

Mission Défense

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2016

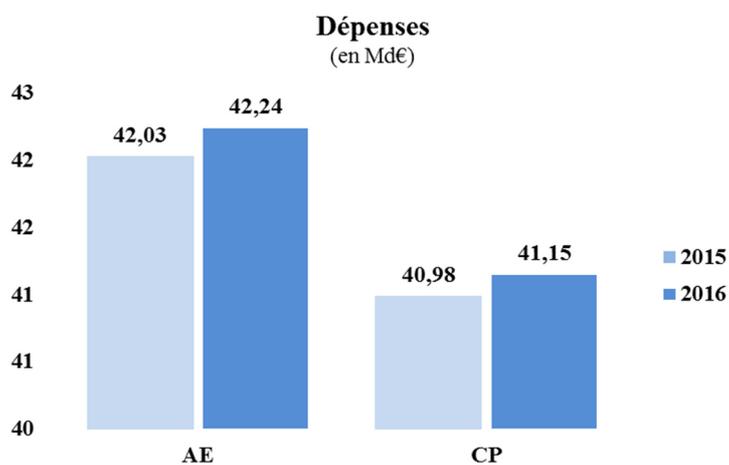
Mission Défense

Programme 144 – Environnement et prospective de la politique de défense

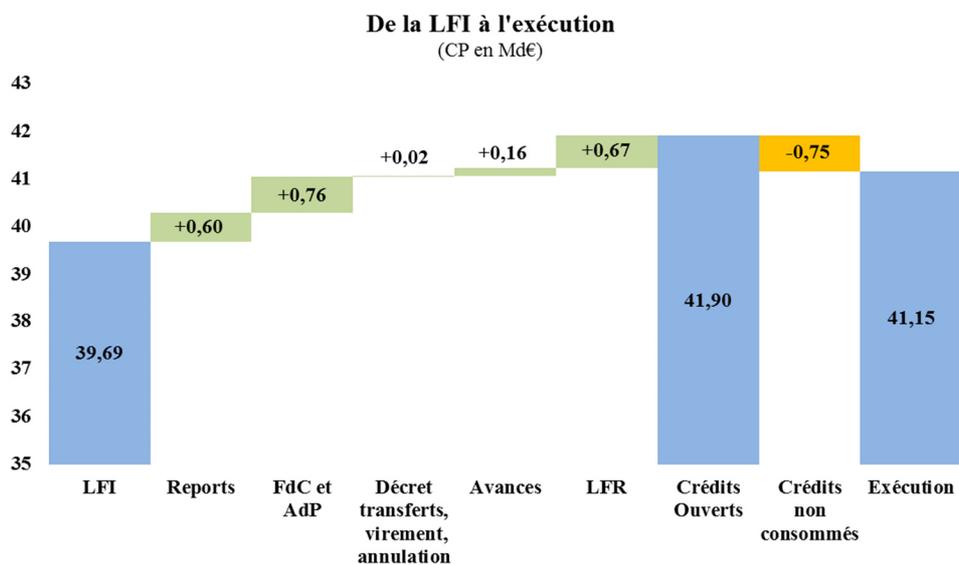
Programme 146 – Équipement des forces

Programme 178 – Préparation et emploi des forces

Programme 212 – Soutien de la politique de défense

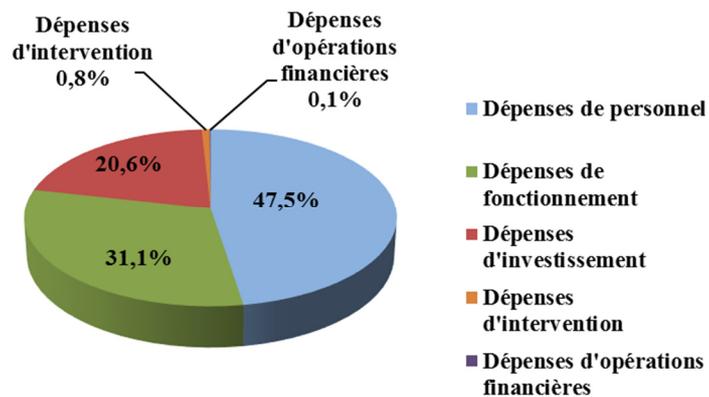


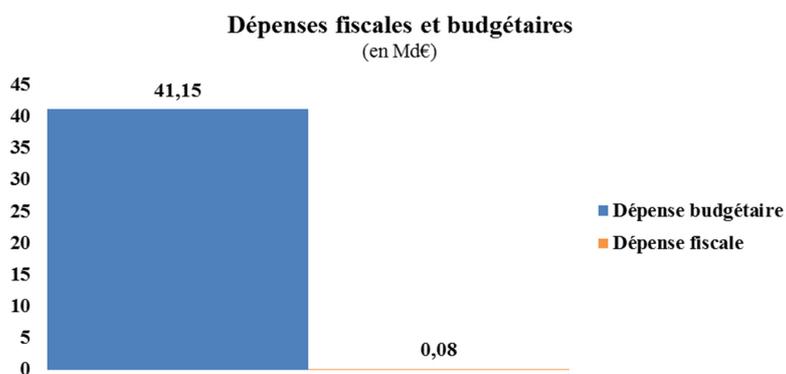
13,1 % du budget général hors R & D



Les dépenses de la mission par nature

(en % des CP)

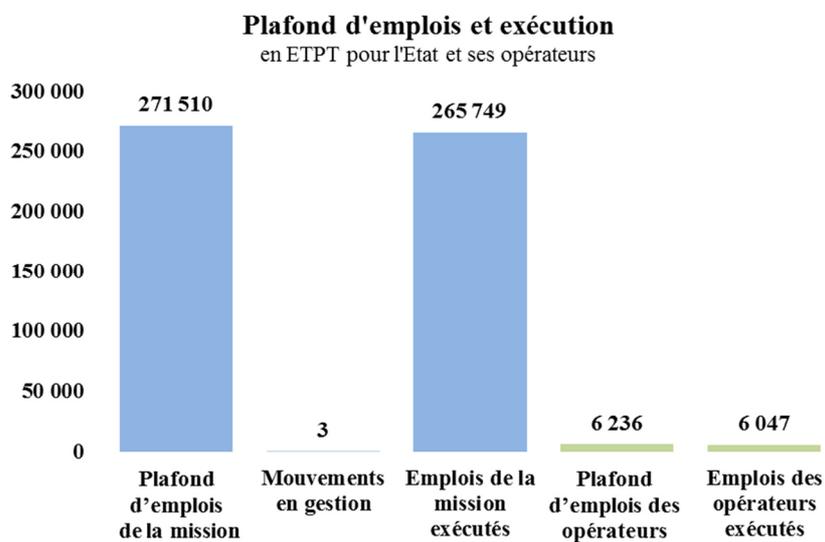




Nombre de dépenses fiscales : 5

Principaux opérateurs :

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



Synthèse

Les principales données de la mission

L'exécution budgétaire de l'exercice 2016 se monte pour la mission *Défense* à 33,44 Md€ hors pensions. Cet exercice a été marqué par le Conseil de défense d'avril 2016 qui a modifié la trajectoire d'effectifs et la trajectoire budgétaire de l'actualisation de la loi de programmation militaire 2014-2019 intervenue le 28 juillet 2015, sans pour autant actualiser la LPM. Les conséquences financières de ces décisions s'ajoutent à celles issues de l'actualisation de la LPM, dont certaines portent sur l'exercice 2016 (achat des quatre avions C130J).

En outre, à la suite des actes terroristes de novembre 2015 et de juillet 2016, le maintien à un haut niveau de l'opération *Sentinel* a été confirmé.

L'année 2016 a également vu un gel de crédit substantiel sur la mission *Défense* : à la réserve initiale (1 721 M€) se sont ajoutés le gel des crédits reportés (597 M€) puis un surgel en mai (470 M€), conduisant à des difficultés du même ordre de grandeur que celles dues à l'arrivée tardive des ressources exceptionnelles en 2015 (plus de 2 Md€).

S'agissant des crédits de personnel, l'année 2016 a marqué un tournant puisqu'aucune insuffisance de T2 n'a été constatée, dans un contexte de remontée des effectifs inédit depuis plus de dix ans. Un mouvement de plus de 40 M€ a été réalisé en fongibilité asymétrique du T2 vers le HT2, conformément à la LOLF.

Enfin la gestion de la fin de l'exercice budgétaire a été marquée par un gel de crédits significatif (672 M€). Le report de charge à la fin de l'exercice 2016 reste élevé (3,1 Md€).

Les principales observations

L'année 2016 a été caractérisée par une activité opérationnelle intense, tant sur le territoire national qu'en opérations extérieures. Le retour à la hausse des effectifs et des crédits alloués à la mission *Défense* confirme l'inversion de tendance engagée en 2015 : les dépenses de la mission *Défense* suivent une évolution dynamique cumulant les effets de la budgétisation des ressources exceptionnelles, de l'actualisation de la LPM et des mesures prises en gestion. Le Conseil de défense d'avril 2016 a identifié des besoins prioritaires dont certains ont fait l'objet de financements en cours d'année.

Si l'amélioration de la gestion du titre 2 est en progrès, la programmation des crédits couvrant les surcoûts OPEX et MISSINT reste manifestement et délibérément sous-évaluée. Les conséquences de l'attente du décret d'avance de fin d'année pour ces dépenses s'ajoutent aux gels de plus en plus massifs et durables, ce qui conduit à des gestions tendues et des risques de ruptures de trésorerie précoces. Le report de charge massif et persistant, associé à une dépense dont le caractère très rigide s'amplifie du fait d'engagements pris sur le long terme, menace la soutenabilité de la mission *Défense*.

Le décalage entre les lois de finances annuelles et les exercices de programmation militaire risque de s'accroître en l'absence de visibilité sur une trajectoire pluriannuelle actualisée à la suite des décisions du Conseil de défense d'avril 2016.

Des progrès restent à réaliser pour évaluer et mieux piloter les dépenses fiscales.

Si certains indicateurs de performance sont améliorables, d'autres indicateurs sont pertinents et mettent en lumière des constats préoccupants sur la persistance de normes d'activité insuffisantes, de taux de disponibilité des matériels faibles et de contrats opérationnels à la fois dépassés et hors d'atteinte.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion des exercices précédents

1. Le recours aux ressources extrabudgétaires en programmation, incertaines dans leur montant et dans leur calendrier de réalisation, doit être limité.
2. Le ministère de la défense doit, avec le ministère chargé du budget, améliorer la sincérité de la loi de finances initiale en utilisant des hypothèses réalistes. Cette recommandation concerne la dotation budgétaire des OPEX et des MISSINT.
3. Le ministère doit renforcer le pilotage de ses opérateurs, notamment par la signature de contrats de performance.
4. Les dépenses fiscales doivent être évaluées de manière plus précise et, lorsqu'elles ne sont pas efficaces, être supprimées.
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 ou d'autres organismes et sociétés publics ou privés.

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 adaptées.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

7. La trajectoire pluriannuelle actualisée des financements de la mission *Défense* issue du Conseil de défense d'avril 2016 doit faire l'objet d'une actualisation de la loi programmation militaire en vigueur ou d'une nouvelle loi de programmation.
8. La budgétisation des ressources exceptionnelles comme mesure de périmètre doit être clarifiée, en particulier son impact dans le temps sur la norme de dépense.
9. L'effort d'adaptation et d'explication des indicateurs de performance doit être poursuivi afin de parfaire autant que possible leur lisibilité et leur utilité en gestion.

Sommaire

Introduction.....	9
1 L'EXÉCUTION DE LA DEPENSE	10
1.1 Les évènements marquants de la gestion 2016.....	10
1.2 La programmation des crédits initiaux	15
1.3 La gestion des crédits	19
1.4 L'évolution de la dépense	26
1.5 La soutenabilité à court et moyen terme.....	28
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE.....	32
2.1 Les emplois et les dépenses de personnel.....	32
2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État	35
2.3 Les dépenses d'intervention	36
2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières..	37
2.5 Le financement des opérateurs	39
2.6 Les programmes d'investissement d'avenir	40
2.7 Les dépenses fiscales.....	41
3 LA QUALITE DE LA GESTION.....	43
3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF.....	43
3.2 La démarche de performance	45
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	48
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015...	48
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016	53

Introduction

La mission *Défense* comporte quatre programmes, regroupant l'essentiel des politiques du ministère de la défense. Depuis l'exercice 2015, l'ensemble des crédits de titre 2 sont regroupés au sein du programme 212, dont le responsable bénéficie d'une autorité fonctionnelle renforcée pour la gestion des ressources humaines.

Le programme 144 – Environnement et prospective de la politique de défense, dont le responsable est le directeur général des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), représente 1,29 Md€ de crédits de paiement (CP – 3 % des CP de la mission) en loi de finances initiale (LFI). Il comprend la recherche amont (dont une part liée à la dissuasion), la tutelle d'écoles et d'organismes de recherche, les affaires stratégiques, les relations internationales et les crédits affectés à la DGSE et à la DRSD.

Le programme 146 – Équipement des forces, dont les co-responsables sont le délégué général pour l'armement (DGA) et le chef d'état-major des armées (CEMA), représente 9,95 Md€ de CP en LFI (25 % 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), 24 % à la dissuasion, et 21 % aux autres opérations d'armement (AOA).

Le programme 178 – Préparation et emploi des forces, dont le responsable est le CEMA, représente 7,28 Md€ de CP en LFI (18 % 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, entraînement, carburant, surcoût des opérations extérieures (OPEX) ou intérieures (MISSINT). 47 % des crédits sont dédiés au MCO, 16 % aux activités opérationnelles, 14 % 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 21,16 Md€ de CP en LFI (53 % des CP de la mission), dont 19,14 Md€ de titre 2 (48 % des CP de la mission). Il finance principalement l'ensemble des personnels civils et militaires du ministère et l'infrastructure de défense, notamment des infrastructures de la dissuasion.

1 L'EXÉCUTION DE LA DEPENSE

1.1 Les évènements marquants de la gestion 2016

L'année 2016 a été marquée par une activité en opérations extérieures qui demeure élevée, avec la poursuite dans la durée d'interventions à haute intensité sur plusieurs théâtres simultanés.

En outre, les attentats de Nice le 14 juillet 2016 et de Saint Étienne du Rouvray le 26 juillet 2016 ont conduit à maintenir la mission *Sentinelle* à hauteur de 10 000 hommes en moyenne, alors que le retour à 7 000 hommes avait été annoncé pour l'été après l'Euro 2016.

Tableau n° 1 : Bilan global de l'exécution 2016 de la mission *Défense*

en Md€	CP	CP hors CAS <i>Pensions</i>	REX	Total hors CAS <i>Pensions</i>
LFI 2016	39,69	31,83	0,25	32,11
Report/transferts		0,62		
Décret d'avance (solde)		0,16		
FDC/ADP		0,76		
LFR 2016		0,67		
Gel budgétaire		-0,67		
Total des crédits disponibles	41,22	33,36		
Exécution	41,15	33,32	0,12	33,44

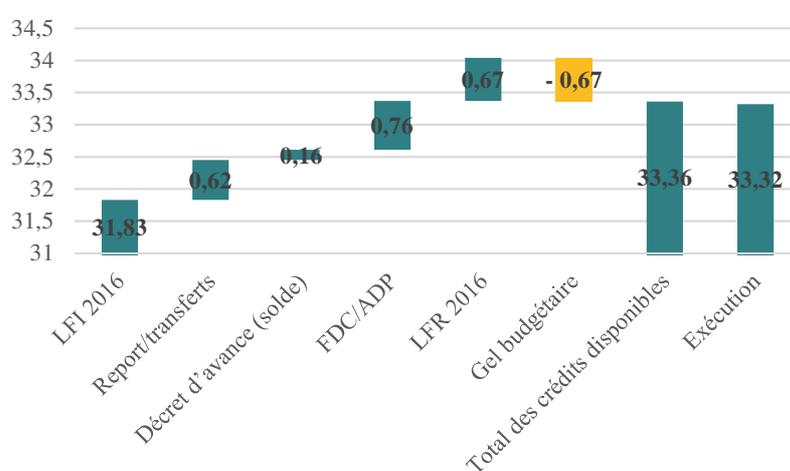
Source : Cour des comptes d'après ministère de la défense

A la fin de l'exercice 2016, le déploiement opérationnel¹ des armées se chiffre à plus de 33 000 militaires : 13 000 sur le territoire national (engagement terrestre, sûreté aérienne et sauvegarde maritime), plus de 9 000 en opérations extérieures (dont Barkhane dans la bande sahélo-saharienne, Chammal au Levant), près de 1 000 dans des déploiements navals et internationaux (Golfe de Guinée, Méditerranée, Océan indien, République centrafricaine, Mali) et plus de 10 000 dans les forces de présence (pré-positionnées dans certains pays et de souveraineté Outre-mer).

¹ Ministère de la défense, État-major des armées

Dans ce contexte et à la suite des décisions annoncées depuis novembre 2015, le Conseil de défense du 6 avril 2016 a acté une nouvelle trajectoire d'effectifs et de besoins financiers. Le rapport du ministre de la défense joint au PLF 2017 prend en compte cette nouvelle trajectoire.

Schéma n° 1 : Passage de la LFI 2016 à l'exécution 2016 pour la mission *Défense*, en M€



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

1.1.1 Un engagement intense qui dépasse les contrats opérationnels

Comme la Cour l'a relevé dans son rapport sur les OPEX², « depuis 2013, en volume comme en intensité, le seuil soutenable d'engagement est dépassé dans les trois armées ».

Les trois armées sont engagées au-delà de la situation opérationnelle de référence qui calibre la composition des forces et leur disponibilité.

- L'armée de terre est engagée en 2016 sur quatre théâtres, dont deux en tant que « nation cadre ».
- En plus de ses missions permanentes, la Marine a été déployée sur plusieurs théâtres simultanés (jusqu'à six) et le groupe aéronaval est

² Les opérations extérieures de la France, Cour des comptes, 14 novembre 2016, p.65

intervenu en méditerranée occidentale à partir de fin septembre 2016, pour une durée qui a été prolongée jusqu'à décembre 2016.

- Pour l'armée de l'air, le dépassement du contrat opérationnel est particulièrement marqué pour la capacité de transport et les bases aériennes projetées -au nombre de trois en plus de la base pré-positionnée renforcée- alors que le contrat de gestion de crise prévoit une seule base aérienne projetée.

1.1.2 L'opération *Sentinelle* maintenue à un haut niveau d'engagement

À 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 militaires en situation pérenne, pouvant monter jusqu'à 10 000 à titre temporaire.

Après les attentats de novembre 2015, l'opération *Sentinelle* a été renforcée à hauteur de 10 000 militaires. Le ministre de la défense avait annoncé une réduction du dispositif à 7 000 militaires après l'Euro 2016, mais les attentats de Nice le 14 juillet puis de Saint Étienne du Rouvray le 26 juillet ont conduit à prolonger la mise en œuvre de l'opération *Sentinelle* au niveau maximal de 10 000 militaires en moyenne pendant plus de cinq mois, alors que ce niveau était prévu pour trois mois.

1.1.3 L'intensité de l'engagement implique des surcoûts et induit une baisse des indicateurs de performance

Le dépassement durable des contrats opérationnels a des conséquences financières significatives, dont les surcoûts OPEX et MISSINT (1,32 Md€ en 2016) donnent une valeur minimale mais non exhaustive.

En effet, comme la Cour l'a souligné dans son rapport sur les OPEX³, le calcul des surcoûts OPEX ne comprend pas les conséquences de l'usage opérationnel intensif des matériels, les coûts de personnels et de soutien au-delà des primes spécifiques et certains coûts induits pour la préparation des forces, la maintenance des matériels, la logistique et le soutien interarmées et la conduite des activités opérationnelles.

Les conséquences de ces dépassements portent également sur la performance de la mission *Défense*.

³ *Les opérations extérieures de la France*, Cour des comptes 14 novembre 2016, p.54

Le maintien à haut niveau de l'opération *Sentinelle* a nécessité des annulations de permissions et de journées de préparation opérationnelle. Cet effort n'a pas permis la remontée des activités opérationnelles (indicateur 5.1 des PAP) souhaitée après la chute du nombre de journées d'activité à 64 jours/an en 2015 : la prévision pour 2016 était de 75 et la cible pour 2017 a été revue à la baisse (83 contre les 90 jours estimés nécessaires pour assurer un niveau satisfaisant de préparation opérationnelle).

L'opération *Sentinelle* limite également la capacité de projection de l'armée de terre en OPEX. Dès à présent, les effectifs projetés en OPEX sont réduits à 4 250 militaires alors que le contrat opérationnel estimait 7 000 militaires nécessaires dans cette hypothèse.

L'indicateur 4.1 quantifiant la « capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France » reste à 75 % pour l'année 2016, au même niveau que 2015. Les difficultés concernent le délai de montée en puissance, qui est estimé par l'armée de terre entre 9 à 12 mois pour un objectif de 6 mois, ainsi que l'échelon national d'urgence qui n'est armé qu'à 20 %. Avec la montée en puissance de la force opérationnelle terrestre (FOT) à hauteur de 77 000 militaires, l'armée de terre estime que le retour à la normale ne sera atteint qu'à la mi 2018 « *si la dégradation du contexte sécuritaire en métropole n'impose pas d'engager durablement l'armée de terre au-delà de son contrat opérationnel* ».

Ainsi, comme la Cour l'a relevé⁴, l'armée de terre n'arrive à tenir l'ensemble de ses engagements en métropole et en OPEX qu'au prix d'un excès d'engagement de l'ensemble de ses capacités.

L'emploi de la marine au-delà du contrat opérationnel conduit à réaliser certaines missions avec des unités non adaptées (missions réalisées par des bâtiments non encore admis au service actif, absence de bâtiment de projection et de commandement en Golfe de Guinée malgré le besoin opérationnel), à amoindrir la couverture de certaines zones et à réduire le temps d'entraînement.

Pour l'armée de l'air, la très grande consommation d'heures de vol en OPEX conduit à un nombre d'heures de vol d'entraînement en deçà des normes convenues. Même en prenant en compte l'ensemble des heures de vol réalisées en OPEX et à l'entraînement, l'indicateur 5.1 du programme 178 montre que les objectifs ne sont atteints ni pour les pilotes de chasse, ni pour les pilotes d'hélicoptères et encore moins pour les pilotes de transport (268 heures de vol annuelles réalisées en 2016 pour ces derniers

⁴*Les opérations extérieures de la France*, Cour des comptes, 14 novembre 2016, p.65

alors que la norme fixée en loi de programmation militaire est de 400 heures.).

S'agissant de l'armée de l'air, la Cour a déjà relevé l'impossibilité d'une nouvelle intervention majeure à six mois sans une ré-articulation des autres théâtres : 30 mois seraient nécessaires pour permettre la remise à niveau des effectifs préparés au combat aérien. L'indicateur 4.1 du programme 178 dans le PAP 2017 reflète cette situation avec une capacité d'intervention majeure estimée à 84% en 2016 avec une prévision à la baisse en 2017 (81%).

1.1.4 Le Conseil de défense d'avril 2016

En conséquence des décisions présidentielles intervenues après les attentats de novembre 2015 et annoncées lors des vœux aux armées en janvier 2016, le Conseil de défense du 6 avril 2016 a « *reconnu des besoins* » d'un montant global de 770 M€ en 2017 et 3 Md€ pour la période 2017-2019 dans trois grands domaines :

- masse salariale et crédits de fonctionnement associés à l'arrêt des déflation (dont fonctionnement général, activité, petits équipements et infrastructure) pour un montant de 1,16 Md€ pour les trois années 2017 – 2019 ;
- mesures d'amélioration de la condition du personnel, notamment en compensation de la suractivité opérationnelle (1,02 Md€ pour la même période) ;
- renforcement capacitaire : cyberdéfense et renseignement, posture TN, intensification des frappes au Levant pour un montant de 0,81 Md€.

Le terme de « *reconnaissance de besoin* » est utilisé dans la mesure où ces décisions prises en Conseil de défense nécessitent qu'elles soient transcrites dans les lois de finances successives.

Au-delà de cette « *reconnaissance de besoins* » portant sur la période 2017 – 2022, le Conseil de défense a décidé de financer sous enveloppe un « paquet capacitaire » complémentaire dès 2016. Au titre du programme 146, il comprend l'achat d'avions légers de surveillance et de reconnaissance (91 M€ en AE, 37,8 M€ en CP), des kits FELIN (22,9 M€ d'AE et 4,7 M€ de CP, avec des paiements prévus essentiellement en 2017 et 2018) et des roquettes LRU (pour 61,4 M€ en AE et 20,1 M€ de CP en 2016). Sur le programme 178 ont été réalisées dans ce cadre l'acquisition de 500 véhicules légers tactiques polyvalents (35 M€ en AE et 28 M€ en CP), des munitions air-sol (194 M€ en AE) et du premier lot de structures

modulaires balistiques – nouveau gilet pare-balles pour un montant de 58 M€ en AE, 12,3 M€ en CP en 2016).

S'agissant des dépenses de personnel, la décision du Conseil de défense d'avril 2016 de transformer 2 jours de permissions complémentaires planifiées (PCP) en indemnités pour temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires (ITAOPC) sera effective dès 2016 : elle porte de 8 à 10 le nombre de jours de PCP indemnisés⁵ pour un coût annuel évalué à près de 36 M€.

La commande de quatre avions de transport tactique et de ravitaillement C130J, faisant suite aux décisions prises en 2015, s'est en outre concrétisée au début de l'année 2016. L'achat a été validé par le Comité ministériel d'investissement le 15 décembre 2015 pour un montant total de 700 M€. Ce montant a été affecté et un engagement de 545,3 M€ est prévu au cours des exercices 2016 et 2017, pour des livraisons prévues entre la fin 2017 et la fin 2019. La provision prévue lors de l'actualisation LPM pour ces acquisitions se montait à 330 M€. Un surcoût de 370 M€ a donc dû être couvert. Le financement en CP a été dégagé par redéploiement de crédits rendus disponibles par les retards de l'A400M entre 2018 et 2020. Cela conduit cependant à repousser des paiements dus dans le cadre du contrat global passé pour l'A400M : cette décision contribue donc à alourdir les besoins de paiement futurs, même s'ils portent sur des exercices au-delà des horizons de prévision de la LPM.

L'année 2016 a été marquée par une activité opérationnelle intense, tant sur le territoire national qu'en opérations extérieures, se traduisant par des surcoûts et des risques reflétés par la dégradation de certains indicateurs de performance.

Le Conseil de défense d'avril 2016 a identifié des besoins prioritaires dont certains ont fait l'objet de financements dès l'année 2016. Le financement de ces besoins pour la période 2017 – 2022 est renvoyé aux lois de finances annuelles.

1.2 La programmation des crédits initiaux

La loi de finances initiale pour 2016 a été votée après l'actualisation de la loi de programmation militaire en juillet 2015. Les crédits votés en LFI ont dépassé les crédits demandés au PLF, situation relativement inédite. L'actualisation de la LPM a révisé la trajectoire d'effectifs, mais

⁵ En application de l'arrêté du 5 décembre 2016 modifiant l'arrêté du 3 mai 2002 fixant les conditions d'attribution et le taux journalier de l'ITAOPC.

n'a pas revu la dotation OPEX, pourtant notoirement insuffisante depuis plusieurs années.

1.2.1 La mission *Défense* n'est plus une variable d'ajustement du budget général

La succession des attentats que la France a subis en janvier 2015 puis à nouveau en novembre 2015 a conduit le gouvernement à déposer un amendement⁶ lors du débat parlementaire sur la loi de finances initiale 2016 pour augmenter les crédits de paiement de 100 M€, dont 8 M€ en titre 2.

L'annuité LPM⁷ 2016 était déjà en hausse de près de 600 M€ par rapport à l'annuité 2015 (REX incluses). L'amendement gouvernemental de 100 M€ devait financer, en plus des trois paquets associés à l'actualisation de la LPM, les munitions nécessaires pour l'intensification des frappes en Syrie et en Irak (73,5 M€), le renforcement de *Sentinelle* (10 M€) et de la réserve opérationnelle (10 M€, dont 8 M€ de titre 2) et, enfin, de nouveaux moyens pour le renseignement extérieur (6,5 M€).

Un second amendement⁸, plus modeste, a augmenté de 3,6 M€ les crédits de titre 2 pour accompagner la mise en œuvre du protocole relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR).

Le débat parlementaire a ainsi, sur proposition du Gouvernement, accru de plus de 100 M€ les crédits de paiement ouverts pour la mission *Défense* en 2016 par rapport au PLF 2016.

1.2.2 L'augmentation des effectifs, une orientation nouvelle

La trajectoire d'effectifs a été révisée à la hausse, 2016 étant la première année où le plafond d'emploi du ministère de la défense était relevé après plus d'une décennie de déflation. L'inflexion de 2015 (stabilisation des effectifs) se poursuit en 2016 avec une cible à + 2 300 ETP. Cette cible a été portée à + 2 809 ETP dans le DPGECP⁹ puis

⁶ Amendement II-311 du 27 novembre 2015 déposé au Sénat par le Gouvernement.

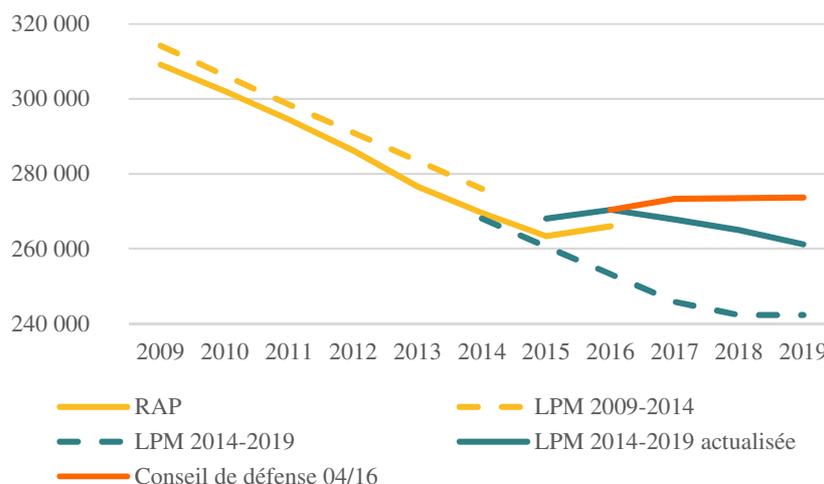
⁷ Données pour la LPM actualisée en juillet 2015.

⁸ Amendement II-28 du 13 novembre 2015 déposé à l'Assemblée nationale par le Gouvernement.

⁹ Document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnels du titre 2 (masse salariale et effectifs associés), visé favorablement par le CBCM le 18 février 2016.

à + 2 944 ETP dans le CRG1¹⁰ pour tenir compte de la sous-exécution du schéma d'emploi en 2015.

Schéma n° 2 : Trajectoires d'effectifs de la mission *Défense*, depuis 2009, en ETPT



Source : Cour des comptes d'après documentation budgétaire (RAP 2009 à 2015), lois de programmation militaire, rapport du ministre de la défense joint au PLF 2017 (trajectoire issue du Conseil de défense d'avril 2016) et ministère de la défense (exécution 2016)

Cette augmentation a conduit à une croissance du titre 2 entre la LFI 2015 et la LFI 2016 de 419 M€, dont 72 M€ dédiés au CAS *Pensions*.

1.2.3 La sous-budgétisation chronique des OPEX, doublée d'une sous-budgétisation volontaire des MISSINT

La loi de programmation militaire prévoyait une dotation OPEX de 450 M€ par an¹¹, cette dotation reposant sur l'hypothèse d'un désengagement des opérations en Afghanistan, en Libye et au Mali¹².

¹⁰ 1^{er} compte-rendu de gestion.

¹¹ Article 4 de la loi 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

¹² Avis 1537 au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi adopté par le Sénat, relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la

L'hypothèse de la limitation des engagements à trois théâtres importants n'a pas été confirmée et les surcoûts OPEX ont dépassé 1,1 Md€/an entre 2013 et 2015. La loi d'actualisation de la LPM de juillet 2015 n'a cependant pas modifié la dotation OPEX, la loi de finances initiale a inscrit une dotation volontairement sous-évaluée.

L'opération *Sentinelle*, qui avait été lancée au lendemain des attentats de janvier 2015, a conduit à l'ajout d'un article 4-1 à la LPM, qui ouvre la voie à un financement interministériel des surcoûts associés. Ce mode de financement était compréhensible en 2015, alors que l'opération était lancée après l'adoption de la loi de finances. En revanche, la dotation de 26 M€ pour les missions intérieures (MISSINT) en loi de finances 2016 était volontairement sous-évaluée après une exécution 2015 de l'ordre de 182 M€. La hausse de 15 M€ de la dotation, passée de 11 à 26 M€, destinée à couvrir l'extension de l'AOPER¹³ aux militaires participant à *Sentinelle* décidée lors de l'actualisation de la LPM, va dans le sens d'une amélioration de la sincérité de la programmation budgétaire mais elle reste très insuffisante.

Tableau n° 2 : Passage de la LFI 2015 à la LFI 2016

en Md€	CP	CP hors CAS <i>Pensions</i>	REX	Total hors CAS <i>Pensions</i>
LFI 2015	36,79	29,00	2,40	31,40
Trajectoire LPM initiale		+ 1,13	- 1,15	
Budgétisation des REX		+ 1,00	- 1,00	
Actualisation LPM		+ 0,60		
Effet CAS <i>Pensions</i>	+0,07			
Amendements LFI		+ 0,10		
LFI 2016	39,69	31,83	0,25	32,08

Le retour à la hausse des effectifs de la mission *Défense* constitue une inversion complète de la politique suivie depuis plusieurs années. L'octroi de nouveaux crédits, en sus de ceux programmés dans le cadre de la LPM confirme le changement de paradigme. Les lois de finances annuelles devront confirmer ces orientations.

défense et la sécurité nationale (n° 1473), par M. Jean LAUNAY, 12 novembre 2013, II. C

¹³ Indemnité pour sujétion d'alerte opérationnelle.

La programmation des crédits couvrant les surcoûts OPEX et MISSINT reste toutefois manifestement et délibérément sous-évaluée.
--

1.3 La gestion des crédits

La gestion des crédits pour l'année 2016, outre le gel des reports, a démarré par un apurement des opérations de fin de gestion 2015 (virements). Le ministre chargé du budget a opéré un contrôle très sévère de l'exécution avec un gel massif de près de 3 Md€ pendant plus de 10 mois. La tendance observée depuis plusieurs années de la baisse des attributions de produit du Service de santé des armées (SSA) se poursuit en 2016. La compensation des surcoûts OPEX et MISSINT a une nouvelle fois été demandée par le décret d'avance en fin d'année. Enfin, avec le redressement de la trajectoire d'effectifs et un meilleur contrôle des indus Louvois, la mission *Défense* avait en 2016 un excédent de titre 2 qui a permis de mettre en œuvre la fongibilité asymétrique conformément à la LOLF.

1.3.1 Un décret de virement compensant le décret d'avance de 2015

L'année 2015 avait été marquée par un décret d'avance atypique : le programme 146 n'avait pu supporter les annulations de crédits faute d'une trésorerie suffisante, les ressources exceptionnelles issues du CAS *Fréquences* n'étant ni disponibles, ni transformées en crédits de paiement. 94 M€ avaient ainsi été annulés sur le P178, et 51,6 M€ sur le P212.

Le décret de virement 2016-436¹⁴ compense une partie de ces mouvements, 86,8 M€ étant virés du P146 vers le P178, et 23,2 M€ du P146 vers le P212. Ce virement en 2016, qui compense une fin de gestion 2015 difficile, n'est pas pleinement compatible avec le principe d'annualité budgétaire.

1.3.2 Les reports de 2015 gelés, dégelés puis à nouveau gelés

Les crédits reportés de 2015 sur 2016 à la suite de la budgétisation des ressources exceptionnelles (590 M€¹⁵ en CP sur le programme 146) ont été gelés dès le début d'année par le tamponné n°8 du 1^{er} avril 2016. Le décret d'avance de fin d'année a ensuite procédé à des annulations de

¹⁴ Décret n° 2016-436 du 11 avril 2016 portant virement de crédits

¹⁵ 598 M€ en CP ont été reportés de 2015 vers 2016, dont 590 M€ au titre du respect de la norme de dépense.

crédits pour 672 M€ sur le programme 146. Des crédits ont été ouverts par la LFR de fin d'année pour le même montant, mais ces crédits ont été gelés en fin de gestion.

Ainsi, les 590 M€ se rapportant à l'exercice 2015 n'ont pu être consommés ni au titre de l'année 2015, ni au titre de 2016, à nouveau en violation du principe d'annualité budgétaire.

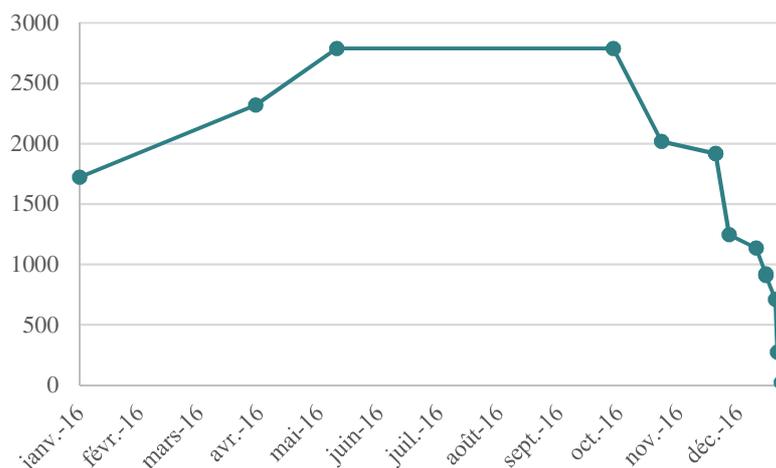
1.3.3 Une mise en réserve très importante et prolongée dans le temps

L'année 2015 avait donné lieu à des tensions de trésorerie du fait de la budgétisation tardive des ressources exceptionnelles issues du CAS *Fréquences* (2,2 Md€ de CP ouverts en LFR le 29 décembre 2015). Durant l'année 2016 la régulation budgétaire, particulièrement rigoureuse, a conduit à reproduire ces difficultés.

Au-delà des 1,7 Md€ de réserve initiale, les crédits reportés en avril 2016 (598 M€) ont immédiatement été gelés à hauteur de 597 M€. Un « surgel » à hauteur de 470 M€ a été opéré en avril 2016 en prévision d'un décret d'avance¹⁶ qui n'a finalement annulé aucun des crédits de la mission *Défense*. Les crédits indisponibles ont ainsi atteint 2,79 Md€, un montant supérieur aux ressources exceptionnelles qui avaient été indisponibles durant l'année 2015.

¹⁶ Décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance

Graphique n° 1 : Crédits indisponibles pour la mission *Défense* au cours de l'année 2016, données en M€



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

Face aux ruptures de trésorerie des différents BOP, un premier dégel a eu lieu le 28 octobre 2016 pour 770 M€, dont 300 M€ pour le P146 (programmes d'armement) et 400 M€ pour le P178 (OPEX et MISSINT). Le dégel s'est ensuite accéléré à partir de fin novembre, après le décret d'avance de novembre 2016, puis en décembre.

Dix tamponnés ont ainsi rythmé la mise à disposition des crédits de paiement pour la mission *Défense*, contre quatre en 2015.

1.3.4 La baisse continue des attributions de produits du SSA

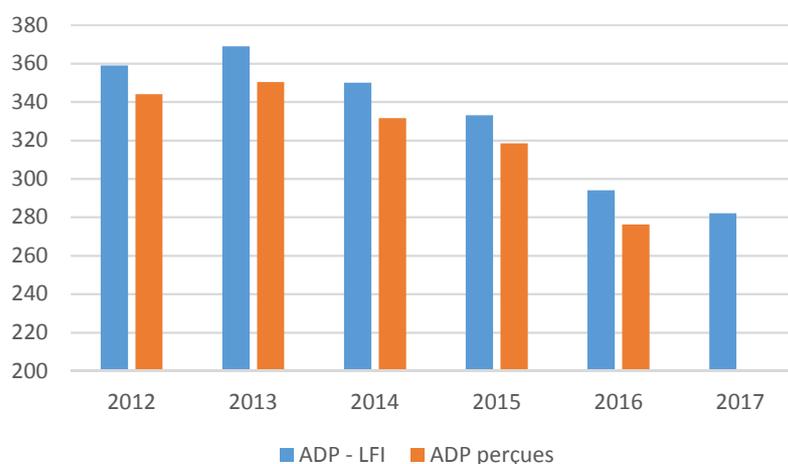
Les attributions de produits (ADP) issues de l'activité hospitalière du SSA représentent la quasi-totalité des ADP ministérielles pour le titre 2 (plus de 99 %). Elles connaissent une baisse continue depuis 2012, avec des prévisions en LFI qui demeurent surévaluées de plus de 15 M€ chaque année.

Le montant d'ADP perçues en 2016 reste inférieur de 17,8 M€ au montant prévu en LFI, qui avait pourtant été réévalué à la baisse (293 M€ en LFI 2016 contre 332 M€ prévues en LFI 2015) pour tenir compte de la fermeture de l'hôpital du Val de Grâce en 2016.

Même si une partie de la moindre activité et des recettes inférieures aux prévisions constatées en 2016 est liée à la mobilisation des équipes médicales sur les théâtres d'opérations extérieures (1,5 M€), cette situation

pose la question l'équilibre budgétaire du plan de transformation du modèle hospitalier du SSA.

Tableau n° 3 : Attributions de produits (Titre 2) prévues en LFI et perçues pour les années 2012 à 2017, sur le périmètre de la mission *Défense*



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

1.3.5 Le recours au décret d'avance pour le financement de dépenses passées et prévisibles

Comme indiqué ci-dessus (cf. §1.2.3), les crédits budgétaires programmés pour couvrir les surcoûts OPEX et MISSINT, respectivement 450 M€ et 26 M€, sont très en deçà des surcoûts constatés chaque année. Les surcoûts font l'objet de financements interministériels en décret d'avance.

Compte tenu de la date tardive de ce décret, les dépenses OPEX et MISSINT sont en grande majorité déjà payées par les programmes concernés (P212 et P178). Le remboursement demandé finance donc d'autres dépenses, repoussées par l'effet d'éviction des financements OPEX et MISSINT.

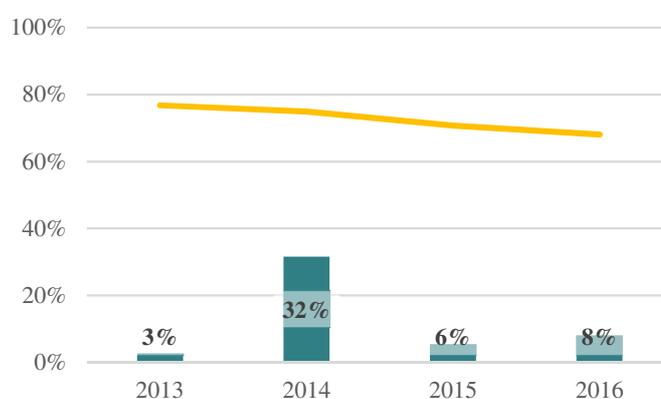
Si l'urgence de disposer des crédits de titre 2 pour procéder à la paie de décembre est manifeste, il est plus difficile de justifier l'urgence des dépenses hors titre 2 qui sont couvertes par les financements interministériels, faute d'une identification précise de celles-ci.

En outre, le résultat de la solidarité interministérielle fait porter une large part du financement sur la mission *Défense* compte tenu des annulations de crédits massives et récurrentes que subit le P146 (672 M€ fin 2016)¹⁷.

La part des crédits de la mission *Défense* dans le budget des missions de l'État (hors charge de la dette) est stable à environ 15 % (CAS *Pensions* inclus) : en théorie, la mission *Défense* devrait participer à hauteur de 15 % à l'ensemble des ouvertures de crédits en décret d'avance, et bénéficier des ouvertures portant sur les surcoûts OPEX. Le taux de couverture théorique de ces surcoûts OPEX par les départements ministériels pour les années 2011 à 2016 est de 70 à 75 % selon les années.

En calculant le taux réel de couverture des surcoûts OPEX et MISSINT par la solidarité interministérielle, en y intégrant les annulations de fin de gestion, il s'avère que la « solidarité » interministérielle est de moins en moins réelle : *in fine*, ce sont seulement 6 % des dépenses en 2015 et 8 % en 2016 qui ont été supportées par les crédits des autres ministères.

Tableau n° 4 : Taux de couverture des surcoûts OPEX et MISSINT par les financements interministériels issus d'autres ministères au titre du décret d'avance (histogramme), entre 2011 et 2016, comparé au taux de couverture théorique (courbe)



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

Note : le taux est calculé par le rapport entre le solde du décret d'avance éventuellement diminué des annulations en LFR de fin d'année, divisé par la somme des surcoûts OPEX et MISSINT

¹⁷ Les crédits annulés en décret d'avance ont été rouverts en loi de finances rectificative et immédiatement gelés. Ils n'ont de ce fait pas pu être consommés en 2016.

Le ministère de la défense rappelle que ces dépenses sont par nature aléatoires, relèvent d'une décision du Président de la République et ne sont pas prises en compte lors de la définition du socle de financement de la mission *Défense* en LPM ou en LFI.

1.3.6 L'utilisation de la fongibilité asymétrique, une nouveauté pour la mission *Défense*

Contrairement aux années précédentes où l'insuffisance de crédits en titre 2 donnait lieu à une auto-assurance en décret d'avance se traduisant par des annulations de crédits hors titre 2 sur l'agrégat « équipement », l'année 2016 a fait l'objet d'un mouvement de la fongibilité asymétrique de 44,9 M€ pour la gestion 2016.

Ces crédits ont pour l'essentiel été redéployés au profit de l'agrégat « équipement » des autres titres du programme 212, notamment en faveur de l'infrastructure et des systèmes d'information d'administration générale (SIAG, dont le logiciel Source Solde devant pallier les dysfonctionnements du logiciel Louvois), en trois versements d'un montant total de 43,9 M€ (20 M€ à l'issue des travaux du premier suivi de gestion en juin 2016, 20 M€ fin novembre 2016 après le second suivi de gestion et la conférence de fin de gestion et 3,9 M€ les 28 et 29 décembre 2016 en fin de gestion).

En outre, 1 M€ de fongibilité asymétrique a été consacré au financement des frais d'inscription pédagogique pour les apprentis recrutés en 2016 au titre du « plan de développement de l'apprentissage ».

L'année 2016 marque donc un retour à un fonctionnement de la fongibilité asymétrique conforme à l'esprit de la LOLF. Il est cependant à noter que cette fongibilité s'effectue au bénéfice du programme 212 alors que les annulations de crédit et les surcoûts des années précédentes avaient davantage porté sur les P146 et P178.

Cet effet semble néanmoins conjoncturel : l'excédent de titre 2 de 43,9 M€ peut être comparé au solde net des indus Louvois (67 M€) et à la sous-exécution du schéma d'emploi (655 ETP soit environ 55 M€). L'écart entre l'excédent attendu (122 M€) et l'excédent constaté (43,9 M€) a été utilisé pour financer de nouvelles mesures générales et indemnitaires décidées en gestion, notamment lors du Conseil de défense d'avril 2016. Le financement de mesures pérennes par des gains conjoncturels contraint la gestion du titre 2 des exercices futurs.

1.3.7 La persistance du recours aux recettes exceptionnelles

Le recours de la mission *Défense* aux ressources exceptionnelles a largement diminué, ce qui a été noté par la Cour dans son rapport public annuel 2016, mais atteint encore 0,8 Md€ au titre de la période 2016-2019.

Les ressources exceptionnelles résiduelles portent sur des recettes issues de cessions (RIC) provenant :

- du produit de cessions de matériels militaires (versé au budget du programme 178 *via* des attributions de produits) pour un montant prévu par la LPM actualisée au 28 juillet 2015 de 50 M€ pour 2016 ;
- du produit des cessions d'actifs immobiliers : pour 2016, 200 M€ de droit à consommer sur le CAS *Immobilier* - P723 où sont versées les recettes issues des redéploiements territoriaux et des cessions liées au regroupement des implantations de l'administration centrale à Balard.

La mobilisation de ces ressources reste incertaine, même après l'introduction par l'article 2 de la LPM actualisée au 28 juillet 2015 d'une clause de sauvegarde permettant de compenser, par des crédits budgétaires, les montants qui n'auraient pu être obtenus par les RIC.

En effet, malgré la demande d'activation de cette clause formulée par le ministère de la défense au vu des montants insuffisants de cessions de matériel, les crédits budgétaires correspondants n'ont pas été accordés.

Si l'amélioration de la gestion du titre 2 est notable, le financement en fin d'année par le décret d'avance des surcoûts OPEX et MISSINT permet de financer des dépenses pour lesquelles les dépenses OPEX et MISSINT ont eu un effet d'éviction. La solidarité interministérielle est de plus en plus limitée.

Les conséquences de l'attente du décret d'avance de fin d'année pour ces dépenses s'ajoutent aux gels de plus en plus massifs et durables, ce qui conduit à des gestions tendues et des risques de ruptures de trésorerie précoces.

La Cour maintient sa recommandation tendant à ce que les surcoûts OPEX et MISSINT fassent l'objet d'une programmation budgétaire sincère, ce qui sera de nature à simplifier la gestion annuelle.

Les ressources exceptionnelles résiduelles restent incertaines dans leur montant et leur calendrier. La Cour maintient sa recommandation de ne pas équilibrer le budget d'une mission régaliennne par des ressources aléatoires.

1.4 L'évolution de la dépense

Bien que la LFI 2016 paraisse en nette progression par rapport à la LFI 2015 (+ 1,12 Md€¹⁸), son exécution montre que cet écart est plus mesuré (+ 170 M€), et s'établit à 33,32 Md€ hors CAS *Pensions*. Cet écart est sous-estimé du fait des mouvements liés au contentieux avec la Russie en 2015.

En effet, l'exécution 2015 doit être corrigée des mouvements dus à l'annulation de l'exportation des deux bâtiments de projection et de commandement (BPC) qui devaient être vendus à la Russie, en 2015. Le ministère a supporté sur le programme 146 le règlement de la compensation due au gouvernement russe puis a ensuite reçu 893 M€ en fonds de concours de la part de DCNS. Si l'on corrige cet effet, l'exécution croît de 1,13 Md€ entre 2015 et 2016 (hors CAS *Pensions*).

Cette exécution excède les prévisions de la loi de programmation des finances publiques¹⁹, les reports de crédits, puis le décret d'avance, ayant augmenté les crédits disponibles pour la mission *Défense* au-delà d'une loi de finances initiale, déjà supérieure aux prévisions de la LPPF.

Par rapport à la référence LPPF, la transformation des ressources exceptionnelles en crédits budgétaires en LFR 2015 a conduit à une évolution de périmètre de + 1,6 Md€ sur la mission *Défense*.

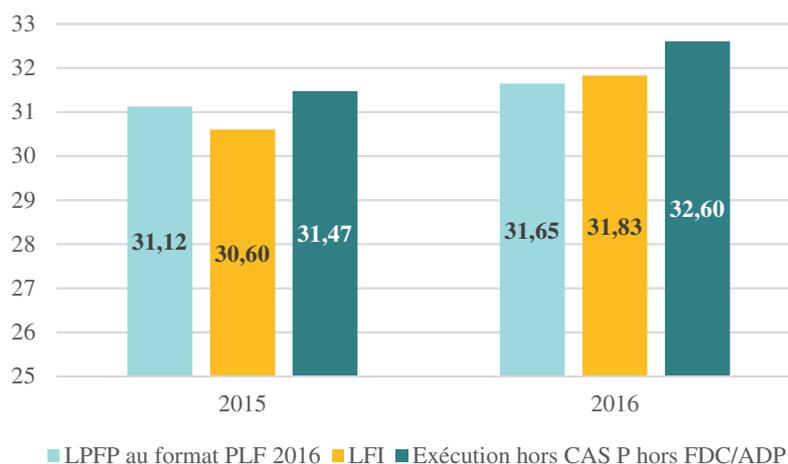
Au total, trois effets se cumulent : une variation de périmètre par rapport à la LPPF initiale (budgétisation des REX, + 1,6 Md€), une croissance entre 2015 et 2016 des crédits prévus en LFI (+ 600 M€ dans l'annuité LPM actualisée entre 2015 et 2016) et une augmentation des crédits mis à disposition en cours d'année (reports, décret d'avance, LFR, + 400 M€ entre 2015 et 2016).

La dépense évolue ainsi de façon très dynamique pour la mission *Défense*, la référence à la LPPF ayant été modifiée lors de la LFR 2015, puis dépassée du fait du contexte sécuritaire, les attentats et l'état d'urgence prolongé qui ont remis la défense au cœur de l'attention politique.

¹⁸ Cette variation est calculée au périmètre de l'annuité LPM, c'est-à-dire hors CAS *Pensions* et hors FDC/ADP, en incluant les REX en 2015 au format PLF 2016 (+ 1,6 Md€) pour éviter l'effet de budgétisation.

¹⁹ Loi 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

Graphique n° 2 : Crédits de paiements hors CAS *Pensions* et hors FDC/ADP de la mission *Défense* (en Md€), selon la LPFP et la LFI, comparés à l'exécution budgétaire, pour les années 2015 et 2016



Source : Cour des comptes d'après documentation budgétaire et ministère de la défense
 Note : la LFI 2015 est présentée au format PLF 2016, soit avec 1,6 Md€ complémentaire correspondant à l'effet de périmètre de la budgétisation des REX.

La budgétisation des ressources exceptionnelles de la mission *Défense* en 2015 (2 144 M€), à la suite du transfert au budget général des recettes du CAS hertzien, est considérée comme une mesure de périmètre dans l'exposé des motifs du PLFR 2015. La réintégration de ces dépenses « exceptionnelles » dans le périmètre de la norme de dépense est logique et avait été recommandée par la Cour dans le rapport sur le budget de l'État 2014, mais cette opération ne peut, au sens strict, être qualifiée de mesure de périmètre²⁰. Dans le cadre de la préparation du rapport sur le budget de l'État 2015, la direction du budget est revenue sur la position présentée dans le PLFR et a indiqué que « le transfert du CAS vers le budget général n'a pas été traité en mesure de périmètre : la norme de dépense a bien été augmentée de 2,1 Md€ ». Le PLF 2016 a pris le parti de traiter les ressources exceptionnelles comme une mesure de périmètre, induisant à titre pérenne une dépense supplémentaire de 1,6 Md€ pour la mission

²⁰ Pour la charte de budgétisation, une mesure de périmètre correspond à une « réintégration concomitante et équilibrée » d'une recette et d'une dépense. Or, si les dépenses réintégrées ici sont bien couvertes par des recettes, celles-ci présentent un caractère non pérenne et leur rythme d'encaissement (qui s'échelonne jusqu'en 2019) n'a pas permis d'afficher en LFR 2015 une recette symétrique des nouvelles dépenses du budget général.

Défense, tandis que la LPM prévoyait des annuités décroissantes de ressources exceptionnelles de 1,77 Md€ en 2014 à 0,15 Md€ en 2019 (1,25 Md€ en 2016).

La direction du budget considère que cette mesure de périmètre n'est pas présumée pérenne. Le projet de loi de finances 2017 ne revient pas sur cette mesure²¹, en gardant une norme de dépense augmentée de 1,6 Md€ par rapport à 2014, quand la LPM 2014-2019 prévoyait 0,91 Md€ de ressources exceptionnelles. La question de la pérennité de cette mesure de périmètre reste ainsi ouverte.

Les dépenses de la mission *Défense* suivent une évolution dynamique cumulant les effets de la budgétisation des ressources exceptionnelles, de l'actualisation de la LPM et des mesures prises en gestion dans un contexte d'activité opérationnelle intense.

La Cour recommande de clarifier la prise en compte de la budgétisation des ressources exceptionnelles comme mesure de périmètre, en particulier son impact dans le temps sur la norme de dépense, pour garantir la sincérité de la programmation budgétaire dont témoigne cette substitution. La Cour recommande également une budgétisation sincère des surcoûts des OPEX et MISSINT.

1.5 La soutenabilité à court et moyen terme

1.5.1 Des reports de CP en croissance, un report de charge globalement stable mais très élevé

Les reports de CP accordés par l'arrêté du 29 mars 2016 se montent pour la mission *Défense* à 598 M€, dont 592 M€ pour le programme 146.

Le report de charge, selon l'estimation des dépenses obligatoires fin 2016, se stabilise à un niveau très élevé (3,1 Md€). Ce niveau est à rapprocher du montant du gel des crédits de paiements ouverts en LFR (672 M€) subi en fin de gestion.

Le report de charge s'établit à un niveau qui excède significativement le flux mensuel de paiement, en contradiction avec les principes d'annualité et de sincérité budgétaires.

²¹ Voir notamment l'exposé de motifs, page 39 du PLF 2017, le tableau récapitulatif des changements de périmètre depuis 2012

**Tableau n° 5 : Reports de charges²² hors titre 2 de la mission
Défense sur 2013 à 2016, ventilées par programme budgétaire**

en M€	au 31/12/2013	au 31/12/2014	au 31/12/2015	au 31/12/2016
P144	137,4	175,9	194,4	235,2
P146	2 375,2	2 340,7	1 982,6	1 735,6
P178	729,8	864,8	809	919,1
P212	209,4	116,7	102,9	209,2
Mission Défense	3 451,8	3 498,1	3 088,9	3 099,1

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

Après un pic à 20,3 M€ en 2015, le montant des intérêts moratoires payés diminue en 2016 à 14,6 M€. Cette baisse résulte en partie de l'amélioration des conditions de fin de gestion 2015 et de la fluidification de la chaîne de paiement.

1.5.2 Des restes à payer massifs, qui rigidifient la gestion

Les restes à payer de la mission *Défense* continuent leur croissance régulière et augmentent de plus de 10 % en quatre ans. Ils dépassent 50 Md€ fin 2016, soit 2,3 fois le montant annuel exécuté en HT2 par l'ensemble de la mission en 2016. Ces restes à payer concernent pour plus de 70 % les engagements pris sur le programme 146, dont les programmes d'armement s'étalent sur des dizaines d'années.

**Tableau n° 6 : Restes à payer de la mission Défense sur 2013 à 2016,
ventilés par programme budgétaire**

en M€	au 31/12/2013	au 31/12/2014	au 31/12/2015	au 31/12/2016
P144	1 480,4	1 487,2	1 487	1 513,7
P146	34 585,2	35 964,1	35 671,7	35 972,6
P178	6 680,6	6 570,4	7 847,3	9 423,5
P212	2 898,5	3 013,4	3 087,5	3 481,3
Mission Défense	45 644,7	47 035,1	48 093,5	50 391,1

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

²² La notion de report de charge au ministère de la défense ajoute aux dépenses obligatoires les avances dues et non réglées. Le report de charge au sens du décret GBCP tel que modifié le 23 janvier 2017, c'est-à-dire sans les avances dues et non réglées, s'établissent à 3 010,0 M€ en 2016.

Les restes à payer sont nécessaires pour conduire des programmes de long terme, en particulier les programmes d'armement, de maintien en condition opérationnelle ou d'infrastructure. Cependant les niveaux préoccupants atteints en 2016 ôtent toute marge de manœuvre en gestion. En cas d'aléa sur la ressource budgétaire, le seul levier de flexibilité en gestion consiste à renégocier les contrats pluriannuels, souvent avec un impact global financier défavorable pour le ministère de la défense. La répartition de ces restes à payer entre les différents programmes budgétaires a évolué : ceux du programme 178 ont progressé de 41 % entre 2013 et 2016, et leur proportion dans les restes à payer de la mission a augmenté de plus de 4 %.

Les autorisations d'engagement affectées non engagées connaissent une hausse importante depuis 2014. Cette hausse, principalement portée par le programme 146, est liée au fait que les différents programmes d'armement lancés depuis le début de la LPM rigidifient la gestion des années à venir.

Tableau n° 7 : Autorisations d'engagement affectées non engagées (AEANE) de la mission *Défense* sur 2013 à 2016 ventilées par programme budgétaire

en M€	au 31/12/2013	au 31/12/2014	au 31/12/2015	au 31/12/2016
P144	54,3	50,3	0,3	0,3
P146	6 647,3	4 887,1	9 022,6	12 639,2
P178	1 251,9	1 169,1	1 040,7	1 117,3
P212	339,5	403,4	647,6	691,4
Mission <i>Défense</i>	8 293,1	6 509,9	10 711,2	14 448,2

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

1.5.3 Une perte de visibilité de la trajectoire pluriannuelle

La référence de la LPM actualisée n'est plus à jour depuis le Conseil de défense d'avril 2016.

Le rapport joint au PLF 2017 justifie le montant des financements associés à ce Conseil de défense, mais un décalage important (0,44 Md€) existe dès cette annuité 2017 entre le montant correspondant à l'annuité de la LPM modifiée (32,11 Md€, hors ressources exceptionnelles) augmentée des « besoins reconnus » en Conseil de défense 2016 (annuité 2017 de 0,77 Md€) qui se monte à 32,88 Md€ d'une part, et les crédits hors CAS *Pensions* du PLF 2017 qui se montent à 32,44 Md€ d'autre part.

Une actualisation formelle de la LPM à chaque décision modifiant les objectifs et jalons physico-financiers serait néanmoins souhaitable afin de respecter les dispositions de l'article 34 de la Constitution (« *Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation* »).

En l'absence de telle actualisation et de compte-rendu public du Conseil de défense, la seule trajectoire formalisée est celle des besoins du ministère de la défense, régulièrement actualisée par l'exercice annuel de version actualisée du référentiel (VAR) qui couvre une période glissante de six ans.

La mise en cohérence des exercices de programmation et de gestion budgétaires avec des trajectoires capacitaires et financières cohérentes entre elles et stables sur le moyen terme est une condition de l'efficacité de la mission *Défense*, compte tenu des investissements de long terme et de la rigidité de ses dépenses. Les lois de programmation militaire sont nées de ce besoin d'une vision pluriannuelle des financements dévolus à la mission *Défense*. L'intervention répétée du Conseil de défense dans ce processus sans que la LPM ne soit actualisée simultanément renvoie les arbitrages budgétaires aux débats en loi de finances annuelles, ce qui ne donne pas de garanties comparables de financement.

Les restes à payer, massifs et en croissance, rigidifient la dépense sur le long terme et menacent la soutenabilité de la mission *Défense*.

Le décalage entre les lois de finances annuelles et les exercices de programmation militaire risque de s'accroître en l'absence de visibilité sur une trajectoire pluriannuelle.

La Cour recommande que la trajectoire pluriannuelle actualisée des financements de la mission *Défense* fasse l'objet d'une loi de programmation ou d'une actualisation de la loi programmation en vigueur.

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

2.1.1 Une programmation fiabilisée, aucune insuffisance de titre 2 constatée hors OPEX/MISSINT

Les dépenses de personnel étaient un sujet d'inquiétude au ministère de la défense depuis la mise en place du logiciel Louvois. La perte de maîtrise du processus de paiement des soldes avait conduit à des indus importants versés aux militaires, dont le recouvrement a pu s'avérer problématique. Ces indus ont rendu délicat l'exercice de programmation budgétaire, tant pour les soldes que pour les pensions.

La programmation des crédits de titre 2 a, en 2016, été maîtrisée, avec une prévision en DPGCEP à 11 355 M€ (hors CAS *Pensions* et hors OPEX), et une exécution à 11 415 M€, soit une erreur de l'ordre 0,5 %.

Cet écart recouvre en réalité de multiples aléas, pour certains non prévisibles : mesures catégorielles adoptées en Conseil de défense d'avril 2016 (+ 43 M€), revalorisation du point d'indice de la fonction publique (+ 23 M€), moindre coût du schéma d'emploi (- 52 M€), variation du solde des recouvrements et des nouveaux indus Louvois par rapport aux estimations initiales (- 10 M€).

L'amélioration de la qualité de la programmation budgétaire est néanmoins un progrès. Elle a évité le financement par décret d'avance de l'insuffisance de titre 2 par l'annulation ou le report de dépenses d'investissement sur le programme 146.

2.1.2 Une croissance des dépenses de personnel maîtrisée en apparence

Les dépenses de personnel se scindent en quatre catégories dans les prévisions du ministère : les dépenses de socle, le hors-socle, les OPEX et le CAS *Pensions*.

Pour une plus grande lisibilité, et au vu des modes de financement des MISSINT, il paraîtrait logique de regrouper les dépenses OPEX et MISSINT, au lieu d'intégrer les MISSINT dans les dépenses de socle. Les dépenses de titre 2 liées au MISSINT sont en effet désormais très dépendantes du niveau d'activité de l'opération *Sentinelle*. Elles ne devraient pas être considérées comme des dépenses permanentes et automatiques.

Les dépenses de socle s'élèvent en 2016 à 40,15 k€/ETPT, contre 40,05 k€/ETPT en 2015, soit une croissance de 0,26 % (+ 27 M€ à iso-effectif). La croissance est liée aux mesures catégorielles issues du Conseil de défense d'avril 2016 et à la revalorisation du point de la fonction publique. Cette faible progression de la dépense par ETPT s'explique par l'importance des nouveaux recrutements.

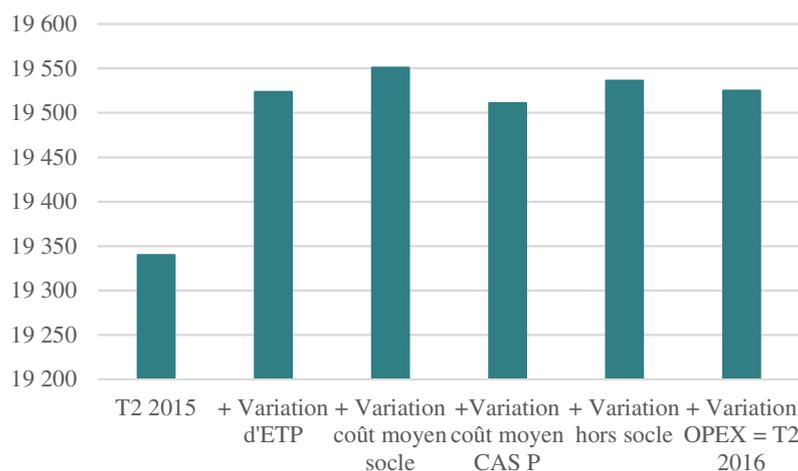
Les dépenses hors-socle s'élèvent à plus de 700 M€ depuis plusieurs années. Elles sont relativement peu dépendantes des effectifs. Elles augmentent de 25 M€ entre 2015 et 2016²³, la baisse des dépenses liées aux restructurations (de 158 M€ à 131 M€) étant compensée par les dépenses liées à la réserve (de 78 M€ à 101 M€). Les dépenses de chômage (155 M€) ou l'indemnisation liée à l'exposition à l'amiante (94 M€) restent à des montants élevés. Le ministère de la défense continue, en dépit d'une hausse des effectifs, à supporter des charges importantes de restructuration (indemnités de départ volontaire et transformation des services).

Enfin les dépenses de CAS *Pensions* baissent en 2016 à 29,43 k€/ETPT, contre 29,58 k€/ETPT en 2015 (- 0,51 %), soit une économie de 40 M€ à iso-effectif. Cet effet peut être conjoncturellement lié au fait que le schéma d'emploi repose sur une hausse des effectifs (+2 944 ETP), qui comprend en brut une baisse du nombre d'ouvriers d'État (- 1 014 ETP), lesquels ont un poids particulièrement important au travers de la subvention d'équilibre au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE).

Le graphique ci-dessous récapitule ces différents effets : le principal est la variation du schéma d'emploi (+ 184 M€ avec les coûts 2015), le socle et le hors-socle contribuant à la croissance du T2 (+27,4 et + 25 M€ respectivement), quand le CAS *Pensions* et les OPEX sont en baisse (respectivement -40 M€ et -10 M€). Le CAS *Pensions* et les dépenses de socle sont calculées à iso-effectif 2016 pour éviter de coupler la variation du schéma d'emploi et la variation du coût unitaire.

²³ Les dépenses de hors-socle croissent de 3 M€ à périmètre constant, le reste de l'augmentation étant lié à l'inclusion en 2016 des cotisations sociales de la réserve et de la non-activité.

Graphique n° 3 : Décomposition des causes de la variation des crédits de titre 2 de la mission *Défense* entre 2015 et 2016, en M€, CAS Pensions inclus



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

2.1.3 Les effectifs du SIAé rémunérés sur des crédits hors titre 2

Le Service Industriel Aéronautique (SIAé), par ailleurs gestionnaire du compte de commerce 902, dispose de personnels civils et militaires gérés par le P212. Cependant les crédits de titre 2 rémunérant ces personnels sont rétablis par le compte de commerce (248 M€ en 2016), ce dernier étant approvisionné quasi-exclusivement par des crédits de titre 3 des P178 et P146 (SIMMAD et DGA).

Ce schéma budgétaire historique, compatible avec l'ordonnance 59-2 en vigueur lors de la création du compte de commerce, est censé permettre plus de flexibilité au niveau des recrutements. Ce service industriel est en effet réputé avoir une charge assez variable. Il n'a cependant pas d'intérêt pour les personnels militaires (71,3 M€ en 2016), dont le nombre est contingenté et dont l'affectation est décidée par les employeurs organiques, ni pour les ouvriers d'État (119,1 M€ en 2016), dont le plafond est également fixé en loi de finances initiale.

La transformation de crédits de titre 3 des P178 et P146 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 relative au compte de commerce 902.

2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État

Le titre 3 de la mission *Défense* ne regroupe pas que des dépenses de fonctionnement du fait de l'imputation de certaines dépenses d'investissement sur ce titre. De ce fait un agrégat spécifique a été mis en place.

L'agrégat « fonctionnement » comprend les opérations stratégiques « activités opérationnelles » (OS AOP) et « fonctionnement et activités spécifiques » (OS FAS).

L'opération stratégique « AOP » suit les dépenses directement liées aux activités opérationnelles et à l'entraînement des forces. Elles comprennent notamment les dépenses de carburants opérationnels et le soutien spécifique afférent (soutien santé, soutien pétrolier, soutien munitions, *etc.*).

L'opération stratégique « FAS » comprend les dépenses de fonctionnement courant des services (dépenses immobilières, entretien des infrastructures, budgets de communication et relations publiques, prestations intellectuelles) ainsi que des dépenses plus spécifiques comme celles liées à la déconstruction des installations nucléaires et des subventions et transferts (dont l'accompagnement des restructurations par le fonds de restructuration de la défense - FRED).

Les dépenses de l'agrégat « fonctionnement » exécutées en 2016 atteignent 3,4 Md€, un niveau légèrement supérieur au montant prévu en LFI mais globalement stable par rapport aux années précédentes.

Dépenses de l'agrégat « fonctionnement » de la mission *Défense*

CP en M€	Exec. 2013	Exec. 2014	LFI 2015	Exec. 2015	LFI 2016	Exec. 2016
À périmètre courant	3 597,1	3 503,8	3 432,4	3 478,0	3388,26	3444,57
À périmètre constant	3 607,2	3 503,8	3 432,4	3 478,0	3388,26	3444,57

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

Le ministère ne semble pas considérer que le transfert d'une partie des frais de fonctionnement du SEA sur le compte de commerce 901 (25,5 M€) constitue une mesure de périmètre, bien que ces dépenses soient désormais pour partie remboursées par les clients hors défense du SEA.

2.3 Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention s'élèvent à 315 M€ en 2016, en augmentation par rapport à 2015 (256 M€) et la programmation (270 M€) mais en deçà de l'exécution 2014 (379 M€).

En segmentant par catégorie, la majeure partie des contributions (201 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. Ce montant est en hausse en 2016 (152 M€ en 2015), malgré la part des dépenses d'intervention au bénéfice de ces OPEX en baisse (12 M€ en 2016 contre 26 M€ en 2015 et 95 M€ en 2014).

La seconde grande catégorie de dépenses (63,3 M€) est constituée par les contributions aux agences opérant des programmes d'armement (programme 146 – 4,9 M€), à l'Institut Saint-Louis (programme 144 – 17,7 M€) et au gouvernement de la République de Djibouti (programme 144 – 26,9 M€ en 2016 contre 19 M€ en 2015) ainsi qu'au CEA (14 M€ sur le programme 146, à la suite du transfert du centre de la DGA de Gramat au CEA intervenu en 2010). L'augmentation de la contribution versée au gouvernement de la République de Djibouti fait suite à une mesure de périmètre évaluée en programmation 2016 à 4,77 M€ concernant l'imposition des soldes et des traitements du personnel civil et militaire français à Djibouti qui depuis le 1^{er} mai 2014 ne relèvent plus de la République de Djibouti mais de la République française. Ce nouvel assujettissement fiscal majore les rentrées fiscales de l'État et alourdit la contribution différentielle à la charge du programme 144, d'où la mesure arrêtée au PLF 2016 pour compenser les conséquences du nouveau dispositif.

Enfin la dernière catégorie 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 se montent à 22,4 M€, en baisse rapport à 2015 (30 M€).

2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières

2.4.1 Les partenariats public-privés montent en puissance depuis la réception du projet Balard en 2015

La mission *Défense* est engagée dans six partenariats public-privé (PPP) en 2016, du fait de la sortie du PPP ISAE du périmètre de la mission *Défense*²⁴. Ces PPP représentent un engagement total de 7,18 Md€ courants. Aucun nouveau partenariat n'a été signé au cours de l'année 2016. Les engagements actuels courent jusqu'à 2042.

Les annuités relatives aux PPP sont en croissance continue de 127 M€ en 2014 à 292,3 M€ en 2016, principalement du fait du projet Balard après sa mise en service en 2015. L'annuité pour Balard a en effet crû de 58,4 M€ en 2014 à 220,9 M€ en 2016, excédant, du fait de travaux supplémentaires, la prévision initiale pour 2016 (182,8 M€). L'écart entre prévision et exécution s'explique par un versement ponctuel relatif à la phase 2 de la rénovation de la parcelle Est : le montant annuel pour le PPP Balard doit désormais se stabiliser autour de 180 M€/an.

2.4.2 Des dépenses d'investissement en nette croissance

Les dépenses de titre 5 ne reflètent pas la totalité des investissements effectivement réalisés car une partie d'entre eux est portée par des crédits de titre 3. L'agrégat « équipement »²⁵ qui permet d'analyser les dépenses d'investissement avait connu une nette croissance en 2015 (17,3 Md€ contre 15,8 Md€ en 2014) et se stabilise à ce niveau en 2016 (17,3 Md€), au-delà du montant programmé en LFI de 16,7 Md€.

Cette sur-exécution couvre des différences importantes entre programmes, avec une sous-exécution de 162,7 M€ pour le programme 146 (dont 119,7 M€ de sous-exécution sur les PEM) et une sur-exécution de 661,2 M€ pour le programme 178.

²⁴ Le PPP ISAE est sorti du périmètre de la mission *Défense* car le cocontractant n'est pas le ministère de la défense mais l'école elle-même.

²⁵ L'agrégat « équipement » comprend les opérations stratégiques PEM (programmes à effet majeur), EPM (entretien programmé des matériels), EPP (entretien programmé du personnel), AOA (autres opérations d'armement), EPA (environnement des programmes d'armement), EAC (Équipement d'accompagnement), INFRA (infrastructure de défense), dissuasion, prospective et préparation de l'avenir et renseignement.

Les opérations stratégiques dont l'exécution est supérieure à la programmation reflètent les priorités fixées par les Conseils de défense de 2015 et 2016 : 77,5 M€ pour l'OS « renseignement », 457,7 M€ pour l'EPM, 175,2 M€ pour l'EAC et 80,3 M€ sur l'OS « infrastructure » du programme 212.

Tableau n° 8 : Principaux agrégats des dépenses d'investissement de la mission *Défense* entre 2014 et 2016

(CP en M€)		2014	2015	2016
Programmes à effet majeur (PEM)	LFI	4 979,9	4 001,5	5 620,7
	exécution	5 295,3	5 362,2	5 501
Autres opérations d'armement (AOA)	LFI	1 253,8	884,1	1 242,7
	exécution	1 136,5	2 146 ⁽¹⁾	1 259,2
Dissuasion (DIS)	LFI	2 658,4	3 369,4	3 647
	exécution	3 418,0	3 133,6	3 521,8
Entretien programmé des matériels (EPM)	LFI	3 082,6	3 224,3	3 385,9
	exécution	3 177,0	3 741,8	3 853,6
Infrastructure (INFRA)	LFI	708,1	867	878,3
	exécution	865,5	812,1	958,6

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 en 2015 sur le programme 146 résulte des crédits budgétaires qui, mis en place à la fin de l'exercice 2015 pour pallier l'absence des ressources exceptionnelles, n'ont pas pu être totalement consommés et ont été partiellement gelés et reportés sur l'exercice 2016 (590 M€) : les 2,14 Md€ attendus sur le CAS *Fréquences* ont, en effet, été transformés en crédits budgétaires en LFR 2015 et partiellement reportés sur 2016.

Concernant le programme 178, l'augmentation significative correspond aux efforts supplémentaires en matière de maintien en condition opérationnelle (MCO, OS « EPM ») 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 MISSINT.

Les dépenses d'investissement se stabilisent à un haut niveau (17,3 Md€ en 2016). Leur évolution résulte à la fois de l'augmentation de certaines dépenses faisant l'objet des priorités fixées en Conseil de défense, notamment concernant l'EPM, et de diminutions portant sur d'autres opérations stratégiques telles que les PEM.

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.

Ce périmètre évoluera en 2017 avec la création de l'opérateur « École navale » par le décret 2016-1427²⁶, qui sera rattaché au programme 178.

2.5.1 Une exécution 2016 au-delà de la LFI

Pour les dix opérateurs pour lesquels le ministère de la défense est chef de file, l'exécution 2016 excède la LFI, tant pour les subventions pour charge de service public (SCSP – titre 3) que pour les dotations en fonds propres (DFP – titre 7).

Les SCSP atteignent 332,9 M€, soit 3,4 M€ au-delà de la programmation en LFI, notamment du fait de versements complémentaires au profit des musées (+ 0,7 M€) et d'un versement à l'École Polytechnique (+ 3,1 M€), la réserve permettant de limiter cette sur-exécution. La chute de fréquentation des musées franciliens a pesé sur les recettes de billetterie. Concernant l'École Polytechnique, 2,7 M€ sont liés aux premières mesures

²⁶ Décret n° 2016-1427 du 21 octobre 2016 relatif à l'École navale

de la mise en place du plan Attali²⁷ et 0,4 M€ à un premier versement à l'EPA Paris-Saclay pour l'aménagement de la ZAC du quartier de l'École Polytechnique. 3,6 M€ doivent encore être versés à l'EPA Paris-Saclay pour cet aménagement.

Les DFP sont très au-delà de ce que prévoyait la LFI, atteignant 36,75 M€ contre 12,48 M€ anticipés. Cette sur-exécution de 24,27 M€ combine une dotation à l'ONERA pour le renforcement de sa soufflerie de Modane (15 M€), des dotations aux musées (10 M€) et un renforcement des moyens de l'École Polytechnique (2,4 M€), les autres opérateurs ayant compensé en partie ces dotations supplémentaires.

La dotation au musée des armées pour 1,5 M€ est destinée à l'acquisition d'une œuvre, celle au musée de la marine de 8,5 M€ correspond aux premiers travaux de la rénovation du palais Chaillot.

2.5.2 Une hausse des dépenses anticipée pour 2017

Le financement des opérateurs de la mission *Défense* est en hausse de + 41 M€ entre la LFI 2016 et la LFI 2017. Cette hausse ne s'explique qu'en partie par la création de l'établissement public « École navale » (30 M€).

La poursuite du plan Attali pour l'École polytechnique conduit ainsi, au-delà du complément de subvention de 7,1 M€, à attribuer 30 M€ d'autorisations d'engagement pour l'année 2017 dans le cadre du volet immobilier du plan stratégique. Ces AE devront *in fine* conduire à la mise en place des crédits de paiement pour les années futures.

De la même manière, l'ISAE doit en 2017 payer 5,6 M€ pour la rénovation de son bâtiment principal d'enseignement après des engagements pris en 2016, augmentant d'autant sa dotation en fonds propres.

2.6 Les programmes d'investissement d'avenir

Le service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) a bénéficié d'une subvention de 0,41 M€ du PIA dans le cadre de deux projets du programme « Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique » (développement d'un SI dédié au partage de l'information nautique géographique – PING – et numérisation des archives remarquables du SHOM – ARCHIPEL). Ces montants sont

²⁷ Rapport de M. Bernard Attali sur l'avenir et la stratégie de l'École polytechnique – 6 juin 2015

particulièrement modestes en comparaison des 250 M€ consommés en 2015.

2.7 Les dépenses fiscales

La mission *Défense* porte cinq dépenses fiscales pour un montant total de 79 M€ en 2016, en hausse continue depuis 2013 (53 M€). 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 (47 M€, 28 094 bénéficiaires en 2015) : 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. La croissance du nombre de réservistes fait mécaniquement croître cette dépense fiscale, l'anticipation étant à une hausse de 3 M€ en 2017.

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 modifié en LFI 2016 puis en LFR 2016 sans être réévalué à ces occasions. Les zones de restructuration de la défense existent depuis 1995. Le crédit d'impôt est ouvert pour trois ans à compter du 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle la commune est reconnue comme zone de restructuration de la défense. Deux nouveaux arrêtés ont été pris en 2016²⁸ pour étendre les communes concernées par ce dispositif, prorogeant d'autant la durée d'application de cette dépense fiscale.

De même, la dépense fiscale 230605 (exonération du bénéfice des entreprises créées en zone de restructuration défense), évaluée à 15 000 €/an pour les entreprises bénéficiaires, a été étendue en 2016²⁹, l'exonération passant de 3 à 6 ans après la reconnaissance de la commune.

La dépense fiscale 120141 (exonération d'impôt de l'indemnité de départ volontaire versée dans le cadre d'une restructuration du ministère de la défense, 4 M€ en 2016) s'élève à plus de 8 000 € par bénéficiaire et pourrait être réévaluée en regard du nouveau paradigme de la mission *Défense*. Créée par la LFI 2009 et prorogée par la LPM 2014-2019, cette

²⁸ Arrêté du 8 février 2016 et Arrêté du 2 novembre 2016 relatifs à la délimitation des zones de restructuration de la défense.

²⁹ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, article 76

dépense fiscale devra être revue avant sa prorogation au-delà de 2019, en application de l'article 20 de la LPFP 2014-2019.

Les dépenses fiscales ne sont pas évaluées et ne semblent pas non plus pilotées. Le ministère de la défense estime ne pas avoir les moyens d'une telle évaluation. Il considère que celle réalisée en 2010 pour le rapport Guillaume suffit. La Cour maintient sa recommandation de 2015 d'évaluer ces dispositifs fiscaux au regard de leur efficacité, et d'envisager, le cas échéant, leur modification ou leur suppression, en particulier dans le nouveau contexte de la mission *Défense*.

3 LA QUALITE DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF

3.1.1 La fin des rétablissements de crédits depuis le CAS Immobilier

Le ministère de la défense avait eu recours à des rétablissements de crédits depuis le CAS *Immobilier* lors des exercices budgétaires précédents, afin de pouvoir mobiliser les ressources exceptionnelles inscrites en loi de programmation budgétaire. La Cour avait critiqué ce mécanisme lors des précédentes notes d'exécution budgétaire du fait de son incompatibilité avec l'article 21-II de la LOLF.

En 2016, les consommations depuis le CAS *Immobilier* l'ont été exclusivement par consommation directe, sans rétablissements de crédits, conduisant à un montant consommé en baisse (124 M€ en 2016 contre 186 M€ en 2015). La Cour salue le retour au droit budgétaire concernant les crédits issus du CAS *Immobilier*.

L'extension du périmètre des dépenses du CAS *Immobilier*, par l'article 42 de la LFI 2017, aux dépenses d'investissement ou d'entretien du propriétaire réalisées par l'État sur les infrastructures opérationnelles du ministère de la défense, devrait faciliter la mobilisation des ressources issues des cessions immobilières.

Les prévisions de cessions s'élèvent à 364 M€, dont 200 M€ pour l'îlot St Germain, 87 M€ pour l'hôtel de l'artillerie et 77 M€ de cessions régionales. Le mécanisme de décote pour les cessions aux bailleurs sociaux instauré par la loi 2013-61³⁰ a diminué de 9,2 M€ la valeur de cession de la caserne Gardanne à Roquebrune Cap-Martin en 2016. Ces ressources issues de cession immobilière continuent d'être relativement aléatoires : si le niveau des ressources exceptionnelles a considérablement baissé après l'actualisation de la LPM en juillet 2015, passant de 1,34 Md€³¹ sur 2017-2019 à 0,45 Md€³², la Cour considère qu'elles ne sauraient pouvoir

³⁰ Loi 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, article 3

³¹ Montant porté à 1,94 Md€ par la LPFP 2014-2019.

³² L'annuité 2017 des ressources exceptionnelles était prévue à 0,15 Md€, contre 0,25 Md€ en LFI 2017.

équilibrer les dépenses de fonctionnement d'un ministère régalien, et maintient sa recommandation en ce sens.

3.1.2 Le statut des intérêts générés par la trésorerie en dehors de la zone budgétaire

La note d'exécution budgétaire 2015 avait été l'occasion de relever que le reversement de 187 M€ des comptes de l'OCCAr sur le budget de la mission *Défense* en 2015 n'était pas constitué uniquement du remboursement d'avances non consommées, mais d'intérêts générés par la trésorerie (pour 151 M€). La Cour recommandait, conformément à l'article 6 de la LOLF, de faire apparaître ces recettes dans le budget de l'État.

En effet, 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 10³³. 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 rétrocession effectuée en 2015 a été comptabilisée comme un rétablissement de crédits : si la restitution d'une avance de trésorerie en rétablissement de crédits satisfait aux conditions posées par l'article 17-IV de la LOLF, ce rétablissement de crédits ne saurait concerner les intérêts générés par la trésorerie, qui ne sont pas une « restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ». Il s'en déduit *a minima* que les intérêts générés par la trésorerie auprès de l'OCCAr, à hauteur de 151 M€, ne sont toujours pas retracés en recettes dans le budget de l'État.

La trésorerie de l'État auprès d'autres organismes ou sociétés publics ou privés offre une situation similaire. L'État a accordé sa garantie, par l'article 62 de la loi de finances pour 1979³⁴, à plusieurs sociétés privées, dans le cadre de marché d'armements à l'exportation. Ces garanties ont pu donner lieu à des dotations budgétaires permettant de couvrir les provisions correspondantes. Ces dotations peuvent, si le contrat est exécuté sans que le risque ne se réalise, donner lieu à un reversement à l'État. Par ailleurs, l'État était autorisé au titre de cette même loi de finances à placer de la trésorerie auprès de ces sociétés, sous réserve d'un accord du ministre de l'économie et des finances.

³³ "The Finance Division shall call the contributions from Nations and deposit the funds received in interest bearing bank accounts"

³⁴ Loi n°78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979

La Cour maintient sa recommandation portant sur l'inscription en recettes au budget de l'État des intérêts générés par la trésorerie auprès de l'OCCAr, et l'étend aux intérêts générés par la trésorerie de l'État auprès d'autres organismes ou sociétés publics ou privés.

3.2 La démarche de performance

3.2.1 Un dispositif améliorable

Le dispositif de performance a connu des adaptations, plus ou moins importantes selon les programmes, chaque année depuis 2014. Ces adaptations permettent de prendre en compte des changements de contexte (nouveaux contrats opérationnels au 1^{er} janvier 2014) ou d'organisation (réorganisation des crédits T2 en 2015) et d'améliorer le dispositif (instructions de la DB incitant à réduire le nombre d'objectifs et d'indicateurs). Ce souci d'adaptation et d'amélioration doit être concilié avec la stabilité des indicateurs, souhaitable afin de pouvoir tirer des enseignements des trajectoires sur plusieurs années.

Le PAP 2016 de la mission *Défense* compte 17 objectifs et 27 indicateurs. Trois indicateurs de la mission représentent 80 % de ses crédits hors pensions.

L'exploitation des résultats des indicateurs pour informer le Parlement et les citoyens, avec transparence et simplicité, sur la qualité de la gestion est compliquée par l'absence d'éléments de chiffrage des coûts directement associés aux indicateurs. De telles améliorations seraient également souhaitables pour permettre une valorisation effective des informations issues de la performance par les décideurs et gestionnaires à tous niveaux pour améliorer l'efficacité et l'efficience des actions menées.

De ce point de vue, la construction progressive de la comptabilité analytique mise en place progressivement dans Chorus est un outil qui devra être valorisé pour améliorer la démarche de performance. La mise en production le 31 octobre 2016 du premier modèle sur le maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres est un premier pas, dont l'apport à la démarche de performance devra être explicité.

Le croisement d'indicateurs de résultat et de coût peut également être un moyen d'améliorer l'information suivie. Ainsi, l'indicateur 5.2 du PAP 2014, relatif au coût annuel de la reconversion par personnel reclassé, complétait utilement l'indicateur relatif au taux de reclassement du personnel militaire. Il a cependant été supprimé à partir du PLF 2015.

À l'inverse, des indicateurs ne suivant que des allocations de moyens financiers ne permettent pas de fonder une démarche de performance. Ainsi l'indicateur 1.1 du programme 144 relatif au « taux de coopération européenne en matière de prospective, de recherche et de technologie » reflète uniquement la part des contributions financières françaises dans les arrangements techniques bilatéraux ou multilatéraux, sans prendre en compte l'intérêt des retours attendus.

L'utilisation d'indicateurs globaux, dont la méthodologie de calcul complexe ne peut être entièrement appréhendée par la lecture des documents budgétaires, limite également la portée des enseignements que l'on peut tirer des résultats communiqués. C'est le cas des indicateurs dont le calcul se fonde une somme pondérée de jalons difficiles à appréhender, tels que l'indicateur 3.1 « taux de progression des technologies spécifiques nécessaires à la défense » du programme 144, le sous-indicateur relatif à la DIRISI au sein de l'indicateur 3.1 du programme 178 ou l'indicateur 1.1 « taux de réalisation des équipements » du programme 146. Sur ce dernier exemple, le sous-indicateur relatif au « taux de réalisation des livraisons valorisées » mériterait d'être mieux mis en valeur, d'autant que sa trajectoire à la baisse est préoccupante (80,8 % en 2013, 77,5 % en 2014 et 62,7 % en 2015 pour une cible de 85%).

En outre, l'indicateur 5.1 du programme 212 relatif à l'efficacité des ressources humaines semble défini de manière trop restreinte pour pouvoir éclairer l'un des enjeux majeurs actuels du ministère de la défense puisqu'il exclut les effectifs travaillant sur la liquidation de la paie des militaires.

Enfin, certains indicateurs relèvent d'une méthodologie difficile à objectiver à la lecture des documents budgétaires. C'est le cas du sous-indicateur « capacité d'anticipation opérationnelle » comparant « le nombre de crises dont l'analyse a permis une réaction adaptée et en temps utile de nos forces par rapport à l'ensemble des crises impliquant les intérêts de la France », mesuré en pourcentage du nombre de crises.

L'introduction, à la suite des travaux interministériels, des ratios d'entretien introduits pour suivre l'efficacité immobilière est en revanche à saluer même si le renseignement de ces indicateurs n'est pas encore effectif.

3.2.2 Des indicateurs pertinents conduisant à des constats préoccupants

Les résultats de certains des indicateurs de performance tels que définis et suivis actuellement conduisent à des constats préoccupants qui appellent une réflexion de fond sur les moyens d'y remédier. C'est le cas :

- de l'incapacité à atteindre les niveaux d'activité et d'entraînement suivis par l'indicateur 5.1 du programme 178, alors même qu'ils s'appuient sur des normes de l'OTAN et qu'ils font l'objet d'une priorité ministérielle inscrite dans les lois de programmation militaires depuis 2003 ;
- des taux de disponibilité des matériels par rapport aux exigences des contrats opérationnels (indicateur 5.2 du programme 178) qui sont pour plusieurs d'entre eux très préoccupants, d'autant plus que le calcul global masque des taux encore inférieurs pour certains matériels ;
- des contrats opérationnels d'intervention et de protection qui ne sont pas remplis en totalité (indicateurs 4.1 et 4.2 du programme 178).

La Cour recommande d'améliorer certains indicateurs de performance trop ciblés sur les moyens, trop complexes, de nature subjective ou qui ne peuvent être mis en regard avec les coûts associés.

Certains indicateurs pertinents mettent en lumière des constats préoccupants sur la persistance de normes d'activité non atteintes, de taux de disponibilité faibles et de contrats opérationnels non tenus.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015

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

Réponse : « *Le montant des ressources issues de cessions sur la période de la LPM 2014-2019 avait été porté à 8,45 Md€ dont 5,76 Md€ de produits de cessions de fréquences hertziennes, 2 Md€ au titre du PIA, 636 M€ au titre des cessions immobilières et 50 M€ au titre des cessions de matériels militaires.*

L'actualisation de la LPM en juillet 2015 a largement diminué le recours aux ressources exceptionnelles, pour les ramener à 0,8 M€ sur la période 2016-2019.

En effet, sur cette période, les ressources liées au produit de la cession de la bande de fréquences des 700 MHz inscrit sur le compte d'affection spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État » sont remplacées par des crédits budgétaires de la mission « Défense ».

L'actualisation de la LPM a ainsi permis de remédier aux éventuelles incertitudes, tant en termes de calendrier que de montant, liées à l'obtention des ressources tirées de ce CAS « Fréquences ».

Pour la seule année 2016, la LPM actualisée pour 2015-2019 a ainsi remplacé 1,649 Md€ de recettes exceptionnelles du CAS fréquence en crédits budgétaires et 50 M€ en recettes issues de cessions soit une diminution de 1,599 Md€ de ressources exceptionnelles.

Les recettes issues de cessions (« recettes exceptionnelles ») du budget 2016 de la mission Défense ne représentaient plus que 0,8% des crédits ouverts en loi de finances initiale :

- 50 M€ de ressources issues de cessions de matériels militaires ;
- 200 M€ de ressources de cessions immobilières.

Ces ressources peuvent donc être qualifiées de « résiduelles » compte tenu de la sécurisation de la quasi-totalité des ressources programmées du ministère. »

La Cour maintient sa recommandation pour les recettes exceptionnelles persistantes. La partie de recommandation portant sur la régularité budgétaire de l'utilisation des ressources issues du CAS Immobilier est considérée comme suivie.

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.

Réponse : *« Les dépenses OPEX/MISSINT résultent de décisions, par nature imprévisibles, d'engagement des forces prises par le Président de la République. »*

Ainsi, la programmation du financement des opérations extérieures repose sur une dotation prévisionnelle annuelle dans le budget de la mission « Défense » en adéquation avec les contrats opérationnels et les priorités stratégiques définis dans le Livre blanc relatif à la défense et à la sécurité nationale de 2013. Cette dotation prévisionnelle est complétée des éventuels remboursements issus d'autres départements interministériels ou d'organismes internationaux. Un financement complémentaire en cours d'année destiné à couvrir les surcoûts nets constatés sur le périmètre OPEX est mis en œuvre le cas échéant. Ce surcoût est préfinancé en trésorerie par le ministère de la défense.

De la même manière, le financement des MISSINT est susceptible de connaître des évolutions en cours d'exercice par rapport à la programmation initiale. Ainsi, la décision prise par le Président de la République, à la suite de l'attentat de Nice en juillet 2016, de prolonger le déploiement de Sentinelle à hauteur de 10 000 militaires sur le territoire national au-delà de la date initialement prévue, comme l'évolution des modalités de mise en œuvre retenues (mobilité et renforcements provinciaux) après l'attentat de Saint-Etienne-de-Rouvray, ont conduit à une majoration du surcoût MISSINT à couvrir en plus des estimations initiales.

Les dépenses d'interventions de la mission doivent être distinguées entre les crédits destinés à l'action internationale de la France (P144, P146 et P178) et les politiques publiques tournées vers le territoire national (P212).

Dans la première catégorie, les programmes budgétaires 144, 146 et 178 soutiennent des contributions internationales (ONU, OTAN, UE) ou multilatérales (Institut Saint-Louis, Djibouti). Si l'échelle des montants concernés diffèrent tant en programmation qu'en exécution entre le P144 (exécuté 2016 : environ 55 M€), le P146 (exécuté 2016 : 25 M€), d'une part, et le P178 (exécuté 2016 : près de 201 M€), d'autre part, les dépenses d'intervention sur ces trois programmes présentent un point commun selon lequel le décalage constaté entre la programmation et l'exécution de ces dépenses de nature internationale résulte principalement des aléas induits par les schémas de financement où la France n'est pas l'unique financeur, ainsi qu'à une forte sensibilité au contexte international. Ainsi, l'augmentation de la participation française au budget de l'UE suite au référendum britannique n'a pu être anticipée.

Dans la deuxième catégorie, les dépenses positionnées sur le P212 (pour environ 35 M€ d'exécution 2016 provisoire) portent pour une grande part 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). Le décalage entre programmation et exécution résulte ici du type de financement du FRED, majoritairement lié à un versement des crédits après complétions des projets financés, exposant la Mission « Défense » au risque de disparition ou d'abandons de projets, non prévisible lors des travaux d'élaboration des lois de finances.

Cependant, le ministère développe des outils afin de fiabiliser en lien avec les responsables de programme l'expression des besoins, accordant à ce titre une attention particulière aux crédits d'intervention. Des actions de sensibilisation et de caractérisation fine des besoins permettent ainsi de réduire l'incertitude liée à la gestion de ces crédits destinés à honorer des dépenses régaliennes ou fortement discrétionnaires.

Le ministère de la défense s'attache à consolider en permanence les hypothèses utilisées en budgétisation, tout en s'inscrivant dans le cadre des hypothèses retenues par le Gouvernement (programme de stabilité, circulaires de la direction du budget).

La démarche de contrôle interne budgétaire engagée depuis plusieurs années porte ses fruits à travers les travaux de fiabilisation des imputations budgétaires et la meilleure prise en compte de l'effet des dysfonctionnements de Louvois sur les données budgétaires. A titre d'exemple, la programmation du CAS pensions s'est avérée de plus en plus robuste entre 2014 (excédent en fin de gestion : + 135 M€), 2015 (excédent avant actualisation de la LPM : 90 M€) et 2016 (excédent ramené à 34 M€).

La programmation des dépenses liées aux opérations intérieures et extérieures est effectuée dans le cadre des hypothèses retenues par la LPM actualisée, qui a maintenu la dotation OPEX à un niveau de 450 M€ (dont 170 M€ de masse salariale) et élevé le budget traditionnellement consacré aux opérations intérieures de 11 M€ à 26 M€. En LFI 2017, le budget consacré aux opérations intérieures est porté de 26 à 41 M€. Le niveau de la dépense sur ces opérations est étroitement lié à des décisions politiques allant au-delà des contrats opérationnels sur lesquels est bâtie la LPM actualisée.

Pour autant, même si la programmation de certains facteurs d'évolutions (schéma d'emploi, GVT) reste complexe en raison des nombreux déterminants individuels concernés, la masse salariale hors pensions et hors OPEX-MISSINT a été tenue en 2016. Pour la première fois depuis de nombreuses années, le ministère de la défense a terminé l'exercice sans faire appel à l'auto-assurance ministérielle pour faire face à un déficit sur la masse salariale, malgré des dépenses nouvelles induites par des décisions prises en cours de gestion. »

<p>La Cour maintient sa recommandation en la limitant à ce que les surcoûts OPEX et MISSINT fassent l'objet d'une programmation budgétaire sincère. La partie de recommandation portant sur la masse salariale et les dépenses d'intervention est considérée comme suivie.</p>
--

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

Réponse : « Sur les dix opérateurs de la mission dont le ministère de la défense assure la tutelle, neuf disposaient fin 2016 d'un contrat d'objectifs et de performance (COP). Seul le musée national de la marine ne dispose pas encore d'un COP. La conclusion de son nouveau COP a été décalée au premier semestre 2017 en raison de la nécessaire prise en compte de l'impact de la rénovation du palais de Chaillot.

L'année 2016 a été l'occasion d'un renouvellement des COP 2017-2021 de l'ensemble des écoles des quatre établissements d'enseignement supérieur sous tutelle ministérielle. Les COP de l'ensemble de ces établissements ont été signés par le ministre le 14 décembre 2016.

S'agissant de l'ONERA, le nouveau COP couvre également les années 2017-2021 et a également fait l'objet d'une signature par le ministre le 14 décembre 2016.

Concernant l'ECPAD, le COP couvre les années 2016 à 2019.

S'agissant de l'École navale, opérateur nouvellement créé dont le ministère assure la tutelle à compter du 1er janvier 2017 en vertu du décret n°2016-1427 du 21 octobre 2016, les travaux de rédaction du futur COP seront engagés en 2017. »

La Cour maintient sa recommandation, l'École navale devant en particulier faire l'objet d'un COP dès 2017.

4. Les dépenses fiscales doivent être évaluées de manière plus précise et, lorsqu'elles ne sont pas efficaces, être supprimées.

Réponse : *« Les dépenses fiscales ont été évaluées en concertation avec les services de la direction générale des finances publiques. Leur efficacité n'a pas été remise en cause par le Gouvernement. »*

La Cour maintient sa recommandation d'évaluer les dispositifs fiscaux au regard de leur efficacité, et d'envisager le cas échéant leur modification ou leur suppression, en particulier dans le nouveau contexte de la mission *Défense*.

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.

Réponse : *« En mars 2016, dans le cadre de la réponse à l'observation d'audit 5.2.09, la DGFIP avait adressé les éléments de réponse suivants :*

« Le reversement réalisé par l'OCCAR a été comptabilisé dans les comptes de l'État au 31 décembre 2015.

Il s'analyse comme la restitution de contributions versées par le MINDEF. Ce reversement résulte du constat de fonds disponibles excédentaires à l'OCCAR. Cette restitution a donc fait l'objet de rétablissements de crédit sur le budget de la défense qui finance l'OCCAR.

Les rétablissements de crédit générant une compensation de charges et de produits dans les comptes de l'État, le producteur des comptes effectue des retraitements à la demande du certificateur pour les enjeux les plus significatifs en opérations d'inventaires.

Une écriture d'inventaire a été comptabilisée sur les montants les plus significatifs pour décompenser les charges et les produits. Au terme de cette opération, 163,5 M€ sont ainsi comptabilisés au compte 72811. »

Ce traitement comptable, appliqué dès 2015 répond aux recommandations de la Cour, consistant à déclarer en recettes les intérêts générés par la trésorerie de la France auprès de l'OCCAR. »

L'écriture d'inventaire ne porte pas sur les intérêts générés par la trésorerie, faute de quoi elle viole les dispositions de l'article 6 de la LOLF. La Cour maintient ainsi sa recommandation portant sur l'inscription en recettes au budget de l'État des intérêts générés par la trésorerie auprès de l'OCCAr (151 M€), et l'étend aux intérêts générés par la trésorerie de l'État auprès d'autres organismes ou sociétés publics ou privés.

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 adaptées.

Réponse : « *Le ministère élabore un « coût budgétaire » des actions de politiques publiques dans le cadre de la comptabilité d'analyse des coûts (« CAC ») conformément à l'article 27 de la LOLF. Celle-ci est instrumentée dans Chorus et répond à une obligation réglementaire.*

Le ministère est toutefois très réservé sur l'intérêt et sur l'exploitation des données issues de cette CAC. En effet, la CAC produit un coût complet au niveau de l'action de politique publique qui constitue une maille d'analyse trop macroscopique pour être utilisée en pilotage opérationnel.

En revanche, les coûts progressivement produits par la comptabilité analytique (coût par prestations réalisées, coût d'entretien par type de matériel...) sont des éléments qui contribueront à terme à la valorisation des hypothèses physiques exprimées dans le cadre de l'élaboration budgétaire et ainsi étayer sa construction. »

La Cour maintient le suivi de sa recommandation.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

7. La Cour recommande que la trajectoire pluriannuelle actualisée des financements de la mission *Défense* fasse l'objet d'une actualisation de la loi programmation militaire en vigueur ou d'une nouvelle loi de programmation.
8. La Cour recommande de clarifier la prise en compte de la budgétisation des ressources exceptionnelles comme mesure de périmètre, en particulier son impact dans le temps sur la norme de dépense, pour garantir la sincérité de la programmation budgétaire dont témoigne cette substitution.

9. La Cour recommande d'améliorer la lisibilité des indicateurs de performance, trop souvent ciblés sur les moyens, trop complexes, de nature subjective ou qui ne peuvent être mis en regard avec les coûts associés.

Nouvelle numérotation	Recommandation	Ancienne numérotation
1.	Le recours aux ressources extrabudgétaires en programmation, incertaines dans leur montant et dans leur calendrier de réalisation, doit être limité.	1.
2.	Le ministère de la défense doit, avec le ministère chargé du budget, améliorer la sincérité de la loi de finances initiale en utilisant des hypothèses réalistes. Cette recommandation concerne la dotation budgétaire des OPEX et des MISSINT.	2.
3.	Le ministère doit renforcer le pilotage de ses opérateurs, notamment par la signature de contrats de performance.	3.
4.	Les dépenses fiscales doivent être évaluées de manière plus précise et, lorsqu'elles ne sont pas efficaces, être supprimées.	4.
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 ou d'autres organismes et sociétés publics ou privés.	5.
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.	6.
7.	La trajectoire pluriannuelle actualisée des financements de la mission <i>Défense</i> issue du	<i>nouvelle</i>

	Conseil de défense d'avril 2016 doit faire l'objet d'une actualisation de la loi programmation en vigueur ou d'une nouvelle loi de programmation.	
8.	La budgétisation des ressources exceptionnelles comme mesure de périmètre doit être clarifiée, en particulier son impact dans le temps sur la norme de dépense.	<i>nouvelle</i>
9.	L'effort d'adaptation et d'explication des indicateurs de performance doit être poursuivi afin de parfaire autant que possible leur lisibilité et leur utilité en gestion.	<i>nouvelle</i>

Annexe n° 1 : Liste des abréviations

ADP	:	Attribution de produits
AE	:	Autorisation d'engagement
AEANE	:	Autorisation d'engagement affectée non engagée
AOA	:	Autres opérations d'armement
AOPER	:	Indemnité de sujétion pour alerte opérationnelle
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
CNES	:	Centre national d'études spatiales
CP	:	Crédits de paiement
CRSD	:	Contrats de redynamisation des sites de défense
CSO	:	Composante spatiale optique (MUSIS)
DAF	:	Direction des affaires financières
DFP	:	Dotation en fonds propres
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
DPGECP	:	Document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnels
EAC	:	Equipements d'accompagnement
ECPAD	:	Etablissement de communication et de production de la défense
EPM	:	Entretien programmé des matériels

ETP	:	Equivalent temps plein
ETPT	:	Equivalent temps plein travaillé
FDC	:	Fonds de concours
FELIN	:	Fantassin à équipements et liaisons intégrés
FOT	:	Force opérationnelle terrestre
FRED	:	Fonds des restructurations de la défense
FSPOEIE	:	Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État
GVT	:	Glissement vieillesse - technicité
HT2	:	Hors titre 2
IGF	:	Inspection générale des finances
IRSN	:	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
ISAE	:	Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace
ITAOPC	:	Indemnités pour temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires
LFI	:	Loi de finances initiale
LFR	:	Loi de finances rectificative
LOLF	:	Loi organique relative aux lois de finances
LPFP	:	Lois de programmation des finances publiques
LPM	:	Loi de programmation militaire
LRU	:	Lance-roquettes unitaire
MCO	:	Maintien en condition opérationnelle
MISSINT	:	Missions intérieures (synonyme des OPINT)
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)
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
PCP	:	Permissions complémentaires planifiées
PEA	:	Programme d’étude amont
PEM	:	Programme à effet majeur
PIA	:	Programme d’investissements d’avenir
PLF	:	Projet de loi de finances
PLFR	:	Projet de loi de finances rectificative
PLR	:	Plan local de redynamisation
PPCR	:	parcours professionnels, carrières et rémunérations
PPP	:	Partenariat public-privé
REX	:	Ressources exceptionnelles
RIC	:	Recettes issues de cessions
SCSP	:	Subvention pour charges de service public
SIAG	:	Systèmes d’information d’administration générale
SEA	:	Service des essences des armées
SGA	:	Secrétariat général pour l’administration
SHOM	:	Service hydrographique et océanographique de la marine
SIAé	:	Service industriel aéronautique
SIMMAD	:	Structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère la Défense
SSA	:	Service de santé des armées
T2	:	Titre 2 (dépenses de personnel)
UE	:	Union européenne
VAR	:	Version actualisée du référentiel
ZAC	:	Zone d’activité commerciale