

Fiche méthodologique COFOG – la fonction Défense (02) dans la ventilation fonctionnelle des dépenses des administrations publiques

Cette fiche explicite la méthodologie appliquée dans les comptes nationaux français pour renseigner la fonction 02 *Défense* dans la classification des fonctions des dépenses des administrations publiques (CFAP), usuellement appelée par la dénomination anglais COFOG (*Classification of the function of government*), en base 2020. Elle illustre l'application du manuel *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics* (édition 2019) édité par Eurostat en vue de maintenir un haut de degré de comparabilité internationale entre Etats-Membres, et l'articulation avec la comptabilité nationale, définie par le manuel du Système européen des comptes (SEC, édition 2010). Ainsi, l'approche en COFOG est parfaitement articulée avec le compte de secteur des administrations publiques présenté dans le Tableau Economique d'Ensemble (TEE) et la présentation en dépenses/recettes des statistiques de finances publiques, définies dans le manuel sur le déficit et la dette public (MGDD 2022, édité par Eurostat).

Cette note est complémentaire de la fiche n°20 la ventilation des dépenses des administrations publiques en base 2020 diffusée à l'occasion du passage en base 2020 des comptes nationaux.

1. Périmètre de la fonction « Défense » dans les comptes nationaux français

Dans l'approche COFOG, la *Défense* a pour finalité générale la protection du territoire contre les agressions armées, la garantie de la souveraineté nationale et la participation aux opérations militaires internationales.

La fonction Défense regroupe principalement la défense militaire (02.1), la défense civile (02.2), l'aide militaire au pays étrangers (02.3), la R&D dédiée à la défense (02.4). Quelques cas frontières sont explicités en partie 4.

1.1. Périmètre des dépenses de défense militaire (02.1)

Les dépenses de *défense militaire* regroupent en premier lieu l'ensemble des dépenses relatives aux Armées (Armée de Terre, Armée de l'air, Marine nationale) : dépenses de personnel, acquisition et entretien des infrastructures (hangars pour les véhicules, satellites, terrains d'entraînements, stands de tir, etc.) et des véhicules (avions de chasses, sous-marins, blindés, hélicoptères, etc.), l'équipement du personnel (uniformes, armes à feu, casque, etc.) et les consommations courantes qu'elles soient spécifiques à l'activité (munitions, missiles, etc.) ou commune à toute administration (carburant, gaz, nourriture, blanchisserie, fourniture de bureau, etc.). L'ensemble des dépenses relatives à la dissuasion militaire, et en particulier nucléaire, sont également enregistrées dans cette composante sans distinction spécifique.

1.2. Périmètre des dépenses de défense civile (02.2)

Les dépenses de *défense civile* englobent l'administration territoriale de l'Etat pour la coordination et le pilotage des missions des préfets en termes de sécurité et défense intérieure et civile (y compris prévention de la radicalisation, polices administratives spéciales, etc.). Cette fonction contient également les dépenses de direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) et du secrétariat général pour la défense et la sécurité nationale (SGDSN).

1.3. Périmètre des dépenses d'aide militaire à des pays étrangers (02.3)

En dépense d'*aide militaire à des pays étrangers* sont enregistrées les contributions internationales que la France effectue pour les opérations de maintien de la paix dans le monde (OTAN, ONU¹, UE²), ainsi que l'ensemble des dépenses de coopération internationale de sécurité et de défense (formation de personnels étranger, soutien matériel et financier) et de diplomatie de défense.

1.4. Périmètre des dépenses de R&D concernant la défense (02.4)

Les *dépenses de R&D concernant la défense* se composent de l'ensemble des dépenses consacrées à la planification, à la recherche, au développement, à l'investissement et aux études pour la conduite des opérations de défense (R&D en armement principalement). L'institut franco-allemand de recherche de Saint-Louis et l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) sont également répertoriés dans cette fonction.

1.5. Périmètre des dépenses de défense non classées ailleurs (02.5)

Cette composante est constituée des dépenses relatives au financement des politiques publiques de ressources humaines (reconversion, action sociale, politique culturelle et créative), à l'attractivité et au rayonnement des armées, ainsi que les politiques immobilières (bâtiments administratifs, logements, cantines, etc.), sauf s'il s'agit de prestations sociales en nature ou en espèce (classées en fonction 10 *Protection sociale*). Les dépenses relatives aux liens entre l'armée et la jeunesse (typiquement l'organisation de la Journée Défense et Citoyenneté, anciennement Journée d'Appel de Préparation à la Défense) ainsi que les dépenses du ministère des anciens combattants. L'Etablissement de communication et de production audiovisuelle de la défense est également enregistré en dépenses de défense non classées ailleurs.

1.6. Nature des dépenses retenues

Conformément au manuel COFOG (Annexe 02), aucune dépense pour la *défense* n'est enregistrée en subvention (D3), en prestation sociale (D62), en ajustement pour variation de droits à pension (D8), en consommation individualisable (P31) et en intérêts³ (D41).

2. Données de cadrage

En moyenne entre 2014 et 2024, les dépenses de défense (fonction 2) représentent 43,7 Md€, soit 1,8 % du PIB (*encadré COFOG/OTAN*) et 3,1 % des dépenses publiques. Avec le contexte international, ces dépenses connaissent une hausse tendancielle en France ces dernières années : entre 2014 et 2024, les dépenses de défense ont augmenté de 50,7 % en valeur, quand le PIB en valeur a augmenté 35,6 % et les dépenses publiques de 32,9 % en valeur.

¹ Par exemple : participation à la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL).

² Par exemple : contribution au fonds de Facilité européenne pour la paix (FEP) avec des mesures en faveur du Sénégal, de Cabo Verde, etc.

³ Conformément au manuel COFOG, toutes les dépenses d'intérêts (D41) sont affectées à la fonction 01.7 (*Opérations concernant la dette publique*) quelle que soit la finalité des dépenses sous-jacentes financées par l'opération d'endettement.

Les dépenses de *défense militaire* (fonction 02.1) représentent la part la plus importante : 86,6 % des dépenses de défense sur la période. Les dépenses de *défense civile* (fonction 02.2) en représentent 0,5 %, d'*aide militaire à des pays étrangers* (fonction 02.3) 4,6 %, de *R&D concernant la défense* (fonction 02.4) 3,2 % et de *dépenses de défense non classées ailleurs* (fonction 02.5) 5,2 %.

Ces dépenses sont assurées exclusivement par les administrations publiques centrales (99,6 % pour l'Etat et 0,4 % pour les Organismes Divers d'Administration Centrale).

Les dépenses de *défense* sont quasi-exclusivement des rémunérations⁴ (44,1 % en moyenne entre 2014 et 2024), des consommation intermédiaire (32,7 %) et de l'investissement (19,5 %). Un déterminant économique sous-jacent à l'évolution des rémunérations est la valeur du point d'indice de la fonction publique, ou des mesures catégorielles spécifiques (primes) en faveur des militaires ; les effectifs jouent mécaniquement un rôle également. L'inflation joue un rôle important sur l'évolution des dépenses de consommation intermédiaire, en particulier sur l'énergie et les carburants.

Encadré COFOG/OTAN : deux approches de l'effort pour la défense

Dans le débat public, l'effort de la France consacré à la défense est régulièrement exprimé dans le cadre de sa participation à l'Organisation du Traité Atlantique Nord (OTAN).

L'évaluation de l'effort de défense en COFOG et par l'OTAN diffère en plusieurs points :

- Moment d'enregistrement : les dépenses sont enregistrées au moment où les droits sont créés en COFOG (principe de droit constaté de la comptabilité nationale) alors que l'OTAN enregistre la dépense au moment du décaissement (logique budgétaire). Cette différence ne modifie pas le montant, uniquement l'année de rattachement d'une dépense. Elle peut avoir un effet important pour les matériels militaires dont la construction, donc souvent les paiements, s'étalent sur plusieurs années (sous-marin par exemple).
- Champ :
 - Le champ retenu par l'OTAN peut être plus large que le champ COFOG car il inclut certaines forces de police nationale, du ministère de l'intérieur, ou des gardes côtes sous certaines conditions⁵. En COFOG, toute force exerçant une activité de police est classée en 03.1 Services de police, sauf si elle effectue des missions de défense (police militaire, gendarmerie prévôtale, etc.).
 - Le champ de l'OTAN inclut également pour partie des dépenses relatives à la composante militaire d'activité mixte comme les aérodromes, les services météorologiques, les aides à la navigation et la R&D. En COFOG, les dépenses sont affectées à l'usage principal, ainsi la construction d'un aérodrome ne sera enregistrée en défense que s'il est à usage principal des forces armées.
 - Le périmètre retenu par l'OTAN exclut les dépenses de défense civile (correspondant à la fonction 02.2).
- Traitement des retraites : Le champ retenu par l'OTAN comprend les prestations de retraite versées aux retraités de la défense et les cotisations sociales effectives comme employeurs. En COFOG, les retraites de défense ne sont visibles qu'en cotisations sociales employeurs, y compris imputées (faisant partie des rémunérations).
- Traitement de la R&D : dans le champ de l'OTAN toutes les dépenses de R&D à vocation militaire sont comprises même si elles ne débouchent finalement pas sur la production d'équipements.

3. Quelques cas frontières

⁴ En comptabilité nationale, les rémunérations (D1) incluent toujours les cotisations sociales imputées (D122) égalisés conventionnellement aux pensions actuellement versées (en D622), *via* le Compte d'Affectation Spécial Pension dans la présentation budgétaire. La répartition entre les différentes fonctions de ces cotisations imputées est réalisée au niveau de l'ensemble des administrations publiques au *pro rata* des salaires et traitements bruts (D11). Ainsi, les dépenses de retraite des agents publics se retrouvent *de facto* dans chaque fonction. Pour plus de détails, voir la fiche relative à la fonction 10 Protection Sociale.

⁵ [Dépenses de défense et engagement des 5 % | OTAN Sujet](#)

3.1. Surveillance et renseignement

Les dépenses de maîtrise de l'information (système d'information, radar, équipement de cybersécurité, satellites) ainsi que de renseignement (Direction Général de la Sécurité Extérieure, DGSE et Direction du Renseignement et de la Sécurité de la Défense, DRSD), sont classées en *défense militaire* (02.1).

L'Etablissement public administratif du service hydrographique et océanographique de la Marine qui a pour mission l'analyse de l'environnement physique marin pour soutenir les politiques de défense est également classé dans cette composante.

3.2. Service de santé des armées (SSA)

Le service de santé des armées (SSA) et les hôpitaux militaires des armées (dépenses d'infrastructures et de soutien pour les forces opérationnelles (y compris pour la gendarmerie nationale), prise en compte des risques nucléaire, radiologique, biologique et chimique, etc.) sont classés en *défense militaire* (02.1) car l'activité ne concerne que des militaires en lien avec leurs opérations extérieures ou en zone de guerre. Cependant, l'activité des hôpitaux militaires en France qui accueillent également des patients civils, comme l'hôpital de Percy en région parisienne, l'hôpital Clermont-Tonnerre à Bret ou l'hôpital Desgenettes de Lyon, est enregistrée en dépenses de *santé* (fonction 7.3 – *Services hospitaliers*). En effet, l'activité de ces établissements est très proche de celles d'hôpitaux civils.

3.3. Personnels militaires hors de la fonction défense

Bien que les gendarmes aient le statut de militaire en France, les missions usuelles de la gendarmerie de police judiciaire (constat d'infraction, interpellation, enquête, etc.) et administratives (sécurité publique, maintien de l'ordre, etc.) sont classées en fonction 03 *Ordre et sécurité publics* (03.1 – *Services de police*). Les dépenses de la gendarmerie sont classées en *Défense* (02) uniquement quand les missions effectuées par les gendarmes sont de nature militaire (missions de police militaire, prévôté, concours aux autorités militaires, renseignement, etc.).

De même, les dépenses liées aux pompiers de statut militaire, comme ceux de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) ou du bataillon des marins pompiers de Marseille (BMPM), sont enregistrées en fonction 03 *Ordre et sécurité publics* (03.2 – *Services de protection civile*). En effet, bien que de statut militaire, ces agents assurent des missions proches de celles des services départements d'incendie et de secours (SDIS) à savoir principalement lutte contre les incendies et le secours d'urgence aux personnes.

3.4. Défense civile et protection civile

Le manuel COFOG distingue la *défense civile* (02.2), définie implicitement comme les mesures de protection des citoyens et des infrastructures en cas de guerre, et ce même type de mesure en temps de paix (incendie, inondation, etc.) qui sont à enregistrer dans la fonction *protection civile* (03.2) (encadré *Définition*).

En pratique, il s'agit notamment d'établir des plans d'urgence comportant des évacuations pour les populations, de prévoir les moyens à mobiliser, réaliser des exercices, etc. Même si le motif de déclenchement de tels plans d'urgence est différent (agression militaire ou catastrophe), ces plans d'urgence partagent de nombreux points communs. En France, ces missions sont à la charge des préfets (au sein de l'action 1 du programme budgétaire 354). Il n'est pas possible de distinguer les dépenses associées à un motif militaire de celles associées à un motif civil. Dans les comptes nationaux français, le choix est fait d'enregistrer l'ensemble de ces dépenses à la composante *défense civile* (02.2).

Encadré : Définition défense civile et protection civile

Le manuel COFOG définit la *défense civile* (2.20) par :

- Administration des affaires et des services de la défense civile ; élaboration de plans d'urgence ; organisation d'exercices impliquant les institutions civiles et les populations ; fonctionnement ou soutien des forces de défense civile.

- Exclut : les services de protection civile (03.20) ; l'achat et le stockage de denrées alimentaires, d'équipements et d'autres fournitures destinées à être utilisés en cas d'urgence lors de catastrophes en temps de paix (10.90).

Le manuel COFOG définit les *services de protection civile* (03.20) par :

- Administration des affaires et services liés à la prévention et à la lutte contre les incendies ; exploitation des brigades de pompiers régulières et auxiliaires et d'autres services de prévention et de lutte contre les incendies gérés par les autorités publiques ; exploitation ou soutien de programmes de formation à la prévention et à la lutte contre les incendies.
- Comprend : les services de protection civile tels que le sauvetage en montagne, la surveillance des plages, l'évacuation des zones inondées, etc.
- Exclut : la défense civile (02.20) ; les forces spécialement formées et équipées pour lutter contre les incendies de forêt ou les prévenir (04.22).