

# Présentation et analyse du budget de la mission Défense (2011-2013)

L'impact sur le budget de la mission Défense et la loi de programmation militaire (LPM) de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014 est escamoté par le gouvernement qui renvoie les choix à plus tard, et place les arbitrages hors de portée du contrôle parlementaire.

## **LE BUDGET TRIENNAL DE LA DEFENSE PARTICIPE AU MEME TITRE QUE LES AUTRES MISSIONS A L'EFFORT DE REDUCTION DES DEFICITS PUBLICS.**

Sur la période 2011-2013, cet effort se traduit, pour la défense, par une réduction des ressources budgétaires de 3,6 Md€ par rapport à la trajectoire prévue par la LPM 2009-2014, dont 0,5 Md€ en 2011.

Pour 2011, là où la LPM prévoyait 31,23 Md€ (30,66 Md€ de crédits budgétaires et 0,57 Md€ de recettes exceptionnelles), on arrive à 31,19 Md€, avec 30,16 Md€ en zone budgétaire et 1,023 Md€ de recettes exceptionnelles. Au total, compte tenu des ressources extrabudgétaires, la perte de ressources nette est de 1,3 Md€ sur trois ans. Mais ce schéma est largement fictif car il repose toujours sur la mobilisation de ressources exceptionnelles provenant notamment de la cession de biens immobiliers et la vente de fréquences<sup>1</sup> très hypothétiques.

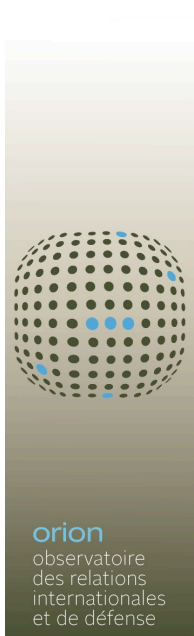
La réduction de 3,6 milliards est indistinctement étalée sur les trois années de la programmation pluriannuelle des finances publiques. Elle ne porte pas sur le titre II des rémunérations et charges sociales dont l'évolution est par ailleurs tributaire de la poursuite de la déflation des effectifs à l'horizon 2014.

## **Rémunération et charges sociales (12 Md€ hors CAS pensions)<sup>2</sup>**

La déflation des effectifs a été fixée à - 54 000 ETP en juin 2008. En conséquence de cet arbitrage repris dans la LPM, le plafond d'emplois devrait

<sup>1</sup> Il s'agit de deux opérations, une partie du dividende numérique c'est-à-dire le réaménagement du spectre électromagnétique, et la cession de l'usufruit des satellites Syracuse

<sup>2</sup> le CAS pensions s'élève à 7 Md€



être inférieur à 300 000 ETPT cette année. Les réductions d'effectifs étant fixées annuellement à 8000 puis 7500<sup>3</sup>, seule la fonction reconnaissance - renseignement voit ses effectifs augmenter (création de près de 700 emplois d'ici 2014).

Tout l'enjeu est de savoir si le rythme de déflation pourra être poursuivi dans les prochaines années, d'autant que la modification du régime des retraites des militaires, porte à 17 ans, la durée de cotisation précédemment fixée à 15 ans, ce qui pourrait avoir des conséquences rapidement.

Sur la masse salariale, il n'y a pas de revalorisation du point fonction publique comme dans les autres administrations, avec extension de la mesure aux ouvriers d'Etat par la suspension du décret qui autorise la revalorisation du bordereau ouvrier. Il faut noter le coût des dispositifs Cessation anticipée d'activité au titre de l'amiante pris en charge par le budget (100 M€). Ce sont des dépenses de guichet sur lesquelles il est difficile d'agir.

Enfin, des dépenses non programmées sont prises en compte dans le budget, telle que la réintégration dans l'OTAN, un millier d'hommes (40 à 50 M€ environ) ou la création de la base dans les EAU (plus de 500 hommes) dont le coût devrait être compensé par le retrait de nos forces stationnées au Sénégal et en Côte d'Ivoire et plus généralement par la réorganisation du dispositif outre-mer)

### **Investissements et Fonctionnement (16 Md€ + 3 Md€)**

*Les dépenses d'équipement atteindront 16 Md€ en 2011. (Contre 17 Md€ en LFI 2010 et 15 Md€ au mieux en exécution). En synthèse, les économies ont porté pour partie sur les programmes d'armement, mais dans une option conservatoire. Elles concernent essentiellement un décalage dans le temps de certaines opérations et non l'abandon de programmes majeurs. Les programmes qui sont en phase de réalisation ne sont pas touchés.*

*L'agrégat Dissuasion (3,41 Md€) n'est pas modifié. Les études (0,86 Md€) voient leur budget « facialement » augmenter de 6% entre 2010 et 2011 mais cette augmentation efface à peine les mesures de régulation d'un poste chroniquement sous doté. Les ressources d'entretien programmé des matériels et de l'entretien programmé des personnels (2,82 Md€) progressent de 2010 sur 2011 de + 4%.*

*Les crédits d'infrastructures (1,47 Md€) évoluent à la baisse du fait d'une moindre exécution des projets en 2009 et de la prévision d'exécution 2010. C'est un sujet sensible en période de restructurations des armées...*

*L'agrégat programme d'équipements majeurs et autres programmes d'armement se voit consacré 5,01 Md€. Il est à noter que concernant*

<sup>3</sup> Ces réductions portent également sur les effectifs de l'administration des anciens combattants (- 1671 qui seront réalisées totalement fin 2011 avec la disparition de la DSPRS).

l'équipement, le plan de relance a été une « bonne affaire » pour le ministère : 500 M€ de report de crédits autorisés début 2009 et des crédits d'investissement supplémentaires pour les années 2009-2010 (1755 M€ dont 985 M€ en 2009 et 770 M€ en 2010).

Cela a permis de dégonfler le report de charges, en dessous d'un milliard d'euros. En revanche cette manne est venue perturber la lisibilité de la programmation militaire et la hiérarchie des priorités de financement.

### **Les dépenses, le fonctionnement, s'élèvent à 3,4 Md€**

Le financement du fonctionnement est fortement tributaire d'économies à réaliser du fait des déflations d'effectifs et des restructurations. Ainsi les gains de fonctionnement prévisionnels liés aux suppressions d'emplois et aux restructurations sont estimés à 1,788 Md€ sur la période 2008-2014. D'un autre côté, le budget de fonctionnement doit faire face à des dépenses non programmées évoquées plus haut. (OTAN, EAU, mises aux normes environnementales, etc...)

Pour la période 2011-2013, il est en outre prévu de dégager une économie supplémentaire de l'ordre de 300 M€ sur les agrégats suivant :

- Les fonctions support : fonctionnement courant des services qui n'ont pas de lien avec l'activité opérationnelle (1,4 Md€)
- Les crédits directement liés à l'activité (1,1 Md€). Le CEMA considère qu'ils sont à un niveau de « stricte suffisance » en 2011.
- Les autres dépenses (engagements internationaux ; convention SNCF,...) (1 Md€).

Les OPEX, il est vrai de mieux en mieux budgétées, sont désormais financées en LFI pour 630 M€, alors que la dépense prévisible reste toutefois largement supérieure (le surcoût OPEX est de l'ordre de 850 M€, dont probablement au moins la moitié pour l'Afghanistan).

### **MAIS LES CHOIX IMPORTANTS SONT DIFFERES ET REPOUSSES AU LENDEMAIN DES ELECTIONS DE 2012**

Alors même que l'Allemagne et le Royaume-Uni annoncent des réductions importantes des dépenses militaires, la France semble ne pas en faire autant. L'Allemagne s'est lancée dans une revue capacitaire, et le Royaume-Uni dans la rédaction d'un nouveau livre blanc. Exprimés en points de réduction des dépenses publiques par rapport au PIB, l'effort de la France (6 points d'ici à 2014) est moitié moindre pour l'Allemagne (3 points) et 50% plus important pour le Royaume-Uni (9 points).

Concernant l'effort que ces deux pays font porter au budget de la Défense, malgré les annonces de réduction de 8% en volume sur une période de quatre ans, le Royaume-Uni continuera à consacrer au moins 2% de son PIB à la Défense (engagement pris vis-à-vis de l'OTAN ; il est actuellement à

2,74%), et cette baisse annoncée intervient après une hausse importante (+11% entre 2006 et 2010). De son côté l'Allemagne devrait économiser 7,8 Md€ cumulés sur les 4 ans à venir, soit une réduction de l'ordre de 14%.

Pour la France, la programmation pluriannuelle des finances publiques est difficile à articuler avec la loi de programmation militaire. Le gouvernement n'a pas véritablement communiqué ses intentions en la matière. Contrairement à ses grands voisins, il n'y a eu ni revue de programmes, ni nouveau livre blanc. Au bout de sa deuxième année de mise en œuvre, la loi de programmation militaire 2009-2014 est morte mais personne ne veut établir le certificat de décès.

Or, la « soutenabilité » du budget de la Défense, tributaire de cycle long tant dans la gestion de ses effectifs que de la commande d'armement, se joue bien au-delà de l'épisode budgétaire triennal. Mais, les hypothèses de ressources ne sont ni arrêtées ni développées sur le long terme. Deux options, toute chose restant égale par ailleurs, encadrent aujourd'hui les hypothèses de travail en vue de l'actualisation de la programmation : on garde la même pente, soit le zéro valeur de la programmation budgétaire triennale, amodié pour la mission Défense, ou on retrouve la pente prévue par la LPM, avec un effet de décrochage important à partir de 2014 pour rejoindre la cible des 377 Md€ fixée sur la période 2009-2020.

Des arbitrages devraient être rendus aussi tôt que possible, c'est-à-dire à l'automne 2010, mais il est peu vraisemblable qu'il en soit ainsi et de toute façon cela mériterait pour le moins un débat au parlement. De toute façon, la LPM prévoit formellement une clause de revoyure en 2012. Comme l'a souligné le CEMA lors de son audition devant la commission de la Défense, « tout dépendra de la révision du Livre blanc et de l'ambition politique en 2012 » !

D'ici là, les contraintes ne vont que s'accroître, à la fois en raison de la situation de nos finances publiques et d'engagements inconsidérément pris sur le long terme faute de visibilité budgétaire et d'une programmation militaire revue. Il peut s'agir de décisions portant sur de nouveaux programmes, ou sur des choix de privatisation/externalisation de fonctions avec des opérations importantes pour lesquelles l'Etat s'engage souvent pour 30 ans (par exemple la réalisation du « pentagone à la française » à Balard dès le printemps prochain).

Le budget de la défense pour 2011, dont la présentation est de plus en plus illisible et opaque, n'est qu'un exercice d'escamotage.