

QUATRIÈME CHAMBRE

S2025-0526

QUATRIÈME SECTION

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

L'ORGANISATION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION *DÉFENSE*

Exercices 2019-2023

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 13 mars 2025.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS.....	10
INTRODUCTION.....	11
1 UNE ORGANISATION BUDGÉTAIRE RELATIVEMENT STABLE, LIÉE AUX PRINCIPALES MISSIONS DU MINISTÈRE ET A SON ORGANISATION.....	13
1.1 Une organisation budgétaire au service de la mission principale d'un ministère singulier	13
1.1.1 Les finalités de l'organisation budgétaire	13
1.1.2 Un budget aux enjeux majeurs pour les finances publiques	14
1.1.3 Une programmation budgétaire pluriannuelle.....	14
1.1.4 Une organisation budgétaire qui résulte de choix d'organisation historiques et d'équilibres entre les grands subordonnés du ministre.....	16
1.2 L'organisation budgétaire est relativement stable depuis sa mise en place en 2006	18
1.2.1 Une organisation budgétaire qui a connu peu d'évolutions	18
1.2.2 L'accroissement des moyens budgétaires du ministère fait évoluer les équilibres entre programmes.....	19
1.3 Des enjeux majeurs de soutenabilité	21
1.3.1 Une dynamique d'investissement du ministère qui entraîne une forte croissance des autorisations d'engagement affectées non engagées (AEANE) et des restes à payer	21
1.3.2 Un risque de dérive des crédits de masse salariale.....	24
1.3.3 La potentielle croissance de l'activité opérationnelle	24
1.3.4 La perspective d'un accroissement significatif de la contribution au budget de l'OTAN.....	26
2 L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION <i>DÉFENSE</i>	28
2.1 Le programme 212, en soutien de la politique de défense, rassemble l'ensemble des crédits de personnel	28
2.1.1 Un programme principalement constitué des dépenses de titre 2 du ministère	28
2.1.2 La concentration des dépenses de personnel sur un programme unique a contribué à une meilleure maîtrise de la masse salariale.....	31
2.1.3 La concentration des crédits de T2 sur un programme unique limite la visibilité sur le coût complet des entités du ministère, et le recours à la fongibilité asymétrique	34
2.1.4 Le pilotage mutualisé du T2 n'en rend pas moins envisageable de procéder à des ajustements au plan de sa gestion.....	35
2.2 Le programme 146 : une organisation très centralisée, adaptée aux grands programmes d'armement	37

2.2.1 Une organisation budgétaire simple, centralisée et efficace mais difficilement lisible	37
2.2.2 Le DGA joue un rôle prépondérant dans la gouvernance opérationnelle du programme 146.....	41
2.3 Le programme 178, reflet de la complexité de l'organisation des armées.....	43
2.3.1 Une architecture reflet des équilibres entre les trois armées et l'interarmisation des soutiens et de l'emploi des forces	43
2.3.2 Un émiettement des crédits entre de nombreux BOP et UO.....	47
2.3.3 Une architecture matricielle qui peut conduire à limiter la responsabilisation des commandements organiques	47
2.4 Le programme 144 : un programme composite, dont la gouvernance n'est pas adaptée.....	49
2.4.1 Un programme rassemblant des politiques publiques hétérogènes.....	50
2.4.2 Une gouvernance du programme qui ne dispose pas des leviers inhérents à sa fonction.....	51
2.5 Deux domaines « angles morts » de l'architecture budgétaire : les infrastructures et les crédits liés au numérique	52
2.5.1 La « nouvelle architecture budgétaire » a conduit à une dispersion des crédits d'infrastructure et des responsabilités	52
2.5.2 Davantage de subsidiarité dans la gestion des crédits de maintien en condition opérationnelle des infrastructures.....	55
2.5.3 Des difficultés pour les opérations de maintenance lourde et les nouveaux projets d'infrastructure liées à la dispersion des crédits	56
2.5.4 Une gouvernance dispersée des crédits liés au numérique	58
3 LA LOURDEUR DES PROCÉDURES BUDGÉTAIRES	63
3.1 Une programmation militaire sous le pilotage de l'EMA.....	63
3.1.1 La programmation militaire et son ajustement annuel portent sur l'ensemble des crédits de la mission <i>Défense</i> , mais uniquement en CP 63	
3.1.2 Un exercice de programmation militaire chronophage et difficilement articulé avec la programmation budgétaire	65
3.1.3 Une numérisation des processus de programmation à développer	66
3.1.4 Une programmation militaire réalisée selon un référentiel spécifique et partiellement décorrélée de l'exécution budgétaire	67
3.2 La DAF en charge du pilotage et du contrôle de l'exécution budgétaire.....	71
3.2.1 L'exercice du rôle de responsable de la fonction financière ministérielle de la DAF au sein du ministère	71
3.2.2 Le délicat pilotage de l'exécution budgétaire	71
3.2.3 Les taux d'exécution des AE et CP reflètent une maîtrise variable de l'exécution budgétaire selon les programmes	74
3.3 Une culture financière à développer au sein du ministère, gage d'efficacité de l'organisation budgétaire	76
3.3.1 Une famille professionnelle « finances » en tension.....	76
3.3.2 Les équipes en charge du pilotage budgétaire des différents programmes et BOP ont une culture financière hétérogène.....	77

3.3.3 La DAF anime la famille professionnelle financière	78
3.4 Des marges de progrès demeurent dans la lisibilité de l'information budgétaire au Parlement	80
3.4.1 Une nomenclature par destination éloignée des processus de gestion budgétaire	81
3.4.2 Des indicateurs de performance adaptés mais dont certains ne sont plus publiés.....	84
3.4.3 La question du traitement budgétaire des OPEX/MISSINT et des MISSOPS	85
4 AU NIVEAU LOCAL, UNE ORGANISATION BUDGÉTAIRE COMPLEXE, EN VOIE DE SIMPLIFICATION	89
4.1 Une organisation budgétaire complexe au niveau local.....	89
4.1.1 Un budget des bases de défense en augmentation mais dont une part importante des dépenses sont contraintes	90
4.1.2 Les équipes en charge de la gestion des UO BdD ne dépendent pas hiérarchiquement des commandants de base de défense	91
4.1.3 Les commandants de base de défense ne pilotent qu'une fraction des crédits des soutiens de leur périmètre	92
4.1.4 L'organisation des canaux de financements par métiers conduit à une multiplicité des enveloppes et des directives au niveau des acteurs locaux du soutien	93
4.1.5 Au-delà des acteurs du soutien, une complexité qui affecte également les unités opérationnelles des armées	98
4.2 Plusieurs dispositifs ont été déployés depuis 2023 pour accroître les marges de manœuvre budgétaires locales	100
4.2.1 Une refonte en cours du corpus documentaire définissant l'organisation locale des soutiens.....	100
4.2.2 Une enveloppe de subsidiarité au profit des unités de l'armée de terre.....	102
4.2.3 Le déploiement des cartes achats est destiné à faciliter l'exécution de la dépense	104
4.2.4 Un principe de fongibilité des crédits des UO des bases de défense	106
4.2.5 Le pilotage central de ces initiatives doit être renforcé pour en assurer la cohérence	106
ANNEXES	110
Annexe n° 1. Glossaire des sigles utilisés	111

SYNTHÈSE

La Cour a inscrit à son programme de travail 2024 une enquête sur l'organisation budgétaire de la mission *Défense*. Cette mission, qui représente 95 % du budget du ministère des armées¹, présente des enjeux majeurs pour le budget de l'État : elle représente 73 % des dépenses d'investissement du budget général et 15 % de ses dépenses de personnel. En outre, le budget de la mission *Défense*, encadré depuis le début des années 1960 par des lois de programmation militaire (LPM) pluriannuelles, s'inscrit dans une trajectoire de forte croissance de ses ressources, qui devraient quasiment doubler entre 2019 et 2030 dans un contexte de tensions géopolitiques accrues. La LPM adoptée en 2023 prévoit ainsi de porter les crédits de la mission *Défense* à 67,4 Md€ en 2030, pour une enveloppe totale de 413 Md€ sur la période 2024-2030.

Cette analyse est réalisée au regard des objectifs auxquels doit répondre l'organisation budgétaire : fournir une information claire et sincère au Parlement, appuyer les missions du ministère en fournissant aux armées les moyens de leurs missions opérationnelles, et permettre un pilotage fin des crédits en termes de programmation, de budgétisation et d'exécution. Au-delà de l'efficacité technique que l'on en attend, l'organisation budgétaire de la mission *Défense* conditionne en partie l'atteinte des objectifs capacitaires de la LPM, enjeu politique de portée nationale.

L'architecture budgétaire de la mission Défense résulte d'équilibres de pouvoir, parfois au détriment de la simplicité

L'architecture budgétaire de la mission *Défense* présente une cohérence d'ensemble avec l'organisation du ministère des armées, qui répartit les responsabilités entre trois grands subordonnés du ministre : le soutien des forces qui relève du secrétaire général pour l'administration (SGA), leur équipement qui relève du délégué général pour l'armement (DGA) et du chef d'état-major des armées (CEMA), et la préparation et l'emploi des forces qui relèvent du CEMA. Chacun des grands subordonnés est ainsi responsable de l'un des grands programmes de la mission *Défense*².

Cette organisation de la mission *Défense* est relativement stable depuis sa mise en place en 2006, mais l'augmentation des moyens du ministère ces dernières années fait évoluer la part respective des crédits des trois principaux programmes au sein de la mission : ainsi, le programme 212 – *Soutien de la politique de défense*, qui représentait 41 % des crédits de la mission en 2015 n'en représentera plus que 24 % en 2030, au profit du programme 146 – *Équipement des forces* (dont la part des crédits passera de 31% à 40%) et du programme 178 – *Préparation et emploi des forces* (de 24 % à 31%).

¹ Les autres composantes du budget du ministère des armées sont les programmes 169 – *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*, et 191 – *Recherche duale*, ainsi que les comptes de commerce 901 et 902.

² Respectivement le programme 178 – *Préparation et emploi des forces* pour le CEMA, 146 – *Équipement des forces* pour le DGA co-RPROG avec le CEMA, et 212 – *Soutien de la politique de défense* pour le SGA. Le quatrième programme de la mission Défense, le 144 – *Environnement et prospective de la politique de défense*, sous la responsabilité de la DGRIS, représente un volume de crédit bien plus faible que les précédents.

Chacun des quatre programmes de la mission *Défense* présente des spécificités en termes de structuration et de gouvernance qui s'écartent parfois des principes de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Le programme 212 – *Soutien de la politique de défense* est constitué à 94 % des crédits de titre 2 du ministère, rassemblés dans ce programme depuis 2015. Ce choix d'organisation, que l'on retrouve dans d'autres ministères, a permis une professionnalisation du pilotage de la masse salariale et une budgétisation plus précise de celle-ci. Sa mise en œuvre a contribué à la maîtrise des dépassements budgétaires, qui a également été facilitée par l'arrêt de la politique de réduction des effectifs du ministère. En revanche, faute de comptabilité analytique, ce choix d'organisation limite la lisibilité du coût complet de chaque politique portée par le ministère, ainsi que sa capacité à recourir à la fongibilité asymétrique en gestion. De plus, cette centralisation des crédits de T2 s'est accompagnée de fortes contraintes de gestion imposées à chacun des budgets opérationnels de programme (BOP) RH, qui pourraient être assouplies pour davantage responsabiliser ces derniers, tout en conférant au CEMA un rôle d'arbitrage accru sur les BOP RH relevant des armées.

Le programme 146 – *Équipement des forces*, composé à 76 % de crédits d'investissement, se caractérise par son organisation simple, très centralisée et sa structuration en un faible nombre de BOP, dont la plupart ne disposent que d'une seule unité opérationnelle (UO). L'exécution budgétaire est entièrement pilotée par la direction de la préparation de l'avenir et de la programmation au sein de la DGA, conférant ainsi une grande souplesse de gestion et une capacité à amortir les aléas qui peuvent survenir dans la conduite des grandes opérations d'investissement portées par le programme 146. À l'inverse, cette massification des crédits rend le suivi de la gestion du programme difficilement lisible par les instances de contrôle et d'évaluation, limite la maille d'analyse du responsable de la fonction financière ministérielle (qui tire principalement ses informations de la mise en œuvre de l'instruction ministérielle 100 relative à la gouvernance des opérations d'investissement), et réduit fortement les responsabilités effectives des responsables de BOP (RBOP) au regard de celles prévues au recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État, l'action de ces derniers étant concentrée sur l'aspect opérationnel de la dépense. Si la responsabilité du programme est formellement partagée entre les deux co-responsables de programme (RPROG) CEMA et DGA, c'est ce dernier qui dispose en pratique des moyens de piloter la gestion des crédits, sans que cette asymétrie semble porter préjudice à la bonne conduite du programme.

La structure du programme 178 – *Préparation et emploi des forces* (composé à 89 % de crédits de fonctionnement) reflète quant à elle la juxtaposition des budgets des états-majors des trois armées (disposant chacun d'un BOP dédié, représentant au total les deux-tiers de la surface budgétaire du programme) et de budgets interarmées, dont notamment ceux des soutiens. Si le pilotage du RPROG CEMA fait apparaître une réelle transversalité dans la gestion, celle-ci n'en demeure pas moins complexe du fait de l'émiettement des crédits du programme sur 123 unités d'œuvre (UO) et de son organisation très matricielle. Cette complexité à laquelle s'ajoute une multiplicité de directives rigidifiant la gestion des crédits conduit à une situation potentiellement déresponsabilisante pour les commandants organiques.

Enfin, le programme 144 – *Environnement et prospective de la politique de défense*, représentant une masse budgétaire beaucoup plus réduite, apparaît comme construit en creux par rapport aux programmes précédents et rassemble des politiques publiques hétérogènes. La gouvernance du programme est assurée par la directrice générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), alors même que cette direction ne gère en direct que 2 % des crédits

du programme et n'apparaît pas en mesure d'exercer pleinement son rôle de RPROG face à des responsables de BOP au poids politique fort et jouant un rôle significatif dans le cycle de programmation militaire. Un renforcement de la gouvernance de ce programme apparaît donc souhaitable.

Deux domaines d'enjeux majeurs pour le ministère présentent la spécificité d'avoir à la fois des crédits dispersés de façon transverse dans de nombreuses UO relevant des quatre programmes précédents et une gouvernance qui n'en assure pas une utilisation efficace et optimale :

- d'une part, les crédits d'infrastructure sont répartis dans les différents programmes depuis la mise en œuvre de la « nouvelle architecture budgétaire » en 2020, le service d'infrastructure de la défense n'en gérant plus que 51 %. Cette nouvelle organisation, qui a permis davantage de subsidiarité dans la gestion des crédits de « maintenance locative » en les déléguant au plus proche du terrain, génère cependant des difficultés de gouvernance pour les opérations de maintenance lourde et les nouvelles infrastructures (multiplicité des schémas directeurs immobiliers, difficulté d'articulation des différentes sources de financements pour certains projets, vision parcellaire de la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement – DTIE – responsable de la fonction immobilière ministérielle sur l'exécution des crédits) ;
- d'autre part, les crédits relatifs au numérique sont également dispersés, dans la nomenclature de gestion tout comme dans la programmation, privant le ministère des leviers nécessaires pour une gouvernance transverse et efficace des systèmes d'information et de communication.

Des processus budgétaires chronophages, une culture financière à développer et une information du Parlement à améliorer

L'architecture budgétaire décrite précédemment est « mise en musique » par des cycles budgétaires annuels de programmation, d'exécution, et d'information au Parlement. Le ministère se singularise par le recours à des référentiels et nomenclatures spécifiques pour chacun de ces processus, entraînant une décorrélation entre ceux-ci.

Le processus de programmation militaire pluriannuelle, qui aboutit aux LPM et à leur ajustement annuel (A2PM), appelle plusieurs observations. Mené chaque année par le CEMA sur l'ensemble de la mission *Défense*, la programmation militaire est chronophage et difficile à concilier d'un point de vue calendaire avec les travaux budgétaires de la direction des affaires financières (DAF). Ce processus pourrait avantageusement être allégé et recentré sur les objets au cœur des finalités opérationnelles des armées. De plus, le référentiel budgétaire spécifique utilisé pour la programmation militaire (par « ensembles de programmation ») est éloigné du référentiel de gestion. En conséquence, plusieurs responsables d'ensembles de programmation ne sont pas en mesure de suivre la gestion des crédits de leur périmètre, entraînant une décorrélation regrettable entre programmation et gestion. En outre, la programmation militaire est élaborée uniquement en crédits de paiement (CP), alors même qu'elle a pour principal objectif d'arbitrer les investissements majeurs en équipement des armées, ces derniers se traduisant en premier lieu par des volumes très significatifs d'autorisations d'engagements (AE). Enfin, l'ajout dans la LPM 2024-2030 de « patches » budgétaires, correspondant à des thématiques prioritaires qui font l'objet de montants cibles d'investissement, témoigne des

difficultés du processus de programmation militaire à traduire les priorités stratégiques ministérielles.

Par ailleurs, les outils numériques utilisés par le ministère, tant pour sa programmation militaire que budgétaire, apparaissent insuffisamment adaptés à la complexité de ces processus et à la multiplicité des acteurs qui sont amenés à y contribuer.

S'agissant du personnel mettant en œuvre les processus budgétaires, la famille professionnelle « finances » du ministère compte plus de 4 400 effectifs, mais ce chiffre est significativement en deçà de la cible fixée par le référentiel en organisation (5 108 postes) et la tension sur cette famille professionnelle devrait s'accroître dans les années à venir. En outre, la culture financière des personnels qui en relèvent est très hétérogène au vu de leurs profils et parcours professionnels. La DAF, chargée de l'animation de cette famille professionnelle, conduit plusieurs actions de formation et de communication, qui sont insuffisamment connues sur le terrain. Ces actions devront être élargies de façon effective à l'ensemble du personnel concerné afin de construire un langage budgétaire commun homogène au sein du ministère.

La bonne information du Parlement sur la programmation budgétaire et son exécution est un principe cardinal de la LOLF. En la matière, la nomenclature par destination utilisée par le ministère reflète de manière pertinente son activité, tout en étant très éloignée de la nomenclature de gestion et de la nomenclature de programmation militaire. Les indicateurs de performance associés aux différents programmes de la mission sont également adaptés pour rendre compte de son action. Toutefois, certains de ces indicateurs ne sont dorénavant plus publiés en raison de leur sensibilité (en particulier les indicateurs relatifs à l'activité de maintien en condition opérationnelle des matériels des armées, qui représente près de 40 % des crédits du programme 178). Enfin, le traitement budgétaire spécifique des opérations extérieures (OPEX) et des missions intérieures (MISSINT) ne permet de retranscrire qu'imparfaitement dans les RAP les surcoûts réels de ces opérations, tandis que certaines missions opérationnelles (MISSOPS), dont les surcoûts sont prévisibles, devraient faire l'objet d'une information spécifique au Parlement et d'une identification en loi de finances initiale, compte tenu de leur caractère stratégique, des surcoûts significatifs qu'elles représentent et de l'éviction possible de financements d'objectifs capacitaires.

L'organisation budgétaire du ministère entraîne une complexité de gestion importante au niveau local, mais plusieurs initiatives de simplification ont été engagées

Au niveau local, la coordination des soutiens des forces est assurée par les bases de défense qui maillent le territoire national. Elles bénéficient, chacune, d'une UO dédiée du programme 178 pour le financement des soutiens communs, du maintien en condition des infrastructures et de l'amélioration du cadre de vie. Si leur budget a augmenté très significativement ces dernières années (+ 74 % entre 2018 et 2023, et croissance de 52 % prévue en LPM 24-30), les marges de manœuvre réelles des commandants de base de défense restent très réduites car la majorité des dépenses à leur charge sont contraintes (environ 90 %). En outre, ces budgets ne représentent qu'une fraction (35 %) des crédits des soutiens des forces sur leur périmètre.

Par ailleurs, l'organisation budgétaire de la mission *Défense*, qui suit une répartition des crédits en BOP et UO par spécialité métiers (en particulier au sein du programme 178), conduit

au niveau local à une organisation en « tuyaux d'orgue » des canaux de financement. Les gestionnaires, tant pour les services de soutien que pour les unités opérationnelles, doivent composer avec une multitude d'enveloppes budgétaires de faible volume et non fongibles entre elles, ce qui complexifie et rigidifie la gestion. Plusieurs plans ministériels viennent se superposer à ces canaux budgétaires, traduisant une difficulté à utiliser l'organisation budgétaire existante comme axe de transmission efficace des orientations centrales jusqu'au terrain. Enfin, les contraintes de gestion imposées aux gestionnaires locaux par les multiples directives budgétaires apparaissent souvent disproportionnées au regard des volumes de crédits en jeu.

Face à ces difficultés, le ministère a engagé depuis 2023 une démarche de simplification et de subsidiarité des processus de gestion, portée par le CEMA, initiée par l'instruction ministérielle 145 et qui s'est traduite concrètement par plusieurs initiatives : mise en place d'enveloppes de subsidiarité au bénéfice des unités opérationnelles, possibilités accrues de fongibilité entre certaines enveloppes, accélération du déploiement des cartes achats, ou encore expérimentations de procédures allégées pour certains achats. S'il est encore trop tôt pour réaliser un véritable retour d'expérience de ces différentes initiatives, celles-ci sont accueillies très positivement par les acteurs locaux. Il conviendra d'en réaliser un bilan global dans les mois à venir et d'en tirer une feuille de route cohérente à l'échelle du ministère pour leur généralisation.

Le budget de la mission Défense présente plusieurs enjeux majeurs en matière de soutenabilité, qui doivent faire l'objet d'une attention accrue

L'organisation budgétaire doit permettre d'assurer la soutenabilité à moyen-long terme des dépenses du ministère, premier investisseur de l'État et grand employeur. Sur ce sujet, la situation du ministère appelle les observations suivantes.

D'une part, la dynamique d'investissement du ministère a entraîné un accroissement significatif des autorisations d'engagement affectées non engagées (qui atteignaient 30,3 Md€ à fin 2023) et, surtout, des restes à payer (passés de 52,1 Md€ en 2017 à 97,4 Md€ en 2023). Le volume très significatif de ces derniers, dépenses inéluctables, rigidifie la gestion des crédits de paiements du ministère, et porte un risque de soutenabilité à moyen terme.

D'autre part, s'agissant de la masse salariale, le ministère a pris ces dernières années plusieurs mesures de revalorisation et de fidélisation de ses employés, dépenses « soclées » qui, du fait de leur coût budgétaire, pourraient paradoxalement obérer la capacité du ministère à atteindre sa cible d'effectifs à l'avenir.

Enfin, dans un contexte de fortes tensions géopolitiques, la contribution annuelle de la France au budget de l'OTAN est amenée à s'accroître significativement dans les années à venir (passant de 193 M€ en 2022 à 770 M€ en 2030) et les armées françaises contribuent de façon croissante aux opérations de l'alliance sous un format de missions opérationnelles, dont les surcoûts sont pris sous enveloppe sur les BOP des trois armées du programme 178.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (SGA, CEMA) Donner davantage de marges de manœuvre aux RBOP-RH du programme 212.

Recommandation n° 2. (SGA, CEMA, DGA) Renforcer la gouvernance des crédits d'infrastructure, notamment en confiant la responsabilité de l'établissement du schéma directeur immobilier (hors programmes d'armement et nucléaire) au niveau zonal (OGZDS et ESID) et en faisant jouer aux OGZDS un rôle accru dans la gouvernance budgétaire des opérations d'infrastructure de leur périmètre géographique.

Recommandation n° 3. (CEMA, DGA, DAF) Alléger le processus d'ajustement de la programmation militaire et le limiter dans le temps pour assurer sa compatibilité avec le calendrier de la procédure budgétaire interministérielle, en hiérarchisant les enjeux des différents ensembles de programmation et en équipant ce processus d'outils numériques adaptés.

Recommandation n° 4. (CEMA, DGA, SGA) Faire évoluer les référentiels de programmation militaire, de budgétisation et de gestion budgétaire afin d'assurer une meilleure articulation entre programmation, budgétisation et exécution des crédits.

Recommandation n° 5. (DAF) Étendre de manière effective l'animation de la famille professionnelle « finances » à l'ensemble des acteurs financiers locaux, tout en préservant le lien de ces acteurs avec l'activité opérationnelle.

Recommandation n° 6. (SGA) Faire apparaître, dans le projet annuel de performances de la mission *Défense*, du projet de loi de finances, le volume des crédits susceptible de devoir financer les surcoûts occasionnés par les missions opérationnelles de réassurance sur le flanc est de l'OTAN (*recommandation reformulée*).

Recommandation n° 7. (CEMA, SGA) Évaluer les différentes expérimentations de subsidiarité budgétaire conduites depuis 2023, établir une feuille de route globale cohérente et généraliser les dispositifs pertinents.

INTRODUCTION

La Cour a inscrit à son programme de travail 2024 le contrôle de l'organisation budgétaire de la mission *Défense*³. Ce contrôle, réalisé en application des articles L111-2 et L.111-3 du code des juridictions financières, intervient dans le prolongement de travaux de la Cour directement liés à la gestion budgétaire du ministère des armées (en particulier les notes d'exécution budgétaire annuelles, et l'audit flash relatif au contrôle budgétaire et comptable du ministère publié en 2024⁴). Il s'inscrit également à la suite d'un ensemble de contrôles récents relatifs aux soutiens du ministère des armées réalisés en 2023 et 2024⁵.

La mission *Défense*, principale composante du budget du ministère des armées, est la quatrième mission du budget général par la taille (54,8 Md€ en 2023). Elle représente 73 % des dépenses d'investissement de l'État (avec plus de 14 Md€ de titre 5 exécuté en 2023) et 15 % des dépenses de personnel (22,3 Md€ de titre 2). Compte tenu de la nécessité d'anticiper la trajectoire des moyens dévolus aux armées et aux programmes d'armement, le budget de cette mission est encadré depuis le début des années 1960 par des lois de programmation militaire pluriannuelles, celle adoptée en 2023 pour 2024-2030 prévoyant un montant de 413 Md€ de besoins identifiés sur la période.

Depuis sa mise en place en 2006, l'architecture budgétaire (au sens de la LOLF) de la mission *Défense* a peu évolué : les quatre programmes qui la constituent (programme 144 – *environnement et prospective de la politique de défense* ; programme 146 – *équipement des forces* ; programme 178 – *préparation et emploi des forces* ; programme 212 – *soutien de la politique de défense*) sont restés inchangés⁶. Pour autant, le contexte dans lequel s'inscrit le ministère des armées s'est profondément transformé ces dernières années :

- l'architecture actuelle a été mise en place dans une période d'attrition des moyens et des effectifs des armées, tandis que le ministère connaît aujourd'hui un accroissement significatif de ses crédits⁷ ;
- des incertitudes budgétaires subsistent pour le ministère, compte tenu des contraintes liées au nécessaire équilibre global des finances publiques ;
- les fortes tensions géopolitiques induisent un accroissement potentiel de l'activité opérationnelle des armées et une redéfinition des priorités stratégiques et technologiques du ministère (cyber, renseignement, espace, drones, munitions, etc.) ;

³ Le présent rapport se concentre sur la mission *Défense* à l'exclusion des autres missions et programmes de la responsabilité du ministère : le programme 169 de la mission *Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation*, le programme 191 – *Recherche duale* ainsi que les comptes de commerce 901 (approvisionnement en produits pétroliers) et 902 (exploitation des ateliers aéronautiques de l'Etat).

⁴ Cour des comptes, *Le contrôle budgétaire au ministère des armées : premier bilan de l'expérimentation, exercices 2022-2023*, audit flash, mars 2024.

⁵ Cour des comptes : *Le service de santé des armées : une capacité à consolider*, observations définitives, juin 2023 ; *Le service du commissariat des armées (SCA)*, observations définitives, octobre 2023 ; *Le bilan de la création des bases de défense - exercices 2015-2022*, observations définitives, février 2024.

⁶ À l'exception de deux évolutions de périmètres significatives : la concentration des crédits de titre 2 au sein du programme 212 en 2015, et le déploiement de la « nouvelle architecture budgétaire » en 2020 consistant à répartir une partie des crédits d'infrastructure auparavant gérés par le programme 212 dans les programmes 178 et 146.

⁷ Le montant des crédits de paiements devrait ainsi atteindre en 2030 le double de 2014, selon la LPM 2024-2030.

- la doctrine d'emploi et d'organisation des forces a évolué ces dernières années (développement des logiques interarmes, pré positionnement de brigades projetables pour l'armée de terre, développement des logiques de subsidiarité, etc.).

Dans ce contexte, les travaux de la Cour ont cherché à apprécier dans quelle mesure l'organisation budgétaire de la mission *Défense* permet de soutenir l'action du ministère des armées et d'en rendre compte. L'analyse menée porte à la fois sur la « cartographie » de la mission (au sens de l'architecture en programmes, BOP et UO), mais aussi sur les processus et les organisations associés à l'élaboration et l'exécution de ce budget.

En revanche, les processus et les acteurs liés à l'exécution de la dépense, à la comptabilité ou à la trésorerie ont été exclus du champ du contrôle. De même, les processus spécifiques au budget de la dissuasion ne sont pas abordés dans le rapport.

Le présent rapport est le fruit d'une instruction conduite en 2024 auprès des acteurs et responsables budgétaires du ministère des armées et des états-majors. Elle a été complétée de trois déplacements réalisés à la base navale de Toulon, au sein de la base de défense de Besançon, ainsi qu'à la base aérienne de Saint-Dizier.

Le rapport est organisé comme suit :

- (i) une partie liminaire évoque les principales finalités auxquelles répond la mission *Défense*, sa structuration générale et ses grandes évolutions depuis la mise en œuvre de la LOLF en 2006, ainsi que les enjeux de soutenabilité auxquels elle est confronté ;
- (ii) l'architecture de la mission *Défense* est ensuite détaillée, l'analyse portant successivement sur les quatre programmes de cette mission, puis sur les sujets transverses que constituent les crédits d'infrastructures et les crédits liés au numérique ;
- (iii) les processus budgétaires, qui se déroulent chaque année et « animent » l'architecture de la mission, ainsi que les équipes qui les mettent en œuvre, font l'objet de la troisième partie ;
- (iv) enfin, la quatrième partie du rapport porte sur la manière dont se décline l'organisation budgétaire sur le terrain, au niveau des bases de défense, des unités opérationnelles des armées et de leurs soutiens, maillons élémentaires de l'activité du ministère.

1 UNE ORGANISATION BUDGÉTAIRE RELATIVEMENT STABLE, LIÉE AUX PRINCIPALES MISSIONS DU MINISTÈRE ET A SON ORGANISATION

1.1 Une organisation budgétaire au service de la mission principale d'un ministère singulier

1.1.1 Les finalités de l'organisation budgétaire

Le sujet de l'organisation budgétaire recouvre à la fois l'architecture du budget (au sens de la manière dont il se structure en programmes, budgets opérationnels de programme – BOP, et unités organisationnelles – UO), mais également les processus et structures administratives associés à l'élaboration et à l'exécution de ce budget.

Entendue comme telle, l'organisation budgétaire de la mission *Défense* répond à trois finalités très différentes, politique, opérationnelle et de gestion, à savoir :

- fournir une information claire et sincère au Parlement afin d'éclairer les choix politiques de la représentation nationale qui s'expriment à travers les votes des lois de programmation militaire et ceux des lois de finances annuelles ;
- permettre au ministère de mener à bien la politique publique en matière de défense, d'équipement des forces, de préparation et d'emploi des armées ;
- créer les conditions d'une bonne gestion budgétaire, qui permette un pilotage fin des crédits tant au niveau central qu'au niveau local, tant au niveau de l'échelon des soutiens (services du commissariat, du soutien de la flotte, de la DIRISI) qu'au niveau du commandement des forces opérationnelles.

Une bonne organisation budgétaire se caractérise par la capacité à :

- fournir les prévisions budgétaires adéquates pour élaborer de façon pertinente les lois de programmation militaire et les lois de finances annuelles ;
- répartir les crédits AE et CP au sein des différentes structures budgétaires (programmes, BOP, UO) en adéquation avec les besoins des armées ;
- exécuter finement la dépense, de manière à consommer de manière optimale les crédits alloués.

Pour poursuivre ces objectifs, les singularités du ministère des armées au sein de l'État en termes de missions, de masse budgétaire, de volume d'investissements et de masse salariale ont conduit à la mise en place d'une structuration budgétaire spécifique qui s'est avérée relativement stable dans le temps, et de processus budgétaires articulés autour d'une programmation militaire pluriannuelle.

1.1.2 Un budget aux enjeux majeurs pour les finances publiques

Le budget de la mission *Défense* est singulier du fait de l'importance des crédits mobilisés annuellement. Avec 54,8 Md€ de CP en 2023, la mission *Défense* est ainsi la quatrième mission en masse budgétaire du budget général⁸. En outre, elle représente plus de 70% des dépenses d'investissement de l'État et 15% de ses dépenses de personnel.

Le budget de la défense, de par son poids intrinsèque, induit bien au-delà du ministère des armées des enjeux majeurs pour l'ensemble des finances publiques :

- le volume très important d'investissements réalisés par le ministère des armées, principalement pour l'équipement des forces, génère un volume de restes à payer très important, qu'il importe de suivre afin de maîtriser le flux de CP des années à venir. Ainsi, les restes à payer sur la mission *Défense* s'élevaient à 97,1 Md€ fin 2023 ;
- avec une masse salariale de 23,2 Md€ de CP⁹ en 2023, la maîtrise des dépenses de titre 2 (T2) constitue l'autre enjeu systémique de la mission *Défense*. Le niveau des effectifs du ministère des armées de 264 475 emplois civils et militaires en 2023 (ETPT), son plafond d'emplois en augmentation sur la durée de la LPM et la nécessité de devoir gérer des flux infra annuels très importants (avec près de 30 000 entrées sorties chaque année), soulignent à quel point la maîtrise du T2 constitue un exercice complexe.

1.1.3 Une programmation budgétaire pluriannuelle

La trajectoire pluriannuelle des crédits de la mission *Défense* est encadrée par la loi de programmation militaire. La LPM adoptée en 2023 pour la période 2024-2030 prévoit ainsi une enveloppe de 400 Md€ de crédits de paiements sur la période au bénéfice de la mission *Défense* (sur un total de 413 Md€ de besoins identifiés).

Les exercices de programmation militaire, leur déclinaison effective sur des durées longues, la continuité de cette politique depuis les années 1960, placent la France dans une situation originale qui ne se retrouve pas dans les pays européens comparables pourtant dotés de forces armées conséquentes comme le Royaume-Uni, l'Allemagne, et, dans une moindre mesure, la Pologne, l'Espagne et l'Italie. La LPM conditionne et structure l'ensemble de l'organisation budgétaire de la mission *Défense* qui en constitue la déclinaison.

Au-delà sa traduction purement budgétaire, la LPM structure profondément l'effort de défense de la France. Le recours à un outil de programmation législatif découle du choix du général de Gaulle d'inscrire la force de dissuasion nucléaire au cœur de la stratégie et de l'effort national de défense, ambition qui implique de faire primer dans la durée les considérations d'investissements dans le choix du format et du fonctionnement courant des armées. Depuis 1996, l'exercice de la LPM s'est progressivement écarté de sa logique initiale visant à construire un outil de défense cohérent fondé sur la dissuasion nucléaire et la programmation d'équipements structurants pour finir par embrasser l'ensemble des crédits de la mission *Défense*. Au sein des dépenses d'équipement, l'effort en matière de dissuasion nucléaire reste

⁸ Après les missions *Remboursements et dégrèvements* (142 Md€), *Enseignement scolaire* (82 Md€) et *Engagements financiers de l'État* (62 Md€).

⁹ Dont 8,6 Md€ de CAS Pensions.

néanmoins, encore aujourd'hui, prééminent et détermine dans l'exercice de programmation, par différence, ce qui peut être alloué aux autres programmes majeurs de la défense et à la préparation des forces. Au niveau stratégique, les orientations en matière de programmation militaire restent ainsi définies par le conseil de défense et de sécurité nationale, qui réunit, autour du Président de la République, le Premier ministre, le ministre des armées, le ministre de l'intérieur, le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé du budget et le ministre chargé des affaires étrangères.

De la loi de programme de 1960 aux lois de programmation militaire

Le concept de programmation militaire pluriannuelle a été introduit pour la première fois en 1960 par le Général De Gaulle, dans l'objectif de sécuriser le financement de grands programmes d'armement pluriannuels – en premier lieu ceux qui visaient à construire l'arsenal nucléaire –, programmes dont le pilotage s'accommodait difficilement du principe d'annualité budgétaire.

Alors que les premières « lois de programme » concernant les équipements militaires avaient un périmètre limité aux seuls investissements dans le domaine nucléaire (lois de programme de 1960 et 1964, qui ne couvraient respectivement que 40 % et 70 % des dépenses de titre 5 du ministère de la défense), leur périmètre s'est élargi à l'ensemble des investissements en matière d'équipement et d'armements dans la loi de programme de 1970.

Le passage de « lois de programme » à des « lois de programmation » à compter de 1976 a consacré l'élargissement de leur périmètre : les lois de programmation sont ainsi progressivement étendues à l'ensemble du financement de la défense, afin d'éviter les effets d'éviction préjudiciables aux « petits » programmes ou aux programmes de maintien en condition opérationnelle qui faisaient les frais des réajustements budgétaires. Elles couvrent non seulement les investissements (titre 5) mais également le fonctionnement (titre 3). Cette évolution marque également le passage de lois de programme formulées uniquement en « autorisations de programme », à des lois de programmation exprimées également en crédits de paiement.

À compter de 1994, l'élaboration des LPM sera précédée de la publication d'un livre blanc, exercice permettant d'éclairer le débat public par un panorama des menaces et des objectifs stratégiques justifiant la conception de l'outil de défense et dont les conclusions nourrissent les choix opérés dans la programmation militaire.

Fruit de l'élargissement progressif du périmètre de la programmation, la LPM de 1996 est la première qui couvre l'intégralité des moyens des armées : équipements, effectifs et fonctionnement, avec des besoins en crédits programmés à la fois en AP et en CP.

À partir de la mise de la LOLF, la trajectoire budgétaire définie par les lois de programmation militaire de 2003, 2009, 2013, 2018 et 2023 ne sera plus exprimée qu'en crédits de paiement, la trajectoire d'autorisation d'engagement n'apparaissant plus.

Dans sa conception et sa mise en œuvre, la LPM apparaît également comme un outil de politique industrielle à destination du tissu des entreprises de défense et des industries duales (à la fois civiles et militaires). Cette approche originale au sein de nos politiques publiques vise à inscrire la crédibilité de l'effort de défense français en l'adossant à un outil industriel suffisamment conséquent afin de ne pas perdre toute indépendance sur la fabrication et la livraison de composants clés. Au sein de l'OTAN, la crédibilité de l'autonomie stratégique de la France par rapport à ses partenaires apparaît comme largement conditionnée à l'existence de cette base industrielle et technologique de défense (BITD), dont la pérennité sur la durée vise à être assurée via des commandes pluriannuelles d'équipements prévues par la LPM.

La loi de programmation militaire, dispositif législatif pluriannuel qui formalise les perspectives budgétaires de la mission *Défense* sur une période de cinq ou six ans, structure les différents processus intervenant dans le cycle budgétaire annuel :

- chaque année, un ajustement annuel de la programmation militaire, exercice interne aux armées (dit A2PM) piloté par le CEMA, actualise la LPM au regard de l'évolution des besoins purement militaires et de l'avancée des chantiers engagés. Ces besoins, une fois actualisés, sont traduits en séquence de financements sous forme de besoins pluriannuels de crédits de paiements ;
- cette actualisation de la programmation militaire alimente la programmation budgétaire, élaborée sous pilotage du responsable de la fonction financière ministérielle (RFFiM) qu'est la direction des affaires financières du secrétariat général pour l'administration ; il s'agit en l'espèce de traduire la programmation militaire en flux d'AE et de CP structurés selon l'architecture budgétaire LOLF de la mission *Défense* ;
- enfin, la programmation budgétaire infra-annuelle du début d'année décline à un niveau de granularité plus fin la programmation précédente, à travers le document de programmation unique dit DPU et son équivalent en matière de dépenses de personnel relevant du T2, le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel dit DPGCEP, également sous l'autorité du RFFiM DAF.

L'organisation budgétaire doit permettre d'articuler ces différents exercices afin de répondre aux trois finalités évoquées précédemment : éclairer le parlement, répondre aux besoins opérationnels des armées et piloter la gestion budgétaire d'un ensemble aussi important que la mission *Défense*.

1.1.4 Une organisation budgétaire qui résulte de choix d'organisation historiques et d'équilibres entre les grands subordonnés du ministre

L'organisation du ministère des armées repose au niveau des services sur trois grands subordonnés : le chef d'état-major des armées (CEMA), le délégué général pour l'armement (DGA) et le secrétaire général pour l'administration (SGA). L'organisation budgétaire retenue pour la mission *Défense* depuis la mise en œuvre de la LOLF en 2006 résulte de cette organisation historique et reflète la volonté de maintenir un équilibre entre les grands subordonnés du ministre de la défense.

L'architecture budgétaire de la mission présente une structuration d'ensemble fondée non pas tant sur une logique « lolfienne » (qui ferait primer une structuration des programmes par politique publique), que sur la distribution des responsabilités organiques entre des trois grands subordonnés du ministre, avec une répartition entre le soutien des forces qui relève du SGA, leur équipement qui relève de la DGA et la préparation et l'emploi des forces qui relèvent du CEMA (cf. schéma ci-dessous)¹⁰.

¹⁰ Le rapport général de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2006, première année de mise en œuvre de la LOLF, précisait ainsi : « La définition des programmes de la mission « Défense » a suscité de vifs débats. La solution retenue consacre le rejet d'une maquette s'appuyant soit sur une répartition organique par armées qui nierait la nécessité d'une interarmistation plus poussée, soit sur une répartition par grandes fonctions (dissuasion, projection de forces, prévention, etc.) conforme certes à l'esprit de la LOLF, mais qui nierait le caractère multifonctionnel de nombreuses forces. »

Les grandes masses du budget de la mission *Défense* sont ainsi concentrées sur trois principaux programmes :

- le programme 146 - *Équipement des forces* (16,2 Md€ de CP en 2023), qui comprend par exception deux responsables de programme (RPROG) : le DGA et le CEMA ;
- le programme 178 - *Préparation et emploi des forces* (13,0 Md€) dont le RPROG est le CEMA ;
- enfin, le programme 212 - *Soutien de la politique de défense* (23,7 Md€) avec comme RPROG le SGA.

Un quatrième programme relève également de la mission *Défense* :

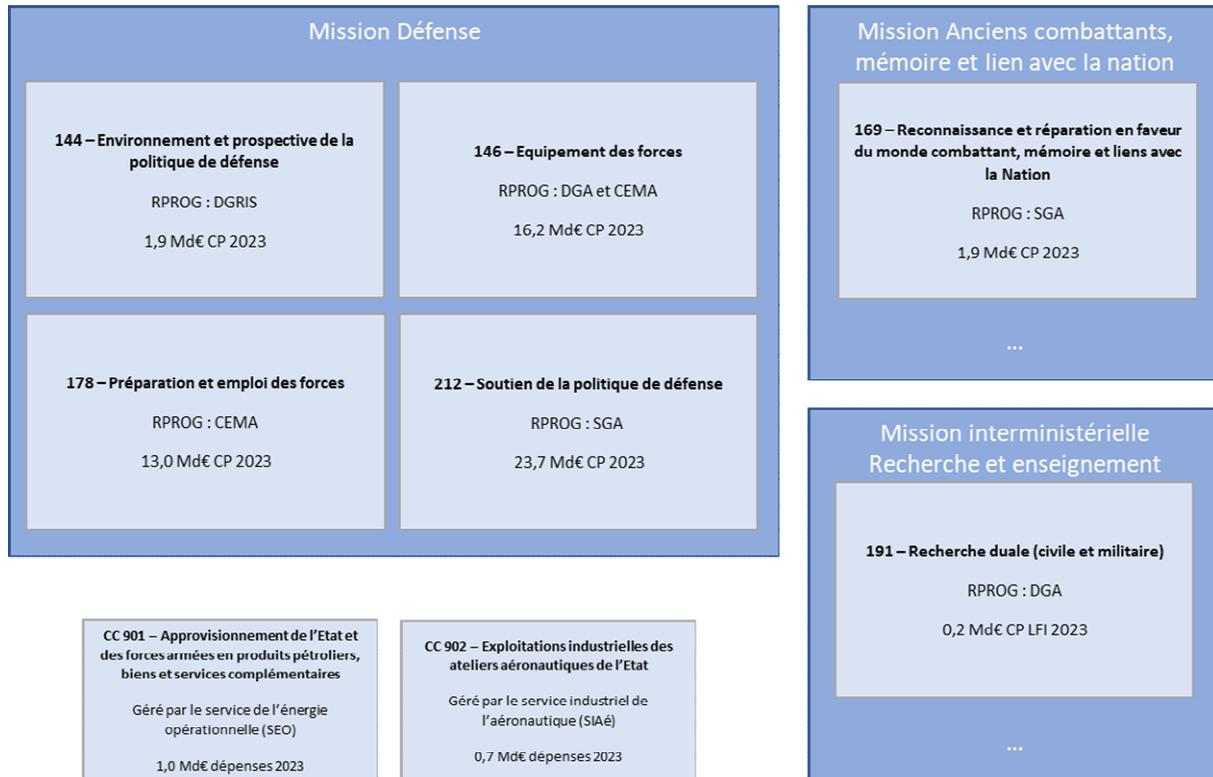
- le programme 144 - *Environnement et prospective de la politique de défense* (1,9 Md€) qui relève comme les précédents de la mission *Défense*, dont la responsabilité comme RPROG est confiée à la DGRIS ;

Les autres crédits budgétaires sous la responsabilité du ministère des armées sont répartis entre le programme 169 qui relève de la mission *Anciens combattants, mémoire et lien avec la nation* pour 1,86 Md€, le programme 191 de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*, ainsi que deux comptes de commerce 901 et 902. Ces ensembles représentent des enjeux moindres en termes de volumes et de soutenabilité budgétaire.

Au sein de la mission *Défense*, qui concentre donc 95 % des crédits du ministère, les crédits sont répartis entre 4 programmes, 37 BOP et 190 UO. Comme le chapitre suivant le montrera, les modalités de structuration de chacun des programmes diffèrent.

Ainsi, au sein du programme 146, composé à 76 % de crédits d'investissement, la DGA structure les crédits suivant une approche très centralisée, et un nombre limité de BOP (chaque BOP correspondant globalement à un ensemble de programmes d'armement cohérent). À l'inverse, l'organisation budgétaire du programme 178, composé à 89 % de crédits de fonctionnement, reflète les équilibres politiques internes aux armées, entre les trois armées et les services interarmées. L'analyse présentée dans les chapitres 2 et 4 montrera que, pour ces deux programmes, les choix de structuration des crédits et les modalités de gestion associées se font parfois au détriment de la logique de responsabilisation des gestionnaires budgétaires, en décalage avec les principes de la LOLF tels que rappelés dans son exposé des motifs.

Schéma n° 1 : Programmes du budget général, budgets annexes et comptes spéciaux du budget du ministère des armées



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

1.2 L'organisation budgétaire est relativement stable depuis sa mise en place en 2006

1.2.1 Une organisation budgétaire qui a connu peu d'évolutions

L'organisation budgétaire actuelle de la mission *Défense* est ancienne et remonte à 2006, première année de mise en œuvre de la LOLF. Le budget de cette mission a comporté dès sa création les quatre grands programmes budgétaires actuels : 144, 146, 178 et 212. Depuis lors l'architecture budgétaire de la mission est restée relativement stable, à l'exception de deux ajustements importants :

- en 2015 l'intégralité des crédits de personnel (titre 2) du ministère a été regroupé au sein du programme 212. Ce regroupement est lié à la fois aux importants dysfonctionnements du logiciel de paye Louvois et au constat de l'insuffisance de crédits de personnel à la fin de gestion des exercices 2013 et 2014. La DRH-MD, par délégation du SGA, assure aujourd'hui le pilotage budgétaire de l'ensemble des crédits de personnel du ministère ;
- en 2020, la mise en place d'une « nouvelle architecture budgétaire » dans laquelle une partie des crédits d'infrastructure, préalablement regroupés au sein du programme 212, a été répartie dans les programmes 146 et 178.

En outre, le rôle de la direction des affaires financières dans le pilotage et financier du ministère a été renforcé à deux reprises :

- en 2013 avec la désignation du directeur des affaires financières comme responsable de la fonction financière ministérielle (RFFiM)¹¹ ;
- entre 2022 et 2024 avec le lancement d'une expérimentation d'internalisation du contrôle budgétaire ministériel (hors organismes)¹². L'audit flash réalisé par la Cour en 2023 sur cette expérimentation en a établi un bilan satisfaisant¹³.

L'organisation budgétaire de la mission *Défense* a donc montré une certaine résilience, restant relativement stable sur les vingt dernières années, à travers à la fois une période de contraction des moyens du ministère au début des années 2000, puis une augmentation sensible de ces moyens depuis 2015.

1.2.2 L'accroissement des moyens budgétaires du ministère fait évoluer les équilibres entre programmes

Après une période de stagnation des crédits alloués à la mission *Défense* entre 2006 et 2015, fin de la période des « dividendes de la paix », ceux-ci vont repartir à la hausse à compter de l'actualisation de la LPM 2014-2019 après les attentats de 2015, cette dynamique d'accroissement des moyens de la défense s'accéléralant avec la LPM 2019-2025, puis la LPM 2024-2030.

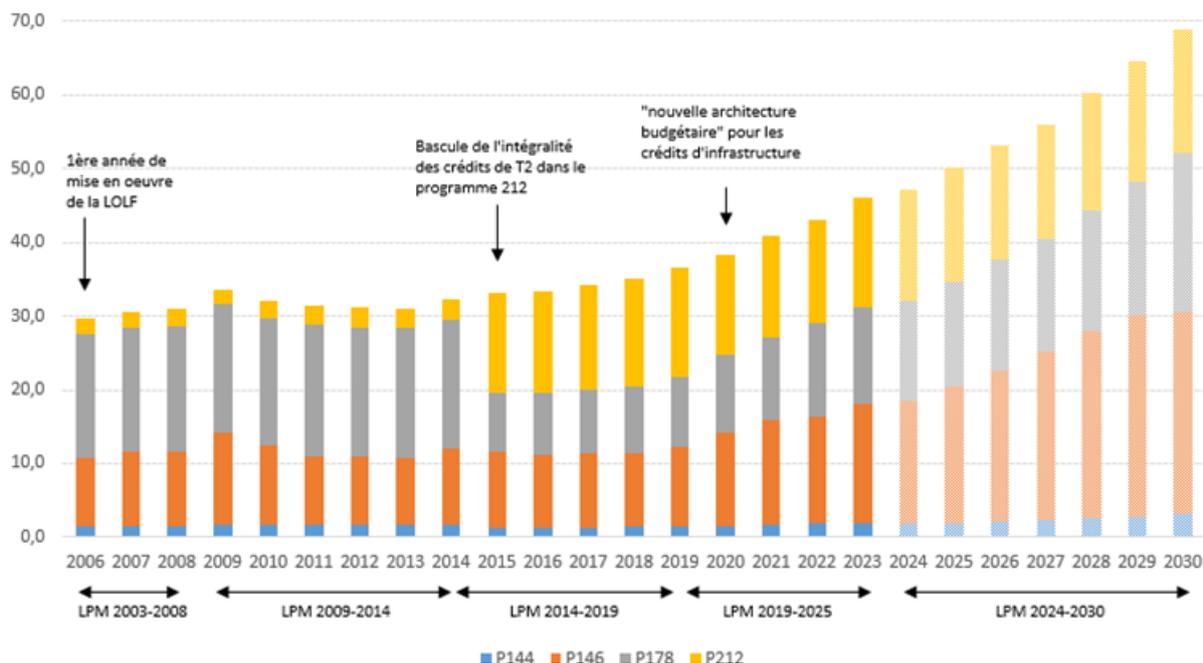
Ainsi, comme le montre le graphique ci-dessous, les crédits de la mission *Défense* (hors CAS *Pensions*), qui atteignaient 32 Md€ en 2015, se sont élevés à près de 50 Md€ en 2023 et devraient plus que doubler à horizon 2030.

¹¹ Arrêté du 18 février 2013 portant désignation du responsable de la fonction financière ministérielle du ministère des armées, pris en application de l'article 69 du GBCP.

¹² Arrêté du 8 novembre 2022 modifiant l'arrêté du 30 décembre 2019 portant organisation de la direction des affaires financières. Voir les Conclusions de l'audit flash de la Cour sur cette expérimentation en avril 2024.

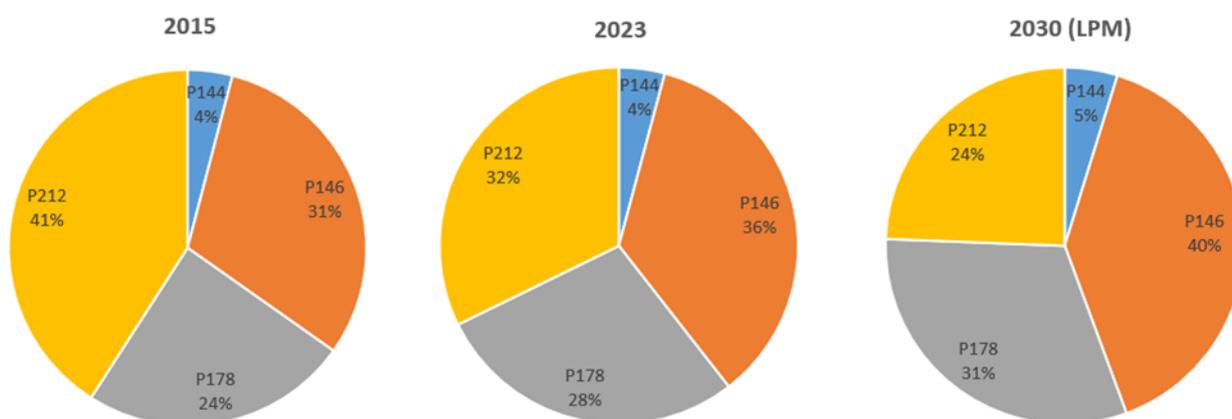
¹³ Cour des comptes, *Le contrôle budgétaire au ministère des armées : premier bilan de l'expérimentation*, avril 2024 : « L'audit effectué par la Cour des comptes lors de son instruction, sur un échantillon représentatif de dossiers, montre que l'internalisation du contrôle budgétaire au sein de la DAF du ministère des armées, expérimentée depuis 2022, donne de bons résultats, en termes de continuité du service et de qualité du contrôle notamment ».

Graphique n° 1 : Répartition des crédits de la mission *Défense* par programme (en Md€, CP exécutés hors CAS *Pensions*)



Source : Cour des comptes, d'après données des rapports annuels de performance et LPM 2024-2030

Graphique n° 2 : Évolution de la répartition des crédits de la mission *Défense* par programme (CP hors CAS *Pensions*)



Source : Cour des comptes, d'après données des rapports annuels de performance et LPM 2024-2030

Cette augmentation des crédits de la mission s'accompagne d'une évolution dans les équilibres budgétaires entre les trois principaux programmes de la mission *Défense*, la part respective du programme 212 se réduisant significativement au profit des programmes 178 et 146. En particulier, sur la période 2019-2030, l'accroissement budgétaire des moyens du ministère se traduit dans l'augmentation tant en volume qu'en proportion du total des crédits des dépenses d'investissement relevant du programme 146. Ainsi, le programme 212 qui représentait 41% du total des crédits de la mission en 2015 (hors CAS *Pensions*) ne devrait plus

en représenter que 24% en 2030. Sur la même période de temps le programme 178 devrait passer de 24% à 31% des crédits de la mission, et le programme 146 de 31% à 40%.

1.3 Des enjeux majeurs de soutenabilité

Le budget de la mission *Défense* représente, en 2023, 73 % des dépenses d'investissement du budget de l'État et 15 % de ses dépenses de personnel. Ces deux caractéristiques justifient une attention particulière portée sur les enjeux de soutenabilité du ministère des armées. Ceux-ci se concentrent principalement autour de trois sujets : la forte croissance des autorisations d'engagements affectées non engagées et des restes à payer ; les risques liés à la maîtrise de la masse salariale ; et les conséquences budgétaires de l'accroissement des tensions géopolitiques (augmentation des missions opérationnelles et de la contribution au budget de l'OTAN).

1.3.1 Une dynamique d'investissement du ministère qui entraîne une forte croissance des autorisations d'engagement affectées non engagées (AEANE) et des restes à payer

La capacité de pilotage politique de la mission *Défense* est fortement altérée par les contraintes budgétaires croissantes qui en rigidifient les dépenses dès l'entrée en gestion. Sur la période de la LPM 2019-2025, la Cour s'est ainsi inquiétée à plusieurs reprises de l'augmentation très forte des volumes de restes à payer et d'autorisations d'engagement affectées non engagées. Cela étant, cette situation constitue le corollaire de l'effort très significatif en matière d'équipement des forces engagé depuis la LPM 2019-2025 et poursuivi par la LPM 2024-2030.

Les restes à payer (qui incluent les reports de charge) sont les paiements à venir occasionnés par des engagements déjà réalisés, notamment les lourdes opérations d'investissement pluriannuelles (programmes d'armement et d'infrastructures). Ils constituent donc l'essentiel de la contrainte budgétaire qui pèse sur l'emploi des crédits de paiement appelés à être ouverts dans les années à venir.

Les 97,1 Md€ de restes à payer de la mission *Défense* à fin 2023 sont majoritairement portés par le programme 146 (dont ils représentent 59 %), celui-ci concentrant les investissements pluriannuels du ministère à travers les programmes d'armement. Une autre part significative des restes à payer est portée par le programme 178 (33 %), en particulier depuis 2021, du fait de la réforme de l'entretien programmé du matériel qui recourt de plus en plus, surtout pour le matériel aéronautique, à des contrats de longue durée. Les restes à payer du programme 178 ont ainsi augmenté de 88 % entre 2020 et 2023 pour atteindre 32 Md€.

En 2023, les restes à payer du programme 146 représentent 3,9 années de ressources futures, conséquence de l'engagement d'importants nouveaux programmes de modernisation engagés sur la période 2024-2030. Sur le programme 178, les restes à payer représentent désormais 2,5 années de ressources futures.

Tableau n° 1 : Volumes des restes à payer de la mission *Défense* au 31 décembre, de 2017 à 2023 (en M€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
P144	1 581	1 564	1 658	1 900	2 609	2 703	2 705
P146	37 339	39 322	41 259	43 279	52 206	53 887	57 614
P178	9 575	8 934	13 119	17 014	26 247	29 532	31 955
P212	3 612	3 590	3 625	1 922	1 932	4 871	4 857
Total	52 108	53 410	59 662	64 116	82 995	90 993	97 130

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

Au global, les restes à payer de la mission *Défense* sont en croissance depuis 2017, avec une accélération notable à compter de 2021. Ils ont ainsi crû de 86 % entre 2017 et 2023, et de 51 % pour la seule période 2020 à 2023.

Ces restes à payer occasionnent une rigidité significative des paiements pour les années à venir. Ainsi, parmi les restes à payer constatés à la fin de l'exercice 2023, 24,2 Md€ devront être payés en 2024, où ils représenteront 72,2 % des crédits ouverts en LFI hors T2.

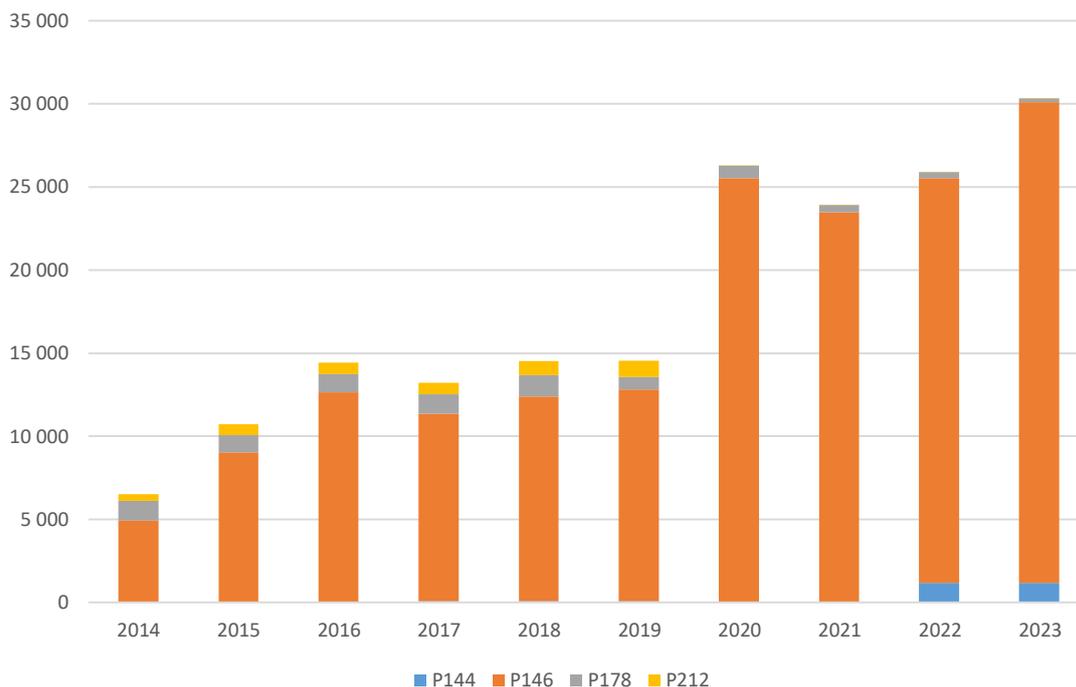
Cette situation est aggravée par la forte augmentation des autorisations d'engagements affectées non engagées depuis 2020.

Le mécanisme des « autorisations d'engagement affectées non engagées » (AEANE) permet de matérialiser la décision prise par un ordonnateur de réserver (« affecter ») un montant déterminé d'autorisations d'engagement destinées à la réalisation d'une opération d'investissement individualisée, sans que ces AE soient consommés pendant l'exercice en cours (les AEANE sont reportables d'exercice en exercice). Les AEANE correspondent à un projet particulier et fonctionnel dont la réalisation nécessitera de procéder à plusieurs engagements juridiques répartis, le plus souvent, sur plusieurs années, par dérogation au principe d'annualité de l'autorisation d'engagement¹⁴.

Ce dispositif est particulièrement utilisé par le ministère des armées dans le cadre des grands programmes d'armement, organisés par tranches fonctionnelles, sur le programme 146.

Sur les dix dernières années, l'augmentation des AEANE a été très dynamique pour la mission *Défense*, ceux-ci passant de 6,5 Md€ à fin 2014 à 30,3 Md€ à fin 2023 (dont près de 95% des AEANE sur le programme 146). Les AEANE du programme 146 ont notamment doublés en 2020 en raison d'un volume important de reports contractuels faisant « glisser » sur les exercices suivants certains engagements.

¹⁴ Recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État, janvier 2023 (paragraphe IV.A.3.1).

Graphique n° 3 : Évolution des AEANE sur la période 2014/2023 (en M€)

AEANE en M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
P144	50	0	0	91	91	90	50	15	1 184	1 172
P146	4 887	9 023	12 561	11 266	12 301	12 725	25 475	23 464	24 293	28 932
P178	1 169	1 041	1 117	1 161	1 296	769	747	439	151	235
P212	403	648	688	689	846	977	11	9	9	9
Mission Défense	6 510	10 711	14 448	13 207	14 533	14 561	26 283	23 927	25 637	30 347

Source : Cour des comptes, d'après données des rapports annuels de performance

Contrairement à la situation décrite précédemment pour les restes à payer, les AEANE ne rigidifient pas la gestion, puisqu'elles sont reportées d'une année sur l'autre, venant s'ajouter aux nouvelles AE ouvertes en LFI. Les AEANE ont néanmoins atteint un montant considérable ces dernières années, 30,3 Md€ à fin 2023, ce qui représente un volume équivalent à 50 % des AE (hors AEANE) ouverts en LFI pour la mission *Défense*. Ces AEANE augmentent donc de façon très significative la capacité du ministère à générer des engagements budgétaires, qui constitueront ensuite autant de restes à payer devant être couverts par des crédits de paiements, alors même que le montant de restes à payer du ministère est déjà très élevé.

La forte croissance des restes à payer et du volume d'AEANE fait peser des contraintes fortes sur l'équilibre budgétaire de la mission *Défense*. Cette situation doit être prise en compte dans les budgets successifs pour éviter que celui-ci ne soit pas en mesure d'honorer ses engagements contractuels. Par ailleurs, cette évolution limite de façon croissante les capacités de la mission *Défense* à absorber de nouveaux chocs sans renoncement majeur dans ses dépenses et constitue donc un risque important.

1.3.2 Un risque de dérive des crédits de masse salariale

Les crédits de titre 2 représentent près de 41 % des crédits exécutés de la mission *Défense* en 2023¹⁵, et sont amenés croître dans les années à venir. En effet, la LPM 2019-2025 a acté une dynamique d'augmentation des effectifs du ministère des armées, confirmée par l'actuelle loi de programmation 2024-2030¹⁶.

En 2023, si le schéma d'emplois a été revu à la baisse dès le début de gestion, le ministère des armées a conservé le niveau de masse salariale correspondant à un schéma d'emplois complet, ce qui lui a permis de gérer sous enveloppe des besoins supplémentaires en gestion (augmentation du point d'indice en cours d'exercice, SMIC etc.). Cette facilité lui a également permis de repyramider en gestion ses effectifs, entraînant un surcoût lié à la déformation de la structure des effectifs vers ceux dont le coût est plus élevé. Ainsi, les recrutements de civils de catégorie A ont dépassé de 40 % la cible du schéma d'emploi, pour compenser un moindre recrutement de personnel civil de catégorie C. Cette situation se retrouve dans une moindre mesure pour le personnel militaire¹⁷.

Comme la Cour l'a relevé dans note relative à l'exécution budgétaire 2023, nombre de ces dépenses sont « soclées » et donc destinées à perdurer. En assumant sous enveloppe ces surcoûts¹⁸, la mission risque de grever à l'avenir l'atteinte de sa cible d'effectifs et des priorités opérationnelles fixées par la LPM faute de crédits disponibles¹⁹.

1.3.3 La potentielle croissance de l'activité opérationnelle

Les surcoûts OPEX-MISSINT résultent du niveau et de l'intensité de l'engagement des forces, qui découlent eux-mêmes de la situation sur les théâtres d'opérations et des décisions de l'autorité politique mises en œuvre par le chef d'état-major des armées. S'il s'avère difficile d'établir au stade de la programmation des hypothèses précises d'engagement des armées françaises et donc de chiffrer *a priori* ces surcoûts, il apparaît néanmoins que, de façon récurrente, la provision budgétée pour ces opérations s'avère insuffisante. Cette situation peut, au premier abord, sembler avantageuse pour le ministère puisque le financement des surcoûts excédent la provision peut s'appuyer sur la solidarité interministérielle prévue par l'article 4 de la LPM²⁰.

¹⁵ 22,3 Md€ de crédits de titre 2, CAS Pensions inclus, pour une exécution de 54,8 Md€ sur la totalité de la mission *Défense*.

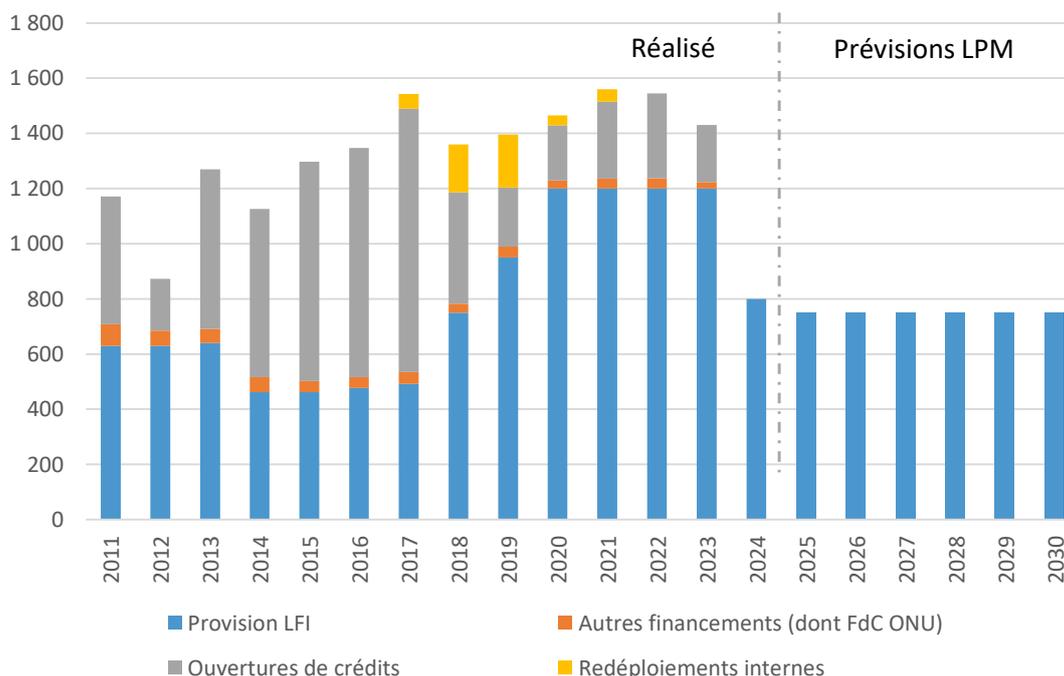
¹⁶ La LPM 2019-2025 fixait ainsi une cible d'augmentation nette des effectifs de 6 000 ETP sur la période, la LPM 2024-2030 en prévoyant 6 300.

¹⁷ +260 ETP pour les officiers contre -2 611 militaires du rang en 2023.

¹⁸ Le principe d'auto-assurance implique que les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses du P212/T2 soient gérés dans la limite du plafond de ses crédits, soit par redéploiement de crédits, soit par la réalisation de moindres dépenses, mis en œuvre prioritairement au sein du BOP/T2 concerné qui supporte ces aléas ou ces priorités nouvelles ou au niveau du P212/T2.

¹⁹ Pour l'année 2023, la Cour a évalué dans sa *note relative à l'exécution budgétaire* l'impact sur les crédits de T2 de la mission *Défense* des mesures générales (revalorisation du point d'indice et hausse du SMIC) à 197,4 M€, et l'impact des mesures catégorielles (NPRM, et mesures en faveur du personnel militaire hors NPRM) à 177,7 M€.

²⁰ Jusqu'en 2017, leur financement était assuré par décret d'avance et abondé en loi de finances rectificative, le cas échéant (2017).

Graphique n° 4 : Coûts des OPEX- MISSINT (en M€)

Note : les « ouvertures de crédits » sont au bénéfice des programmes budgétaires 178 et 212, porteurs des provisions OPEX-MISSINT. Elles peuvent résulter de la mise en œuvre de la clause de solidarité interministérielle prévue par les LPM successives, mais aussi d'annulation de crédits mis en réserve sur les autres programmes de la mission Défense. Les « redéploiements internes » sont à comprendre au sein des programmes 178 et 212.
Source : Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023 – mission Défense, avril 2024.

Cependant, en 2018 et en 2019, les surcoûts nets des OPEX-MISSINT ont été financés par redéploiement de crédits au sein de la mission *Défense*. Les arbitrages interministériels ont ainsi conduit à une auto-assurance complète de la mission *Défense* pour couvrir ces surcoûts nets, provoquant l'inquiétude de la commission sénatoriale des affaires étrangères²¹.

La réduction sensible de la dotation prévue en LPM 2024-2030 passant de 1,2 Md€ en 2023 (montant qui a limité significativement les surcoûts nets à financer), à 800 M€ en 2024 puis à 750 M€ les années suivantes, a été justifiée par le gouvernement par la réduction de l'empreinte opérationnelle du ministère : fin de l'opération Barkhane et évolution de l'opération Sentinelle après les Jeux Olympiques.

²¹ Le non-respect de cette solidarité voulue par le Sénat et inscrite dans la LPM a entraîné en partie le rejet du projet de loi de finances rectificative pour 2018 : les armées peuvent "parfaitement" prendre en charge seules les OpeX, avait défendu Édouard Philippe après des critiques sur cette mesure controversée du budget rectificatif. Le projet de loi de finances rectificative 2019 a été rejeté par les sénateurs de la commission des finances, reprochant à nouveau au gouvernement de faire peser uniquement sur le ministère des armées, le financement de la hausse des OPEX. Par ailleurs, le risque n'apparaît pas que budgétaire : dans son rapport pour avis sur les crédits des forces terrestres de 2020, la députée Sereine Mauborgne avait insisté sur les difficultés de l'armée de Terre à atteindre les normes d'entraînement fixées par la LPM, en lien direct avec la contribution du programme 178 au financement des surcoûts liés aux OPEX-MISSINT, à une intensité opérationnelle réduisant le temps disponible pour l'entraînement et enfin à l'indisponibilité de certains matériels, « en partie subie pour des raisons de coûts ». Les sénateurs Olivier Cigolotti et Michelle Gréaume avaient fait un constat analogue dans l'avis budgétaire relatif au programme 178 lors de l'examen des crédits de la mission *Défense* pour 2021.

La sous-dotation récurrente des OPEX avait conduit la Cour à recommander depuis plusieurs années d'améliorer la programmation et la gestion des financements OPEX-MISSINT afin d'en assurer la couverture sincère. Une augmentation sensible de la provision avait nettement amélioré à compter de 2020 la couverture de ces surcoûts, sans pour autant permettre un financement autre qu'en gestion, donc potentiellement tardif. Or réduire le montant de la provision dédiée à partir de 2024 alors que le besoin était jusqu'à présent systématiquement sous budgété fait persister un risque quant à la sincérité de la programmation sur ce périmètre, sachant que les dépenses réalisées en 2023 ne permettent pas d'objectiver de façon certaine un moindre besoin.

Si le montant de la provision finançant les opérations extérieures et les missions intérieures s'avère insuffisant, les surcoûts nets résiduels font l'objet d'ouvertures nettes en loi de finances rectificative. Les ouvertures de crédits tardives des deux derniers exercices ont tendu l'exécution budgétaire de la mission, puisqu'elles ont été réalisées en 2022 dans le cadre de la LFR du 1er décembre 2022 et en partie financées par l'annulation partielle des crédits mis en réserve des autres programmes de la mission.

Par ailleurs, les missions opérationnelles relatives aux missions de réassurance de l'OTAN auxquelles participent les forces depuis février 2022 (mission AIGLE en Roumanie, dispositif LYNX en Estonie, opérations de police de l'air au-dessus de la Pologne et des pays baltes, et opérations navales en Baltique ou en mer Noire) n'ont pas le statut d'OPEX, et sont sous-budgétées par le ministère²². Comme pour les OPEX et MISSINT, cette situation pèse sur la trésorerie du ministère en cours d'exercice, et fait peser un risque sur la soutenabilité de ses dépenses (cf. *infra* 3.4.3).

1.3.4 La perspective d'un accroissement significatif de la contribution au budget de l'OTAN

En 2022, la contribution française aux budgets militaires et d'investissement²³ de l'OTAN s'élève à 176 M€. En 2022, sont en outre affectés à l'OTAN 763 personnels militaires et civils relevant du ministère des armées pour une masse salariale de l'ordre de 121 M€ que ce dernier supporte.

La contribution française à ces deux budgets est portée par le programme 178 : les dépenses y sont présentées au travers de deux actions dont l'action 1 « *planification des moyens et conduite des opérations* » et l'action 6 « *surcoûts liés aux opérations extérieures* ». Cette présentation dans les documents budgétaires (PAP et RAP) rend la lecture de la contribution de la mission *Défense* au budget de l'OTAN complexe, entre financement par le budget de chaque armée - action 1 - et solidarité interministérielle dans le cadre de l'action 6 liée aux OPEX (et dont les crédits sont affectés au BOP *OPEX-MISSINT*).

²² En 2023, les surcoûts résultants de ces missions opérationnelles se sont élevés à 494 M€.

²³ Le budget militaire de l'OTAN couvre des dépenses structurelles liées au commandement intégré et des dépenses conjoncturelles liées aux opérations. Le budget d'investissement comprend lui les investissements dans des capacités militaires utilisées de façon permanente et ceux d'ordre conjoncturel dans le cadre de missions ou d'opérations.

Compte tenu des objectifs d'augmentation, à horizon 2030, des budgets de l'OTAN annoncés lors du sommet de Madrid de juin 2022, l'état-major des armées a d'ores et déjà porté en programmation militaire une enveloppe prévisionnelle annuelle de 300 M€ à compter de 2025. Il reste que, compte tenu de la trajectoire prévisionnelle arrêtée par les alliés de l'OTAN, la contribution du ministère des armées à ces deux budgets pourrait passer de 286 M€ en 2024 à 770 M€ en 2030. Une telle augmentation ne peut être gérée en ajustement annuel et aurait nécessité une programmation spécifique en LPM, comme le préconisait la Cour en 2023²⁴.

Dans son rapport sur la contribution de la France à l'OTAN 2013-2022, la Cour a recommandé de créer une sous-action dédiée dans le programme 178, en détaillant la contribution payée par la France : « *Améliorer l'information budgétaire sur la contribution financière du ministère des armées au budget de l'OTAN, en détaillant les éléments constituant la contribution au sein de la sous-action 10 « emploi des forces »* ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'architecture budgétaire de la mission Défense (au sens de sa structuration en programmes, BOP et UO) a peu évolué depuis la mise en œuvre de la LOLF en 2006. Cette structuration résulte d'équilibres de pouvoirs entre les trois grands subordonnés du ministre (CEMA, DGA et SGA), chacun d'entre eux étant responsable de l'un des grands programmes de la mission Défense²⁵.

Appelée à se poursuivre jusqu'en 2030 selon la dernière LPM, l'augmentation des moyens de la mission ces dernières années fait évoluer la part respective des crédits de chacun de ses programmes : ainsi, le programme 212 qui représentait 41 % des crédits de la mission en 2015 n'en représentera plus que 24 % en 2030, au profit du programme 178 (dont la part des crédits passe de 24% à 31%) et du programme 146 (de 31 % à 40%).

Enfin, la mission Défense, premier budget d'investissement de l'État et représentant une part importante de ses crédits de masse salariale, présente des enjeux de soutenabilité majeurs. D'une part, la dynamique d'investissement du ministère a entraîné un accroissement significatif des autorisations d'engagement affectées non engagées (qui atteignaient 30,3 Md€ à fin 2023) et surtout des restes à payer (passés de 52,1 Md€ en 2017 à 97,4 Md€ en 2023). Le volume très significatif de ces derniers, dépenses inéluctables, rigidifie la gestion des crédits de paiements du ministère, et porte un risque de soutenabilité à moyen terme. D'autre part, s'agissant de la masse salariale, le ministère a pris ces dernières années plusieurs mesures de revalorisation et de fidélisation de ses employés, dépenses « soclées » qui risquent d'obérer la capacité du ministère à atteindre sa cible d'effectifs à l'avenir ; enfin, dans un contexte de fortes tensions géopolitiques, la contribution annuelle de la France au budget de l'OTAN est amenée à s'accroître significativement dans les années à venir (passant de 193 M€ en 2022 à 770 M€ en 2030) et les armées françaises contribuent de façon croissante aux opérations de l'alliance sous un format de missions opérationnelles, dont les surcoûts sont pris sous enveloppe sur les BOP des trois armées du programme 178.

²⁴ Cour des comptes, *La participation de la France à l'OTAN : une contribution croissante*, juillet 2023.

²⁵ Respectivement le programme 178 – *Préparation et emploi des forces* pour le CEMA, 146 – *Équipement des forces* pour le DGA, et 212 – *Soutien de la politique de défense* pour le SGA. Le quatrième programme de la mission Défense, le 144 – *Environnement et prospective de la politique de défense*, sous la responsabilité de la DGRIS, représente un volume de crédit bien plus faible que les précédents.

2 L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION DÉFENSE

L'architecture budgétaire de la mission *Défense* est le résultat d'un équilibre entre les différentes composantes du ministère. La mission comporte ainsi un programme piloté par chacun des « grands subordonnés » du ministre des armées. Par taille décroissante, le programme 212 – *Soutien de la politique de défense* (23,7 Md€ de CP en 2023) rassemble les crédits des fonctions de supports transverses, ainsi que l'ensemble des crédits de titre 2 du ministère, sous le pilotage du SGA ; le programme 146 – *Équipement des forces* (16,2 Md€) porte le volet capacitaire du ministère, en ayant la spécificité d'être copiloté par le DGA et le CEMA ; le programme 178 – *Préparation et emploi des forces* (13 Md€) couvre l'activité opérationnelle des forces et est piloté par le CEMA. Un quatrième programme, le programme 144 – *Environnement et prospective de la politique de défense* (1,9 Md€), plus hétérogène, rassemble les crédits de la DGRIS, ceux des études amont de la DGA, et ceux de deux services de renseignement (DGSE et DRSD). Les architectures budgétaires de chacun de ces programmes sont décrites successivement dans ce chapitre.

Deux domaines majeurs sont traités spécifiquement dans la dernière section de ce chapitre : les crédits d'infrastructures et ceux liés au numérique, qui présentent tous deux la spécificité d'être dispersés dans de nombreuses UO des différents programmes de la mission, ce qui soulève des difficultés de gouvernance budgétaire et de pilotage des politiques associées, pourtant à fort enjeu pour le ministère.

2.1 Le programme 212, en soutien de la politique de défense, rassemble l'ensemble des crédits de personnel

Le programme 212 – *Soutien de la politique de défense* s'élève à plus de 23 Md€ de CP en 2023 et rassemble les crédits des fonctions de soutien mutualisés et des politiques transverses au ministère des armées. Il porte également depuis 2015 l'ensemble des crédits de titre 2 du ministère, qui représentent aujourd'hui 94 % des crédits du programme.

2.1.1 Un programme principalement constitué des dépenses de titre 2 du ministère

Le programme 212, dont le RPROG est le secrétaire général pour l'administration, se décompose en 18 BOP de la manière suivante.

D'une part, il comprend cinq BOP rassemblant les crédits hors titre 2 :

- trois BOP portant des crédits de fonctions mutualisées, dont la transversalité justifie un positionnement sous l'égide du secrétariat général : *Systèmes d'information et de communication*²⁶ ; *Culture et patrimoine* (musées nationaux, archives, etc.) ; un BOP *Soutien* rassemblant les crédits des fonctions support de l'administration centrale

²⁶ Qui porte uniquement les crédits des systèmes d'information des applications de gestion, cf. section 2.5.

(communication, affaires juridiques, soutien de l'administration centrale notamment à travers le financement du partenariat public-privé du site de Balard, etc.) ;

- un BOP *Crédits de la politique immobilière*, qui depuis la « nouvelle architecture budgétaire » en 2020 porte, sous la responsabilité de la DTIE, les crédits des infrastructures transverses du ministère (voir *infra*) ;
- un BOP *Accompagnement de la politique des ressources humaines*, qui regroupe les crédits de politique RH hors T2 (crédits de formation, action sociale, mobilité).

D'autre part, il inclut 13 BOP RH qui portent la masse salariale du ministère des armées, rassemblée au sein du programme 212 depuis 2015. Le directeur des ressources humaines du ministère (DRH-MD), responsable du processus ministériel de pilotage du titre 2, assure un rôle de RPROG délégué pour ces 13 BOP²⁷ :

- 10 de ces BOP portent chacun la masse salariale et les emplois d'un des services gestionnaires du ministère (armée de terre, de l'air et de l'espace, marine nationale, DGSE, service de l'énergie opérationnelle, DGA, etc.). Les directeurs des ressources humaines de ces services gestionnaires assument les rôles de RBOP correspondants ;
- le BOP *Personnel civil de la défense* rassemble une partie des emplois et de la masse salariale du personnel civil employé par le ministère (à l'exclusion notamment de la DGSE et de certains personnels civils de la DGA et du SSA), sous la responsabilité du DRH-MD ;
- deux BOP portent des dépenses transverses de personnel : le BOP *Accompagnement des politiques RH* (notamment dépenses liées aux pensions et au chômage du personnel militaire) et le BOP *OPEX-MISSINT* (qui porte les primes et indemnités du personnel intervenant en opérations extérieures et en missions intérieures).

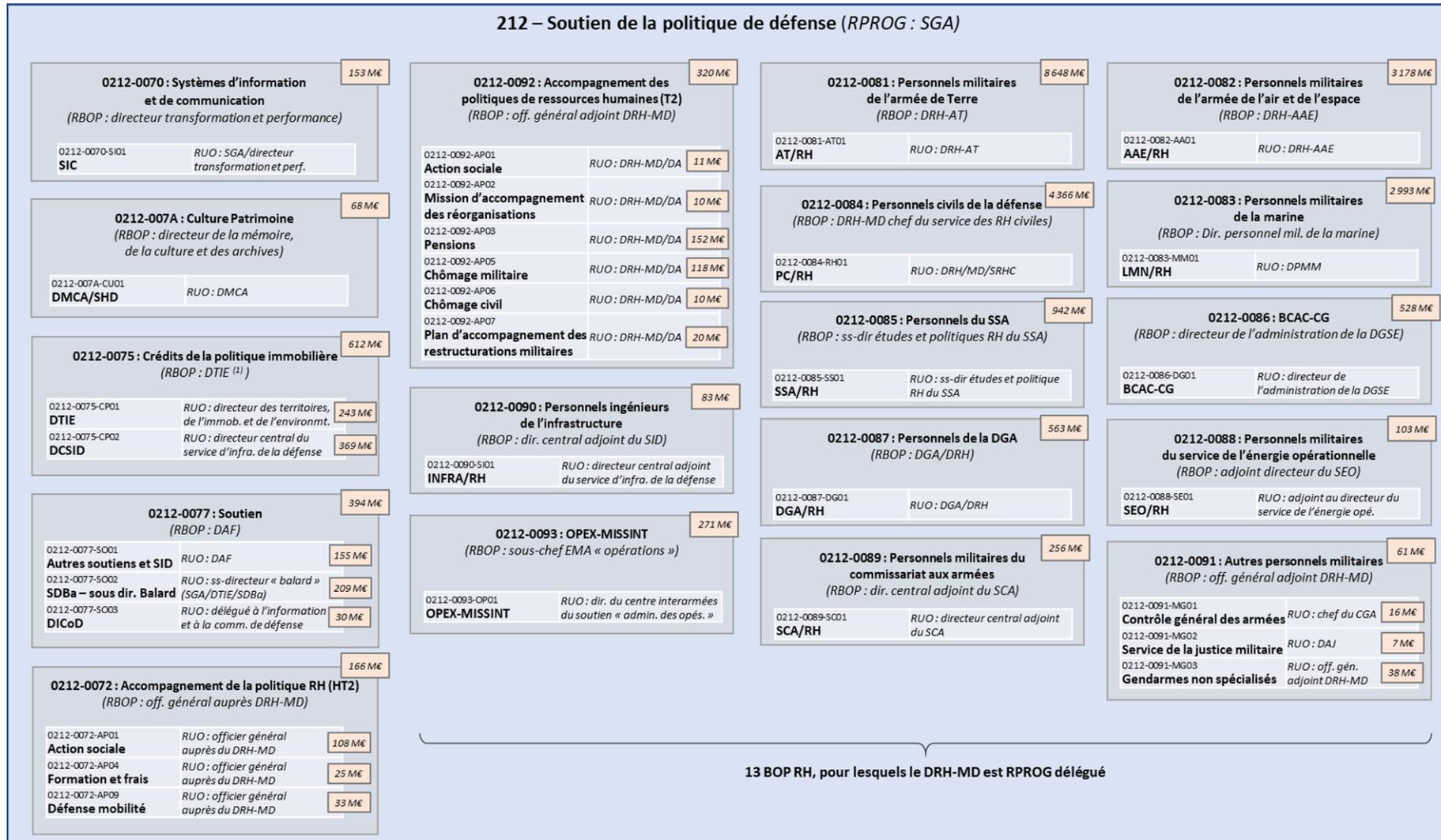
Ces 13 BOP RH concentrent la grande majorité des crédits du programme 212, puisqu'en 2023, ils totalisent 22,3 Md€, soit 94 % des crédits de ce programme.

En pratique les BOP RH (T2) et les autres BOP (hors T2) font l'objet d'une gestion distincte au niveau du programme et de chartes de gestion spécifiques. La DRH-MD assure le rôle de RPROG délégué pour le pilotage des BOP RH, tandis que la sous-direction Déterminants de la dépense et performance de la DAF est RPROG délégué pour les BOP hors T2²⁸.

²⁷ Instruction n°37243/ARM/SGA relative au pilotage du titre 2, du 12 août 2020.

²⁸ Sous l'autorité du RPROG, le RPROG délégué coordonne et conduit les différents travaux de programmation militaire, de budgétisation, de préparation du PLF et de gestion. Le RPROG délégué assure la mise à disposition des ressources aux RBOP en cours de gestion et gère les disponibilités de crédits au niveau du programme. Il représente le RPROG en tant que de besoin dans les réunions et instances financières correspondantes.

Schéma n° 2 : L'architecture budgétaire 2024 du programme 212 – Soutien de la politique de défense



Source : Cour des comptes, d'après données du ministère des armées ; les montants indiqués correspondent aux CP exécutés en 2023

2.1.2 La concentration des dépenses de personnel sur un programme unique a contribué à une meilleure maîtrise de la masse salariale

Contrairement à une organisation classique consistant à budgéter les emplois et la masse salariale sur chaque programme de la mission, le ministère a fait le choix de rassembler à compter de 2015 l'intégralité des crédits de titre 2 au sein de l'unique programme 212.

La situation du ministère des armées ne constitue pas une exception au sein du budget général : à titre d'exemple, au sein la mission *Travail et emploi*, le programme 155 - *Conception, gestion de et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* centralise la masse salariale et l'ensemble des emplois du ministère du travail (administration centrale et réseau des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités). De même, le ministère de l'écologie a rassemblé la gestion de l'ensemble de sa masse salariale et de ses effectifs au sein d'un unique programme 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*, dont 92 % des crédits sont des crédits de titre 2 en 2023. Cependant, les ministères « grands employeurs » au sein de l'État (ministère de l'éducation nationale, ministère de l'intérieur, ministère de l'économie) ont conservé une répartition de leurs dépenses de personnel et des emplois au sein des différents programmes budgétaires de leur périmètre.

Pour le ministère des armées, cette décision d'organisation a été prise à la suite des difficultés graves et récurrentes de pilotage de la masse salariale survenues au début des années 2010 (les crédits de titre 2 votés en LFI étant systématiquement dépassés en gestion, sans que le ministère soit en mesure d'apporter des justifications satisfaisantes à ces écarts), auxquelles s'est ajoutée la situation de crise engendrée par les dysfonctionnements du système d'information de la paie LOUVOIS²⁹.

Dans un premier temps, le suivi budgétaire du titre 2 unifié a été confié à la DAF (la DRH-MD assurant le suivi des effectifs). Toutefois, pour réduire les coûts de coordination, l'ensemble de la responsabilité afférente à la masse salariale et aux effectifs a ensuite été attribué à la DRH-MD, comme RPROG délégué du programme 212, en 2018.

Cette concentration des crédits de titre 2 au sein d'un unique programme est un choix pleinement assumé par le SGA : « *d'une part, elle est un gage de cohérence de la politique RH entre les armées, directions et service ; d'autre part, elle est la condition d'un pilotage professionnel et efficace du T2, en période de sous-exécution comme de sur-exécution* ». La concentration des ressources T2 sur le programme 212 permet en effet au responsable de programme de disposer d'une vision globale sur l'ensemble des travaux de programmation et des leviers infra-annuels nécessaires en gestion pour optimiser les effectifs (dont le plafond est fixé au niveau de la mission *Défense*) et la masse salariale correspondante.

²⁹ La Cour des comptes, dans sa communication à la commission des finances du Sénat de septembre 2013 relative à *La rémunération des militaires*, décrivait ainsi la situation antérieure à la réorganisation budgétaire du T2 : « *Les effectifs et la masse salariale sont dispersés dans 25 budgets opérationnels de programme (BOP) hétérogènes en taille et d'inégale capacité technique à prévoir les besoins de la masse salariale et à suivre la dépense exécutée. Chaque BOP a sa méthode de prévision et ces prévisions sont consolidées au niveau ministériel sans qu'à ce niveau il soit possible de déterminer et synthétiser le faisceau d'hypothèses retenues. Il n'y a pas de correspondance entre les périmètres des BOP dotés d'effectifs et les périmètres des gestionnaires organiques de personnel* ». La Cour soulignait ainsi « *une dynamique salariale non maîtrisée* » et « *des financements supplémentaires récurrents nécessaires à l'équilibre de la masse salariale* », rappelant que « *l'absence de maîtrise du titre 2 a conduit le contrôleur budgétaire et comptable ministériel à apposer un visa négatif sur les documents prévisionnels de gestion du titre 2 en 2011 et 2012* ». Elle concluait : « *il est nécessaire que le ministère des armées revoie la gouvernance et le pilotage de la masse salariale* ».

Effet de ce dispositif, le pilotage du T2 est donc assuré par une équipe unique (de 34 personnels) au sein de la direction des ressources humaines, ce qui favorise la cohérence et la professionnalisation de cette gestion. Cette concentration des compétences de la gestion du T2 apparaît utile dans le cas du ministère des armées, qui se singularise par une très grande diversité de statuts et de régimes, et une gestion des flux de personnel particulièrement complexe, à la fois par le fort niveau d'entrées-sorties et par la rotation continue des effectifs, notamment militaires du fait des avancements de grades.

Telle qu'elle a été précisée dans la charte de gestion du programme 212 – T2, mise à jour en 2020, la comitologie relative au suivi particulier des crédits de personnel est organisée en trois niveaux :

- le comité directeur du T2 présidé par le SGA qui est l'instance de gouvernance et de dialogue ministérielle définissant la politique de prévision et de gestion des dépenses de personnel du ministère. Il réunit le RPROG délégué et les RBOP-RH et « associe » le RFFiM (DAF) et le CEMA ;
- le comité directeur restreint réunit les RBOP-RH des cinq principaux BOP (qui représentent 90% de la masse salariale). Le CEMA « peut y être invité » ;
- les réunions de pilotage du T2 sont les instances d'expertise technique et de production d'informations physico-financières permettant un pilotage des effectifs ou de la masse salariale tant en synthèse que par BOP-RH. Elles se tiennent quatre fois par an en février, juin, octobre et décembre. Le RFFiM et le CEMA « *sont avisés de l'organisation de ces réunions et peuvent être représentés* ».

Comme l'illustre le graphique n°5 ci-dessous, les années 2010 à 2015 ont vu se produire de forts dépassements de crédits de titre 2 en exécution, au regard des crédits votés en loi de finance initiale. Ces dépassements ont diminué sensiblement à compter de la mise en place de la nouvelle organisation, en 2016 et 2017, avant une période de sous-exécution des crédits de titre 2 à partir de 2018.

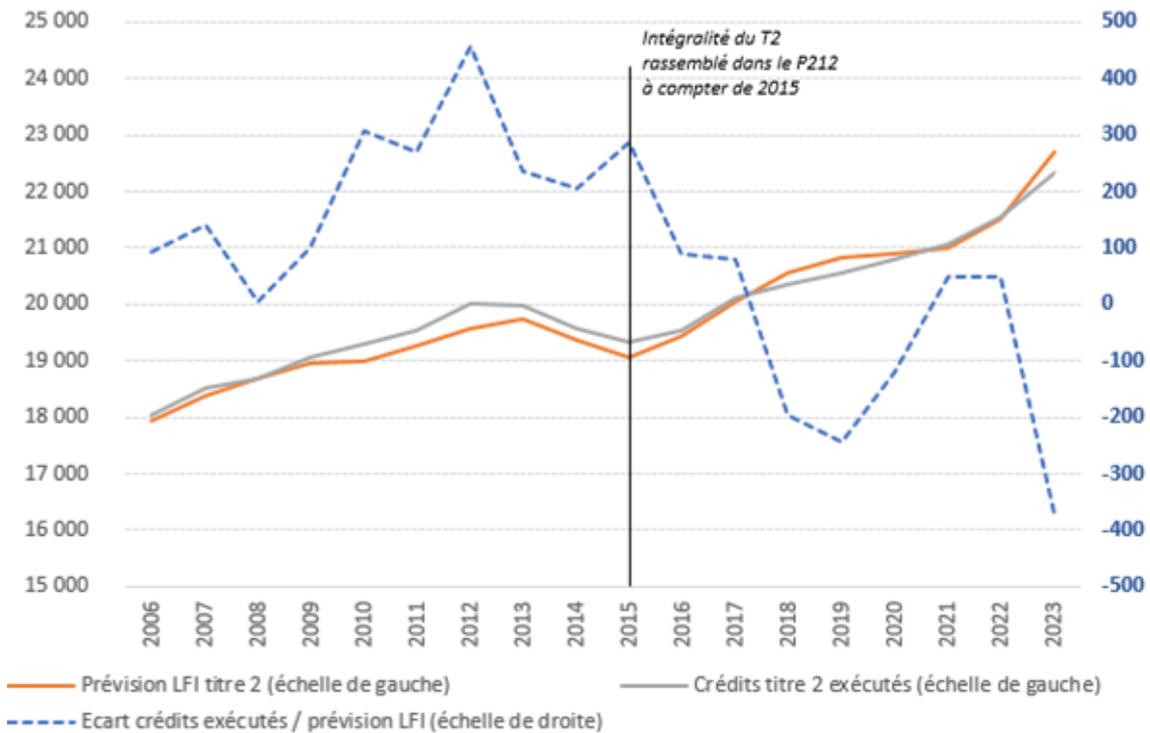
La concentration des crédits de titre 2 du ministère sur le programme 212 en 2015 a pu contribuer à l'amélioration significative des prévisions de masse salariale et à la suppression des dépassements de crédits qu'a connu le ministère des armées aux début des années 2010.

Le contrôle général des armées, dans un rapport de 2021³⁰, établissait un constat similaire et indiquait que, suite à la nouvelle architecture budgétaire, « *les services du ministère des armées ont renforcé leur maîtrise du titre 2* », considérant que « *la nouvelle répartition des rôles entre DAF et DRH-MD est pertinente* » et soulignant les « *résultats objectifs et tangibles* » obtenus en 2019 et 2020 (en particulier en termes d'atteinte des cibles du DPGCEP en matière de ETPE).

Il convient toutefois de mentionner que cette concentration des crédits de T2 a coïncidé avec l'arrêt de la politique de réduction des effectifs du ministère (cf. graphique n°6), ces derniers recommençant à croître à compter de 2015. Cette nouvelle dynamique de croissance des cibles d'effectifs a également pu, indépendamment de l'organisation budgétaire, faciliter à partir de cette date le respect des enveloppes de T2, le ministère n'atteignant pas ses objectifs d'effectifs en raison de difficultés de recrutements et de fidélisation de ses personnels, notamment militaires.

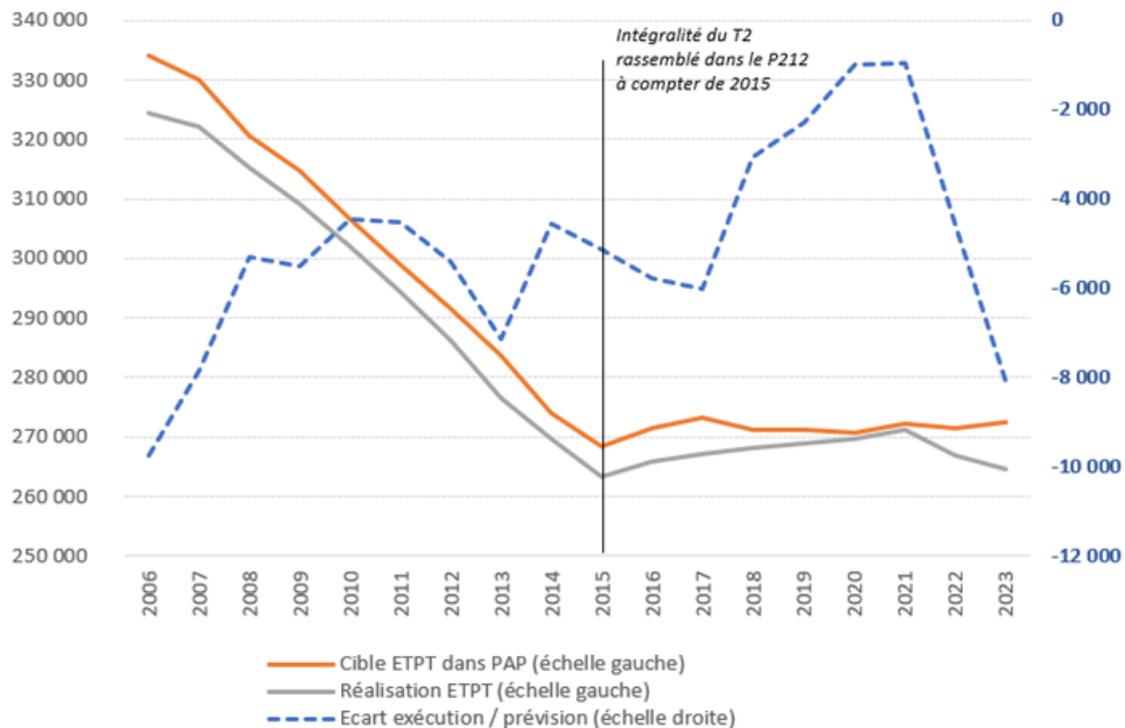
³⁰ Contrôle général des armées, *Rapport définitif sur la maîtrise budgétaire du titre 2 au ministère des armées*, septembre 2021.

Graphique n° 5 : Crédits de titre 2 de la mission *Défense* entre 2006 et 2023 (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après données des rapports annuels de performance ; CAS pension inclus ; prévision LFI titre 2 y compris FdC et AdP

Graphique n° 6 : Effectifs (ETPT) de la mission *Défense* entre 2006 et 2023 (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après données des projets et rapports annuels de performance

2.1.3 La concentration des crédits de T2 sur un programme unique limite la visibilité sur le coût complet des entités du ministère, et le recours à la fongibilité asymétrique

Bien qu'il ait permis d'améliorer les processus de budgétisation de la masse salariale, le choix de regrouper l'ensemble des crédits de titre 2 au sein d'un programme unique pose deux difficultés au regard des dispositions de la LOLF.

D'une part, cette organisation s'écarte de la stricte logique de l'article 7 de la LOLF, qui prévoit une spécialisation des crédits par programme, précisant qu'un programme « *regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ». Ainsi, l'architecture budgétaire du ministère ne permet pas de reconstituer à travers la lecture des documents *ad hoc* (PAP et RAP) le coût global, même approximatif, de chacune des grandes facettes de l'action du ministère, et en particulier de ses composantes majeures que sont les trois armées (Terre, Air et Espace, Marine). En effet, alors qu'elles représentent une part significative des coûts, les dépenses de personnel qui leur sont associées ne sont retranscrites que dans les documents liés au programme 212, suivant une subdivision qui ne correspond pas à celle des actions/sous-actions des autres programmes³¹. Sans doute le recours à une comptabilité analytique permettrait-il de pallier cette difficulté et de reconstituer le coût associé aux différentes structures ou politiques du ministère, mais ce dernier n'en dispose pas à ce jour.

L'organisation budgétaire actuelle du T2 pose donc la question du suivi de la masse salariale relative aux différentes entités que comprend le ministère. En effet, la reconstitution de la masse salariale imputable aux personnels qu'elles emploient est complexe du fait du rattachement des agents et des dépenses qui en découlent à des BOP conçus autour des services gestionnaires desdits agents et non sur les armées, directions et services qui les emploient. Le seul moyen d'y parvenir impliquerait de consolider les données correspondantes pour chaque employeur en les rapprochant, pour chaque catégorie statutaire de personnel, de celles dont disposent les services gestionnaires. Il en résulte une absence de suivi de la masse salariale par employeur (ceux-ci n'étant pilotés que sur leur plafond d'emploi) qui prive le ministère d'un levier de pilotage vertueux, qui inciterait ses entités constitutives à optimiser le pyramidage de leurs effectifs et à prendre en compte le coût des différentes catégories d'agents dans leur gestion RH.

D'autre part, en regroupant l'ensemble des BOP RH au sein du programme 212, le ministère introduit un biais en matière de fongibilité asymétrique des crédits. En effet, elle prive les responsables d'entités de la possibilité de réaliser en cours de gestion une réaffectation de crédits de titre 2 non consommés vers d'autres titres au sein de leur périmètre. De tels arbitrages ne peuvent se faire, sauf décret de virement, qu'entre BOP du programme 212.

L'analyse des mouvements de fongibilité asymétrique mis en œuvre par le ministère depuis 2015 (tableau ci-dessous) montre que celle-ci est en pratique très réduite en volume (à

³¹ Le découpage par actions / sous-actions des crédits de titre 2 du programme 212, tel que présenté dans les PAP et les RAP, permet néanmoins d'apprécier l'effort financier consenti au profit des composantes majeures que sont les trois armées. À titre d'exemple les crédits de titre 2 de l'action n°55 « préparation des forces terrestres » recouvrent les rémunérations de l'ensemble des effectifs concourant aux missions de l'armée de terre, tous corps statutaires confondus. Par ailleurs, le regroupement du T2 au sein d'un programme unique permet de porter et de rendre compte au Parlement d'une politique de ressources humaines unifiée et cohérente.

l'exception de l'année 2016), et qu'elle s'effectue au bénéfice d'autres BOP du programme 212, généralement transversaux (sans recherche de cohérence entre le BOP RH à l'origine des crédits et le BOP qui en bénéficie).

Tableau n° 2 : Mise en œuvre de la fongibilité asymétrique par le ministère des armées depuis 2015

<i>Année</i>	Mouvements de fongibilité asymétrique
2015	1 mouvement de 20,4 M€
2016	5 mouvements pour 44,9 M€ (crédits consacrés au financement de la formation des apprentis, aux investissements d'informatique et aux autres actions de soutien du programme, mutualisées au profit de l'ensemble des armées, directions et services).
2017	1 mouvement pour 11,5 M€ (financement d'opérations d'infrastructure – maintenance de la force océanique stratégique, rénovation du système électrique de la base navale de Brest et maintenance lourde d'infrastructure générale) et le paiement de factures relatives à des prestations d'entretien des bâtiments au profit des PME-PMI (plomberie, peinture, électricité...).
2018	1 mouvement pour 2,5 M€ (crédits initialement budgétés sur le titre 2 dans l'attente de la définition précise du contenu physique du « Plan famille » ; celui-ci ne contenant in fine aucune dépense de personnel, cette ressource a été allouée à Défense Mobilité pour l'accompagnement des conjoints de militaires et a permis de financer des actions de formation).
2019	Néant
2020	Néant
2021	1 mouvement pour 0,005 M€.
2022	1 mouvement pour 0,2 M€.
2023	2 mouvements pour 6,3 M€ (dont 6,1 M€ pour couvrir le transfert des prestations en espèces et de l'allocation versée en cas de rechute d'une blessure ou d'une maladie imputable aux services militaires vers la CNMSS ; et -0,2 M€ réalisé en fin de gestion).

Source : Cour des comptes, d'après données des rapports annuels de performance

Ces deux limites de l'architecture des crédits de T2 au sein du ministère des armées (en matière de reconstitution des coûts complets et en matière de fongibilité) ne sont toutefois pas de nature à remettre en question une organisation qui a le mérite de la simplicité et a permis d'améliorer la qualité de la programmation et de la gestion du T2, domaine à fort enjeu de soutenabilité pour la mission *Défense*.

2.1.4 Le pilotage mutualisé du T2 n'en rend pas moins envisageable de procéder à des ajustements au plan de sa gestion

Il apparaît que l'architecture budgétaire actuelle n'est pas contestée par les différentes entités du ministère. Pour autant, certaines évolutions de gestion de la masse salariale pourraient être envisagées afin de redonner davantage de souplesse aux armées et services, dans une logique de responsabilisation des RBOP.

Le cadrage de la gestion par la DRH-MD des différents BOP RH se caractérise en effet par une forte rigidité, liée à une subdivision de chaque BOP en plusieurs enveloppes peu fongibles entre elles : les crédits de T2 sont ainsi répartis selon le référentiel d'activité Chorus en « agrégats » (dépenses liées aux effectifs en activité - socle, dépenses non liées aux effectifs en activité - hors socle, OPEX, CAS Pensions), eux même subdivisés en fonction de l'objet

précis de la dépense (solde ou traitement brut, type d'indemnité, mesures catégorielles, dépenses de guichet, etc.)³². La programmation et l'exécution du cycle budgétaire sont retracées suivant ce référentiel, les RBOP ne pouvant en pratique réaliser de fongibilité entre ces différentes enveloppes de leur propre initiative, sans accord préalable du RPROG délégué. C'est en particulier le cas pour les différentes primes et indemnités³³ qui font chacune l'objet d'un cadrage et d'un suivi différencié en programmation et en gestion, à la fois en nombre et en volume, sans que les RBOP RH ne puissent de leur propre initiative ajuster la répartition des montants alloués à chaque type de primes. Le SGA justifie ces contraintes par le cadre réglementaire dans lequel s'inscrivent les dépenses de masse salariale, et par la nécessité de contrôler l'équilibre entre engagements de court terme (par exemple les primes d'indemnités opérationnelles) et engagements de long terme (par exemple les primes de qualification) qui emportent des conséquences sur les années suivantes.

Cependant, un assouplissement de certaines de ces contraintes de gestion, dans le respect du cadre réglementaire relatif aux indemnités et tout en préservant la capacité du DRH-MD à maîtriser la masse salariale du programme et à piloter les paramètres de niveau ministériel (schéma d'emploi, plan catégoriel), permettrait de donner aux RBOP-RH les marges de manœuvre associées à leurs responsabilités budgétaires et la capacité d'optimiser les dépenses à leur main. Dans une considération similaire, le rapport du CGA de 2021 relatif au titre 2 cité précédemment recommandait déjà d'améliorer la qualité du dialogue de gestion avec les BOP RH, « *au travers, simultanément, d'une réintroduction d'une plus grande part de confiance dans les échanges entre acteurs, d'une recherche de leur responsabilisation effective et d'une consolidation du contrôle interne de deuxième niveau* ».

Dans sa réponse à la Cour, le ministère des armées a indiqué avoir demandé au contrôle général des armées, dans le cadre d'une nouvelle mission sur le pilotage des effectifs et du titre 2, de préciser les possibilités qui pourraient être accordées aux RBOP RH, dans le respect des objectifs de maîtrise de la masse salariale.

Par ailleurs, le rôle de l'état-major des armées, qui n'est responsable d'aucun BOP RH contrairement à chacune des armées, est aujourd'hui limité en matière de pilotage du T2. Ainsi, il est « *informé des orientations budgétaires* »³⁴, « *rendu destinataire des documents de gestion* » et « *participe aux comités directeurs du T2* ». Le périmètre de responsabilité effectif du CEMA reste circonscrit aux travaux de programmation militaire pluriannuelle, pour lequel il s'appuie sur les armées et services qui ont la main sur les sous-jacents de la dépense, directement liée à leur activité.

Afin de permettre au CEMA de pleinement exercer ses responsabilités en matière de programmation et de gestion des effectifs et de la masse salariale de son périmètre d'emploi³⁵, l'état-major des armées a créé en 2024 en son sein un rôle d'officier général en charge de la stratégie RH. Celui-ci aura pour mission de mieux coordonner les besoins des armées et

³² Charte de gestion du titre 2 du programme 212.

³³ ISAO – indemnité de sujétion d'absence opérationnelle, PCSMIL – prime de compétence spécifique des militaires, IGAR – indemnité de garnison, ICT – indemnité compensatrice provisoire, PLS - Primes de liens au service, 3PM – prime de parcours professionnels des militaires, PCS – primes de compétence spécifiques, etc.

³⁴ Charte de gestion du titre 2 du programme 212, 2^{ème} édition - 2020.

³⁵ L'instruction 210214/ARM/SGA/DRH-MD du 18 juillet 2019 relative à l'organisation, à la gouvernance et aux processus de la fonction ressources humaines au sein du ministère des armées dispose ainsi que le CEMA « *fixe les priorités opérationnelles devant être prises en compte et arbitre sur son périmètre d'emploi le dialogue entre employeurs et gestionnaires, sans effet d'éviction en dehors de son périmètre* » et « *participe à la définition de la politique des ressources humaines du ministère* ».

d'articuler les priorités capacitaires et la gestion des compétences et des effectifs. Pour qu'il puisse pleinement remplir ce rôle de coordination, l'officier général de l'EMA en charge de la stratégie RH devra être associé plus étroitement aux travaux de budgétisation et de gestion du T2, et pouvoir peser sur les arbitrages en matière de schémas d'emploi entre les trois armées.

Recommandation n° 1. (SGA, CEMA) Donner davantage de marges de manœuvre aux RBOP-RH du programme 212.

2.2 Le programme 146 : une organisation très centralisée, adaptée aux grands programmes d'armement

Le programme 146 - *Équipement des forces* représente en masse le deuxième ensemble de crédits de la mission *Défense* avec 16,2 Md€ de CP en 2023, et en proportion de l'ensemble des crédits, il a vocation à croître sensiblement dans le cadre de la LPM.

Le découpage de la mission *Défense* se caractérise par la distinction entre le fonctionnement des forces (programme 178) et leur équipement (programme 146). Ce dernier vise ainsi à « *mettre à disposition des armées les armements et matériels nécessaires à la réalisation de leurs missions. Il concourt par ailleurs au développement et au maintien du savoir-faire des industriels français ou européens* »³⁶. À ce titre il est composé à 76 % de dépenses d'investissement (titre 5), et constitue le seul programme de cette nature dans tout le budget de l'État. Son architecture tient compte de cette spécificité.

Seconde singularité de ce programme, celui-ci relève de deux co-responsables (co-RPROG), le CEMA et le DGA, bien que le pilotage de la gestion du programme soit dans les faits principalement à la main du DGA.

2.2.1 Une organisation budgétaire simple, centralisée et efficace mais difficilement lisible

Le périmètre du programme 146 se confondant avec le champ d'activité de la direction générale de l'armement (DGA), la structure du programme reflète l'organisation mise en place par celle-ci pour la conduite des programmes d'armement³⁷ :

- au cœur du programme 146 dont ils représentent 96 % des crédits, neuf BOP sont consacrés aux programmes d'armement et programmes d'infrastructure associés, rassemblés par destination ou par objets cohérents (équipements de l'armée de terre, de la marine, hélicoptères, sous-marins, etc.). Le périmètre de chacun de ces BOP correspond à une « unité de management » ou à une agence de la direction des

³⁶ Ministère des armées, *Projet annuel de performance du programme 146*, 2024.

³⁷ L'organisation décrite ici et illustrée dans le schéma qui suit est l'architecture 2024 du programme 146. Celui-ci a connu quelques évolutions début 2024 dans le cadre du programme *Impulsion DGA* (regroupement de certaines UO du BOP *DGA*, création du BOP *Soutien pays tiers*, ventilation du BOP *AMS* sur d'autres BOP préexistants, etc.).

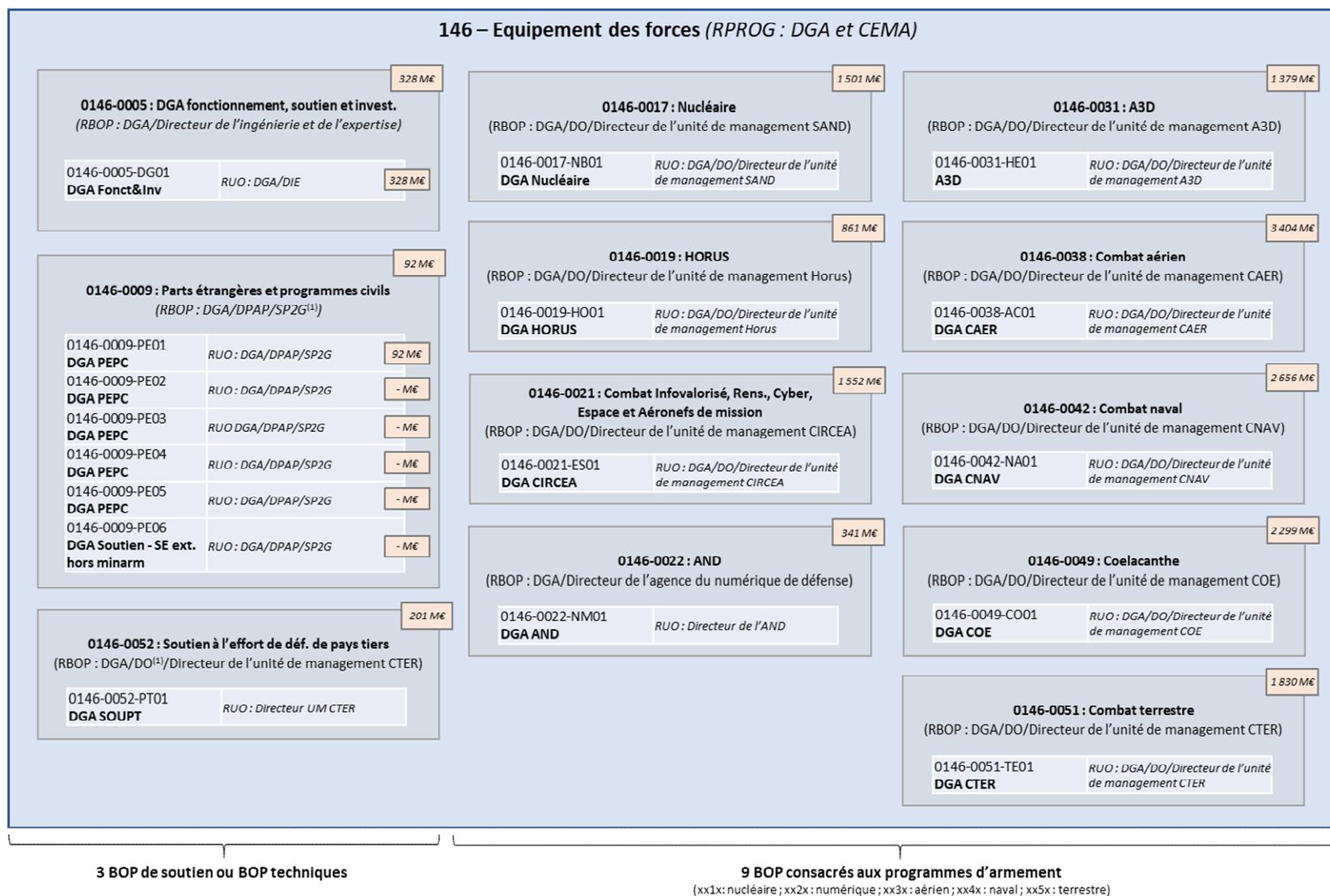
opérations du MCO et du numérique (DOMN) de la DGA, et les directeurs de ces unités de management et agences assurent la responsabilité de RBOP ;

- deux BOP portent les crédits de soutien de la DGA et certaines activités spécifiques : *DGA fonctionnement*³⁸ et *Parts étrangères et programmes civils*³⁹
- un BOP particulier *Soutien à l'effort de défense de pays tiers*, utilisé notamment pour le soutien à l'Ukraine (dons de matériels) et qui fait l'objet d'une activité budgétaire spécifique.

³⁸ BOP de soutien dédié principalement au fonctionnement courant (259 M€ en 2023) et aux opérations d'investissement dans les moyens d'essai non directement liés à une opération d'armement (61 M€).

³⁹ BOP technique pour les opérations impliquant des transferts financiers intergouvernementaux ou interministériels (ex. financement de l'institut franco-allemand de recherche de Saint-Louis) ; ce BOP ne fait pas l'objet d'attribution de crédits en LFI.

Schéma n° 3 : L'architecture budgétaire 2024 du programme 146 – Équipement des forces



Source : Cour des comptes, d'après données du ministère des armées ; les montants indiqués correspondent aux CP exécutés en 2023

Note : l'architecture budgétaire du programme ayant évolué début 2024, certains de ces montants sont reconstitués

En dépit du volume budgétaire très important du programme 146 (16,2 Md€), sa structuration et son organisation sont très centralisées.

La DGA a privilégié une architecture budgétaire simple avec seulement neuf BOP d'armement qui ne comportent qu'une unique UO, dont la gouvernance se confond avec celle du BOP. Parmi ces BOP/UO, six portent un volume de crédit supérieur à 1 Md€, dont deux supérieurs à 2 Md€, soit davantage que nombreux programmes LOLF de l'État. Cet effet de masse dans la répartition des crédits assure à la DGA une grande souplesse de pilotage, en particulier pour réaliser des arbitrages et réallocations en cours de gestion, les grands programmes d'armement étant par nature exposés à des aléas importants en matière calendaire et budgétaire. Toutefois, cette massification des crédits rend difficile le suivi de la gestion du programme par les instances de contrôle et d'évaluation, et limite la maille d'analyse du RFFiM. L'information de ce dernier provient principalement de la mise en œuvre de l'instruction relative à la gouvernance des programmes d'investissements⁴⁰, qui prévoit sa participation à la commission d'examen des investissements⁴¹.

La gouvernance et la gestion des crédits sont également très centralisées au niveau du RPROG DGA, en particulier au sein de la sous-direction de la programmation, de la gestion et de la gouvernance financière (SP2G) de la direction de la préparation de l'avenir et de la programmation (DPAP). Cette sous-direction, d'une cinquantaine de personnes, réalise à la fois le pilotage du programme ainsi que la gestion budgétaire des différents BOP qui le composent (via des équipes d'adjoints finances localisés auprès des RBOP/RUO). En particulier, elle assure la gestion centralisée des crédits de paiement, puisque les CP ouverts en début d'année sont conservés techniquement au niveau du programme et ne sont transférés dans les BOP qu'au moment de leur consommation, ce qui constitue une pratique singulière. De manière similaire, la comitologie budgétaire est concentrée au niveau de la DPAP (en association avec EMA/PPE en tant que représentant du co-RPROG CEMA), cette direction conduisant le dialogue de gestion avec la DAF.

Le rôle budgétaire des directeurs d'unité de management ou d'agence (qui sont à la fois RBOP et RUO) est principalement limité à la planification et la mise en œuvre des engagements des crédits en cohérence avec le calendrier opérationnel des programmes d'armement. Ils sont pour cela assistés par les adjoints finances délégués par la DPAP mentionnés précédemment.

Ici encore, l'objectif est d'assurer une souplesse maximale et une professionnalisation de la gestion budgétaire (concentrée au sein d'une équipe unique pour le programme), afin d'optimiser la consommation des crédits tout en laissant les RBOP/RUO focalisés sur la conduite des opérations d'armement. Cette organisation, si elle a le mérite d'être adaptée à la nature particulière d'un programme 146 portant de lourdes et complexes opérations d'investissement, limite en revanche fortement les responsabilités budgétaires réelles des RBOP/RUO, ce qui les singularise par rapport aux recommandations génériques du RRCBE⁴².

⁴⁰ Instruction n°100/ARM/CAB relative aux opérations d'investissement du ministère des armées, février 2019.

⁴¹ Les crédits des grands programmes d'armement peuvent également dans une certaine mesure être suivis sous Chorus à travers leur rattachement à des tranches fonctionnelles spécifiques au sein d'activités dédiées.

⁴² Direction du budget, *Recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État*, p.25 : « les acteurs de la gestion, définis dans le décret GBCP, doivent réaliser différents documents budgétaires, mettre en œuvre la programmation par activité, piloter un programme, un BOP ou une UO et rendre compte de la gestion ».

2.2.2 Le DGA joue un rôle prépondérant dans la gouvernance opérationnelle du programme 146

Cas unique au sein de l'État et exception au principe d'unicité de la responsabilité budgétaire⁴³, le programme 146 a pour caractéristique particulière d'être « co-piloté » par le CEMA et le DGA, au titre de la nécessité d'assurer une étroite cohérence entre les équipements des armées, leur environnement capacitaire (doctrine, organisation, ressources humaines, soutien) et leur emploi.

Les modalités de gouvernance du programme 146 sont définies dans la « charte financière » du programme. Celle-ci s'appuie sur les attributions respectives du CEMA et du DGA qui sont complémentaires en matière d'équipement des forces et sont fixées par le code de la défense⁴⁴. Elle prévoit en effet que : *« la responsabilité du CEMA s'exerce particulièrement au titre de ses attributions dans la définition du format des armées et l'atteinte des capacités fixées par les objectifs de la Loi de Programmation Militaire. Il identifie les capacités nécessaires aux armées pour remplir leurs missions actuelles et futures et en déduit les orientations à suivre pour la programmation et la gestion des opérations d'armement, dont il garantit la cohérence capacitaire. Il est responsable de la définition du besoin opérationnel et de l'adéquation de la programmation financière avec ce besoin. »*

La responsabilité du délégué général pour l'armement s'exerce particulièrement au titre de l'équipement des forces, de la préparation de l'avenir et de la programmation, de la politique ministérielle de l'innovation et de la politique industrielle. Il contribue à la conception de la capacité globale de l'outil de défense, assure la cohérence des opérations d'investissement qui lui sont confiées et participe à la préparation de la planification et de la programmation militaire conduites par le chef d'état-major des armées et à la préparation du budget de la défense conduite par le secrétaire général pour l'administration. Il est responsable de la maîtrise des coûts, des délais et des performances des opérations d'armement. »⁴⁵.

Concrètement, le copilotage du programme se traduit par une comitologie bicéphale à plusieurs niveaux, avec un comité de direction du programme coprésidé par le CEMA et le DGA⁴⁶ et un comité de pilotage du programme coprésidé par le sous-chef « plans » de l'EMA et le DPAP (DGA)⁴⁷. L'instruction des dossiers de ces instances est assurée par un organe exécutif spécifique, le « secrétariat commun du programme », constitué d'un bureau de la DPAP et d'une cellule de l'état-major des armées (relevant de l'équipe du sous-chef plans)⁴⁸.

Cette organisation est à mettre en parallèle avec celle, préexistante, de la gouvernance des programmes d'armement qui associe également l'état-major des armées : pour chaque

⁴³ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, art. 70 : « Pour chaque programme, un responsable est désigné par le ministre à la disposition duquel les crédits du programme ont été mis ».

⁴⁴ Code de la défense, article D3121-9 sur les responsabilités du CEMA, et décret n° 2009-1180 du 5 octobre 2009 fixant les attributions et l'organisation de la direction générale de l'armement.

⁴⁵ Charte financière du programme 146 « équipement des forces », version mise à jour le 24 avril 2024.

⁴⁶ Le comité de direction, qui se réunit deux fois par an, approuve les budgets des BOP et fixe des objectifs de performance aux responsables de BOP et aux officiers de cohérence des programmes. Il vérifie que ces objectifs sont atteints.

⁴⁷ Le comité de pilotage se réunit deux à trois fois par an et instruit les dossiers nécessaires aux décisions du CODIR. Il inscrit l'activité des BOP dans une démarche pluriannuelle à moyen terme, cohérente avec les exercices de programmation, et dans une démarche à court terme, de préparation et d'exécution du budget.

⁴⁸ Notons que ces deux cellules du secrétariat commun, bien que collaborant étroitement, ne sont toutefois pas colocalisées au sein des bureaux de Balard.

programme, un « officier de cohérence », nommé par le CEMA et affecté à l'état-major des armées⁴⁹, participe à l'examen et au suivi des données physico- financières concernées.

Pour autant, dans la pratique, le DGA n'en joue pas moins un rôle prépondérant dans la gouvernance du programme étant donné que l'expertise physico-financière se trouve concentrée au sein de ses services.

En effet, les processus de gestion budgétaire sont mis en œuvre par les RBOP, nommés par la DGA (les officiers de cohérence de programme ne partagent pas leurs prérogatives budgétaires), et surtout par les équipes de la DGA/DPAP qui dispose des outils de synthèse et de gestion, des processus de remontée d'information (notamment grâce aux adjoints finance au sein de chaque BOP/UO⁵⁰) et des personnels compétents qui sont indispensables au pilotage du programme.

De même, en matière d'exécution financière, le représentant du pouvoir adjudicateur (DGA/DOMN/service des achats) et le service exécutant (DGA/DPAP/SEREBC⁵¹) sont à la DGA, conférant de fait un rôle particulier au RPROG/DGA dans la régulation des engagements en gestion et dans le pilotage des CP. La saisie des données dans CHORUS est également très majoritairement assurée par la DGA au travers du SEREBC, et la partie DGA du secrétariat commun du programme 146 est l'interlocuteur au quotidien du RFFiM pour le pilotage budgétaire du programme.

Dans cette organisation qui confie au DGA toute l'exécution financière, la majeure partie de la gestion, et une part de la programmation, la co-responsabilité du CEMA est principalement mise en œuvre en programmation (travaux de LPM et d'A2PM), ainsi qu'en gestion à travers la préparation des CODIR/COPIL du programme 146 au sein du secrétariat commun du programme. La cheville ouvrière de cette implication est la division *plans programmation évaluations* de l'EMA, qui représente également le CEMA en commission d'examen des investissements. Enfin, l'EMA pèse également dans la programmation en exprimant les besoins capacitaires par le travail de la division COCA au sein de laquelle se trouvent les officiers de cohérence de programme.

S'il reconnaît que le copilotage du programme est exercé en pratique de façon asymétrique, l'état-major des armées indique se satisfaire de cette situation, estimant que l'information et les leviers de gouvernance dont il dispose sur le programme 146 sont suffisants pour lui permettre d'exercer ses responsabilités en matière de cohérence capacitaire et d'équipement des forces : « *Au bilan, le modus vivendi particulier de la coresponsabilité du programme 146 est éprouvé, efficace et satisfaisant. Vu de l'EMA, la coresponsabilité du programme n'est pas de nature à constituer un frein à l'accélération de certains développements de solutions capacitaires à des exigences opérationnelles de plus en plus évolutives. Au contraire, cette dyarchie permet de croiser les visions opérationnelles et industrielles, résultant dans l'identification de priorités équilibrées* ».

⁴⁹ Au sein de la division cohérence capacitaire (COCA).

⁵⁰ Qui s'appuient eux même sur des relais DGA au sein de chaque programme d'armement qui en suivent la gestion : les « spécialistes gestion programme » et les « spécialistes management qualité programme ».

⁵¹ Service de l'exécution budgétaire et des comptabilités des opérations d'armement.

Par ailleurs, la complexité administrative engendrée par ce double pilotage semble maîtrisée, et bien que celui-ci ait conduit à des doublons dans les équipes budgétaires DGA et EMA, ceux-ci restent très limités⁵².

2.3 Le programme 178, reflet de la complexité de l'organisation des armées

Le programme 178 – *Préparation et emploi des forces*, sous la responsabilité du CEMA, vise à satisfaire aux exigences d'emploi et de préparation des forces définies par les contrats opérationnels des armées. Il rassemble près de 13 Md€ de crédits en 2023 (dont les deux tiers sont concentrés dans les BOP des trois armées - *Terre, Air, Marine*) et a vocation à croître de plus de 50 % sur la période de la LPM 2024-2030.

L'architecture de ce programme reflète l'organisation des forces en trois armées auxquelles s'ajoutent de nombreuses entités interarmées (en particulier pour les soutiens), elles-mêmes subdivisées par zone géographique.

Il en résulte une organisation budgétaire complexe et un émiettement des crédits entre de nombreux BOP et UO, source de lourdeurs administratives et qui ont pour conséquence de priver l'état-major des armées d'un effet de masse en gestion. Cette organisation budgétaire très matricielle, non alignée avec l'organisation hiérarchique des armées, combinée à des processus parfois lourds et complexes, est susceptible de conduire à une certaine déresponsabilisation des commandements organiques.

2.3.1 Une architecture reflet des équilibres entre les trois armées et l'interarmement des soutiens et de l'emploi des forces

La structuration du programme 178 est le reflet d'une certaine complexité de l'organisation des armées, aggravée par des processus de gestion également complexes.

La mise en place de la LOLF au sein du ministère au début des années 2000 a coïncidé avec une dynamique de renforcement des pouvoirs transversaux du CEMA par rapport à chacune des armées⁵³. L'intégration des crédits affectés à la préparation et à l'emploi des forces dans un programme unique placé sous la responsabilité du CEMA avait ainsi pour objectif de renforcer la coordination interarmées et de répondre à l'exigence de cohérence capacitaire entre les armées et leur activité.

⁵² Au sein de la division plans programmation et évaluation (PPE) de l'état-major des armées, un bureau de 7 officiers supérieurs représente le CEMA au secrétariat commun du 146 (source : organigramme EMA au 16 mai 2024).

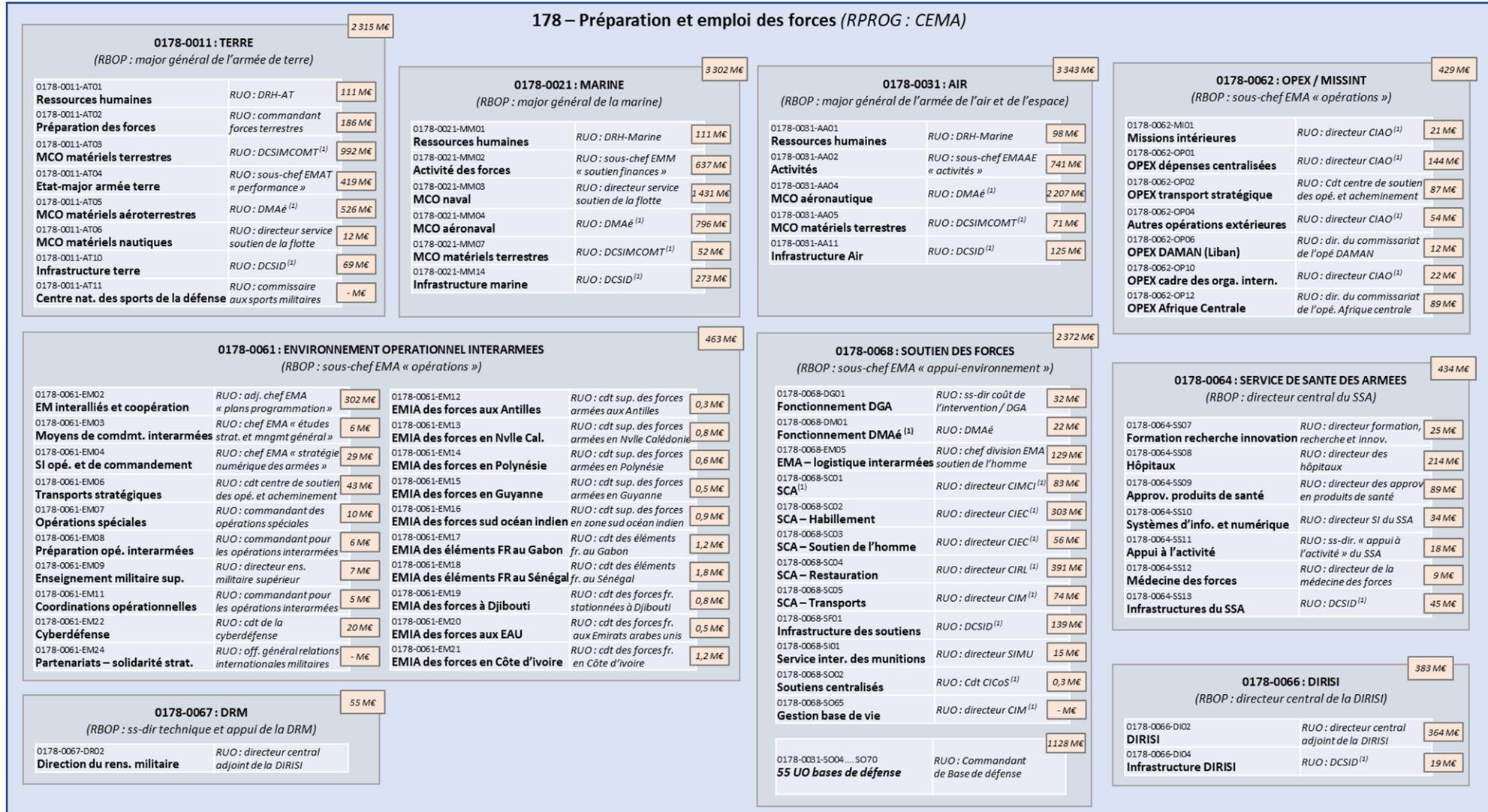
⁵³ En particulier, le décret n°2005-520 du 21 mai 2005 fixant les attributions des chefs d'état-major affirme la prééminence du CEMA sur les chefs d'état-major des trois armées et lui donne les moyens d'exercer cette autorité afin de s'assurer de la cohérence de la capacité opérationnelle des trois armées. Il prévoit que le CEMA s'assure de la cohérence des plans et des ressources humaines, financières et matérielles consacrées à la défense. Cette dynamique de renforcement du rôle du CEMA a ensuite été prolongée en 2009 par le décret n° 2009-869 du 15 juillet 2009 relatif aux attributions du ministre de la défense, du chef d'état-major des armées et des chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air.

La cartographie du programme 178 est ainsi le fruit d'un équilibre entre, d'une part, l'autonomie des chefs d'état-major d'armées, et, d'autre part, le rôle intégrateur du CEMA.

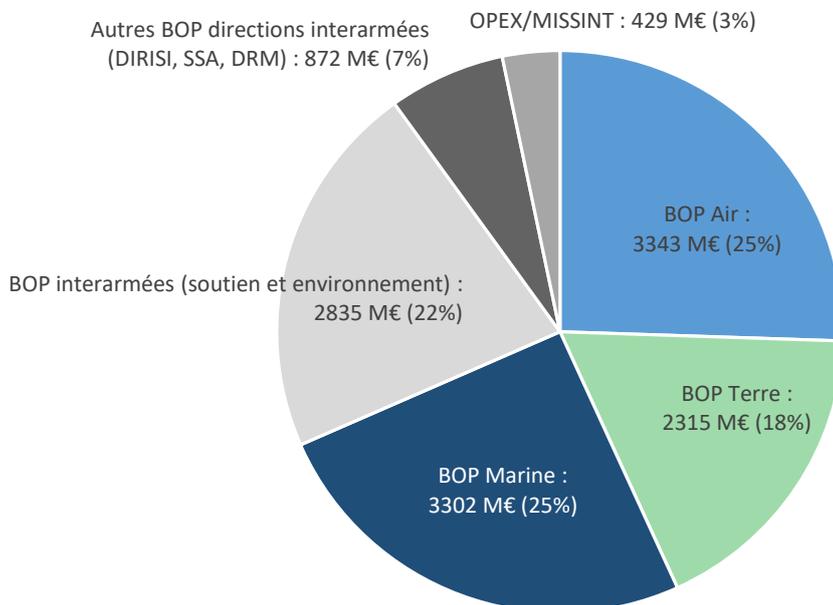
L'autonomie des chefs d'état-major d'armées se traduit budgétairement par le fait que chacune des trois armées a conservé un BOP dédié, ces trois BOP réunis représentant deux tiers de la surface budgétaire du programme (9,0 Md€ sur 13,1 Md€ en CP exécutés 2023 – cf. schéma ci-dessous). Ils sont principalement constitués des crédits de maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres, aéronautiques et nautiques (les crédits de MCO représentent 6,1 Md€ soit 68 % des crédits des BOP d'armées), et dans une moindre mesure des crédits de préparation des forces (qui représentent 1,6 Md€ soit 17 % des crédits des BOP d'armées).

Le rôle intégrateur du CEMA se traduit quant à lui par l'existence au sein du programme 178 de six BOP interarmées, qui rassemblent les crédits des soutiens mutualisés (en particulier les crédits gérés par le service du commissariat aux armées – pour l'habillement, la restauration, les transports, etc. – et les crédits gérés par les bases de défense), les crédits relatifs à l'environnement opérationnel interarmées (le BOP correspondant intégrant notamment la contribution de la France à l'OTAN) et ceux de trois directions interarmées (le service de santé des armées, la DIRISI, et la direction du renseignement militaire).

Schéma n° 4 : L'architecture budgétaire 2024 du programme 178 – Préparation et emploi des forces



Source : Cour des comptes, d'après données du ministère des armées ; les montants indiqués correspondent aux CP exécutés en 2023

Graphique n° 7 : Répartition des crédits du programme 178 dans les différents BOP (CP exécutés 2023)

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

Les différents soutiens ne sont donc pas tous traités de manière identique du point de vue de l'architecture budgétaire : l'administration générale et les soutiens communs, la restauration, l'habillement ou l'entretien courant des infrastructures sont intégralement mutualisés au sein du BOP *Soutien des forces* ; tandis qu'il n'y a pas, sur le plan de la cartographie budgétaire, de BOP interarmées du MCO aéronautique (la direction de la maintenance aéronautique – DMAé – étant RUO sur les trois BOP d'armée, et donc dépourvue de capacité de fongibilité entre armées).

Le ministère considère que cette situation hétérogène est logique au regard des équilibres institutionnels existants : dans l'exemple ci-dessus, la mise en place d'un BOP sur le MCO aéronautique aurait ainsi pour effet de modifier radicalement les rapports entre les armées et la DMAé, avec un BOP *Air* qui serait réduit des deux tiers et un BOP *DMAé* qui aurait une surface financière très supérieure.

Par ailleurs, l'analyse de la gestion fait apparaître plusieurs pratiques qui reflètent une transversalité limitée mais réelle dans le pilotage du programme. Ainsi, une partie des crédits de paiement sont conservés au niveau du RPROG, donc du CEMA, comme provision permettant de faire face aux aléas de gestion (200 M€ de CP en 2024). De même, un volume significatif d'autorisations d'engagement est piloté au niveau du RPROG pour préserver de la souplesse dans la gestion de certains marchés pluriannuels (réallocation d'éventuelles marges dégagées) et pour en maîtriser la consommation.

En outre, plusieurs réallocations de ressources entre BOP sont réalisées au cours de la gestion : ainsi en 2023, 36 M€ d'AE et 97 M€ de CP ont été transférés entre les différents BOP

du programme 178⁵⁴. Ces mouvements ne concernent certes que 0,7 % des crédits du programme (en CP), mais il est remarquable qu'ils bénéficient principalement aux six BOP interarmées au détriment des trois BOP d'armées⁵⁵, preuve d'une certaine capacité d'arbitrage au niveau du RPROG.

2.3.2 Un émiettement des crédits entre de nombreux BOP et UO

Le programme 178 s'articule autour de neuf BOP, eux même subdivisés en un total de 123 UO (cf. schéma *supra*). Cette granularité très fine (le programme compte plus des deux tiers du nombre total d'UO de la mission *Défense*) est particulièrement marquée pour les BOP *Environnement opérationnel interarmées* et *Soutien des forces*, qui comportent des UO correspondant à des subdivisions géographique (UO bases de défense et UO des états-majors interarmées en outre-mer et en Afrique). Elle a pour conséquence un grand nombre d'UO portant un volume très faible de crédits : 30 UO ont ainsi un budget inférieur à 10 M€, dont 8 inférieurs à 1 M€⁵⁶.

L'état-major des armées a indiqué que des travaux étaient en cours pour simplifier l'architecture budgétaire. Les principales évolutions envisagées sont la fusion de certaines UO de bases de défense (liée à une potentielle réduction du nombre de bases de défense, qui conduirait à la disparition de sept UO), et la fusion de certaines UO associées aux éléments français en Afrique⁵⁷.

Dans la mesure où ces évolutions ne devraient diminuer qu'à la marge le nombre total d'UO du programme, le constat d'un émiettement important des crédits au sein d'un grand nombre d'unités budgétaires risque de demeurer. Cet émiettement entraîne nécessairement une plus grande rigidité dans la gestion des crédits, assortie d'une certaine lourdeur administrative, chaque UO faisant l'objet d'un suivi à part entière dans le cadre du dialogue de gestion.

2.3.3 Une architecture matricielle qui peut conduire à limiter la responsabilisation des commandements organiques

Reflète des spécificités de l'organisation des armées, l'architecture budgétaire du programme 178 est source de complexité en termes de fonctionnement et de gestion.

Comme décrit précédemment, d'une part, le programme 178 comporte des BOP de deux natures différentes : ceux dédiés à une armée, et ceux qui relèvent de l'interarmées (bénéficiant à l'ensemble des trois armées, sous l'égide du CEMA) ; d'autre part, les crédits du programme

⁵⁴ Les montants correspondants pour les années 2021 et 2022 sont du même ordre de grandeur.

⁵⁵ Ainsi, en 2023, les six BOP interarmées ont bénéficié d'un transfert de 9 M€ d'AE et de 95 M€ de CP provenant des BOP d'armées (respectivement 35 M€ d'AE et 35 M€ de CP en 2022, et 31 M€ d'AE et 14 M€ de CP en 2021).

⁵⁶ Ce volume « très faible » de crédits est à apprécier au regard des masses budgétaires de la mission *Défense*. Au demeurant, le *Recueil des règles budgétaires et comptables de l'État* (p. 26) mentionne quant à lui un seuil minimal de 25 000 € pour une unité organisationnelle.

⁵⁷ Les forces françaises établies respectivement au Sénégal, en Côte d'Ivoire et au Gabon disposent chacune de deux UO, une dans le BOP *Environnement opérationnel interarmées* et une dans le BOP *Soutien des forces* au titre de la base de défense. L'état-major envisage de rassembler ces six UO en deux UO pour l'ensemble des forces en Afrique (soit une diminution de 4 UO pour le programme).

sont dispersés dans de multiples UO. En outre, en raison de l'organisation matricielle du ministère, une part significative des crédits bénéficiant aux armées est portée par des fonctions supports transverses : dépenses de personnel portées par la DRH-MD, dépenses d'infrastructures portées par la DCSID, etc.

Cette organisation budgétaire matricielle peut conduire à une certaine déresponsabilisation des commandements organiques, qui n'ont pas à leur main une part significative du budget nécessaire au fonctionnement des entités qu'ils dirigent, dès lors que les processus de fonctionnement interne de gestion de crédits privilégient une logique de contrôle et de centralisation à une logique de simplicité.

L'ambition de la loi organique relative aux lois de finances de 2001, réaffirmée en 2022 lors de sa révision, visait à donner aux gestionnaires plus d'autonomie dans le choix d'affectation de la ressource financière en échange d'une responsabilité managériale accrue. Or, les choix d'organisation budgétaire au sein du programme 178 ne permettent pas d'atteindre cet objectif, du fait à la fois de la dilution des enveloppes budgétaires qui privent les gestionnaires de l'autonomie normalement attendue, d'une forte centralisation des règles d'engagement et d'une complexité excessive dans des processus de fonctionnement matriciels très rigides.

La Cour a fait état de nombreuses reprises de cette situation dans ses travaux antérieurs. Dans le cas du service du commissariat des armées, elle relevait ainsi que « *au sein du BOP Soutien des forces du programme 178, les crédits directement gérés par le SCA représentent un peu moins de 35 % du total. Pour assurer l'exercice de l'ensemble de ses fonctions, le SCA doit en outre émarger sur des budgets qui ne sont pas de son ressort et composer de ce fait avec les contraintes qui en résultent pour lui* »⁵⁸, pointant particulièrement les crédits informatiques et d'infrastructures⁵⁹.

De même, le rapport de la Cour relatif au service de santé des armées⁶⁰ signalait que « *le directeur central du SSA ne maîtrise que partiellement les budgets qui lui sont alloués* », et qu'il n'avait pas la main sur les dépenses d'infrastructures relevant de son périmètre.

Enfin, la Cour énumérait dans son rapport sur l'académie militaire de Saint-Cyr Coëtquidan⁶¹ les nombreux canaux de financement de l'École, et déplorait que « *cette organisation financière emporte deux conséquences. D'une part, le destinataire final des crédits, à savoir l'AMSCC, n'a aucune visibilité sur l'ensemble de ses dépenses réelles. D'autre part, c'est sur cette dernière, située en bout de chaîne, que repose in fine le rôle de gérer les contraintes induites par la complexité de ces différents canaux de financement* ».

Les conséquences des choix d'architecture du programme 178 sur le budget des unités opérationnelles sont détaillées dans le chapitre IV du présent rapport.

⁵⁸ Cour des comptes, *Le service du commissariat des armées*, observations définitives, novembre 2023.

⁵⁹ Le cas des budgets en matière de numérique et d'infrastructure font l'objet de développements spécifiques dans la suite du rapport.

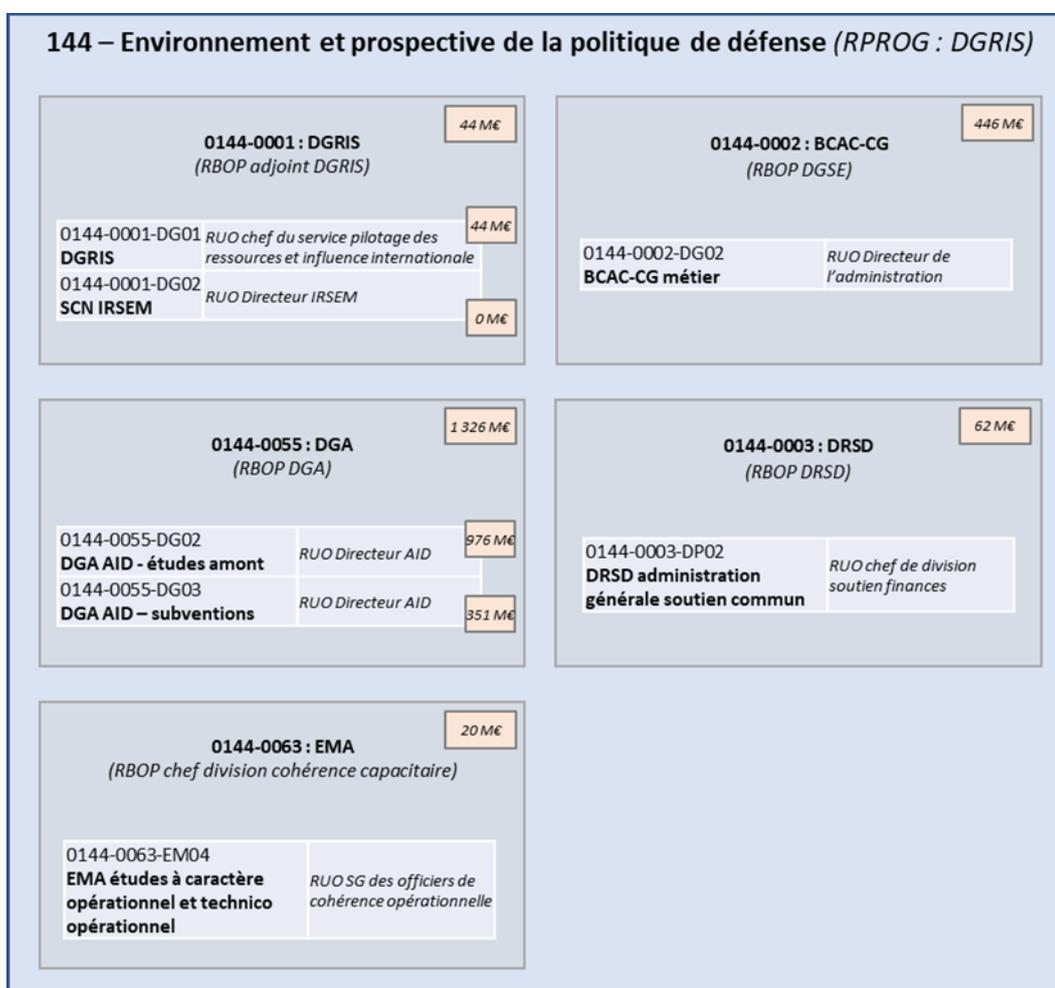
⁶⁰ Cour des comptes, *Le service de santé des armées*, observations définitives, juin 2023.

⁶¹ Cour des comptes, *L'académie militaire de Saint-Cyr Coëtquidan*, observations définitives, octobre 2023.

2.4 Le programme 144 : un programme composite, dont la gouvernance n'est pas adaptée

Le programme 144 - *Environnement et prospective de la politique de défense* rassemble « les crédits destinés à éclairer le ministère des armées sur l'environnement stratégique présent et futur, dans le but d'élaborer et de conduire la politique de défense de la France »⁶², sous la responsabilité de la directrice générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS). Ce programme, qui s'est constitué « en creux » par rapport aux trois grands programmes de la mission *Défense*, se distingue tant en termes de poids budgétaire (moins de 2 Md€ de crédits) que par sa composition.

Schéma n° 5 : L'architecture budgétaire 2024 du programme 144 – *Environnement et prospective de la politique de défense*



Note : le BOP « BCAC-CG » correspond au périmètre de la DGSE.

Source : Cour des comptes, d'après données du ministère des armées ; les montants indiqués correspondent aux CP exécutés en 2023.

⁶² Ministère des armées, *Projet annuel de performance du programme 144, 2024*.

2.4.1 Un programme rassemblant des politiques publiques hétérogènes

Le programme 144, qui représente 1 899 M€ de crédits de paiement exécutés en 2023, est constitué de 5 BOP (cf. schéma *infra*) concourants respectivement au financement de la DGRIS, des études amonts réalisées par la DGA, d'études réalisées par l'état-major des armées, et de deux des trois services de renseignement du ministère (la direction générale de la sécurité extérieure - BOP *BCAC-CG* et la direction du renseignement et de la sécurité de la défense)⁶³.

Les activités du programme 144 sont donc très hétérogènes, allant du financement d'études de grande technicité sur les futurs systèmes d'armement, au soutien à la recherche stratégique (*think tanks*, universités, etc.), en passant par les activités opérationnelles de renseignement extérieur. Les BOP composant le programme représentent également des montants financiers d'ordre de grandeur très variables (allant de 20 M€ pour le BOP *EMA* à 1,3 Md€ pour le BOP *DGA*).

Cette hétérogénéité transparait également dans la nomenclature par destination : le programme 144 porte les crédits des trois actions « recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la défense », « prospective de défense » et « relations internationales et diplomatie de défense », qui englobent chacune des finalités différentes. La ventilation des crédits de ces actions dans les différents BOP (schéma ci-dessous) illustre cette décorrélation, chaque sous-action du programme n'abondant qu'un seul BOP.

Tableau n° 3 : Ventilation des crédits du programme 144 par action et par BOP (en M€)

Libellé Action – sous-action	BCAC-CG	DRSD	DGRIS	EMA	DGA
Recherche et exploitation du renseignement - Renseignement extérieur	418	0	0	0	0
Recherche et exploitation du renseignement - Renseignement de sécurité	0	59	0	0	0
Relations internationales et diplomatie de défense - Relations internationales	0	0	41	0	0
Prospective de défense - Analyse stratégique	0	0	9	0	0
Prospective de défense - Prospective des systèmes	0	0	0	23	0
Prospective de défense - Études amont	0	0	0	0	1 016
Prospective de défense - Gestion des moyens et subventions	0	0	0	0	340

Source : Cour des comptes, d'après données du ministère des armées ; CP LFI 2023.

Lecture : « la sous-action 'prospective de défense – études amont' de la nomenclature par destination représente 1 016 M€, qui sont intégralement portés par le BOP DGA du programme 144 ».

Plusieurs motifs sont avancés par le ministère des armées pour justifier le caractère composite de ce programme, sans qu'aucun ne soit entièrement satisfaisant : construction « en creux » par rapport aux trois autres grands programmes de la mission *Défense* ; intérêt d'isoler le financement des études amont de la DGA afin de préserver le budget innovation et celui des

⁶³ Les crédits de la direction du renseignement militaire sont eux portés par le programme 178.

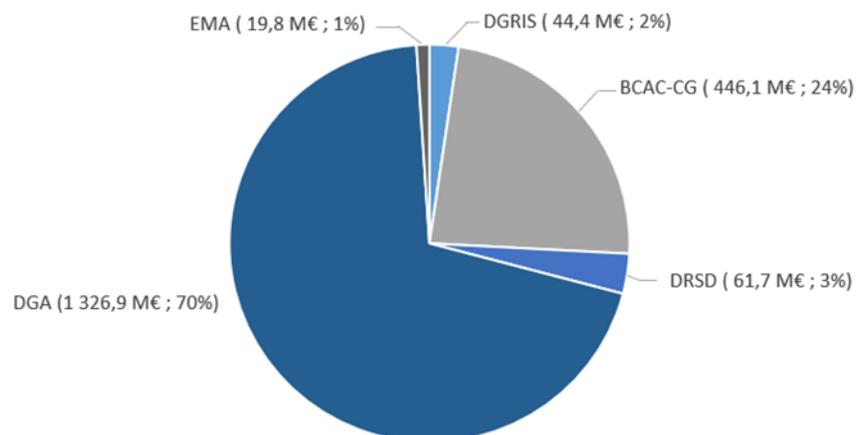
opérateurs de toute tentation de fongibilité en cours de gestion ; spécificité et confidentialité du budget des services de renseignements.

Rassemblant les crédits non directement rattachables aux trois principaux programmes de la mission *Défense*, le programme 144 est donc constitué de politiques dont les objets et les natures sont très hétérogènes. Ce choix, depuis 2006, contredit les principes de la LOLF, dont l'article 7 énonce « *une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* » et « *un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions [...] auquel sont associés des objectifs précis* ». Cette absence de cohérence du programme n'est en outre pas sans soulever des difficultés de gouvernance (cf. 2.4.2), d'autant plus que la DGRIS – responsable du programme – n'est gestionnaire en pratique que d'une part très minoritaire des crédits du programme 144.

2.4.2 Une gouvernance du programme qui ne dispose pas des leviers inhérents à sa fonction

Comme l'illustre le schéma ci-dessous, la composition du programme 144 place la responsable de programme dans une position singulière : la DGRIS n'est en effet directement responsable que de l'exécution de 44 M€ (BOP *DGRIS* dont elle est RBOP) sur un total de 1 899 M€, soit environ 2% des crédits du programme. À l'inverse, deux RBOP, le DGA et le DGSE, pilotent respectivement 70% et 23% des crédits du programme.

Graphique n° 8 : Répartition des crédits du programme 144 dans les différents BOP



Source : Cour des comptes, d'après données du ministère des armées ; CP exécutés 2023. Rappel : le responsable du BOP « BCAC-CG » est le DGSE.

Si cette configuration place la DGRIS dans une relative position de neutralité pour le pilotage des crédits de son programme, tout en lui conférant un certain poids politique par son rôle de RPROG, elle pose toutefois la question des leviers dont la DGRIS dispose en pratique pour exercer pleinement les responsabilités associées à ce rôle, comme la Cour l'avait déjà souligné dans des travaux récents communiqués au ministère.

En effet, la DGRIS n'exerce pas d'autorité hiérarchique sur les deux principaux RBOP de son programme, DGSE et DGA, qui sont par ailleurs positionnés à un niveau au moins équivalent au sien dans l'organigramme du ministère, puisque directement rattachés au ministre. Si ce fait ne constitue pas une exception au sein de l'État, la sensibilité particulière et le poids politique des BOP de la DGSE et des études amont de la DGA constituent une spécificité du programme 144.

En outre, dans l'élaboration de la programmation militaire où se préparent les principaux arbitrages budgétaires, le rôle de la DGRIS et de ses RBOP DGSE et DGA apparaît déséquilibré : la DGRIS n'est en charge d'aucun « ensemble de programmation », contrairement à ses RBOP DGA et DGSE, et ne participe pas au CO-LPM (contrairement au DGA)⁶⁴.

Enfin, l'équipe en charge de la programmation et du suivi budgétaire du programme 144 est aujourd'hui confondue au sein de la DGRIS avec l'équipe en charge du BOP *DGRIS* et de ses UO. Cette équipe, constituée de neuf personnes, apparaît sous-dimensionnée pour répondre aux attentes du RFFiM et de la direction du budget, en termes de délais et de qualité, et la confusion des trois rôles (RPROG, RBOP, RUO) ne semble pas opportune. Une réorganisation de cette équipe est en cours au sein de la DGRIS, qui devrait conduire à disjoindre et à renforcer l'équipe de pilotage du programme 144 et l'équipe en charge du BOP *DGRIS*.

S'il n'existe pas d'évolution d'architecture du programme 144 qui soit parfaitement satisfaisante compte tenu de l'hétérogénéité des actions qu'il regroupe, il convient *a minima* que le ministère fasse évoluer la gouvernance de ce programme afin que celle-ci dispose pleinement des leviers de pilotage budgétaire du programme, et que le lien entre la RPROG et ses RBOP soit plus efficient.

2.5 Deux domaines « angles morts » de l'architecture budgétaire : les infrastructures et les crédits liés au numérique

L'architecture budgétaire de la mission *Défense* est conçue autour des programmes 144, 146, 178 et 212. Pour autant, en son sein, deux domaines transverses n'ont pas encore trouvé leur point d'équilibre, il s'agit des crédits d'infrastructure et de ceux liés au numérique.

2.5.1 La « nouvelle architecture budgétaire » a conduit à une dispersion des crédits d'infrastructure et des responsabilités

Le financement des infrastructures est un sujet majeur pour le ministère des armées, qui possède la plus grande emprise foncière de l'État avec 275 000 ha et un parc de plus de 69 000 ouvrages maintenus, dont une part significative est vieillissante⁶⁵.

⁶⁴ La DGRIS siège néanmoins au « board LPM » et assiste aux travaux relatifs aux BOP de son programme.

⁶⁵ Le code de la défense (article 5131-2) définit l'infrastructure de la défense comme étant constituée « *des immeubles, bâtis ou non, appartenant au domaine privé ou public de l'Etat et utilisés par les formations militaires et autres organismes du ministère de la défense ou pris à bail ou occupés à un autre titre par ces formations et organismes* ».

L'organisation de la « fonction infrastructure » du ministère des armées distingue trois intervenants : le « bénéficiaire », représenté par les armées, directions et services, qui exprime ses besoins et les priorise ; le responsable de la politique immobilière qu'est le secrétaire général pour l'administration (SGA), représenté par la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement (DTIE), qui valide la programmation ; l'opérateur de soutien de l'ensemble du domaine immobilier du ministère, représenté par le service d'infrastructure de la défense (SID), qui a pour mission principale d'exécuter la programmation.

L'organisation des crédits d'infrastructure, précédemment regroupés au sein d'un seul ensemble de programmation et sur un unique BOP du programme 212, a connu une évolution significative dans le cadre de la « nouvelle architecture budgétaire » (NAB)⁶⁶. Cette nouvelle organisation visait à optimiser la gestion des crédits d'infrastructure en adoptant une approche de subsidiarité, au plus près des besoins des structures concernées. Elle a conduit à transférer 70 % des crédits hors titre 2 du programme 212 (Soutien de la politique de défense) aux programmes 146 (Équipement des forces) et 178 (Préparation et emploi des forces). Depuis le 1^{er} janvier 2020, les crédits d'infrastructure sont donc répartis sur les trois programmes 146, 178 et 212 suivant les principes suivants :

- le programme 146 gère les budgets des nouveaux projets d'infrastructure liés aux programmes d'armement (les crédits correspondants sont répartis dans les différents BOP des programmes d'armement) ;
- le programme 178 dispose des budgets de maintenance lourde et de nouveaux projets des infrastructures directement liées à l'activité opérationnelle (au sein des BOP des trois armées) ; ainsi que des crédits de « maintien en conditions » correspondant à des travaux de maintenance « locative » d'un montant de moins de 0,5 M€, au bénéfice de l'ensemble des infrastructures (au sein des UO bases de défense (BdD) du BOP *Soutien des forces*) ;
- le programme 212 conserve au sein du BOP *Crédits de la politique immobilière* uniquement les budgets de maintenance lourde et de nouveaux projets des infrastructures « communes » (logement familial, hébergement en enceintes militaires, locaux de travail, réseaux d'intérêt généraux). La distinction entre les infrastructures liées à l'activité opérationnelle et les infrastructures communes fait l'objet d'une note détaillée⁶⁷.

La mise en œuvre de la nouvelle architecture budgétaire a donc conduit à une dispersion des crédits d'infrastructure sur différents programmes, BOP et UO, listés dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 4 : Répartition des crédits d'infrastructure dans l'architecture budgétaire

Prog.	BOP	UO	RUO	CP 2023 (M€)
212	Crédits de la politique immobilière	CP01 - DTIE	DTIE	117
		CP02 - DCSID	DCSID	369
178	TERRE	AT10 - Infrastructure terre	DCSID	69
	MARINE	MM14 - Infrastructure marine	DCSID	273

⁶⁶ Note n°2416 AMR/CAB/CC3 du directeur du cabinet civil et militaire du ministre des armées, en date du 25 avril 2019, relative à l'évolution de l'architecture budgétaire de la mission *Défense* pour 2020.

⁶⁷ Note n°D-21-003065 ARM/EMA/PPE du 10 juin 2021 relative aux nouveaux principes de rattachement budgétaire des opérations d'infrastructure d'investissement.

	AIR	AA1 - Infrastructure air	DCSID	125
	Soutien des forces	SF01 - Infrastructure des soutiens	DCSID	139
		SO04 à SO70 - BdD (enveloppe infra)	ComBdD	408
	Service de santé des armées	SS13 - Infrastructures du SSA	DCSID	45
	DIRISI	DI04 - Infrastructure DIRISI	DCSID	19
146	BOP de programmes d'armement	UO unique des BOP des programmes d'armement	Directeurs des UM DGA	583
348	C001	CIM2	DCSID	4
362	CDIE	CIM2	DCSID	44
723	C001	CIM2	DCSID	128
Autres programmes (dont 144 et programmes hors mission <i>Défense</i>)	-	-	Hors DCSID	52
TOTAL				2 375

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

Qu'il s'agisse d'opérations de maintenance ou de projets nouveaux, les travaux d'infrastructure sont pilotés par le service d'infrastructure de la défense, et en particulier ses établissements zonaux, les sept ESID (s'appuyant eux-mêmes sur 51 USID locaux constitués en miroir des bases de défense), coordonnés au niveau central par le DCSID. Chaque ESID est service exécutant pour les crédits immobiliers de sa zone géographique, ces crédits provenant donc de multiples BOP. Les ESID assurent le suivi budgétaire des crédits d'infrastructure de leur zone géographique, le DCSID effectuant un suivi de gestion consolidé avec chaque RUO.

Si le SID gère donc en exécution la quasi-totalité des crédits d'infrastructure, il n'est responsable d'UO (RUO), depuis la mise en œuvre de la nouvelle architecture budgétaire, que de 10 unités opérationnelles sur les 76 UO existantes comportant un volet infrastructure. Ces 10 UO opérationnelles représentent 51 % des crédits d'infrastructure du ministère.

Par ailleurs, au niveau de la programmation militaire, les opérations d'infrastructure sont réparties sur plusieurs ensembles de programmation⁶⁸ : l'ensemble de programmation *Infrastructures* (sous la responsabilité de la DTIE) en porte la majorité, à l'exception des opérations d'infrastructure liées aux programmes d'armement (qui sont inscrites sur l'ensemble de programmation de l'opération d'armement correspondante), de celles relatives aux services de renseignement (portées au sein du programme 144 sur l'ensemble de programmation du service de renseignement concerné) et des infrastructures en opérations extérieures (directement portées par le programme 178)⁶⁹.

⁶⁸ Cf. section 3.1 : la programmation militaire, tout comme son ajustement annuel, s'effectue par « ensemble de programmation » (EP), nomenclature propre à cet exercice qui couvre en 19 agrégats l'ensemble des crédits de la mission *Défense*. Pour chaque agrégat, un « responsable d'ensemble de programmation » (REP) a la charge de mettre à jour les éléments financiers et les éléments physiques qui les sous-tendent, ainsi que les besoins nouveaux des armées.

⁶⁹ Instruction n°1707/ARM/CAB du 25 octobre 2021, relative aux infrastructures du ministère des armées.

La mise en œuvre de la nouvelle architecture budgétaire a donc conduit à une forte dispersion des crédits d'infrastructure sur de nombreuses UO de programmes différents et à une multiplicité des interlocuteurs du SID pour l'exécution de ces crédits, ce qui est source de complexité et donc de risque dans le pilotage des chantiers.

Le partage des responsabilités engendré par la nouvelle architecture budgétaire nécessite une forte coordination des différents acteurs pour préserver la cohérence de l'emploi des crédits.

La DTIE, créée en 2022⁷⁰, assure à cette fin le rôle de responsable de la fonction immobilière du ministère, définit la politique du ministère en la matière, et anime la programmation des opérations d'infrastructure à travers le comité de coordination de la fonction immobilière⁷¹. Ce dernier, qui ne s'était plus réuni depuis plusieurs années, a été réactivé par la DTIE et se réunit une fois par an en octobre.

D'un point de vue budgétaire, la DTIE n'exerce qu'une responsabilité partielle sur les crédits d'infrastructure du ministère. Ainsi, si elle est responsable de la programmation de l'ensemble des opérations d'infrastructure financées par les programmes 212 et 178 (à travers son rôle de responsable de l'ensemble de programmation *Infrastructures*, soit environ 60 % des crédits d'infrastructure du ministère), elle ne dispose en gestion que d'une vision très parcellaire de l'exécution des crédits correspondants : dans l'architecture de gestion, la DTIE est uniquement RBOP du BOP *Crédits de la politique immobilière* du programme 212 et RBOP des crédits relevant du ministère des armées au sein du programme 723, soit environ 25 % des crédits d'infrastructure du ministère. Elle ne bénéficie d'aucune visibilité directe sur la consommation des crédits des autres BOP.

Dans la nouvelle architecture budgétaire, les crédits d'infrastructure associés aux grands programmes d'armement et aux infrastructures de la DGA (583 M€ en 2023, soit un quart des crédits d'infrastructure du ministère) sont pilotés au sein du programme 146 dans les différents BOP des programmes d'armement. Ces derniers comportent une seule UO et ne distinguent donc pas dans leur architecture les crédits d'infrastructure, ce qui limite la visibilité tant par le SID que par la DTIE sur leur gestion.

2.5.2 Davantage de subsidiarité dans la gestion des crédits de maintien en condition opérationnelle des infrastructures

S'agissant des crédits de maintien en condition opérationnelle des infrastructures, le statut de RUO des commandants de base de défense leur confère un rôle central dans le pilotage et la programmation des opérations d'infrastructure de leur périmètre. Ainsi, « *en tant que responsable de la coordination locale des opérations de maintien en conditions, sur proposition du chef de l'USID et en concertation avec formations et organismes situés au sein des BdD, le commandant de BdD définit les priorités, arbitre (litiges, besoins nouveaux, modifications...), arrête le plan annuel de maintien en condition de l'infrastructure (hors maintenance lourde) et approuve la programmation des opérations* »⁷². Chaque commandant de base de défense anime ainsi une réunion de concertation annuelle qui réunit l'ensemble des formations et organismes

⁷⁰ Arrêté du 21 mars 2022 portant organisation de la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement et modifiant divers arrêtés intéressant le ministère de la défense.

⁷¹ Code de la défense R5131-14.

⁷² Instruction n° 144/ARM/CAB relative aux missions et attributions du commandant de base de défense, du 28 février 2019.

situés au sein de sa base de défense, pour établir le plan annuel de maintien en condition, dont l'exécution est ensuite suivie avec l'ESID et l'USID.

Si les commandants de base de défense sont donc responsables des budgets et de la coordination des opérations de maintien en condition des infrastructures, leurs marges de manœuvre restent cependant réduites et les arbitrages demeurent principalement réalisés au niveau central. En effet, d'une part un volume significatif des opérations de maintien en condition sont contraintes, qu'elles correspondent à des dépenses obligatoires (contrôles et vérifications périodiques obligatoires, marchés pluriannuels) ou qu'elles aient fait l'objet d'instructions spécifiques dans une des directives annuelles du CICoS⁷³. D'autre part, les besoins recensés annuellement en matière de maintien en condition et de travaux d'aménagement mineurs, remontés au CICoS, excèdent largement l'enveloppe budgétaire disponible : ainsi, en 2023, le CICoS a consolidé une liste de 120 000 opérations à financer, pour un besoin budgétaire total de 920 M€, contre une enveloppe disponible de 450 M€, et a donc dû réaliser les principaux arbitrages à son niveau avec le SID.

2.5.3 Des difficultés pour les opérations de maintenance lourde et les nouveaux projets d'infrastructure liées à la dispersion des crédits

Si la programmation et la réalisation des opérations de maintien en condition sont pilotées par les commandants de base de défense (les crédits finançant ces activités étant issus de l'UO BdD sous sa responsabilité), il n'en va pas de même des autres opérations immobilières. Ces dernières (maintenance lourde, travaux d'adaptation majeure ou capacitaire), financées par des crédits des trois BOP d'armées (pour les infrastructures opérationnelles), du programme 212 (pour les infrastructures transverses) ou du programme 146 (pour les infrastructures métiers de la DGA ou les nouveaux projets associés à des programmes d'armement), voient la hiérarchisation de leurs priorités définie et arbitrée au niveau central.

Plusieurs processus concourent à donner au niveau central une vision transverse des besoins. D'une part, les commandants de base de défense établissent en liaison avec les ESID et USID des schémas directeurs immobilier⁷⁴ qui évaluent les possibilités d'aménagement et d'évolution dans le périmètre géographique de leur base et définissent les besoins d'investissements en infrastructure de défense⁷⁵. Ces schémas directeurs sont soumis à l'approbation de la DTIE.

D'autre part, chacun des commandants de base navale, base aérienne ou d'unités de l'armée de terre réalise également un schéma directeur immobilier pour son emprise, avec l'appui de l'USID, révisé annuellement et consolidé au niveau des états-majors de chaque armée.

L'élaboration de ces nombreux schémas directeurs représente une charge de travail significative pour les acteurs locaux, sans que l'usage et les modalités de mise en cohérence

⁷³ Ce fut par exemple le cas en 2023 avec le plan « poignée de portes », décrit dans la note D23001998/ARM/CICOS/CDT/NP signée du CICoS le 13 avril 2023 et relative au pilotage budgétaire 2023.

⁷⁴ Code de la défense, art. D. 5131-3.

⁷⁵ À l'exception notable de l'Ile-de-France, pour laquelle le schéma directeur immobilier est établi par le secrétaire général pour l'administration.

entre les différentes données ainsi consolidées au niveau central n'aient fait l'objet d'explications claires à la mission.

En effet, les schémas directeurs des bases de défense sont insuffisamment précis pour servir de point de départ de la programmation budgétaire (car souvent incomplets ou à actualiser, et davantage stratégiques qu'opérationnels). Celle-ci s'appuie donc en pratique sur une remontée des besoins terrains réalisée par ensemble de programmation.

L'activité de prospective immobilière constituée par la réalisation des schémas directeurs immobiliers et leur suivi mobilise ainsi durant plusieurs mois les équipes locales du SID et du personnel de l'état-major dans les BdD, alors même que ces derniers assurent également la programmation et l'exécution des crédits de maintien en conditions. À cette complexité d'organisation, s'ajoute enfin le constat qui peut être fait d'une compréhension différente, à chaque niveau de l'organisation du ministère des armées de l'objet et de l'utilité des schémas directeurs ce qui n'est pas de nature à permettre une mise en cohérence, ni à faire avancer les projets immobiliers.

Les commandants de base défense pourraient se voir confier davantage de marge de manœuvre pour la gestion de leurs crédits de maintenance, et être en revanche déchargés de l'élaboration du schéma directeur immobilier, le niveau zonal apparaissant plus adapté pour celui-ci. Dans ces conditions, une réflexion sur le rôle des OGZDS en matière de stratégie immobilière, devrait être engagée dans le prolongement du mouvement de déconcentration de la coordination des soutiens, ce niveau présentant l'avantage de combiner un nombre réduit d'interlocuteurs (7 OGZDS contre 55 commandants de base de défense), une relative proximité avec le terrain, et une cohérence avec l'organisation du SID (les ESID étant globalement organisés par zone de défense⁷⁶).

Par ailleurs, la dispersion des crédits actuels pour les opérations de maintenance lourde et les nouveaux projets d'infrastructure soulève plusieurs difficultés et constitue de ce fait un facteur de risques pour les mener à bien correctement.

Ainsi, dans la nouvelle architecture budgétaire, de nombreux projets d'infrastructure mobilisent des crédits de différents BOP, et nécessitent donc la disponibilité simultanée d'un volume suffisant de crédits sur les BOP concernés, sans que la comitologie garantisse une telle cohérence dans les arbitrages : le suivi des opérations d'infrastructure est en effet réalisé par canaux de financements, sans que ne soit jamais partagé une vision globale des différents volets du projet. Plusieurs exemples d'opérations d'infrastructure ayant pâti de cette difficulté ont été ainsi signalés⁷⁷. De manière similaire, les travaux d'infrastructure comportent fréquemment un volet systèmes d'informations et de communication (par exemple équipement en prises réseau ou en matériel de visioconférence des salles), financé par les crédits du BOP *DIRISI* du

⁷⁶ L'organisation géographique des ESID ne correspond toutefois pas exactement à celle des zones de défense : la zone de compétence des ESID de Brest et Toulon est limitée à un département ou une partie de département, et il n'existe pas d'ESID correspondant exactement aux zones de défense Nord et Sud.

⁷⁷ Une telle difficulté a par exemple été signalée par l'ESID de Toulon, pour une opération de réfection des réseaux d'eaux usées de la DGA, financée sur le P146, qui nécessitait concomitamment le financement sur le P212 de travaux liés à une station d'épuration. La non disponibilité simultanée de ces crédits a conduit à l'impossibilité de mener le chantier.

De même, l'acquisition d'un simulateur de pilotage pour le pôle école méditerranée, financé par des crédits du BOP *Marine* du P178, nécessite également la disponibilité de crédits du P212 pour la réalisation des travaux d'adaptation de l'infrastructure permettant d'accueillir ce simulateur, sans que soit partagé avec toutes les parties prenantes de la gestion budgétaire une vision globale du projet.

programme 178, et la comitologie actuelle en matière de programmation ne permet pas d'assurer la cohérence de la disponibilité des crédits de ce BOP et des BOP infrastructures.

D'autre part, la dispersion des crédits d'infrastructure sur des nombreuses UO, avec une fongibilité limitée en gestion, limite la capacité du SID à réallouer de manière agile ces crédits pour tenir compte des éventuels dérapages calendaires dont sont l'objet certains chantiers. Les marges de manœuvre de l'ESID au niveau local sont donc limitées, celui-ci devant se conformer aux montants prévus en programmation : en cours de gestion, les arbitrages entre projets (tant pour l'allocation des ressources humaines locales du SID que pour des réallocations budgétaires) remontent systématiquement au niveau central, voire au CEMA, le commandant de base de défense n'ayant pas de capacité d'arbitrage entre les projets locaux.

Dans le prolongement de l'évolution de gouvernance des schémas directeurs immobiliers évoquée précédemment, une réflexion sur la répartition des crédits d'infrastructure pourrait donc être menée, en considérant la possibilité de confier au niveau zonal un rôle dans la gouvernance des crédits d'infrastructures afférent à ce périmètre géographique. Il convient de souligner qu'une telle évolution nécessiterait de pourvoir les équipes des OGZDS avec les moyens humains nécessaires à l'exercice de ces responsabilités, moyens dont ils ne disposent pas aujourd'hui.

Le ministère des armées a indiqué que des expérimentations allaient être engagées, d'une part sur une nouvelle procédure visant à simplifier et accélérer l'établissement des schémas directeurs immobiliers, et d'autre part sur la déconcentration de certains crédits d'infrastructure.

Recommandation n° 2. (SGA, CEMA, DGA) Renforcer la gouvernance des crédits d'infrastructure, notamment en confiant la responsabilité de l'établissement du schéma directeur immobilier (hors programmes d'armement et nucléaire) au niveau zonal (OGZDS et ESID) et en faisant jouer aux OGZDS un rôle accru dans la gouvernance budgétaire des opérations d'infrastructure de leur périmètre géographique.

2.5.4 Une gouvernance dispersée des crédits liés au numérique

Le rapport annexé à la LPM 2024-2030 indique que l'effort de modernisation et de transformation du ministère s'appuiera sur une « bascule numérique » des armées, aujourd'hui indispensable pour garantir la supériorité opérationnelle et la maîtrise de l'information sur les théâtres d'opérations. À cette fin, le ministère prévoit de consacrer un total de 22 Md€ à l'innovation et au numérique sur la période 2024-2030. Au sein de cette enveloppe, outre des crédits fléchés sur la cybersécurité et l'innovation numérique, il est prévu que le montant consacré aux systèmes d'information et de communication des soutiens soit doublé, passant de 4 Md€ pour la LPM 2019-2025 à 8 Md€ pour la LPM 2024-2030. Ces crédits seront prioritairement affectés aux chantiers majeurs du ministère en matière de numérique, à savoir :

- la modernisation (débit, résilience) du réseau support de communication qui dessert les emprises en métropole, outre-mer, à l'étranger et en opération ;
- l'hébergement sécurisé d'applications pour les services de soutien pour les opérations ;

- l'appui sur l'intelligence artificielle pour améliorer les services du ministère (RH, pilotage...);
- le développement et la modernisation des services numériques accessibles depuis internet pour le soutien des agents du ministère et leur famille (gestion, hébergement, habillement, action sociale...).

Ces crédits SIC correspondent à trois ensembles de programmation au sein du ministère:

- l'EP *Socle numérique*, qui porte sur les systèmes d'information et de communication « socles » transverses au ministère (réseaux, serveurs, terminaux, services mutualisés tel que la messagerie, l'identification ou la bureautique). Il est piloté par la DGNUM, et doté de 626 M€ de crédits en programmation 2024⁷⁸ ;
- l'EP *Numérique des armées*, relatif aux systèmes d'informations opérationnels et spécifiques aux trois armées, sous la responsabilité de l'EMA (officier supérieur en charge de la stratégie numérique des armées), doté d'un budget de 328 M€ en programmation 2024 ;
- l'EP *Systèmes d'information de l'État*, rassemblant les systèmes d'informations de gestion (budget, RH, etc.), dirigé par le SGA, pour 150 M€ en programmation 2024.

Pour autant, ces trois ensembles de programmation ne recouvrent qu'environ 40 % du budget consacré au numérique par le ministère des armées⁷⁹. Un montant similaire est porté directement par les programmes d'armement de la DGA, au sein de l'ensemble de programmation *Programmes à effet majeur*, le reste (soit environ 20 % du budget consacré au numérique par le ministère) correspondant à diverses dépenses réalisées directement par les armées en dehors des EP listés ci-dessus⁸⁰.

Cette dispersion des crédits consacrés au numérique sur plusieurs ensembles de programmation se retrouve dans les autres nomenclatures budgétaires utilisées par le ministère : ainsi, on relève à la lecture des projets annuels de performance des quatre programmes de la mission *Défense* au moins 11 sous-actions portant des dépenses liées au numérique, et dans l'architecture budgétaire de gestion les crédits numériques sont répartis sur plusieurs BOP et UO des quatre programmes⁸¹.

Si la diversité des usages du numérique du ministère et de ses utilisateurs peut justifier une relative dispersion des crédits correspondants, une cohérence entre l'ensemble des programmes numériques du ministère est néanmoins nécessaire. Une gouvernance efficace et une bonne urbanisation⁸² des systèmes d'informations sont en effet indispensables au maintien d'un bon niveau de cybersécurité du ministère, à l'optimisation des dépenses de celui-ci et à une interopérabilité entre les différents systèmes.

⁷⁸ Note n°608/ARM/DGNUM/DR du 17 octobre 2023, Plan d'investissement des SIC 2023 du ministère des armées.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ont été communiqués à titre d'exemple pendant l'instruction l'achat d'un supercalculateur par le commandement de l'espace, ou encore le développement d'un centre numérique à Toulon.

⁸¹ Notamment : Programme 146 - BOP *Agence du numérique de Défense* (341 M€ en 2023) ; Programme 178 – BOP *DIRISI* (383 M€) ; BOP *Environnement opérationnel interarmées*, UO SI opérationnels et de commandement (29 M€) ; BOP *Service de santé des armées*, UO *Système d'information et numérique* (34 M€) ; Programme 212 – BOP *SIC* (153 M€).

⁸² L'urbanisation du système d'information d'une organisation consiste à faire évoluer ce système d'information afin qu'il soutienne et accompagne efficacement ses missions et anticipe ses transformations. Pour ce faire, un cadre cohérent de règles et principes sont édictés, auquel les différentes instances décisionnaires peuvent se référer lors d'un investissement.

La DGNUM est ainsi chargée de cette mission faîtière de gouvernance du système d'information de la défense (à l'exception des systèmes mis en œuvre pour les besoins de la DGSE). Elle est saisie pour avis conforme pour tout projet d'investissement de plus de 5 M€⁸³, elle tient à jour le cadre de cohérence technique et donne des avis de cohérence d'architecture pour l'ensemble des systèmes d'information hébergés sur des infrastructures mutualisées, elle définit la politique ministérielle des données, et anime la comitologie d'urbanisation fonctionnelle.

À cette fin, un plan d'investissement SIC annuel découlant des travaux de programmation budgétaire est établi sous la direction de la DGNUM⁸⁴, couvrant l'ensemble des dépenses numériques du ministère. Ce plan précise, opération par opération, les montants budgétaires prévisionnels annuels sur l'ensemble de la période couverte par l'A2PM.

Au niveau budgétaire, la DGNUM est depuis 2021 responsable de l'ensemble de programmation *Socle numérique* et assure la cohérence avec les ensembles de programmation *Numérique des armées* et *Système d'information de l'État*.

Cette responsabilité budgétaire s'incarne ainsi en programmation lors de la LPM ou lors de ses actualisations annuelles, mais la DGNUM n'a pas de rôle en gestion ou lors de la passation des marchés. De plus, les crédits des ensembles de programmation liés au numérique sont ventilés en gestion sur de nombreux programmes, BOP et UO, rendant ainsi très complexe le suivi de leur exécution. Ainsi, les crédits de l'EP *Socle numérique* abondent six BOP de trois programmes différents. La DGNUM n'a par conséquent aucune visibilité au cours de l'année sur la consommation des crédits des différents ensembles de programmation numérique, y compris l'EP *Socle numérique* qu'elle pilote directement. Ce n'est qu'à l'initiation du cycle de programmation (processus A2PM) de l'année suivante, qu'un bilan est réalisé de l'emploi des crédits de chaque ensemble de programmation.

Au sein du programme 178, comme décrit dans les paragraphes précédents, les systèmes d'informations spécifiques aux trois armées sont rassemblés dans l'ensemble de programmation *Numérique des armées* (229 M€ en 2023), sous le pilotage du chef de la division « stratégie numérique des armées » relevant de l'EMA.

Cet ensemble de programmation rassemble les crédits d'une vingtaine de directions des systèmes d'information des différents services des armées, représentant un total de près de 1 600 systèmes d'information (DSI). En gestion, ces DSI disposent soit d'une UO dédiée du programme 178⁸⁵, soit d'une enveloppe au sein d'une UO couvrant également d'autres budgets. Au total, les crédits programmés *via* l'ensemble de programmation *Numérique des armées* sont répartis en gestion dans neuf UO de cinq BOP du programme 178.

L'EMA réalise la programmation de son ensemble de programmation avec les responsables des différentes DSI de son périmètre, mais une fois le budget programmé ventilé en gestion dans les différentes UO correspondantes, il ne dispose pas de vision sur la consommation de ces crédits et le physico-financier correspondant. Il ne peut donc pas adosser sa programmation et la réviser en cours d'année sur la réalité du suivi de l'exécution des crédits. Cette décorrélation de la programmation et de l'exécution des crédits, déjà soulignée

⁸³ Pour les projets non soumis à l'avis DINUM.

⁸⁴ Décret n°2018-532 du 28 juin 2018 fixant l'organisation du système d'information et de communication de la défense et portant création de la direction générale du numérique et des systèmes d'information et de communication.

⁸⁵ Cas par exemple de la DSI du SSA ou de la DSI de la DRM.

supra dans le cas de la DGNUM, limite la capacité de gouvernance des programmes et des budgets du numérique des armées par l'EMA.

Afin de remédier aux difficultés générées par cet éclatement des acteurs et des budgets du numérique, et à la suite d'un rapport du contrôle général des armées, le ministre des armées a décidé la création d'un commissariat au numérique de défense (CND). Sa mise en place, prévue à l'été 2025, s'accompagne d'une réforme de la gouvernance et de l'architecture budgétaire dans un objectif de simplification et d'alignement stratégique des différentes directions des systèmes d'information. L'étude du volet budgétaire de cette réforme a été confié à la DAF, qui a indiqué à la Cour que ces travaux devraient permettre « *de proposer une nouvelle architecture et organisation budgétaire des crédits numériques visant à :*

- *donner les leviers financiers permettant au nouveau commissaire de remplir ses missions, de conduire les programmes numériques du ministère et d'en rendre compte ;*
- *rationnaliser la cartographie budgétaire du ministère en matière numérique, dans un souci de lisibilité et d'efficacité en gestion. »*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La cartographie budgétaire de la mission Défense présente une cohérence d'ensemble fondée non pas sur une logique « lolfienne » mais sur les responsabilités organiques des trois grands subordonnés du ministre avec une répartition entre le soutien des forces qui relève du SGA, leur équipement qui relève du SGA et la préparation et l'emploi des forces qui relève du CEMA.

Les modalités de structuration de chacun des quatre programmes de la mission Défense diffèrent, et s'écartent parfois des principes de la LOLF, notamment en matière de responsabilisation des gestionnaires budgétaires dont la logique n'a pas été poussée.

Le programme 212 – Soutien de la politique de défense est constitué à 94 % des crédits de titre 2 du ministère, rassemblés dans ce programme depuis 2015. Ce choix d'organisation a permis une professionnalisation du pilotage de la masse salariale et une budgétisation plus précise de celle-ci. Sa mise en œuvre a été concomitante avec l'arrêt de la politique de réduction des effectifs du ministère, ce qui a pu faciliter la maîtrise des dépassements budgétaires. En revanche, faute de comptabilité analytique, cette organisation limite la lisibilité du coût complet de chaque politique portée par le ministère, ainsi que sa capacité à recourir à la fongibilité asymétrique en gestion. En outre, certaines évolutions de gestion de la masse salariale pourraient être envisagées afin de donner davantage de marges de manœuvre aux RBOP, dans une logique de responsabilisation.

Le programme 146 – Équipement des forces se caractérise par son organisation très centralisée et sa structuration en un faible nombre de BOP, dont la plupart ne disposent que d'une seule UO, conférant de ce fait aux co-RPROG une simplicité et une souplesse de gestion ainsi qu'une capacité à amortir les aléas qui peuvent survenir dans la conduite des grandes opérations d'investissement portées par ce programme. À l'inverse, cette massification des crédits rend le suivi de la gestion du programme peu lisible par les instances de contrôle et le RFFiM.

La structure du programme 178 – Préparation et emploi des forces est le reflet d'une certaine complexité de l'organisation des armées. La combinaison d'un émiettement des crédits

du programme sur 123 UO, d'une organisation très matricielle et d'une préférence pour un fonctionnement très rigide conduisant à une complexité excessive sont potentiellement déresponsabilisant pour les commandants organiques.

Enfin, le programme 144 – Environnement et prospective de la politique de défense, représentant une masse budgétaire beaucoup plus réduite, apparaît comme construit en creux par rapport aux programmes précédents et rassemble des politiques publiques hétérogènes. La gouvernance du programme est assurée par la DGRIS, alors même que cette direction ne gère en direct que 2 % des crédits du programme et n'apparaît pas en mesure d'exercer pleinement son rôle de RPROG face à des RBOP au poids politique fort et jouant un rôle prégnant dans le cycle de programmation militaire.

Deux domaines d'enjeux majeurs pour le ministère présentent la spécificité d'avoir des crédits dispersés de façon transverse dans de nombreuses UO des quatre programmes précédents et une gouvernance qui n'en assure pas une utilisation efficace et optimale :

- d'une part, les crédits d'infrastructure sont répartis dans les différents programmes depuis la mise en œuvre de la « nouvelle architecture budgétaire » (NAB) en 2020. Cette nouvelle organisation, qui a permis davantage de subsidiarité dans la gestion des crédits de « maintenance locative » génère des difficultés de gouvernance pour les opérations de maintenance lourde et les nouvelles infrastructures.*
- d'autre part, les crédits relatifs au numérique sont également dispersés, dans la nomenclature de gestion tout comme dans la programmation, privant le ministère des leviers nécessaires pour une gouvernance transverse et efficace de ses systèmes d'information et de communication. Les travaux menés par la DAF dans le cadre de la création du commissariat au numérique de défense devront permettre une simplification de la cartographie budgétaire du ministère en matière numérique, ainsi qu'une meilleure gouvernance de ces crédits.*

3 LA LOURDEUR DES PROCÉDURES BUDGÉTAIRES

Après l'analyse de l'architecture budgétaire des différents programmes composant la mission *Défense* exposée précédemment, le présent chapitre s'intéresse aux processus budgétaires mis en œuvre au cours d'une année, dans le cadre de cette architecture.

Ceux-ci sont tout d'abord mis en œuvre à travers l'exercice de programmation militaire, formalisé dans les lois de programmation militaire et ajusté annuellement dans le cadre de l'A2PM. Cet exercice, fondamental et chronophage, sert de base à l'exercice budgétaire annuel conduit par la DAF, qui le prolonge en le traduisant en un budget au sens de la LOLF.

Au fil de l'année, la DAF chapeaute l'exécution budgétaire dans son rôle de responsable de la fonction financière ministérielle (RFFiM). Elle assure également à ce titre l'animation de la famille professionnelle finances : donner à l'ensemble des acteurs budgétaires du ministère un socle commun de compétences et de méthodes est indispensable pour une organisation efficace et professionnelle de la gestion.

Enfin, la constitution initiale du budget tout comme sa clôture font l'objet d'échanges avec les parlementaires, en particulier à travers les projets et rapports annuels de performance (PAP et RAP). L'analyse de ceux-ci fait apparaître des marges de progrès dans l'information qui est fournie au Parlement relativement au budget de la mission *Défense*.

3.1 Une programmation militaire sous le pilotage de l'EMA

Le budget de la mission *Défense* est inscrit dans une programmation pluriannuelle qui se traduit par une loi de programmation militaire votée au Parlement, encadrant la trajectoire budgétaire sur une période de sept ans⁸⁶.

Cette programmation fait l'objet d'une mise à jour annuelle portant à la fois sur la répartition des crédits et les éléments « physiques » associés, sous la responsabilité du CEMA (« ajustement annuel de la programmation militaire » – A2PM). Cet exercice est réalisé en amont du processus budgétaire classique auquel se soumet le ministère, piloté quant à lui par la direction des affaires financières.

3.1.1 La programmation militaire et son ajustement annuel portent sur l'ensemble des crédits de la mission *Défense*, mais uniquement en CP

La programmation militaire, tout comme son ajustement annuel (A2PM), s'effectue par « ensemble de programmation » (EP), nomenclature propre à cet exercice qui couvre en 19 agrégats l'ensemble des crédits de la mission *Défense*. Pour chaque agrégat, un « responsable d'ensemble de programmation » (REP) a la charge de mettre à jour les éléments financiers et les éléments physiques qui les sous-tendent, ainsi que les besoins nouveaux des armées.

⁸⁶ La dernière loi de programmation militaire (LPM) a été votée le 1^{er} août 2023 pour les années 2024 à 2030.

L'exercice de programmation militaire et son ajustement annuel portent aujourd'hui sur la totalité des crédits de la mission *Défense*. Le processus d'A2PM ne couvre donc pas seulement les équipements et les infrastructures à venir mais également l'évolution du T2 et les chroniques prévisionnelles des effectifs du ministère des armées.

S'il apparaît naturel que ce processus de programmation capacitaire permette chaque année d'examiner l'avancement des principaux programmes d'armement et de les articuler avec les moyens des armées, on peut en revanche s'interroger sur la nécessité d'inclure dans le processus d'A2PM la révision de budgets « de second ordre », tels que ceux de la politique muséale ou de l'action sociale du ministère. Plus généralement, le processus d'A2PM pourrait être recentré sur les objets au cœur des finalités opérationnelles des armées, l'élaboration des autres budgets annuels étant laissée au processus budgétaire classique qui suit la programmation militaire. Le périmètre et la profondeur d'analyse de l'A2PM pourrait également varier d'une année sur l'autre, une partie des EP faisant par exemple l'objet d'un ajustement « allégé » une année sur deux.

À titre d'illustration, ont été analysés les résultats de l'exercice d'A2PM réalisé en 2024, qui a consisté à ajuster la répartition de l'intégralité des crédits de la mission *Défense* pour les années 2025 à 2030⁸⁷ entre 576 « mailles de programmation » (regroupées en ensembles de programmation). De cette analyse, peuvent être tirés les constats suivants :

- l'A2PM 2024 a conduit à des modifications de la programmation à hauteur de 67,8 Md€ de crédits sur la période 2025-2030, soit 22 % des 309,7 Md€ de crédits programmés sur cette période⁸⁸. Plus de la moitié en volume des ajustements (36,2 Md€) ont porté sur l'ensemble de programmation « programmes à effet majeurs » du programme 146 (et 2,5 Md€ sur l'EP « autres opérations d'armement ») ;
- si l'on ne considère que l'année 2025, l'A2PM 2024 a conduit à modifier la répartition des crédits entre mailles de programmation à hauteur de 8,6 Md€, soit 19 % des crédits programmés. En revanche, dans la nomenclature de gestion, l'A2PM n'a conduit à une modification de la répartition des crédits entre BOP qu'à hauteur de 2,6 Md€ de crédits d'un BOP à un autre, soit 5,7 % des crédits ;
- parmi les 576 mailles de programmation, seules 11 d'entre elles ont vu leur volume de crédits sur la période 2025-2030 ajustés de plus d'1 Md€ par le processus d'A2PM 2024. À l'opposé, 424 mailles de programmation n'ont vu leurs crédits ajustés que pour un volume inférieur à 100 M€ sur la période.

L'analyse de l'exercice 2024 montre donc que si l'exercice d'A2PM conduit à ajuster un volume significatif de crédits, ces ajustements portent majoritairement sur les grands programmes d'armement et un nombre significatif d'objets de programmation voient leurs crédits uniquement ajustés à la marge. De plus, l'A2PM 2024 n'a modifié qu'à la marge la répartition des crédits 2025 sur la nomenclature de gestion en programme et BOP. Ces constats confirment la pertinence d'une évolution du processus d'A2PM pour l'alléger et le recentrer sur les objets les plus pertinents.

⁸⁷ L'analyse ne porte que sur un périmètre hors dissuasion et hors DGSE, soit un total de 309,7 Md€ de crédits sur la période 2025-2030.

⁸⁸ Ces modifications de la répartition des crédits entre mailles de programmation peuvent correspondre à des changements dans l'écoulement pluriannuel des crédits d'un objet de programmation, des annulations de crédits pour certains objets, des besoins nouveaux, etc.

À l'inverse, il convient de souligner que la trajectoire budgétaire fixée par la LPM n'est exprimée qu'en crédits de paiement, et non en autorisations d'engagement⁸⁹. C'est le cas depuis la mise en œuvre de la LOLF et la loi pour la programmation militaire de 2003, alors que les lois de programmation militaire antérieures portaient également sur les trajectoires budgétaires en autorisations de programme.

De façon similaire, l'exercice d'A2PM ne porte que sur les CP de chacun des ensembles de programmation. La reconstitution des besoins en AE ne se réalise que dans le processus d'élaboration du budget piloté par la DAF, mené en temps contraint.

Le fait que la programmation militaire n'aboutisse qu'à une trajectoire en CP semble paradoxal, alors même que cet exercice a pour principal objectif d'arbitrer les investissements majeurs en équipement des armées, ces derniers se traduisant en premier lieu par des volumes très significatifs d'AE (les écoulements de CP correspondant s'étendant souvent bien au-delà de la période de la LPM).

3.1.2 Un exercice de programmation militaire chronophage et difficilement articulé avec la programmation budgétaire

Les grandes orientations stratégiques de la programmation militaires sont décidées au plus haut niveau par le conseil de défense et de sécurité nationale, présidé par le Président de la République, qui « *définit les orientations en matière de programmation militaire, de dissuasion, de conduite des opérations extérieures, de planification des réponses aux crises majeures, de renseignement [...]. Il en fixe les priorités* »⁹⁰.

Au sein du ministère des armées, la programmation militaire est de la responsabilité du CEMA ainsi que le précise le code de la défense à l'article D 3121-9 qui dispose qu'il est responsable « *de l'élaboration et de l'actualisation de la programmation militaire, au regard des finalités opérationnelles, de leur compatibilité avec les ressources financières appréciées par le SGA et des contraintes techniques et industrielles appréciées par le DGA* ».

L'EMA dispose pour ce faire d'un sous-chef « plans » qui exerce les responsabilités relatives à la programmation militaire. Il conduit les travaux d'élaboration de la planification et de la programmation militaire ainsi que son actualisation et ses ajustements, sur l'ensemble du périmètre de la mission *Défense*, en y associant le SGA et la DGA. Trois instances de programmation sont ainsi placées sous la gouvernance de l'EMA :

- le *secrétariat de coordination de la LPM* (SCLPM), qui associe des représentants de la DGA et de la DAF, prépare la mise en état des dossiers pour décision ou orientation du comité de la LPM ;
- le *comité de la LPM* (COLPM) présidé par le sous-chef *Plans* de l'EMA, auquel se joignent la directrice des affaires financières et le directeur de la préparation de l'avenir et de la programmation de la DGA, constitue le niveau de direction du processus et dégage l'équilibre général de la programmation et les orientations à venir ;

⁸⁹ En particulier, l'article 4 de la LPM 2024-2030 fixe la trajectoire budgétaire de la mission *Défense* sur la période uniquement en crédits de paiement. De même, le rapport annexé ne présente les montants associés à chacun des axes stratégiques ministériels qu'en CP.

⁹⁰ Article R1121-2 du Code de la défense.

- le *board LPM* qui réunit autour du CEMA, le DGA et le SGA, auxquels sont associés le chef du contrôle général des armées et la DGRIS, dernier niveau d'arbitrage du processus avant le ministre.

La programmation militaire mobilise ainsi de nombreux acteurs et s'étale sur une large période de l'année, comme le montrent les calendriers des cinq derniers exercices :

- lors des exercices 2020 et 2021, les travaux d'A2PM ont duré de janvier à mai (5 mois) ;
- en 2022, les travaux d'A2PM ont duré jusqu'au mois de juillet du fait du contexte électoral (7 mois) ;
- en 2023, la construction de la LPM 2024-2030 débutée dès juillet 2022 ne s'est achevée que par la promulgation de la loi du 1er août 2023 (13 mois) ;
- en 2024, les travaux d'A2PM n'ont été finalisés qu'en juin (6 mois), postérieurement à la conférence de budgétisation avec la direction du budget.

L'organisation actuelle du calendrier de l'A2PM, qui occupe les équipes de janvier (voire de novembre n-1) à juin, est difficilement compatible avec le cycle budgétaire « classique », porté par la DAF dans son rôle de responsable de la fonction financière ministérielle (RFFiM). À titre d'exemple, la conférence de budgétisation du PLF 2025 avec la direction du budget s'est tenue le 15 mai 2024 sans que les résultats de l'A2PM n'aient été validés par le cabinet du ministre de la défense. Cette absence d'articulation entre calendrier de la programmation pluriannuelle et celui de la budgétisation complique la position du ministère des armées dans la négociation budgétaire interministérielle, et génère des tensions dans les échanges avec la direction du budget.

Dans la mesure où l'exercice de programmation physico-financière conditionne largement la fiabilité des processus budgétaires de préparation du PLF et de suivi de l'exécution, la Cour recommande de condenser le calendrier de l'A2PM sur le premier trimestre de l'année civile.

Afin d'y parvenir, une simplification du processus d'A2PM pourrait être envisagée, sur la base d'une hiérarchisation des enjeux budgétaires voire d'une réduction du périmètre de la programmation militaire (cf. *supra*) afin d'alléger la comitologie et les arbitrages soumis au cabinet du ministre. Le ministère a indiqué qu'une procédure plus resserrée allait être expérimentée dans le cadre de l'A2PM 2025 portant sur les années 2026 à 2030, consistant à se concentrer sur l'étude des thématiques les plus importantes tout en mettant en œuvre une procédure allégée ou accélérée pour les ensembles de programmation présentant des enjeux moindres. Le bilan d'une telle expérimentation devra être établi, afin d'en tirer tous les enseignements utiles pour les années ultérieures.

3.1.3 Une numérisation des processus de programmation à développer

La complexité des processus de programmation, tant militaire que budgétaire, amènent à s'intéresser aux outils numériques utilisés par le ministère pour soutenir et faciliter le travail correspondant.

Au sein de la DAF, le pôle « numérique achats finances statistiques » a pour mission de promouvoir le développement d'outils numériques dans le cadre d'une stratégie coordonnée globale. Pourtant, au-delà de l'outil interministériel *CHORUS* qui est au cœur du suivi de

l'exécution budgétaire annuelle, le ministère paraît disposer de peu d'outils numériques élaborés pour fluidifier les processus de programmation, alors même que ces processus ne sont pas instrumentés dans *CHORUS*⁹¹.

Ainsi, les travaux de l'A2PM sont réalisés via un ensemble de fichiers *Excel* échangés par messagerie électronique. La programmation budgétaire pilotée par la DAF recourt également à des fichiers *Excel*, sous un format différent, échangés de manière préférentielle sur des plateformes collaboratives (*SharePoint*).

Bien que ces moyens soient suffisants pour assurer un suivi relativement fin de la programmation et sa traçabilité, d'autres outils numériques plus adaptés à des travaux collaboratifs engageant de nombreux acteurs, permettant une interopérabilité avec d'autres systèmes, et dont la maintenabilité soit assurée, pourraient être envisagés. De tels outils faciliteraient également la transcription des données financières entre les différentes nomenclatures⁹² utilisées par le ministère, sources de complexité nuisant parfois à la traçabilité de la gestion budgétaire.

Une expérimentation d'outillage du processus de programmation budgétaire a bien été menée sous l'égide de la DAF avec des ressources purement internes de 2018 à 2022⁹³, mais cette expérimentation a été abandonnée, ayant buté sur un souci d'interopérabilité avec la diversité des formats utilisés par les acteurs et de capacité à maintenir l'outil dans la durée.

En parallèle, le ministère chargé des comptes publics a engagé des ateliers interministériels sur le développement de logiciels pour outiller le processus de programmation, auxquels participe le ministère des armées. L'extension des fonctionnalités de *CHORUS* pour lui permettre de couvrir la programmation budgétaire est l'une des options envisagées dans ce cadre. La participation du ministère à ces travaux interministériels ne doit cependant pas l'exonérer d'une démarche proactive d'amélioration de la numérisation de ses processus de programmation, compte tenu de leur caractère chronophage évoqué précédemment.

Recommandation n° 3. (CEMA, DGA, DAF) Alléger le processus d'ajustement de la programmation militaire et le limiter dans le temps pour assurer sa compatibilité avec le calendrier de la procédure budgétaire interministérielle, en hiérarchisant les enjeux des différents ensembles de programmation et en équipant ce processus d'outils numériques adaptés.

3.1.4 Une programmation militaire réalisée selon un référentiel spécifique et partiellement décorrélée de l'exécution budgétaire

Comme mentionné précédemment, la programmation militaire est réalisée suivant une nomenclature spécifique, composée de 19 « ensembles de programmation ». Si cette

⁹¹ Seule la programmation annuelle finale, actualisée au cours des jalons PLF, LFI, DPU, SG1 et SG2, est saisie dans Chorus, qui stocke les versions de référence validées ; cela rend possible une comparaison programmation / exécution avec les fonctionnalités standards de Chorus.

⁹² Nomenclature de programmation militaire par EP, nomenclature de gestion par programme/BOP/UO, nomenclature par destination en programmes/actions/sous-actions, nomenclature par OB/OS.

⁹³ Projet IGUANE, développé par des contractuels en alternance.

nomenclature était à l'origine facilement réconciliable avec la nomenclature de gestion (architecture en BOP / UO de chaque programmes), les évolutions successives des ensembles de programmation ont progressivement conduit à une situation où les deux nomenclatures sont très éloignées, et où la « matrice de passage » de l'une à l'autre n'est pas diagonale. En d'autres termes, chaque ensemble de programmation recouvre plusieurs UO de différents BOP et programmes, et inversement chaque BOP ou UO est alimenté par plusieurs ensemble de programmation (cf. tableau ci-dessous).

Une telle situation est source de deux difficultés majeures.

D'une part, l'existence d'un référentiel spécifiquement utilisé pour la programmation militaire, qui vient s'ajouter aux nombreuses nomenclatures déjà manipulées par le ministère (nomenclature par destination, nomenclature de gestion, nomenclature par opérations stratégiques/opérations budgétaires, etc.), accroît la complexité de l'organisation budgétaire et conduit à multiplier les instances de coordination entre les différents acteurs aux fins d'assurer une cohérence budgétaire globale.

D'autre part, une fois la programmation militaire physico-financière réalisée par ensemble de programmation, les crédits correspondants sont répartis dans les différents programmes, BOP et UO de l'architecture budgétaire. Durant la gestion, le suivi de l'exécution budgétaire est conduit suivant l'organisation prévue par la LOLF, chaque RPROG effectuant un dialogue de gestion avec ses RBOP, qui réalisent eux-mêmes un dialogue de gestion avec leurs RUO. Les responsables d'ensemble de programmation ne sont pas associés à cette comitologie, et ne disposent quasiment d'aucune visibilité sur la gestion des crédits dont ils ont porté la programmation. La vision complète de cette exécution ne leur est donnée qu'*ex post*, à l'occasion de la conduite du cycle suivant de programmation. Cette situation est particulièrement aigüe pour les ensembles de programmation *Infra*, *Socle numérique*, *Numérique armement* et *Dissuasion*, qui présentent la plus grande dispersion sur différents BOP. Le constat d'un éloignement entre les référentiels de programmation et de gestion est cependant valable au-delà de ces quatre EP : comme l'illustre le tableau ci-dessous, seuls les ensembles de programmation *DGSE*, *DRSD*, *SGA* et *Effectifs masse salariale* correspondent à un regroupement de BOP dans le référentiel de gestion ; les crédits des 15 autres EP (soit 69 % des crédits) sont dispersés sur plusieurs BOP, dont ils ne représentent qu'une fraction. Cette décorrélation entre la programmation militaire des crédits et le suivi de leur exécution nuit à la cohérence des arbitrages et à la responsabilisation des différents acteurs.

Sans nullement remettre en cause l'intérêt d'une programmation militaire permettant aux armées d'exprimer leurs besoins physico-financiers sur les années à venir, il apparaît néanmoins que celle-ci devrait être conduite suivant un référentiel cohérent avec le référentiel de gestion, afin d'assurer une articulation efficace entre programmation et suivi de l'exécution des crédits.

Venant ajouter à cette complexité, la LPM 2024-2030 a fait apparaître de nouveaux agrégats budgétaires à travers la notion d'« efforts prioritaires » : le rapport annexé à la loi présente ainsi neuf axes prioritaires d'investissements pour le ministère, assortis d'objectifs budgétaires sur la période de la LPM⁹⁴. Ces « patches » budgétaires (dénomination utilisée en

⁹⁴ Innovation : 10 Md€ ; espace : 6 Md€ ; drones et robots : 5 Md€ ; défense surface-air : 5 Md€ ; souveraineté outre-mer : 13 Md€ ; renseignement : 5 Md€ ; cyber : 4 Md€ ; forces spéciales : 2 Md€ ; munitions : 16 Md€. Un « effort prioritaire » supplémentaire portant sur l'intelligence artificielle a été ajoutée à l'occasion de l'A2PM 2024.

interne au ministère) ont été introduits afin de mettre en exergue les priorités stratégiques du ministère reflétées dans la LPM. Les crédits qu'ils regroupent sont transverses aux ensembles de programmation, et leurs périmètres se recouvrent parfois partiellement entre eux⁹⁵. Le fait que le ministère des armées doive recourir à de nouveaux agrégats budgétaires *ad hoc*, venant se superposer aux ensembles de programmation, interroge sur la capacité du processus de programmation militaire à refléter les priorités ministérielles.

Recommandation n° 4. (CEMA, DGA, SGA) Faire évoluer les référentiels de programmation militaire, de budgétisation et de gestion budgétaire afin d'assurer une meilleure articulation entre programmation, budgétisation et exécution des crédits.

⁹⁵ C'est le cas par exemple des munitions téléopérées, dont le budget est compté à la fois dans le patch *Drones et robots* et dans le patch *Munition*.

3.2 La DAF en charge du pilotage et du contrôle de l'exécution budgétaire

3.2.1 L'exercice du rôle de responsable de la fonction financière ministérielle de la DAF au sein du ministère

Au sein du ministère des armées, la DAF dispose d'une autorité fonctionnelle renforcée sur tous les services financiers du ministère qui s'est progressivement étendue entre 2012 et 2022 du fait de la combinaison des textes suivants :

- L'arrêté du 18 février 2013 portant désignation du responsable de la fonction financière ministérielle (RFFiM) pris en application de l'article 69 du décret GBCP du 7 novembre 2012, qui désigne la DAF et non pas le SGA comme RFFiM du ministère des armées.
- Les arrêtés d'organisation de la DAF (dans leurs versions successives de 2014 à 2022) et l'instruction ministérielle de 2014 dite « autorité fonctionnelle renforcée » qui permet un « accès direct et complet » à toutes les informations financières auprès des RPROG et prévoit une animation ainsi que des mesures de formation pour les agents de la fonction financière dans tout le ministère.
- Enfin, dans le cadre d'un protocole d'accord signé par les ministres des armées et des comptes publics le 9 décembre 2021 pris en application du décret 2018-803 du 24 septembre 2018 et l'arrêté ministériel du 22 décembre 2021, la DAF assure le contrôle budgétaire internalisé au sein du ministère en lieu et place du CBCM.

La DAF au titre de sa responsabilité de RFFiM participe à la commission d'examen des investissements (CEI) au même titre que les trois grands subordonnés (CEMA, DGA, SGA), le CGA et le DGNUM. Cette présence permet de suivre les projets d'investissement ministériels en cours ou projetés. Distincte du processus de programmation militaire, la CEI est l'instance de contrôle de la cohérence physico-financière des investissements et constitue un outil d'analyse utile à la DAF dans son travail de contre-expertise (et à l'ensemble des grands subordonnés du ministre membres permanents de la CEI).

La DAF dispose donc des moyens juridiques pour assurer le pilotage de la fonction budgétaire au sein du ministère des armées. Son autorité dans le pilotage des macro processus budgétaires et le rôle qu'elle assure en interface de la direction du budget sont également reconnus même s'ils se trouvent en interne contrebalancés par la logique d'équilibre entre les trois grands subordonnés du ministre.

3.2.2 Le délicat pilotage de l'exécution budgétaire

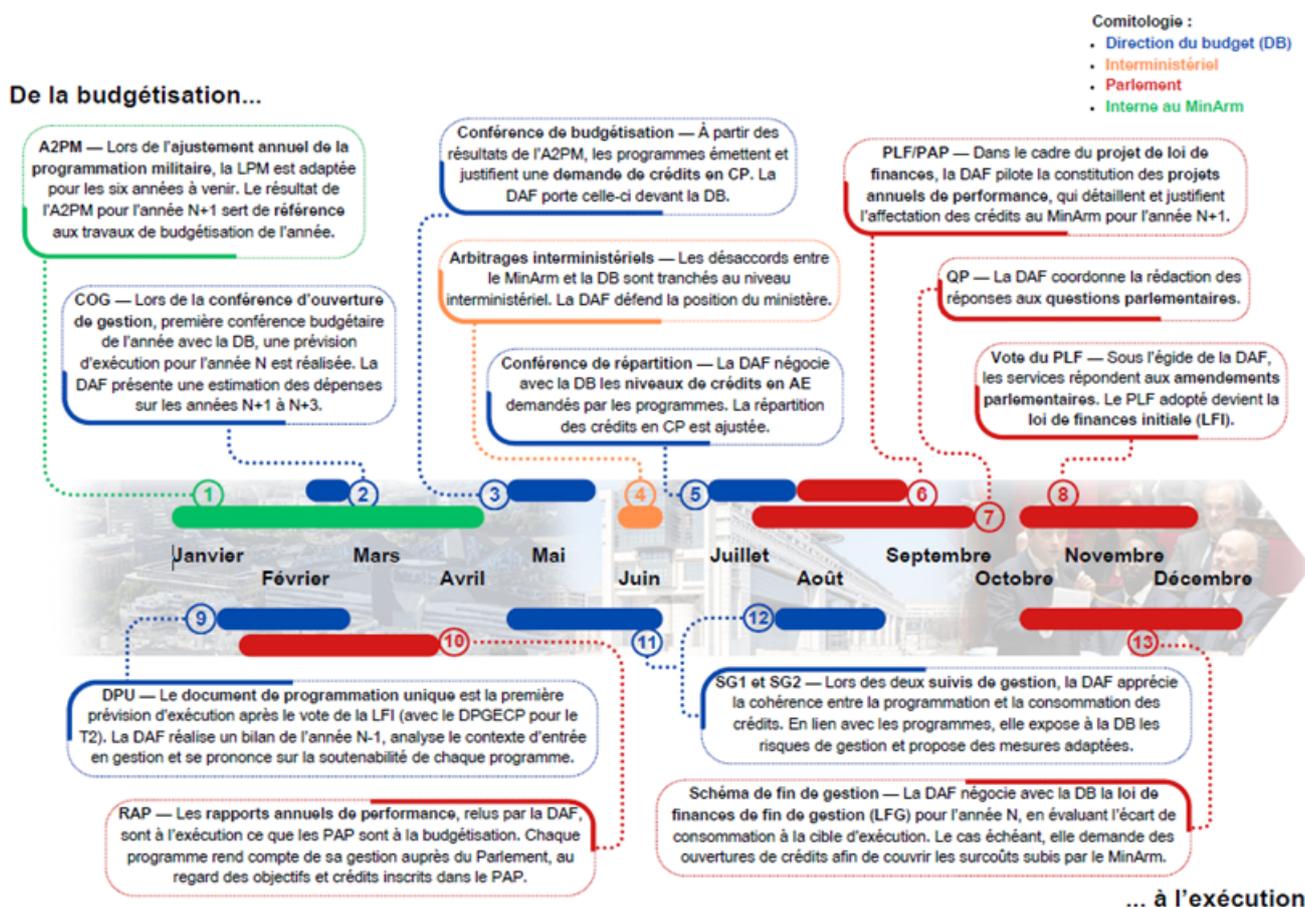
Les travaux budgétaires au sein du ministère prévoient deux processus parallèles sous l'égide de la direction du budget et de la DAF :

- la préparation du PLF n+1 s'échelonne d'avril à juillet et débute avec les phases de conférence immobilière, la conférence de budgétisation à mi-mai qui permet d'identifier les points d'accord et de désaccord sur les demandes de crédits (AE et CP), la conférence fiscale à la suite de laquelle sont préparés les projets d'articles à insérer au PLF ; les arbitrages sont réalisés en juin et juillet et donnent lieu vers la mi-juillet à notification par le premier ministre de la lettre plafond qui précise le niveau des crédits de paiement par

mission et par programme ainsi que le plafond d'emplois, suivi de la conférence de répartition qui répartit les crédits AE et CP à la « brique de budgétisation » voulue par la DB ;

- le suivi de l'exécution budgétaire débute en février avec le document de programmation unique DPU (accompagné du DPGECP pour le T2) qui analyse l'exécution de l'année n-1, se prononce sur la soutenabilité de chaque programme et mentionne le taux de gel des crédits à prévoir. En mars la conférence d'ouverture de gestion permet d'estimer l'exécution sur l'année à venir (et les suivantes), des suivis de gestion ayant lieu en juin et en août afin de vérifier la cohérence entre la programmation des crédits et leur consommation. La mise au point du schéma de fin de gestion afin d'évaluer l'écart entre la consommation réelle des crédits et la cible d'exécution a lieu entre le mois d'octobre et mi-décembre date à laquelle les mesures de gel de crédits sont levés.

Graphique n° 9 : Calendrier budgétaire du ministère des armées



Source : ministère des armées

Le pilotage budgétaire est bien maîtrisé par la DAF qui assure la seule interface du ministère avec la direction du budget et dispose d'une vraie capacité de supervision. Toutefois, ce processus est affecté en pratique par plusieurs difficultés :

- en matière d'investissement et de séquençage des AE/CP, la prévision budgétaire est suspendue à l'issue de la phase de programmation capacitaire de l'A2PM qui devrait en

théorie s'achever au mois d'avril mais qui a tendance à se prolonger jusqu'au mois de juin, comme détaillé précédemment. Sur ce point la DAF est donc tributaire, en particulier pour les éléments budgétaires du programme 146, des travaux menés sous l'égide de l'EMA avec la DGA ;

- la DAF mobilise beaucoup d'énergie pour fiabiliser les montants d'AE correspondants aux CP issus de la programmation militaire ; à l'inverse, elle rencontre parfois des difficultés à obtenir les écoulements de CP correspondant aux engagements juridiques pour les investissements ;
- en matière de dépenses de personnel, les suivis et les prévisions sont source de tensions avec la direction du budget, car la synthèse des données relatives à la masse salariale est complexe (les données proviennent de trois systèmes d'informations différents : *SOURCE SOLDE* pour les militaires, *INDIA Rému* pour les civils et *CHORUS* pour les gendarmes, les civils DGSE, et alimentent l'outil *INFODAF TASER* qui permet à la DAF de bénéficier d'une vision sur l'exécution budgétaire) ;
- enfin, la connaissance des implications financières des opérations extérieures et des missions intérieures qui relèvent de l'EMA et des BOP d'armées n'est pas connue de la DAF avant la toute fin de gestion de l'année en cours.

Au total, si la DAF du ministère exerce sa mission d'autorité fonctionnelle renforcée en matière financière avec professionnalisme et détermination, pour autant, son rôle dans la supervision du pilotage budgétaire d'ensemble est dépendant d'un subtil jeu d'équilibre avec les trois grands subordonnés du ministre CEMA/DGA/SGA :

- le CEMA définit les besoins militaires et programme avec les autres subordonnés du ministre leur réalisation dans le cadre de la LPM dont il est garant de la cohérence d'ensemble ;
- le DGA dispose des informations financières fines et des leviers opérationnels relatifs aux grands programmes d'armement du programme 146, qui sont au cœur de l'équilibre d'ensemble de la copie budgétaire du ministère ;
- la DRH-MD a la main sur l'information financière relative aux dépenses de titre 2 du ministère, levier clé de la soutenabilité du budget ministériel ;

Ces difficultés et le délicat positionnement de la DAF peuvent conduire à des retards des travaux par rapport au calendrier budgétaire interministériel. A titre d'exemple, la direction du budget indique ainsi que la transmission des éléments du premier compte-rendu de gestion pour 2024 n'a été complète que le 6 août 2024, quand les autres ministères ont rendu leurs éléments avant le 15 mai 2024 et alors que le protocole prévoyait déjà un délai d'un mois supplémentaire pour le ministère des armées ; la transmission des éléments du deuxième compte-rendu de gestion, prévue pour intervenir au 24 septembre 2024, n'a été complète que le 8 octobre 2024 pour les programmes de la mission *Défense* et le 18 octobre pour les comptes de commerce 901 et 902.

La consultation des présentations des conférences de budgétisation sur les exercices 2022 à 2024 avalisent les constats précédents. Pour autant, la conférence de budgétisation du PLF 2025, la première issue de la LPM 2024-2030 a marqué pour la DAF des améliorations notables dans les domaines suivants :

- la granularité et la qualité des livrables a connu une nette amélioration de la part des RPROG ;

- un gros travail sur les « briques de budgétisation » a été mené conjointement avec la DB ;
- pour la première fois, les trajectoires en AE de chaque programme ont pu être transmises dès le mois de mai avant le terme de l'A2PM permettant une analyse de soutenabilité ;
- le ministère a fourni dès le mois de mai une valorisation des flux d'entrées et sorties des effectifs anticipées pour 2025 ainsi que le détail des mesures catégorielles envisagées.

3.2.3 Les taux d'exécution des AE et CP reflètent une maîtrise variable de l'exécution budgétaire selon les programmes

L'une des finalités de l'organisation budgétaire est d'assurer une ventilation pertinente des crédits au sein des différents programmes et leur exécution à des taux proches de 100 % au cours de l'année.

L'analyse des taux d'exécution des AE et des CP sur la période 2019-2023 pour chacun des programmes de la mission *Défense*, réalisée par la mission sur la base des données publiées dans les rapports annuels de performance et des constats faits par la Cour dans ses notes relatives à l'exécution budgétaire de la mission *Défense*, appelle plusieurs observations.

S'agissant des AE, le volume d'AE « non affectés non engagés au 31/12 » (cf. graphique ci-dessous) correspond au volume d'AE qui sont ouverts mais qui n'ont pas été consommés et ne correspondent pas à une opération d'investissement pluriannuelle. Ces AE seront donc « perdus » par le programme, s'ils ne font pas l'objet d'un arrêté de report du ministre du budget et du ministre des armées. Ce volume d'AE non consommé apparaît bien maîtrisé au niveau du programme 146, qui gère pourtant le plus grand montant d'AE disponibles chaque année (sur les quatre dernières années, le taux d'AE non affectés non engagés au 31/12 est de l'ordre de 1% des AE disponibles). Il est également relativement maîtrisé pour les programmes 144 et 212 hors T2, pour lesquels les volumes d'AE ouverts sont bien moindre⁹⁶.

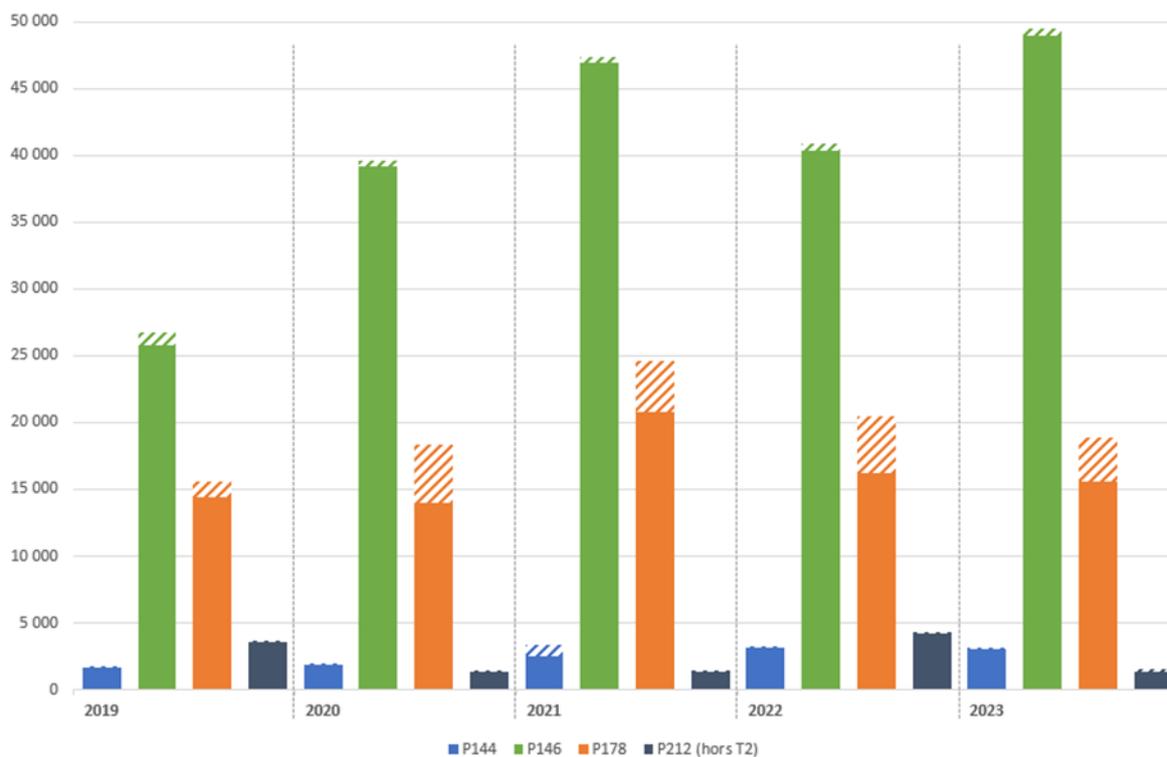
En revanche, le programme 178 présente systématiquement un taux élevé d'AE non consommés au 31/12 : entre 2020 et 2023, le volume d'AE non affectées non engagées du programme au 31/12 a systématiquement été supérieur à 3 Md€ (soit près de 20 % des AE du programme). Le ministère des armées a indiqué que cette situation était liée à des décalages calendaires dans la signature de contrats de maintenance (qui ont été massifiés dans le cadre de la politique de verticalisation du MCO, et dont les conditions ne sont pas toujours remplies pour notifier le contrat l'année prévue⁹⁷). S'il apparaît naturel que ce type d'évènements puisse induire ponctuellement une sous-consommation d'AE, le caractère systématique de cette sous-consommation sur les quatre dernières années interroge sur la qualité de la programmation en AE du programme 178.

⁹⁶ À l'exception d'écarts ponctuels, comme en 2021 où 27% - soit 919 M€ - des AE ouverts du programme 144 ont été non affectés non engagés au 31/12 ; ou en 2023 où 14% - soit 210 M€ - des AE ouverts du programme 212 hors T2 ont été non affectés non engagés au 31/12.

⁹⁷ L'EMA a également justifié cette sous-consommation d'AE par les effets de la crise sanitaire en 2020 qui n'ont été que progressivement résorbés les années suivantes, et par un recours très limité au dispositif d'affectation des AE sur tranches fonctionnelles.

S'agissant des CP, le taux de crédits non consommés à fin d'année (correspondant au volume de CP non consommés⁹⁸ rapporté au volume total de CP disponibles) s'est quant à lui établi en deçà de 2 % pour chacun des programmes de la mission *Défense* entre 2019 et 2022, et apparaît maîtrisé. Si le taux de crédits non consommés a connu une hausse significative en 2023 (année pour laquelle 1,6 Md€ de CP – hors T2 – n'ont pas été consommés), cette anomalie est liée à des particularités de fin de gestion⁹⁹ et ne semble pas représentative de la capacité du ministère à maîtriser l'exécution de ses CP.

Graphique n° 10 : Volume des AE non affectés non engagés au 31/12 (en hachuré) par rapport au volume d'AE ouverts*, par année et par programme de la mission *Défense*

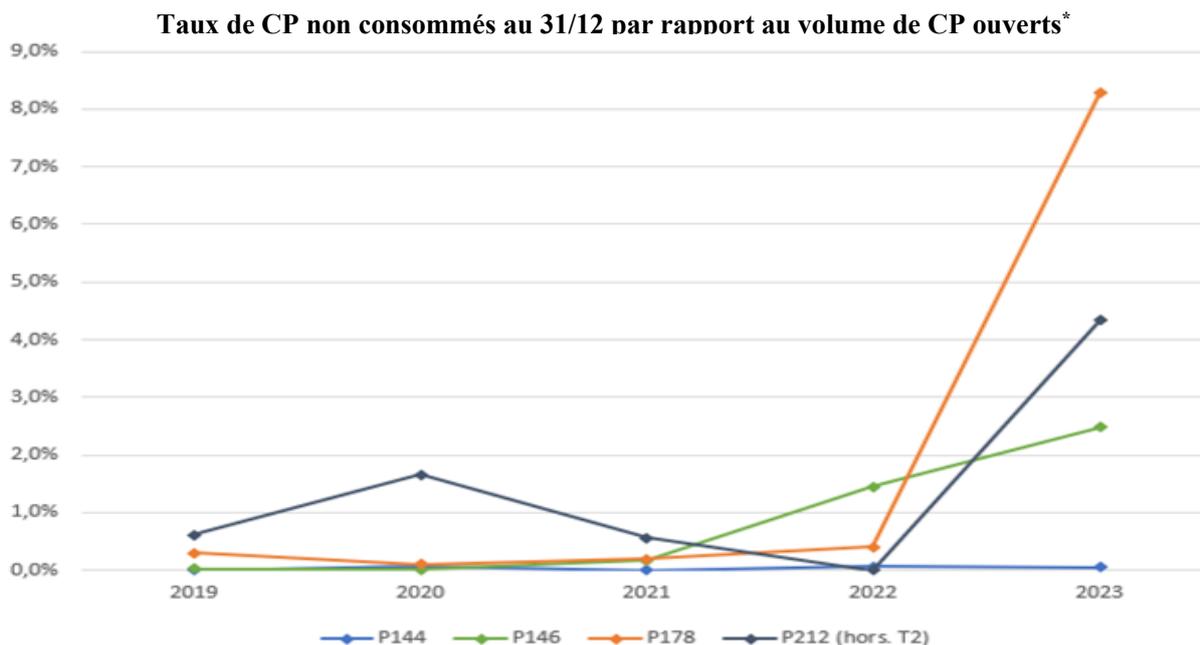


Source : Cour des comptes, d'après données des rapports annuels de performance

*AE ouverts = LFI + reports n-1 (dont AEANE) + mouvements réglementaires + FdC + AdP + fongibilité + LFR

⁹⁸ Comme pour les AE, les crédits de paiement « non consommés » en fin d'année peuvent être reportés à l'année suivante (par arrêté de report du ministre du budget et du ministre des armées), ou perdus pour la mission.

⁹⁹ Cf. Cour des comptes, note d'exécution budgétaire de la mission *Défense*, 2023.



Source : rapports annuels de performance ;

*CP ouverts = LFI + reports n-1 + mouvements réglementaires + FdC + AdP + fongibilité + LFR

Note : l'augmentation des CP non consommés en 2023 est liée à des particularités de la fin de gestion (cf. supra).

3.3 Une culture financière à développer au sein du ministère, gage d'efficacité de l'organisation budgétaire

3.3.1 Une famille professionnelle « finances » en tension

Au sein du ministère des armées, la famille professionnelle « finances » regroupe les emplois relatifs à la programmation budgétaire, à l'exécution et au suivi des ressources financières et des emplois d'expertise en matière d'analyse financière.

Au 31 mars 2024, cette famille professionnelle comprend 4 403 agents, dont 1 150 dans la filière « pilotage budgétaire ». Les postes de la famille professionnelle finances sont occupés majoritairement par du personnel civil (61 % des postes). À l'inverse, la filière budgétaire est majoritairement composée de personnel militaire avec 250 officiers et 382 sous-officiers. Au sein du personnel civil de cette filière, 199 sont de catégorie A et 300 de catégorie B.

Les effectifs de la famille finances se répartissent essentiellement entre :

- 3 298 agents au sein des armées (hors SIAé), dont notamment 1 661 au service du commissariat aux armées (soit 38% des effectifs de la famille finances), et 512 au sein de l'état-major de l'armée de terre ;
- 204 effectifs au sein de la DGA ;
- 564 postes au sein du SGA (dont 305 au sein du SID).

L'année 2024 se caractérise par une croissance de cette famille professionnelle, en hausse de 65 postes par rapport à 2023, principalement portée par le personnel civil de catégorie A et B. Toutefois, les effectifs de la famille finances restent significativement en deçà des effectifs prévus au REO (5 108 postes ; soit un taux d'armement des postes de seulement 86 %). Cet écart des effectifs réels au REO est particulièrement marqué au sein du SCA (taux d'armement de 84 %), ce qui s'explique vraisemblablement par le grand volume de postes à pourvoir, mais aussi au sein du SGA (dont le taux d'armement des postes de la famille finance n'est que de 79 %, dont 77 % à la DAF et 73 % à la DRH-MD). Pour ce dernier, le fort taux de rotation des effectifs, en particulier civils (ancienneté moyenne de 15 mois, contre une moyenne de 17,4 mois pour l'ensemble de la famille professionnelle finances) pourrait expliquer cet écart.

En outre, l'analyse des effectifs de la famille finances réalisée par la DRH-MD dans le cadre du bilan de gestion et de pilotage des ressources humaines (GPRH) 2023-2028 montre une augmentation de la tension sur cette famille professionnelle dans les années à venir. En particulier, compte tenu des flux d'entrées-sorties et d'avancement de ses différentes composantes, les simulations montrent une dégradation significative des taux d'armement des postes à échéance 2028 (taux prévisionnel d'armement de 78% pour les sous-officiers¹⁰⁰, et de 87% pour les personnels civils). Les points de tension résident dans un flux de départs importants pour les catégories C du personnel civil (départs à la retraite et départ de contractuels) et surtout un déficit de recrutement de sous-officiers finances, les flux d'avancement ne compensant pas les départs à horizon 2028.

Pour faire face à cette situation, une étude a été lancée en février 2024¹⁰¹ afin d'identifier les mesures permettant un retour à l'équilibre des effectifs. Différentes actions sont ainsi étudiées : améliorer la qualité du dialogue de gestion afin d'améliorer le taux d'armement dans certains organismes ; développer l'acquisition de nouvelles compétences afin d'anticiper le départ des *baby-boomers* ; concernant les sous-officiers, améliorer le passage de grade pour une plus grande fidélisation ; anticiper l'évolution en organisation pour disposer d'une maquette A+6 ; développer l'apprentissage en proposant systématiquement un recrutement.

3.3.2 Les équipes en charge du pilotage budgétaire des différents programmes et BOP ont une culture financière hétérogène

Au-delà des tensions sur les effectifs de la famille finances, la culture budgétaire des équipes ayant des responsabilités budgétaires dans les différentes entités du ministère est hétérogène, reflet de la diversité des profils composant cette famille. Les équipes en charge du pilotage budgétaire les plus matures en termes de culture financière sont, logiquement, celles de la DAF, et dans une certaine mesure celles de la DGA.

La DAF, qui dispose de 189 personnes travaillant exclusivement pour la fonction finances personnes (sur un effectif de 232), met en place un parcours de formation obligatoire structuré pour accompagner tous les nouveaux arrivants sur leur prise de poste. Sur cet effectif de 189 personnes, majoritairement civiles, 19 sont des officiers des armées, pour lesquels un

¹⁰⁰ Contre 103 % au 1^{er} janvier 2023.

¹⁰¹ Note 0001D23019266/ARM/SGA/DRH-MD/SPRH/PRH4/NP du 15 décembre 2023.

passage à la direction des affaires financières peut permettre de consolider une connaissance fine des enjeux financiers du ministère, compétence valorisée dans la carrière des officiers d'état-major¹⁰².

Au sein de la DGA, il n'existe pas de profils de financiers purs¹⁰³ mais des ingénieurs qui ont vocation dans leur carrière à travailler comme adjoint finances dans le suivi de programmes d'armement à la direction de la Préparation de l'avenir et de la programmation (DPAP) avant d'être appelés à exercer des fonctions de direction de programmes et un jour d'occuper les postes de direction. Ces officiers des corps de l'armement reçoivent un enseignement spécifique à la gestion budgétaire des opérations d'armement lorsqu'ils exercent un poste dans le domaine financier à la DGA. Par ailleurs, les équipes de synthèse et de suivi budgétaire de la DGA sont à la fois centralisées et resserrées avec des compétences leur assurant une vision physico-financière des programmes :

- 56 personnes travaillent au sein de la sous-direction de la programmation, de la gestion et de la gouvernance financière (SP2G) de la DPAP qui est « la tour de contrôle » de la cohérence physico-financière de la DGA ;
- parmi celles-ci, 14 personnes travaillent dans les bureaux des opérations d'investissement qui sont en interface avec les équipes financières des 10 RBOP/UO du programme 146 (36 « adjoints finances » relevant fonctionnellement de la DPAP) ;

Au-delà de la DAF et de la DGA, la culture financière des autres entités du ministère apparaît naturellement plus hétérogène. Cette disparité peut générer des difficultés dans les échanges avec le RFFiM, ou la manipulation de notions budgétaires peu orthodoxes.

À titre d'exemple, le programme 178 distingue ainsi dans son pilotage budgétaire interne la notion d'« AE pluriannuelles » (AEP) et d'« AE annuelles » : les premières couvrant des engagements dont les CP s'écoulent sur plusieurs années, tandis que les secondes correspondent à des engagements intégralement soldés en CP au cours de la même annuité. Cette distinction est utilisée par l'EMA pour introduire un mécanisme de « prêt d'AE » au bénéfice des gestionnaires locaux : ces derniers peuvent « emprunter » des AEP au programme 178 pour engager des marchés pluriannuels pour lesquels ils ne disposent pas de suffisamment d'AE sur leur UO, étant entendu que cet « emprunt » d'AE sera déduit de leurs enveloppes des années ultérieures.

3.3.3 La DAF anime la famille professionnelle financière

La DAF, « responsable du développement des actions de professionnalisation des agents de la fonction financière »¹⁰⁴ a la responsabilité d'animer la famille professionnelle finances de manière transverse, dans l'objectif d'homogénéiser et d'améliorer la culture budgétaire des équipes du ministère.

Une telle préoccupation est légitime dans un ministère où les enjeux liés au suivi et de maîtrise des cycles budgétaires et d'écoulement prévisionnels des AE/CP liés aux

¹⁰² Parmi les officiers ayant réalisé un poste à la DAF, on compte ainsi par exemple un ancien chef d'état-major de l'armée de l'air et de l'espace, ou le général de l'armée de terre ancien commandant de la 1^{ère} division.

¹⁰³ À l'exception des personnels de la DGA/DPAP/SEREBC, le service exécutant de la DGA.

¹⁰⁴ Arrêté du 30 décembre 2019 portant organisation de la direction des affaires financières, art. 2.

investissements sont fondamentaux, pour le programme 146 mais aussi pour les programmes 178 et 212.

Cette exigence de professionnalisation de la filière budgétaire du ministère est accrue par deux facteurs contextuels :

- l'expérimentation de l'internalisation des contrôles budgétaires par le RFFiM à compter de 2022, et la réforme de la responsabilité des gestionnaires publiques, qui obligent la chaîne budgétaire du ministère à un haut niveau de performance, d'exemplarité et de maturité en termes de contrôle interne financier ;
- la tension sur les finances publiques, qui entraîne un retour aux pratiques de régulation budgétaire infra-annuelles¹⁰⁵ : la chaîne budgétaire ministérielle doit développer ses capacités d'anticipation et de réactivité face à la survenue des chocs de gestion.

La DAF s'est ainsi engagée depuis 2020 dans une démarche de montée en compétence de la fonction financière, qui repose principalement sur des actions de formation initiale et continue et la diffusion par voie numérique d'une lettre d'information mensuelle axée sur les sujets finances/budget/achats.

Lors de ses déplacements dans différentes bases de défense, il a pu néanmoins être constaté que les interlocuteurs financiers locaux (personnel civil ou militaire en charge de la gestion des UO bases de défense (BdD) ou des budgets des unités opérationnelles) n'avaient pas tous une connaissance de l'existence de la famille professionnelle finances. Il paraît nécessaire que la DAF s'assure que les actions de communication qu'elle conduit touchent l'ensemble des acteurs intéressés et notamment ceux qui, sur le terrain, sont le plus éloignés de l'administration centrale.

S'agissant des actions de formation, en complément des modules de formation destinés aux nouveaux arrivants, de la tenue de séminaires, ou encore de la large diffusion d'une note renvoyant vers le module d'e-learning sur « les fondamentaux du budget de l'État » proposé par la direction du budget (formation de 2 heures), la DAF a engagé en 2024 la constitution de parcours de formations afin d'assurer une meilleure cohérence entre les différentes briques proposées. Ces parcours sont organisés par niveau :

- un parcours « niveau initiation » de trois jours, principalement destiné aux nouveaux arrivants ;
- un parcours « niveau perfectionnement » de trois jours également, permettant un approfondissement des notions du parcours précédent ;
- un parcours « stratégie » visant l'ensemble des cadres dirigeants du ministère des armées, qu'ils appartiennent à la sphère financière ou non, sur deux jours.

Il apparaît indispensable de déployer rapidement ces parcours, détaillés et structurés, afin de donner à la vaste famille professionnelle finances un socle commun de connaissances et de méthodes. Une attention particulière devra être portée à ce que le déploiement de ces formations se fasse de manière effective sur l'ensemble de la famille professionnelle, bien au-delà du périmètre de la seule direction des affaires financières. En effet, les statistiques de participation à la formation « nouveau arrivants de la fonction financière »¹⁰⁶ montrent un nombre limité de participants au regard de la taille de la famille professionnelle, dont une faible

¹⁰⁵ Pratiques telles que l'annulation de crédits en cours d'année par le Premier ministre en 2024, ou le surgel de crédits.

¹⁰⁶ Ancienne appellation du parcours « initiation ».

part appartiennent sont extérieurs à la DAF (55 participants en 2023 dont seulement 20 externes à la DAF ; 47 participants au premier semestre 2024, dont seulement 24 externes à la DAF).

Par ailleurs, la gestion budgétaire du titre 2 n'apparaît dans le plan de ces parcours de formation que sous la forme d'un « *teasing* » de deux heures à la fin de la formation « perfectionnement ». Une formation *ad hoc* sur cette thématique qui présente de nombreuses spécificités techniques serait utile aux équipes de la DRH-MD en charge du pilotage du T2 au sein du ministère, ainsi qu'aux équipes des différents BOP RH du programme 212.

Enfin, en complément du déploiement du parcours « stratégie », il pourrait être bénéfique d'introduire dans les cycles de formations destinés aux futurs dirigeants opérationnels des armées des modules d'acculturation aux enjeux financiers et budgétaires (par exemple dans les cursus de formation du centre des hautes études militaires). Ces modules pourraient répondre de façon pratique aux problématiques budgétaires et financières auxquelles seront confrontés sur le terrain les futurs commandants de base de défense, de régiments ou de navires de guerre.

Recommandation n° 5. (DAF) Étendre de manière effective l'animation de la famille professionnelle « finances » à l'ensemble des acteurs financiers locaux, tout en préservant le lien de ces acteurs avec l'activité opérationnelle.

3.4 Des marges de progrès demeurent dans la lisibilité de l'information budgétaire au Parlement

Les responsables des différents programmes LOLF se doivent d'informer le Parlement sur leurs orientations budgétaires dans le cadre du débat de la loi de finances initiale et de lui restituer de manière sincère l'emploi des crédits de l'exercice passé. La trajectoire actuelle de croissance des moyens de la mission *Défense*, structurante pour budget de l'État, renforce cette exigence d'information au Parlement afin que ce dernier fonde ses choix de manière éclairée.

L'information du Parlement relativement à la mission se décline ainsi dans plusieurs documents : d'une part les projets de loi de finances auxquels sont annexés des projets annuels de performance (PAP) pour chaque programme, qui donnent le détail des éléments budgétaires et définissent les indicateurs de performance ; d'autre part les projets de loi de règlement, auxquels sont annexés les rapports annuels de performance (RAP) justifiant pour chaque programme l'exécution des crédits et quantifiant l'atteinte de chacun des objectifs de performance. Viennent s'y ajouter les informations collectées par les rapporteurs pour avis dans le cadre de l'élaboration des lois de finances (questionnaires budgétaires, entretiens et auditions en commission des responsables du ministère des armées), ainsi que les notes d'exécution budgétaires de la Cour relatives à la mission *Défense*.

Malgré cette importante masse d'information qualitative accessible aux parlementaires, plusieurs éléments limitent la lisibilité de cette information. D'une part, la nomenclature budgétaire utilisée dans les PAP et les RAP est spécifique, et ne correspond ni à la nomenclature de programmation militaire, ni à la nomenclature de gestion. D'autre part, si les indicateurs de performance semblent adaptés aux missions du ministère, une part grandissante de ceux-ci ne sont plus communiqués publiquement, car considérés comme sensibles par le ministère. Enfin,

le traitement budgétaire spécifique des opérations extérieures et des missions intérieures nuit à la traçabilité des budgets consacrés à ces opérations.

3.4.1 Une nomenclature par destination éloignée des processus de gestion budgétaire

La nomenclature de répartition des crédits utilisée dans les documents budgétaires au Parlement (PAP et RAP) est une nomenclature « par destination », reposant sur un découpage de chaque programme en « actions » et « sous-actions », sur laquelle repose la justification au premier euro (JPE) annexée au PLF.

Les quatre programmes de la mission *Défense* totalisent ainsi 42 actions et 167 sous-actions. Celles-ci ont évolué dans le temps, en s'adaptant aux changements de périmètre des programmes (ainsi par exemple, le regroupement des crédits de titre 2 au sein du programme 212 support a conduit à la création de 16 actions et de 43 sous-actions dédiées aux dépenses de personnel).

Si la nomenclature par destination présente une structure et un découpage cohérent avec les missions du ministère, elle est éloignée de la nomenclature utilisée par le ministère pour sa programmation militaire. Cette dernière repose en effet comme détaillé précédemment sur 19 ensembles de programmation, qui constituent la maille d'analyse et d'arbitrage des instances dirigeantes du ministère lors de l'élaboration de la LPM, puis lors de son actualisation annuelle. La matrice de passage entre les ensembles de programmation et la nomenclature par destination, présentée dans le tableau ci-dessous, montre la décorrélation entre ces deux nomenclatures.

Par exemple, les crédits de l'EP « socle numérique », piloté par la DGNUM, se répartissent dans cinq actions distinctes des trois principaux programmes de la mission *Défense*. La reconstitution du budget total consacrés par le ministère au socle numérique n'est donc pas possible, à la seule lecture des PAP ou RAP, alors même que celui-ci est une brique de la programmation militaire.

Ainsi, le Parlement, qui vote la programmation militaire pluriannuelle, ne dispose durant les années de son exécution à travers les PAP et RAP que d'une vision budgétaire avec un prisme différent de celui de la LPM, et n'est pas informé des choix réalisés en matière d'ajustement annuel de la programmation militaire.

Pour pallier ce manque d'information, l'article 9 de la LPM 2024-2030 fixe l'obligation pour le ministre des armées de communiquer au Parlement au plus tard le 15 avril de chaque année un rapport sur l'exécution de la programmation militaire de l'année passée « *comportant un bilan de l'exécution des crédits programmés, un bilan des commandes passées et des livraisons passées et prévues dans l'année en cours, un bilan d'exécution des objectifs concernant les effectifs et les réserves, un bilan sur les grandes orientations de la politique industrielle de défense et un bilan des actions liées à nos partenariats et à nos alliances stratégiques* »¹⁰⁷.

¹⁰⁷ L'article 10 de la précédente LPM prévoyait que le ministère transmette un rapport sur le bilan de l'exécution de la programmation militaire avant le 15 avril et avant le 15 septembre, l'article 9 dispose que ce rapport soit remis avant le 15

Par ailleurs, le Sénat a introduit par amendement l'article 10 de la LPM 2024-2030 qui prévoit que le gouvernement transmette chaque année le résultat de ses travaux d'ajustement aux commissions permanentes en charge de la défense¹⁰⁸ : « *le Gouvernement transmet au Parlement un rapport sur les enjeux et les principales évolutions de la programmation budgétaire de la mission Défense (...). Avant le 15 juillet de chaque année, le ministre de la défense présente aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense une mise à jour de la programmation militaire.* ».

Ces deux rapports – l'un sur l'exécution de la programmation militaire de l'année passée et le second sur l'ajustement de ladite programmation pour l'exercice suivant – participent à la bonne information du Parlement en mettant en exergue les facteurs d'évolution pris en compte par le ministère lors de l'A2PM. Toutefois, le fait que les parlementaires aient jugé nécessaire d'introduire ces deux rapports annuels supplémentaires, alors même que l'information budgétaire au Parlement est déjà abondante et nécessite une mobilisation importante des équipes du ministère¹⁰⁹, semble traduire une forme d'inadéquation de la structuration de l'information budgétaire au sein des PAP et RAP au regard des attentes des parlementaires.

Le premier rapport sur l'ajustement de la programmation militaire, communiqué par le ministère au Parlement en juin 2024, est concis (21 pages hors titres et annexes) et essentiellement qualitatif (les principales données financières qui y figurent sont des informations relatives à l'évolution du coût des facteurs). L'axe de présentation retenu pour expliquer les évolutions liées à l'A2PM est celui des « axes d'effort prioritaires » (cf. 3.1.2), en cohérence avec la LPM. Si le rapport mentionne plusieurs sujets sur lesquels les efforts budgétaires du ministère s'accroissent (notamment l'intelligence artificielle), il est en revanche peu précis sur les sujets qui subissent en contrepartie des diminutions de crédits (l'A2PM s'effectuant à enveloppe totale constante sur la période).

avril. Il s'agit de transmettre au Parlement les données de l'exécution de l'année passée et non plus des six derniers mois, afin que le Parlement dispose d'une vision annuelle d'ensemble et non plus d'une analyse semestrielle.

¹⁰⁸ Et non aux seuls présidents des commissions comme l'article 11 de la précédente LPM le spécifiait.

¹⁰⁹ Le PAP et le RAP des quatre programmes de la mission *Défense* au titre de 2023 comportaient respectivement 488 et 622 pages.

**Tableau n° 6 : Décomposition de la programmation militaire (par ensemble de programmations) selon la nomenclature par destination
(en M€, hors masse salariale)**

		Actions de la nomenclature par destination																						
		P144			P146					P178					P212									
TOTAL		Recherche et exploitation du renseignement	Relations internationales et diplomatie	Prospective de défense	Dissuasion	Commandement et maîtrise de l'information	Projection - mobilité - soutien	Engagement et combat	Protection et sauvegarde	Préparation et conduite des opé. d'armement	Planification des moyens et conduite des opé.	Préparation des forces terrestres	Préparation des forces navales	Préparation des forces aériennes	Logistique et soutien interarmées	Surcoûts liés aux opérations extérieures	Surcoûts liés aux opérations intérieures	Politique immobilière	SIAG (SystInfo, Admin&Gest	Politique RH: Accompagn	Polit.Culturel.&Educative	Restructurations	Pilotage, Soutien & Comm.	
DGSE	418	418																						
DRSD	59	59																						
Etudes hors dissuasion	1 179		1	1177																				
Dissuasion	5 611			211	4645							608	143										5	
Programmes à effet majeurs	8 926					2029	1620	4532	745															
Autres opérations d'armement	1 375				407	169	642	157																
DGA	220								220															
Interarmées - opérations	413		40							373														
Activité et fonctnmt. armée de terre	1 795										1795													
Activité et fonctnmt. marine	2 334											2334												
Activité et fonctnmt. armée de l'air	2 628												2628											
Interarmées - soutien	1 931													1931										
Socle numérique	511				177				16	284				9				26						
Numérique armement	229									136				93										
Provision OPEX	850														820	30								
INFRA	1 463								21	20	88	146	103	512			565					8		
SIE	125																	125						
SGA	633																14		159	68	11	381		

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

3.4.2 Des indicateurs de performance adaptés mais dont certains ne sont plus publiés

Conformément à la LOLF, la performance de la mission *Défense* est mesurée par des objectifs, quantifiés par des indicateurs chiffrés qui sont chacun assortis de cibles, et se répartissent en trois catégories : indicateurs d'efficacité socio-économique, de qualité de service, et d'efficience¹¹⁰. Le Parlement s'appuie sur ces indicateurs de performance, présentés dans les PAP et RAP de chaque programme, lors de l'examen de la loi de finances et de la loi de règlement.

La maquette de performance de la mission sert de vecteur pour accompagner et suivre la réalisation de la LPM, qui cadre à moyen terme la réalisation des objectifs fixés dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale ou les Revues stratégiques qui s'y sont substituées. Dès 1970, le ministère avait introduit, dans le cadre de la rationalisation des choix budgétaires, des objectifs capacitaires et la mesure de résultats associés à des programmes. Les indicateurs de performance qui étaient partie intégrante des LPM avant l'adoption de la LOLF ont ainsi été versés aux PAP et RAP lorsque les maquettes budgétaires ont été modifiées conformément à la LOLF.

Le nombre d'objectifs et d'indicateurs de la mission est globalement stable dans le temps, même si le contenu de ceux-ci a évolué au fil des années en cohérence avec les évolutions des périmètres de chaque programme, ou à l'occasion de l'entrée dans une nouvelle LPM.

La mission *Défense* comprend ainsi en 2024 quatorze objectifs stratégiques associés à 26 indicateurs répartis au sein des quatre programmes :

- le programme 144 éclaire le ministère sur l'environnement stratégique présent et futur, et comprend quatre objectifs dont un reflète une priorité de la LPM 2024-2030 : « *Développer des capacités spatiales et de défense souveraines* » ;
- le programme 146 concourt au développement et au maintien du savoir-faire des industriels français ou européens. Il est composé de deux objectifs dont la cible de l'indicateur « *Efficience du processus de paiement* » a évolué pour répondre aux enjeux de la LPM 2024 ;
- le programme 178 vise à satisfaire aux exigences de mise en condition et d'engagement des forces. Profondément remanié à l'occasion de la loi de programmation 2024¹¹¹, dans un objectif de simplification et de protection des données sensibles, il se décline en quatre objectifs, et en 16 indicateurs organisés selon les processus du plan stratégique des armées : *commander, comprendre et influencer, entraîner, soutenir, préparer l'avenir* ;

¹¹⁰ Les indicateurs de la mission s'adressent en 2024 pour 48,5% au citoyen, pour 48,5% au contribuable - dont quatre portant sur le programme 212 entrent dans le cadre d'objectifs transversaux - et de façon marginale, à l'usager (un seul indicateur « *Délai de traitement des dossiers d'exportation de matériels de guerre* » pour le programme 144).

¹¹¹ Ministère des armées, *Projet annuel de performance 2024 – Programme 178* : « *Le projet de loi de programmation militaire définit de nouvelles orientations stratégiques pour les armées. Les objectifs et indicateurs du dispositif de performance du programme « Préparation et emploi des forces » ont en conséquence été redéfinis de façon systémique, avec un triple objectif de simplification, de protection des données les plus sensibles, et de cohérence avec la vision stratégique du CEMA* ».

- le programme 212 enfin, composé de quatre objectifs (et deux indicateurs transversaux), finance les politiques transverses au ministère : son objectif premier demeure « *Réussir la transformation du ministère et garantir les grands équilibres portés par la LPM* ».

Si les différents objectifs et indicateurs de la mission apparaissent pertinents et adaptés aux missions du ministère, leur analyse amène néanmoins deux observations.

D'une part, la Cour a relevé à l'occasion de l'exécution budgétaire 2023¹¹² que si les objectifs stratégiques apparaissent aisément compréhensibles, les indicateurs, voire les sous-indicateurs associés, peuvent en revanche se révéler plus complexes et techniques.

D'autre part, à compter du PLF 2024, plusieurs de ces indicateurs, considérés comme sensibles, ne sont plus publiés dans les documents budgétaires. Il s'agit en particulier des indicateurs du programme 178 liés au maintien en condition opérationnelle des matériels militaires terrestres, aéronautiques et navales¹¹³, activité qui représente près de 40 % des crédits du programme 178¹¹⁴. Le ministère indique ainsi que « *ces données sensibles font l'objet d'une mention de protection 'Diffusion Restreinte – Spécial France'. Elles ne sont donc pas accessibles sur les documents disponibles en source ouverte. Elles sont uniquement communiquées aux commissions de Défense du Parlement* »¹¹⁵. Les mêmes raisons de confidentialité avaient été invoquées en 2017, pour retirer les indicateurs de disponibilité technique des matériels. Ainsi, le programme 178 a réduit de plus de 78% le nombre de ses sous-indicateurs dont les données sont en source ouverte.

Le mouvement général constaté, justifié par le contexte actuel de compétition stratégique accrue, est donc celui d'une baisse du niveau d'information contenu dans les documents budgétaires¹¹⁶.

3.4.3 La question du traitement budgétaire des OPEX/MISSINT et des MISSOPS

Les opérations extérieures et les missions intérieures des armées font l'objet d'un traitement budgétaire spécifique, tant en programmation qu'en exécution. Les montants pris en compte dans ce cadre sont les dépenses supplémentaires (surcoûts)¹¹⁷ générées par ces opérations.

En programmation, les surcoûts des opérations extérieures et des missions intérieures font l'objet d'une provision annuelle dont le montant est prévu par la loi de programmation

¹¹² Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023 – Mission *Défense*, avril 2024.

¹¹³ Indicateur « 2.1 – Activité réalisée par type de matériel » et ses 11 sous-indicateurs, et « 3.2 – Disponibilité des matériels » et ses 18 sous-indicateurs.

¹¹⁴ Somme des budgets « MCO naval », « MCO aéronaval » et « MCO matériels terrestres » des trois BOP d'armées du programme 178 en 2023, soit un total de 6 087 M€.

¹¹⁵ Ministère des armées, *Projet annuel de performance 2024 – Programme 178*.

¹¹⁶ la mention « diffusion restreinte » limite l'accès à ces données de performance (communiquées uniquement aux deux présidents des commissions de Défense du Parlement et non accessible à l'ensemble des parlementaires durant les débats budgétaires) et les travaux des commissions (ces données ne pouvant être mentionnées ni dans les auditions parlementaires, qui sont retransmises publiquement, ni dans les rapports pour avis, également publics).

¹¹⁷ Le surcoût est le différentiel entre le coût du dispositif sur un théâtre d'opération et le coût de son équivalent en métropole. A titre d'exemple, pour les dépenses de rémunération du personnel, le coût additionnel correspond au paiement de l'indemnité de sujétions pour service à l'étranger (ISSE). Toutefois, certaines dépenses sont prises en compte dans leur intégralité car elles n'auraient pas eu lieu en l'absence d'opérations extérieures (par exemple les dépenses de transport stratégique vers les théâtres).

militaire¹¹⁸, doté en loi de finances initiale, et tracés dans les documents budgétaires à travers trois actions spécifiques¹¹⁹. Les éventuels surcoûts excédant cette provision peuvent être financés par une ouverture de crédits issus de la solidarité interministérielle¹²⁰, ou par des redéploiements internes à la mission *Défense*, en fonction des arbitrages de fin de gestion (cf. section 1.3.3).

En exécution, le suivi des surcoûts OPEX est réalisé selon deux modalités différentes suivant la nature des dépenses correspondantes :

- certaines dépenses sont imputées *directement* sur des budgets opérationnels de programme (BOP) dédiés aux OPEX : les dépenses de titre 2 sur le BOP *OPEX-MISSINT* du programme 212¹²¹, et les dépenses hors titre 2 sur le BOP *OPEX-MISSINT* du programme 178¹²².
- une partie des surcoûts ne peut cependant pas être directement imputée sur ces BOP spécifiques. Il s'agit par exemple des surcoûts liés à l'entretien programmé du matériel¹²³, des dépenses de carburant, de munition ou encore d'équipement d'accompagnement et de cohérence. Ces dépenses, dont le montant total n'est reconstitué qu'en fin de gestion, sont imputées sur différents BOP du programme 178. Positionnée en programmation LFI sur le BOP OPEX du programme 178, la provision initiale est reventilée en fin de gestion pour abonder ces autres BOP à hauteur des dépenses *ex post* qu'ils ont supportées.

Ainsi, le BOP *OPEX-MISSINT* du programme 178, qui est abondé en début de gestion à hauteur de la provision votée en LFI, ne porte en réalité qu'une partie des surcoûts réels de ces opérations. Ce mode de fonctionnement conduit à une forte sous-exécution depuis 2019 de ce BOP¹²⁴, que l'on retrouve dans une apparente sous-consommation des crédits des deux actions correspondantes dans les RAP du programme 178¹²⁵. Cette situation est d'autant plus paradoxale que les surcoûts totaux des OPEX et MISSINT ont systématiquement excédé les montants provisionnés en LFI sur cette période (cf. graphique ci-dessus).

La Cour a ainsi recommandé dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire relative à l'exercice 2023 de corriger l'imputation des surcoûts occasionnés par les opérations extérieures et les missions intérieures, afin de garantir leur traçabilité.

¹¹⁸ Article 5 de la LPM 2024-2030.

¹¹⁹ Actions 6 « Surcoûts liés aux opérations extérieures » et 7 « surcoûts liés aux opérations intérieures » du programme 178, et action 59 « Surcoûts liés aux opérations – personnel travaillant pour le programme 178 » du programme 212.

¹²⁰ Article 5 de la LPM 2024-2030 : « *en gestion, les surcoûts des opérations extérieures et des missions intérieures, nets des remboursements des organisations internationales, non couverts par cette provision font l'objet d'un financement interministériel. La participation de la mission Défense à ce financement interministériel ne peut excéder la proportion qu'elle représente dans le budget général de l'Etat. Si le montant des surcoûts nets ainsi défini est inférieur à la provision, l'excédent constaté est maintenu au profit de la mission Défense* ».

¹²¹ Indemnité de sujétions pour service à l'étranger (ISSE) auxquels s'ajoutent d'éventuels suppléments de l'ISSE du personnel militaire et salaires et charges sociales du personnel civil de recrutement local (PCRL).

¹²² Fonctionnement courant des unités, transport stratégique et carburant routier délivré sur les théâtres et dépenses d'intervention.

¹²³ L'utilisation de matériel militaire en opération accroît leur usure et augmente donc le coût de leur maintien en condition, cependant les dépenses correspondantes sont réalisées dans le cadre de marchés massifiés, et ne peuvent être unitairement imputées sur les BOP OPEX spécifiques.

¹²⁴ En 2023, ce BOP bénéficiait d'un budget de 820 M€, dont seuls 408 M€ ont été consommés, alors même que le total des surcoûts OPEX du programme 178 s'élevait à 1 021 M€.

¹²⁵ Les RAP du programme 178 font néanmoins apparaître un tableau reconstituant les surcoûts totaux des OPEX-MISSINT et leur répartition dans les différentes actions du programme.

Par ailleurs, certaines missions opérationnelles (MISSOPS) à l'étranger n'ont pas le statut juridique d'opération extérieure¹²⁶. C'est ainsi le cas des différents exercices opérationnels réalisés dans des pays alliés, mais également de l'ensemble des opérations menées dans le cadre du dispositif de réassurance du flanc oriental de l'OTAN¹²⁷. Si le ministère prévoit une réduction du budget consacré aux OPEX-MISSINT dans les années à venir, celui des MISSOPS tend au contraire à croître fortement : elles ont représenté en 2023 un surcoût estimé par la Cour à 494 M€.

La nature stratégique de ces opérations les distingue des simples exercices internationaux, et nécessiterait un traitement budgétaire particulier. En effet, les coûts associés à ces MISSOPS sont aujourd'hui directement portés par les différents BOP des programmes 212 (pour la masse salariale) et 178 (pour les dépenses hors T2), sans qu'une traçabilité particulière ait été mise en place au niveau des RAP de la mission *Défense* malgré les enjeux géostratégiques attachés à ces opérations et l'importance des montants budgétaires concernés (commensurables aux surcoûts des OPEX-MISSINT).

En outre, malgré la prévisibilité des surcoûts associés à ces missions opérationnelles (les missions *Lynx* et *Aigle* avaient atteint, dès la mi-2022, le format qu'elles ont conservé en 2023 puis en 2024), ces surcoûts n'ont pas été intégrés dans les LFI successives, celles-ci privilégiant un montant de crédits de paiement strictement conforme à l'annuité planifiée par la LPM en vigueur. Cette situation génère une tension importante sur la trésorerie de la mission *Défense*, qui doit prendre sous enveloppe en cours d'année les surcoûts des MISSOPS, sans garantie d'une éventuelle ouverture de nouveaux crédits en loi de fin de gestion pour les couvrir.

Dans une logique de transparence sur la destination des dépenses de la mission *Défense*, la Cour estime nécessaire d'identifier ces surcoûts prévisibles des MISSOPS lors de l'élaboration des lois de finances initiales. Cette action de sincérisation recommandée par la Cour ne préjuge cependant pas d'un éventuel réexamen des dispositions LPM portant sur deux points : la trajectoire des annuités de crédits de la mission, qui pourrait par exemple évoluer pour tenir compte de surcoûts passés non absorbables ; le périmètre d'application de l'article 5 de la LPM, dont l'actuel dispositif de financement interministériel des surcoûts ne s'applique pas en première analyse aux MISSOPS.

Recommandation n° 6. (SGA) Faire apparaître, dans le projet annuel de performances de la mission *Défense*, du projet de loi de finances, le volume des crédits susceptible de devoir financer les surcoûts occasionnés par les missions opérationnelles de réassurance sur le flanc est de l'OTAN (*recommandation reformulée*).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion de la mission Défense se singularise par le recours à des référentiels et nomenclatures spécifiques pour chaque processus, sans que le passage d'un référentiel à l'autre ne soit facilement réalisable, entraînant une décorrélation entre la gestion, l'exécution

¹²⁶ Le statut d'opération extérieur emporte en effet des conséquences juridiques spécifique, s'agissant par exemple du régime applicable à la protection des militaires.

¹²⁷ Missions *Lynx* dans les pays baltes en contribution de l'*enhanced forward presence* et *Aigle* en Roumanie, dont la France est nation-cadre, contribution régulière aux missions d'*air shielding* et *enhanced air policing*.

et l'information au Parlement. De plus, plusieurs responsables d'ensemble de programmation ne sont pas en mesure de suivre la gestion des crédits de leur périmètre, entraînant une décorrélation regrettable entre programmation et gestion. Une évolution de ces différents référentiels dans le but d'assurer une meilleure articulation entre les processus budgétaires est donc nécessaire.

Le processus de programmation militaire pluriannuelle, qui aboutit aux lois de programmation militaire (LPM) et à leur ajustement annuel (A2PM), est chronophage et difficile à concilier d'un point de vue calendaire avec les travaux budgétaires de la DAF. Enfin, l'ajout dans la LPM 2024-2030 d'« efforts prioritaires » budgétaires témoigne des difficultés du processus de programmation militaire à traduire les priorités stratégiques ministérielles. Par ailleurs, les outils numériques utilisés par le ministère pour sa programmation militaire apparaissent insuffisamment adaptés à la complexité de ce processus et à la multiplicité des acteurs qui sont amenés à y contribuer. Le ministère doit donc alléger le processus d'A2PM, en hiérarchisant les enjeux des différents ensembles de programmation et équiper ce processus d'outils numériques adaptés.

La culture financière du personnel de la famille professionnelle « finances » est très hétérogène. La DAF, chargée de l'animation de cette famille professionnelle, conduit plusieurs actions de formation et de communication, qui sont insuffisamment connues sur le terrain et doivent être élargies afin de construire un langage budgétaire commun homogène au sein du ministère.

S'agissant de l'information du Parlement, la nomenclature par destination utilisée pour la mission Défense reflète de manière pertinente les politiques du ministère des armées, tout en étant très éloignée de la nomenclature de gestion et de la nomenclature de programmation militaire. Les indicateurs de performance associés aux différents programmes de la mission sont également adaptés pour rendre compte de son action. Toutefois, certains indicateurs clés ne sont dorénavant plus publiés en raison de leur confidentialité. Enfin, le traitement budgétaire spécifique des OPEX et des MISSINT ne permet de retranscrire qu'imparfaitement dans les RAP les surcoûts réels de ces opérations, et certaines MISSOPS devraient également faire l'objet d'une information spécifique au Parlement au moment du débat budgétaire compte tenu de leur caractère prévisible et des surcoûts significatifs qu'elles représentent.

4 AU NIVEAU LOCAL, UNE ORGANISATION BUDGÉTAIRE COMPLEXE, EN VOIE DE SIMPLIFICATION

L'architecture budgétaire de la mission *Défense* et les procédures associées décrites dans les parties précédentes se déclinent au niveau local, au sein des unités opérationnelles des armées (régiments, brigades, bâtiments de la marine nationale, bases aériennes, etc.) et dans les différentes entités qui les soutiennent (groupements de soutien du commissariat, unités du service d'infrastructure de la défense, service de santé des armées, etc. – les différents soutiens étant coordonnés au niveau local par les bases de défense).

L'organisation budgétaire de la mission, très centralisée et structurée par spécialités métiers, est source de multiples difficultés au niveau local : faibles marges de manœuvre budgétaire des commandants de base de défense ; multiplicité des canaux budgétaires et des directives associées utilisés par les unités de soutien et les unités opérationnelles, générant une grande complexité de gestion ; faible niveau d'autonomie et de subsidiarité des commandants locaux.

Conscient de ces difficultés, le ministère des armées a engagé depuis 2023 une démarche de simplification de son organisation, qui se traduit à ce stade par de multiples expérimentations locales et nationales, au sein des différentes armées et des soutiens. Il est en effet essentiel que la complexité inhérente à la conduite d'un grand ministère comme celui des armées ne soit pas reportée sur les échelons de terrain sur lesquels repose la conduite des opérations.

4.1 Une organisation budgétaire complexe au niveau local

La cartographie des forces et des unités qui les soutiennent est organisée aujourd'hui en 55 bases de défense (BdD) qui maillent le territoire national. Chaque BdD a pour mission de coordonner le soutien des unités des armées de son périmètre géographique : le commandant de base de défense est ainsi « *l'autorité locale de coordination, de cohérence et de synthèse des besoins de soutien au profit de l'ensemble des formations embasées du ministère* »¹²⁸. Les commandants de ces bases de défense sont placés sous l'autorité du centre interarmées de coordination du soutien (CICoS), qui relève du CEMA.

Les crédits alloués aux bases de défense s'inscrivent depuis plusieurs années dans une dynamique de croissance marquée. Toutefois, la majorité de ces crédits correspondent à des dépenses contraintes, limitant en pratique les marges de manœuvre budgétaire des commandants de base de défense. En outre, les commandants de base de défense ne sont pas associés à la programmation et à la gestion du budget des unités de soutien de leur périmètre.

Par ailleurs, les unités de soutien et les unités opérationnelles des forces bénéficient de crédits issus de plusieurs UO, dont le nombre et l'hétérogénéité des règles de gestion sont sources de complexité et de lourdeur administrative.

¹²⁸ Instruction n° 144/ARM/CAB - édition 2024 relative aux missions et attributions du commandant de base de défense.

4.1.1 Un budget des bases de défense en augmentation mais dont une part importante des dépenses sont contraintes

Chacune des 55 bases de défense dispose d'une UO dédiée au sein du BOP *Soutien des forces* du programme 178, dont le RUO est le commandant de base de défense. Dans une architecture budgétaire où les BOP et les UO sont très majoritairement administrés au niveau central, ces UO BdD font figure d'exception et témoignent d'une volonté de déconcentration partielle des crédits des soutiens des forces.

Au sein du BOP *Soutien des forces*, compte tenu de leur nombre, le CICO S assure la programmation et la gestion de l'ensemble des UO BdD en qualité de RBOP délégué¹²⁹. Un dialogue de gestion structuré jalonne l'année budgétaire (SG1 et SG2, travaux de fin de gestion et expression de besoins). Au niveau zonal, l'état-major de zone de défense n'intervient en aucune manière dans les processus budgétaires des bases de défense¹³⁰.

Les dotations des UO BdD sont réparties en trois enveloppes :

- une enveloppe « administration générale et soutien commun » (AGSC), couvrant les dépenses de fonctionnement courant des formations et unités soutenues (énergie et fluides, transports, achats courants – mobilier, petit outillage, etc., prestations de service – courrier, entretien des espaces verts, nettoyage, etc.). Le montant médian de cette enveloppe est de 11 M€ par base de défense ;
- une enveloppe « infrastructures », destinée au maintien en condition des infrastructures et aux travaux d'adaptation mineure (entretien courant des infrastructures et des réseaux, petites opérations capacitaires, contrôles et vérifications périodiques obligatoires) pour des opérations n'excédant pas 0,5 M€. Le montant médian de cette enveloppe est de 5 M€ par base de défense ;
- une enveloppe « allocations pour l'amélioration du cadre de vie en enceinte militaire », (AACV) dont les crédits financent, par exemple, la création ou l'aménagement de locaux de vie courante, la réalisation d'équipements de confort, ou la conduite d'activités socio-éducatives et récréatives. Le montant médian de cette enveloppe est de 0,09 M€ par base de défense.

Les deux dernières enveloppes (Infrastructures et AACV) ont été transférées en 2020 du programme 212 au programme 178 à l'occasion de la mise en place de la « nouvelle architecture budgétaire »¹³¹, dans un objectif de subsidiarité et d'optimisation de la gestion des crédits.

Ce transfert de ressources, qui a augmenté de 51% le budget total des UO BdD entre 2019 et 2020, s'inscrit dans une dynamique de croissance significative des crédits gérés par les commandants de base de défense. Ainsi, ces crédits sont passés de 648 M€ en 2018 à 1 127 M€ en 2023 (+ 74 %), et les données de la LPM 2024-2030 prévoient qu'ils seront portés à 1 502 M€ en 2030 (soit une nouvelle augmentation de 52 % entre 2023 et 2030).

¹²⁹ Instruction n°100/ARM/CAB relative aux missions et attributions du centre interarmées de coordination du soutien. Le RBOP *Soutien des forces* est le sous-chef performance de l'état-major des armées.

¹³⁰ De manière générale, le niveau zonal n'assume aucune responsabilité budgétaire.

¹³¹ Note n°2416-ARM/CAB/CC3 du 25 avril 2019 relative à l'évolution de l'architecture budgétaire de la mission *Défense*.

Tableau n° 7 : Évolution des montants totaux des enveloppes constitutives des UO BdD (CP, en M€)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (LFI)	2025 (LPM)	2026 (LPM)	2027 (LPM)	2028 (LPM)	2029 (LPM)	2030 (LPM)
AGSC	648	653	793	870	934	798	928	895	913	890	881	930	1021
AACV	-	-	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Infra	-	-	189 ⁽¹⁾	345	312	322	428 ⁽²⁾	330 ⁽³⁾	329 ⁽³⁾	415	410	435	474
Total	648	653	989	1 222	1 253	1 127	1 363	1 232	1 249	1 312	1 298	1 372	1 502

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

⁽¹⁾ Transfert de l'enveloppe de maintien en condition des infrastructures du SID vers les UO BdD

⁽²⁾ Effort exceptionnel de 50 M€ dont le CICoS a bénéficié en début de gestion

⁽³⁾ Le décrochage des crédits de l'enveloppe « infra » en 2025 et 2026 est compensé par des volumes importants de crédits attendus du CAS Immobilier pour ces deux années (respectivement 97 M€ et 108 M€)

Malgré cette forte croissance des ressources directement sous la responsabilité des commandants de base de défense, les marges de manœuvres réelles dont ceux-ci disposent restent réduites. Une part majoritaire de ces crédits est en effet dévolue à des dépenses fléchées ou inéluctables (dépenses d'énergie¹³², parts forfaitaires de marchés de services pluriannuels, contrôles obligatoires des infrastructures, etc.).

Le CICoS évalue la part « rigide » des crédits d'AGSC à 91 %, et celle des crédits d'infrastructure à 80 %. Si l'on tient également compte des crédits fléchés sur des dépenses spécifiques¹³³, la part arbitrable des crédits à la main des commandants de base de défense représente moins de 10% des UO BdD. Quant aux crédits qui correspondent à des projets d'amélioration de vie (AACV), s'ils ne sont pas rigides, leur emploi est strictement encadré par une directive annuelle du CICoS.

Cette grande rigidité des crédits des UO BdD, conjuguée à la complexité des processus de pilotage budgétaire déjà soulignée dans le rapport de la Cour des comptes sur les bases de défense¹³⁴, obère la capacité des commandants de base de défense à exercer pleinement leur rôle de RUO et leurs compétences de pilotage et d'arbitrage budgétaires.

4.1.2 Les équipes en charge de la gestion des UO BdD ne dépendent pas hiérarchiquement des commandants de base de défense

Pour la mise en œuvre de leur rôle de RUO, les commandants de base de défense disposent des sections « unité opérationnelle » du groupement de soutien des bases de défense (GSBdD)¹³⁵, composées de gestionnaires de la filière financière, dont l'activité leur est prioritairement rattachée.

¹³² Les dépenses d'énergie et fluides (eau, gaz, fioul) représentent une part croissante des crédits d'AGSC. A titre d'exemple, la base de défense de Toulon prévoit en 2024 de consacrer 67 % de son enveloppe d'AGSC à ces dépenses, contre 53 % en 2019, et 50 % en 2015.

¹³³ Le CICoS indique un montant de crédits conservés au niveau central en début de gestion au titre des mesures fléchées de 100 M€ pour l'enveloppe AGSC et 2 M€ pour l'enveloppe infrastructures. A noter qu'il y a recoupement partiel entre dépenses fléchées et dépenses inéluctables.

¹³⁴ Cour des comptes, Le bilan de la création des bases de défense, observations définitives, juin 2024.

¹³⁵ Les GSBdD ont été renommés GSC – groupement de soutien commissariat à compter du deuxième semestre 2024.

Sur l'ensemble des bases de défense, ces sections UO représentent un total de 166 postes prévus au référentiel en organisation (REO) du commissariat des armées, pour des sections allant de 1 à 12 personnes (3,4 personnes en moyenne). En juin 2024, 144 de ces postes étaient pourvus, soit 87 % des postes prévus au REO, ce qui apparaît relativement satisfaisant au regard des tensions sur la filière RH financière au sein du ministère, comme évoqué *supra*. Ce constat est toutefois à nuancer, dans la mesure où environ 20 % des postes des SUO ont été supprimés lors des cinq dernières années, pour répondre aux objectifs de décroissance des effectifs du service du commissariat des armées, alors même que les volumes budgétaires gérés par ces équipes croissaient significativement (cf. *supra*).

Ces sections sont hiérarchiquement (au sens de l'évaluation et notation militaire annuelle) rattachées au chef du groupement de soutien commissariat, qui dépend lui-même de la chaîne hiérarchique du commissariat des armées. Le commandant de base de défense ne dispose donc que fonctionnellement de cette section, dont l'activité consiste exclusivement à assurer la gestion opérationnelle de l'UO dont il est responsable. Ce choix d'organisation, poussé par une logique de mutualisation avec une seconde section budgétaire du GSBdD en charge des UO « métiers », peut interroger, alors même que le commandant de base de défense dispose sous son commandement direct d'un état-major (« passerelle ») au sein duquel la section pourrait être intégrée.

4.1.3 Les commandants de base de défense ne pilotent qu'une fraction des crédits des soutiens de leur périmètre

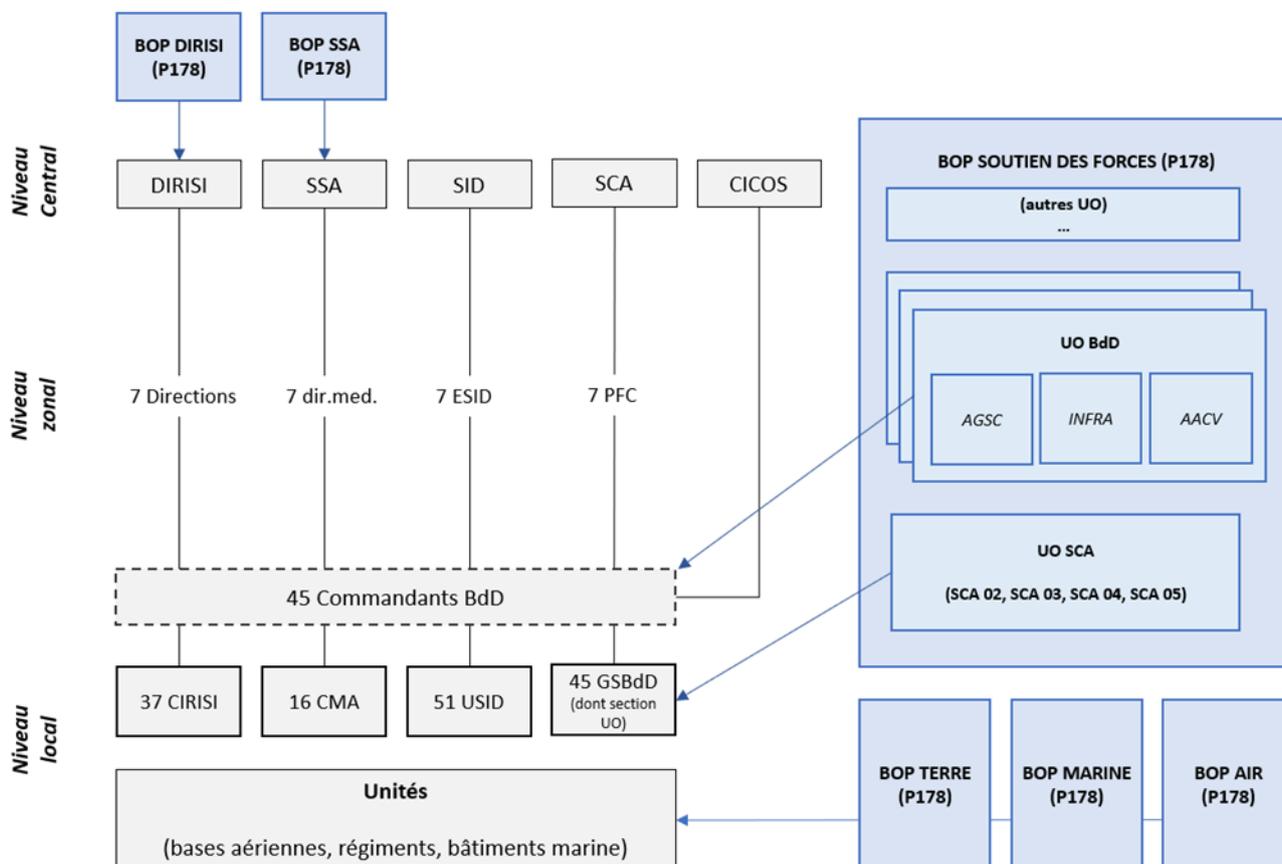
Outre les crédits des UO BdD (1 127 M€ en 2023) sous la responsabilité des commandants de base de défense, d'autres UO du BOP *Soutien des forces* et d'autres BOP du programme 178 viennent financer les activités des soutiens aux armées (voir schéma ci-dessous).

Ainsi, les différentes UO du service du commissariat des armées (habillement, soutien de l'homme, restauration, transports) représentent un volume de 907 M€ en 2023, qui bénéficient aux unités des armées par l'intermédiaire de la chaîne du commissariat (plateformes commissariat au niveau zonal, et groupement de soutien commissariat au niveau local). Au sein du BOP *Soutien des forces* (qui totalise 2 372 M€ de crédits), les UO à la main des commandants de base de défense ne représentent ainsi que 48 % des crédits.

Si l'on tient compte également, au-delà du BOP *Soutien des forces*, des crédits du service de santé des armées (BOP *SSA* – 434 M€) et de ceux de la direction interarmées des réseaux d'infrastructures et des systèmes d'information (BOP *DIRISI* – 383 M€), alors les crédits sous la responsabilité directe des commandants de base de défense ne représentent que 35 % des crédits de soutien interarmées.

De surcroît, bien que les commandants de base de défense soient en charge de la coordination locale de l'activité des centres médicaux des armées et des centres interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information, ils ne sont ni associés ni consultés dans les processus de programmation et d'exécution des crédits de ces unités.

Schéma n° 6 : Schéma simplifié de l'organisation locale des entités du ministère des armées et des crédits budgétaires les finançant



Source : Cour des comptes

Note : schéma hors centres DGA, qui sont autonomes pour leur soutien (à l'exception du parc de véhicules)

4.1.4 L'organisation des canaux de financements par métiers conduit à une multiplicité des enveloppes et des directives au niveau des acteurs locaux du soutien

L'architecture budgétaire du programme 178 suit une logique de répartition des crédits en BOP et UO par spécialités métiers. Au niveau d'un périmètre géographique donné, ou d'une unité d'armée, ce choix conduit à une organisation en « tuyaux d'orgue » des canaux de financement, les gestionnaires devant composer avec une multitude d'enveloppes budgétaires de faible volume, chacune étant associée à des types de dépenses spécifiques et faisant l'objet d'une ou plusieurs directives budgétaires.

À cette architecture budgétaire répond une organisation éclatée des finances et des achats. En effet, certaines dépenses sont exécutées par les bases de défense elles-mêmes, d'autres, la plupart, par les plateformes du commissariat (PFC), une dernière catégorie relevant de divers organismes centraux. Cette organisation est liée tant aux règles de l'exécution financière elle-même qu'à la volonté ministérielle de recourir à des marchés massifiés

(transport, habillement ameublement...), répondant principalement à une logique d'optimisation des coûts.

Les acteurs locaux du soutien, en particulier les entités de la chaîne du commissariat des armées (groupement de soutien commissariat au niveau des bases de défense, et plateforme commissariat au niveau zonal) sont au cœur de cette complexité. Ainsi, ces unités mobilisent dans leur activité de soutien, outre les crédits des UO BdD évoquées *supra*, des crédits issus de nombreuses UO, BOP et programmes.

D'une part, au sein du BOP *Soutien des forces* du programme 178, les GSBdD et PFC mobilisent des enveloppes issues de quatre UO pilotées par le service du commissariat aux armées. Chacune de ces UO fait l'objet de directives de pilotage budgétaires annuelles et d'un dialogue de gestion spécifique :

- l'UO SC01 permet de financer le fonctionnement courant du personnel du commissariat, chaque GSBdD se voyant allouer une enveloppe sur cette UO ;
- l'UO SC02 couvre les dépenses d'habillement et les effets de protection individuels. La gestion de ce budget reste centralisée au niveau du centre interarmées du soutien équipement commissariat (SCA/CIEC) qui est RUO, les GSBdD se contentant de gérer la distribution logistique des effets d'habillements des personnes de son périmètre ;
- l'UO SC04 couvre les achats de denrées et les prestations de restauration, les charges de fonctionnement des cercles et l'achat et l'entretien des matériels de restauration collective. Comme pour l'UO SC01, chaque GSBdD disposent d'une enveloppe allouée par le centre interarmées du soutien restauration loisirs (CIRL), assortie de directives d'exécution par activité ;
- l'UO SC05 couvre l'acquisition, la location et le maintien en condition opérationnelle des véhicules, de gros outillages et d'engins de manutention. Pour cette UO, les besoins éventuels de chaque GSBdD sont remontés annuellement et font l'objet d'arbitrages projet par projet au niveau central.

Par ailleurs, les unités soutenues par les GSBdD bénéficient elles-mêmes de crédits métiers provenant de différentes UO des trois BOP d'armées du programme 178¹³⁶ ou d'autres BOP¹³⁷ (voir partie 4.1.5). Le GSBdD intervient dans l'exécution de la dépense sur ces UO métiers, dans le respect des directives de pilotage budgétaire de chaque RUO.

La cellule budget d'un GSBdD, qui gère les crédits de l'UO BdD mais également les crédits délégués par les UO « métiers », doit donc s'interfacer avec une vingtaine de RUO, chaque RUO communiquant annuellement des directives spécifiques sur la gestion de ses crédits.

Au niveau zonal, la situation des sept plateformes du commissariat, qui sont des maillons clés de la chaîne achat-finance et couvrent chacune des périmètres géographiques correspondant en moyenne à sept bases de défense, est encore plus complexe : ces plateformes sont service exécutant pour des crédits dispersés sur plus de 80 UO des trois principaux

¹³⁶ Notamment les UO AT01, AT02, MM01, MM02, AA01 et AA02 destinées à financer la formation et la préparation des forces.

¹³⁷ Par exemple l'UO SI01 pour les achats munitions, le BOP *Crédits de la politique immobilière* du programme 212 pour le gardiennage des emprises inutilisées.

programmes de la mission *Défense*¹³⁸ (cf. par exemple le cas de la PFC Sud, ci-dessous).

Tableau n° 8 : Les différentes UO utilisées par la plateforme du commissariat Sud

<i>Programme</i>	BOP	Nombre d'UO utilisées par la PFC sud
<i>178 – Préparation et emploi des forces</i>	0011 – <i>Terre</i>	7
	0031 – <i>Air</i>	5
	0021 – <i>Marine</i>	6
	0068 – <i>Soutien des forces</i>	12 UO BdD et 5 UO SCA
	0064 – <i>SSA</i>	7
	0061 – <i>EM</i>	5
	0062 – <i>OPEX-MISSINT</i>	4
	0066 – <i>DIRISI</i>	2
	0067 – <i>DRM</i>	1
<i>146 – Équipement des forces</i>	<i>DGA et autres</i>	10
<i>212 – Soutien de la politique de défense</i>		12
<i>Autres programmes</i>		8
	TOTAL	84

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

De nombreux plans ministériels ou dépenses centrales fléchées pouvant donner lieu à des remboursements viennent s'ajouter à ces canaux budgétaires (plan famille, plan mobilité douce, sentinelle, commémorations du débarquement, jeux olympiques et paralympiques, etc.). Le fait que le ministère doive recourir à une multiplicité de plans *ad hoc* (qui viennent supplanter les canaux budgétaires standards) pour conduire ses chantiers prioritaires traduit une difficulté à utiliser l'organisation budgétaire existante comme axe de transmission efficace des orientations centrales jusqu'au terrain. De plus, la répartition des crédits associés à ces plans entre les différentes bases de défense n'est parfois connue qu'en cours de gestion, et leurs modalités de gestion et de suivi spécifiques viennent s'ajouter à la multiplicité des canaux de financement décrite précédemment.

Cette dispersion des crédits s'accompagne logiquement d'une multiplication des interlocuteurs et des formalismes de processus de gestion, source de lourdeur administrative. À titre d'illustration, chaque plateforme du commissariat établit chaque année un protocole de dépense avec chacun des RUO des UO concernées (soit, dans le cas de la plateforme sud illustré *supra*, 84 protocoles établis chaque année). De plus, en tant que service exécutant, les plateformes du commissariat doivent également établir un protocole avec chacune des bases de défense de leur périmètre géographique, et conduire un dialogue de gestion avec ces dernières.

Cette multiplicité des canaux de financement est également source de confusion, le choix de l'UO sur laquelle affecter une dépense donnée n'étant pas toujours simple pour les gestionnaires, soit parce que le périmètre de certaines UO se recouvrent ou n'est pas

¹³⁸ À noter que l'interarmisation de certains domaines a toutefois permis de diminuer le nombre d'UO associés à ces domaines. C'est le cas par exemple de l'habillement et de l'alimentation et restauration, dont les crédits sont dorénavant rassemblés dans des UO uniques du SCA.

complètement défini (l'éventuel arbitrage sur l'UO à utiliser remontant alors au RBOP), soit parce que certains achats couvrent plusieurs objets financés par des UO différentes¹³⁹.

L'usage de multiples référentiels et de multiples UO ayant chacune leurs propres modalités de dépense génère donc une complexité importante pour les agents des équipes budgétaires des GSBdD et des plateformes commissariat. Si ces modalités varient relativement peu d'une année sur l'autre, le temps nécessaire à la familiarisation avec ces référentiels s'accommode mal du taux important de rotation des équipes financières, qui passent donc un temps significatif à monter en compétence.

À titre de comparaison, l'encadré ci-dessous décrit l'organisation particulière du ministère des armées en outre-mer, qui, si elle n'est pas répliquable à grande échelle en métropole, montre l'intérêt d'une organisation intégrée et la simplification induite en matière de gestion budgétaire.

¹³⁹ Parmi les cas fréquemment cités à la mission, citons à titre d'exemple celui des activités sportives, considérées selon les armées comme des activités ludiques (financement sur les UO soutiens) ou des activités opérationnelles (financement sur les UO métiers).

***Le cas particulier de l'outre-mer :
une organisation entièrement intégrée, sous le pilotage des commandants supérieurs***

L'organisation des soutiens et des forces armées dans les départements et régions d'outre-mer constitue un cas particulier de modèle entièrement intégré sous un commandement hiérarchique unique, qui présente une relative simplicité en comparaison de l'organisation sur le territoire métropolitain.

Ainsi, les commandants supérieurs dans les départements et régions d'outre-mer exercent les fonctions de commandant de base de défense, et :

- ont autorité sur les formations des trois armées stationnées dans les limites territoriales de leur commandement ;
- ont autorité sur les services interarmées (dont les services de soutien : commissariat d'outre-mer¹⁴⁰, CIRISI, CMA, etc.) ;
- exercent, par ailleurs, lorsqu'elle leur est accordée, une autorité d'emploi sur les organismes locaux relevant des autres directions et services du ministère des armées.

À titre d'exemple le commandement de la base de défense de l'île de La Réunion où est installée le commandement supérieur des forces armées de la zone sud de l'océan indien (FAZSOI) exerce son autorité sur 2 000 personnels civils et militaires et gère un budget annuel qui lui est délégué d'environ 17,5 M€ en 2024 : 11 M€ pour la partie AGSC (dont 8,5 M€ représentent des dépenses incompressibles), 5,5 M€ pour la partie infrastructures (maintenance et travaux d'adaptation mineures), 1 M€ de crédits de conditions du personnel. Le ComBdD a également bénéficié d'une allocation de 600 k€ allouée par le programme 723 suite aux dégâts provoqués par le cyclone BELAL en 2024.

L'organisation de la chaîne du commissariat est également très intégrée. Ainsi, le directeur du commissariat d'outre-mer est également le chef du groupement de soutien de la base de défense. Il est en outre représentant du pouvoir adjudicateur de droit commun, ordonnateur secondaire unique interarmées du territoire, gestionnaire de biens délégués pour les équipements et matériels relevant du service du commissariat des armées (SCA) et représentant local du service du contentieux.

Cette organisation hiérarchique pyramidale, dont la dimension matricielle est très réduite par rapport à la métropole, permet une gestion plus simple d'un point de vue budgétaire et financier : d'une part sur la gouvernance des crédits budgétaires, en programmation et en gestion, avec un niveau hiérarchique local (le commandant supérieur) en mesure de fixer les priorités et d'effectuer les arbitrages pour l'ensemble des unités et des services de soutien de son périmètre géographique ; et d'autre part en matière d'exécution de la dépense, avec un commissariat d'outre-mer intégré concentrant les niveaux locaux et zonaux de la métropole.

Cette situation particulière en outre-mer ne saurait constituer pour autant un modèle d'organisation à reproduire en métropole, sans remettre profondément en question l'ensemble du modèle d'organisation des armées et le mouvement d'interarmisation et de professionnalisation des soutiens engagé depuis plusieurs années par le ministère.

¹⁴⁰ Le commissariat d'outre-mer est l'équivalent des plateformes du commissariat en métropole, soit l'échelon zonal de la chaîne du service du commissariat aux armées.

4.1.5 Au-delà des acteurs du soutien, une complexité qui affecte également les unités opérationnelles des armées

Si les acteurs locaux du soutien sont au cœur de la complexité qui découle localement de l'organisation budgétaire de la mission *Défense*, celle-ci affecte également les unités opérationnelles des différentes armées (régiments, navires, escadrons, etc.).

Ces unités doivent en effet gérer, outre la fraction des crédits des services de soutien sur lesquelles ils disposent d'un droit de tirage, des crédits issus du BOP de leur armée finançant leur activité opérationnelle et certaines dépenses spécialisées liées à leur mission. Pour ce faire, chaque unité dispose d'une cellule budgétaire, interlocuteurs des GSBdD pour la gestion de ces différentes enveloppes et l'exécution de la dépense.

Par exemple, le 19^{ème} régiment du génie de l'armée de terre, qui relève de la base de défense de Besançon et représente le régiment des forces le plus important en termes d'effectifs avec ses 1 370 personnels civils et militaires, dispose d'un budget global hors titre 2 de 2,1 M€ (dont 1,3 M€ sur l'UO AT2 – *Préparation des forces* et 0,8 M€ sur l'UO AT04 – *État-major armée de terre* du BOP Terre) qui est piloté par un officier (lieutenant du commissariat) et trois sous-officiers (dont un réserviste).

À titre d'illustration, le tableau ci-dessous recense (de manière non exhaustive) les UO qu'une unité de l'armée de terre peut solliciter pour financer ses différents besoins.

Tableau n° 9 : Canaux de financements des unités de l'armée de terre

<i>Libellé UO</i>	<i>Exemples de besoins financés</i>
<i>P178 – BOP Terre</i>	
<i>UO AT01 Ressources humaines</i>	<ul style="list-style-type: none"> - moyens techniques pédagogiques (matériel audiovisuel) - effets et matériels de sport - besoins relatifs aux plateformes informatiques d'instruction
<i>UO AT02 Préparation des forces</i>	<ul style="list-style-type: none"> - activités de préparation opérationnelle, prestations et équipements de ciblerie et simulation - MCO et réalisation d'espaces d'entraînement - frais de déplacement du personnel civil, marchés de location de vecteurs routiers et locations de moyens capacitaires - dépenses de fonctionnement (dépenses de réception à caractère alimentaire, marché de gardiennage, plan subsidiarité)
<i>UO AT03 MCO et réalisation des matériels terrestres</i>	<ul style="list-style-type: none"> - équipements techniques mobiliers et outillage des ateliers - transport de soutien courant dans le cadre du MCO terre vers un organisme de soutien
<i>UO AT04 commandement – ressources centralisées</i>	<ul style="list-style-type: none"> - produits pétroliers approvisionnés <i>via</i> le réseau du service de l'énergie opérationnelle - équipement des unités spécifiques - besoins en systèmes d'information - pour les unités équestres : achat de chevaux et alimentation des chevaux, matériels d'équitation
<i>UO AT05 MCO et réalisation des matériels aéroterrestres</i>	<ul style="list-style-type: none"> - MCO et réalisation des matériels aéroterrestres
<i>UO AT06 MCO et réalisation des matériels nautiques</i>	<ul style="list-style-type: none"> - MCO et réalisation des matériels nautiques

<i>Libellé UO</i>	<i>Exemples de besoins financés</i>
<i>UO AT10 Infrastructure Terre</i>	- Opérations d'infrastructure opérationnelle (hors programme d'armement)
<i>P178 – BOP Soutien des forces</i>	
<i>UO BdD</i>	- administration générale et soutien commun - maintien en condition des infrastructures - allocation pour l'amélioration des conditions de vie en enceinte militaire
<i>UO SCA 02 – Habillement commun et du combattant</i>	- effets et accessoires à caractère professionnel (effets de protection individuels) - acquisition de vêtements de travail - effets et accessoires à caractère identitaire (insignes, etc.) - tenues et effets de combats commun et spécialiste
<i>UO SCA 04 – dépenses de restauration</i>	- alimentation
<i>UO SCA 03 – matériel de projection et vivres opérationnels</i>	- matériels de campement, couchage
<i>P212 – BOP Accompagnement des politiques RH</i>	
<i>UO action sociale</i>	- actions sociales communautaires et culturelles (ASCC) : visites et excursions, réunions d'accueil et d'information, activités de loisirs à but culturel et éducatif
<i>Ressources extrabudgétaires</i>	
<i>Ressources de l'unité de gestion du cercle</i>	- Les unités bénéficient des bénéfices générés par l'activité des cercles (hôtellerie et restauration) qui sont redistribués sous forme de crédits « conditions du personnel de proximité »

Source : ministère des armées¹⁴¹.

La prolifération de notes et directives relatives aux modalités d'emploi des différents crédits, déstabilisatrice pour les équipes financières de ces unités, a conduit à la mise en place de différents dispositifs formels ou informels d'accompagnement. Ainsi, au niveau national, l'état-major de l'armée de terre a mis en place une *hotline* dédiée aux sujets budgétaires, tandis que, dans certaines bases de défense comme Toulon, le GSBdD a constitué une cellule d'appui aux unités pour l'identification des bonnes lignes de crédits à utiliser en fonction de la nature des achats à réaliser. D'autres initiatives, non dirigées, sont apparues, telles qu'un groupe *WhatsApp* rassemblant les chefs de section budgétaire des régiments de l'armée de terre, permettant une entraide entre pairs sur les sujets de gestion budgétaire et financière¹⁴².

Enfin, on peut regretter à la lecture des différentes directives cadrant l'usage des crédits délégués aux unités opérationnelles que le niveau de contrainte fixé et la comitologie associée soient souvent disproportionnés au regard des volumes budgétaires en jeu. À titre d'exemple, la directive n°66/ARM/DRHAAE/SDEPRH-HEM/BPRH-CA/NP du 18 avril 2024 fixant les conditions d'utilisation de l'enveloppe budgétaire « conditions de l'aviateur » pour l'armée de l'air et de l'espace (enveloppe de l'ordre de la centaine de milliers d'euros par base aérienne,

¹⁴¹ Ce tableau est issu de la note n°500699/CFTOT/DIV.PERF/BBUDFIN/NP du 22 janvier 2024 du commandement de la force et des opérations terrestres.

¹⁴² Les exemples de thématiques abordées sur ce groupe *WhatsApp* illustrent les difficultés que rencontrent les chefs de section budgétaire au quotidien : « *quel budget utiliser pour financer un séminaire de commandement ?* » ; « *comment financer la réparation de matériels audiovisuels ?* » ; « *existe-t-il un budget prévention pour financer des avertisseurs sonores ?* » ; « *comment prendre en charge les frais dans le cadre d'échanges avec des troupes étrangères ?* ».

issue de l'UO AA01-RH du BOP *Air*) fixe de manière précise et complexe les plafonds de financement des prestations particulières d'alimentation (par exemple : « 3,80 € par personne pour les cérémonies de macaronage » ; « 2 € par personne pour les cérémonies de remise d'insigne » ; « 1,5 € pour les rafraîchissements dans le cas des baptêmes de promotion »), ou encore décrit les modalités de financement des repas de tradition, qui diffèrent selon les fêtes (Saint-Éloi, Sainte-Barbe ou Saint-Michel).

4.2 Plusieurs dispositifs ont été déployés depuis 2023 pour accroître les marges de manœuvre budgétaires locales

Faisant le constat d'une insatisfaction forte des unités opérationnelles liée au manque de marges de manœuvre en matière de gestion budgétaire, l'état-major des armées s'inscrit depuis 2023 dans une démarche de simplification et d'autonomisation des unités, et plus largement dans un mouvement de transformation des armées, visant une plus grande simplicité et subsidiarité.

Cette démarche a été relayée par le Président de la République lors de son discours aux forces armées prononcé à Brienne le 13 juillet 2023. Celui-ci a critiqué un modèle d'organisation du ministère des armées qui « *procède d'une logique qui fait primer les économies sous couvert de rationalisation et de fragmentation budgétaire. Une logique qui ne place pas toujours ou pas assez la guerre au cœur de ces organisations ou de ces processus* », et a demandé des propositions pour « *un fonctionnement quotidien simplifié, régi par plus de subsidiarité* ».

Ces principes directeurs ont été repris dans la loi pour la programmation militaire 2024-2030, qui fixe un objectif de subsidiarité accrue, de renforcement du principe d'auto-assurance, et une volonté de simplification à tous niveaux¹⁴³.

Au niveau de l'état-major des armées, cette démarche a entraîné une refonte des textes définissant l'organisation locale des armées, et se décline à travers une série d'initiatives et d'expérimentations dans chaque armée.

4.2.1 Une refonte en cours du corpus documentaire définissant l'organisation locale des soutiens

Les nombreuses insatisfactions qui s'expriment sur le terrain, liées à la complexité du modèle d'organisation des armées et de leur soutien et aux faibles marges de manœuvre budgétaires locales, ont conduit le chef d'état-major des armées à publier le 7 mars 2024 l'instruction ministérielle 145¹⁴⁴ relative au commandement local des armées. Cette instruction

¹⁴³ Loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, rapport annexé : « *La modernisation du ministère sera fortement orientée vers la simplification, la digitalisation et la subsidiarité de son fonctionnement [...] La simplification administrative, la déconcentration, la subsidiarité et la confiance, privilégiant le contrôle a posteriori, seront les principes directeurs de la réforme du fonctionnement des grandes entités du ministère* ».

¹⁴⁴ Instruction n°145/ARM/CAB relative au commandement local des armées, 7 mars 2024.

visé à conférer aux acteurs de terrain davantage de responsabilités et d'agilité. Si elle n'aborde pas en détail le sujet de l'organisation budgétaire au niveau local, elle décrit des modalités de coordination plus resserrées entre les acteurs locaux du soutien, le commandant de base de défense, et les formations soutenues. Elle indique également que dans une logique de subsidiarité, *« en matière budgétaire, des crédits seront déconcentrés au profit des unités, y compris dans le domaine de l'infrastructure, dans un cadre d'emploi assoupli, afin de favoriser une plus grande liberté d'action pour répondre aux besoins du terrain »*, et précise que *« la nécessaire responsabilisation des bénéficiaires de ces leviers sera caractérisée par un allègement du contrôle a priori pour développer un contrôle a posteriori, réalisé de manière simplifiée et automatisée. »*.

Dans le sillage de cette instruction, un travail de mise à jour des textes définissant l'organisation locale des soutiens a été engagé par le CICoS et l'EMA.

Ainsi, la nouvelle version (en cours de validation) de l'instruction ministérielle n°100 relative aux missions et attributions du CICoS inscrit davantage l'action de ce dernier au sein d'un écosystème d'acteurs (SGA, DGA, acteurs extérieurs au ministère, etc.), et la nouvelle version (également en cours de validation) de l'instruction ministérielle n°144, relative aux attributions du commandant de base de défense¹⁴⁵, attribue à ces derniers un pouvoir d'adaptation local : *« afin de pouvoir dépasser les situations de blocage affectant le fonctionnement de la base de défense, le commandant de base de défense peut autoriser les chefs des formations positionnées au sein des BdD à prendre les mesures - limitées dans le temps - propres à résoudre ces situations particulières. [...] Ces décisions représentent un levier de subsidiarité et de simplification. »*. Ce pouvoir d'adaptation peut s'appliquer sur des sujets budgétaires d'après le CICoS, en particulier *via* la possibilité pour les commandants de base de défense de passer des marchés à procédure adaptée.

Si ces trois instructions n'apportent pas explicitement d'évolution sensible d'un point de vue de l'organisation budgétaire, elles décrivent un ensemble de principes (simplification, subsidiarité, autonomisation) dans lesquels doivent s'inscrire les différents acteurs sur le terrain, et qui se sont traduits par plusieurs initiatives nationales évoquées dans les sections suivantes, mais également par des expérimentations locales telles que celles menées au pôle école méditerranée de Saint-Mandrier, décrites dans l'encadré ci-dessous.

***Un exemple d'expérimentation de simplification dans le cadre de l'IM 145 :
le cas du pôle école méditerranée de Saint-Mandrier***

Le pôle école méditerranée, situé sur la presqu'île de Saint-Mandrier (Var), rassemble cinq écoles de la marine nationale (école des systèmes de combat et des opérations aéromaritimes, école des systèmes technologiques et logistiques navals, école de plongée, école des matelots, et école de maistrance) et forme environ 8 000 militaires par an, pour un budget de 3,9 M€ en 2023.

Le pôle a été retenu début 2024 pour une expérimentation de préfiguration de l'instruction ministérielle 145. La définition des modalités de cette expérimentation a été laissée aux acteurs locaux, qui ont retenus les modalités décrites ci-dessous afin de simplifier la gestion des crédits de l'UO BdD consommés par le pôle.

¹⁴⁵ Instruction n°144/ARM/CAB relative aux missions et attributions du commandant de base de défense, 23 juillet 2019, en cours de refonte ; le texte cité est extrait de la nouvelle version de l'instruction en cours de validation.

Pour les crédits « infrastructures » : dans l'objectif que les commandants d'unités aient davantage de leviers en matière de maintenance des infrastructures, l'expérimentation consiste

- à permettre au pôle école méditerranée d'acquérir des fournitures pour réaliser de petits travaux, soit sur la base d'un catalogue élargi proposé par l'USID (demande par l'outil EUREKA développé par le CICoS), soit pour les achats hors catalogue directement par le biais d'une carte achat de niveau 1 (pour un montant maximum annuel de 20 000 €). Le matériel ainsi acquis permet la réalisation de travaux simples (réfection de la peinture d'une salle, etc.) en utilisant la main d'œuvre militaire (« *do it yourself* »). Auparavant, ces achats devaient faire l'objet d'une demande dans l'outil Sill@ge, sur un catalogue plus restreint d'offre de matériel ;
- à déléguer directement au commandant du pôle école méditerranée l'exécution d'un marché de « SOS dépannage » (proposant un catalogue de prestations de « petit entretien courant » sur un périmètre métier large), associée à une carte achat et une délégation de la gestion d'un montant donné de crédits « infra » (pour permettre le cas échéant une bascule d'effort selon les priorités du commandant d'unité). L'USID, qui servait préalablement d'intermédiaire sur ces opérations, conserve un rôle de contrôle des travaux a posteriori ;
- à associer l'USID aux comités de pilotage du pôle, et réciproquement à inviter le commandement du pôle aux instances de pilotage des opérations d'investissement « infrastructures », afin d'assurer une meilleure coordination pour les gros travaux d'infrastructure.

Pour les crédits d'AGSC (46 k€ en 2023) : dans le cadre de cette expérimentation, l'usage des cartes achats de niveau 3 associées aux crédits d'AGSC est décloisonné. Ce dispositif permet au pôle de disposer d'une enveloppe globale associée à l'usage de sa carte achat, non répartie par marché. Le pôle est ainsi libre de consommer ces crédits entre les différents marchés éligibles, selon ses besoins, dans le respect de l'enveloppe globale et des règles de la commande publique. Ce dispositif permet incidemment de supprimer l'envoi par le porteur de la carte de fichiers de demandes de ventilation de crédits entre les différents marchés.

Ces dispositifs expérimentaux mis en place début 2024 devront faire l'objet d'un bilan détaillé, à l'issue d'une période suffisante pour en mesurer tous les impacts. Toutefois, leurs premiers effets apparaissent d'ores et déjà très encourageants, l'ensemble des acteurs locaux concernés (pôle école méditerranée, USID, commandant de base de défense) soulignant qu'ils ont permis une meilleure coordination locale, un gain d'efficacité et un impact sensible sur le moral des militaires grâce à la flexibilité permise sur les travaux d'entretien courant et l'autonomie accrue du commandement d'unité.

4.2.2 Une enveloppe de subsidiarité au profit des unités de l'armée de terre

L'état-major de l'armée de terre a mis en place au 1^{er} janvier 2024 une enveloppe « subsidiarité » au bénéfice des formations de l'armée de terre, dans un objectif d'autonomisation budgétaire. Cette enveloppe rassemble les crédits de trois enveloppes préexistantes (les crédits « condition du personnel de proximité » mis en place en 2017, les crédits « autonomisation infrastructure » et l'enveloppe « réactivité » créée en 2023), tout en accroissant le volume total de crédits ainsi délégués¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Mise en place fin avril 2023 dans le cadre du « temps 1 » de la subsidiarité budgétaire, l'enveloppe « réactivité » consistait en un « droit de tirage » sur les crédits du BOP *Terre* à hauteur de 30 000 € par régiment et 20 000 € pour les états-majors, afin

C'est ainsi environ 20 M€ du BOP de l'armée de terre¹⁴⁷ qui sont répartis sous forme de droits de tirage spécifiques au profit des différentes formations opérationnelles (régiments, brigades et commandement). L'analyse de la répartition de cette enveloppe pour 2024 montre qu'elle a bénéficiée à 221 formations de l'armée de terre, pour un montant moyen de 92 000 € (variant entre 17 000 € et 170 000 €).

Les formations peuvent utiliser ces crédits pour financer des dépenses « *au profit de la préparation opérationnelle, de la vie au quartier (dont l'infrastructure), de la condition du personnel et tout autre domaine jugé nécessaire à la bonne réalisation des missions de la formation administrative* », après s'être assuré de l'indisponibilité des autres sources de financement¹⁴⁸.

S'agissant de l'infrastructure, les unités peuvent ainsi répondre à des problématiques locales en acquérant du matériel et des consommables tout en faisant appel à la main d'œuvre militaire directement sous leurs ordres pour la réalisation de travaux simples.

L'exécution des dépenses correspondantes est facilitée par la distribution aux formations de cartes d'achats « subsidiarité », vecteur d'achat privilégié pour l'utilisation de cette enveloppe.

Dans une logique de délégation, le contrôle de l'usage de ces crédits est réalisé *a posteriori*, les dépenses correspondantes, imputées sur un code d'activité CHORUS dédié, doivent faire l'objet d'un suivi détaillé par chaque unité qui en bénéficie (liste tenue à jour des achats effectués et des domaines d'utilisation), qui est consolidé aux niveaux hiérarchiques supérieurs. En outre, le bureau budget et finances du commandement des forces terrestre prévoit trois jalons annuels permettant de suivre la progression de la consommation des crédits, et d'identifier les éventuels points durs liés à la mise en œuvre du dispositif.

À cette enveloppe de subsidiarité vient s'ajouter un droit de tirage complémentaire spécifiquement au bénéfice des brigades et des commandements de niveau équivalent. Ces crédits, dont l'usage est similaire à ceux de l'enveloppe de subsidiarité, ont une vocation redistributive (les commandants de brigade peuvent les déléguer aux unités dont ils ont la responsabilité). Ce dispositif complémentaire s'inscrit dans une démarche d'autonomisation des brigades, ces dernières constituant le niveau de cohérence tactique de référence et l'échelon local de subsidiarité le plus pertinent dans le nouveau modèle de l'armée de terre. Une vingtaine de commandements bénéficient de cette enveloppe complémentaire, pour des montants entre 50 000 € et 100 000 €, pour un total de crédits de 1,5 M€.

Cette démarche de subsidiarité est jugée positivement par les commandements opérationnels, confirmant ainsi le bilan établi fin 2023 de l'expérimentation de l'enveloppe

de résoudre les irritants du quotidien (achats ou location de petits matériels, de consommables ou de matériaux, ou acquisition de prestations de services n'ayant pu être satisfaits par les procédures normales). Une évaluation très positive de ce dispositif a été dressée en novembre 2023 par l'état-major de l'armée de terre : consommation de l'intégralité des crédits mis à disposition (4,6 M€), et satisfaction marquée de l'ensemble des unités quant à la pertinence du dispositif et a conduit à la publication de la Directive n°509001/ARM/EMAT/SCPS/BPFB/NP du 1^{er} décembre 2023, relative à la mise en œuvre de la subsidiarité budgétaire – temps 2.

¹⁴⁷ Dont 2,1 M€ sur l'UO AT01 (pour les établissements de formation, lycées et écoles militaires), 15,3 M€ sur l'UO AT02 (pour les unités militaires, régiments et états-majors), 0,5 M€ sur l'UO AT03 (pour les bases de soutien) et 2,5 M€ sur l'UO AT04 (pour les régiments d'hélicoptères de combat et les commandements interarmées notamment).

¹⁴⁸ Note n°512186/CFT/DIV.PERF/BBUDFIN/NP du 21 décembre 2023 ; sont par exemple couvertes par ce dispositif les activités de cohésion, les fêtes de tradition, l'embellissement ou les petits équipements des locaux collectifs, l'outillage et consommables liés à l'entretien du casernement.

« réactivité ». Elle montre qu'un effort budgétaire limité peut produire des effets significatifs sur le quotidien des formations, tant pour le moral et la fidélisation du personnel que pour la préparation opérationnelle, et sur la capacité d'action de la chaîne de commandement.

À la suite de l'armée de terre, la marine nationale et l'armée de l'air et de l'espace expérimentent à leurs échelles, et selon des modalités et des natures de dépenses un peu différentes, des enveloppes similaires au profit de leurs chefs locaux.

Ainsi, pour la marine, chaque autorité organique et territoriale a, depuis 2023, la possibilité de faire de la fongibilité entre les crédits de frais de déplacements, relations publiques et achats courants (avec contrôle *a posteriori* de l'échelon central)¹⁴⁹.

De son côté, l'armée de l'air et de l'espace a consolidé à compter de 2024 un « budget de soutien aux aviateurs », au sein de l'UO activités du BOP *Air* réparti entre les différentes unités, dans l'objectif de faciliter les arbitrages des commandants de formations administratives. Ce budget de soutien rassemble divers crédits finançant l'activité des bases aérienne (déplacements, alimentation, carburants opérationnels) et en particulier une « enveloppe de subsidiarité » de 21 M€ qui réunit le « budget d'activités spécifiques bases aériennes » (18,5 M€) et le budget de « condition du personnel » déconcentré (1,5 M€), complétés par une revalorisation budgétaire (1 M€)¹⁵⁰. Trente-six bases aériennes bénéficient de cette enveloppe de subsidiarité, pour des montants allant de 27 505 € (base aérienne de Libreville) à 1 292 549 € (base aérienne de Romorantin).

4.2.3 Le déploiement des cartes achats est destiné à faciliter l'exécution de la dépense

En parallèle des démarches de subsidiarité évoquées *supra*, l'état-major des armées et la direction des affaires financières ont conjointement engagé en 2022 une accélération du déploiement des cartes achat, comme vecteur facilitant l'exécution de la dépense. Ce déploiement s'accompagne de directives visant à simplifier l'usage de ces cartes achats¹⁵¹.

Le tableau ci-dessous montre ainsi que plus de 2 000 cartes achats supplémentaires ont été déployées par le ministère entre 2020 et 2023 (soit une hausse de 20 % du nombre de cartes), et que le nombre de transactions réalisées par ce vecteur a augmenté lui de 12 %. En revanche, le montant total des dépenses correspondantes s'est maintenu stable, traduisant une baisse du montant moyen par transaction. En parallèle, le recours aux demandes d'achat Chorus, mode de dépense nécessitant un délai pouvant aller jusqu'à plusieurs semaines, est en recul.

Si la massification de l'usage des cartes achats est saluée par l'ensemble des acteurs de terrain comme un facteur significatif de simplification de la dépense, les visites de terrain ont

¹⁴⁹ Les crédits de ces trois enveloppes fongibles délégués aux autorités locales représentaient en 2023 11,9 M€ sur l'UO MM02 du BOP *Marine* (11,3 M€ en 2024), et la fongibilité a concerné 159 k€ de crédits en 2023 ayant changé de destination.

¹⁵⁰ Note d'orientation n°500365/ARM/EMAAE/MGAAE du 5 février 2024 relative à la mise à disposition de leviers financiers de subsidiarité au profit des commandants de formation de l'armée de l'air et de l'espace et Note n°108/CTAAE/EM/SCFIN/DISO/NP du commandant territorial de l'armée de l'air et de l'espace, relative au budget de soutien des aviateurs, le 24 avril 2024.

¹⁵¹ Le major général des armées a ainsi prescrit aux RUO du programme 178, dans sa directive n°D-23-006435 du 18 décembre 2023, de ne procéder qu'au seul contrôle *a posteriori* de l'usage des cartes achats, et que le plafond de celles-ci soit fixé systématiquement à 2 000 € pour les cartes N1, seuil maximal permis par la réglementation.

fait ressortir que certaines unités rencontrent des difficultés récurrentes dans l'emploi de ces cartes, qui pourraient freiner leur déploiement.

En effet, le dispositif de carte achat s'inscrivant dans un cadre réglementaire interministériel (le porteur de cartes étant d'ailleurs soumis à la responsabilité des gestionnaires publics), son usage conserve des contraintes inhérentes à ce mode d'exécution de la dépense : nécessité d'un référencement préalable du fournisseur (généralement réalisé par la PFC) qui limite la réactivité ; nécessité de dépôt sur une plateforme de la facture scannée, selon un format particulier, pour permettre un contrôle *a posteriori*, etc. La démarche de rationalisation des porteurs de cartes (pour en limiter le nombre total) est également citée comme contraignante et contradictoire avec le fait de gérer les absences opérationnelles du personnel (les cartes achats étant nominatives). En outre, plusieurs entités signalent une problématique technique de référencement des prestataires (le numéro de SIRET utilisé pour le référencement de l'entreprise fournisseuse diffère dans certain cas du numéro de SIRET lié au terminal de paiement de cette entreprise – cas notamment des franchises, sociétés mère etc. – entraînant une impossibilité de payer pour le porteur de la carte achat qui se rend sur place à l'issue de la procédure de référencement).

Tableau n° 10 : Utilisation de la carte achat au sein du ministère des armées

	2020	2021	2022	2023
Nombre de cartes achats déployées	10 749	11 426	12 498	12 890
Nombre de transactions <i>via</i> carte achats	245 622	255 997	268 966	274 155
Montant total (M€)	232	233	198	222

Source : Cour des comptes, d'après données du ministère des armées (DAF)

Afin de réduire ces difficultés, la DAF pourrait avec l'EMA travailler à identifier les règles d'utilisation des cartes achats fixées par le ministère des armées qui en compliquent l'utilisation sans bénéfice évident¹⁵², et étudier des leviers complémentaires de simplification tel que l'absence de référencement préalable des fournisseurs (ou à défaut le fait que le référencement d'un nouveau fournisseur se fasse au bénéfice de l'ensemble des porteurs de carte achats du ministère), ou le relèvement du plafond d'utilisation lorsque cela est possible¹⁵³.

¹⁵² Comme mentionné dans la note conjointe SGA/EMA n°D-24-000274 du 24 janvier 2024, adressée au directeur adjoint du cabinet civil et militaire du ministre des armées, relative à la subsidiarité et simplification de la chaîne financière locale.

¹⁵³ La direction du budget précise ainsi que des cartes achats dérogeant, pour des motifs opérationnels, aux obligations de référencement préalable des fournisseurs et aux plafonds de paiement peuvent être obtenues, sur demande présentée à la direction du budget et à la DGFIP, sous la réserve d'un dispositif de contrôle interne financier renforcé.

4.2.4 Un principe de fongibilité des crédits des UO des bases de défense

Le CICO S a lancé en 2024 une expérimentation de « fongibilité différenciée subsidiarisante » auprès de 24 bases de défense (une généralisation du dispositif à l'ensemble des bases de défense est envisagée pour 2025)¹⁵⁴.

Ce dispositif consiste à autoriser *a priori* une fongibilité des deux enveloppes AGSC et Infra au sein des UO BdD, à l'initiative des commandants de base de défense qui en sont responsables. Une fongibilité asymétrique est également permise avec les crédits de l'enveloppe AACV, mais uniquement dans un sens d'augmentation des crédits de cette dernière.

Les commandants de base de défense sont ainsi affranchis de l'autorisation préalable de l'échelon central pour la gestion de leur budget et peuvent dégager une petite marge de manœuvre afin de faire face aux aléas budgétaires ou à un ajustement des priorités locales.

En contrepartie de cet assouplissement des règles de gestion, le CICO S demande aux commandants de base de défense de s'inscrire dans un principe d'auto-assurance, en l'absence de « réserve centrale » à l'échelle du CICO S, les enveloppes diffusées en début de gestion correspondant à la totalité de la ressource accordée aux UO BdD.

À mi-2024, cette possibilité de fongibilité avait peu été mise en œuvre par les commandants de défense, ce qui n'est pas étonnant à ce stade de l'année. En revanche, les commandants de base de défense interrogés par la mission ont salué cette initiative, qui leur permettra en fin de gestion de réaliser de manière agile des ajustements (par exemple pour acheter en fin d'année du mobilier – via un marché UGAP pour une exécution rapide – à partir de crédits qui resteraient non consommés sur l'enveloppe Infrastructures).

S'il est encore trop tôt pour consolider un véritable retour d'expérience de cette expérimentation, celle-ci semble opportunément assouplir les contraintes budgétaires du commandant de base de défense et le renforcer dans l'exercice de son rôle de RUO.

4.2.5 Le pilotage central de ces initiatives doit être renforcé pour en assurer la cohérence

Les différentes expérimentations locales et nationales décrites précédemment procèdent d'une dynamique nécessaire de simplification et de subsidiarité. Toutefois, ces initiatives restent aujourd'hui parcellaires (ne concernant par exemple que certaines bases de défenses), hétérogènes d'une armée à l'autre (comme dans le cas des enveloppes de subsidiarités, dont les modalités divergent entre les trois armées, limitant ainsi les capacités de mutualisation interarmées qui pourraient être introduites au niveau de la base de défense), ou locales (cas des expérimentations comme celles du site de Saint Mandrier).

Si une démarche favorisant l'expérimentation et les initiatives locales est louable, il apparaît nécessaire d'envisager à fin 2024 un premier bilan offrant une vision globale des différents dispositifs expérimentés durant l'année, et de construire une feuille de route de leur généralisation dans une vision cohérente à l'échelle du ministère.

¹⁵⁴ Directive n°D-24-001879/ARM/CICO S/CDT/NP du 16 avril 2024.

Un premier pas dans le sens d'une telle feuille de route globale a été réalisé début 2024 par l'état-major des armées et la direction des affaires financières du ministère, à travers une note commune relative à la simplification de la chaîne financière locale. Reconnaisant que cette chaîne financière est aujourd'hui « *très complexe, très centralisée et consommatrice de ressources humaines* »¹⁵⁵, cette note recense les initiatives déjà engagées par l'EMA et propose trois axes d'actions complémentaires :

- fluidifier les achats de faible montants (inférieurs à 40 k€), par exemple par la délégation aux commandants d'unités de la signature des actes d'achats, ou en simplifiant l'identification de l'acheteur en charge de l'achat ;
- assouplir le cadre budgétaire qui s'applique aux acteurs de terrain, sans faire évoluer l'architecture budgétaire : généraliser la démarche de fongibilité engagée par le CICoS sur les UO BdD en 2024 ; étudier une contribution conjointe des BOP d'armées et du BOP *Soutien des forces* à des projet locaux d'intérêts communs excédant les dotations habituelles ; optimiser le poids des règles de gestion (par exemple le référentiel RAMSES¹⁵⁶) ;
- monter une *task force* de réingénierie administrative, rassemblant des compétences DAF et EMA et ayant pour mission d'identifier des irritants ou des cas métiers nécessitant une évolution des processus.

Dans la continuité de cette note, plusieurs actions ont été conduites par la DAF, en particulier pour simplifier les processus d'achats : mise en place d'un processus d'aide à l'identification de l'acheteur pertinent pour chaque besoin¹⁵⁷, possibilité de dérogation au recours à l'UGAP pour certains achats de faibles montants, etc. En revanche, la *task force* évoquée dans le troisième axe n'avait pas encore été mise en œuvre à la date de la rédaction du présent rapport.

En interne à l'état-major des armées, une démarche de simplification des processus de gestion à la fois nécessaire et utile a été mise en place. Ainsi, l'officier général en charge de la transformation suit les différentes actions de simplification engagées dans les armées (y compris en matière budgétaire) et anime les différents sous-chef transformation des armées. Des déplacements terrains sont également réalisés avec le COMCICOS et l'inspection des armées afin d'identifier les bonnes pratiques en matière de simplification et de les partager. Cependant, à la date de rédaction de ces observations provisoires, la feuille de route détaillant les modalités de généralisation et de mise en cohérence entre les différentes initiatives locales n'a pas été constituée.

Le contrôle général des armées a également, à la demande du ministre des armées, produit début 2024 une note relative aux soutiens de proximité¹⁵⁸. S'agissant des sujets budgétaires, cette note recommande de « *gérer de manière plus optimale la ressource*

¹⁵⁵ Note conjointe SGA/EMA n°D-24-000274 du 24 janvier 2024, adressée au directeur adjoint du cabinet civil et militaire du ministre des armées, relative à la subsidiarité et simplification de la chaîne financière locale.

¹⁵⁶ La programmation et le suivi de la consommation des crédits des UO BdD sont réalisés selon un référentiel propre au CICoS, dénommé RAMSES, qui comporte 58 « domaines ». L'utilisation de ce référentiel très détaillé permet une maîtrise du pilotage budgétaire à un degré de finesse élevé, mais semble toutefois générer pour les services en charge de la gestion des UO BdD une charge de travail significative, qu'une simplification du référentiel RAMSES viendrait avantagement diminuer.

¹⁵⁷ La note n°0001D24001873 ARM/SGA du 13 février 2024 instaure ainsi à titre d'expérimentation sur dix mois un dispositif d'arbitrage simple pour désigner le service acheteur dans un délai cible de 48 heures, animé par le responsable ministériel des achats, afin d'éviter les conflits de compétences négatives ou positives. Ce dispositif n'a été utilisé qu'à six reprises depuis février, le ministère précisant que la seule existence de ce processus d'arbitrage permet de régler les litiges en amont.

¹⁵⁸ Contrôle général des armées, *Note définitive sur la simplification du soutien de proximité*, 15 janvier 2024.

budgétaire consacrée au soutien de proximité », et invite à « développer plus de fongibilité au sein du programme 178 afin de donner plus de libertés d'action en local », et à « assouplir l'utilisation de la carte achat dont le fonctionnement peut encore être conditionné à des autorisations préalables ou des contraintes non réglementaires constituant des freins ».

Cette démarche de subsidiarité et de responsabilisation accrue du niveau local dans la gestion budgétaire ne peut être conduite qu'en parallèle d'un accompagnement au changement et d'une montée en compétence des équipes gestionnaires locales. Le plan de professionnalisation de la communauté finances mené par la DAF contribuera à cette montée en compétence, qui pourra également passer par une animation accrue du réseau des gestionnaires (partage des bonnes pratiques, réseaux d'entraides dirigés ou « non dirigés », base documentaire type wiki rassemblant les réponses aux principales questions se posant aux gestionnaires locaux, etc.)

Enfin, cette démarche de subsidiarité accrue s'inscrit dans le cadre de la préparation à un conflit de haute intensité. En effet, les tensions géopolitiques actuelles et la montée en puissance des cibles capacitaires données par l'OTAN ont amené à une évolution des missions du CICoS. D'une mission originale de coordination des soutiens fondée sur l'efficacité et l'optimisation, le CICoS doit désormais également préparer une planification froide du déploiement logistique à prévoir en cas de conflit de haute intensité. Ce changement d'échelle conduit inévitablement à privilégier des processus de fonctionnement fondés sur la simplicité et la délégation aux échelons opérationnels de terrain en cherchant à reporter la gestion de la complexité des canaux de la gestion budgétaire à des niveaux supérieurs.

Recommandation n° 7. (CEMA, SGA) Évaluer les différentes expérimentations de subsidiarité budgétaire conduites depuis 2023, établir une feuille de route globale cohérente et généraliser les dispositifs pertinents.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au niveau local, la coordination des soutiens des forces est assurée par les bases de défense, qui maillent le territoire national. Elles bénéficient chacune d'une UO dédiée du programme 178 pour le financement des soutiens communs, du maintien en condition des infrastructures et de l'amélioration du cadre de vie. Si leur budget a augmenté très significativement ces dernières années (+ 74 % entre 2018 et 2023, et croissance de 52 % prévue en LPM 24-30), les marges de manœuvre réelles des commandants de base de défense restent très réduites car la majorité des dépenses à leur charge sont contraintes (environ 90 %). En outre, ces budgets ne représentent qu'une fraction (35 %) des crédits des soutiens des forces sur leur périmètre.

Par ailleurs, l'organisation budgétaire de la mission Défense, qui suit une répartition des crédits en BOP et UO par spécialité métiers, conduit au niveau local à une organisation en « tuyaux d'orgue » des canaux de financement. Les gestionnaires, tant pour les services de soutien que pour les unités opérationnelles, doivent composer avec une multitude d'enveloppes budgétaires de faible volume et non fongibles entre elles, ce qui complexifie et rigidifie la gestion. Plusieurs plans ministériels viennent se superposer à ces canaux budgétaires, traduisant une difficulté à utiliser l'organisation budgétaire existante comme axe de transmission efficace des orientations centrales jusqu'au terrain. Enfin, les contraintes de

gestion imposées aux gestionnaires locaux par les multiples directives budgétaires apparaissent souvent disproportionnées au regard des volumes budgétaires en jeu et alimentent une bureaucratie inutile.

Face à ces difficultés, le ministère a engagé depuis 2023 une démarche de simplification et de subsidiarité, initiée par l'instruction ministérielle 145 et qui s'est traduite concrètement par plusieurs initiatives : mise en place d'enveloppes de subsidiarité au bénéfice des unités opérationnelles, possibilités accrues de fongibilité entre certaines enveloppes, accélération du déploiement des cartes achats, ou encore expérimentations de procédures allégées pour certains achats. S'il est encore trop tôt pour réaliser un véritable retour d'expérience de ces différentes initiatives, celles-ci sont accueillies très positivement par les acteurs locaux. Il conviendra de réaliser un bilan global de ces démarches intéressantes de simplification dans les mois à venir et d'en tirer une feuille de route cohérente à l'échelle du ministère en vue de leur généralisation.

ANNEXES

ANNEXE N° 1.	GLOSSAIRE DES SIGLES UTILISES	111
--------------	-------------------------------------	-----

Annexe n° 1. Glossaire des sigles utilisés

- A2PM : ajustement annuel de la programmation militaire
- AACV : amélioration du cadre de vie en enceinte militaire
- AE : autorisations d'engagement
- AGSC : administration générale et soutien commun
- AOA : autres opérations d'armement
- BdD : base de défense
- BOI : bureau des opérations d'investissement
- BOP : budget opérationnel de programme
- CAS : compte d'affectation spéciale
- CBCM : contrôle budgétaire et comptable ministériel
- CEI : commission d'examen des investissements
- CEMA : chef d'état-major des armées
- CICoS : centre interarmées de coordination du soutien
- CO-LPM : comité de la loi de programmation militaire
- COMBdD : commandant de base de défense
- CP : crédits de paiement
- DAF : direction des affaires financières
- DB : direction du budget
- DCSID : direction centrale du service d'infrastructure de la Défense
- DGA : direction générale de l'armement / délégué général pour l'armement
- DGNUM : direction générale du numérique
- DGRIS : direction générale des relations internationales et de la stratégie
- DGSE : direction générale de la sécurité extérieure
- DIRISI : direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information
- DMAé : direction de la maintenance aéronautique
- DPAP : direction de la préparation de l'avenir et de la programmation
- DPGECP : document prévisionnel de gestion et d'emplois des crédits de personnel
- DPU : document de programmation unique
- DRH-MD : direction des ressources humaines du ministère des armées
- DTIE : direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement
- EMA : état-major des armées
- EP : ensemble de programmation
- ESID : établissement du service d'infrastructure de la défense
- ETPT : équivalents temps pleins travaillés
- GBCP (décret) : décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique
- GSBdD : groupement de soutien de la base de défense

- GSC : groupement de soutien commissariat
- LFI : loi de finances initiale
- LOLF : loi organique relative aux lois de finances
- LPM : loi de programmation militaire
- MCO : maintien en condition opérationnelle
- MeC : maintien en conditions
- MISSINT : missions intérieures
- NAB : nouvelle architecture budgétaire
- OB : opérations budgétées
- OGZDS : officier général de zone de défense et de sécurité
- OP : opérations programmées
- OPEX : opérations extérieures
- OS : opérations stratégiques
- PAP : projet annuel de performance
- PEM : programmes à effet majeur
- PFC : plateformes du commissariat
- PLF : projet de loi de finances
- PPE (division) : division plan programmation et évaluation
- RAP : rapport annuel de performance
- RBOP : responsable de budget opérationnel de programme
- REO : référentiel en organisation
- RFFiM : responsable de la fonction financière ministérielle
- RPROG : responsable de programme
- RRCBE : recueil des règles comptables et budgétaires de l'État
- RUO : responsable d'unité opérationnelle
- SCA : service du commissariat des armées
- SGA : secrétariat général pour l'administration
- SID : service d'infrastructure de la Défense
- SP2G : sous-direction de la programmation, de la gestion et de la gouvernance financière
- SSA : service de santé des armées
- UO : unité opérationnelle
- USID : unité du service d'infrastructure de la défense