

Cour des comptes



**ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET DE
L'ETAT PAR MISSION ET PROGRAMME**

EXERCICE 2013

DEFENSE

mai 2014

Mission

Défense

Programme 144 – Environnement et prospective de la politique de défense

Programme 178 – Préparation et emploi des forces

Programme 212 – Soutien de la politique de la défense

Programme 146 – Équipement des forces

Sommaire

Synthèse	5
I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits	15
A - L'exécution des crédits de la mission en 2013 par rapport à la programmation	15
B - L'évolution des dépenses entre 2012 et 2013.....	35
C - La gestion des crédits en cours d'exercice	42
II - Les grandes composantes de la dépense et les priorités de la campagne RRGB 2013	52
A - Les dépenses de personnel et la gestion des emplois (titre 2)	52
B - Les dépenses d'investissement (titre 5).....	69
C - Les dépenses d'intervention (titre 6)	72
D - Les dépenses fiscales	74
E - Les opérateurs.....	76
III - Régularité, performance, soutenabilité	82
A - La régularité	82
B - La démarche de performance	84
C - La soutenabilité budgétaire	91
IV - Les recommandations de la Cour	98
A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour dans les précédentes NEB.....	98
B - Recommandations nouvelles ou complémentaires.....	100
C - Récapitulatif des recommandations de la Cour	101

Synthèse

(Md€) LFI¹ AE : 38,60 ; CP : 38,12 ;
Crédits ouverts AE : 50,65 ; CP : 39,03

Exécution AE : 38,33 ; CP : 38,96

Dépenses fiscales : nombre : 5 ; Montant estimé : 53 M€

Plafond d'emplois en ETPT² : 278 673 ; exécution : 272 371

La mission *Défense* représentait dans la LFI pour 2013 un volume de 38,60 Md€ d'AE et de 38,12 Md€ de CP pour un plafond d'emplois de 278 673 ETPT². Ces ressources ont été complétées par 784 M€ de fonds de concours et d'attributions de produits. La LFI 2013 permettait par ailleurs au ministre de la défense de consommer 1,07 Md€ sur le CAS « fréquences »³ et 0,20 Md€ sur le CAS « immobilier »⁴, soit un total de 1,27 Md€ de recettes exceptionnelles pour financer des dépenses relatives à la défense mais non formellement incluses dans la mission *Défense*. Cette dernière bénéficie de cinq dépenses fiscales pour un montant total de 53 M€. Elle a versé 329 M€ à ses dix opérateurs qui emploient 5 033 ETP (y compris les emplois hors plafond).

Les crédits consommés sur la mission *Défense* se sont élevés en 2013 à 38,33 Md€ d'AE et 38,96 Md€ de CP. De manière globale et hors mouvements réglementaires (notamment les reports de crédits), les CP consommés ont dépassé la prévision de 0,23 % (+90 M€) et les AE ont été sous-consommés à hauteur de 3 % (environ 1 Md€). La relative stabilité résulte de mouvements contradictoires, les annulations de crédits sur le programme 146 ayant permis de financer les dépassements sur le programme 178.

¹ Hors évaluation de fonds de concours et attributions de produits (745 M€ en LFI 2013, 784 M€ en exécution).

² Hors personnel du ministère de la défense payé par le SIAé et mis à disposition de la présidence de la République (5 049 ETPT en LFI 2013).

³ « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État ».

⁴ « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

1 - La prévision de la LFI n'a pas été respectée, du fait de décisions subies par la mission mais, aussi, d'évolutions endogènes non maîtrisées, et en grande partie non expliquées, sur les dépenses de personnel

Les dépenses exécutées sur le programme 178, le plus important de la mission, ont dépassé la prévision de 719 M€ (soit 3 % d'augmentation par rapport à la prévision), dont 290 M€ sur le titre 2 (dépenses de personnel). Si les causes de ces dépassements sont pour partie externes et subies par le programme 178 (du fait du niveau élevé du surcoût OPEX en 2013), une part importante de la dérive par rapport à la prévision tient à des difficultés internes au ministère de la défense en matière de dépenses de personnel (défaut de prévision, dysfonctionnements de Louvois).

La provision pour OPEX prévue en LFI était insuffisante, comme les années précédentes et comme probablement en 2014. Les crédits effectivement consommés en 2013 ont ainsi atteint 1 250 M€ soit un dépassement de 570 M€ par rapport à la prévision, dont 49 M€ sur le titre 2. Si les opérations au Mali et en République centrafricaine ne pouvaient pas être prises en compte dans la LFI pour 2013, force est de constater que le niveau des OPEX dépasse 800 M€ à 850 M€ depuis 2008 alors que les LFI successives ne prévoient que 630 M€ pour couvrir ces dépenses, soit un défaut de couverture récurrent d'environ 200 M€. Il est à craindre que l'exercice 2014 soit à nouveau marqué par un dépassement de la prévision, puisque la provision pour 2014 a été assez fortement réduite en LFI, alors que les dépenses d'OPEX devraient rester à un niveau élevé.

2 - La masse salariale n'est toujours pas maîtrisée, même si l'écart par rapport à la prévision est en réduction

En 2013, l'écart entre les crédits prévus en LFI (y compris les attributions de produits et fonds de concours et l'exécution atteint 234 M€, soit une surconsommation de 1,2 %. L'écart à la prévision constaté en 2013 est le plus faible depuis 2010 et est en diminution de moitié par rapport à 2012 (où il atteignait 456 M€, soit une surconsommation de 2,3 %). La majeure partie de cet écart à la prévision résulte de causes endogènes à la mission, les causes exogènes (surcoût OPEX et contribution au CAS pensions) n'expliquant que 19 % de la dérive. Les causes endogènes de dépassement de la masse salariale de la mission Défense représentent ainsi 191 M€, dont une grande partie (160 M€) résulte des dysfonctionnements de Louvois, le reliquat provenant notamment d'une moindre réalisation du schéma d'emplois (258 ETPT non supprimés). Le ministère a identifié par ailleurs certains

effets à la baisse, notamment la sous-exécution de l'enveloppe de mesures catégorielles. Il convient enfin de noter que les « dépenses hors socle » sont mal anticipées, comme les années précédentes.

Ces défauts de prévision impliquent des mesures de gestion en cours d'année et des ouvertures de crédits répétées et tardives, avec un effet d'éviction sur les dépenses d'équipement de la mission.

Par rapport à 2012, les dépenses de titre 2 ont diminué de 20 M€ et s'établissent à 19 991 M€ en 2013. Hors pensions et hors OPEX, elles diminuent même de 268 M€ et retrouvent leur niveau de 2009. Cette diminution s'explique cependant avant tout par un effet de périmètre (suppressions de 9 149 ETPT) et par la maîtrise relative des dysfonctionnements de Louvois (dont l'impact serait de 112 M€ en 2013 au lieu de 271 M€ en 2012). La somme des effets à la hausse et à la baisse des différents facteurs explicatifs aboutit par ailleurs à identifier des facteurs de hausse non expliqués ou non chiffrés à hauteur de 146 M€ entre 2012 et 2013. Au-delà de l'impact des mesures de revalorisation réglementaire des rémunérations et d'une mauvaise évaluation des économies réalisées du fait des diminutions de personnels, cette augmentation peut aussi résulter du pyramidage des effectifs.

Enfin, la réduction plus forte des ETPT que des dépenses de titre 2, hors CAS et hors OPEX, implique une augmentation du coût moyen par ETPT de l'ordre de 1 %, inférieure cependant à celle calculée entre 2011 et 2012 (+3,7 %)

3 - Des dépassements financés comme en 2012 par des annulations de crédits d'équipement, en contradiction avec l'esprit de la LOLF et avec les conditions de soutenabilité de la nouvelle LPM

La réduction des CP consommés et la sous-exécution des AE de titre 5 par rapport à la LFI traduisent, pour les CP, les efforts faits par le ministère pour retarder au maximum les nouveaux engagements dans l'attente des arbitrages de la LPM, et, pour les AE, les arbitrages de la LPM qui ont conduit à réduire les cibles ou à reporter certains engagements en 2014. Ils reflètent aussi les choix de gestion du ministère qui met en gage les dépenses d'investissements gelées afin de financer les dépassements des autres dépenses de la mission en application du principe d'autoassurance.

Ainsi, 650 M€ de crédits d'investissement ont été annulés par le décret d'avance et la LFR de fin d'année sur le programme 146, qui contient la majorité des dépenses d'investissement. En 2013, à nouveau,

l'annulation de dépenses d'équipement a servi à financer le dépassement des OPEX et de la masse salariale. Ces annulations sont d'autant plus regrettables qu'elles remettent en cause le point d'entrée dans la nouvelle LPM, en faisant augmenter le report de charge.

4 - L'exécution 2013 a dépassé l'exécution 2012, principalement du fait de l'intensité des opérations extérieures

Au niveau de la mission dans son ensemble, les AE consommés sont en augmentation de 10 % par rapport à 2012 alors que les CP sont quasiment stables (+0,2 % soit +84 M€). La forte hausse des AE consommées en 2013 (+10 % à 18,34 Md€) par rapport à 2012 est la conséquence du niveau historiquement faible d'AE engagées, principalement sur le titre 5 (investissements) des programmes 146 (opérations d'armement) et 212 (opérations d'infrastructure), en 2012. L'exercice 2012 avait été en effet marqué par un ralentissement du rythme des AE engagées, afin de préserver les décisions devant être prises par un nouveau gouvernement et à la suite des conclusions du nouveau livre blanc en 2013. La légère hausse des CP hors titre 2 consommés en 2013 (+0,5 %) s'explique par des évolutions contradictoires sur le titre 3 (dépenses de fonctionnement en hausse de 10 % dont 396 M€ supplémentaires provenant des OPEX) et sur le titre 5 (dépenses d'investissement en baisse de 11 %, du fait du ralentissement des engagements d'AE en 2012 et 2013 sur les programmes 146 et 212 et des annulations de crédits d'investissement sur le programme 146 en fin de gestion 2013).

5 - La gestion des crédits en cours d'exercice n'a pas permis d'éviter le recours au décret d'avance, du fait des montants concernés et de la nécessité d'ouvrir des crédits de titre 2

Les réserves ont été presque intégralement levées en cours d'exercice du fait des besoins de financement résultant notamment des OPEX et de la surexécution du titre 2. Ainsi, l'exercice de mise en réserve n'a pas permis de contenir les évolutions défavorables dans la consommation des crédits, la levée de la réserve n'ayant pas dispensé la mission *Défense* de recourir aux ouvertures de crédits en fin de gestion.

En conséquence, le décret d'avance et la LFR de fin d'année ont dû ouvrir 737 M€ pour financer les OPEX (ouverture de 578 M€ dont 149 M€ de titre 2) et le surcroît de masse salariale hors OPEX (159 M€) sur le programme 178, annulant en parallèle 720 M€ dont 640 M€ d'investissements sur le programme 146. Si le ministère indique que le dépassement de la provision OPEX pour 2013 a été financé « à l'euro

près » par le dispositif de financement interministériel, sans nécessiter d'annulation de crédits d'équipement sur la mission *Défense*, la Cour note que le ministère de la défense contribue toutefois à hauteur de son poids budgétaire au financement des dépenses relevant de la solidarité interministérielle (par des annulations de crédits, principalement d'équipement).

Du fait de ces annulations, le report de charges sur 2014, actuellement évalué à 3,45 Md€, est supérieur à celui de 2012 qui était déjà important (3,2 Md€). L'absence de stabilité du report de charges déjoue dès sa première année l'exécution de la nouvelle LPM, sauf à abonder par des recettes exceptionnelles supplémentaires les crédits du programme 146 en 2014.

6 - Les recettes exceptionnelles ont été normalement consommées en 2013 mais de lourdes incertitudes pèsent sur leur montant et leur calendrier, surtout à partir de 2015

Les prévisions de consommation de recettes exceptionnelles en 2013 étaient globalement réalistes du fait de l'encaissement déjà réalisé des principales recettes. Cependant, le calendrier et le montant des futures recettes exceptionnelles (notamment la cession de la bande de fréquences autour de 700 Mhz et la cession de l'îlot Saint-Germain) sont très incertains, alors même que la LPM 2014-2019 leur donne un rôle plus important que la précédente LPM dans le financement des dépenses de défense. En particulier, aucune ressource n'est prévue pour financer les 500 M€ de recettes exceptionnelles destinées à compenser les annulations de crédits d'équipement du programme 146 en fin de gestion 2013.

7 - Les dépenses d'intervention sont stables autour de 350 M€

Les dépenses d'intervention de la mission ont fortement progressé entre 2007 et 2010 mais sont stables depuis autour de 350 M€. Elles sont à la fois fortement rigides et mal anticipées par le ministère de la défense.

8 - Les dépenses fiscales sont très faibles mais en augmentation

En 2013, les cinq dépenses fiscales de la mission *Défense* représentaient 53 M€. Ce montant est en augmentation de 6 % par rapport à 2012 où il atteignait 50 M€ (+2 M€), après une augmentation de 5 % entre 2011 et 2012. Le niveau atteint en 2013 correspond au maximum atteint depuis 2007.

9 - Les subventions versées aux opérateurs de la mission et leurs effectifs sous plafond sont en diminution mais le pilotage pourrait être amélioré

Les dix opérateurs de la mission *Défense* ne représentent pas un fort enjeu au regard des masses budgétaires et des effectifs. Le ministère a été cette année en mesure de fournir des données provisoires d'exécution budgétaire.

Les dépenses de fonctionnement des opérateurs sont inférieures de 2,1 % à la prévision de la LFI et globalement stables par rapport à 2012. Les dépenses de certains opérateurs (l'ISAE notamment) sont cependant en hausse plus marquée. Les subventions pour charges de service public versées par le budget de la défense diminuent régulièrement depuis 2010 (passage de 349 M€ à 324 M€ en 2013). Par ailleurs, les effectifs sous plafond sont en légère diminution et respectent le plafond avec une marge de 151 ETP.

Enfin, le pilotage des opérateurs est en cours d'harmonisation mais le principal opérateur de la mission (l'ONERA) ne dispose toujours pas d'un contrat d'objectifs et de performance.

10 - La démarche de performance n'est pas facilitée par certaines particularités de la mission et par l'instabilité des indicateurs de performance

La modification de 10 % des indicateurs de performance et d'un des quatre indicateurs les plus représentatifs entre 2013 et 2014 et l'absence de correspondance entre employeur fonctionnel et gestionnaire de carrière, en ce qui concerne le titre 2, rendent plus difficile la démarche de performance au sein de la mission. Par ailleurs, certains indicateurs de performance ou leurs cibles ne sont pas, ou plus, pertinents.

11 - La grande majorité des dépenses de la mission *Défense* est relativement rigide et la soutenabilité de la LPM 2013-2019 ne semble pas assurée

La masse salariale, les opérations pluriannuelles d'armement et les dépenses d'intervention représentent plus de 70 % des CP de la mission. Sauf réduction d'effectifs, renégociation des contrats d'armement avec les industriels ou des contrats de partenariat avec les États étrangers, ces dépenses sont rigides. Les dépenses d'armement et de personnel, notamment les pensions, ont par ailleurs une tendance spontanée à

l'augmentation, sans même évoquer l'impact des dysfonctionnements de Louvois. Enfin, les mesures de renégociation des contrats d'armement et de réduction des effectifs sont coûteuses (mesures d'accompagnement pour les personnels concernés, mesures de compensation pour les industriels partenaires).

Au-delà des incertitudes quant aux recettes exceptionnelles et à l'augmentation du report de charges, la stabilisation en valeur des dépenses de défense à 30,93 M€ entre 2014 et 2016 (hors provision OPEX mais en incluant les recettes exceptionnelles), telle que prévue par la LPM 2014-2019, représente donc une cible difficile à atteindre, les économies résultant de la déflation d'effectif à venir pouvant aisément être dépassées par les facteurs de surcoûts et de rigidité évoqués ci-dessus.

L'exécution 2013 a par ailleurs confirmé le non-respect de la trajectoire budgétaire de la LPM 2009-2014, les LPM passées ayant en général connu des évolutions semblables.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

La Cour formule les principales recommandations suivantes au titre de l'exercice 2013 :

1. La mission Défense doit limiter le recours, dans sa programmation budgétaire, à des ressources extrabudgétaires, incertaines dans leur montant et dans leur calendrier de réalisation. Le ministère doit aussi s'assurer que les procédures des dépenses financées sur recettes exceptionnelles respectent les principes fondamentaux du droit budgétaire.

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

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

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

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

Introduction et présentation de la mission *Défense*

La mission *Défense* représentait dans la LFI pour 2013 un volume de 38,60 Md€ d'AE et de 38,12 Md€ de CP pour un plafond d'emplois de 285 253 ETPT. Ces ressources ont été complétées par 745 M€ de fonds de concours et d'attributions de produits, principalement au titre des recettes du service de santé des armées et des remboursements de l'ONU au titre des opérations de maintien de la paix.

La mission regroupe l'essentiel des politiques du ministère de la défense et comporte quatre programmes, selon un périmètre inchangé depuis l'exercice 2011 :

- Le programme 144 – Environnement et prospective de la politique de défense, dont le responsable est le directeur des affaires stratégiques (DAS), regroupe « l'ensemble des actions contribuant à éclairer le ministère sur son environnement présent et futur » (PAP 2013), notamment la politique de recherche et les activités de la direction générale de la sécurité extérieure. Il s'agit du plus petit programme de la mission avec 1,90 Md€ de CP (5 % des CP de la mission) en LFI 2013 ;
- Le programme 146 – Équipement des forces, dont les responsables sont le délégué général à l'armement et le chef d'état-major des armées (CEMA), vise à « mettre à disposition des armées les armements et matériels nécessaires à la réalisation de leurs missions » (PAP 2013). Il regroupe les effectifs de la direction générale de l'armement (DGA) et des centres d'expérimentation des trois armées et l'essentiel des investissements opérationnels du ministère. Dans la LFI pour 2013, le programme 146 est doté de 10,94 Md€ de CP soit 29 % du total (dont 7,54 Md€ de CP de titre 5 pour financer les investissements) ;
- Le programme 178 – Préparation et emploi des forces, dont le responsable est le CEMA, « porte la finalité opérationnelle de la mission » (PAP 2013). Il comprend les effectifs des trois armées et des services interarmés, ainsi que les dépenses de fonctionnement, notamment celles directement liées aux capacités opérationnelles (maintien en condition opérationnelle des matériels, entraînements des forces, carburants, munitions, surcoût des opérations extérieures). Le programme 178 est le plus important programme de la mission avec, dans la LFI

2013, un volume de 22,43 Md€ de CP, soit 59 % des CP de la mission (dont un titre 2 de 15,53 Md€ pour la masse salariale et les pensions) et des effectifs de 250 223 ETPT, soit 88 % des effectifs de la mission. Le programme comporte la planification des moyens et la conduite des opérations (1,6 Md€ de CP en LFI), les budgets de chacune des trois armées (7,7 Md€ pour l'armée de terre, 4,3 Md€ pour la marine nationale et 4,3 Md€ pour l'armée de l'air), les moyens interarmées de logistique et de soutien (3,9 Md€) et le surcoût des opérations extérieures (0,6 Md€) ;

- Le programme 212 – Soutien de la politique de défense, dont le responsable est le secrétaire général pour l'administration, « assure le soutien général du ministère » (PAP 2013). Il porte les effectifs des administrations relevant du SGA et les politiques immobilières, culturelles et d'accompagnement des restructurations du ministère de la défense. Le programme 212 était doté en LFI 2013 de 2,85 Md€ de CP (7 % des CP de la mission). Il contient principalement les crédits de la politique immobilière du ministère (1,2 Md€). Il porte aussi les dépenses d'accompagnement de la politique RH (0,5 Md€) et des restructurations (0,3 Md€), dépenses en grande partie générées par les réformes du ministère de la défense de ces dernières années (refonte de la carte militaire, RGPP)⁵.

La LFI 2013 permettait par ailleurs au ministre de la défense de consommer 1,07 Md€ sur le CAS « fréquences »⁶ et 0,20 Md€ sur le CAS « immobilier »⁷, soit un total de 1,27 Md€ de recettes exceptionnelles pour financer des dépenses relatives à la défense mais non formellement incluses dans la mission *Défense*. Cette dernière bénéficie de cinq dépenses fiscales pour un montant total de 53 M€. Elle a versé 329 M€ à ses dix opérateurs qui emploient 5 227 ETP (y compris les emplois hors plafond).

⁵ En LFI 2014, le plan d'accompagnement des restructurations était doté de 428 M€ de CP répartis entre accompagnement social (174 M€ d'aides à la mobilité et d'incitations au départ), accompagnement immobilier (209 M€) et accompagnement économique des territoires (45 M€).

⁶ « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État ».

⁷ « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits

A - L'exécution des crédits de la mission en 2013 par rapport à la programmation

Le LFI pour 2013 a ouvert, au titre de la mission *Défense*, 38,60 Md€ d'AE et 38,12 Md€ de CP. Finalement, les crédits consommés se sont élevés à 38,33 Md€ d'AE et 38,96 Md€ de CP.

L'écart entre exécution et prévision s'explique en grande partie par les attributions de produits et fonds de concours dont bénéficie usuellement et structurellement la mission *Défense*. Ils atteignent environ 750 M€ chaque année et résultent en grande partie des recettes que le service de santé des armées retire de son activité au profit des patients bénéficiant d'une couverture sociale (remboursements de l'assurance maladie principalement), pour un montant estimé en LFI de 551 M€. Ils concernent principalement le programme 178 (645 M€ prévus en LFI) et le programme 146 (85 M€).

Si les attributions de produits et fonds de concours peuvent être mal évalués en LFI et doivent à ce titre faire l'objet d'un examen, il convient cependant de les inclure aux montants prévus en LFI afin de comparer les crédits consommés avec la totalité des crédits ouverts ou prévus par la LFI.

De manière globale et hors mouvements réglementaires (notamment les reports de crédits), les CP consommés ont dépassé la prévision de 0,23 % (+90 M€) et les AE ont été sous-consommés à hauteur de 3 % (environ 1 Md€). Le titre 2 est en surexécution (1,2 %), comme les années précédentes, alors que les dépenses des autres titres sont en sous-exécution (-6 % en AE et -1 % en CP).

Tableau n° 1 : Comparaison entre prévision et exécution de la mission *Défense*

<i>AE en M€</i> ⁸	LFI 2013*	Exécution 2013	Exécution/LFI
T2	19 756,1	19 991,3	101 %
HT2	19 594,1	18 335,1	94 %
Total	39 350,2	38 326,4	97 %

<i>CP en M€</i>	LFI 2013*	Exécution 2013	Exécution/LFI
T2	19 756,1	19 991,3	101 %
HT2	19 113,6	18 968,3	99 %
Total	38 869,7	38 959,6	100 %

* Y compris les attributions de produits (ADP) et fonds de concours (FDC) prévus en LFI (et non ceux réellement rattachés en exécution).

Source : ministère de la défense, documents budgétaires

Ces mouvements globaux sont cependant difficiles à interpréter : ils résultent de mouvements en sens parfois contradictoires sur différents programmes de la mission *Défense* et ils ne prennent pas en compte les reports de crédits qui modifient profondément la situation des AE. L'examen en détail est réalisé par la suite.

Enfin, il convient de constater que les sur-exécutions et sous-exécutions de crédits par rapport à la LFI sont le plus souvent visibles au moment de l'examen du décret d'avance et de la LFR.

1 - Le programme 144

Les crédits ouverts par la LFI pour 2013 (hors prévision de fonds de concours et attributions de produits) sur le programme 144 – *Environnement et prospective de la politique de défense* atteignaient 1 983 M€ en AE et 1 905 M€ en CP (dont 633 M€ pour le titre 2). Par rapport à la LFI pour 2012, 80 M€ d'AE et 116 M€ de CP supplémentaires avaient été ouvertes (dont 36 M€ de titre 2). Le programme 144 est en effet concerné par le renforcement de la fonction « connaissance et anticipation » décidé par le livre blanc de 2008. Ce renforcement s'est notamment traduit par une augmentation du plafond des emplois autorisés (PEA) entre la LFI 2012 et la LFI 2013 (8 820 ETPT, soit +59 ETPT).

⁸ Le ministère de la défense indique que du fait des retraitements nécessaires pour neutraliser certains effets des retraits d'engagements, « le montant réel des engagements réalisés dans l'année ne figure pas dans Chorus et sera consolidé dans le cadre des travaux du rapport annuel de performances 2013 ».

Aux crédits ouverts en LFI se sont ajoutés les crédits nets ouverts par mouvements réglementaires (y compris fonds de concours et attributions de produits mais hors décret d'avance) à hauteur de 49 M€ en AE et 15 M€ en CP (dont -0,5 M€ pour le titre 2).

Les crédits ainsi ouverts n'ont été consommés qu'à 97 % en CP (62 M€ de crédits mis en réserve non consommés) et 90 % en AE (212 M€ non consommés).

Dans le détail, 615 M€ de crédits de titre 2 ont été consommés, soit 97 % des crédits ouverts. En particulier, 5 M€ de crédits destinés à l'alimentation du CAS pensions n'ont pas été utilisés (comme de manière générale dans les autres programmes de la mission et dans les autres missions du budget). Les effectifs réalisés en 2013 (8 685 ETPT) ont été par ailleurs inférieurs à ceux autorisés en LFI (8 820 ETPT). Enfin, 0,7 M€ de crédits de titre 2 ont été utilisés au titre de la fongibilité asymétrique en fin d'année.

Les crédits hors titre 2 ont été consommés à 86 % en AE et 97 % en CP. Cette répartition traduit les efforts faits par le ministère pour retarder au maximum les nouveaux engagements dans l'attente des arbitrages de la LPM, avec un effet en CP généralement moins immédiat et important.

Tableau n° 2 : Comparaison entre prévision et exécution du programme 144

<i>AE en M€</i>	LFI 2013*	Crédits ouverts**	Exécution 2013	Exécution/crédits ouverts
T2	633,1	632,6	615,0	97 %
HT2	1 349,9	1 399,1	1 204,7	86 %
Total	1 983,0	2 031,7	1 819,7	90 %

<i>CP en M€</i>	LFI 2013*	Crédits ouverts**	Exécution 2013	Exécution/crédits ouverts
T2	633,1	632,6	615,0	97 %
HT2	1 272,5	1 287,7	1 243,8	97 %
Total	1 905,6	1 920,3	1 858,8	97 %

* Y compris les attributions de produits (ADP) et fonds de concours (FDC) évalués en LFI à 0,3 M€ (hors titre 2).

** Crédits ouverts en LFI y compris ADP et FDC, reports, virements et transferts (hors décret d'avance et loi de finances rectificative)

Source : ministère de la défense

Les crédits inutilisés ont été annulés par le décret d'avance de novembre et la LFR de décembre (annulation de 54 M€ de CP et de

94 M€ d'AE, dont 14 M€ sur le titre 2) afin de financer le dépassement des dépenses d'OPEX et de masse salariale de la mission dans son ensemble. Les annulations sur le titre 2 réalisées par la LFR en toute fin d'année (2 M€) ont porté sur l'alimentation du CAS pensions, le taux de contribution au CAS se révélant au final trop élevé et aboutissant à un surcroît de recettes par rapport aux dépenses de pensions.

2 - Le programme 146

Les crédits ouverts par la LFI pour 2013 (hors prévision de fonds de concours et attributions de produits) sur le programme 146 – *Equipement des forces* atteignaient 10 055 M€ en AE et 10 939 M€ en CP (dont 2 006 M€ pour le titre 2). La programmation pour 2013 a été conçue comme une programmation d'attente (au regard des arbitrages politiques du livre blanc et de la nouvelle LPM) avec un niveau d'AE hors titre 2 en baisse par rapport aux précédentes LFI⁹.

Aux crédits ouverts en LFI se sont ajoutés les crédits nets ouverts par mouvements réglementaires à hauteur de 10 935 M€ en AE et 136 M€ en CP (dont 0,8 M€ pour le titre 2). Ces mouvements réglementaires massifs résultent principalement des importants et traditionnels reports d'AE (10,83 Md€) touchant le programme 146, les fonds de concours et attributions de produits ayant atteint 95 M€.

Les crédits ainsi ouverts n'ont été consommés qu'à 94 % en CP (655 M€ non consommés car gelés puis annulés) et 50 % en AE (10 408 M€ non consommés).

Dans le détail, 2 016 M€ de crédits de titre 2 ont été consommés, soit 100,5 % des crédits ouverts (+9 M€), ce qui a nécessité l'ouverture de crédits en décret d'avance. Le dépassement des crédits de titre 2 est du même ordre que celui constaté en 2012. Il traduit notamment le dépassement en exécution du plafond¹⁰ des effectifs (11 532 autorisés en LFI contre 11 604 en exécution 2013). La décision prise par la DGA en janvier 2013 de suspendre les 200 recrutements de contractuels prévus sur l'année n'a donc pas été suffisante pour respecter la cible de réduction d'effectifs du P146 par rapport à 2012 (-514 ETPT).

Les crédits hors titre 2 ont été consommés à 45 % en AE (8,6 Md€ sur 19 Md€) et 93 % en CP (8,4 Md€ consommés au lieu de 9,1 Md€). La

⁹ Quoique la réduction des AE ouvertes en LFI ne soit pas nécessairement un indicateur du niveau d'AE utilisables, du fait de l'effet massif des reports d'AE en cours d'année (cf. *infra*).

¹⁰ Ce plafond ne revêt pas de caractère obligatoire au niveau de chaque programme (il l'est en revanche au niveau de la mission dans son ensemble).

grande majorité des AE non consommés a cependant été affectée sur tranches fonctionnelles (6,7 Md€). La non consommation des CP hors titre 2 du programme 146 résulte d'un double mouvement. D'une part, comme en 2012, des dépenses d'équipement (programmes d'armement) ont été retardées afin d'attendre le nouveau cadre politico-stratégique de la défense : le nouveau livre blanc a été rendu public le 29 avril 2013 et la LPM 2014-2019, présentée le 2 août 2013 en conseil des ministres, n'a été adoptée par le Parlement qu'en fin d'année, le 10 décembre 2013. D'autre part, des crédits d'équipement ont été mis en réserve ou gelés (au total 754 M€ de CP) afin de compenser les éventuels dépassements d'autres dépenses de la mission et pour garantir, de manière plus générale, le respect de la prévision budgétaire de la LFI.

Pour le programme 146, l'engagement des crédits de programmes d'armements a donc été repoussé vers la toute fin d'année. La nouvelle LPM a d'ailleurs impliqué un décalage vers 2014 de certains programmes devant initialement être lancés en 2013 (programmes SLAMF, MRTT, BSAH, évolution du missile Aster). En revanche, alors que le document prévisionnel de gestion du programme 146 ne le prévoyait pas, 34 hélicoptères NH90, qui auraient dû être engagés fin 2012, ont été commandés en 2013 pour 679 M€ d'AE.

Tableau n° 3 : Comparaison entre prévision et exécution du programme 146

<i>AE en M€</i>	LFI 2013*	Crédits ouverts**	Exécution 2013	Exécution/crédits ouverts
T2	2 005,5	2 006,3	2 015,5	100 %
HT2	8 134,2	18 983,8	8 565,9	45 %
Total	10 139,7	21 074,7	10 581,3	50 %

<i>CP en M€</i>	LFI 2013*	Crédits ouverts**	Exécution 2013	Exécution/crédits ouverts
T2	2 005,5	2 006,3	2 015,5	100 %
HT2	9 018,2	9 068,8	8 404,4	93 %
Total	11 023,7	11 159,7	10 419,8	93 %

* Y compris les attributions de produits (ADP) et fonds de concours (FDC) évalués en LFI à 84,6 M€ (hors titre 2).

** Crédits ouverts en LFI y compris ADP et FDC, reports, virements et transferts (hors décret d'avance et loi de finances rectificative)

Source : ministère de la défense

Comme en 2012, les crédits d'équipement inutilisés car retardés, mis en réserve ou gelés, ont été en grande partie annulés par le décret d'avance de novembre 2013 et la LFR de décembre (annulation de

650 M€ de CP et de 1 443 M€ d'AE hors titre 2). En 2013, à nouveau, l'annulation de dépenses d'équipement a en partie servi à financer le dépassement des OPEX et de la masse salariale, le programme 146 obtenant d'ailleurs à ce dernier titre 9 M€ de crédits de titre 2 supplémentaires grâce au décret d'avance.

Ces annulations sont d'autant plus regrettables qu'elles remettent en cause le point d'entrée dans la nouvelle LPM, en dégradant le report de charge (cf. *infra*). Un amendement à l'article 3 de la LPM 2014-2019 a ainsi accordé 500 M€ supplémentaires de recettes exceptionnelles afin de « sécuriser la programmation des opérations d'armement », c'est-à-dire de stabiliser le report de charges en compensant l'annulation des 650 M€ annulés en 2013. La compensation n'est cependant que partielle (il manque 150 M€, subis par la mission au titre de l'auto-assurance) et la substance des recettes exceptionnelles concernées est très incertaine.

Il convient enfin de relever qu'une partie des dépenses qui relèveraient en temps normal du P146 ont été financées à partir du CAS fréquences, à hauteur de 998 M€ en 2013 (cf. *infra*).

3 - Le programme 178

Les crédits ouverts par la LFI pour 2013 (hors prévision de fonds de concours et attributions de produits) sur le programme 178 – *Préparation et emploi des forces* atteignaient 23 059 M€ en AE et 22 433 M€ en CP (dont 15 532 M€ pour le titre 2). Par rapport à la LFI pour 2012, 159 M€ d'AE et 229 M€ de CP supplémentaires ont été ouverts en 2013. En revanche, les crédits ouverts sur le titre 2 en 2013 sont inférieurs de 2 M€ à la LFI 2012, dans la mesure où le programme 178 supporte la très grande majorité des réductions d'effectifs de la mission *Défense*. En effet, le plafond d'emploi autorisé du programme 178 est passé de 257 698 ETPT en LFI 2012 à 250 223 ETPT en LFI 2013.

Aux crédits ouverts en LFI se sont ajoutés les crédits nets ouverts par mouvements réglementaires à hauteur de 2 197 M€ en AE et 685 M€ en CP (dont 351 M€ pour le titre 2). Les fonds de concours et attributions de produits¹¹ ont atteint 672 M€ en AE/CP (dont 349 M€ de titre 2).

Les crédits ainsi ouverts n'ont été consommés qu'à 92 % en AE (1 914 M€ non consommés) mais ont dépassé la prévision de 719 M€ en CP (soit 3 %). En 2012, le dépassement avait déjà atteint 545 M€. Si les causes de ces dépassements sont pour partie externes et subies par le

¹¹ Principalement la prise en charge, par l'assurance maladie, des dépenses de soins effectués par le SSA dans les hôpitaux militaires.

programme 178, notamment le niveau des OPEX, une part importante de la dérive par rapport à la prévision tient à des difficultés internes au ministère de la défense (défaut de prévision, dysfonctionnements de Louvois).

Dans le détail, 16 173 M€ de crédits de titre 2 ont été consommés, soit 102 % des crédits ouverts (+290 M€), ce qui a nécessité l'ouverture de crédits en décret d'avance. Les causes de ce dépassement sont principalement la dérive de la masse salariale, analysée par la suite, et le surcoût non anticipé des opérations extérieures. En 2012, le dépassement des dépenses de titre 2 avait déjà atteint 413 M€.

Les crédits hors titre 2 ont été consommés à 76 % en AE (2,2 Md non consommés) et 106 % en CP (429 M€ consommés au-delà de la prévision, principalement des dépenses de fonctionnement de titre 3). La forte surconsommation des CP hors titre 2 du programme 178 est également la conséquence du surcoût mal anticipé des opérations extérieures (cf. *infra*).

Tableau n° 4 : Comparaison entre prévision et exécution du programme 178

<i>AE en M€</i>	LFI 2013*	Crédits ouverts**	Exécution 2013	Exécution/crédits ouverts
T2	15 900,7	15 882,5	16 172,5	102 %
HT2	7 803,3	9 373,8	7 169,8	76 %
Total	23 704,0	25 256,3	23 342,4	92 %

<i>CP en M€</i>	LFI 2013*	Crédits ouverts**	Exécution 2013	Exécution/crédits ouverts
T2	15 900,7	15 882,5	16 172,5	102 %
HT2	7 177,2	7 235,5	7 664,0	106 %
Total	23 077,9	23 118,0	23 836,5	103 %

* Y compris attributions de produits (ADP) et fonds de concours (FDC) évalués en LFI à 644,9 M€ dont 368,8 sur le T2.

** Crédits ouverts en LFI y compris ADP et FDC, reports, virements et transferts (hors décret d'avance et loi de finances rectificative)

Source : ministère de la défense

Afin d'autoriser les consommations de crédits supplémentaires, le décret d'avance a ouvert 330 M€ d'AE et 750 M€ de CP, dont 320 M€ pour le titre 2. La principale contrepartie en a été, comme vu précédemment, des annulations de crédits d'équipement sur le programme 146.

Un point de la fin de gestion du programme 178 mérite d'être mentionné. Les besoins définitifs de titre 2 ont été connus au début du mois de décembre au moment de la préliquidation de la paye du dernier mois de l'année. Le supplément de besoin sur le programme 178 (290 M€) a été finalement légèrement inférieur aux crédits obtenus sur ce programme par le ministère de la défense à l'occasion du décret d'avance (320 M€). Cet excédent inédit de titre 2 a amené les gestionnaires à recourir à la fongibilité asymétrique, à hauteur de 29,6 M€, pour financer d'autres dépenses que du titre 2.

4 - Le programme 212

Les crédits ouverts par la LFI pour 2013 (hors prévision de fonds de concours et attributions de produits) sur le programme 212 – *Soutien de la politique de défense* atteignaient 3 508 M€ en AE et 2 847 M€ en CP (dont 1 217 M€ pour le titre 2). Par rapport à la LFI pour 2012, 132 M€ d'AE en plus et 199 M€ de CP en moins ont été ouverts en 2013. Les crédits ouverts sur le titre 2 en 2013 sont supérieurs de 112 M€ à la LFI 2012, notamment du fait de l'augmentation du plafond d'emploi autorisé (+ 54 ETPT à 13 160 ETPT), qui résulte de changements de périmètre. Entre 2012 et 2013, le programme 212 a en effet été destinataire d'environ 350 ETPT, principalement en provenance des programmes 146 et 178.

Aux crédits ouverts en LFI se sont ajoutés les crédits nets ouverts par mouvements réglementaires à hauteur de 279 M€ en AE et 50 M€ en CP (dont -0,4 M€ pour le titre 2). Les fonds de concours et attributions de produits ont atteint 14 M€ en AE et 16 M€ en CP (crédits hors titre 2). Les reports d'AE de la gestion 2012 se sont élevés à 264 M€ en AE et 7 M€ en CP (crédits hors titre 2). Enfin, des virements en fin de gestion ont abondé le programme à hauteur de 27 M€ (crédits en provenance du programme 178 et destinés au paiement de factures aux PME et PMI du secteur du bâtiment).

Les crédits ainsi ouverts n'ont été consommés qu'à 68 % en AE (1 204 M€ non consommés) et 98 % en CP (52 M€ non consommés).

Dans le détail, 1 188 M€ de crédits de titre 2 ont été consommés, soit 98 % des crédits ouverts (28 M€ non consommés, notamment sur les pensions). Les crédits hors titre 2 ont été consommés à 54 % en AE (1,2 Md non consommés) et 99 % en CP (24 M€ non consommés). La sous-exécution des AE hors titre 2 résulte du ralentissement des opérations d'infrastructure (en particulier la tranche conditionnelle 2 de l'HIA Bégin).

**Tableau n° 5 : Comparaison entre prévision et exécution
du programme 212**

<i>AE en M€</i>	LFI 2013*	Crédits ouverts**	Exécution 2013	Exécution/crédits ouverts
T2	1 216,8	1 216,4	1 188,3	98 %
HT2	2 306,6	2 570,0	1 394,6	54 %
Total	3 523,5	3 786,4	2 583,0	68 %

<i>CP en M€</i>	LFI 2013*	Crédits ouverts**	Exécution 2013	Exécution/crédits ouverts
T2	1 216,8	1 216,4	1 188,3	98 %
HT2	1 645,7	1 680,1	1 656,1	99 %
Total	2 845,5	2 896,5	2 844,4	98 %

* Y compris attributions de produits (ADP) et fonds de concours (FDC) évalués en LFI à 15,7 M€ (hors titre 2).

** Crédits ouverts en LFI y compris ADP et FDC, reports, virements et transferts (hors décret d'avance et loi de finances rectificative)

Source : ministère de la défense

Les annulations sur le titre 2 réalisées par la LFR en toute fin d'année (presque 4 M€) ont porté sur l'alimentation du CAS pensions, le taux de contribution au CAS se révélant finalement trop élevé et aboutissant à un surcroît de recettes par rapport aux dépenses de pensions.

Une partie des crédits non utilisés a été annulée en décret d'avance et en LFR : ces deux textes ont globalement annulé 217 M€ d'AE et 37 M€ de CP (dont 7 M€ de titre 2) sur le P212, ce qui a contribué à réduire le besoin de financement global de la mission *Défense*. Par ailleurs, 10 M€ de titre 2 ont été utilisés en fin de gestion au titre de la fongibilité asymétrique, afin d'abonder les crédits des autres titres.

Enfin, la politique immobilière du ministère de la défense a été également financée par des dépenses sur le CAS immobilier (200 M€).

5 - Les principales difficultés de programmation sont récurrentes et devraient à nouveau affecter l'exercice 2014

a) La provision pour OPEX était insuffisante et devrait l'être également en 2014

Depuis la précédente LPM, la LFI comprend, au sein du programme 178, une « provision » ou « dotation » destinée à couvrir le

surcoût¹² des opérations extérieures. Comme en 2011 et 2012, la LFI pour 2013 a prévu pour les OPEX une dotation de 630 M€. La composition de cette dotation a cependant évolué puisque seuls 210 M€ sont désormais dévolus au titre 2 (contre 310 M€ auparavant), le reste de la dotation correspondant à des dépenses de fonctionnement (titre 3, 361 M€) et d'intervention (titre 6, 59 M€). A ces 630 M€ s'ajoutent 50 M€ de ressources provenant, principalement par fonds de concours, de remboursements d'organismes internationaux, portant la ressource totale à 680 M€

Les crédits effectivement consommés en 2013 ont en revanche atteint 1 250 M€ soit un dépassement de 570 M€ par rapport à la prévision (+100 %). Ce dépassement est classique, même depuis le système plus vertueux introduit par la précédente LPM.

La prévision initiale pour 2013 se fondait notamment sur le retrait d'Afghanistan et la réduction du dispositif français au Liban. Elle a très rapidement montré ses limites, du fait du déclenchement de l'intervention en Mali (opération Serval) le 11 janvier 2013. Par ailleurs, une opération en République centrafricaine a été officiellement lancée en fin d'année, le 5 décembre 2013 (opération Sangaris). Ces deux opérations pouvaient difficilement être prises en compte dans la LFI pour 2013, promulguée le 29 décembre 2012. Le coût de l'OPEX au Mali est estimé par le ministère de la défense à 650 M€ pour l'année 2013. En retirant le coût de cette opération imprévisible, le surcoût OPEX s'est élevé à 600 M€, légèrement inférieur à la prévision de 630 M€.

¹² Il s'agit du surcoût et non du coût des opérations (qu'ils soient en OPEX ou non, les militaires perçoivent leurs soldes de base et certaines indemnités). Le surcoût OPEX ne comprend que les suppléments de rémunération liés aux OPEX. Il comprend par ailleurs l'usure supplémentaire des matériels (par rapport à un usage normal) et d'autres postes de dépenses.

Tableau n° 6 : Détail du surcoût des opérations extérieures par opération depuis 2011

<i>En M€ de CP</i>	2011	2012	2013
- Afghanistan	518	485	250
- Libye (Harmattan)	293		
- Mali (Serval et EUTM)			650
- Tchad (Epervier)	97	115	106
- Liban (FINUL, Daman)	79	76	56
- Océan indien (Atalante)	29	30	19
- Kosovo (Trident)	47	40	33
- Côte d'Ivoire*	64	63	61
- République centrafricaine			27
- Autres**	43	63	48
Total	1 247	873	1 250

* Licorne, Cormybe-Golfe de Guinée, CALAO, ONUCI

** Astrée (Bosnie-H), Furet, Griffon, Boali (jusque 2012), Tamour (Jordanie)

Source : ministère de la défense

L'exercice de prévision du surcoût OPEX est assurément difficile. La programmation ne peut pas prendre en compte à l'avance les décisions politiques de lancement d'opérations (par exemple l'opération Serval lancée en janvier 2013). L'intensité même des opérations déjà lancées peut fortement varier du fait de l'évolution de la situation géopolitique et sécuritaire dans les régions concernées (par exemple l'évolution de la situation au Mali à l'automne 2013). La prévision peut enfin être déjouée par des éléments plus classiques, comme les cours du pétrole ou la difficulté de prévoir certains coûts non récurrents (cf. le retrait d'Afghanistan).

Force est cependant de constater que le niveau des OPEX dépasse 850 M€ depuis 2008 (sauf en 2012 avec 817 M€) alors que les LFI successives ne prévoient que 630 M€ pour couvrir ces dépenses, soit un défaut de couverture récurrent de 220 M€. En effet, les opérations imprévues se succèdent année après année, si bien que, au socle d'OPEX récurrentes, s'ajoute une couche relativement constante d'OPEX imprévues. C'est pourquoi la Cour considère anormale la sous-budgétisation récurrente du surcoût OPEX.

Tableau n° 7 : La programmation du surcoût des opérations extérieures depuis 2007

En M€	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
LFI	360	460	510	570	630	630	630
- dont titre 2					310	310	210
Exécution	681	852	873	861	1 246	873	1 250
- dont titre 2					379	315	341
Différence	321	392	363	291	616	243	620
- dont titre 2					69	5	131

Source : ministère de la défense, direction du budget, Cour des comptes

Le système de la provision constante en LFI a abouti, sur la période 2009-2013 à des écarts entre prévision et exécution de 72 % en moyenne (soit 408 M€). Une règle de calcul basique, prenant en compte l'exécution passée sur cinq ou trois ans, aurait eu un pouvoir prédictif bien plus précis, puisque l'écart moyen sur la période 2008-2013 aurait été abaissé à respectivement 31 % et 25 %. Pour l'exercice 2013, cette règle aurait abouti à une prévision autour de 950 M€, soit un écart à l'exécution de l'ordre de 30 % (au lieu de 100 % avec le système de la provision constante).

Tableau n° 8 : Fiabilité du système de la provision par rapport à des règles de calcul historique

En M€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Ecart moyen 2008-2013
Exécution	852	873	861	1 171	872	1 250	
LFI	460	510	570	630	630	630	
Ecart	85 %	71 %	51 %	86 %	38 %	98 %	72 %
Prévision5	615	655	708	775	904	926	
Ecart	39 %	33 %	22 %	51 %	-3 %	35 %	31 %
Prévision3	605	712	802	864	996	968	
Ecart	41 %	23 %	8 %	36 %	-12 %	29 %	25 %

Note : « Prévision5 », prévision du budget de l'année n à partir des exécutions constatées pour les années n-5 à n-1 (5 exercices). « Prévision3 » : prévision du budget de l'année n à partir des exécutions constatées pour les années n-3 à n-1 (3 exercices).

Source : ministère de la défense, direction du budget, Cour des comptes

Si le ministère de la défense estime que cette méthode est peu prédictive, les raisons qu'il avance (non prise en compte des opérations non prévues, difficulté à calculer les coûts des désengagements) affectent tout autant le mode de calcul actuel.

Le financement du surcoût OPEX en 2013 n'a donc pas pu se reposer sur la provision de la LFI, largement insuffisante. La deuxième source de financement est tirée des remboursements de pays tiers et organismes internationaux (principalement l'ONU) correspondant à la participation de la France aux opérations multinationales. Ces remboursements sont rattachés au budget des OPEX principalement par voie de fonds de concours et ont atteint 49 M€ en 2013. Le reliquat a donc dû être couvert par des ouvertures de crédits en décret d'avance à hauteur de 578 M€, dont 149 M€ de titre 2.

Conformément à l'article 4 de la LPM 2014-2019¹³, les surcoûts non couverts par la dotation OPEX de la LFI et les remboursements des organisations internationales « *font l'objet d'un financement interministériel* ». Cette règle signifie que les surcoûts OPEX non prévus en LFI s'ajoutent aux autres sous-budgétisations subies par toutes les missions du budget général. Le montant global à financer par de nouveaux crédits ouverts en décret d'avance ou en LFR est ensuite réparti au titre de la solidarité interministérielle. En théorie, le surcoût OPEX est donc aussi supporté par toutes les missions du budget général. Comme la quote-part de chaque mission est proportionnelle au poids budgétaire de la mission, la mission *Défense*¹⁴ finance ainsi 20 % du dépassement OPEX, soit environ 110 M€ en 2013.

Tableau n° 9 : Financement du surcoût OPEX en 2013

<i>En M€</i>	Exécution	Provision LFI	Remboursements ONU	Décret d'avance
Titre 2	341	210		149
Autres titres	909	420	49	429
Total	1 250	630	49	578

Note : les informations communiquées n'ont pas permis de faire coïncider l'exécution et la somme des sources de financement.

Source : ministère de la défense, *Cour des comptes*

L'exercice 2014 devrait être marqué par un fort dépassement de la prévision. En effet, d'une part, la provision pour 2014 a été assez fortement réduite à 450 M€ en LFI, ce qui réduit d'autant le financement

¹³ Reprenant en substance la règle figurant au point n° 6.3 du rapport annexé à la LPM 2009-2014.

¹⁴ 38,12 Md€ sur 395,48 Md€ (en CP) dans l'état B annexé à la LFI pour 2014, soit 10 % du total. En excluant les missions sur lesquelles aucun ajustement n'est possible (pensions pour 56,50 Md€, remboursement et dégrèvements pour 102,06 Md€, intérêts de la dette pour 46,65 Md€), la part de la mission *Défense* (y compris pensions) passe à 20 %.

des OPEX, déjà insuffisant depuis 10 ans. D'autre part, les dépenses d'OPEX devraient rester à un niveau élevé.

Le ministère de la défense indique certes à ce propos que la provision à 450 M€ repose « *sur la fin du désengagement d'Afghanistan ainsi que sur une réduction sensible, par rapport à 2013, des effectifs déployés au Mali* ». La fin de toute dépense au titre de l'Afghanistan (250 M€ en 2013) et la division par deux des coûts de l'opération Serval (649 M€ en 2013) aboutirait déjà à une dépense totale d'environ 650 M€, supérieure à la provision. L'opération Serval au Mali ne s'est pas terminée en 2013 et 2 500 hommes restent déployés en janvier 2014, la présence française ne devant pas disparaître à brève échéance. Surtout, le déclenchement de l'opération Sangaris (RCA) début décembre 2013 devrait renchérir les dépenses d'OPEX en 2014. Cette opération ayant été lancée avant le vote de la loi de finances pour 2014, elle aurait pu faire l'objet d'une budgétisation.

Enfin, le ministère indique que la future LPM est construite sur l'hypothèse d'un désengagement des théâtres extérieurs et que le modèle d'armée a été ajusté en conséquence. La Cour ne peut que constater que cette réduction n'est pas manifeste entre 2013 et 2014 et que la provision prévue pour 2014 devrait très probablement être dépassée. Dans sa réponse, le ministère remarque qu'un niveau d'OPEX supérieur au modèle de la LPM nécessiterait d'envisager une refonte à mi-vie, voire le remplacement anticipé des matériels, pour des montants bien supérieurs aux provisions OPEX de la LPM. La Cour est donc préoccupée par les conséquences sur le potentiel des armées, et le caractère non soutenable de ce fait, de niveaux d'OPEX qui seraient sensiblement supérieurs à la prévision, sur 2014 et sur les années suivantes.

b) Les dépenses de carburants opérationnels ont été correctement évaluées

La dotation initiale des armées en carburants opérationnels, hors OPEX, était sous-évaluée dans les deux précédentes LFI, malgré une réévaluation entre LFI 2011 et LFI 2012. Dans la NEB pour 2012, la Cour notait la difficulté à prévoir les prix du pétrole et estimait que les hypothèses de prix retenues en LFI, en hausse par rapport à 2012, semblaient plus réalistes.

En 2013 et en ce qui concerne la prévision des prix, l'écart entre prévisions et réalisations s'est effectivement réduit. Il atteint 10 %, à

l'avantage du ministère¹⁵, contre 22 % en 2012 et 34 % en 2011. A cette amélioration de la prévision s'ajoute l'usage d'instruments financiers de couverture dont la première utilisation en 2013 a permis des économies sur l'achat de produits pétroliers par le SEA¹⁶. L'effet prix (prix réalisé du baril inférieur à la prévision) a été renforcé par un effet volume également à la baisse. Même en intégrant les carburants OPEX (dont le volume a doublé par rapport à 2012), les carburants opérationnels consommés en 2013 ont été inférieurs à la prévision et à l'exécution 2012.

Tableau n° 10 : Hypothèses de construction du prix du baril de pétrole

		2010	2011	2012	2013
Cours du pétrole (en \$ par baril de Brent)	prévision	60	80	100,0	119,5
	exécution	75-90	110	111,4	108,5
	<i>différence</i>	33 %	38 %	11 %	-10%
Taux de change (en \$ pour 1 €)	prévision	1,4	1,35	1,4	1,32
	exécution	1,25-1,40	1,39	1,28	1,33
	<i>différence</i>	- 7 %	3 %	- 9 %	1%
Prix d'un baril (en € par baril)	prévision	42,9	59,3	71,4	90,5
	exécution	61,5	79,1	87,1	81,7
	<i>différence</i>	44 %	34 %	22 %	-10 %

Source : SEA, Cour des comptes

c) *La prévision de la masse salariale est toujours déficiente, en partie du fait de Louvois*

(cf. *infra* partie sur la masse salariale)

d) *Les prévisions de consommation de recettes exceptionnelles ont été globalement réalistes du fait de l'encaissement déjà réalisé des principales recettes*

L'article 3 de la LPM 2009-2014 prévoyait que, sur la période couverte, les crédits de paiement de la mission *Défense* seraient complétés par des « *ressources exceptionnelles, provenant notamment de cessions* », pour un montant global cumulé de 3,66 Md€₂₀₀₈, dont

¹⁵ Le baril a atteint un prix moyen de 82 €, contre un coût prévisionnel de 90 €. Les deux années précédentes, le prix atteint en exécution était supérieur à l'hypothèse.

¹⁶ La couverture atteignait 40 % du volume de carburéacteur. Elle a généré des recettes de l'ordre de 3 M€ (ces recettes aboutissent à réduire le coût des dépenses d'achats de carburant).

0,10 Md€ prévus pour 2013. Les recettes exceptionnelles devaient provenir de la cession de bandes de fréquence et d'emprises immobilières. Les dépenses financées sont en relation avec les recettes : dépenses immobilières (pour le CAS « immobilier ») et « *optimisation de l'usage du spectre hertzien et interception et traitement des émissions électromagnétiques* »¹⁷ (pour le CAS « fréquences »).

Chaque année, les recettes disponibles sur chacun des CAS résultent des encaissements des années antérieures non consommés et du produit des cessions et autres opérations de l'année. Les dépenses effectuées sur les CAS peuvent donc être supérieures aux encaissements de l'année.

Les dépenses financées sur le CAS fréquences sont conformes à la prévision de la LFI

Du fait du décalage dans le calendrier des cessions et encaissements, les recettes exceptionnelles effectivement utilisées en 2013 (1,07 Md€) ont été bien supérieures à la prévision de la LPM (0 Md€) mais conformes à la LFI. Alors que les 1,45 Md€ de recettes prévues par la LPM aurait dû être consommés entre 2009 et 2011, les dépenses se sont concentrées sur les exercices 2012 (1,10 Md€) et 2013 (1,07 Md€).

Tableau n° 11 : Prévision et exécution du CAS fréquences depuis 2009

	2009	2010	2011	2012	2013
Crédits issus de reports	0	0	0	847	1 067
Encaissements de l'exercice	0	0	936	1 320	0
<i>(prévision LPM)</i>	600	600	250		
<i>(prévision LFI)</i>	600	600	850	900	1 067
Dépenses (exécution)	0	0	89	1 100	1 067
Crédits reportés	0	0	847	1 067	0

Source : ministère de la défense, Cour des comptes

La LFI pour 2013 estimait que les trois quarts du montant prévu (soit 792 M€) devaient profiter à l'action n°1 du programme 762, relative

¹⁷ Le PAP 2013 du CAS précise que le programme n° 762 (un des programmes de la mission, celui bénéficiant au ministère de la défense et donc le responsable est le DGA) « *a pour objet la réalisation du plan d'acquisition, d'adaptation et d'entretien des équipements participant à l'optimisation de l'utilisation du spectre hertzien ou à l'interception et au traitement des émissions électromagnétiques à des fins de surveillance ou de renseignement* ».

à l'amélioration de l'usage du spectre hertzien. Cette action devait par exemple permettre l'utilisation de fibres optiques en remplacement de liaisons hertziennes (système Socrate), l'amélioration du système satellitaire Syracuse III ou le développement d'algorithmes nouveaux permettant une rationalisation de l'utilisation du spectre hertzien et une meilleure sécurité dans les communications des forces. Les dépenses financées correspondent à trois des quatre programmes de la mission *Défense* (144, 146 et 178). L'action n°2, intitulée, « interception et traitement des émissions électromagnétiques », finance des systèmes de surveillance de la situation à base de radars et des systèmes de recueil et d'exploitation du renseignement d'origine électromagnétique (correspondant à des actions des programmes 144 et 146). Les deux tiers des dépenses sont des dépenses d'investissement (titre 5), le reste finançant du fonctionnement (titre 3).

Les recettes et dépenses réalisées sur la période 2011-2013 (2,26 Md€) sont supérieures aux prévisions de la LPM (1,45 Md€), la vente des fréquences des réseaux Rubis et, surtout, Félin ayant rapporté des montants supérieurs aux estimations initiales, ce qui a permis d'abandonner sans dommage financier global le projet de cession de l'usufruit des satellites Syracuse.

Les dépenses financées en 2013 l'étant à partir de recettes déjà encaissées les années précédentes, le risque de sous-exécution était quasi-inexistant.

Les recettes du CAS immobilier ont été à nouveau inférieures à la prévision même si les dépenses ont été conformes

Les cessions immobilières encaissées en 2013 (104 M€) ont atteint moins de 30 % de l'objectif de cessions (383 M€). Le ministère de la défense souligne que la prévision restait incertaine « *dans l'attente de la loi n° 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* ». Si cette loi peut aboutir à réduire fortement la valeur de la cession d'un immeuble affecté au logement social, le ministère ne précise pas l'impact financier de ce risque sur les cessions de l'année 2013.

Les dépenses immobilières financées par le CAS en 2013 se sont élevées à 199,6 M€ : la prévision de la LFI (200 M€) a donc été presque intégralement atteinte, ce qui n'était pas le cas les années précédentes. Cela tient en grande partie au fait que les recettes disponibles en fin d'année 2012 (214 M€) permettaient déjà de couvrir les dépenses de l'exercice 2013 et que les dépenses avaient déjà été engagées sur des AE de la mission *Défense* (cf. *infra*). Ainsi, l'exécution des dépenses en 2013

ne dépendait que minoritairement du niveau des recettes de l'exercice 2013.

Tableau n° 12 : Prévision et exécution du CAS immobilier depuis 2009

	2009	2010	2011	2012	2013
Recettes (exécution)	561	199	133	261	227
- dont cessions	65	109	117	164	104
- autres recettes (dont reports)	496	90	17	97	214
<i>prévision de cessions LFI</i>					383
Dépenses (exécution)	557	182	29	56	200
<i>Dépenses (prévision LFI)</i>	972	700	158	163	200
<i>Dépenses (prévision LPM)</i>	972	646	309	91	0
Crédits reportés	4	17	97	123	62

Source : ministère de la défense, Cour des comptes

Les ressources des CAS servent parfois à couvrir des engagements déjà réalisés au sein de la mission Défense

Les montants payés en 2013 sur les deux CAS correspondent en grande partie à des engagements antérieurs à 2013 sur les programmes de la mission *Défense* (P212 pour le CAS « immobilier », P144 et P146 pour le CAS « fréquences »). Si les dépenses en question étaient bien éligibles au CAS, elles ont dû, du fait du décalage des encaissements sur les deux CAS, être d'abord engagées sur les AE disponibles de la mission *Défense*, alors que les CAS ne disposaient pas des ressources correspondantes. Cela revient à engager des dépenses sans être certain que les recettes correspondantes seront bien à disposition. Le principe de spécialité budgétaire est par ailleurs aussi atteint par une telle manipulation, déjà pratiquée sur le CAS « fréquences » en 2011 et 2012.

En 2013, les paiements sur le CAS « fréquences » (P762) ont concerné à 81 % (867,7 M€ sur 1 066,7 M€) des engagements antérieurs à 2013 contractés sur les programmes de la mission *Défense*. Seuls 199 M€ ont été directement engagés sur le CAS. De même, sur le CAS « immobilier », les paiements sur engagements antérieurs représentent 93 % des paiements.

Le détail des mécanismes budgétaires et comptables utilisés n'est pas limpide puisqu'il a fallu recourir à des désengagements d'engagements antérieurs sur les programmes de la mission *Défense*, à des facturations internes entre les programmes de la mission *Défense* et les CAS et à des rétablissements de crédits sur la mission *Défense*. Ces opérations ont dû faire l'objet d'échanges entre le ministre de la défense

et le ministre du budget. Ce dernier préconisait, pour l'avenir, d'identifier par préférence des dépenses pouvant directement être payées sur le CAS, ce qui fait bien douter du caractère normal des opérations en cause.

Le calendrier et le montant des futures recettes exceptionnelles est très incertain

Pour 2014 et les années suivantes, de nombreux risques affectent la réalisation des montants prévus par la LPM. Du fait de la concrétisation de ces risques dans le passé et nonobstant le fait que le montant des recettes exceptionnelles prévues par la LPM 2009-2014 a été finalement globalement atteint, la Cour recommande depuis plusieurs années de ne pas recourir aux ressources exceptionnelles pour le financement des crédits de la mission *Défense*.

La LPM 2014-2019 prévoit que les crédits de paiement de la mission *Défense* seront complétés par des ressources exceptionnelles d'un montant total de 6,13 Md€ courants sur la période.

Tableau n° 13 : Prévision de recettes exceptionnelles dans la LPM 2014-2019

<i>En M€</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Prévision LPM	1,77	1,77	1,25	0,91	0,28	0,15

Source : LPM

Pour 2014, les 1,77 Md€ de recettes exceptionnelles doivent provenir de trois sources. D'abord, le PIA alimente à hauteur de 1,50 Md€ le nouveau programme 402 - *Excellence technologique des industries de défense*. Le CAS immobilier prévoit une autorisation de dépenses de 206 M€ (pour des cessions prévues de 238 M€). Enfin, le CAS fréquences devrait être alimenté par une ressource résiduelle de faible montant (11 M€), montant des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par le ministère¹⁸.

Alors que la somme de ces trois ressources n'aboutit pas tout à fait au montant total prévu par la LPM pour l'année 2014, cette dernière a par ailleurs réservé « *0,5 milliard d'euros afin de sécuriser la programmation des opérations d'armement jusqu'à la première actualisation de la programmation si la soutenabilité financière de la trajectoire des opérations d'investissement programmée par la présente loi apparaît compromise* ». Cet amendement à l'article 3 visait à compenser

¹⁸ Sur la durée de la LPM, les recettes correspondantes sont évaluées à 200 M€.

l'annulation de crédits de paiement de 650 M€ qui a touché les investissements du programme 146 en fin de gestion 2013 et qui remettait en cause le point d'entrée en LPM (en augmentant le report de charges). **A ce stade, aucune ressource n'est prévue pour le financement de ces éventuels 500 M€.**

En ce qui concerne le CAS immobilier, le ministère table sur des cessions d'un montant de 238 M€ en 2014, dont 180 M€ pour les emprises parisiennes, montant qui n'est pas garanti, le calendrier étant lui aussi incertain. Pour 2015 et 2016, les prévisions sont de 311 M€ et 125 M€. Ces montants incluent notamment la cession de l'îlot Saint-Germain pour un total de 213 M€, « dans l'hypothèse d'une cession globale hors opérateur public », alors que le montant pourrait être très réduit en cas de cession afin de réaliser des logements sociaux. Le ministère devra préciser le montant total attendu de la cession de l'îlot Saint-Germain (en incluant les recettes prévues au-delà de 2016) et les hypothèses retenues pour ce calcul.

Tableau n° 14 : Prévisions de recettes et de dépenses du CAS immobilier

<i>En M€</i>	2014	2015	2016
Emprises parisiennes	180	265	85
Emprises régionales	58	46	40
Total recettes	238	311	125
Total dépenses	206 <i>(LFI 2014)</i>		

Source : ministère de la défense (DAF)

Les incertitudes sont encore plus grandes à compter de 2015, même si la LPM prévoit une clause de sauvegarde visant à pallier l'absence des recettes exceptionnelles actuellement prévues par d'autres recettes exceptionnelles. Les prévisions de cessions immobilières de la LPM font l'hypothèse que, par exception aux règles de fonctionnement classiques du CAS, l'intégralité du produit des cessions reviendra au ministère de la défense, alors que cette dérogation n'est prévue que jusqu'à fin 2014 et devra donc être réaffirmé dans une future loi de finances. Surtout, la cession de la bande de fréquences autour de 700 Mhz (évaluée à 4 Md€), initialement prévue pour compléter les crédits de la mission *Défense* à partir de 2015, devrait être décalée et pourrait ne pas

atteindre le montant estimé¹⁹, ce qui fragilise notablement le financement des dépenses de défense dès 2015.

B - L'évolution des dépenses entre 2012 et 2013

À côté des dépenses de personnel qui représentent plus de la moitié des dépenses de la mission *Défense*, les dépenses de fonctionnement représentent environ 30 % et les dépenses d'investissement environ 20 %, les dépenses des autres titres n'étant pas significatives.

Tableau n° 15 : Poids des différents types de dépense dans la mission

	Montant (M€)	Poids dans la mission (%)
Titre 2	19 991,3	51%
Titre 3	11 155,4	29%
Titre 5	7 456,6	19%
Titre 6	352,7	1%
Titre 7	4,5	0%
HT2	18 969,2	49%
Total	38 960,5	100%

Source : ministère de la défense (DAF)

Au niveau de la mission dans son ensemble, les AE consommés sont en augmentation de 5 % par rapport à 2012 alors que les CP sont quasiment stables (+0,2 % soit +84 M€).

Les crédits de titre 2 (AE et CP) sont en très légère baisse (-0,1 %), la hausse constatée sur le programme 146 étant compensée par la baisse des dépenses de personnel du P178 (les deux autres programmes sont à l'équilibre). La diminution des dépenses de titre 2 aurait été plus importante sans le surcroît de dépenses résultant de l'opération Serval (cf. aussi la partie consacrée à la masse salariale).

Pour les autres titres (hors dépenses de personnel), il convient de distinguer l'évolution des AE et celle des CP. La forte hausse des AE consommées en 2013 (+11 % à 18,34 Md€) par rapport à 2012 est la conséquence du niveau historiquement faible d'AE engagées,

¹⁹ Le ministère de la défense indique que « l'évaluation et le calendrier du produit de cette cession demeurent fragiles. Le produit de la cession dépendra de nombreux paramètres : valeur des bandes cédées, capacités financières des opérateurs, évolution du trafic de données, etc. Par ailleurs, le calendrier reste à affirmer du fait de l'ampleur des sujets techniques et économiques à régler et de la durée de la procédure de cession. »

principalement sur le titre 5 (investissements) des programmes 146 (opérations d'armement) et 212 (opérations d'infrastructure), en 2012. L'exercice 2012 avait été en effet marqué par un ralentissement du rythme des AE engagées, afin de préserver les décisions devant être prises par un nouveau gouvernement et à la suite des conclusions du nouveau livre blanc en 2013. La légère hausse des CP hors titre 2 consommés en 2013 (+0,5 %) s'explique par des évolutions contradictoires sur le titre 3 (dépenses de fonctionnement en hausse de 10 % dont une grande partie provenant des OPEX) et sur le titre 5 (dépenses d'investissement en baisse de 11 %, du fait du ralentissement des engagements d'AE en 2012 et 2013 et des annulations de crédits de 650 M€ sur le programme 146 en fin d'année 2013).

Tableau n° 16 : Évolution des dépenses entre 2012 et 2013 sur la mission

En M€	Exécution 2012		Exécution 2013		Évolution	
	AE	CP	AE*	CP	AE	CP
Titre 2	20 011,1	20 011,1	19 991,3	19 991,3	0%	0%
Titre 3		10 141,2	11 245,6	11 129,1		10%
Titre 5		8 385,9	6 712,0	7 482,0		-11%
Titre 6		327,8	373,1	352,7		8%
Titre 7		9,7	4,5	4,5		-54%
HT2	16 539,9	18 865,0	18 335,1	18 968,3	11%	1%
Total	36 550,9	38 876,0	38 326,4	38 959,5	5%	0%

* Consommation d'AE issue du SIFE Chorus (intègre les retraits d'engagement effectués sur engagements antérieurs)

Source : ministère de la défense, RAP 2012

Il convient par ailleurs de noter que les évolutions de périmètre entre 2012 et 2013 sont limitées et ne gênent pas outre-mesure l'interprétation des évolutions programme par programme et au niveau de la mission. L'impact relatif le plus important concerne le titre 2 (+2 %) et les effectifs (+3 %) du programme 212. Par ailleurs, les effectifs du programme 146 diminuent de 1,5 % du fait des changements de périmètre.

Tableau n° 17 : Synthèse des évolutions de périmètre entre 2012 et 2013

	P144	P146	P178	P212
Titre 2 (M€)	2,87	-8,7	-15,87	23,8
<i>Effectifs (ETPT)</i>	6	-174	-199	347
Hors titre 2 (M€)	0,24	-0,65	-6,22	1,69
Titre 2 (% des crédits consommés)	0,5%	-0,4%	-0,1%	2,0%
<i>Effectifs (% des ETPT exécutés)</i>	0,1%	-1,5%	-0,1%	2,7%
Hors titre 2 (% des crédits consommés)	0,0%	0,0%	-0,1%	0,1%
Principales opérations (en M€ et ETPT)				
Rattachement du service administration et rémunération de la DGA au service parisien de soutien de l'administration centrale		-8,34		8,34
<i>ETPT</i>		-155		155
Création du service ministériel des systèmes d'information de fonctionnement			-10,94	10,94
<i>ETPT</i>			-136	136
Formation des ingénieurs militaires d'infrastructure			-3,03	3,03
<i>ETPT</i>			-25	25
Enquêteurs de prix		1,04	-1,04	
<i>ETPT</i>		10	-10	
Reprise par le service parisien de soutien de l'administration centrale de l'activité déplacements des services extérieurs de la DGA		-0,88		0,88
<i>ETPT</i>		-20		20
Gestion administrative de la paye			-0,86	0,86
<i>ETPT</i>			-18	18

Source : ministère de la défense

1 - Le programme 144

Les dépenses du programme 144 ont dépassé en 2013 celles de 2012 d'un peu moins de 78 M€ en crédits de paiement. La première caractéristique de l'exécution 2013 est une augmentation des dépenses de fonctionnement (+100 M€), du fait principalement de deux postes, conformément au livre blanc : le renseignement (augmentation de 60 M€ entre LFI 2012 et LFI 2013 pour le renseignement extérieur) et les études amont (augmentation de 60 M€). Si le ministre inclut ces dépenses dans un agrégat qu'il dénomme « équipement », elles correspondent bien à des crédits de fonctionnement au sens de l'article 5 de la LOLF, référence unique et commune en matière de gestion budgétaire.

La deuxième caractéristique est une diminution des dépenses d'investissement (-28 M€), la masse salariale augmentant de 1 % malgré

une stabilité presque parfaite des effectifs (8 683 ETPT en 2012, 8 685 en 2013).

Tableau n° 18 : Évolution des dépenses entre 2012 et 2013 sur le programme 144

En M€	Exécution 2012		Exécution 2013		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	607,0	607,0	615,0	615,0	1%	1%
Titre 3		982,0	1 046,0	1 081,9		10%
Titre 5		133,3	106,6	105,3		-21%
Titre 6		58,7	52,2	56,6		-4%
HT2	1 252,3	1 174,0	1 204,8	1 243,8	-4%	6%
Total	1 859,3	1 780,9	1 819,7	1 858,8	-2%	4%

Source : ministère de la défense

La comparaison entre les deux exercices est malaisée dans la mesure où la structuration du programme a évolué entre la LFI pour 2012 et la LFI pour 2013. L'action 7 regroupe l'ancienne action 1, « analyse stratégique », l'ancienne action 2, « prospective des systèmes de force », et l'ancienne action 4, « maîtrise des capacités technologiques et industrielles ». L'action 8 fusionne les précédentes actions 5 « Soutien aux exportations » et 6 « Diplomatie de défense ».

2 - Le programme 146

Le programme 146 a connu en 2013 la même évolution qu'en 2012, principalement marquée par un ralentissement net des crédits de paiement consacrés aux programmes d'armements et à l'équipement des armées. Les CP de titre 5 (investissement) ont ainsi diminué de 10 % entre les deux exercices (-728 M€), résultant tant de l'effet cumulé des non-engagements antérieurs que des nouveaux « refroidissements » de l'année 2013 et de l'annulation finale de 650 M€ par le décret d'avance et la LFR.

La masse salariale est par ailleurs en augmentation marquée (+6 % soit +111 M€) alors que les effectifs sont en diminution (passage de 12 050 à 11 604, notamment du fait d'un effet de périmètre de 174 ETPT²⁰). Cette augmentation s'explique par la hausse importante (et subie par le ministre) de la subvention versée au FSPOEIE pour les

²⁰ Effet résultant principalement du transfert du service administration et rémunération de la DGA au service parisien de soutien de l'administration centrale du P212.

pensions des ouvriers d'État (+130 M€), et par une diminution de la masse salariale hors pensions.

Enfin, les CP de titre 3 (dépenses de fonctionnement d'après la LOLF, mais classées par le ministère au sein de l'agrégat « équipement») consommés augmentent d'un demi-milliard d'euros entre les deux exercices. Cette hausse est notamment localisée sur l'opération stratégique « programmes à effet majeur » et résulte du phasage des programmes d'armement : selon leur degré de progression, ces derniers consomment soit des crédits de fonctionnement pour les dépenses non immobilisables (achats de pièces détachées, de lots de rechange), soit des crédits d'investissement. D'après le ministère, les programmes principalement concernés par la hausse du T3 sont les programmes A400M, FELIN et NH90.

**Tableau n° 19 : Évolution des dépenses entre 2012 et 2013
sur le programme 146**

<i>En M€</i>	Exécution 2012		Exécution 2013		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	1 904,1	1 904,1	2 015,5	2 015,5	6%	6%
Titre 3		1 472,6	2 522,8	1 969,0		34%
Titre 5		7 131,4	6 010,8	6 403,2		-10%
Titre 6		28,0	32,3	32,2		15%
HT2	5 711,8	8 631,9	8 565,9	8 404,4	50%	-3%
Total	7 615,9	10 536,0	10 581,3	10 419,8	39%	-1%
Fonctionnement*		146		140		-4%
Équipement*		8 322		8 241		-1%

* Agrégat propre au ministère de la défense

Source : ministère de la défense

La forte augmentation des AE consommés en 2013 pour les crédits hors titre 2 résulte principalement d'un rebond technique par rapport au niveau historiquement faible de 2012 (5,7 Md€). Si, en 2013, les opérations d'investissement et les nouveaux programmes d'équipement ont été retardés le plus tard possible pour attendre l'issue des travaux sur la LPM, ils ont pu en très grande partie être engagés dans la toute fin d'année 2013.

Tableau n° 20 : Évolution des consommations d'AE depuis 2010 sur le programme 146

En Md€	2010	2011	2012	2013
AE utilisés*	8,3	7,6	4,6	8,6

* Consommation d'AE issue du SIFE Chorus (intègre les retraits d'engagement effectués sur engagements antérieurs)

Source : RAP 2011 et 2012

3 - Le programme 178

Les CP consommés en 2013 sur le programme 178 ont augmenté de 1,7 % pour atteindre 23,84 Md€ alors que les AE sont en légère augmentation à 23,84 Md€. Dans le détail par titres, le programme 178 a été marqué par plusieurs évolutions en sens contraires mais en partie trompeuses. Les dépenses de personnel (titre 2) ont diminué de 134 M€, ce qui constitue une évolution inédite sur la période récente²¹. En revanche, les dépenses de fonctionnement (titre 3) ont crû de 360 M€ et les dépenses d'investissement (titre 5) de 153 M€.

Tableau n° 21 : Évolution des dépenses entre 2012 et 2013 sur le programme 178

En M€	Exécution 2012		Exécution 2013		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	16 306,6	16 306,6	16 172,5	16 172,5	-1%	-1%
Titre 3		6 593,8		6 954,3		5%
Titre 5		332,6		485,3		46%
Titre 6		212,3		224,3		6%
HT2	7 475,1	7 138,8	7 653,0	7 664,0	+2%	7%
Total	23 781,7	23 445,4	23 825,5	23 836,5	+0%	2%

Source : ministère de la défense

Ces variations s'expliquent cependant en grande partie par des changements de périmètre. Le poids croissant des OPEX en 2013 par rapport à 2012 fausse ainsi en grande partie l'évolution des dépenses de fonctionnement. Le surcoût OPEX est ainsi passé de 817 M€ en 2012 à 1 257 M€ en 2013. Ainsi, l'exécution 2013 a été marquée par 44 M€ de dépenses de personnel (titre 2) et 396 M€ de dépenses hors titre 2 (principalement des dépenses de fonctionnement de titre 3) de plus que l'exécution 2012 du fait des OPEX.

²¹ Elles représentaient 15 946 M€ en 2010, 16 054 M€ en 2011 et 16 307 M€ en 2012.

En retraitant ces effets, les dépenses de fonctionnement sont en diminution de 36 M€ entre les deux exercices et la baisse des dépenses de personnel est également plus marquée (-178 M€). Mais cette évolution apparente s'explique par la réduction d'effectifs de la mission *Défense*, principalement portée par le programme 178 (cf. *infra*). Ainsi, le programme 178 a vu ses effectifs diminuer de 8 501 ETPT (passage de 247 994 ETPT à 239 493 ETPT), dont 299 ETPT résultent de transferts à d'autres programmes de la mission *Défense*²². Cette baisse de 3,4 % des effectifs s'est ainsi accompagnée d'une baisse de seulement 1,1 % de la masse salariale globale (y compris les pensions).

4 - Le programme 212

De manière globale, l'exécution du programme 212 est en net retrait (presque 9 % en CP) par rapport à l'exercice 2012.

Le principal fait marquant de l'exécution 2013 par rapport à l'année 2012 est la baisse des dépenses d'investissement, tant en AE qu'en CP (-300 M€). En LFI 2013, l'action « restructurations » était en effet dotée de 186 M€ de CP de moins qu'en LFI 2012, le reste de la diminution étant en grand partie portée par l'action « politique immobilière » (-87 M€). Ces diminutions résultent, comme celles du programme 146, des ralentissements d'engagements de projets d'infrastructures en 2012 et 2013, avec des effets en CP retardés.

La stabilité du titre 2 à 1,19 Md€ n'est obtenue qu'au prix de la réduction des effectifs du programme, passant de 12 793 ETPT en 2012 à 12 633 ETPT en 2013. Cette baisse nette de 160 ETPT est le résultat d'une baisse brute encore plus importante, mais compensée par des transferts (+347 ETPT) en provenance d'autres programmes (cf. *supra*).

²² La création du service ministériel des systèmes d'information de fonctionnement a abouti au transfert de 136 ETPT au P212. Les autres transferts sont de moindre importance (formation des ingénieurs militaires d'infrastructure, enquêteurs de prix, gestion administrative de la paye).

**Tableau n° 22 : Evolution des dépenses entre 2012 et 2013
sur le programme 212**

<i>En M€</i>	Exécution 2012		Exécution 2013		Evolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	1 193,4	1 193,4	1 188,3	1 188,3	0%	0%
Titre 3		1 092,8	1 079,9	1 123,9		3%
Titre 5		788,6	266,9	488,2		-38%
Titre 6		28,8	43,4	39,6		38%
HT2	2 100,7	1 920,3	1 394,6	1 656,1	-34%	-14%
Total	3 294,1	3 113,7	2 582,9	2 844,4	-22%	-9%

Source : ministère de la défense

C - La gestion des crédits en cours d'exercice

1 - Les virements et transferts de crédits n'ont eu qu'un impact limité mais les reports d'AE sur le programme 146 sont de plus en plus massifs

Le cumul des virements et transferts atteint 8 M€ en AE et 34 M€ en CP soit moins de 0,1 % des crédits ouverts en LFI. En revanche, les reports de crédits aboutissent à modifier fortement les montants d'AE disponibles. Le report de 10,83 Md€ d'AE sur le programme 146 double les AE disponibles sur ce programme et, en y ajoutant les 1,52 Md€ d'AE reportés sur le P178, les AE de la mission sont augmentés d'un tiers par rapport à la LFI. Ce dernier point est analysé plus en détail ci-dessous.

Tableau n° 23 : Mouvements réglementaires intervenus en cours d'exercice

<i>En M€ d'AE</i>		P144	P146	P178	P212	Mission
Virements	ouverture	6,1	0,7	1,0	1,3	9,1
	annulations	-0,3	-0,7	-7,4	-0,7	-9,1
Transferts	ouverture	62,4	5,1	13,3	1,8	82,6
	annulations	-70,0		-2,9	-1,7	-74,6
Total		-1,8	5,1	4,0	0,7	8
	% de la LFI	-0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Reports		50,4	10 834,5	1 521,6	264,4	12 670,9
	% de la LFI	3%	108%	7%	8%	33%
<i>En M€ de CP</i>		P144	P146	P178	P212	Mission
Virements	ouverture	3,4	0,7	1,0	27,3	32,5
	annulations	-0,3	-0,7	-30,8	-0,7	-32,5
Transferts	ouverture	66,4	11,2	14,8	1,8	94,2
	annulations	-56,0	0	-2,9	-1,7	-60,6
Total		13,5	11,2	-17,9	26,7	33,6
	% de la LFI	0,7%	0,1%	-0,1%	0,9%	0,1%
Reports		1,4	29,2	31,4	7,3	69,4
	% de la LFI	0,1%	0,3%	0,1%	0,3%	0,2%

Source : DAF du ministère de la défense, Cour des comptes

2 - Les réserves ont été presque intégralement levées en cours d'exercice du fait des besoins de financement résultant notamment des OPEX et de la surexécution du titre 2

Le taux de la réserve de précaution initiale a été fixé à 0,5 % (crédits de titre 2) et 6 % (crédits hors titre 2) des crédits ouverts en LFI, conformément à la circulaire n° DF-1BE-12-3207 du 29 novembre 2012, ce qui a abouti à « geler » 96,9 M€ de titre 2 et plus de 1,1 Md€ de crédits hors titre 2 (1,14 Md€ d'AE et 1,11 Md€ de CP). La mission *Défense* n'a pas été concernée par le gel de crédits complémentaires au titre de l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publiques, dans la mesure où le ministre satisfait déjà l'obligation légale d'employer au moins 6 % de personnes handicapées.

Le taux de mis en réserve effectif n'atteint cependant que 5,9 %, du fait d'une réduction de 12,7 M€ appliquée au montant théorique de la réserve afin de prendre en compte la proportion des dépenses de personnel comprises dans les subventions pour charges de service public

versées aux opérateurs de la mission²³. Pour les programmes sans opérateurs (P178 et P146), la mise en réserve est bien de 6 %.

Dans le détail, la réserve initiale sur le titre 2 a été généralement répartie entre les différents BOP selon leur poids dans les dépenses de personnel, sauf le BOP OPEX-MISSINT qui a été exempté de réserve. Cette méthode a aussi été utilisée pour les crédits hors titre 2 pour les programmes 146 et 178. En revanche, les programmes 144 et 212 ont eu des politiques de mise en réserve différenciée selon les BOP²⁴.

Tableau n° 24 : Crédits hors titre 2 mis en réserve de précaution initiale

	Crédits ouverts en LFI		Mise en réserve initiale		En %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P144	1 349,7	1 272,2	71,7	67,1	5,3%	5,3%
P146	8 049,6	8 933,6	483,0	536,0	6,0%	6,0%
P178	7 527,2	6 901,0	451,6	414,1	6,0%	6,0%
P212	2 290,9	1 630,0	134,0	94,4	5,8%	5,8%
Total	19 217,3	18 736,8	1 140,4	1 111,5	5,9%	5,9%

Source : DAF du ministère de la défense, Cour des comptes

Au-delà de la réserve de précaution initiale, un gel complémentaire a été prononcé en février²⁵ sur les crédits hors titre 2, à hauteur de 340 M€ en AE et CP (dont 215 M€ sur le P146 et 100 M€ sur le P178). Enfin, le gel (blocage des reports de crédits) pour alimenter le fonds État exemplaire²⁶ a porté sur 34 M€ de crédits supplémentaires. De manière cumulée, les gels de crédits ont ainsi atteint 1,51 M€ d'AE et 1,49 Md€ de CP, soit près de 8 % des crédits ouverts en LFI.

²³ Les dépenses de personnel doivent bénéficier en principe d'un taux de mise en réserve moindre. Or les dépenses de personnel des opérateurs sont en partie financées par les crédits de titre 3 de la mission (subvention pour charges de service public).

²⁴ Sur le P144, la réserve a porté sur les crédits d'investissement des BOP DGSE et DPSD, sur les dépenses d'intervention du BOP EMA et sur l'ensemble des dépenses du BOP DGA. Sur le P212, elle a porté sur les crédits de fonctionnement des BOP Soutien AC, ARD et APRH, sur les crédits d'investissement des BOP CPI et SIC et sur les crédits d'intervention du BOP Soutien AC.

²⁵ Afin de respecter la norme de dépense « zéro valeur ».

²⁶ Il s'agit de « geler 100 millions d'euros (soit environ 1 % du budget des achats courants de l'État), puis [de] redistribuer ces sommes en fonction des performances environnementales atteintes l'année antérieure par chaque ministère ». La bonne performance du ministère de la défense lui permet généralement de récupérer l'intégralité de la somme gelée.

Tableau n° 25 : Total des crédits hors titre 2 mis en réserve

	Crédits ouverts en LFI		Mise en réserve totale		En %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P144	1 349,7	1 272,2	88,1	83,5	6,5%	6,6%
P146	8 049,6	8 933,6	700,9	753,9	8,7%	8,4%
P178	7 527,2	6 901,0	576,4	538,8	7,7%	7,8%
P212	2 290,9	1 630,0	149,3	109,6	6,5%	6,7%
Total	19 217,3	18 736,8	1 514,7	1 485,8	7,9%	7,9%

Source : DAF du ministère de la défense, Cour des comptes

La réserve de titre 2 (97 M€) a été levée complètement le 22 novembre 2013, sauf pour une fraction des crédits en réserve sur le P144 et le P212. Une telle opération est inéluctable pour une mission déficitaire en titre 2 et se répète tous les ans.

Les autres crédits mis en réserve ont été libérés en deux temps (4 et 25 novembre), intégralement pour le P178 (du fait de la surconsommation de crédits liée au surcoût OPEX), partiellement pour les autres programmes.

Ainsi, l'exercice de mise en réserve n'a pas permis de contenir les évolutions défavorables dans la consommation des crédits, la levée de la réserve n'ayant pas dispensé la mission *Défense* de recourir aux ouvertures de crédits en fin de gestion.

3 - Le décret d'avance et la LFR de fin d'année ont ouvert 750 M€ pour financer les OPEX et le surcoût de masse salariale, annulant en parallèle 720 M€, principalement sur les crédits d'investissements

Le décret d'avance du 28 novembre 2013 a avant tout eu pour objectif de couvrir le surcoût OPEX non budgété sur le programme 178 (ouverture de 578 M€ dont 149 M€ de titre 2)²⁷. Il a aussi ouvert 159 M€ de titre 2 supplémentaires, principalement sur le P178 (et de manière plus réduite sur le P146) afin de couvrir l'augmentation non prévue de la masse salariale sur ces deux programmes (cf. *infra*, la partie consacrée aux dépenses de personnel).

Le décret d'avance a parallèlement annulé 205,9 M€ d'AE et 464,8 M€ de CP, dont 15 M€ sur le titre 2 des programmes 144 et 212.

²⁷ Le surcoût OPEX (627 M€) est supérieur à l'ouverture de crédits réalisée en décret d'avance (578 M€), la différence (49 M€) provenant des rattachements de fonds de concours (ressource versée par l'ONU).

Les annulations d'AE hors titre 2 ont principalement touché le programme 212 (110 M€), les programmes 144 et 146 subissant des annulations à hauteur de 40 M€ chacun. En CP hors titre 2, les annulations ont porté essentiellement sur le programme 146, amputé de 379 M€ de dépenses d'équipement (les programmes 144 et 212 subissent des annulations de 40 et 30 M€).

La LFR du 29 décembre 2013 n'a procédé qu'à des annulations. Elle a d'abord annulé 5 M€ de crédits de titre 2 (destinés à alimenter le CAS pension) sur les programmes 144 et 212. Surtout, elle a procédé à des annulations complémentaires de CP hors titre 2 sur le programme 146, à hauteur de 271 M€. Le montant total de crédits d'investissements annulés sur ce programme s'élève ainsi à 650 M€, soit plus de 7 % des crédits hors titre 2 ouverts en LFI. La LFR a enfin annulé des AE hors titre 2 devenus inutiles sur les programmes 144 (40 M€), 146 (1,40 Md€) et 212 (100 M€, en plus des 110 M€ annulés en décret d'avance).

Tableau n° 26 : Synthèse des mouvements de fin de gestion

<i>En M€ d'AE</i>		P144	P146	P178	P212	Mission
DA	Ouvertures		9,3	330,0		339,3
	Annulations	-52,3	-40,3		-113,4	-205,9
	Total	-52,3	-31,0	330,0	-113,4	133,4
	- dont T2	-12,3	9,3	319,9	-3,2	313,9
LFR	Annulations	-42,0	-1 403,0*		-103,5	-1 548,6
	- dont T2	-1,7			-3,5	-5,2
Total		-94,3	-1 434,0*	330,0	-216,9	-1 415,2
- dont T2		-14,0	9,3	319,9	-6,7	308,7
<i>En M€ de CP</i>		P144	P146	P178	P212	Mission
DA	Ouvertures		9,3	749,5		758,8
	Annulations	-52,3	-379,1		-33,4	-464,8
	Total	-52,3	-369,8	749,5	-33,4	294,0
	- dont T2	-12,3	9,3	319,9	-3,2	313,9
LFR	Annulations	-1,7	-271,3		-3,5	-276,5
	- dont T2	-1,7			-3,5	-5,2
Total		-54,0	-641,1	749,5	-36,9	17,5
- dont T2		-14,0	9,3	319,9	-6,7	308,7

* D'après le ministère, le P146 n'a effectivement subi qu'une annulation de -641,1 M€ d'AE (dont +9,3 de T2) : l'utilisation de la ressource du CAS fréquences en 2013 a abouti à des reprises sur le P146 d'engagements réalisés antérieurement sur le P762 qui ont elles-mêmes entraîné des annulations techniques d'AE sur le programme 146.

Source : DAF du ministère de la défense, Cour des comptes

Les annulations de crédits sont la conséquence du principe d'auto-assurance (pour financer les dépassements de crédits considérés comme endogènes, c'est-à-dire la dérive de la masse salariale hors OPEX) à hauteur de 180 M€ et de la participation à la solidarité budgétaire interministérielle (pour financer les dépenses subies par chacune des missions, notamment le surcroît du surcoût OPEX pour la mission *Défense*). Elles ont touché des crédits mis en réserve en début d'exercice (opérations d'armement pour le P146, opérations d'infrastructure pour le P212).

Comme relevé par ailleurs, l'année 2013 a donc abouti à faire financer les OPEX et les dépenses de personnel par des annulations de dépenses d'investissements. La Cour ne peut que regretter ce non-respect de la budgétisation initiale et du principe de fongibilité asymétrique, d'autant que le respect de la nouvelle LPM impliquait de ne pas dégrader le point d'entrée en matière de programmations des dépenses d'équipement.

4 - Les crédits de paiement disponibles hors décret d'avance et LFR suffisaient rétrospectivement à couvrir les dépenses de la mission

La LFI pour 2013 avait ouvert 38 124 M€ de CP, auxquels se sont ajoutés 783 M€ de FDC/ADP et 103 M€ d'autres mouvements réglementaires (reports, virements et transferts), portant le total des crédits disponibles à 39 010 M€, hors effet du décret d'avance et de la LFR. Les crédits finalement consommés ont atteint 38 960 M€ de CP, soit un niveau inférieur aux crédits disponibles (50 M€ de marge).

Ainsi, d'un strict point de vue arithmétique, les 27 M€ de CP ouverts par le décret d'avance et la LFR (différence entre ouvertures et annulations) n'ont fait rétrospectivement qu'augmenter la marge disponible (77 M€ entre crédits ouverts et crédits consommés en fin de gestion).

5 - Les crédits non consommés en fin d'exercice sont très réduits

Les crédits non utilisés représentent ainsi seulement 0,2 % des crédits consommés, une partie étant d'ailleurs issue du rattachement tardif de fonds de concours et attributions de produits (4,4 M€ rattachés entre le 29 décembre 2013 et le 8 janvier 2014).

Sur le titre 2 et compte tenu des mouvements de fongibilité asymétrique décrits *infra*, 15 M€ n'ont pas été consommés au

31 décembre. Il s'agit, pour 14,7 M€, de crédits destinés au CAS pensions qui ne seront pas reportés.

Sur les autres titres, 53 M€ de CP n'ont pas été dépensés dont 31 M€ pour le P178 et 14 M€ sur le P146, principalement par application de la norme de paiement ou de ressources extrabudgétaires arrivées tardivement. La situation des AE est examinée dans la partie relative aux investissements.

3 - Le report de charges devrait augmenter du fait des annulations de crédits de fin de gestion

a) Les engagements à couvrir sont évalués à 45 Md€, fin 2013, principalement du fait des opérations pluriannuelles d'armement

Du fait du poids des investissements et de la durée des programmes d'armement, les crédits de paiement (hors titre 2) ouverts chaque année en LFI sont majoritairement utilisés pour payer des engagements passés les années précédentes.

Tableau n° 27 : Destination des CP consommés chaque année (hors titre 2)

	Engagements antérieurs	Engagements de l'année
Dépenses obligatoires	15-17 %	
Dépenses non obligatoires	55 %	
Total	70-72 %	28-30 %

Source : ministère de la défense

Le reste à payer (engagements non couverts) de la mission *Défense* sur les exercices ultérieurs est généralement considérable : il est compris entre 40 et 50 Md€ ces dernières années, montant à répartir sur l'ensemble des exercices suivants, parfois sur plus d'une décennie²⁸. Fin 2013, le reste à payer global atteint 44,85 Md€²⁹, en augmentation par rapport à fin 2012 (44,3 Md€) et en forte diminution par rapport à fin 2011 (49,5 Md€). La réduction des restes à payer en 2012 provenait de la

²⁸ Les restes à payer concernent en grande partie le programme 146 : les 34,2 Md€ d'engagements non couverts par des paiements fin 2013 sur le programme 146 seront couverts par 7,8 Md€ de CP ouverts en 2014, 5,4 Md€ de CP ouverts en 2015, 3,5 Md€ de CP ouverts en 2016 et 17,5 Md€ de CP ouverts les années suivantes.

²⁹ En revanche, le ministère indique qu'aucune dépense de 2013 n'a été anticipée en 2012 (ce qui semble cohérent pour une mission ayant systématiquement recours aux ouvertures de crédits en décret d'avance).

diminution des engagements d'AE au cours de l'exercice 2012 ; l'augmentation du montant fin 2013 provient lui au moins en partie des annulations de CP en fin de gestion 2013.

b) Le report de charges sur 2014 est en augmentation à la suite de l'annulation de crédits d'investissement en fin de gestion 2013

Le report de charges est constitué des dettes au 31 décembre pour lesquelles le service a été fait et le paiement attendu (facture reçue) mais n'est pas encore payé en raison de l'insuffisance de crédits de paiement. Dans un sens plus large, le report de charges correspond à l'ensemble des dépenses obligatoires au sens du GBCP³⁰ : il inclut à la fois les dettes au 31 décembre pour lesquelles la facture a été reçue (dettes fournisseurs, compte 401) et les « charges à payer » relatives aux factures non reçues (compte 408)³¹.

D'après le CBCM 3,43 Md€ de dépenses obligatoires relatives à l'exercice 2013 n'ont pas été payées en 2013.

De son côté, le CBCM évalue le report de charges à 3,43 Md€, soit une augmentation de 0,27 Md€ par rapport au report de charges de 2012 sur 2013 (3,16 Md€), du fait des annulations de CP sur le programme 146 à hauteur de 650 M€ en fin de gestion. D'après le ministère de la défense, ces annulations devaient aboutir à augmenter directement le report de charges sur le programme 146 de 310 M€, une autre partie des dépenses étant reportée après 2014, ce qui augmente le reste à payer global mais pas le report de charges sur 2014.

Cette augmentation du report de charges et l'annulation de crédits sur le programme 146 déjouent, dès sa première année, l'exécution de la nouvelle LPM, sauf à abonder par des recettes exceptionnelles supplémentaires les crédits du programme 146 en 2014.

³⁰ Son article 95 précise qu'il s'agit des « dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au cours de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu ».

³¹ La DAF précise que les factures arrivées au-delà de la date de clôture de gestion (10 décembre 2013) sont préenregistrées et rattachées à l'exercice 2013 mais ne sont comptabilisées budgétairement qu'en 2014.

Tableau n° 28 : Composition du report de charges par titres et évolution entre 2012 et 2013

<i>En M€</i>	Titre 2	Autres titres
Reports de charges de 2012 sur 2013*	4	3 159
- facture comptabilisée		1 896
- facture non comptabilisée		1 254
Reports de charges de 2013 sur 2014*	-6	3 429
- facture comptabilisée		1 735
- facture non comptabilisée		1 694

* Dépenses obligatoires : service fait certifié mais dépense non payée

Source : *ministère de la défense, CBCM*

C'est le programme 146 qui porte les deux tiers du report de charges. Pour la direction du budget, cette répartition est anormale dans la mesure où d'autres programmes portent également des dépenses importantes auprès d'industriels. Sans fournir de montants précis, elle indique qu'une « *meilleure répartition des crédits, à trajectoire LPM globalement inchangée* » permettrait d'améliorer la soutenabilité budgétaire de la mission.

Tableau n° 29 : Répartition du report de charges 2013-2014 par programme

<i>En M€</i>	Report de charges 2013-2014
P144	137
P146	2 374
P178	702
P212	210
Total Mission	3 429

Source : *CBCM défense*

c) Les intérêts moratoires sont en diminution

Par ailleurs, les intérêts moratoires (IM) acquittés par la mission représentent 15,4 M€ soit 0,08 % des CP hors titre 2 consommés en 2013. Le montant global est en diminution par rapport à 2012. Les IM payés à d'autres entités publiques sont stables et très réduits. Ce montant assez faible (0,4 % du report de charges de 2012 sur 2013) semble indiquer que les principales factures non payées au 31 décembre ne sont pas particulièrement en retard de paiement.

Tableau n° 30 : Les intérêts moratoires acquittés par la mission *Défense*

<i>En M€</i>	2012	2013
IM payés au cours de l'exercice	18,2	15,4
<i>- dont payés à d'autres entités publiques</i>	<i>0,002</i>	<i>0,002</i>
IM payés au titre de factures rattachées à l'exercice.	12,5*	12,2*
<i>- dont payés à d'autres entités publiques</i>	Non significatif	Non significatif

* Estimations

Source : ministère de la défense

d) L'augmentation très importante des reports d'AE résulte de la technique de l'affectation sur tranche fonctionnelle

Un montant très important d'autorisations d'engagement n'est pas consommé chaque année et est reporté, sous réserve d'annulations de certains crédits devenus inutiles. Ainsi, 12,7 Md€ d'AE ouverts mais non engagés en 2012 (dont 8,31 Md€ ont été affectés sur tranche fonctionnelle) ont été reportés sur la gestion 2013, notamment 10,8 Md€ sur le programme 146. Hors titre 2, les AE ouverts en 2013 atteignaient ainsi 32,3 Md€. Ils n'ont été consommés qu'à hauteur de 18,3 Md€, soit 57 %. La LFR de fin d'année a annulé 1,5 Md€, laissant un total d'AE potentiellement reportables de 12,5 Md€.

Les crédits reportés sont généralement des AE affectés sur tranche fonctionnelle mais non consommés. Ces AE sont identifiés par les gestionnaires afin de suivre des projets d'investissement et deviennent ainsi indisponibles pour d'autres projets mais n'affectent pas l'exécution budgétaire des AE qui restent non consommés. Du fait de l'affectation sur tranches fonctionnelles, l'absence de consommation budgétaire des AE n'est ainsi pas nécessairement un signe de leur non utilisation par les gestionnaires. En 2013, le ministère de la défense indique ainsi que 5,04 Md€ d'AE ont été affectés sur des tranches fonctionnelles mais non consommés, portant le total des AEANE (AE affectés non engagés) à 8,32 Md€. Une très grande majorité de ces AE (8,29 Md€) devraient être reportés sur la gestion 2014.

Depuis plusieurs années, les reports d'AE sont en augmentation, passant de 1 à 2 Md€ en 2009-2010 à 10 Md€ en 2013 sur le seul programme 146. Cette augmentation résulte de la montée en puissance à partir de 2010 (déploiement de Chorus) du dispositif d'affectation sur tranches fonctionnelles, inconnu avant la LOLF, cette dernière ayant remis en cause la validité infinie (hors annulation) des autorisations de

programmes. Du fait du ralentissement des engagements en 2012 et 2013, dans l'attente des arbitrages de la LPM et du livre blanc, le stock d'AE non engagées mais déjà affectées (et destinées à être reportées) a augmenté fortement en 2012 et 2013.

Tableau n° 31 : Évolution des AE ouverts en LFI et reportés depuis 2009 sur le programme 146

<i>Md€</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014
LFI	19,1	9,8	11,3	9,9	8	10,3
Reports	1,4	2,4	3,6	7,0	10,8	8,3
Somme	20,5	12,2	14,9	16,9	18,8	
AE consommés	17,4	6,5	5,5	3,2	6,0	
AE non consommés	3,1	5,7	9,4	13,7	12,8	

Source : ministère de la défense, documents budgétaires

II - Les grandes composantes de la dépense et les priorités de la campagne RRGB 2013

A - Les dépenses de personnel et la gestion des emplois (titre 2)

En 2013, les dépenses de titre 2 représentaient 19,99 Md€ dont 7,93 Md€ de pensions (contributions au CAS et au FSPOEIE), soit 52 % des CP exécutés en 2013 (et 51 % des AE). Les dépenses de personnel représentent donc la première dépense de la mission *Défense*.

Le ministère de la défense divise analytiquement son titre 2 en quatre grands agrégats, afin d'en isoler les causes de progression : les dépenses de pensions (contribution au CAS pensions), les dépenses correspondant au surcoût OPEX, les dépenses de socle³² et les dépenses hors socle. Les dépenses de socle peuvent être considérées comme plus maîtrisables par les gestionnaires de la mission alors que les dépenses hors socle sont souvent des dépenses de guichet (montants définis par la réglementation extérieure au ministère). De même, les dépenses d'OPEX

³² C'est-à-dire les dépenses récurrentes de rémunération (rémunérations principales y compris primes et indemnités, cotisations sociales), par opposition aux « dépenses hors socle » (dépenses non récurrentes liées aux restructurations, action sociale, allocations servies à la famille, indemnités chômage, indemnités des accidents du travail et maladies professionnelles, congés de longue durée, cessation anticipée d'activité liée à l'amiante).

et de pensions peuvent être considérées comme déterminées par des éléments exogènes au ministère de la défense. En 2013, les dépenses de socle représentaient la majorité des dépenses de titre 2 (55 %), la contribution au CAS pensions comptant pour 40 % des dépenses de personnel.

Tableau n° 32 : Les quatre composantes des dépenses de titre 2 au sein de la mission *Défense*

<i>En M€</i>	Montant en 2013	Part du total
Socle	11 011	55 %
Hors socle	712	4 %
OPEX	342	2 %
CAS pensions	7 926	40 %
Total	19 991	100 %

Source : ministère de la défense

1 - Une prévision toujours défectueuse quoiqu'en amélioration par rapport à 2012

a) Le dépassement de la prévision a diminué par rapport à 2012

La programmation des dépenses de titre 2 est fondée sur les données issues du premier suivi de gestion de l'année précédant l'exercice programmé, c'est-à-dire, pour la LFI 2013, en mai 2012. Le ministère applique ensuite à la masse salariale ainsi déterminée les « *facteurs d'évolution des différents déterminants de la masse salariale (schéma d'emploi, mesures générales, dépenses de hors socle, etc.)* ».

En 2013, l'écart entre les crédits prévus en LFI (y compris les attributions de produits et fonds de concours³³) et l'exécution atteint 234 M€, soit une surconsommation de 1,2 %.

L'écart à la prévision constaté en 2013 est le plus faible depuis 2010³⁴. En 2012, l'écart s'était élevé au double (456 M€, soit une surconsommation de 2,3 %), le CBCM ayant d'ailleurs refusé de viser le document prévisionnel du titre 2.

³³ 370 M€ dans le PLF 2013 : ADP SSA (368,8 M€) et reports de 1,2 M€ (ADP SSA et FDC de la Bundeswehr).

³⁴ L'écart était de 271 M€ en 2011 et de 307 M€ en 2010.

**Tableau n° 33 : Ecart entre prévision et exécution
en 2012 et en 2013**

<i>En M€</i>	2012			2013		
	LFI*	Exécution	Ecart	LFI*	Exécution	Ecart
Titre 2	19 555	20 011	456 (2,3 %)	19 757	19 991	234 (1,2 %)
- dont OPEX	310	313	3 (1,0 %)	210	342	132 (62,3 %)
- dont CAS	7 650	7 708	58 (0,8 %)	8 015	7 926	-89 (-1,1 %)
- T2 hors OPEX et CAS	11 595	11 991	395 (3,4 %)	11 532	11 723	191 (1,7 %)

* Y compris ADP et FDC (359 M€ en 2012, 370 M€ en 2013)

Source : ministère de la défense

b) Le dépassement endogène de la prévision représente la plus grande partie de la dérive qui persiste à 191 M€ et reste en grande partie inexplicquée à ce stade

Afin de juger au mieux de la qualité de la prévision budgétaire, il convient de retirer des montants concernés les crédits de titre 2 correspondant aux OPEX (quoique leur prévision soit sujette à critiques) et à la contribution aux CAS pensions (dont la sous-exécution n'est pas imputable au ministère). Ces dépenses peuvent en effet être considérées comme déterminées de manière exogène à la mission *Défense*³⁵.

Le **surcoût OPEX** a dépassé sa prévision en LFI (de 132 M€) du fait de l'opération Serval au Mali. Par ailleurs, l'exercice 2013 a été marqué par une sous-exécution de la contribution au CAS pensions (-89 M€). L'évaluation du versement au CAS pensions est assez précise (-1,1 %), une précision cependant en baisse par rapport aux exercices précédents (0,04 % en 2010, 0,01 % en 2011, 0,8 % en 2012)

La dérive endogène de la masse salariale de la mission *Défense* (T2 hors OPEX et hors CAS) représente ainsi 191 M€, soit 81 % de la dérive (87 % en 2012) et un écart de 1,7 % à la prévision (3,4 % en 2012).

Cet écart à la prévision s'explique par plusieurs facteurs.

Des ressources (ADP) à nouveau inférieures à la prévision

D'abord, les attributions de produits du SSA (ressources complétant la LFI et jouant donc sur l'écart entre LFI et exécution) ont

³⁵ Le surcoût OPEX fait d'ailleurs à ce titre l'objet d'une prise en charge par la solidarité interministérielle.

été finalement inférieures à la prévision de la LFI, d'environ 19 M€, ce qui explique une faible partie de l'écart. D'après le CBCM, cet écart ne s'explique que pour un tiers par l'impact des OPEX, les deux tiers de l'écart résultant d'une prévision trop optimiste. Il est possible que ces objectifs ambitieux de recettes du SSA découlent des hypothèses du plan de retour à l'équilibre des hôpitaux militaires, fondé sur une augmentation de l'activité (et donc des recettes) supérieure à l'ONDAM.

Cette prévision trop optimiste des recettes du SSA avait déjà été notée dans la NEB 2012 à propos de l'exécution 2012 (en recul de 14 M€ par rapport à la prévision). Dans son avis sur le DPGCEP (document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnels du titre 2) en date du 22 mars 2013, le CBCM estimait lui aussi qu'un risque théorique de 24 M€ existait sur les ADP du SSA (le CBCM notait que la prévision pour 2013 était supérieure à l'exécution pour 2011 et 2012 qui atteignait 344 M€).

Des dépenses de socle fortement touchées par Louvois mais dont la dérive reste en grande partie inexpliquée

Du côté des dépenses, le dépassement concerne tant les dépenses de socle (162 M€) que le hors socle (29 M€). Le dépassement des dépenses de socle résulte de mouvements contradictoires.

D'abord, les errements de **Louvois** sont responsables, d'après le ministère de la défense, d'un surcroît de dépenses de 160 M€ (cf. *infra*). Par ailleurs, la moindre réalisation du schéma d'emplois (258 ETPT nets non supprimés³⁶) explique 16 M€ de dépassement de la prévision. De plus, il est probable que le **GVT solde** ait encore été légèrement sous-évalué en LFI. L'hypothèse de GVT solde nul retenu par la LFI pour 2013 était déjà plus réaliste que celle retenue en 2012 (-47 M€) mais pourrait être inférieure au GVT solde effectif de 2013. Le ministère ne dispose pas à ce stade du chiffre définitif pour 2013 mais s'appuie sur le GVT solde de 2012, légèrement positif (+2,5 M€)³⁷.

Ces dépassements sont en partie compensés par des sous-consommations.

Des mesures de régulation afin de respecter l'objectif de dépenses de titre 2 ont abouti à réduire les **mesures catégorielles** prévues. L'enveloppe de 60 M€ définie en LFI n'a en effet été utilisée qu'à 58 % (35 M€, dont 20 M€ pour les militaires)³⁸. Un défaut de prévision des

³⁶ Suppression nette de 9 149 ETPT contre 9 407 prévus en LFI.

³⁷ Le montant du GVT solde pour 2011 était de + 26 M€.

³⁸ Ce qui porte le taux de retour catégoriel à 14 %, l'économie de masse salariale liée à la réduction des effectifs en 2013 étant évaluée à 247 M€ par le ministère.

revalorisations des bas salaires a par ailleurs abouti à une sous-consommation de 3 M€.

Les 12 M€ de surconsommation de dépenses de socle inexplicables à ce stade pourraient provenir d'une surévaluation des économies réalisées au travers des diminutions d'effectifs (dont l'impact prévisionnel est valorisé en LFI) ou encore d'une sous-évaluation du GVT solde³⁹.

Des dépenses hors socle à nouveau mal anticipées

La surexécution des **dépenses hors socle** (29 M€) résulte, comme en 2012, d'une mauvaise prévision des dépenses d'indemnisation du chômage et du dispositif de préretraites amiante, malgré une certaine revalorisation des postes concernés en LFI. Le risque de sous-budgétisation avait été noté par le CBCM dans son avis sur le DPG du titre 2. Ce mouvement est compensé par une sous-exécution des dépenses de restructuration (16 M€), principalement pour les civils⁴⁰. Le ministère de la défense précise enfin que les dysfonctionnements de Louvois empêchent à ce stade d'analyser dans le détail l'évolution des dépenses hors socle.

³⁹ Le GVT solde de 2012 (sur lequel la prévision de la LFI s'est fondée) est inférieur à celui de 2011 mais la méthodologie de calcul a évolué.

⁴⁰ 45 M€ consommés au lieu des 60 prévus, du fait de la sous-consommation du dispositif d'aide à la mobilité (cf. aussi *infra* l'évolution de la dépense fiscale associée).

Tableau n° 34 : Synthèse des écarts entre prévision et exécution pour l'année 2013 (dépenses hors OPEX et hors pensions)

<i>En M€</i>	LFI	Exécution	Ecart
Socle	10 849	11 011	+162
- Louvois*			+160
- GVT solde	0	2,5	+2
- revalorisation des bas salaires	22	19	-3
- mesures catégorielles	60	35	-25
- schéma d'emploi			+16
- autres non expliqués			+12
Hors socle	683	712	+29
- chômage			+
- amiante			+
- restructurations (PAR civil)	174	158	-16

* Dont 30 M€ d'écarts de liquidation entre les soldes versées et les montants imputés sous Chorus (écarts liés aux dysfonctionnements de Louvois) et 18 M€ représentant les avances versées au titre du plan d'urgence Louvois (« plan ministre »)

Source : ministère de la défense

2 - L'exécution 2013 est en diminution par rapport à 2012 mais le coût moyen par ETPT hors pension et hors OPEX est en augmentation

Par rapport à 2012, les dépenses de titre 2 ont diminué de 20 M€ et s'établissent à 19 991 M€ en 2013. Cette stabilité globale correspond à des évolutions en sens opposé.

L'augmentation du **surcoût OPEX** sur le titre 2 (+29 M€) résulte de l'opération au Mali, l'année 2012 n'ayant pas été affectée par des opérations exceptionnelles d'envergure.

La croissance de **la contribution au CAS pensions**⁴¹ (218 M€, soit +2,8 %) est régulière depuis plusieurs années, et supérieure à l'augmentation des dépenses de personnel, ce qui se traduit par un poids croissant des pensions dans le titre 2 de la mission *Défense* (39,6 % en 2013).

⁴¹ Et au FSPOEIE pour les ouvriers d'État (qui ne transite pas par le CAS pensions).

Cette augmentation découle de l'augmentation du taux de contribution au CAS pensions⁴² (passage de de 69 % à 75 % pour les personnels civils et de 121 % à 126 % pour les personnels militaires) et de la croissance du versement au titre des pensions des ouvriers d'État. Cette dernière évolution (+127 M€ versés au FSPOEIE) représente plus de la moitié de la hausse des dépenses de pensions, ce qui est considérable au vu de la faiblesse numérique des bénéficiaires.

Tableau n° 35 : Évolution des dépenses de pensions et de leurs poids relatif

<i>En M€</i>	Exécution 2010	Exécution 2011	Exécution 2012	Exécution 2013
CAS pensions	7 008	7 258	7 708	7 926
Total T2	19 283	19 528	20 011	19 991
Poids	36,3 %	37,2 %	38,5 %	39,6 %

Source : ministère de la défense

Ces mouvements à la hausse sont plus que compensés par une diminution assez sensible de la **masse salariale hors pensions et hors OPEX** (masse salariale que l'on peut qualifier d'« endogène »). Cette dernière représente en 2013 11 723 M€, soit une baisse de 268 M€ (-2,2 %) par rapport à 2012.

Tableau n° 36 : Comparaison de l'exécution 2012 et 2013 pour le titre 2

<i>En M€</i>	Exécution 2012	Exécution 2013	Évolution	
Titre 2	20 011	19 991	-20	-0,1%
- surcoût OPEX	313	342	29	9,3%
- CAS pensions	7 708	7 926	218	2,8%
- T2 hors OPEX et CAS	11 991	11 723	-268	-2,2%

Source : ministère de la défense

⁴² L'augmentation du taux de contribution employeur résulte de diverses évolutions, notamment relatives au nombre de pensionnés et de cotisants. L'augmentation du montant global des pensions versées (et donc du taux de contribution au CAS) résulte de paramètres en partie exogène au ministère, comme l'indexation des pensions servies sur l'inflation et la durée de vie des pensionnés. Deux autres évolutions moins exogènes permettent aussi d'expliquer la croissance des dépenses de pensions : l'augmentation des départs à la retraite résultant des déflations d'effectifs et l'augmentation de la pension moyenne accordée au flux de nouveaux pensionnés (du fait de carrières plus longues et des effets des revalorisations des grilles indiciaires).

La diminution sensible de la masse salariale hors pensions et hors OPEX constatée en 2013 est une originalité depuis plusieurs années, en tout cas à un tel niveau (ce même agrégat avait diminué de 0,4 % entre 2010 et 2011). L'agrégat de la masse salariale endogène retrouve ainsi en 2013 son niveau de 2009 (hors prise en compte des 39 558 ETP supprimés sur la période).

Tableau n° 37 : Comparaison de l'exécution 2009 à 2013 pour le titre 2 hors OPEX et hors CAS pensions

<i>En M€</i>	2009	2010	2011	2012	2013
T2 hors OPEX et CAS	11 788	11 945	11 893	11 991	11 723
Evolution		1,3%	-0,4%	0,8%	-2,2%
- dont socle			11 168	11 276	11 011
- dont hors socle			724	715	712

Source : ministère de la défense

Cette diminution de la masse salariale endogène concerne avant tout les dépenses de socle (-265 M€), le hors socle restant stable d'une année sur l'autre (-3 M€ soit -0,4 %) ⁴³. La baisse des dépenses de personnel endogènes (hors CAS pensions et hors OPEX) s'explique avant tout par **une sorte d'effet de périmètre, la mission Défense ayant continué à supprimer des emplois en 2013**. Elle résulte par ailleurs de l'addition de plusieurs facteurs, notamment la **réduction des dépenses catégorielles** (-5 M€) et la **maîtrise relative des dysfonctionnements de Louvois** (dont l'impact serait de 112 M€ en 2013 au lieu de 271 M€ en 2012).

Le ministère chiffre à 247 M€ les économies de titre 2 en lien direct avec la réduction des effectifs. Les économies nettes sont évidemment inférieures, notamment du fait du coût des restructurations (159 M€) ⁴⁴. Elles atteignent ainsi, hors surcoût chômage et effets pérennes des réductions d'effectifs passées, moins de 100 M€. Comme le relevait la Cour dans les NEB précédentes, il est possible que les estimations d'économies résultant des réductions d'effectifs soient surévaluées. En effet, la somme des effets à la hausse et à la baisse des différents facteurs explicatifs aboutit à identifier des facteurs de **hausse**

⁴³ La légère diminution provient de la baisse des dépenses de restructuration dans leur composante civile.

⁴⁴ Il n'est par ailleurs pas certain que le périmètre des suppressions d'effectif comprennent les suppressions d'emplois résultant d'externalisations (330 ETPT en 2013, notamment 129 ETPT pour le soutien de la flotte d'avion-école Xingu et 108 ETPT pour la gestion de la base aérienne de Creil) et de transferts d'ETPT à d'autres missions (-41 ETPT).

non expliqués à hauteur de 146 M€ entre 2012 et 2013. Au-delà d'une mauvaise évaluation des économies réalisées du fait des diminutions de personnels, cette augmentation peut aussi résulter d'éléments actuellement non chiffrés comme les mesures réglementaires de revalorisations⁴⁵, l'évolution des effectifs hors métropole, les décalages de remboursements d'une année sur l'autre des rémunérations des personnels mis à dispositions d'autres ministères ou entités, le pyramidage (et les effets des politiques d'avancement et de contingentement)⁴⁶. Le ministère a en effet mis en place en 2012 un système de contingentement réglementaire, par corps et par catégorie de militaires, dont les effets sont encore incertains.

Tableau n° 38 : Synthèse des évolutions entre l'exécution 2012 et 2013 pour le titre 2 socle hors OPEX et hors CAS pensions

<i>En M€</i>	2012	2013	Évolution	
T2 socle hors OPEX et CAS	11 276	11 011	-265	-2,4 %
- mesures catégorielles	40	35	-5	
- Louvois	271	112	-159	
- réduction d'effectifs			-247	
- autres non expliqués ou non chiffrés			+146	

Source : ministère de la défense

Les suppressions d'emploi réalisées en 2013 ont abouti à réduire les effectifs de 3,2 % en ETPT, une diminution supérieure à l'économie de masse salariale réalisée (-2,4 % pour le titre 2 socle). Ainsi, **le coût complet d'un ETPT du ministère, hors OPEX, hors CAS pensions et hors dépenses de hors socle a augmenté entre 2012 et 2013 de 0,9 %**. L'évolution est assez proche (+1 %) en incluant dans le calcul les dépenses de hors socle. Cette évolution est bien inférieure à celle constatée dans la NEB pour 2012 (+3,7 % entre 2011 et 2012).

⁴⁵ Augmentation du SMIC et garantie individuelle du pouvoir d'achat.

⁴⁶ Dans la NEB pour 2012, le ministère de la défense relevait que la contribution du repyramidage au déficit de masse salariale ne serait que de 13 % (soit 104 M€ d'augmentation entre 2008 et 2012), d'après une mission CGA-IGF. La réduction de 2 000 ETP décidée en gestion en 2012 aboutit par ailleurs à renforcer encore le pyramidage des effectifs, dans la mesure où ces non recrutements de contractuels concernent la base de la pyramide.

Tableau n° 39 : Évolution du coût complet d'un ETPT hors OPEX et hors pensions

	2011	2012	2013	Évolution 12-13
ETPT financés par du T2	289 208	281 520	272 371	-3,2%
T2 hors OPEX hors CAS (M€)	11 892	11 991	11 723	-2,2%
Montant par ETPT (€)	41 119	42 594	43 041	1,0%
T2 socle* (M€)	11 168	11 276	11 011	-2,4%
Montant par ETPT (€)	38 616	40 054	40 426	0,9%

*T2 hors OPEX, hors CAS et hors dépenses de hors socle

Source : ministère de la défense

3 - L'année 2013 a été marquée par de nouvelles réductions d'effectifs importantes mais inférieures aux hypothèses du schéma d'emploi

Les effectifs de la mission *Défense* sont en diminution sensible entre 2012 et 2013, tant en ETP qu'en ETPT. Si la cible de suppression en ETP fixée par la LPM a été plus qu'atteinte, le schéma d'emploi en ETPT, qui prend en compte la chronologie des départs, n'a pas été respecté.

a) Les réductions d'effectifs en ETP sont légèrement supérieures à la cible de la LPM

Les effectifs atteignent 274 772 ETP au 31 décembre 2013, soit une baisse de 7 674 ETP (ou 7 297 ETP hors transferts) par rapport à fin 2012 (282 446 ETP). Cette baisse en ETP représente une diminution de 2,7 % par rapport à 2012. Sur la période 2008-2013 et pour tout le ministère de la défense, les suppressions d'emploi atteignent 48 041 ETP, soit une surexécution à hauteur de 3 317 ETP par rapport à la prévision de la LPM. D'après le ministère de la défense, les économies cumulées de masse salariale sur cette même période atteignaient 1,18 Md€.

En 2013, les **suppressions réalisées sont inférieures de 88 à la prévision de la LPM**. En sens inverse, les créations d'emploi au titre de la fonction connaissance et anticipation (priorité de la LPM 2009-2014) devaient atteindre 95 ETP et celles relatives à la cyberdéfense (priorité de la LPM 2014-2019) 69 ETP.

Tableau n° 40 : Exécution des déflations d'effectifs prévues en LPM

<i>En ETP hors transferts</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013
LPM 09-14	-5 050	-8 250	-8 250	-8 250	-7 462	-7 462
LPM cumulé	-5 050	-13 300	-21 550	-29 800	-37 262	-44 724
Réalisé MinDéf	-8 089	-6 728	-8 368	-7 946	-9 536	-7 374
- dont mission <i>Défense</i>	-7 842	-6 374	-8 147	-7 620	-9 490	-7 297
Réalisé cumulé	-8 089	-14 817	-23 185	-31 131	-40 667	-48 041
Ecart	-3 039	0	-118	304	-2 074	88
Ecart cumulé	-3 039	-1 517	-1 635	-1 331	-3 405	-3 317

Source : direction du budget

b) Les réductions d'effectifs en ETPT sont inférieures au schéma d'emploi pour l'année 2013

Les effectifs de la mission *Défense* financés sur titre 2⁴⁷ ont quant à eux diminué de 9 149 ETPT entre 2012 et 2013. Cette baisse importante fait suite aux fortes baisses des années précédentes (7 626 ETPT en 2012 et 9 086 ETPT en 2011). Les effectifs financés sur titre 2 s'établissent désormais à **272 371 ETPT (au 31 décembre 2013)**, contre 281 520 au 31 décembre 2012.

C'est le programme 178 qui subit l'essentiel (93 %) des réductions, ses effectifs baissant de 3,4 % (8 501 ETPT). L'évolution contradictoire entre effectifs et montant de titre 2 pour le programme 146 résulte de la hausse très importante des dépenses de pension hors CAS pensions (contribution au FSPOEIE en hausse de plus de 100 M€ entre les deux exercices).

Cette **baisse est toutefois inférieure à la prévision de la LFI 2014** qui tablait sur des suppressions nettes de 9 407 ETPT. L'écart de 258 ETPT non supprimés explique en partie le dépassement des dépenses de titre 2 par rapport à la prévision de la LFI. L'écart à la prévision résulte en partie des défauts de construction du schéma d'emploi qui n'avait pas intégré certaines mesures pourtant prévues (par exemple le recrutement de 100 personnels civils au titre de la fiabilisation de Louvois

⁴⁷ Les effectifs financés sur titre 2 par la mission *Défense* n'incluent pas tous les effectifs compris dans le plafond d'emploi de la mission. En effet, les effectifs du SIAé (4 978 ETPT en 2012) sont payés par le compte de commerce n°902, ce montant étant remboursé au P178 de la mission *Défense* sous la forme de crédits hors titre 2. Par ailleurs et de manière plus accessoire, 111 ETPT (en 2012) sont payés par la présidence de la République qui les emploie.

au CHRS de Nancy) et qui avait mal anticipé les flux de départ des personnels civils⁴⁸.

Tableau n° 41 : L'évolution des effectifs et des crédits de titre 2 par programme entre 2012 et 2013*

<i>En M€ et en ETPT</i>		2012	2013*	Évolution	
P144	Effectifs	8 683	8 685	2	0,0%
	Montant	607	615	8	1,3%
P146	Effectifs	12 050	11 604	-446	-3,7%
	Montant	1 904	2 015	111	5,8%
P178	Effectifs	247 994	239 493	-8 501	-3,4%
	Montant	16 307	16 172	-135	-0,8%
	hors OPEX	15 992	15 813	-179	-1,1%
P212	Effectifs	12 793	12 633	-160	-1,3%
	Montant	1 193	1 188	-5	-0,4%
Mission	Effectifs	281 520	272 415	-9 104	-3,2%
	Montant	20 011	19 990	-21	-0,1%

*Au 31 octobre 2013. Au 31 décembre 2013, les effectifs de la mission atteignaient 272 371 ETPT.

Source : ministère de la défense

c) Le plafond d'emploi de la mission est largement respecté

L'écart de 6 258 ETPT entre le PAE (plafond des autorisations d'emploi) fixé par la LFI et l'exécution 2013 résulte en grande partie de la surexécution de la déflation d'effectifs, le plafond d'emploi autorisé du ministère n'étant pas atteint depuis plusieurs années. En 2012, l'écart entre autorisation (PAE en LFI) et exécution était ainsi déjà de 4 388 ETPT. Du fait de mesures de régulation des effectifs en 2012 (2 000 recrutements de militaires du rang avaient été annulés mais n'avaient pas pu être intégrés dans le PLF pour 2013), l'écart s'est mécaniquement accru en 2013. En 2014, le PAE sera réduit de 2 037 ETPT pour prendre en compte cette évolution.

⁴⁸ Cf. note du CBCM du 11 octobre 2013 sur le deuxième suivi de gestion du titre 2.

Tableau n° 42 : Ecart entre exécution et autorisation en ETPT

<i>En ETPT</i>	2013 (LFI)	2013 (exécution*)	Ecart	
	PAE	EMRP**		
P144	8 820	8 685	-135	-1,6%
P146	11 530	11 604	74	0,6%
P178	245 174	239 493	-5 681	-2,3%
P212	13 149	12 633	-516	-4,0%
Mission	278 673	272 415	-6 258	-2,2%

*Au 31 octobre

** Effectif moyen réalisé prévisionnel.

Source : ministère de la défense

4 - Les dysfonctionnements de Louvois ont à nouveau troublé l'exécution 2013

Le ministère de la défense indique que les données fournies sont sujettes à évolution et interprétation, dans la mesure où les dysfonctionnements de Louvois ont perturbé la clarté et la traçabilité des dépenses de masse salariale, tant dans les dépenses de socle que dans les dépenses de hors socle⁴⁹ et même de pensions, pour l'armée de terre, la marine et le service de santé des armées (les autres formations n'ont pas « basculé » dans Louvois).

Comme en 2012, Louvois a connu en 2013 plusieurs types de dysfonctionnements, même si des interventions en amont permettent de limiter leur ampleur. L'impact financier de Louvois aurait ainsi été réduit de 160 M€ entre 2012 et 2013. Il expliquerait un écart de 112 M€ entre la prévision et l'exécution budgétaire en 2013⁵⁰, contre 271 M€ en 2012.

En 2013, le besoin de financement résultant de Louvois a été couvert par des ouvertures de crédits en décret d'avance.

Le premier dysfonctionnement principal, les « indus Louvois », a généré un besoin budgétaire de 68 M€. Il s'agit d'erreurs de calcul de solde aboutissant à un trop versé sur rémunération. Le ministère de la défense indique que ces indus sont « *en partie compensées par des flux de recouvrements d'indus* » sans apporter de montant. Ces trop-versés dégradent l'exécution par rapport à la prévision mais font l'objet,

⁴⁹ Dépenses de non activité, autres rémunérations et allocations servies à la famille.

⁵⁰ Hors 30 M€ d'écarts de liquidation entre les soldes versées et les montants imputés sous Chorus et 18 M€ représentant la traduction budgétaire des avances versées au titre du plan d'urgence Louvois (« plan ministre »)

lorsqu'ils sont identifiés d'une procédure de recouvrement au bénéfice du ministère.

Le second dysfonctionnement principal dégrade indirectement la prévision budgétaire et a représenté 44 M€ en 2013. Louvois ne permet pas de récupérer les avances et fractions de solde versées en opérations extérieures. Si ces montants (les avances) sont prévus en LFI, l'impossibilité de les récupérer alors que les soldes OPEX sont versées (en plus des avances) aboutit à un deuxième type d'indu. La correction automatique par Louvois des moins versés déjà compensés par le « plan ministre » (dispositif d'urgence en faveur des personnels militaires mis en place par le ministre afin de garantir le versement des soldes et des indemnités en cas de « trop peu versés ») aboutit au même type de difficultés.

Si le ministère arrivait à recouvrer tous les indus Louvois et à corriger de plus en plus en amont et de plus en plus efficacement les problèmes de Louvois, il disposerait d'une trésorerie supplémentaire non négligeable en 2014, 2015 ou 2016. Dans la mesure où les crédits supplémentaires nécessaires en 2012 et 2013 et ouverts en décret d'avance ont été gagés par des économies sur la mission *Défense* et n'étaient pas prévus en LFI, l'application du principe d'auto-assurance en miroir voudrait que les recouvrements profitent à la mission *Défense* et, plus particulièrement, aux dépenses annulées en 2011 et 2012, c'est-à-dire aux dépenses d'investissement.

Il est probable que les sommes versées en excès du fait de Louvois ne pourront pas être récupérées dans leur ensemble et ne compenseront pas exactement les avances de trésorerie accordées aux militaires lésés. D'une part, les militaires bénéficiant d'un trop perçu sont parfois des contractuels ayant perdu entre temps leur lien avec le ministère ; d'autre part et surtout, le mécanisme d'avance de trésorerie, s'il implique une facilité et rapidité de la dépense, ne permet que difficilement un suivi précis et consolidé des bénéficiaires.

5 - Un défaut de prévision qui implique des mesures de gestion en cours d'année et des ouvertures de crédits répétées et tardives, avec un effet d'éviction sur les dépenses d'équipement de la mission

Contrairement à 2012 où des mesures énergiques avaient été prises en matière de recrutement (2 034 non recrutements soit 434 ETPT en 2012 et 55 M€ en année pleine), les mesures de régulation ont principalement touché les mesures catégorielles en 2013. Ainsi, seuls 35 des 60 M€ prévus en LFI au titre des mesures catégorielles ont été

finalement consommés (en 2012, la coupe avait atteint 40 M€ mais sur une enveloppe plus conséquente de 90 M€).

L'exercice de mise en réserve des crédits de titre 2 est resté très théorique dans la mesure où le titre 2 est traditionnellement déficitaire au sein de la mission *Défense*. Les réserves ont été levées en cours de gestion, comme les années précédentes.

En revanche, le ministère de la défense a pu réaliser en toute fin d'année des opérations de fongibilité asymétrique, les crédits ouverts en décret d'avance sur le titre 2 se révélant légèrement supérieur au besoin effectivement constaté au moment de la préliquidation de la paye de ces agents (début décembre). Ainsi, 40,2 M€ de crédits de titre 2 (dont 29,6 M€ sur le P178 et 9,9 M€ sur le P212) ont été utilisés pour financer des dépenses relevant d'autres titres. Si la fongibilité asymétrique a bien porté sur des crédits de titre 2 inutilisés il n'est pas certain qu'elle ait alimenté des dépenses de titre 5 telles que celles annulées par le décret d'avance en contrepartie de l'ouverture des crédits de titre 2. Par ailleurs, l'opération de fongibilité asymétrique n'a pas été rendue possible par des mesures de rationalisation et d'économies sur le titre 2, la prévision de la LFI ayant été dépassée. Elle n'a été permise que par la mauvaise évaluation des besoins de titre 2 en fin d'année, laissant inutilisés une partie des crédits de titre 2 ouverts en décret d'avance.

Afin de couvrir le besoin de financement du titre 2 de la mission, le décret d'avance a ouvert 329 M€ de crédits de titre 2, dont 149 M€ pour les OPEX (sur le P178) et 171 M€ de titre 2 supplémentaires sur le P178 et 9 M€ sur le P146 afin de couvrir l'augmentation non prévue de la masse salariale sur ces deux programmes.

Le décret d'avance et la LFR de fin d'année ont par ailleurs annulé 21 M€ de titre 2 sur les programmes 144 et 212, notamment des crédits destinés à l'alimentation du CAS pensions. Ces annulations ont dû être complétées, en application du principe d'auto-assurance, pour compenser les ouvertures de titre 2 résultant de la dérive de la masse salariale hors OPEX. Ces annulations ont porté sur des crédits d'équipement du programme 146, ce qui constitue, comme en 2012, un renversement du procédé de fongibilité asymétrique (lorsque le ministère est en mesure d'appliquer cette dernière, elle ne profite pas aux équipements du programme 146, cf. *supra*).

6 - Le ministère a lancé plusieurs chantiers afin d'essayer d'améliorer l'exercice de prévision et le suivi de la programmation budgétaire

Au-delà de la rédaction en décembre 2012 d'un guide méthodologique afin de poser les principes communs de calcul et de prévision des dépenses de titre 2, le ministère cherche à renforcer le pilotage des effectifs et de la masse salariale.

D'abord, le secrétaire général pour l'administration a adopté une instruction ministérielle le 22 avril 2013, en application de laquelle la direction des affaires financières peut suivre le titre 2 de manière infra-annuelle, en liaison avec la DRH-MD et les responsables de crédits de titre 2. Dans la NEB pour 2012, la Cour constatait en effet que la capacité de la DAF à définir des prévisions précises était altérée par son absence d'information en matière de gestion du personnel⁵¹. Cette mesure devrait permettre à la DAF de « *détecter en cours de gestion tout risque d'insoutenabilité des dépenses de personnel, qui ne serait pas dû à une mesure générale* ». L'instruction donne ainsi une place plus importante aux acteurs et aspects financiers dans la politique des ressources humaines⁵². Il n'est cependant pas certain que cette instruction permette pleinement, comme la Cour le notait dans la NEB pour 2012, de faire intégrer aux décisions individuelles relatives aux ressources humaines (recrutement, avancement) les principes budgétaires de soutenabilité (notamment sur le plafond de masse salariale et pas seulement le plafond d'ETPT) et d'auto-assurance. La DAF indique cependant que son information sur la réalité physique des effectifs devrait être améliorée par l'accès aux informations des SIRH (traduction de l'autorité fonctionnelle renforcée de la DAF) et par la nouvelle architecture budgétaire pour 2015)

Ensuite, le ministre de la défense a décidé d'une nouvelle gouvernance de la fonction « ressources humaines » lors des comités exécutifs des 30 mai et 12 juin 2013. Il s'agirait de réformer l'architecture

⁵¹ Par exemple, en ce qui concerne les prévisions d'économies issues des réductions d'effectifs, la DAF estime que les départs s'échelonnent linéairement au cours de l'année (mois moyen de départ en juin-juillet) alors que les décisions en la matière sont prises par les responsables de programme. D'autres décisions catégorielles sont prises sans que la DAF n'en soit avertie et puisse en chiffrer les effets budgétaires a priori. De manière générale, la DAF ne dispose pas d'une vision consolidée des différentes décisions statutaires prises par les responsables de programme.

⁵² En 2013, le ministère a par ailleurs cherché à favoriser le dialogue entre les responsables de la gestion des ressources humaines et les responsables financiers et budgétaires en phase de construction budgétaire et en gestion via la mise en place d'un pilotage mensuel de la dépense.

budgétaire à compter de 2015, « *par un regroupement de tous les crédits de titre 2 sur le seul programme 212* ». Les BOP de ce programme seraient « *les principaux services et directions gestionnaires de personnel* », l'objectif étant de faire coïncider la gestion des personnels (avancement, promotion, etc.) et la gestion de la masse salariale (conséquences sur le titre 2 du BOP géré). Afin de ne pas trop s'éloigner de l'esprit de la LOLF, la nomenclature des actions permettrait de conserver une présentation budgétaire par destination⁵³. Le programme 212 sert en quelque sorte de démonstrateur pour cette nouvelle architecture : dès 2013, ses BOP ont été réorganisés, l'ensemble des personnels et du titre 2 étant regroupés dans un unique BOP et les autres BOP étant rationalisés pour en réduire le nombre.

7 - La programmation budgétaire pour 2014 repose sur des hypothèses optimistes de réduction de la masse salariale

En ce qui concerne la **programmation budgétaire pour 2014**, la LFI prévoit des crédits de titre 2 (y compris ADP et FDC) de 19 361 M€, en baisse de 396 M€ par rapport à la LFI pour 2013.

Le ministère de la défense indique que la programmation du titre 2 hors pension est fondée sur les données issues du premier suivi de gestion d'avril 2013, retraitées des éléments conjoncturels (notamment Louvois), et « *complétées de tous les facteurs d'évolution identifiés pour l'année suivante (schéma d'emplois, mesures catégorielles, etc.)* ».

Conformément aux recommandations de la Cour, le ministère de la défense a par ailleurs utilisé en programmation un GVT solde aligné avec les chiffres de l'exécution (GVT solde faiblement positif de 5 M€). De plus, les prévisions d'ADP du SSA ont également été revues à la baisse, ce qui constitue une amélioration dans la sincérité de la budgétisation.

La baisse de 396 M€ par rapport à la LFI pour 2013 comprend notamment la diminution de 40 M€ de la provision OPEX sur le titre 2 et les réductions d'effectifs qui devraient permettre d'économiser à nouveau 225 M€ d'après le ministère. La baisse de 40 M€ de la provision OPEX sur le titre 2 semble difficile à tenir, alors que l'enveloppe plus importante de 2013 n'avait pas été tenue (149 M€ de surexécution). Les 130 M€ d'économies supplémentaires semblent optimistes, d'autant que les

⁵³ En l'état, les responsables de BOP ont, conformément à la logique de la LOLF (budgétisation en coût complet), toutes les ressources pour mener leur politique, notamment la ressource humaine, répartie dans chaque BOP d'un programme. Dans la mesure où les responsables de BOP n'ont cependant pas la maîtrise des leviers pour gérer la masse salariale (avancement, recrutement, contingentement, confiés aux DRH d'armées), leur capacité de gestion de la ressource humaine est très faible.

dépenses de pensions (certes surévaluées en LFI 2013) augmentent spontanément et que l'exécution 2013 (hors pensions et hors OPEX) a dérivé par rapport à la LFI du fait, notamment, de Louvois. Le ministère n'a pas précisé l'ampleur des recouvrements des indus versés par Louvois attendus en 2014.

B - Les dépenses d'investissement (titre 5)

Si les dépenses d'investissement ne constituent pas une priorité de la campagne du RRGB pour 2013, leur montant et leur gestion (report de charges) impliquent un examen particulier.

1 - La tendance à la baisse des dépenses d'investissements a été confirmée en 2013

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des dépenses d'investissement depuis 2009, le détail pour 2013 n'étant pas disponible. Les dépenses d'investissement sont globalement en diminution, passant de 9,4 Md€ en début de période⁵⁴ à 7,5 Md€ en 2013. Ces montants n'incluent pas les consommations de crédits sur les CAS fréquences et immobilier : leur prise en compte ne ferait que légèrement réduire l'évolution constatée. Cette diminution touche principalement le programme 146 et donc les opérations d'armement, malgré les recettes exceptionnelles perçues en 2012 et 2013. Elle n'est qu'en partie compensée par une hausse des dépenses d'infrastructures et d'immobilier portées par le programme 212. Pour les années 2012 et 2013, les annulations de crédits d'équipement en fin de gestion (650 M€ en 2013, 500 M€ en 2012) ont en partie contribué à la diminution de la consommation des crédits.

⁵⁴ L'année 2009 étant atypique par son niveau élevé de dépenses d'investissement (en 2007, 9,06 Md€ ; en 2008, 9,83 Md€).

**Tableau n° 43 : Evolution des dépenses d'investissements
(titre 5) de la mission *Défense***

<i>En M€ de CP</i>	2009	2010	2011	2012	2013
Etudes et recherche amont	86	17	10	124	
Moyens de renseignement	139	137	145	9	
<i>Total programme 144</i>	<i>225</i>	<i>154</i>	<i>155</i>	<i>133</i>	<i>105</i>
Dissuasion nucléaire	3 131	2 598	2 104	2 388	
Forces conventionnelles	5 731	4 903	3 932	4 366	
Commandement et maîtrise de l'information	981	781	697	321	
Infrastructures d'essai	60	48	33	30	
Programmes civils douanes gendarmerie	12	34	39	26	
<i>Total programme 146</i>	<i>9 915</i>	<i>8 364</i>	<i>6 805</i>	<i>7 131</i>	<i>6 403</i>
Planification et conduite des opérations	60	34	57	49	
MCO et autres	488	300	453	253	
Logistique et soutien interarmées	60	40	54	29	
<i>Total programme 178</i>	<i>608</i>	<i>374</i>	<i>564</i>	<i>333</i>	<i>485</i>
Immobilier et infrastructure	256	438	510	457	
Restructuration	40	93	281	297	
Système d'information de gestion	69	40	28	28	
Soutien de la politique de défense	3	5	3	5	
<i>Total programme 212</i>	<i>368</i>	<i>576</i>	<i>822</i>	<i>789</i>	<i>488</i>
Total mission <i>Défense</i>	11 116	9 468	8 346	8 386	7 481
<i>Crédits consommés sur les CAS (titres 3 et 5 principalement)</i>	<i>557</i>	<i>182</i>	<i>118</i>	<i>1 141</i>	<i>1 267</i>
<i>Total avec CAS</i>	<i>11 673</i>	<i>9 650</i>	<i>8 464</i>	<i>9 527</i>	<i>8 748</i>

Source : documents budgétaires (RAP 2009 à 2012), ministère de la défense

Les investissements de la mission *Défense* sont principalement constitués par des programmes de matériels militaires (le programme 146 représente en 2013 86 % des investissements de la mission). Ces derniers s'inscrivent dans une durée longue, au-delà d'une décennie, et nécessitent une planification qui va au-delà de l'horizon des lois de programmation des finances publiques et des lois de programmation militaire. Les dépenses d'armement sont par ailleurs généralement dynamiques du fait du progrès technique.

Le ministère suit par ailleurs un agrégat intitulé « dépenses d'équipement » qui inclut certaines dépenses de fonctionnement mais pas

l'intégralité des dépenses d'investissement. Il regroupe l'entretien programmé du matériel et du personnel, la dissuasion, les études, l'infrastructure et les grands programmes (programmes à effet majeur, autres opérations d'armement et les équipements d'accompagnement). Cet agrégat atteint 15,52 Md€ en 2013, en hausse d'environ 400 M€ par rapport à 2012.

2 - Les partenariats public-privé représentent 4,67 Md€ de fonctionnement à l'échéance de 2042

La mission *Défense* est engagée dans sept partenariats public-privé (PPP), dont deux concernent des opérateurs sous tutelle du ministère de la défense.

Le principal PPP vise à financer, construire et entretenir le nouveau site de l'administration centrale du ministère à Balard, pour un coût de fonctionnement de 3,65 Md€ sur la période 2011-2041⁵⁵ et 26 M€ payés en 2013 (pour le fonctionnement). Les travaux sont actuellement en cours et le regroupement de l'administration centrale sur ce site devrait être achevé en 2015. Compte tenu du montage contractuel, le besoin de financements de la mission *Défense* au titre de ce projet va augmenter au cours des prochaines années (53 M€ de dépenses de fonctionnement prévues en 2014, 91 M€ en 2015).

Les autres PPP représentent 1,02 Md€ d'ici à 2042 et une dépense de 27 M€ en 2013.

Tableau n° 44 : Les PPP financés par la mission *Défense*

<i>Dépenses de fonctionnement en M€ courants TTC</i>	Montant total	Période	Annuité 2013
Balard	3 649	2011-2041	26
Hélicoptères pour l'EALAT (Dax)	374	2009-2030	16
Réseaux de desserte de l'armée de l'air	202	2012-2027	5
Centre national des sports de la Défense	242	2012-2042	4
Contrat de performance énergétique (quartier Roc-Noir à Chambéry)	17	2011-2031	0,5
Emménagement de l'ENSTA à Palaiseau	93	2012-2042	2
Modernisation et exploitation de l'ISAE	96	2014-2042	0
Total	4 673	2011-2042	53,5

Source : ministère de la défense

⁵⁵ L'investissement est évalué à 1,03 Md€.

C - Les dépenses d'intervention (titre 6)

1 - Les dépenses d'intervention ont fortement progressé entre 2007 et 2010 mais sont stables depuis

Les dépenses d'intervention de la mission *Défense* représentent 353 M€ en 2013, soit une hausse de 7 % par rapport au montant de 2012. Cette évolution s'explique par le caractère atypique de l'année 2012 pour le programme 212, marquée par une diminution temporaire des transferts aux collectivités locales dans le cadre de l'accompagnement territorial de la réforme de la carte militaire⁵⁶. Ainsi, les dépenses de titre 6 retrouvent en 2013 leur niveau de 2011. Pour le programme 146, les variations résultent du nombre de programmes conduits en coopération.

Sur une période plus longue, les dépenses d'intervention se sont caractérisées par leur dynamisme, passant de 244 M€ en 2007 à 353 M€ en 2013, sous l'effet de l'augmentation des engagements internationaux de la France, notamment dans l'OTAN et dans l'Europe de la défense.

Tableau n° 45 : Évolution des dépenses d'intervention de la mission *Défense*

<i>En M€ de CP</i>	2007	2010	2011	2012	2013*
Programme 144		57	59	59	57
Programme 146		26	31	28	32
Programme 178		257	206	212	224
Programme 212		16	56	29	39
Total	244	356	353	328	353

* données provisoires

Source : ministère de la défense

2 - Ces dépenses sont rigides mais mal prévues

L'écart à la prévision est, en 2013 comme en 2012, assez important (+17 %), notamment du fait de la sous-évaluation très marquée des dépenses d'intervention du programme 146. Il y a quelque paradoxe à ne pas arriver à prévoir des dépenses qualifiées de rigides ; en effet, si les engagements contractuels n'excluent pas une variation des versements effectués chaque année, le processus de négociation est généralement long et inclut le ministère de la défense qui pourrait donc améliorer sa prévision. A ce propos, le ministère indique que les appels de fonds de l'OTAN au titre de l'exercice sont fixés à l'automne de l'exercice

⁵⁶ Le décaissement des montants concernés a simplement été reporté dans le temps.

courant, ce qui rendrait difficile la prévision. Le ministère ne précise cependant pas le degré d'erreur de la prévision au cours des dernières années, ce qui ne permet pas d'évaluer la pertinence de cet argument. Surtout, l'écart principal à la prévision concerne le programme 146 alors que la contribution OTAN est budgétairement située sur le programme 178.

Tableau n° 46 : Comparaison entre prévision et exécution des dépenses d'intervention

<i>En M€ de CP</i>	<i>LFI 2012</i>	<i>2012</i>	<i>LFI 2013</i>	<i>2013*</i>
Programme 144	50	59	55	57
Programme 146	8	28	6	32
Programme 178	207	212	211	224
Programme 212	35	29	31	39
Total	300	328	303	353

* données provisoires

Source : ministère de la défense

Le caractère rigide des dépenses d'intervention de la mission *Défense* résulte de leur caractère contractuel : ces dépenses ont le plus souvent comme fondement des conventions internationales ou, pour les dépenses du P212, des contrats entre l'État et les collectivités territoriales.

Le programme 178 représente 63 % des dépenses d'intervention en 2013. Il regroupe notamment, à hauteur de 152 M€ en LFI, des dépenses imposées liées à la participation de la France à l'OTAN (budget d'investissement, budget de fonctionnement, participation aux États-majors) et à l'Europe de la défense (centre satellitaire de Torrejon, mission d'entraînement en Somalie, Eurocorps). Les autres dépenses d'intervention du programme 178 résultent des contributions versées par le ministère de la défense aux budgets communs des opérations militaires de l'UE et de l'OTAN auxquelles participe la France⁵⁷ (59 M€ en LFI). Ces dernières dépenses sont également rigides et subies puisqu'elles sont calculées en fonction de clés de répartition entre pays et du revenu national brut.

Les dépenses d'intervention du programme 144 (57 M€ en exécution provisoire) regroupent principalement la contribution versée à Djibouti (25 M€ en LFI) et les subventions versées à l'institut de recherches de Saint-Louis (18 M€, stable depuis 2010), qui résultent de

⁵⁷ Lutte contre la piraterie (EU Atalanta), Afghanistan (OTAN-ISAF)

traités internationaux⁵⁸ et sont donc subies par le ministère. Les autres dépenses financent notamment des organismes d'études et l'Agence européenne de la Défense.

Comme mentionné ci-dessus, les dépenses d'intervention du programme 212 (39 M€ en exécution provisoire) résultent de contrats signés entre l'État et des collectivités territoriales dans le cadre des restructurations du ministère (financement des projets du fonds de restructuration économiques de la défense). Le caractère subi de ces dépenses est néanmoins relatif.

Enfin, les crédits d'intervention du programme 146 (32 M€ en exécution provisoire) concernent les dépenses relatives aux programmes d'armement réalisés en coopération internationale. Il s'agit des contributions au fonctionnement des agences coordonnant les programmes d'armement conjoints (OCCAr pour l'hélicoptère Tigre, OTAN NAHEMO pour le programme NH90).

Comme le notait la Cour dans la NEB pour 2012, le fait que les dépenses d'intervention résultent pour la plupart d'accords internationaux ne doit pas empêcher le ministère de la défense de rechercher leur diminution via l'action des représentants français au sein de ses organismes. C'est d'ailleurs un des objectifs de performance du programme 178 : « Faire valoir les positions françaises afin de peser sur les choix internationaux et d'en maîtriser les coûts » (objectif 7).

D - Les dépenses fiscales

Le périmètre des dépenses fiscales est stable.

En 2013, les cinq dépenses fiscales de la mission *Défense* représentaient 53 M€. Ce montant est en augmentation de 6 % par rapport à 2012 où il atteignait 50 M€ (+2 M€), après une augmentation de 5 % entre 2011 et 2012. Le niveau atteint en 2013 correspond au maximum atteint depuis 2007.

La principale dépense fiscale est traditionnelle et représente 64 % du total. Il s'agit de l'exonération des indemnités versées aux réservistes et assimilés (34 M€), maintenue malgré la recommandation formulée par la Cour en 2011 dans son rapport public annuel. Elle est rattachée au programme 178 et progresse de 13 % entre 2012 et 2013.

Les quatre autres dépenses fiscales sont plus conjoncturelles et sont rattachées au programme 212. Elles répondent aux enjeux de la

⁵⁸ Pour l'ISL : convention franco-allemande de 1986 visant à mettre en œuvre une coopération étroite dans le domaine de l'armement.

restructuration des implantations géographiques du ministère sur la période 2008-2015 (fermeture d'emprises), tant pour les personnes touchées (exonération de sommes versées à un agent quittant le ministère dans le cadre des restructurations) que pour les territoires (exonération ou crédit d'impôt pour certaines entreprises s'installant dans les zones libérées par la dissolution d'unités).

Elles représentent 20 M€ en 2012 dont 17 M€ pour les personnes physiques et 2 M€ pour les entreprises bénéficiaires. Ces montants sont stables par rapport à 2012, sauf pour l'indemnité de départ volontaire (en baisse de 2 M€).

Tableau n° 47 : Présentation et évolution des dépenses fiscales de la mission *Défense*

Numéro	Intitulé	Montant 2013 (2012)	Nombre de bénéficiaires en 2012
120127 (P178)	Exonération des indemnités versées aux réservistes en période d'instruction, aux personnes accomplissant un service civique ou une autre forme de volontariat	34 (30)	27 644
120140 (P212)	Exonération du pécule modulable d'incitation à une seconde carrière qui fait suite à un service au sein du ministère de la défense	14 (13)	1 178 - 694 officiers - 484 sous-officiers
120141 (P212)	Exonération de l'indemnité de départ volontaire versée dans le cadre d'une restructuration ou d'une réorganisation du ministère de la défense	3 (5)	393 - 327 ouvriers d'Etat - 66 fonctionnaires
230605 (P212)	Exonération du bénéfice réalisé par les entreprises créées en zone de restructuration de la défense	1 (1)	Une trentaine
090201 (P212)	Crédit d'impôt pour les micro-entreprises implantées en zone de restructuration de la défense	1 (1)	500

Source : ministère de la défense, direction de la législation fiscale

E - Les opérateurs

1 - Présentation générale

Les dix opérateurs de la mission *Défense* ne représentent pas un fort enjeu au regard des masses budgétaires et des effectifs⁵⁹. Deux autres opérateurs (l'IRSN et le CEA) sont en partie rattachés à la mission *Défense* mais cette dernière n'est pas chef de file.

Aucun opérateur ne bénéficie de recettes affectées.

Le périmètre des opérateurs est stable depuis 2011 et la sortie de l'Académie de marine du périmètre des opérateurs de l'État.

Les dix opérateurs de la mission peuvent être répartis en plusieurs catégories : les quatre écoles d'ingénieurs (école polytechnique, ENSIETA, ENSTA, ISAE), les trois musées (musée de l'air et de l'espace, musée de l'armée, musée national de la marine) et trois établissements publics spécifiques, le SHOM, l'ONERA et l'ECPAD. Cinq sont rattachés au programme 144, les cinq autres au programme 212.

En 2013, les 10 opérateurs employaient environ 5 000 ETP pour des dépenses de fonctionnement de 566 M€ (charges de personnels, de fonctionnement et charges calculées – dotations aux amortissements et provisions).

Les plus gros opérateurs sont l'ONERA (près de 2 000 ETP et 250 M€ de budget) et l'École polytechnique (1 200 ETP et 100 M€ de budget) qui représentent à eux seuls 61 % des effectifs et 63 % des charges de fonctionnement.

2 - Le plafond d'emploi a été respecté en 2013 et l'emploi total est en diminution

Depuis la loi de finances pour 2008, les opérateurs de l'État doivent respecter un plafond d'emploi fixé par la loi de finances de chaque année. Ce plafond d'emploi comprend tous les emplois permanents rémunérés par l'opérateur, quelle que soit leur situation statutaire (corps de fonctionnaires propres, agents détachés auprès de l'opérateur, contractuels de droit public ou de droit privé) et leurs modes de financement. Aucun emploi sous plafond de la mission n'est affecté au sein des opérateurs.

⁵⁹ Les SCSP versées en 2013 représentent moins de 1 % des crédits de paiement utilisés et le plafond d'emploi des opérateurs moins de 2 % des effectifs de la mission.

Entre la LFI 2012 et la LFI 2013, le plafond d'emploi autorisé a diminué de 25 ETP, passant à 4 805 ETP. Cette réduction découle de l'application de la règle de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Cette règle touche tous les opérateurs sauf l'ONERA qui bénéficie de l'exemption octroyée aux organismes de recherche. La réduction d'effectifs touche principalement les fonctions support.

En exécution, les emplois sous plafond atteignent 4 654 ETP, soit un écart de 151 par rapport au plafond autorisé. Cet écart est en augmentation par rapport à 2012, les réductions d'effectifs des opérateurs ayant atteint 36 ETP entre 2012 et 2013.

Les emplois hors plafond sont des emplois non permanents (à durée limitée), financés intégralement par des ressources propres (issues d'un contrat avec un financeur ou d'un surcroît temporaire de recettes). Parallèlement à la baisse des emplois sous plafond, les emplois hors plafond sont en légère augmentation et atteignent 379 ETP en 2013. L'effectif global des opérateurs est donc en baisse.

Tableau n° 48 : Evolution des emplois des opérateurs de la mission *Défense*

<i>En ETP</i>	2011	2012	2013
Emplois sous plafond	4 663	4 693	4 654
<i>Emplois sous plafond (LFI)</i>	4 808	4 830	4 805
<i>Ecart</i>	-145	-137	-148
Emploi hors plafond	377	376	379
Emploi total	5 040	5 088	5 033

* Prévvision de la LFI

Source : ministère de la défense

3 - Les dépenses des opérateurs sont en légère augmentation et les subventions versées par le budget de la défense diminuent

a) Les dépenses sont inférieures à la prévision de plus de 2 %

Contrairement à l'année passée, le ministère de la défense a été en mesure de fournir à la Cour des chiffres provisoires d'exécution pour 2013, résultant des dernières décisions budgétaires modificatives pour chaque opérateur⁶⁰. Ces données sont cependant parfois très éloignées des montants définitifs (plus de 11 % pour les ENSTA, 10 % pour le musée

⁶⁰ Les comptes 2013 des établissements publics peuvent être présentés au plus tard le 30 avril 2014.

national de la marine, 6 % pour l'école polytechnique), ce qui pose la question du suivi régulier par le ministère des dépenses de ses opérateurs.

La prévision des dépenses des opérateurs pour 2013 s'élevait à 566 M€ (dépenses de fonctionnement courant, frais de personnel et dotations aux amortissements et provisions). En exécution, ces dépenses ont atteint 554 M€, soit un écart de -2,1 % à la prévision. Les dépenses de l'ISAE (+4,5 %, +2 M€) sont en hausse marquée par rapport au budget prévisionnel qui n'intégrait cependant pas les ressources affectées (activité contractuelle de recherche) ; hors ressources affectées, l'exécution pour l'ISAE atteint 47,7 M€, soit une hausse de 1 % par rapport à la prévision de 47,2 M€. A l'avenir, il serait de bonne gestion que les gestionnaires de l'ISAE fournissent dans le budget prévisionnel une prévision des recettes contractuelles de l'établissement.

Tableau n° 49 : Ecart à la prévision pour les dépenses des opérateurs de la mission *Défense*

<i>En M€</i>	Prévision 2013	Exécution 2013	Ecart
ENSTA Bretagne (ENSIETA)	20,8	20,6	-1,0 %
ENSTA ParisTech	25,3	25,0	-1,2 %
ISAE	47,2	49,3	4,5 %
ONERA	256,2	250,9	-2,1 %
Ecole polytechnique	100,2	98,8	-1,4 %
ECPAD	21,7	20,6	-5,1 %
Musée de l'air et de l'espace	9,2	8,7	-5,4 %
Musée de l'armée	21,4	20,4	-4,7 %
Musée national de la marine	9,5	8,2	-13,7 %
SHOM	54,8	51,9	-5,3 %
Total	566,4	554,4	-2,1 %

Source : ministère de la défense, Cour des comptes

Par ailleurs, les dépenses des opérateurs sont en légère hausse entre 2012 et 2013 (+0,5 %), notamment du fait de l'augmentation de la contribution au CAS pensions. Dans le détail, l'ISAE, l'école polytechnique, l'ECPAD et le musée de l'armée connaissent des évolutions supérieures à 2 %. Pour l'ISAE, cette hausse s'explique notamment par une hausse des effectifs de 14,5 ETP (+ 3,6 %). La hausse des dépenses de l'école polytechnique résulte en grande partie par un effet de périmètre, le budget ayant intégré en 2013 les dépenses du restaurant le Magnan (1,73 M€), en application de recommandations exprimées par la Cour. Pour les deux derniers opérateurs, la hausse des dépenses résulte d'opérations ponctuelles (expositions temporaires liées au centenaire de

la guerre 14-18 pour le musée de l'armée, charges liées à la couverture des opérations extérieures pour l'ECPAD).

Tableau n° 50 : Evolution des dépenses des opérateurs de la mission *Défense*

<i>En M€</i>	Exécution 2012	Exécution 2013	Evolution
ENSTA Bretagne (ENSIETA)	20,3	20,6	+1,5 %
ENSTA ParisTech	26,4	25,0	-5,3 %
ISAE	47,9	49,3	+2,9 %
ONERA	252,4	250,9	-0,6 %
Ecole polytechnique	96,3	98,8	+2,6 %
ECPAD	20	20,6	+3,0 %
Musée de l'air et de l'espace	8,6	8,7	+1,2 %
Musée de l'armée	19,8	20,4	+3,0 %
Musée national de la marine	8,2	8,2	+0,0 %
SHOM	52,2	51,9	-0,6 %
Mission défense	552,1	554,4	+0,5 %

Source : ministère de la défense, Cour des comptes

b) Les subventions accordées aux opérateurs continuent à diminuer

En 2013, les SCSP accordées par la mission *Défense* à ses opérateurs ont atteint 324,1 M€, en diminution de 2 M€ par rapport à 2012 et de 25 M€ par rapport à 2010. Cette diminution est la traduction des suppressions d'emploi (36 ETP) et de l'objectif de réduction des dépenses de fonctionnement, défini en PBT 2011-2013.

Tableau n° 51 : Evolution des subventions accordées aux opérateurs de la mission *Défense*, hors changements de périmètre

<i>En M€</i>	2010	2012	LFI 2013	2013
Total	355,0	335,0	329,7	328,6
- dont SCSP	349,2	326,1	324,5	324,1
- dont dotations en fonds propres	5,8	8,9	5,2	4,5

Source : ministère de la défense, Cour des comptes

Tableau n° 52 : Evolution des subventions accordées aux opérateurs de la mission *Défense*

<i>En M€</i>	2008	2012	2013	Evolution 2008- 2013	Evolution 2012- 2013
ONERA*	118,62	109,74	108,98	-8,12%	-0,69%
Ecole polytechnique	68,97	70,00	70,23	1,83%	0,33%
SHOM	40,81	42,52	41,32	1,26%	-2,81%
ISAE	35,46	35,34	35,47	0,02%	0,37%
ECPAD	17,55	18,72	18,84	7,32%	0,63%
ENSTA ParisTech	16,11	17,43	17,74	10,08%	1,78%
ENSTA Bretagne	13,16	14,17	14,58	10,87%	2,96%
Musée de l'armée	8,70	9,32	8,19	-5,84%	-12,08%
Musée de l'air et de l'espace	7,45	8,89	5,39	-27,68%	-39,33%
Musée national de la marine	5,48	8,52	8,38	52,85%	-1,66%
Total	332,31	334,62	329,12	-0,96%	-1,65%

Périmètre : subventions pour charges de service public (titre 3), dotations en fonds propres (titre 7), subventions liées à l'activité (compensation des heures supplémentaires défiscalisées ou de la gratuité dans les musées), hors financements de programmes extérieurs à la mission *Défense*

* Hors retraitement des effets d'un rescrit fiscal

Source : ministère de la défense, Cour des comptes

Les subventions notifiées aux opérateurs sont nettes des mises en réserve. Ces dernières atteignaient 7,9 M€ en 2013, auxquels s'est ajouté un surgel de 1,5 M€. Quoique relevant du titre 3 (fonctionnement), les SCSP bénéficient d'un taux réduit de mise en réserve (par rapport au taux applicable au titre 3, 6 %) dans la mesure où elles visent notamment à financer des charges de personnel qui bénéficient d'un taux de mise en réserve de 0,5 % lorsqu'elles prennent la forme de crédits de titre 2. En revanche, les dotations en fonds propres subissent le taux normal de mise en réserve de 6 %.

Toutes les réserves ont été levées en cours d'exercice pour les opérateurs du P144 (les deux ENSTA, l'ISAE, l'ONERA et l'école polytechnique) et pour l'ECPAD (du fait des charges exceptionnelles résultant d'un incendie). Les autres crédits (0,4 M€) n'ont pas été libérés.

c) La règle de réduction des crédits de fonctionnement courant des opérateurs a abouti à une diminution des subventions versées inférieure à celle pratiquée en 2012

Conformément au budget triennal prévoyant une diminution des crédits de fonctionnement de 10 % en trois ans, l'année 2013 devait être caractérisée par une nouvelle réduction de 2,5 % de ces crédits (après - 5 % en 2011 et -2,5 % en 2012).

Le ministère de la défense indique que les subventions ont été réduites à concurrence de 1,5 M€ entre 2012 et 2013. En 2012, année pour laquelle l'effort devait être identique (2,5 %), les montants en jeu étaient pourtant supérieurs (2,3 M€ de d'abattement des SCSP par rapport à 2011).

4 - Le pilotage des opérateurs est en cours d'harmonisation mais le principal opérateur de la mission ne dispose toujours pas d'un contrat de performance

La plupart des opérateurs ne participe pas directement à la démarche de performance au niveau de la mission. Seuls les trois musées ont un indicateur de suivi au niveau du programme de rattachement (programme 212) : cet indicateur mesure la part de leurs ressources propres dans leur budget de fonctionnement. Il est suivi dans les contrats d'objectifs et de performance de ces musées, ce qui favorise un pilotage cohérent par la tutelle.

De manière plus générale, la tutelle dispose de plusieurs dispositifs de pilotage. L'outil principal reste le contrat d'objectifs et de performance qui détaille la stratégie, les activités et les prévisions de ressources de l'établissement dans la durée. La tutelle suit son exécution au moyen d'indicateurs. Elle est par ailleurs informée par un tableau de bord interne et exerce son contrôle et son pilotage dans les réunions préparatoires au conseil d'administration ou d'autres réunions ad hoc.

L'ONERA, principal opérateur de la mission, ne dispose cependant pas de contrat d'objectifs depuis plusieurs années, ce qui fragilise l'exercice de la tutelle.

Au-delà des normes de réductions d'effectifs et de crédits et de certaines normes de pilotage par type d'opérateurs, le pilotage des opérateurs bénéficie depuis peu (directive ministérielle de février 2013) d'un guide relatif à l'exercice de la tutelle visant à en harmoniser l'exercice. Cependant, la Cour n'a, malgré sa demande, pas été

destinataire de cette directive invoquée par la direction des affaires financières.

III - Régularité, performance, soutenabilité

A - La régularité

La Cour n'a pas relevé dans ses travaux de problème de régularité stricto sensu. Par ailleurs, le CBCM n'a pas refusé de viser les documents prévisionnels de gestion en 2013.

La Cour s'interroge cependant sur la régularité de la pratique consistant à faire couvrir par des ressources des CAS (fréquences et immobilier) des engagements déjà réalisés au cours des exercices précédents au sein de la mission *Défense* (cf. supra), notamment au regard des principes de spécialité et d'annualité budgétaires. Le détail des mécanismes budgétaires et comptables utilisés n'est pas limpide puisqu'il a fallu recourir à des désengagements d'engagements antérieurs sur les programmes de la mission *Défense*, à des facturations internes entre les programmes de la mission *Défense* et les CAS et à des rétablissements de crédits sur la mission *Défense*. Ces opérations ont dû faire l'objet d'échanges entre le ministre de la défense et le ministre du budget. Ce dernier préconisait, pour l'avenir, d'identifier par préférence des dépenses pouvant directement être payées sur le CAS, ce qui fait bien douter du caractère normal des opérations en cause.

De même, même si la DAF du ministère indique que la mission *Défense* n'a pas obtenu de crédits sur le programme d'investissement d'avenir en 2013, des dépenses de 2013 à hauteur de 417 M€ ont bien été payées grâce au premier versement du PIA (programme 402) en janvier 2014, contrairement au principe d'annualité budgétaire. Dans le détail, 205 M€ versés en janvier 2014 par le PIA ont compensé en partie le non versement fin 2013 de la troisième fraction de la subvention du programme 146 au CEA, ce dernier ayant supporté ce décalage sur sa trésorerie. De plus, 212 M€ ont été versés au CEA en janvier 2014 à partir du PIA pour financer des dépenses (éligibles) encore plus anciennes : ce versement de janvier 2014 duplique en effet la partie éligible de la deuxième fraction de la subvention, versée au CEA par le programme 146 en juillet 2013. En échange de ce versement redondant, le CEA a remboursé au programme 146, en février 2014, la fraction de subvention perçue en juillet 2013 à partir du programme 146, par la procédure de rétablissement de crédits (les dépenses du programme 146 sont annulées et les crédits initialement versés sont reconstitués).

Au final, les dépenses de 2013 du CEA ont pu être financées, quoiqu'avec retard. Le report de charges de 2013 sur 2014 est en conséquence déjà allégé en janvier 2014 et le CEA a reconstitué sa trésorerie. Par ailleurs, le PIA a été utilisé pour payer des dépenses éligibles de 2013 afin d'obtenir en échange des crédits non fléchés en 2014 sur le programme 146. Si le ministère indique que les crédits reversés au P146 ont été comptabilisés en atténuation de dépenses sur les activités du programme 146 dédiées au versement initial de la subvention⁶¹, il n'en reste pas moins que des crédits initialement issus du PIA pourront être utilisés pour financer en 2014 des activités non éligibles au PIA.

Ainsi, le PIA ne va pas financer 1,5 Md€ de dépenses de 2014 mais seulement environ 1,1 Md€, ce qui nuit à la sincérité de la loi de finances pour 2014 et pourrait aboutir à des difficultés budgétaires pour le CEA-DAM en 2014. Le PIA permet cependant de diminuer, à hauteur de 205 M€, le report de charges issu de 2013. D'autre part, il aboutit à un abondement de crédits de 212 M€ sur le programme 146 en 2014 (remboursement du CEA), crédits qui pourront financer des dépenses non éligibles.

En ce qui concerne spécifiquement la procédure de rétablissement de crédits prévue par l'article 17 de la LOLF, une interrogation persiste quant à la qualification des opérations. La LOLF autorise le rétablissement de crédits pour les « *recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires* » ou pour les « *recettes provenant de cessions entre services de l'Etat ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires* ». Il semble discutable que les sommes concernées en l'espèce puissent entrer dans ces catégories. En particulier, le versement de la subvention au CEA en juillet 2013 ne pouvait pas être considéré comme effectué « *à titre provisoire sur crédits budgétaires* ».

Enfin, il convient de remarquer que les crédits ouverts en 2014 par le PIA sont utilisés ici pour financer des dépenses régaliennes (la dissuasion) qui auraient été de toute façon réalisées (il ne s'agit pas de nouveaux investissements décidés), ce qui limite fortement l'intérêt (autre que budgétaire) du dispositif.

⁶¹ Avec une conformité de l'unité opérationnelle de destination du domaine fonctionnel du centre de coût et des activités de destination conformes à ceux utilisés dans Chorus pour la dépense en 2013.

B - La démarche de performance

1 - La structure de la mission est globalement stable mais pourrait évoluer fortement en 2015

Comme relevé ci-dessus, les principales évolutions ayant marqué la structure de la mission *Défense* sont, relativement aux changements des années antérieures⁶², assez réduites.

Tableau n° 53 : Synthèse des évolutions de périmètre entre 2012 et 2013

	P144	P146	P178	P212
Titre 2 (M€)	2,87	-8,70	-15,87	23,8
<i>Effectifs (ETPT)</i>	6	-174	-199	347
Hors titre 2 (M€)	0,24	-0,65	-6,22	1,69
Titre 2 (% des crédits consommés)	0,5%	-0,4%	-0,1%	2,0%
<i>Effectifs (% des ETPT exécutés)</i>	0,1%	-1,5%	-0,1%	2,7%
Hors titre 2 (% des crédits consommés)	0,0%	0,0%	-0,1%	0,1%

Source : ministère de la défense

Cependant, d'une part, la structuration des programmes en actions et sous-actions a été assez fortement revue entre 2012 et 2013, pour les programmes 144 et 212. Le programme 146 a vu son nombre d'actions diminuer assez fortement (de six à quatre) via la fusion de trois actions en une. De même, quatre actions de faible ampleur budgétaire du programme 212 ont été fusionnées en une seule action.

⁶² Transfert de la gendarmerie nationale vers la mission *Sécurité intérieure* en 2008 et mutualisations des soutiens au sein du ministère de la défense avec la création de nouveaux BOP au sein du programme 178 pour les bases de défense, le service du commissariat des armées et le service interarmées des munitions (l'ensemble des effectifs et des crédits concernés des autres BOP du programme 178 et des autres programmes de la mission ont été peu à peu transférés vers ces nouveaux BOP, certains transferts ayant encore eu lieu en 2012).

**Tableau n° 54 : Evolution de l'architecture budgétaire
(actions) des programmes 144 et 212
entre 2012 et 2013**

Structure en 2012		Structure en 2013	
Programme 144			
1	Analyse stratégique	7	Prospective de défense
2	Prospective des systèmes de forces		
4	Maîtrise des capacités technologiques et industrielles		
3	Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France	3	Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France
5	Soutien aux exportations	8	Relations internationales
6	Diplomatie de défense	8	Relations internationales
Programme 212			
1	Direction et pilotage	11	Pilotage, soutien et communication
2	Fonction de contrôle		
3	Gestion centrale et organismes extérieurs		
9	Communication		
4	Politique immobilière	4	Politique immobilière
5	Systèmes d'information, d'administration et de gestion	5	Systèmes d'information, d'administration et de gestion
6	Accompagnement de la politique des ressources humaines	6	Politiques des RH
8	Promotion et valorisation du patrimoine culturel	8	Politique culturelle et éducative
10	Restructurations	10	Restructurations

Source : ministère de la défense

D'autre part, la structuration interne du programme 212 en BOP a assez fortement évolué. Les neuf BOP existant en 2012 ont été réduits à sept en 2013 : deux BOP soutien (dont un BOP concentrant toutes les ressources humaines et un autre BOP concentrant le soutien hors titre 2) et cinq BOP portant les politiques publiques du SGA (immobilier, SI et communication, accompagnement des politiques de ressources humaines, reconversion et action culturelle et patrimoniale).

D'après le ministère de la défense, cette évolution permet, en ce qui concerne la concentration des crédits de titre 2 au sein d'un BOP unique, d'homogénéiser le pilotage budgétaire. Ce regroupement préfigure par ailleurs les évolutions importantes qui pourraient avoir lieu dans le PLF 2015 pour l'architecture budgétaire du titre 2 de la mission *Défense* dans son ensemble.

2 - La structure de la mission ne facilite pas la responsabilisation des gestionnaires.

D'abord, le DAS, responsable du programme 144, n'a pas autorité sur les services de la direction générale de la sécurité extérieure⁶³ qui représentent la plus grande part des crédits de ce programme.

Par ailleurs, il n'existe pas de contacts directs entre la direction du budget et les responsables de programmes et de BOP, dans la mesure où la DAF joue un rôle d'interlocuteur unique au sein du ministère de la défense. Des progrès ont cependant été notés à partir de 2012 : les responsables de programmes participent, sous la conduite de la DAF, à l'examen avec le CBCM de la programmation et de son évolution.

Enfin, la structuration de la mission rend particulièrement difficile l'exercice et l'identification des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines et des crédits de titre 2. En effet, la plupart des BOP de la mission *Défense* emploient des personnels d'origines statutaires variées : personnels militaires statutaires ou contractuels des trois armées, des services et des corps d'ingénieurs à statut militaire ; personnels civils statutaires ou contractuels. Les responsabilités de gestion de carrière et d'évolution des cadres statutaires (mesures catégorielles notamment) demeurent pour l'essentiel au sein des directions des ressources humaines de chacune des armées, des services et de la DGA pour les personnels militaires et au sein de la direction des ressources humaines du ministère de la défense pour les personnels civils. Elles échappent donc très largement aux responsables de BOP. Ces derniers n'ont que très peu de leviers d'action pour gérer la masse salariale et manquent d'outils d'analyse de l'évolution des crédits de titre 2. La prise de conscience de ces difficultés a permis certaines évolutions en 2012 et 2013 et devrait aboutir en 2015 à une nouvelle structuration du titre 2 de la mission (cf. *supra*, partie sur les dépenses de personnel).

3 - Les indicateurs de performance sont assez instables et parfois peu pertinents

a) Instabilité relative des indicateurs de performance

En 2013, la mission *Défense* comptait 22 objectifs assortis de 38 indicateurs de performance, pour un effectif de l'ordre de 280 000 ETPT et une masse budgétaire de 39 Md€ de CP. Le nombre d'objectifs et

⁶³ L'article D. 3126-1 du code de la défense prévoit que la direction générale de la sécurité extérieure « est placée sous l'autorité d'un directeur général relevant directement du ministre de la défense ».

d'indicateurs est à première vue globalement stable : par rapport à 2012, on constate seulement une suppression nette d'un indicateur. En revanche, les mouvements « bruts » sont plus importants : deux indicateurs ont été supprimés, un troisième a été créé et un quatrième a été modifié, c'est-à-dire que 10 % des indicateurs de la mission ont été modifiés. La création d'un indicateur relatif à l'efficacité de la fonction achat (P212) est bienvenue, au regard des montants concernés. Par ailleurs, l'indicateur du P178 relatif à la fonction maintien en condition opérationnelle (MCO) est complété par trois sous-indicateurs mesurant le coût moyen de la fonction MCO à l'heure de fonctionnement pour les trois armées (MCO naval, terrestre et aéronautique).

En 2014 (hors programme 402), un objectif est supprimé et quatre indicateurs sont modifiés (dont deux supprimés totalement), soit à nouveau des évolutions sur 10 % des indicateurs.

Dans la mesure où elles ne permettent pas aux gestionnaires de réaliser un suivi dans la durée, les évolutions trop importantes et trop fréquentes des objectifs et indicateurs doivent être évitées. Ces modifications doivent également être expliquées dans les documents budgétaires, ce qui ne semble pas être le cas dans les PAP 2013 et 2014. Le ministère indique toutefois que la suppression de l'indicateur « Taux de réalisation de la montée en puissance de la fonction connaissance et anticipation (effectifs dédiés) » du P144 en 2013 résulte de l'atteinte de l'objectif et que l'indicateur « Fréquentation du site internet de la défense » a finalement été jugé « *peu pertinent pour apprécier l'efficacité de la communication du ministère auprès du citoyen* », ce qui explique sa suppression en 2013.

Tableau n° 55 : Évolution des objectifs et indicateurs de performance de la mission *Défense*

	P144	P146	P178	P212	Total
Objectifs (indicateurs) 2012	5 (7)	2 (7)	8 (13)	7 (12)	22 (39)
Objectifs (indicateurs) 2013	5 (6 ^a)	2 (7 ^b)	8 (13)	7 (12 ^c)	22 (38)
Objectifs (indicateurs) 2014	5 (6)	2 (6 ^f)	7 (12) ^d	7 (12 ^e)	21 (36)

^a Suppression de l'indicateur « Taux de réalisation de la montée en puissance de la fonction connaissance et anticipation (effectifs dédiés) » au sein de l'objectif « Améliorer les capacités de collecte et de traitement du renseignement et le niveau de sécurité des forces et du patrimoine industriel et économique lié à la défense »

^b Modification d'un indicateur au sein de l'objectif « Mettre à la disposition des armées les armements et matériels nécessaires au succès des opérations des forces armées » : « Indice de préservation des opérations autres que principales » devient « Indice de suivi des opérations autres que principales par rapport aux opérations principales »

^c Suppression de l'indicateur « Fréquentation du site internet de la défense » au sein de l'objectif « Favoriser la transmission de l'esprit de défense, en développant la politique culturelle du ministère et en communiquant plus efficacement ». Création d'un nouvel indicateur « Efficience de la fonction achat » au sein de l'objectif « Renforcer l'efficience du soutien sur des fonctions cibles ».

^d Suppression, à la demande de la direction du budget, de l'objectif « Assurer la fonction stratégique dissuasion » et de l'indicateur associé qui n'étaient pas renseignés du fait de leur très haut niveau de confidentialité.

^e Modification de l'indicateur associé à l'objectif « Mettre les infrastructures à la disposition des forces armées en maîtrisant les coûts et les délais » : « Taux d'évolution des opérations d'infrastructure programmées » devient « Respect des délais et des coûts des grands projets d'infrastructure ».

Modification de l'indicateur associé à l'objectif « Mettre en adéquation le parc de logement avec les besoins » : « Taux de vacance des logements familiaux en métropole » devient « Taux de réalisation des attributions de logement du personnel militaire mute ».

^f Suppression de l'indicateur « Indice de suivi des opérations autres que principales par rapport aux opérations principales » au sein de l'objectif « Mettre à la disposition des armées les armements et matériels nécessaires au succès des opérations des forces armées »

Source : ministère de la défense

b) Examen des quatre indicateurs principaux de la mission

Les quatre indicateurs les plus importants de la mission sont présentés au début des documents budgétaires. Ils couvrent, d'après le ministère, 88 % des crédits de la mission hors contribution aux CAS pensions.

Le premier indicateur concerne le programme 178 et mesure la « capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France », qui constitue le contrat opérationnel « le plus

dimensionnant » dans le domaine conventionnel fixés par le livre blanc (pour une durée d'intervention inférieure à un an). Au vu des nouveaux documents de référence en la matière (livre blanc et LPM), les cibles de l'indicateur seront modifiées à compter du PAP 2015. L'indicateur montre que les contrats opérationnels, surtout les plus exigeants, ne sont pas tenus en permanence, en particulier pour la marine et l'armée de l'air. Alors que la cible est fixée à 100 % pour 2015, plusieurs lignes de l'indicateur n'atteignent pas 50 % en 2013 (prévision actualisée figurant au PAP 2014). Les performances s'améliorent cependant par rapport à 2012.

Tableau n° 56 : Atteinte de l'indicateur de performance n°5-1 du P178 de la mission *Défense*

	2011	2012	2013 (PAP 2014)	Cible (2015)
Terre	281,1	278,0	278	300
Marine	250,0	200,0	225	400
Air	283,0	222,0	235	400
SSA	85,2	89,8	82	100
SEA	84,5	90,0	90	100
DIRISI	99,5	99,8	99	100
Total	1083,3	979,6	1009	1400

Note : la somme réalisée entre les sous-indicateurs n'a pas nécessairement de sens, notamment du point de vue opérationnel, mais permet de disposer d'une vision consolidée.

Source : PAP 2014

Le deuxième indicateur de la mission concerne l'objectif 1 du programme 212 (« mettre les infrastructures à la disposition des forces armées en maîtrisant les coûts et les délais ») et s'intitule « taux d'évolution des opérations d'infrastructure programmées ». Il compare l'évolution des coûts et des délais des opérations d'infrastructure de plus d'un million d'euros terminées l'année considérée. La cible fixée pour 2015 était à 5 % pour les deux lignes de l'indicateur (c'est-à-dire que le dépassement moyen des délais et des crédits doit être inférieur à 5 %). Il enregistre en 2013 une amélioration en ce qui concerne la durée et une dégradation en ce qui concerne la maîtrise des coûts, tout en restant conforme à la cible fixée pour 2015 (inférieur à +5 %).

Cet indicateur a cependant été remplacé dans le PLF 2014 par un autre indicateur qui n'a plus le rang d'indicateur de mission en 2014. Cette rupture de continuité est regrettable en ce qui concerne un indicateur de mission.

**Tableau n° 57 : Atteinte de l'indicateur de performance
n°1-1 du P212 de la mission *Défense***

	2011	2012	2013 (évaluation)	Cible (2015)
Durée	12,8%	13,4%	4,8%	5%
Coût	-4,3%	1,0%	1,4%	5%

Source : RAP 2012, ministère de la défense

Les deux derniers indicateurs de mission concernent le programme 146. Ils mesurent, d'une part, « *le taux de réalisation des équipements* » (indicateur 1.1) et, d'autre part, « *l'évolution annuelle moyenne des devis à terminaison des opérations d'armement principales* » (indicateur 2.2). Ces indicateurs synthétisent parfois des opérations d'armement d'ampleur très différente sans les pondérer, ce qui peut nuire à leur sincérité.

Le taux de réalisation des équipements est un indicateur synthétique de progression des programmes d'armement sur l'année concernée, en fonction du nombre de jalons atteints. Il est divisé en plusieurs lignes relatives aux différents systèmes de force qui correspondent à la division en action du programme 146 (dissuasion, commandement et maîtrise de l'information, projection-mobilité-soutien, etc.). Sa signification est cependant moins évidente que celle de l'indicateur 1.3 du programme 146, relatif au retard moyen des opérations d'armement. De même, son articulation avec l'indicateur 1.4 (« Taux de réalisation des livraisons valorisées ») n'est pas évidente. Il est en progression par rapport à 2012 et pourrait atteindre la cible de 84 %.

Le taux d'évolution des devis à terminaison permet quant à lui de mesurer l'évolution des coûts des opérations d'armement par rapport à leur devis initial. Le périmètre pris en compte est un panel d'une cinquantaine de programmes d'équipement. L'indicateur n'est pas retraité en cas de modifications de périmètre alors que les multiples renégociations dans l'attente et à la suite du livre blanc ont abouti à modifier assez sensiblement la signification des devis initiaux (du fait de modification des délais, du nombre d'exemplaires à livrer, etc.). Les réductions constatées des coûts des devis en 2011 et 2012, ainsi que l'augmentation en 2013, n'ont donc pas grand sens dans le contexte d'instabilité actuel et alors que les programmes d'armement ont tendance à ne pas respecter les prévisions du devis initial.

Si le ministère indique à ce propos que les indicateurs « *doivent permettre de mesurer l'atteinte des objectifs initiaux du programme et, au besoin, de mesurer les écarts imposés par ces paramètres extérieurs pour un compte-rendu exhaustif de la situation vers la représentation nationale* », la Cour considère que les indicateurs doivent avant tout informer le Parlement sur la qualité de la gestion, avec transparence et

simplicité. La Cour estime aussi que le Parlement peut également être informé des contraintes subies par les gestionnaires par des commentaires accompagnant les indicateurs.

Tableau n° 58 : Atteinte des indicateurs de performance n°1-1 et 2-2 du P146 de la mission *Défense*

	2011	2012	2013 (PAP 2014)	Cible (2015)
Taux de réalisation*	86 %	69 %	84 %	84 %
Evolution du devis	-0,07 %	-0,30 %	1,50 %	1,50 %

* Somme moyennée des différentes lignes de l'indicateur

Source : PAP 2014

Il convient par ailleurs de saluer la suppression en 2014 de l'indicateur « Indice de préservation des opérations autres que principales » du programme 146. Ce dernier visait à mesurer l'effet d'éviction des programmes à effet majeur (PEM) sur les autres opérations (AOA) alors que les deux lignes sont étanches en gestion, une éventuelle éviction ne dépendant pas des choix des gestionnaires.

La Cour estime par ailleurs que la cible de l'indicateur « Efficience du processus de paiement » du programme 146 (20 M€ d'intérêt moratoires) pourrait être abaissée, du fait de la résolution des difficultés liées à Chorus et de la baisse subséquente et mécanique des intérêts moratoires versés (4 M€ en 2013). Si le ministère indique être prudent sur ce point, du fait de la dégradation du report de charges et de « l'évolution récente de la règle de calculs des intérêts moratoires », il précise que la cible pourrait être revue à la baisse dans le PLF 2015.

C - La soutenabilité budgétaire

La soutenabilité du budget de la mission *Défense* doit s'apprécier sur le moyen et long terme, compte tenu de la durée de vie des programmes d'armement qui s'étalent sur plusieurs décennies et représentent l'essentiel des investissements de la mission, pour un volume de l'ordre d'une dizaine de milliards d'euros par an sur le titre 5. D'autres dépenses de fonctionnement opérationnel correspondent à des engagements pluriannuels dont la soutenabilité doit aussi s'apprécier dans la durée : il s'agit notamment des contrats pluriannuels de maintien en condition opérationnelle des matériels et des contrats pluriannuels de fourniture de munitions figurant dans le titre 3 du programme 178, ainsi que des partenariats public privé.

Afin d'apprécier la soutenabilité à moyen et long terme, le ministère de la défense dispose des LPM qui couvrent une période de six ans sur un périmètre comprenant les dépenses de la mission *Défense* hors pensions et hors dépassement du surcoût des opérations extérieures qui fait l'objet d'un financement interministériel. Par ailleurs, le ministère de la défense élabore un outil nommé variation annuelle du référentiel (VAR) qui planifie les besoins de financement sur les années de la LPM en cours au-delà de l'année de gestion et les six années couvrant la LPM suivante.

1 - La grande majorité des dépenses de la mission *Défense* est relativement rigide et tend à croître spontanément

La **masse salariale** représente 19 991 M€, soit 51 % des dépenses (en CP) de la mission en 2013, dont 20,3 % pour la contribution au CAS pensions. Ces dépenses sont globalement rigides même si les réductions successives d'effectifs montrent que le montant global n'est pas intangible. Cependant, les presque 38 000 ETP supprimés entre 2008 et 2013 (hors créations et transferts) n'ont permis que de stabiliser la masse salariale, notamment du fait de l'augmentation spontanée de la contribution aux CAS pensions, des mesures compensatrices (indemnité de départ), de la non maîtrise de certains éléments de la rémunération (GVT, dépenses catégorielles) et des dysfonctionnements de Louvois sur les deux derniers exercices. Pour l'avenir, le ministère estime que les erreurs de Louvois devraient être réduites en montant et en partie compensées par les recouvrements d'indus antérieurs, lesdits recouvrements étant cependant en partie incertains, notamment lorsque les personnels concernés ont quitté le ministère.

De plus, sauf coûteuse renégociation, les engagements réalisés sur les **programmes d'armement** doivent aussi être considérés comme rigides. Ces derniers représentent environ 7 à 8 Md€ tous les ans, soit environ 20 % des CP de la mission. L'impact des annulations réalisées en fin de gestion 2013 sur le report de charges est à cet égard encore incertain. Dans la NEB pour 2012, la Cour remarquait par ailleurs que les investissements dans les programmes d'armement ont une tendance à la croissance, à périmètre constant, du fait notamment du progrès technologique des nouvelles générations d'équipement, tiré à la hausse par la forte croissance des dépenses militaires mondiales observée depuis une dizaine d'année. Cette tendance à la croissance peut par ailleurs se répercuter sur les dépenses de MCO qui représentent plus de 4 Md€ par an, principalement des dépenses de fonctionnement (titre 3).

Les **dépenses de titre 6 (intervention)** de la mission représentent 353 M€. Cependant, seule une fraction de ces dépenses, correspondant

aux dépenses à guichet ouvert, peut être considérée comme strictement rigide (0,9 M€, transferts destinés aux ménages). 177 M€ de dépenses issues d'engagements internationaux peuvent également être considérées comme rigides dans un sens plus large.

Par ailleurs, comme mentionné *supra*, le **reste à payer global** de la mission fin 2013 atteint 44,85 Md€, montant réparti sur les exercices suivants, parfois sur plus d'une décennie.

Enfin, la rigidité des dépenses et la soutenabilité de la trajectoire budgétaire de la mission peuvent être constatées au travers des **évolutions des dépenses de la mission Défense**. Malgré la forte réduction des effectifs (33 146 ETP entre 2010 et 2013) et les nombreuses réformes menées pour rationaliser les dépenses de fonctionnement (création des bases de défense), les dépenses du périmètre défense, hors pensions et hors OPEX, ne sont en 2013 inférieures que de 400 M€ à celles de 2010 et supérieures de 600 M€ à celles de 2011.

**Tableau n° 59 : Évolution des dépenses de la mission
Défense depuis 2010, y compris les recettes exceptionnelles et
hors OPEX et pensions**

<i>En Md€</i>	2010	2011	2012	2013
CP mission <i>Défense</i>	39,13	38,75	38,88	38,96
Dépenses sur recettes exceptionnelles	0,20	0,22	1,29	1,27
Surcoût OPEX	0,87	1,25	0,82	1,26
CAS pensions	7,01	7,26	7,71	7,93
Total des CP hors OPEX et CAS	31,46	30,47	31,65	31,05

Source : Cour des comptes à partir des documents budgétaires

La stabilisation en valeur des dépenses de défense (y compris recettes exceptionnelles) à 31,38 M€ entre 2014 et 2016 (soit 30,93 Md€ hors provision OPEX) telle que prévue par la LPM 2014-2019 représente donc une cible difficile à atteindre, les économies résultant de la déflation des effectifs à venir pouvant aisément être dépassées par les facteurs de surcoûts et de rigidité évoqués ci-dessus. A cette difficulté s'ajoute l'incertitude en recettes quant au montant et au calendrier des recettes exceptionnelles.

2 - La trajectoire budgétaire de la LPM 2009-2014 n'a pas été respectée, comme celles de la plupart des LPM antérieures

Pour l'année 2013, la LPM 2009-2014 prévoyait 33,22 Md€ de crédits de paiement budgétaires (hors CAS) ainsi qu'un très faible niveau

de recettes exceptionnelles (0,1 Md€). Les CP consommés sur la mission *Défense* en 2013 (hors CAS) représentent 31,03 Md€⁶⁴, soit 2,29 Md€ de moins que la trajectoire prévue. Même en ajoutant les recettes exceptionnelles très élevées consommées en 2013 sur les deux CAS (1,27 Md€), l'écart à la LPM reste supérieur à 1 Md€. Cela, sans mentionner le fait que les crédits budgétaires ouverts couvrent également le dépassement de la provision OPEX et que 650 M€ de crédits d'équipement ont été annulés en 2013 pour financer les dépassements de la mission *Défense* et les priorités gouvernementales (après un montant également important de 501 M€ annulés en 2012 sur le titre 5 du P146).

Dans la NEB pour 2012, la Cour avait estimé que l'écart cumulé par rapport à la LPM sur les exercices 2009 à 2015 pourrait atteindre 12,82 Md€. Il atteignait déjà 2,97 Md€ en cumulé en 2012, auxquels il convient d'ajouter 1,02 Md€ au titre de 2013.

**Tableau n° 60 : Trajectoire des dépenses de la mission
*Défense***

<i>En Md€ de CP</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
LPM (a)	32,45	32,38	31,51	32,36	33,19	33,85	34,53
Triennal	32,45	32,38	30,72	31,42	31,42	30,15	30,15
Exécution (b)	32,98	31,24	30,23	31,28	31,42	30,15	30,15
Ecart (b-a)	0,53	-1,14	-1,28	-1,08	-1,77	-3,70	-4,38
Ecart cumulé	0,53	-0,61	-1,89	-2,97	-4,74	-8,44	-12,82

Source : Cour des comptes, NEB pour 2012

Pour 2014, la LFI⁶⁵ ouvre 29,56 Md€ de CP (hors PIA et hors CAS pensions à 7,86 Md€), à comparer aux 29,61 Md€ de la nouvelle LPM et aux 33,85 Md€ de l'ancienne LPM. Les recettes exceptionnelles d'un montant de 1,71 Md€ (1,5 Md€ du PIA et 206 M€ sur le CAS immobilier) sont légèrement inférieures à la prévision de la nouvelle LPM (1,77 Md€) et ne permettent pas d'atteindre le niveau de l'ancienne LPM (31,27 Md€ contre 33,85 Md€). Assez logiquement, la prévision pour 2014 est donc quasiment conforme à la première année de la nouvelle LPM⁶⁶ mais l'écart s'aggrave par rapport à la trajectoire de l'ancienne LPM (-2,6 Md€).

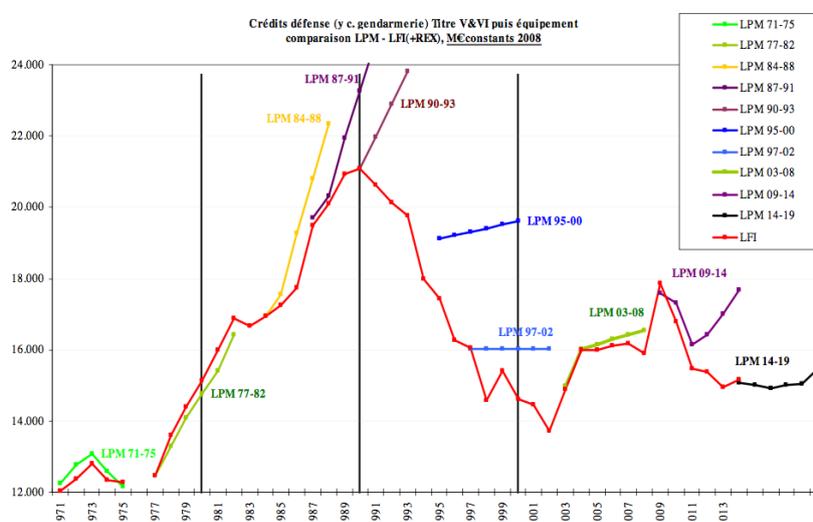
⁶⁴ Ce montant est en revanche cohérent avec celui (31,01 M€ hors CAS) retenu par le budget triennal 2011-2013 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

⁶⁵ Sans compter les ADP/FDC estimés à 783 M€ pour 2014.

⁶⁶ Sans prendre en compte la variation du niveau du report de charges.

De manière plus générale, le graphique ci-dessous montre que, en ce qui concerne les investissements (qui sont l'essence de la programmation), les LPM n'ont été quasiment jamais respectées, sauf éventuellement en ce qui concerne leur point de départ (a priori une nécessité par construction).

Tableau n° 61 : Comparaison entre exécution budgétaire et LPM successives



Source : direction du budget

3 - Certaines hypothèses de construction de la nouvelle LPM et des LFI subséquentes risquent de ne pas être respectées

Deux hypothèses structurant la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 risquent en l'état de ne pas être respectées.

D'abord, alors que les travaux de la nouvelle LPM partaient d'une situation initiale (« point d'entrée en LPM ») stabilisée du fait d'un report de charges stable pour la mission *Défense*, l'annulation de 650 M€ de crédits d'investissements sur le programme 146 en fin de gestion 2013 devrait dégrader le point d'entrée en LPM. Si un amendement à cette dernière a permis de prévoir de potentielles recettes exceptionnelles supplémentaires à hauteur de 500 M€, la substance, l'origine et la date d'intervention de ces recettes est indéterminée.

Dans un même ordre d'idées, la soutenabilité budgétaire de la LPM 2014-2019 repose, comme celle de l'ancienne LPM, en partie sur des recettes exceptionnelles, incertaines dans leur montant et leur calendrier. Les 183,86 Md€ de CP prévus sur la période doivent être complétés par 6,13 Md€ de recettes exceptionnelles (soit 3,5 % du total). Le poids des recettes exceptionnelles est ainsi supérieur à celui qui était le sien dans la LPM 2009-2014 (3,67 Md€ pour 180,5 Md€ de CP, soit 2 % du total), alors même que le retard de ces recettes a provoqué des difficultés certaines pour le ministère de la défense.

De plus, une des hypothèses structurantes de la LPM, relative aux exportations de l'avion de combat Rafale, pourrait être remise en cause, du fait de l'absence de contrats à l'exportation signé pour l'instant. Cette difficulté avait représenté une cause importante de non-respect de la dernière LPM⁶⁷. La « *situation des prospects export* » en 2012 a ainsi poussé le ministère de la défense à « *anticiper à 2016 la livraison de 11 avions dont la livraison était prévue en 2018 dans le calendrier de 2011* ».

Enfin, au-delà des hypothèses de programmation, les difficultés récurrentes relatives à la dérive de la masse salariale ou au financement du surcoût OPEX pourraient continuer à affecter l'exécution des crédits de la mission. Les crédits d'équipement serviraient alors probablement de variable d'ajustement. L'application des principes de solidarité interministérielle (pour les OPEX et autres dépenses d'intérêt commun à financer) et d'autoassurance (pour les dérives endogènes à la mission) rendent ainsi l'exécution conforme de la LPM peu probable.

4 - La programmation budgétaire de la LPM n'est pas cohérente avec celle de la LPFP et du triennal 2013-2015

La principale difficulté de comparaison entre LPM et LPFP (et budget triennal) résulte de la non prise en compte des recettes exceptionnelles dans la LPFP alors qu'elles figurent bien en LPM. Une autre difficulté est que les montants prévus dans les documents de programmation ne mentionnent pas explicitement les attributions de produits et autres fonds de concours qui représentent environ 0,7 à 0,8 Md€ par an. Par ailleurs, le changement de format de la mission *Défense* en LFI 2014, par la création d'un programme 402 portant les 1,5 Md€ de crédits du PIA, rend également difficile la comparaison avec la LPFP adoptée en décembre 2012. Cette somme est en effet considérée

⁶⁷ Il a été ainsi nécessaire d'acheter quatre appareils de plus que prévu ces dernières années, ce qui s'est effectué au détriment d'autres matériels.

comme une recette exceptionnelle mais elle est intégrée au périmètre de la mission *Défense* (contrairement aux CAS fréquences et immobilier).

Le budget triennal 2013-2015⁶⁸ prévoyait pour 2014 et 2015 des CP hors CAS pensions pour la mission *Défense* de 30,15 Md€. En revanche, la LPM indique des montants supérieurs (31,38 Md€), la différence n'étant cependant pas égale au montant prévu des recettes exceptionnelles. La cohérence des deux programmations n'est donc pas assurée. On peut estimer que la LPM est plus avantageuse pour la mission *Défense* que la LPFP (1,13 Md€ au total par an en plus), cela étant compensé par une moindre certitude sur les recettes elles-mêmes. En effet, les crédits budgétaires de la mission *Défense* dans la LPM (29,61 Md€, hors recettes exceptionnels) sont inférieurs à ce que prévoit la LPFP (30,15 Md€).

En très léger retrait par rapport à la LPM, la LFI 2014 a ouvert 29,55 Md€ sur la mission *défense* (hors P402 qui concerne le PIA) et 1,77 Md€ de recettes exceptionnelles, y compris PIA de 1,5 Md€ sur la mission *Défense*, soit un total de 31,32 Md€. Ce montant global est supérieur au plafond de la LPFP de 30,15 Md€.

Tableau n° 62 : comparaison entre trajectoires de la LPM et du triennal (CP hors CAS pensions)

<i>En Md€</i>	2013	2014	2015	2016
LPFP 2012 (2013-2015)	30,11	30,15	30,15	
LPM 2009-2014	33,32			
- dont mission <i>Défense</i>	33,22			
- dont recettes ex.	0,10			
LPM 2014-2019		31,38	31,38	31,38
- dont mission <i>Défense</i>		29,61	29,61	30,13
- dont recettes exceptionnelles		1,77	1,77	1,25
PLF*	31,42	31,39		
- dont mission <i>Défense</i>	30,15	29,62		
- dont recettes exceptionnelles	1,27	1,77		
LFI*	31,38	31,32		
- dont mission <i>Défense</i> hors PIA	30,11	29,55		
- dont recettes exceptionnelles et PIA	1,27	1,77		
Exécution (y compris recettes except.)	32,30			

* Hors ADP et FDC

Source : *Cour des comptes à partir des documents budgétaires*

⁶⁸ Article 11 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

IV - Les recommandations de la Cour

A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour dans les précédentes NEB

1. « *La mission Défense doit limiter le recours, dans la programmation budgétaire, à des ressources extrabudgétaires immobilières, incertaines dans leur montant et dans leur calendrier de réalisation* ». Le ministère de la défense indique qu'il tient compte des dernières prévisions disponibles concernant la date et le montant des cessions. Les recettes extrabudgétaires pour 2013 ont été correctement calibrées mais étaient déjà encaissées. Pour 2014 et les années suivantes, le produit de la vente des emprises du ministère et des nouvelles bandes de fréquences est beaucoup plus incertain, tant dans leur montant que dans leur chronique.

2. « *Le ministère doit poursuivre ses efforts pour fiabiliser l'estimation des économies et des coûts attendus des réformes, en réconciliant cette estimation avec les données d'exécution budgétaire* ». Les travaux de fiabilisation des estimations du projet Aramis effectués au cours du premier semestre 2012 ont abouti à revoir à la marge les estimations d'économies sur la période 2008-2015 : 1 670 M€ (contre 1 694 M€ initialement). Par ailleurs et pour l'avenir, une instruction en date du 26 juin 2013, a été diffusée aux responsables de programmes pour formaliser la méthodologie applicable à l'évaluation a priori et a posteriori des gains générés par des projets de modernisation pour la LPM 2014-2019 ainsi que leur suivi financier. La Cour prend bonne note de ces améliorations mais relève que les économies attendues, notamment du fait de la réduction des effectifs, ne sont probablement pas correctement évaluées, ce qui pourrait expliquer l'écart inexplicé entre les exécutions 2012 et 2013.

3. « *Le ministère de la défense doit améliorer sa gestion budgétaire en présentant des documents prévisionnels de gestion réalistes et sincères mais équilibrés* ». « *Le ministère de la défense doit se donner les moyens d'améliorer la prévision et la gestion de la masse salariale, notamment en favorisant le dialogue entre les responsables de la gestion des ressources humaines et les responsables financiers et budgétaires. En lien avec la direction du budget, il doit par ailleurs utiliser des hypothèses réalistes pour la construction budgétaire de la masse salariale (notamment en matière de GVT et de dépenses de guichet)* ». Le ministère rappelle notamment que le titre 2 fait l'objet d'un document de synthèse ministériel (DGPECP), transmis, pour le 15 février, au

contrôleur budgétaire et comptable ministériel. Si le CBCM a donné des avis favorables⁶⁹ aux documents prévisionnels de gestion (DPG) des programmes et BOP de la mission, il a assorti son visa de plusieurs réserves, après avoir relevé que les hypothèses d'ADP du SSA et de certaines dépenses de guichet (amiante, chômage) comportaient plusieurs risques en exécution. Ces risques se sont concrétisés en exécution budgétaire 2013 mais ont partiellement fait l'objet de corrections en LFI pour 2014.

La Cour note par ailleurs les efforts pour favoriser le dialogue entre les responsables de la gestion des ressources humaines et les responsables financiers et budgétaires. Le ministère devra préciser le rôle et le fonctionnement de son conseil de la dépense et l'architecture budgétaire prévue pour 2015.

Enfin, les efforts pour piloter et prévoir la masse salariale (guide méthodologique de décembre 2012, programmation des dépenses de titre 2 sous CHORUS facilitant le suivi infra-annuel, réforme de l'architecture budgétaire, autorité fonctionnelle renforcée de la DRH-MD sur l'ensemble des gestionnaires RH du ministère et mesures de régulation prises en 2013) vont dans le sens d'un meilleur pilotage mais devront être analysés en fonction des résultats des gestions futures en vérifiant que le coût complet des actions reste connu.

4. « *Le ministère doit s'organiser afin d'être en mesure de disposer plus rapidement des chiffres d'exécution des opérateurs, mêmes provisoires. Il doit poursuivre la démarche visant à harmoniser et renforcer le pilotage des opérateurs et associer davantage ces derniers à la démarche de performance.* » Le ministère constate que les établissements publics ne sont tenus à la présentation de leurs comptes financiers n-1 qu'au plus tard au 30 avril n, le décret GBCP prévoyant d'avancer ce délai à fin février, avec une période transitoire de 3 ans à fin mars. La Cour ne demandait cependant que des provisoires d'exécution, données qui lui ont d'ailleurs été fournies dans le cadre de la présente NEB. Cependant, les données relatives aux effectifs n'ont pas été communiquées à la Cour. De plus, le ministère rappelle l'existence de normes de pilotage harmonisée des opérateurs (guide relatif à l'exercice de la tutelle, normes d'évolution des effectifs et des crédits). Cependant, alors qu'il indique que les contrats de performance constituent le « *principal vecteur* » de la mesure de la performance, force est de constater que le principal opérateur de la mission *Défense*, l'ONERA, ne dispose pas d'un tel contrat depuis plusieurs années.

⁶⁹ Avec réserves pour le DPG du programme 178.

5. « *La Cour estime anormal que la masse salariale hors pensions soit en augmentation malgré les fortes réductions d'effectifs. La maîtrise de la masse salariale pourrait notamment passer par une extension aux agents civils de l'effort de maîtrise des effectifs par grade. Une telle mesure pourrait par exemple prendre la forme d'un mécanisme de contingentement réglementaire comme celui mis en place en 2012 pour les militaires.* » Le ministère indique que les dépenses de titre 2 hors CAS et hors OPEX sont maîtrisées et en décroissance (-260 M€ par rapport à 2012). La Cour relève que cette baisse s'explique majoritairement par une décroissance importante des effectifs. Elle constate que le coût par ETPT est ainsi en légère augmentation (1 %), ce qui relativise en partie les affirmations du ministère. Elle note cependant la réduction importante de la croissance du coût par ETPT entre 2012 et 2013. Le ministère signale de même que la DGAFP pilote déjà un dispositif interministériel de ratios promus/promouvables fixant un taux maximal d'avancement par corps. La Cour constate toutefois que, hors CAS et hors OPEX, la masse salariale de la mission *Défense* a dépassé la prévision de 191 M€ et que le schéma d'emploi a été sous-exécuté. Le ministère indique enfin que, pour 2014, la DRH-MD (via la tenue d'un plan prévisionnel des actes de gestion RH et une autorité fonctionnelle renforcée) et la DAF (via un « *pilotage renforcé* ») cherchent à recenser à l'avance ou, à tout le moins, en temps réel, les décisions relatives au personnel afin d'en anticiper l'impact budgétaire et d'être en mesure de réagir le plus vite et donc le plus efficacement possible⁷⁰ en gestion.

B - Recommandations nouvelles ou complémentaires

1. Les aléas dans la réalisation des recettes exceptionnelles amènent les gestionnaires à élaborer des schémas de dépenses complexes et dont la régularité au regard des principes de sincérité, de spécialité et d'annualité est douteuse. Le ministère doit s'assurer que les procédures de dépenses financées sur recettes exceptionnelles respectent les principes fondamentaux du droit budgétaire.

3. Le ministère de la défense doit améliorer la programmation des dépenses d'intervention (élargissement de la troisième recommandation).

5. La mission *Défense* doit respecter l'enveloppe de titre 2 qui lui a été attribuée, en prenant en gestion les mesures nécessaires pour maîtriser

⁷⁰ Comme le note le ministère, l'impact des mesures relatives aux effectifs est amplifié par la durée (comme le rapport entre EPT et ETPT), ce qui implique que des mesures de fin de gestion auront des conséquences moins fortes que les mêmes mesures prises de manière anticipée.

la masse salariale et en respectant les cibles de déflation fixées dans le schéma d'emploi.

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

C - Récapitulatif des recommandations de la Cour

1. La mission *Défense* doit limiter le recours dans sa programmation budgétaire à des ressources extrabudgétaires, incertaines dans leur montant et dans leur calendrier de réalisation. Le ministère doit également s'assurer que les procédures de dépenses financées sur recettes exceptionnelles respectent les principes fondamentaux du droit budgétaire.

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

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

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

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

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