

## BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE

### SOMMAIRE

---

	Pages
<b>I. LE PROGRAMME 178 PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES</b> .....	3
A. EN COURS DE GESTION, DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES D'UN MONTANT SIGNIFICATIF .....	3
B. UNE CONSOMMATION DIVERGENTE ENTRE LES AE ET LES CP .....	4
<b>II. LE PROGRAMME 212 SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE</b> .....	5
A. LES CRÉDITS HORS TITRE 2 .....	6
B. LES CRÉDITS DU TITRE 2 : UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR DE NOMBREUSES MESURES NON PRÉVUES .....	7
C. LES EFFECTIFS : UN EXERCICE 2022 RÉVÉLATEUR DES DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT ET DE FIDÉLISATION .....	8



## I. LE PROGRAMME 178 PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES

Sous la responsabilité du chef d'état-major des armées, le programme 178 *Préparation et emploi des forces* assure la préparation des forces et la conduite des opérations. Il occupe une place centrale dans le dispositif de défense car ses quatre objectifs (assurer les fonctions stratégiques de connaissance et communication, de prévention, de protection, et d'intervention) correspondent, avec la dissuasion, à la totalité des fonctions stratégiques assignées aux forces armées. **En 2022, le programme 178 représente 31 % des AE et 29 % des CP exécutés sur la mission *Défense*.**

### A. EN COURS DE GESTION, DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES D'UN MONTANT SIGNIFICATIF

L'exercice 2022 a été marqué par une conjoncture économique et géopolitique exceptionnelle qui a fortement impacté le programme 178.

En 2022, **la programmation des crédits du programme 178 s'est établie à 14 893 millions d'euros en AE et à 10 799 millions d'euros en CP**, soit une augmentation de 4,46 % en CP par rapport à la LFI 2021.

• En cours de gestion, **le programme s'est vu attribuer un total de 1 765 millions d'euros de CP supplémentaires par rapport à la budgétisation initiale.** Ces crédits proviennent :

– d'attributions de produits à hauteur de 351,4 millions d'euros en AE=CP, relevant pour une majeure partie des remboursements des soins assurés par le service de santé des armées (164,4 millions d'euros en AE=CP) et des produits des cessions de biens mobiliers (74 millions d'euros en AE=CP) ;

– de fonds de concours pour 13,6 millions d'euros en AE et 47,3 millions d'euros en CP, notamment au titre de la contribution de la partie allemande à la coopération franco-allemande dans le domaine du transport (33,7 millions d'euros en CP)

– d'ouvertures de crédits dans le cadre de la LFR du 1<sup>er</sup> décembre 2022 <sup>(1)</sup> à hauteur de 1 450,5 millions d'euros en AE et de 1 325,6 millions d'euros en CP afin de couvrir l'effort de la France en faveur de l'Ukraine, financer le surcoût des opérations extérieures et missions intérieures (OPEX-MISSINT) et ceux liés à l'inflation dont la hausse du prix du carburant opérationnel. Ces ouvertures de crédits ont été en partie financées par l'annulation partielle des crédits mis en

---

(1) Loi n° 2022-1499 du 1<sup>er</sup> décembre 2022 de finances rectificative pour 2022.

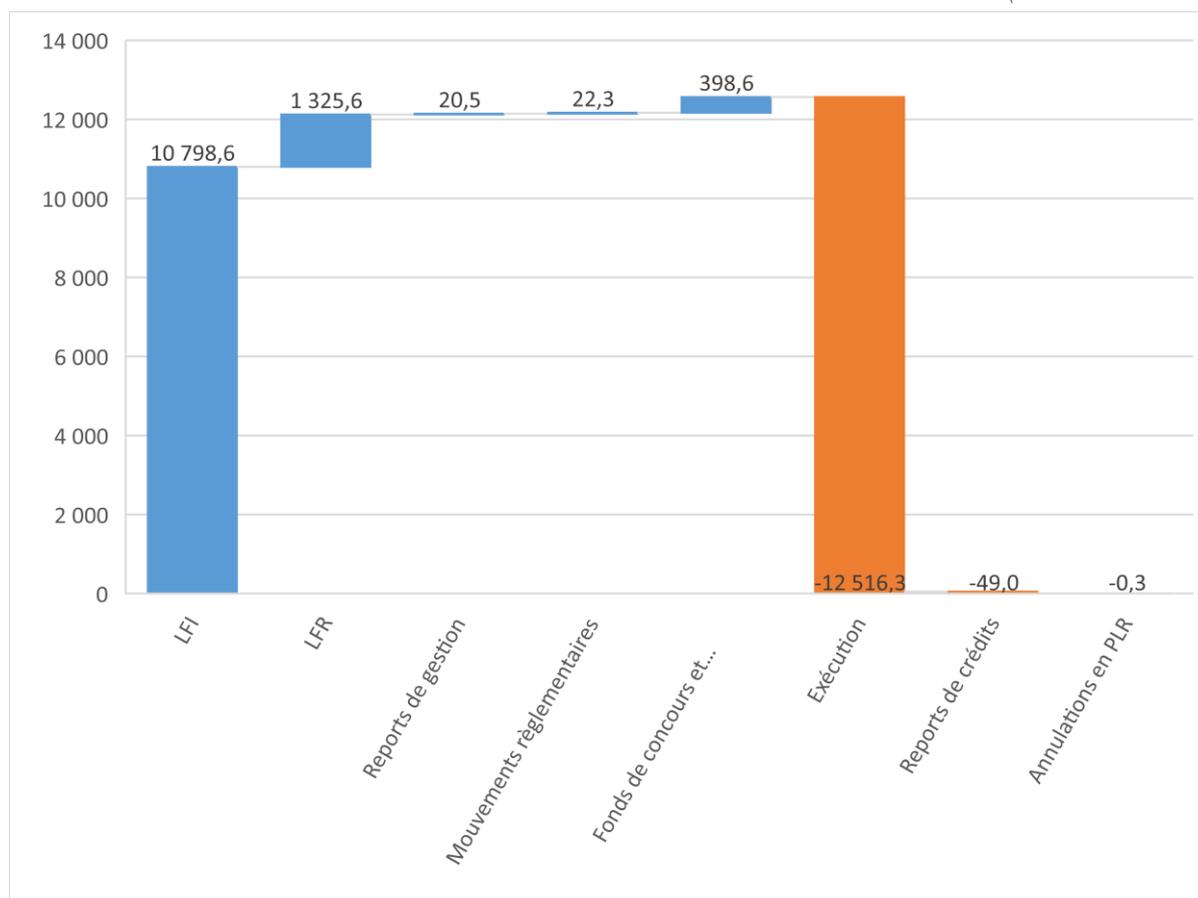
réserve des autres programmes de la mission *Défense* (149,6 millions d'euros en AE=CP) ;

– de reports de crédits de l'exercice précédent (20,49 millions d'euros en CP) ;

– de mouvements réglementaires (22,3 millions d'euros en CP) issus notamment de transferts provenant du programme 212 *Soutien de la politique de défense*.

### EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 178

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

## B. UNE CONSOMMATION DIVERGENTE ENTRE LES AE ET LES CP

Au total, les crédits ouverts sur le programme 178 se sont élevés à 20 499 millions d'euros en AE et à 12 566 millions d'euros en CP pour un taux de consommation respectivement de 77,1 % et de 99,6 %.

● L'exercice 2022 est marqué par des **montants importants de crédits reportés en AE sur l'exercice 2023 en raison de plusieurs marchés de maintien**

**en condition opérationnelle (MCO) qui n'ont pas pu à ce stade aboutir** <sup>(1)</sup>. Plusieurs marchés de MCO sont en effet en attente de décisions concernant la loi de programmation militaire 2024-2030. Un arrêté du 23 janvier 2023 <sup>(2)</sup> a ainsi reporté sur l'exercice 2023 **365,3 millions d'euros en AE** et l'arrêté du 2 mars 2023 <sup>(3)</sup> a reporté **3 907,6 millions d'euros en AE**.

● En CP, l'exécution a progressé de **12 % par rapport à 2021 dans le contexte de la guerre en Ukraine**. Les dépenses supplémentaires résultant directement du conflit en Ukraine se sont en effet élevées à **666 millions d'euros en AE** et à **541 millions d'euros en CP** (dont 531,5 millions d'euros en AE et 466 millions d'euros en CP liés au renforcement du flanc oriental de l'OTAN).

Il convient de noter que **les restes à payer du programme 178 continuent de croître**, mais à un rythme légèrement moins soutenu que sur les exercices précédents. **En 2021, les restes à payer du programme 178 atteignaient 26,25 milliards d'euros**, soit leur niveau le plus haut depuis 10 ans. **En 2022, ils s'élèvent à 29,53 milliards d'euros**, ce qui correspond à une hausse de 3,3 milliards d'euros résultant de différents marchés de MCO <sup>(4)</sup>.

## **II. LE PROGRAMME 212 SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE**

Placé sous la responsabilité du secrétaire général de l'administration, le programme 212 *Soutien de la politique de la défense* rassemble les fonctions de soutien mutualisé et les politiques transverses au ministère des armées. Les crédits de ce programme représentent 33 % <sup>(5)</sup> de ceux de la mission Défense et financent en majeure partie des dépenses de titre 2.

Les CP ouverts en LFI 2022 étaient en augmentation de 449 millions d'euros par rapport à la LFI 2021 (+ 2 %) **pour atteindre 22 479,5 millions d'euros**. Cette hausse des crédits, plus marquée qu'entre la programmation 2020 et 2021 (+ 0,4 %), est intégralement portée par le titre 2.

---

(1) Il s'agit notamment des marchés de MCO de l'Airbus A330 Multi Role Tanker Transport, de l'Alphajet et du PUMA.

(2) Arrêté du 23 janvier 2023 portant report de crédits.

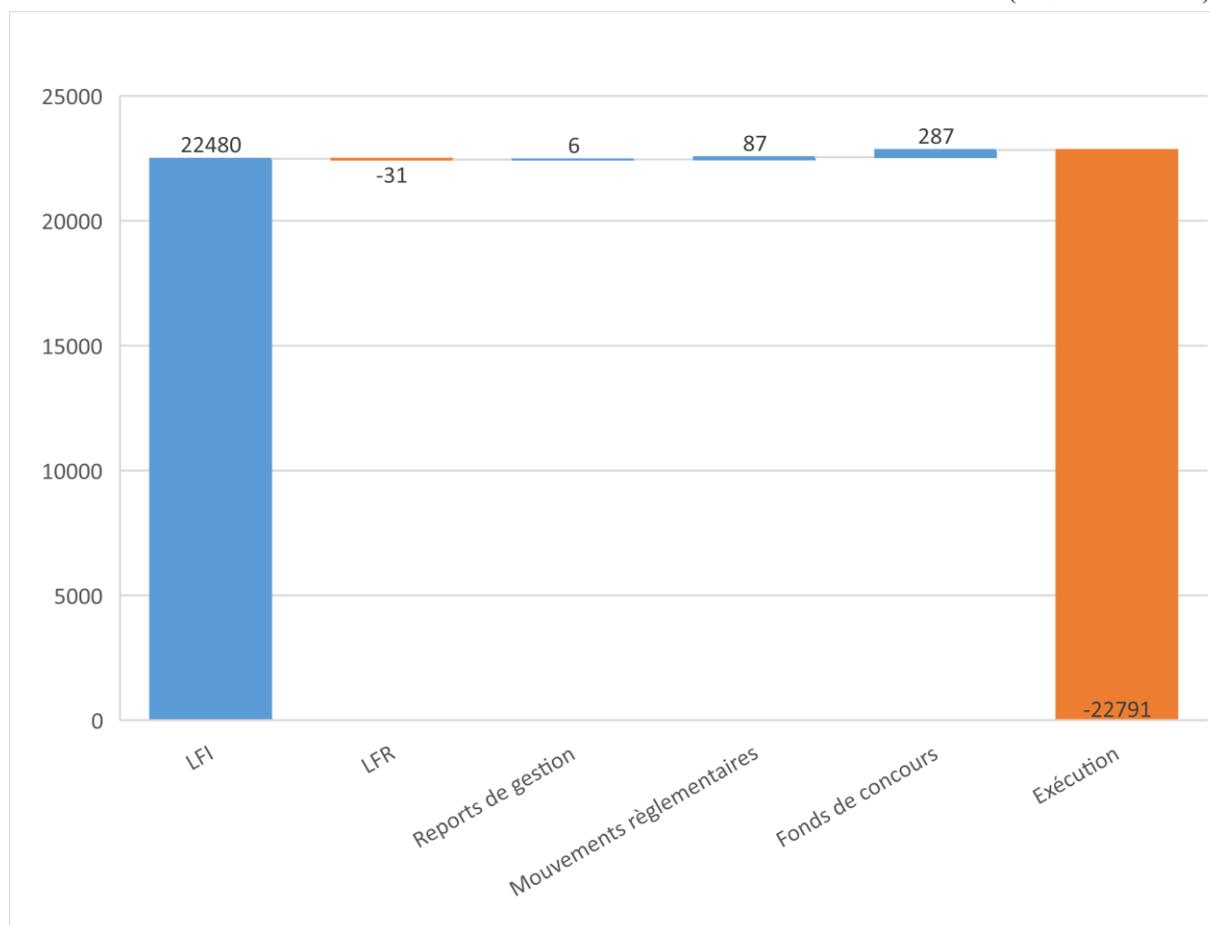
(3) Arrêté du 2 mars 2023 portant report de crédits.

(4) Il s'agit notamment des marchés de MCO des moteurs des flottes d'hélicoptères ou encore des frégates multi-missions.

(5) 44 % en incluant le CAS Pensions.

## EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 212

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

### A. LES CRÉDITS HORS TITRE 2

Hors titre 2, le **programme 212 a été doté en LFI 2022 de 1 257 millions d'euros en CP**, ce qui représente une diminution de 1,65 % par rapport à la LFI 2021. **Les AE ouvertes en LFI ont atteint un montant nettement supérieur au CP (4 236,7 millions d'euros)** en raison du financement du contrat de concession « Ambition logement » <sup>(1)</sup> qui a été engagé pour 2,8 milliards d'euros sur une période de 35 ans. Ces crédits, qui permettent d'assurer le financement d'un contrat majeur pour le ministère des Armées, sont issus du vote d'un amendement de crédits de 2 772 millions d'euros en AE. **Le rapporteur spécial considère que ce montant aurait dû être inscrit au PLF, y compris de manière prévisionnelle.**

- Entre les exercices 2021 et 2022, **les reports de crédits s'élèvent à 15,7 millions d'euros en AE**, dont 9,3 millions d'euros par arrêté du 25 janvier 2022 et 6,4 millions d'euros par arrêté du 17 février 2022. **En CP, 6,4 millions d'euros ont été reportés par l'arrêté de report du 17 février 2022.**

(1) Le Plan Ambition logement prévoit l'externalisation de la gestion des logements du ministère des Armées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

**Le décret d’avance du 7 avril 2022 <sup>(1)</sup> a annulé 47,9 millions d’euros en AE et CP afin de contribuer au financement du plan de résilience économique et sociale déployé à la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine. La LFR du 16 août 2022 a ouvert 47,9 millions d’euros en AE=CP sur le programme 212 afin de reconstituer les marges de gestion tandis que la LFR du 1<sup>er</sup> décembre 2022 a annulé 31,4 millions d’euros en AE=CP.**

Le solde des virements s’élève à – 21,5 millions d’euros en AE et 0,06 en CP. Le solde des transferts est également négatif et abaisse les crédits du programme de – 4,3 millions d’euros en AE et de – 5 millions d’euros en CP. Les rattachements de fonds de concours s’élèvent quant à eux à 2,3 millions d’euros en AE=CP et les attributions de produits à 19,4 millions d’euros en AE=CP.

En cours de gestion, **une partie des crédits de la réserve de précaution ont été annulés (31,36 millions d’euros) pour couvrir les surcoûts du programme 178.** Les recettes ont quant à elle atteint 21,62 millions d’euros pour une prévision de 20,3 millions d’euros. Enfin, 0,2 million d’euros supplémentaires, issus de mouvements de fongibilité asymétrique vers les crédits hors titre 2, sont venus abonder les crédits disponibles.

● **L’ensemble de ces mouvements ont porté les crédits disponibles hors titre 2 à 4 216 millions d’euros en AE et à 1 248,8 millions d’euros en CP.** Le taux d’exécution des crédits disponibles atteint 99,8 % AE et 100 % en CP.

Il est à noter qu’entre l’exercice 2022 et 2023, 9 millions d’euros en AE ont été reportés par l’arrêté du 23 janvier 2023 <sup>(2)</sup> et 21 800 euros en AE=CP par l’arrêté du 2 mars 2023 <sup>(3)</sup>.

## **B. LES CRÉDITS DU TITRE 2 : UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR DE NOMBREUSES MESURES NON PRÉVUES**

La programmation des crédits de titre 2, fixée à 21 222,5 millions d’euros en AE=CP, a augmenté de 2,5 % entre les LFI 2021 et 2022. Cette hausse de la programmation est notamment liée à la mise en œuvre de **la deuxième annuité de la nouvelle politique de rémunération des militaires** (+ 70 millions d’euros) et **des dépenses induites par la mise en place de la protection sociale complémentaire** (+ 50 millions d’euros).

● En 2022, **l’exécution des crédits de titre 2 s’établit à 21 542,3 millions d’euros** en AE=CP (dont 12 926,3 millions d’euros hors CAS *Pensions*) ce qui représente 42 % des crédits consommés à l’échelle de la mission. En fin de gestion, le solde est positif (+ 36,7 millions d’euros) par rapport aux ressources disponibles (21 579,2 millions d’euros). Dans ce total, **les dépenses liées aux OPEX/MISSINT**

---

(1) Décret d’avance n°2022-512 du 7 avril 2022.

(2) Arrêté du 23 janvier 2023 portant report de crédits.

(3) Arrêté du 2 mars 2023 portant report de crédits.

s'élèvent à **324,7 millions d'euros**, dont 255,9 millions d'euros pour les OPEX (305,9 millions d'euros en 2021) et 68,7 millions d'euros pour les MISSINT (84 millions d'euros en 2021).

La gestion 2022 des crédits de titre 2 a été marquée **par l'entrée en vigueur de mesures interministérielles non prévues ainsi que par la crise économique et géopolitique** :

– la revalorisation du point d'indice au 1<sup>er</sup> juillet 2022 représente un surcoût de + 146 millions d'euros ;

– les trois revalorisations successives du SMIC représentent un coût total de + 45,8 millions d'euros ;

– le renforcement du dispositif de l'OTAN en Europe de l'Est à la suite de l'invasion de l'Ukraine au premier trimestre 2022 représente un coût de 43,8 millions d'euros.

**Les recettes s'établissent à un niveau inférieur que prévu** (265 millions d'euros pour 272,3 millions d'euros programmés) du fait des moindres attributions de produits au titre des remboursements de soins opérés par le service de santé des armées (SSA).

• Les surcoûts constatés ont été en partie compensés par **de moindres dépenses du fait de la sous-réalisation du schéma d'emplois** (– 25 millions d'euros de dépenses). Le programme a également reçu **deux abondements successifs en provenance du programme 551 *Provision relative aux rémunérations publiques*** pour un total de 93,2 millions d'euros. Ces abondements ont permis de porter à l'équilibre le solde du programme en son titre 2. **L'arrêté du 25 octobre 2022<sup>(1)</sup> a ouvert 26,2 millions d'euros supplémentaires** pour financer diverses mesures, dont 6,8 millions pour couvrir la hausse du SMIC et 11,2 millions d'euros pour financer l'indemnité inflation.

### **C. LES EFFECTIFS : UN EXERCICE 2022 RÉVÉLATEUR DES DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT ET DE FIDÉLISATION**

Le schéma d'emplois était fixé en LFI à + 492 ETP dont 450 ETP sur le périmètre de la LPM conformément à son article 6 et de + 42 ETP au profit du Service industriel de l'aéronautique (SIAé). Du fait du retard constaté en 2021, **le schéma a été porté à + 1210 ETP au titre du mécanisme dit « d'avance-retard »**.

• En 2022, comme en 2021, **le ministère des armées n'est pas parvenu à réaliser ce schéma d'emplois puisqu'il a été sous-exécuté à hauteur de – 1018 ETP, soit un écart de – 2 228 ETP par rapport à la cible de + 1 210 ETP**. 27 707 entrées nouvelles ont été constatées (+ 7 % par rapport à 2021), ce qui

---

(1) Arrêté du 25 octobre 2022 portant répartition de crédits.

constitue un volume de recrutement exceptionnel. Néanmoins, le volume des entrées n'a pas compensé le volume des départs subis qui s'est également accru en 2022 (5 % par rapport à 2021). Les départs ont principalement concerné les sous-officiers et les personnels civils de catégorie A et B en raison du déficit d'attractivité de ces postes par rapport au secteur privé. Le plafond d'emploi en LFI 2022 s'élevait à 271 372 ETPT. **L'effectif moyen ne s'est établi qu'à 266 777 ETPT, illustrant la sous-exécution du schéma d'emploi.**

- Selon le rapporteur spécial, **l'exercice 2022 révèle les difficultés de recrutement et de fidélisation du ministère.** La loi de programmation militaire 2024-2030 devrait tenir compte de ces problématiques afin de permettre la poursuite de la remontée en puissance des effectifs des armées. Le rapporteur spécial note également que le mécanisme dit « d'avance-retard », qui reporte automatique les retards constatés, conduirait à **un schéma d'emploi à + 3 700 ETP en 2023, ce qui semble peu réaliste.**