



N° 1055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 14

DÉFENSE :

BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE

Rapporteur spécial : M. OLIVIER GAILLARD

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
PREMIÈRE PARTIE	4
1. Une exécution budgétaire mouvementée	4
2. La consommation des crédits des programmes 178 et 212	5
a. Le programme 178 Préparation et emploi des forces	5
b. Le programme 212 Soutien de la politique de la défense	7
DEUXIÈME PARTIE	9
1. Une trajectoire d'effectifs soumise à des tensions	9
2. La traduction budgétaire de l'engagement opérationnel et des décisions du Conseil de défense et de sécurité nationale	10
a. Le poids des surcoûts liés aux opérations extérieures et aux missions intérieures...	10
b. L'évaluation financière des décisions du Conseil de défense au regard des programmations pluriannuelles	12
TRAVAUX DE LA COMMISSION	13
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	14

INTRODUCTION

En matière de défense, l'exécution budgétaire doit être mesurée à l'aune de l'engagement de nos forces. Cet engagement, on le sait, est resté particulièrement intense en 2017. L'opération Barkhane, au Sahel et au Sahara, vise à la fois à parer à des menaces terroristes toujours aussi vives et, sur le long terme, à préparer la montée en puissance des forces africaines du G5 pour assurer la sécurité dans la région. Au Levant, l'opération Chammal a multiplié les frappes malgré l'interruption de la projection du groupe aéronaval. La libération de Raqqa et de Mossoul marque une étape décisive dans la lutte contre Daech. Sur le plan intérieur enfin, la menace terroriste exige un niveau de vigilance particulièrement élevé.

Il faut ajouter à ce tableau des cyberattaques d'un niveau jamais observé, au premier rang desquelles l'attaque *WannaCry*.

Dans ce contexte, et alors que la France avait été durement touchée sur son sol, la continuité de l'action de l'État était une priorité. Cette priorité, le Président Macron et la ministre des armées ont tenu à la préserver rigoureusement, y compris lorsque des choix budgétaires difficiles ont dû être faits pour sortir notre pays de la procédure pour déficit excessif.

Au total, et en excluant les surcoûts des opérations extérieures et des missions intérieures (OPEX et MISSINT), le taux de consommation des crédits approche les 100 %. Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient en effet à 42,34 milliards d'euros, tandis que la consommation atteint 42,26 milliards.

Le présent rapport présentera dans une première partie l'exécution de ces crédits, notamment au regard des indicateurs de performance et des objectifs globaux aux programmes 178 *Préparation et emploi des forces* et au programme 212 *Soutien de la politique de la défense*. Il analysera ensuite deux questions plus particulières : celle de la trajectoire d'effectifs et celle de l'articulation entre les dépenses – notamment s'agissant des OPEX et des MISSINT – résultant de décisions prises en Conseil de défense et les trajectoires pluriannuelles fixées par les lois de programmation militaire et les lois de programmation des finances publiques.

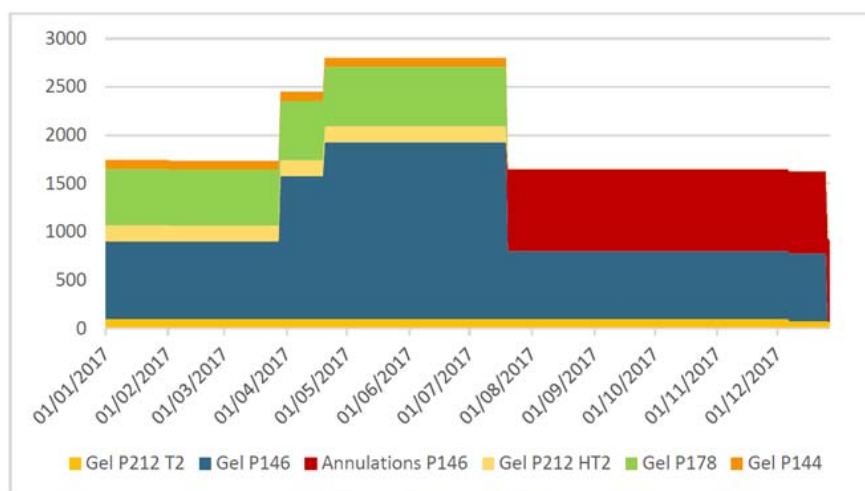
PREMIÈRE PARTIE

1. Une exécution budgétaire mouvementée

L'exécution des crédits de la défense votés en loi de finances pour 2017 s'est accompagnée de vives tensions en cours de gestion, ainsi que le retrace le tableau ci-dessous.

CRÉDITS GELÉS ET ANNULÉS DURANT L'EXERCICE 2017 PAR PROGRAMME DE LA MISSION DÉFENSE

(en millions d'euros de CP)



Source : Cour des comptes d'après données du ministère des armées

Le décret du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance a annulé 850 millions d'euros de crédits de paiement sur le programme 146 Équipement des forces. Il a ouvert parallèlement, au titre du financement interministériel des surcoûts OPEX et MISSINT, 643 millions d'euros en AE et CP sur le programme 178 *Préparation et emploi des forces*.

Le dégel, au cours de l'été, des crédits mis en réserve sur les programmes 144, 178 et 212, a permis de fluidifier la gestion. Il faut à cet égard saluer la décision du ministère de l'action et des comptes publics de ramener le taux de la réserve de précaution hors titre 2 de 8 à 3 % à partir de 2018. Cet effort de sincérisation du budget est particulièrement appréciable concernant la mission *Défense*, qui connaît trop souvent d'importants soubresauts en fin de gestion.

La fin de l'exécution 2016 avait été particulièrement acrobatique, avec 672 millions de crédits annulés par décret d'avance sur le programme 146 début décembre, puis rétablis intégralement par la loi de finances rectificative de fin d'année. En 2017, la fin de gestion aura été marquée par le dégel de 700 millions d'euros du programme 146. Grâce à la ténacité de la ministre des armées, mais aussi grâce à l'amélioration des recettes de l'État dans les derniers mois de 2017, il n'y aura pas eu de rupture grave dans la conduite des programmes d'armement et de hausse brutale du report de charges et des pénalités de retard.

Même s'il est inférieur aux prévisions établies par le ministère en cours d'année, le report de charges, à 3,15 milliards d'euros, reste trop élevé. Son évolution est retracée dans le tableau ci-dessous.

REPORT DE CHARGES HORS TITRE 2 DE LA MISSION DÉFENSE

(en millions d'euros)

	Au 31/12/2014	Au 31/12/2015	Au 31/12/2016	Au 31/12/2017
Programme 144	171	193	230	207
Programme 146	2 258	1 917	1 672	1 799
Programme 178	821	778	904	932
Programme 2012	112	98	204	211
Total mission Défense	3 362	2 986	3 010	3 149

Source : Cour des comptes d'après données CBCM du 26 février 2018.

Un effort doit être consenti dès l'exécution 2018 pour le faire baisser significativement afin de s'engager dans la nouvelle loi de programmation militaire de la manière la plus sincère possible.

2. La consommation des crédits des programmes 178 et 212

a. Le programme 178 Préparation et emploi des forces

L'exécution des crédits initiaux du programme est retracée dans le tableau ci-dessous.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 178

(en millions d'euros, y. c. FDC et ADP)

Action	Exécution 2016		LFI 2017		Exécution 2017		Exécution. 2017 / Exécution 2016		Exécution 2017 / LFI 2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 Planification des moyens et conduite des opérations	500,6	480,2	481,2	484,6	464,3	433,8	-7,2 %	-9,79%	-3,53%	-10,54%
02 Préparation des forces terrestres	1 489,5	1 481,2	1 350,8	1 241,9	1 557,3	1 452,3	+ 4,57 %	- 1,96%	+ 15,33	+ 17%
03	2 730,6	2 132,3	1 917,8	2 034,3	1 831,4	2 217,5	-32,93 %	+ 3,99%	- 4,49%	+ 9%

	Exécution 2016		LFI 2017		Exécution 2017		Exécution. 2017 / Exécution 2016		Exécution 2017 / LFI 2017	
Préparation des forces navales										
04 Préparation des forces aériennes	2 634,2	2 202,2	3 059,5	2 078,6	2 687,9	2 307,8	+ 2,01 %	+ 4,77%	- 12,16%	+ 11,02%
05 Logistique et soutien interarmées	1 762,2	1 621,2	1 608,9	1 504,1	1 692,0	1 669,4	- 3,97 %	+ 2,96%	+ 5,22%	+ 10,97%
06 Surcoûts liés aux opérations extérieures	401,4	406,3	310,0	310,0	454,2	456,4	+ 13,22 %	+ 12,32%	+ 46,45 %	+ 47,1%
Total	9 518,5	8 323,5	8 728,1	7 653,4	8 687,0	8 537,3	- 8,73 %	+ 2,57%	- 0,47%	+ 11,55%

Source : rapport annuel de performances 2017.

La surconsommation en crédits de paiement (+ 11,55 %, soit 883,9 millions d'euros) tient pour l'essentiel au fait que le programme 178 supporte une grande partie des surcoûts OPEX. Il a bénéficié à ce titre de l'ouverture de 643,2 millions d'euros par décret d'avance du 20 juillet, de 69,7 millions par décret d'avance du 30 novembre et de 75 millions en LFR de fin d'année.

Ainsi que l'écrit le général Lecointre, chef d'état-major des armées et responsable du programme, « *les armées répondent à des exigences opérationnelles très fortes à l'intérieur comme à l'extérieur de nos frontières, à des niveaux encore remarquables (en moyenne, sur l'année, plus de 36 700 militaires ont été déployés sur et en dehors du territoire national), tout en honorant, le cas échéant de manière dégradée, les alertes et missions permanentes prévues aux contrats opérationnels. Cette tendance s'inscrit désormais dans le temps long et contribue à une usure prématurée des matériels et à une fragile régénération des savoir-faire.* »

À titre d'exemple, le niveau de préparation opérationnelle et d'entraînement des forces est globalement en hausse par rapport à la réalisation 2016 : de 13 % pour l'activité terrestre (90 % de la norme LPM), de 9 % pour l'activité aéroterrestre (90 % de la norme LPM). En revanche, l'activité des bâtiments de surface est inférieure à la prévision (90 jours de mer pour 96 jours visés, soit - 6,3 %). Le bilan de l'année 2017 illustre les difficultés de la marine à régénérer ses matériels, avec des taux de disponibilité constatés généralement inférieurs aux prévisions.

De même, le taux de disponibilité des hélicoptères dans les trois armes reste un sujet de préoccupation majeur. La réforme du MCO¹ aéronautique engagée par la ministre des armées à la fin de l'année 2017 répond à une situation qui était devenue critique.

¹ Maintien en condition opérationnelle.

Plus généralement, les coûts du maintien en condition opérationnelle tels qu'ils sont calculés par l'indicateur 6.2 sont très sensiblement supérieurs aux cibles fixées dans le PLF : + 15 % pour le MCO terrestre, + 12 % pour le MCO naval et + 11 % pour le MCO aéronautique. De tels écarts, dus notamment à une sur-sollicitation des matériels, semblent difficilement soutenables sur le long terme.

b. Le programme 212 Soutien de la politique de la défense

La présentation par titre et catégorie de la consommation des crédits, telle qu'elle figure ci-dessous, fait apparaître un taux global d'exécution de 96,13 % en AE et de 99,69 % en CP. Elle met également en évidence d'importants écarts s'agissant des dépenses de fonctionnement (surconsommation en CP de 32,10 %) et d'investissement (sous-consommation en CP de 21,57 %). Des écarts du même ordre pouvaient déjà être constatés les années précédentes. Il semble indispensable d'améliorer la prévision pour les titres 3 et 5 dans les années à venir.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 212 PAR TITRE ET CATÉGORIE

(en millions d'euros)

Titre et catégorie	AE					CP				
	Consom-mées en 2016 *	Ouvertes en LFI pour 2017	Consom-mées en 2017 *	Évol. 2016/2017 en %	Évol. LFI/LR en %	Consom-més en 2016	Ouverts en LFI pour 2017	Consom-més en 2017 *	Évol. 2016/2017 en %	Évol. LFI/LR en %
Titre 2 – Dépenses de personnel	19 525	19 761	20 122	+ 3,06	+ 1,83	19 525	19 761	20 122	+ 3,06	+ 1,83
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	1 380	914	1 360	- 1,45	+ 48,96	1 322	1 003	1 325	+ 0,23	+ 32,10
Titre 5 – Dépenses d'investissement	914	1 467	939	+ 2,63	-36,06	765	1 099	862	+ 12,68	- 21,57
Titre 6 – Dépenses d'intervention	28	24	16	- 42,86	- 33,33	35	34	26	- 25,71	- 23,53
Titre 7 – Dépenses d'opérations financières	69	34	41	-40,58	+ 20,59	19	9	11	- 42,11	+ 22,22
Total hors FDC et ADP		22200					21906			
Ouvertures et annulations : titre 2*		441					+ 441			
Ouvertures et annulations : autres titres*		+ 740					+ 68			
Total*	21917	23 382	22 478	+ 2,56	- 3,87	21 666	22 415	22 346	+ 3,14	- 0,31

* y. c. FDC et ADP

Source : rapport annuel de performances 2017.

Au titre des surcoûts OPEX et MISSINT, le programme a bénéficié de l'ouverture de 168,1 millions d'euros en AE comme en CP, dont 151 millions de titre 2, par le décret d'avance du 30 septembre 2017.

Par ailleurs, les dépenses de socle (dépenses liées aux rémunérations des personnels en activité et aux cotisations employeurs afférentes) connaissent une progression notable : 40 943 euros par ETPT en 2017 contre 39 723 euros par ETPT en 2016, soit + 3,07 %. Dans sa note d'analyse budgétaire, la Cour des comptes impute cette croissance :

- aux mesures prévues en LFI pour réduire les écarts entre les rémunérations civiles et militaires (transposition du parcours professionnel, carrières et rémunérations pour 38,7 millions d'euros et adaptation de la grille de catégorie C aux militaires du rang pour 53,6 millions) ;

- aux mesures de revalorisation de la condition militaire annoncées en novembre 2016 et destinées à compenser la suractivité liée au fort niveau d'engagement des forces (42,7 millions d'euros).

Enfin les contributions d'équilibre au CAS *Pensions*, quoique légèrement inférieures à la prévision, connaissent une hausse de 3,7 % par rapport à 2016 pour s'établir à 8,12 milliards d'euros. Votre Rapporteur estime que le dynamisme de ce poste de dépenses doit faire l'objet d'une surveillance toute particulière, notamment dans la perspective de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) annoncée pour 2021.

DEUXIÈME PARTIE

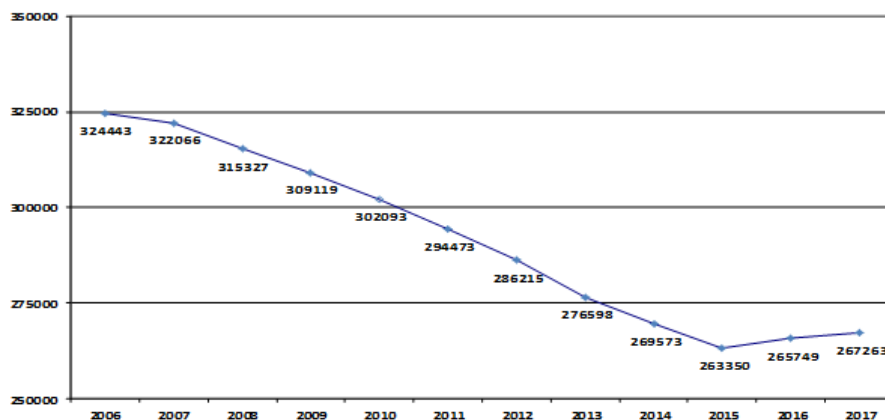
1. Une trajectoire d'effectifs soumise à des tensions

Après l'actualisation de la LPM en 2015 et les décisions du Conseil de défense du 6 avril 2016, la trajectoire des effectifs financés en titre 2 s'est inversée. Le plafond d'emplois a ainsi été rehaussé de 2 433 ETPT en prévision 2017 par rapport à 2016. Pourtant, souligne la Cour des comptes, « *cette nouvelle trajectoire peine [...] à être réalisée, l'écart entre le plafond en LFI et l'exécution se creuse, – 6 017 ETPT en 2017 contre – 5 746 ETPT en 2016* ». Ce sont les personnels militaires qui sont le plus touchés par cette sous-exécution, notamment les sous-officiers.

En 2017, l'augmentation des effectifs en réalisation aura donc été de 1 514 ETPT contre 2 433 prévus, soit 62 % seulement de l'objectif. La remontée amorcée en 2016 se trouve sensiblement atténuée en 2017, ainsi qu'on le voit dans le graphique suivant.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA MISSION DÉFENSE

(en ETPT)



Source : annexes aux PLR 2006-2017. 1

Cette situation appelle plusieurs remarques.

Tout d'abord, si la différence entre la prévision et l'exécution représente en 2017 2,2 % de l'effectif total prévu, la sous-exécution était déjà manifeste les années précédentes. Ce phénomène est certes lié, en partie, à l'ampleur des flux que le ministère doit gérer – une moyenne de 26 000 recrutements par an. Mais il tient

aussi à des difficultés croissantes de recrutement et de fidélisation des personnels, alors que le marché du travail est très tendu pour certaines compétences techniques.

Les mesures d'amélioration des conditions de vie et de travail des militaires annoncées par la ministre des armées lors du lancement du plan Famille le 31 octobre dernier revêtent une importance toute particulière au regard de cet enjeu.

S'agissant des ouvriers de l'État travaillant pour le ministère, on a dénombré en 2017 1 834 sorties pour 896 entrées. Le schéma d'emplois prévisionnel de – 722 ETP a donc été porté à – 938 ETP. Selon votre Rapporteur, le statut de ces personnels, qui a été rationalisé et réformé fin 2016, devrait désormais constituer un atout pour le recrutement de personnels qualifiés dans des spécialités rares et des secteurs en tension.

2. La traduction budgétaire de l'engagement opérationnel et des décisions du Conseil de défense et de sécurité nationale

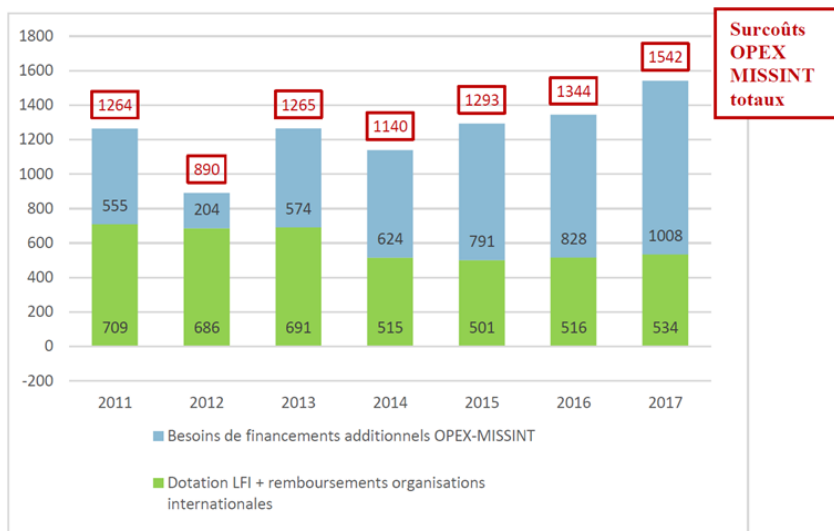
La loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025 permettra d'améliorer la sincérité des prévisions budgétaires. Pour autant, les dépenses occasionnées par l'engagement de nos forces restent par nature peu prévisibles. Leur articulation avec les trajectoires financières globales que l'État se fixe doit faire l'objet d'une information et d'une évaluation spécifiques.

a. Le poids des surcoûts liés aux opérations extérieures et aux missions intérieures

Le surcoût global imputable aux OPEX et aux MISSINT a atteint en 2017 un niveau inédit : 1,54 milliard d'euros. Ce montant est très supérieur à celui des années précédentes, ainsi que le montre le tableau ci-dessous. Il dépasse de 343 millions d'euros, soit 28,6 %, le surcoût moyen constaté de 2011 à 2016 (1,2 milliard).

ÉVOLUTION DES SURCOÛTS OPEX ET MISSINT DE 2011 À 2017

(en millions d'euros)



Source : Cour des comptes d'après données du ministère des armées

Compte tenu des dotations budgétaires initiales de 450 millions d'euros pour les OPEX et de 41 millions d'euros pour les MISSINT, ainsi que de remboursements provenant des organisations internationales à hauteur de 43 millions, le besoin de financement additionnel s'est élevé à 1 milliard d'euros. Il se répartit entre 837 millions pour les OPEX et 172 millions pour les MISSINT.

Lors de son audition par la commission d'évaluation des politiques publiques, la ministre des armées a précisé que cette hausse était notamment due au poste « entretien programmé du matériel », en progression d'environ 50 millions d'euros, au poste « munitions », qui a augmenté d'environ 35 millions d'euros, et au poste « transports », qui s'est accru d'une vingtaine de millions.

Certes, la sous-estimation budgétaire chronique des OPEX et MISSINT – qui prend en 2017 une ampleur inégalée – devrait décroître fortement. Dès 2018, la provision est portée à 650 millions d'euros contre 450 millions prévus en LPM. La nouvelle programmation 2019-2025 portera cette provision à 850 millions, puis à 1,1 milliard d'euros à partir de 2020. Il faut ajouter à ce montant les 100 millions de masse salariale prévus pour couvrir les surcoûts des missions intérieures.

Il est cependant inévitable que les réponses opérationnelles à des situations d'urgence ou de crise constituent un aléa budgétaire important.

b. L'évaluation financière des décisions du Conseil de défense au regard des programmations pluriannuelles

Si les décisions en matière de défense et de sécurité sont une prérogative du chef de l'État, elles ont aussi une traduction budgétaire, ce qui suppose que l'information du Parlement soit précise et complète, notamment s'agissant des mesures prises en Conseil de défense et de sécurité nationale.

Un Conseil de défense peut en effet acter des objectifs dont le financement est renvoyé aux lois de finances. Celui du 6 avril 2016 a programmé :

- la fin des déflations d'effectifs et la reprise des recrutements ;
- des mesures d'amélioration de la condition du personnel ;
- des mesures de renfort capacitaire.

Or cette trajectoire n'a pas été inscrite dans une nouvelle actualisation de la LPM, si bien qu'un décalage s'est opéré entre la LPM et les prévisions répondant aux nouvelles données stratégiques et opérationnelles. Un autre décalage, plus important encore, s'est creusé entre la nouvelle trajectoire fixée par le Conseil de défense et la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

C'est pourquoi votre Rapporteur considère que les incidences budgétaires des décisions prises en Conseil de défense devraient être transmises de façon détaillée aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, afin que celles-ci puissent débattre d'une éventuelle actualisation ou révision des programmations militaires et financières en cours. L'objectif, là encore, est de renforcer la sincérité budgétaire même lorsqu'il faut faire face à des évolutions brutales des contraintes sécuritaires et opérationnelles.

De même pourraient être institutionnalisées des réunions entre les représentants du ministère des armées et les membres des commissions compétentes, dont l'objet serait de procéder à des revues d'exécution budgétaire en cours de gestion afin de compléter vertueusement le mécanisme de contrôle de l'exécution inscrit dans la LPM.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 16 heures, le lundi 4 juin 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Florence PARLY, ministre des armées.

Le compte rendu de cette réunion est disponible [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Cabinet civil et militaire de la ministre des armées

- M. Gilles Lara-Adélaïde, conseiller budgétaire ;
- Mme Animya N'Tchandy, conseillère parlementaire ;
- Colonel Vincent Giraud, adjoint Terre.