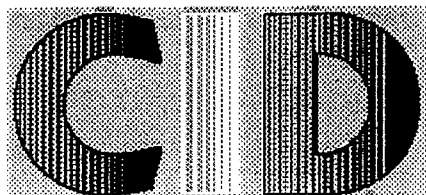


1996-1997

COLLEGE INTERARMEES



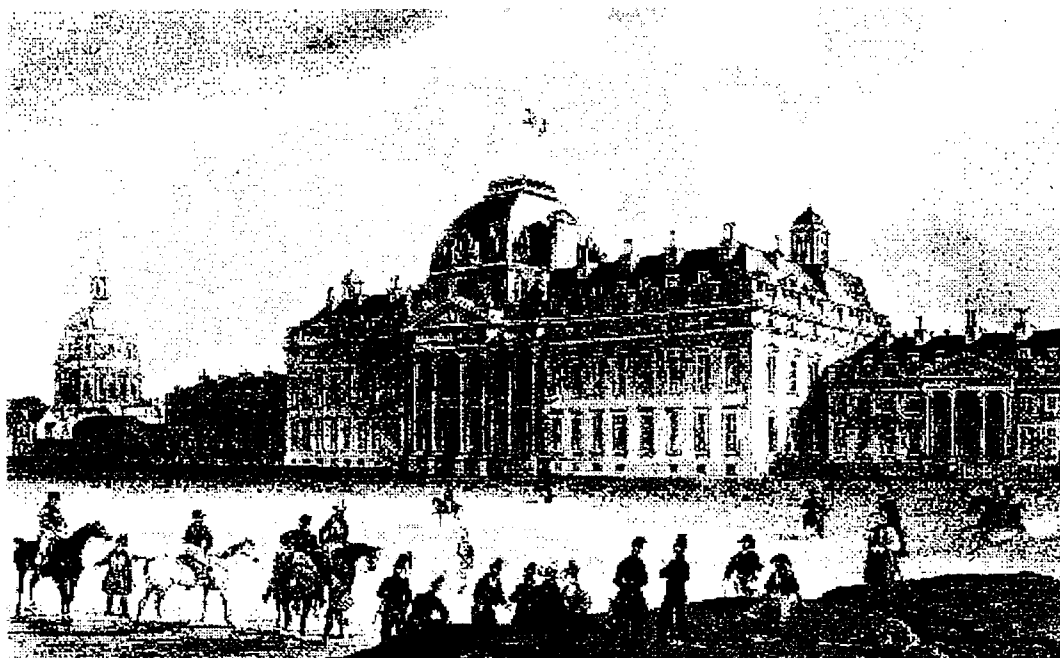
DE DEFENSE

# EPO N° C 15

*ETUDE PARTICULIERE A OPTION*

PREPARATION ET EXECUTION DU BUDGET DE LA  
DEFENSE DANS LE CADRE DE LA PROGRAMMATION  
1997 - 2002

SOUS LA DIRECTION DE : MONSIEUR ALVENTOSA  
DIRECTEUR DES SERVICES FINANCIERS



COMITE D'ETUDE :

CHEF D'ESCADRON ( GENDARMERIE) LERICHE

INGENIEUR .EN CHEF (D.G.A) BENATRE

LIEUTENANT COLONEL ( AIR) CHARAIX

CHEF DE BATAILLON ( TERRE) DE REVIERS DE MAUNY

CHEF D'ESCADRONS ( TERRE) D'ANDLAU

# SUJET

## PREPARATION ET EXECUTION DU BUDGET DE LA DEFENSE DANS LE CADRE DE LA PROGRAMMATION 1997-2002

*Le budget de la Défense a pu être élaboré et exécuté au cours des dernières décennies dans des conditions satisfaisantes, compte tenu de son montant et de la clarté de l'analyse stratégique.*

*Désormais, le contexte budgétaire et la difficulté à définir les grandes orientations stratégiques nécessitent une nouvelle organisation de la gestion des crédits d'équipement.*

- Quelle est la problématique actuelle?*
- Que peut-on attendre des nouvelles règles de gestion?*
- Propositions et perspectives d'avenir*

## LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES

### Premier Ministre

M. Le Général LEMIERE

Chef du Cabinet militaire

### Ministère de la Défense

M. Le Général SAUCLES

Chef de la division « Plans-programme-évaluation » /EMA

IGA CONNILLE

Sous-directeur « Plans-programmes-budget » à la Direction des programmes d'armement

Mme le contrôleur général DEBERNARDY

Groupes des contrôles spécialisés

M. le colonel SUBLET

EMAT/BPF

M. le colonel JOLLY

EMAT/BPF

### Ministère du Budget

M. BUEY

Direction du Budget

M. de GERY

Contrôleur financier

### Assemblée Nationale

M. VIEILLEFOSSE

Administrateur à la commission des finances, de l'économie et du plan

M. JABAUD

Administrateur à la commission de la Défense

### Cour des Comptes

M. VIOLLA

Conseiller maître

### SGDN

M. de BOISSIEU

Chef du service économique

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION

### 1- LA PROBLEMATIQUE ACTUELLE

#### 11 - DES DIFFICULTES D'ADEQUATION ENTRE LA LOGIQUE DE PROGRAMMATION ET LA LOGIQUE BUDGETAIRE

111- PLANIFICATION A LONG TERME ET LOI DE PROGRAMMATION SONT NECESSAIRES

- a)- *planification et programmation : des outils de travail à long terme et de cohérence*
- b)- *planification et programmation, un compromis entre les aspects financier, industriel et opérationnel*

112- L'HISTOIRE RECENTE MONTRE QUE LES PRINCIPES DE LA PROGRAMMATION ET DE LA PLANIFICATION NE SONT PAS TOUJOURS RESPECTES

#### 12- LA RESPONSABILITE DES DIFFICULTES ACTUELLES EST PARTAGEE

121- DES CAUSES EXTERIEURES AU MINISTERE DE LA DEFENSE

- a)- *une présentation multiforme et fictive du budget*
- b)- *des remises en causes excessives en cours d'exécution*

122- DES CAUSES IMPUTABLES A LA GESTION BUDGETAIRE DE LA DEFENSE

- a)- *une répartition critiquable des crédits entre le titre III et le titre V*
- b)- *une gestion du titre V également critiquable*
- c)- *des rapports équivoques entre autorisations de programme et crédits de paiement*
- d)- *un suivi des dépenses difficile*
- e)- *des arriérés de paiement aux origines diverses dont l'évaluation est difficile*
- f)- *les comptes de commerce, une pratique désormais remise en cause*

### 2. UN EVENTAIL DE SOLUTIONS REVELATRICES DE LA PRISE EN COMPTE DES NOUVELLES REALITES

#### 21 - LA REFORME DE L'ETAT IMPLIQUE D'IMPORTANTES EVOLUTIONS

211 - LA DEFENSE OCCUPE UNE PLACE IMPORTANTE DANS LA REFORME DE L'ETAT

- a)- *les objectifs de la réforme de l'état : efficacité et modernité*
- b)- *la défense serait conservatrice et dépensière*
- c)- *la défense au coeur de la réforme de l'Etat*

212 - LA VERSION ACTUALISEE DU REFERENTIEL, UN MECANISME DE SUIVI DE LA PROGRAMMATION

213 - DES MESURES DE GESTION PRENANT EN COMPTE LES NOUVELLES CONTRAINTES

- a)- *la généralisation du contrôle de gestion*
- b)- *une incontournable nécessité, la comptabilité spéciale des investissements*
- c)- *le contrôle financier déconcentré, la fin d'un vide juridique*
- d)- *le lien autorisation de programme/crédit de paiement, une exigence bientôt satisfaite*

22 - CES MESURES AURONT DES CONSEQUENCES EXTERNES ET INTERNES

221 - LA FOURNITURE D'INFORMATIONS TRANSPARENTES AUX INTERLOCUTEURS DE LA DEFENSE

222 - DES EFFETS DIRECTS SUR LA GESTION INTERNE

*a)- une meilleure réactivité aux régulations budgétaires*

*b)- la mise en place d'une nomenclature mieux adaptée*

*c)- des prévisions financières plus fiables*

3. AU-DELA DES NOUVELLES MESURES, IL EXISTERAIT DES POSSIBILITES DE MIEUX FAIRE

31- GAGNER EN CLARTE : CLARIFIER LES RELATIONS ENTRE TITRE III ET V

311- MIEUX AFFECTER LES DEPENSES D'INFORMATIQUE

312- REORGANISER LE FINANCEMENT DE L'ENTRETIEN PROGRAMME DES MATERIELS.

32 - CLARIFIER LE CONTENU DU TITRE V ?

33 - GAGNER EN REACTIVITE DANS L'EXECUTION DU BUDGET

331- DONNER AU POUVOIR POLITIQUE UNE INFORMATION CLAIRE QUI FACILITE SA PRISE DE DECISION

332- ETRE INFORME DES REGULATIONS BUDGETAIRES LE PLUS TOT POSSIBLE

333- MAINTENIR LE FINANCEMENT DES OPEX « EXCEPTIONNELLES » PAR LE BUDGET GENERAL

34- GAGNER EN PRODUCTIVITE

341- PASSER DES COMMANDES PLURIANNUELLES

342- OPTIMISER L'ORGANISATION

CONCLUSION

## INTRODUCTION

Le Ministère de la défense, depuis la chute du mur de Berlin, est confronté à une crise financière. Le bouleversement géostratégique a induit une baisse de l'effort de défense alors que des difficultés économiques apparaissaient. Ainsi, aujourd'hui les programmes d'armement initiés dans les années 80 (Leclerc, Rafale, Charles de Gaulle) sont de plus en plus lourds, alors que l'enveloppe budgétaire est de plus en plus contrainte. En 1995, la Défense a perdu 25% de son budget d'équipement par rapport à 1990, époque à laquelle elle s'est engagée fermement dans des programmes qui doivent être aujourd'hui financés.

*Les systèmes de planification et de gestion des armées, conçus alors que la menace du Pacte de Varsovie et le contexte économique des "Trente glorieuses" donnaient aux armées une aisance réelle, sont aujourd'hui inadaptés.*

En effet, la planification et la programmation sont nécessaires car la construction de l'outil de défense s'effectue dans la durée. La cohérence du modèle d'armée à l'horizon 2015 est à ce prix. Mais la gestion à court terme imposée par le principe d'annualité budgétaire, est dans les faits difficilement conciliable avec la logique de planification et de programmation qui s'inscrit dans le long terme. Cette gestion est un exercice d'autant plus délicat, qu'elle est malmenée par les régulations "sauvages" imposées par le Ministère des finances. En outre l'opacité de la gestion financière du Ministère de la défense est dénoncée par Bercy et d'autres acteurs extérieurs (Assemblée Nationale, Cour des comptes,...) comme étant la raison majeure des difficultés de gestion actuelle. « *Les régulations budgétaires concernant le Ministère de la défense sont liées au problème structurel majeur posé par la gestion financière de ce ministère. Le Ministère de la défense est le seul ministère qui ne parvient toujours pas à établir un lien entre les autorisations de programme et les crédits de paiement et qui maintient une opacité totale sur son système de gestion* » M. Christian Noyer, directeur de cabinet du ministre des finances et du budget, à l'Assemblée Nationale, effectuait ce constat le 15 janvier 1997 (source : compte rendu n°20 de la commission de la défense et des forces armées ).

Néanmoins, la Défense a anticipé la situation actuelle en mettant en place de nouveaux outils de gestion : version actualisée du référentiel (VAR), contrôle de gestion, CSI,CFD, lien A.P./C.P.

En outre, il apparaît opportun de clarifier les relations entre le titre III et le titre V, d'anticiper les révisions de budget, et de régler le problème des A.P. sans emploi tout en sachant exploiter au mieux les éventuelles marges de manoeuvre.

## PREMIERE PARTIE

### LA PROBLEMATIQUE ACTUELLE

#### 11 - DES DIFFICULTES D'ADEQUATION ENTRE LA LOGIQUE DE PROGRAMMATION ET LA LOGIQUE BUDGETAIRE

111- PLANIFICATION A LONG TERME ET LOI DE PROGRAMMATION SONT NECESSAIRES

##### *a)- planification et programmation : des outils de travail à long terme et de cohérence*

La démarche de planification puis de programmation est indispensable à la constitution d'un outil de défense cohérent. Elle représente le choix d'un compromis qui se construit en tenant compte du contexte géostratégique et des contraintes industrielles et économiques. La loi de programmation exprime les efforts financiers nécessaires pour atteindre les objectifs de la planification.

La programmation est bien une étape obligatoire vers un projet de modèle d'armée car elle constitue :

- une mise en perspective de tous les domaines ; le projet permet d'aborder toutes les composantes du modèle d'armée et de les mettre en cohérence,
- une référence asymptotique, même si elle ne s'exécute jamais dans son intégralité; en se projetant à 5 ou 6 ans, tous les paramètres ne peuvent être intégrés et il y a donc nécessairement des écarts,
- une circulation d'information interne ; ce qui est décisif pour la cohérence de l'action à l'intérieur des forces armées ,
- un outil de coopération internationale ;
- un outil de prospective industrielle.

Ces lois permettent de garantir un certain niveau de ressources, indispensable pour commander des matériels et définir un modèle d'armée. L'intérêt majeur de la loi de programmation est de définir un canevas qui servira de guide à tous les échelons pour atteindre les objectifs à long terme définis par la planification. Elle est un guide qui assure la cohérence du modèle d'armée à l'horizon considéré.

##### *b)- planification et programmation, un compromis entre les aspects financier, industriel et opérationnel*

La première étape consiste à définir le modèle d'armée souhaité. Il faut alors partir de la base existante ( forces, structures...) pour raisonner. Le poids du passé est très important. Il limite les marges réelles de manoeuvre. C'est en particulier le cas de la gestion des A.P. déjà engagées. La démarche globale de planification prend en compte deux grands facteurs : le contexte géostratégique et la technologie. Jusqu'en 1989, celle-ci était le moteur premier de l'évolution des capacités des forces et il fallait l'intégrer dans nos systèmes. Depuis cette date, le paramètre premier est le contexte géostratégique plus difficile à saisir. Il est nécessaire d'imaginer alors à 15-20 ans quelle pourrait être l'évolution du concept de défense et donc quelles seraient les missions susceptibles d'être données aux forces armées. Il faut ensuite en déduire de nouvelles capacités précises et définir quels seront les moyens nécessaires à l'horizon considéré de façon à disposer d'un outil cohérent.

Le souci du coût à prévoir est réel afin que soient correlés les besoins avec les ressources disponibles. C'est à cause de la difficulté à évaluer les ressources disponibles que les dernières lois de programmation se sont révélées irréalistes.

Il faut ensuite programmer et donc élaborer un compromis en tenant compte des contraintes industrielles et budgétaires. Dans cette démarche, le ministre a trois interlocuteurs : le CEMA, le DGA et le SGA, garde-fou des contraintes financières. Le CEMA est responsable de la programmation, rassemble les projets y compris ceux du DGA, en tenant compte de ses propositions. Il doit analyser quelles sont les capacités opérationnelles requises par l'outil, quels sont les meilleurs moyens en coût/efficacité pour les atteindre. Il doit enfin faire des choix pour l'avenir. Le DGA assure la cohérence de l'outil industriel, le maintien de la crédibilité et de la capacité technologique. Les chefs d'Etat-major de chaque armée ne se situent pas au même niveau dans ce domaine mais ils sont concernés par le dialogue et la concertation préalablement nécessaires à toute prise de décision.

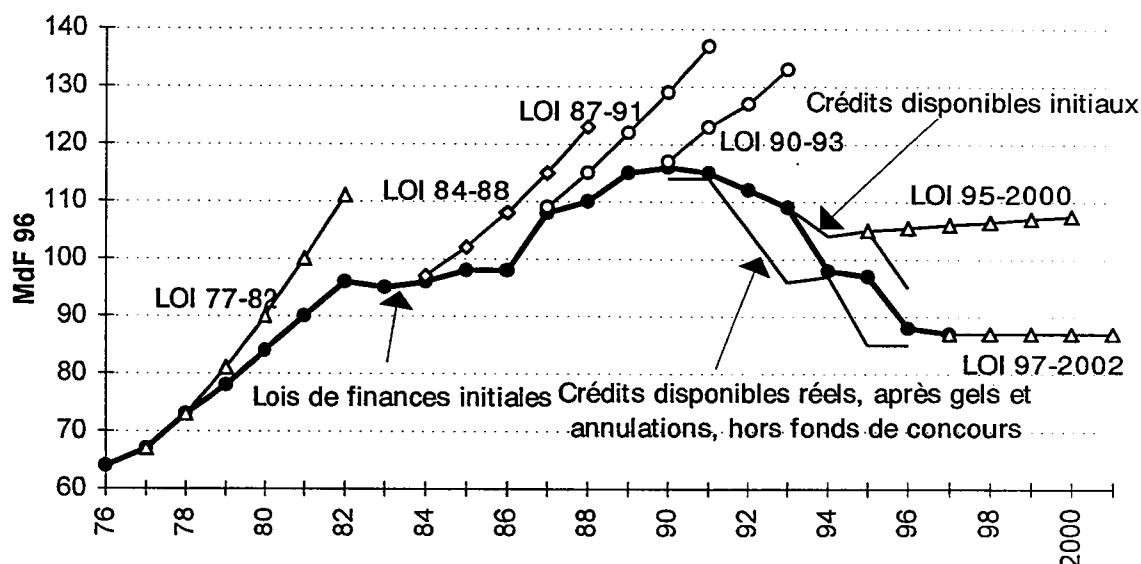
Cette programmation décrit à moyen terme l'évolution des dépenses. Elle est fondée sur trois principes :

- ① elle fait l'objet d'une loi votée par le parlement, mais elle n'a pas force de loi ;
- ② elle doit être le plus réaliste possible en fonction des contraintes financières ;
- ③ elle doit s'adapter périodiquement.

Même si seule la loi de finance initiale (LFI) a une valeur réelle, les lois de programmation constituent néanmoins un atout pour les armées car elles engagent moralement le Parlement et le pouvoir politique. Beaucoup d'armées dans le monde nous envient cet outil de prospective.

Ainsi, les trois exercices : planification sur 15 ans, programmation sur 6 ans et annualité budgétaire, doivent être liés. C'est dans les conditions décrites un défi difficile à relever mais essentiel pour la réalisation du nouveau modèle d'armée.

## 112- L'HISTOIRE RECENTE MONTRE QUE LES PRINCIPES DE LA PROGRAMMATION ET DE LA PLANIFICATION NE SONT PAS TOUJOURS RESPECTES.



La planification et les lois de programme, puis les lois de programmation, ont été voulues dans les années 60 alors que les armées se modernisaient et se dotaient de l'arme nucléaire. La finalité de ces lois était de disposer d'un outil de prospective pour travailler dans le long terme. Mais l'histoire des différentes lois de programmation est celle d'une succession de déconvenues parce que ces lois, par leur optimisme, se sont révélées être utopiques. En effet, les objectifs fixés furent rarement atteints dans les délais prévus. Depuis dix ans les lois qui se sont succédées, sans jamais arriver à leur terme, témoignent avec acuité de la difficulté de la programmation dans le contexte économique et budgétaire actuel.

Les lois 1987-1991 (loi Giraud) et 1990-1993 (loi Chevènement) se sont révélées être des programmations utopiques : leurs pentes étaient irréalistes au regard du contexte économique. 1993 a notamment été, dans le domaine économique, l'année la plus noire depuis 1945 : -1,4% de croissance du PIB.

La loi 1995-2000 (loi Léotard), plus raisonnable, conserve néanmoins une pente positive : elle prévoit une croissance annuelle des ressources de 0,5% en volume et les effectifs ne diminuent que de 5% en six ans.

En outre, par glissements et retards successifs, la Défense se retrouve à la conjonction d'un certain nombre de besoins en fabrication :

- 1) il devient nécessaire de renouveler la plupart des matériels majeurs ;
- 2) il faut également monter en puissance dans un certain nombre de capacités-clés, notamment exigées par l'aptitude à nous engager dans des alliances multinationales.

Or, en 1995, la Défense a perdu 25% de son budget d'équipement par rapport à 1990, époque durant laquelle la France s'est engagée dans des grands programmes que l'on doit aujourd'hui financer : Rafale, PAN, Leclerc....L'impasse est réelle.

La loi de programmation 1997-2002 est dans ce contexte historique une loi de rupture.

En effet, les lois précédentes s'inscrivaient dans un contexte financier souvent irréaliste. Basées sur un taux de croissance qui s'avérait trop optimiste et alors que le déficit de l'Etat croissait, elles n'étaient pas respectées. Leur caractère utopique à bien des égards ont alors conduit certains à nier la pertinence du processus de la loi de programmation. En fait, pragmatisme et réalisme doivent permettre d'en faire un outil de prospective efficace qui décrive le contenu physique de l'outil de défense à l'horizon considéré.

C'est l'ambition de la loi de programmation 1997-2002 qui est caractérisée par l'engagement du Président de la République de garantir aux armées une ressource annuelle de 185 MdF (1995).

## **12- LA RESPONSABILITE DES DIFFICULTES ACTUELLES EST PARTAGEE**

La situation actuelle est la conséquence indirecte d'une conjoncture économique médiocre qui ralentit les recettes fiscales et exige de toujours plus importantes dépenses d'intervention sociale. Par ailleurs, les contraintes imposées par la nécessité de satisfaire aux critères de la monnaie unique dès 1999 impliquent pour le gouvernement de respecter strictement son plan de maîtrise des déficits publics; en conséquences, il opère des coupes sombres dans le seul budget où cela est possible sans retombées sociales fâcheuses à court terme, celui de l'équipement des forces armées. Il n'y a aucune irrégularité juridique dans le naufrage des dernières lois de programmation mais seulement manquement à un engagement politique pris devant la Nation. Alors que le budget de la Défense est devenu la « variable d'ajustement » selon le rapport de la cour des comptes « sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget 1995 » de la politique budgétaire, tous les intervenants (états-majors gouverneurs de crédits d'armement, services de la DGA -

gestionnaires des mêmes crédits, industriels et titulaires de contrats d'études) ressentent un besoin commun de clarté, de continuité et de fiabilité dans l'allocation des ressources.

Il existe à l'heure actuelle dans les relations entre le Ministère du budget et celui de la défense un contentieux certain. Le premier reproche au second de ne pas toujours parvenir à établir un lien entre les autorisations de programme et les crédits de paiement et de maintenir une opacité totale sur son système de gestion, et le second regrette que le premier ne comprenne pas que l'équipement et l'avenir des armées se construisent et s'exécutent dans le moyen et dans le long terme.

## 121- DES CAUSES EXTERIEURES AU MINISTERE DE LA DEFENSE

L'ordonnance du 02 janvier 1959 « portant loi organique relative aux lois de finances » est considérée depuis près de quarante ans comme la véritable charte de nos finances publiques.

Un des principes posés par ce texte fondateur, celui de l'annualité budgétaire, est resté intact. Le principe de l'annualité est fixé par l'article 2 : « La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat ». Il reçoit deux exceptions : les autorisations de programme et les lois de programme. Cependant, le vote d'une loi de programme par le parlement n'a, en ce qui concerne les crédits de paiement, que valeur de déclaration d'intentions, puisque seules les lois de finances votées annuellement attribueront des crédits de paiement au Ministère de la défense.

### *a)- une présentation multiforme et fictive du budget*

Le budget a, au cours des trois dernières années, été élaboré en termes de moyens disponibles, c'est à dire que dans les moyens affectés à l'équipement des armées se trouvaient des crédits de paiement de l'année, des crédits reportés disponibles provenant des exercices antérieurs et des produits de fonds de concours.

Par ailleurs, le budget pouvait selon les documents être présenté hors pensions, y compris les pensions et la dotation affectée au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, avec ou sans les crédits de reports à consommer dans l'exercice sur les titres V et VI.

Enfin, depuis la loi de finances initiale pour 1993, une partie des crédits ouverts en loi de finances initiale au titre V du budget du Ministère de la défense ne sont pas consacrés à des emplois dont il a la maîtrise. Ces crédits, dits de « recherche duale », sont attribués en cours d'année au CEA civil, au CNES et aux programmes aéronautiques civils.

Alors que le Ministère de la défense n'est pas associé aux décisions d'emploi de ces crédits, cela permet de présenter de façon avantageuse les ressources pouvant être consacrées au financement des dépenses militaires en capital.

### *b)- des remises en causes excessives en cours d'exécution*

Depuis 1993, la gestion des budgets de la Défense est heurtée. Aux modifications approuvées par le parlement dans les collectifs budgétaires puis dans la loi de règlement, se superposent celles intervenant par voie administrative.

Afin de limiter le montant des dépenses prises en compte au titre d'une année, le Ministère du budget décide unilatéralement en cours de gestion, de geler un certain nombre de crédits qui seront reportés à la gestion suivante. Il suffit pour cela de donner instruction au contrôleur financier de ne viser les ordonnances qui lui sont présentées, que dans la limite d'un certain montant.

Par ailleurs, certaines instructions données aux contrôleurs financiers ne sont pas, sur ordre de la direction du budget, portées à la connaissance des services (exemple des crédits « non annulés mais inclus dans la base des crédits mis en réserve mais non dégelés » en 1995; ce qui a fait que les

directeurs d'administration centrale ne savaient pas ce que devenaient les crédits gelés non annulés et ont vu des demandes d'engagement de crédits être rejetées sans motif connu).

Pour compenser les ouvertures de crédits supplémentaires en loi de finances rectificatives et pour contribuer à l'effort de réduction des dépenses publiques, les collectifs budgétaires ont régulièrement confirmé des arrêtés du Ministère du budget portant annulation des autorisations de programme et des crédits de paiement, généralement sur les dotations en capital, exceptionnellement sur les crédits de fonctionnement.

La succession des arrêtés d'annulation et des mesures de blocage en cours d'année amène les gouverneurs de crédits à enregistrer les réductions de dotations initiales au fur et à mesure du déroulement de l'exercice, sans que la consommation des crédits ne soit considérée comme un facteur pour le calcul des annulations.

*Evolution des crédits de paiement des titres V et VI du budget de la Défense (en milliards de francs courants)*

	1992	1993	1994	1995	1996
crédits votés en LFI	102,9	102,9	94,9	94,9	88,9
annulations par LFR	- 5,2	-9	0	-11,9	-8,5
autres corrections	- 3,8	- 5,2	- 6,4	- 8,3	- 2,3
dépenses effectives	93,9	88,7	88,5	74,7	78,1

*source: Cour des comptes.*

Les conséquences d'un tel phénomène ne seraient pas excessives si elles revêtaient un caractère exceptionnel. Elles deviennent en fait contradictoires et déstructurantes sur le budget de la Défense dans son ensemble. Elles remettent par ailleurs en cause le concept de programmation à moyen terme, puisqu'elles jettent un doute sur la construction même des budgets à venir.

Ces mesures ont des conséquences graves:

- réduction du nombre des matériels commandés
- décalage des échéanciers de livraison et augmentation des coûts unitaires,
- fragilisation des perspectives d'exportation,
- désorganisation des plans de charge,
- sureffectifs dans les bureaux d'études et les unités de production,
- mise en échec des efforts de productivité,
- accumulation progressive d'un très important report de charges (12 milliards de francs fin 1995),
- apparition d'importants intérêts moratoires représentant chaque année plusieurs centaines de millions de francs amputant le budget des armées.

Par ailleurs, ces réductions abusives peuvent avoir des conséquences indirectes. S'accoutumant à voir leurs crédits amputés, les services de la Défense pourraient être amenés à demander plus, sachant que de toute façon, ils auront moins ; ils pourraient également estimer prudent de constituer des matelas de crédits, pour faire face à ces annulations imprévues.

## 122- DES CAUSES IMPUTABLES A LA GESTION BUDGETAIRE DE LA DEFENSE;

La gestion du Ministère de la défense présente encore une spécificité liée a un passé au cours duquel la recherche de l'efficacité primait sur les contraintes comptables. Cette marginalité est aujourd'hui considérée comme un instrument permettant à la Défense de se protéger derrière une opacité entretenue.

### *a)- une répartition critiquable des crédits entre le titre III et le titre V*

Les crédits du titre V ayant l'avantage d'être automatiquement reportables d'une année sur l'autre, leurs dotations sont traditionnellement calculées de façon plus généreuse que celles du titre III. Ainsi, au stade d'exécution du budget, sont financées sur les crédits disponibles au titre V des dépenses de fournitures et d'entretien courants, rattachées plus ou moins arbitrairement à des programmes d'armement ou d'infrastructure (informatique, entretien programmé des matériels).

La progression des dépenses du titre III étant essentiellement imputable aux rémunérations, elle est incompressible et toute mesure de régulation sur ce titre initialement sous-évalué (volume des rémunérations lié au sureffectif en sous-officiers et au glissement vieillesse technicité - méconnaissance des caractéristiques des emplois budgétaires pourvus et de leurs occupants - opérations extérieures - loyers de la gendarmerie - indemnités journalières d'absence temporaire des gendarmes mobiles...) étant impossible, les mesures d'économie ne peuvent plus en conséquences frapper que les dépenses en capital.

Il est en conséquence reproché au Ministère de la défense de ne pas se doter, dans la loi de finances initiale, de la totalité des crédits de fonctionnement nécessaires à l'exécution de ses missions.

#### ***b)- une gestion du titre V également critiquable***

Les crédits du titre V sont répartis dans seulement sept chapitres, ce qui n'est pas satisfaisant.

Le classement des dépenses par parties, chapitres et articles, participe de plusieurs critères dont l'articulation manque de cohérence et la globalisation des crédits affaiblit le principe de la spécialité budgétaire.

Les gouverneurs de crédits (notion étrangère au droit budgétaire et simple modalité d'organisation interne au Ministère de la défense), responsables de la cohérence opérationnelle peuvent être également gestionnaires de crédits (cas de la DGA). La dimension et l'objet des chapitres sont souvent trop vastes (le chapitre 53-80 Fabrications air-terre-mer est doté à lui seul de 47,6 milliards de francs pour 1997 et la répartition de ces crédits par gouverneur et par gestionnaire distribue cette dotation en 67 articles).

Par ailleurs, les mouvements de crédits entre articles d'un même chapitre ne sont soumis à aucune limite d'ordre quantitatif, la modification de la ventilation des crédits par article s'effectue par simple arrêté ministériel de sous répartition non visé par le contrôleur financier central.

#### ***c)- des rapports équivoques entre autorisations de programme et crédits de paiement***

Les *autorisations de programme* ont pour but de couvrir les charges entraînées par la poursuite d'objectifs dont la réalisation excède le cadre de l'année financière. Cependant, les A.P. ne permettent que l'engagement de la dépense (selon une ampleur compatible avec les crédits de paiement prévus pour les années suivantes), mais ni son ordonnancement ni son paiement ; il faut pour effectuer ces opérations, obtenir chaque année les crédits de paiement correspondants. Les A.P. demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation ; elles peuvent être découpées en tranches.

Les *crédits de paiement* sont constitués par les crédits affectés aux chapitres dotés d'autorisations de programme. Ils constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année.

Les autorisations de programme remplissent mal leur double fonction de prévision des coûts relatifs à la réalisation d'une opération donnée et d'autorisation des engagements juridiques qui s'y rapportent. Affectées, elles ne donnent pas toujours lieu à un engagement juridique, sans pour autant qu'un retrait d'affectation soit prononcé.

Il existe un important découplage entre autorisations de programme et crédits de paiement au niveau de la prévision. Par ailleurs, aujourd'hui, le Ministère de la défense dispose d'un volume trop

important et difficile à évaluer avec précision d'autorisations de programme, pouvant servir à passer des engagements contractuels au regard de ses capacités de paiement.

Le mécanisme de délégation des crédits de paiement est fondé sur une logique par article et non par opération budgétaire. Ainsi un gestionnaire de crédits utilise des crédits de paiement pour régler les dépenses de n'importe quelle opération de cette article, et ce, sans lien avec l'opération. Cela permet au gestionnaire de disposer d'une grande souplesse d'action, les affaires n'avançant pas toujours de la façon prévue (retards ou avances, évolution de la technologie et des coûts). L'inconvénient est l'impossibilité pour les autorités de contrôle de vérifier à quoi sont reliés les crédits de paiement ainsi que les paiements prévus par opération budgétaire, au moment du lancement des autorisations de programme.

Selon diverses estimations, il existerait à la Défense environ 100 GF d'A.P. affectées, non engagées et 30 GF d'A.P. non affectées. Régler le problème des A.P. est d'une extraordinaire complexité, comme pourrait être catastrophique l'emploi de ces mêmes A.P. par les gouverneurs de crédit.

#### ***d)- un suivi des dépenses difficile***

La déconcentration de l'exécution des dépenses et la multiplicité des ordonnateurs secondaires ne facilitent pas la centralisation des données comptables. D'autre part, la multiplicité des canaux par lesquels les dépenses sont réalisées ne permet pas une bonne connaissance de la situation des paiements par ordonnateur, article et chapitre.

Par ailleurs, l'absence de tenue contradictoire des documents comptables n'a jamais permis leur validation. Enfin, les conditions dans lesquelles remontent les informations restent perfectibles car elles manquent de rapidité et de fiabilité.

#### ***e)- des arriérés de paiement aux origines diverses dont l'évaluation est difficile***

Consistant en dettes impayées et en retards de paiement, leur montant, essentiellement imputable à la DGA, est de l'ordre de 7 à 10 GF. Ils ont deux origines:

- les erreurs d'anticipation liées à la surestimation des ressources par la programmation militaire et à l'incapacité d'exécuter complètement des lois de finances initiales, du fait des difficultés de la gestion budgétaire,
- des procédures de suivi et de gestion de trésorerie déficientes; malgré l'aspect très évolutif du déroulement des programmes d'armement, aucun instrument ne permet pour l'instant de mesurer à intervalles fréquents et à un horizon raisonnable les besoins de trésorerie et de les comparer avec les crédits disponibles.

Les retards de paiement ont pour effet principal de générer le versement d'intérêts moratoires qui aggravent la crise de la trésorerie et handicapent la réalisation du modèle d'armée.

#### ***f)- les comptes de commerce, une pratique désormais remise en cause***

Les *comptes spéciaux du trésor*, ouverts sur autorisation du parlement et inscrits dans la loi de finances, sont des comptes ouverts dans les écritures du trésor public. Ils ont pour finalité de suivre des dépenses et des recettes distinctes de celles du budget, soit en raison de leur caractère provisoire ou apparent, soit par souci de suivre distinctement certaines opérations de caractère industriel ou commercial.

Les *comptes de commerce*, font partie des comptes spéciaux du trésor. Ils retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées théoriquement, à titre accessoire, par des services publics de l'Etat.

Les résultats annuels sont établis pour chaque compte selon les règles du plan comptable général (production d'un bilan et d'un compte de résultat).

Sauf dérogations prévues par la loi de finance qui en a autorisé l'ouverture, il est interdit d'imputer directement à un compte de ce type les dépenses résultant du paiement des traitements ou indemnités à des agents de l'Etat, des collectivités, établissements publics ou entreprise publique.

Le parlement ne vote pas le détail des dépenses prévues au compte de commerce, mais uniquement l'ouverture du compte ; la charge nette et le découvert de trésorerie éventuellement autorisés.

La cour des comptes qui a constaté pour 1995 un écart de 20% entre les prévisions et les réalisations l'explique par l'imputation d'opérations d'ordre en recettes et en dépenses n'ayant fait l'objet d'aucune évaluation sur des comptes gérés par le Ministère de la défense.

Elle regrette par ailleurs que des retards pris dans la clôture des comptes empêchent la comptabilisation de l'intégralité des reprises sur provisions ce qui génère des déséquilibres comptables.

Pour ce qui est du compte 904-01 « compte de subsistances militaires » il s'avère que chaque année les réalisations des recettes et des dépenses sont très supérieures aux prévisions de la loi de finances (28% pour les recettes et 25% pour les dépenses en 1995) Enfin le compte 904-05 « constructions navales de la marine nationale » représente à lui seul plus du tiers des montants imputés sur l'ensemble des 11 comptes de commerce de l'Etat.

## DEUXIEME PARTIE

### UN EVENTAIL DE SOLUTIONS REVELATRICES DE LA PRISE EN COMPTE DES NOUVELLES REALITES

Devant les constats effectués précédemment, le Ministère de la défense devait réagir afin de gérer au mieux la situation. Un certain nombre d'évolutions en matière de gestion sont en cours de mise en place ou projetées. Ces mesures auront des conséquences sur la manière de travailler au sein du Ministère, mais aussi sur la qualité et la quantité d'informations financières délivrées à l'extérieur du Ministère.

#### 21 - LA REFORME DE L'ETAT IMPLIQUE D'IMPORTANTES EVOLUTIONS

##### 211 - LA DEFENSE OCCUPE UNE PLACE IMPORTANTE DANS LA REFORME DE L'ETAT

La défense, compte tenu de son budget et des effectifs qu'elle met en oeuvre, est particulièrement concernée par la réforme de l'Etat.

###### *a)- les objectifs de la réforme de l'état : efficacité et modernité*

Le gouvernement a fixé des objectifs dans la circulaire du 26 juillet 1995 selon cinq axes d'action :

- clarifier les missions de l'état et le champ des services publics,
- mieux prendre en compte les besoins et les attentes des citoyens,
- changer l'état central,
- déléguer les responsabilités,
- rénover la gestion publique.

Ces axes d'effort concernent la Défense dans un certain nombre de domaines : implantation des installations, réduction de la taille des administrations centrales qui doivent par ailleurs développer leur capacité d'analyse et de prospective, modification des règles de gestion, des procédures financières et des règles de la comptabilité publique.

###### *b)- la Défense serait conservatrice et dépensière*

Selon le commissariat à la réforme de l'Etat, la Défense constituerait un organisme conservateur et d'un grand immobilisme, qui n'est capable d'évoluer que sous la contrainte budgétaire et de manière non réfléchie. Elle devrait être en mesure de se fixer des objectifs, de définir les moyens nécessaires pour les atteindre, et d'évaluer régulièrement les résultats obtenus.

La Défense devrait aussi avoir pour objectif la recherche constante d'une meilleure performance dans l'emploi des deniers publics, elle est accusée d'avoir parfois privilégié l'élaboration des moyens pour eux-mêmes au détriment de leur finalité. Elle devrait être en mesure de déterminer des coûts de possession objectifs et accepter la fusion des organismes chargés de la même fonction dans chaque armée.

###### *c)- la Défense au coeur de la réforme de l'état*

Outre la réforme du secrétariat général de la défense nationale, qui a vu ses effectifs diminuer de moitié à partir du 01/01/1997, la réforme de l'état, pour ce qui concerne le Ministère de la défense, devrait s'appliquer dans quatre domaines principaux :

*- L'allégement de l'administration centrale*

Le commissariat à la réforme de l'état souhaite notamment voir les effectifs de l'administration centrale diminuer de 10%, l'état-major des armées renoncer à ses tâches de gestion, les redondances en matière de soutien disparaître. Il préconise également le transfert de certains services.

*- L'adaptation du système de production militaire industrielle*

Au-delà de l'évolution des structures, il s'agit de réduire les coûts de manière significative. La recherche de l'excellence technique doit désormais s'effacer devant celle de l'efficacité au moindre coût dans les meilleurs délais.

*- La rénovation des méthodes de gestion.*

Il s'agit de moderniser les procédures des dépenses militaires dans quatre domaines principaux :

- introduction à grande échelle, dans les forces et dans les services du contrôle de gestion, de la comptabilité analytique afin de mieux maîtriser les dépenses et de responsabiliser les ordonnateurs,
- développement des politiques de mise en commun des moyens,
- gestion la plus efficace possible de la reconversion des bâtiments désaffectés,
- création d'un observatoire économique et mise en place d'un système comptable rénové destinés à renforcer l'éclairage préalable des décisions.

Au-delà de la seule comptabilité budgétaire, une comptabilité analytique est nécessaire pour connaître les coûts des activités et donc, le moment venu, de mieux les maîtriser. Il faut également harmoniser les systèmes d'information afin d'obtenir une meilleure circulation de l'information et donc un meilleur accès à la connaissance des activités. Il faut enfin mettre en place des systèmes d'information du ministère par grandes fonctions, organisés à partir de bases de données standardisées, sans confusion des responsabilités.

*- L'optimisation de la gestion des ressources humaines*

Désormais, les crédits destinés aux traitements et salaires de la ressource humaine sont pris en compte dans la loi de programmation. Il s'agit donc de gérer cette ressource au mieux, afin que son volume et sa nature (ancienneté et qualification) soient les plus proches possibles des tableaux d'effectifs.

## 212 - LA VERSION ACTUALISEE DU REFERENTIEL, UN MECANISME DE SUIVI DE LA PROGRAMMATION

La loi de programmation militaire 1997 - 2002 prévoit un mécanisme de suivi annuel comportant notamment une information annuelle du Parlement. Afin de permettre ce suivi, le Ministère de la défense a mis en œuvre depuis quelques années un exercice annuel de Version Actualisée du Référentiel de programmation (VAR).

La version actualisée du référentiel est un outil qui permettra, chaque année, de réviser par un processus itératif les objectifs initiaux en fonction de l'évolution du contexte. Il est la preuve du souci de réalisme qui prévaut dans les armées aujourd'hui. Au-delà du "souhaitable", exprimé par la loi de programmation initiale, la VAR permet de réajuster l'analyse en fonction du "possible".

La VAR permet également de préparer efficacement le budget de l'année suivante grâce au recalage du passé et la vision à moyen terme qu'elle apporte.

## 213 - DES MESURES DE GESTION PRENANT EN COMPTE LES NOUVELLES CONTRAINTES

Le Ministère de la défense gère, pour des raisons historiques, son budget de manière atypique selon des procédures faisant très peu intervenir les organismes extérieurs au ministère. Cette gestion est actuellement remise en cause, notamment par le Ministère des finances et la Cour des comptes.

Les mesures techniques qui vont être présentées ci-après sont d'actualité car il est demandé au Ministère de la défense d'avoir un comportement analogue à celui des autres ministères en matière de contrôle a priori des dépenses et de comptabilité. Elles auront pour conséquence une plus importante information du Ministère des finances avec les risques d'ingérence que cela implique.

Le rythme d'exécution des opérations dotées d'autorisations de programme est commandé par les possibilités matérielles de réalisation, mais aussi par le rythme d'octroi des crédits de paiement, la partie des opérations à exécuter annuellement ne pouvant conduire à des dépenses supérieures aux crédits de paiement qui seront octroyés.

### **a)- la généralisation du contrôle de gestion**

Deux aspects sont à considérer.

Le *contrôle de gestion stricto sensu* consiste à fixer des objectifs accompagnés d'indicateurs permettant de vérifier périodiquement si les objectifs sont atteints, et de prendre les mesures correctrices éventuelles. En matière de gestion financière, des évolutions sont sans doute nécessaires mais le Ministère de la défense possède un élément fondamental : la procédure de lancement et de suivi des opérations budgétaires permet à la fois une justification du besoin en A.P. avant le lancement d'une opération et un suivi annuel. Ces informations sont disponibles dans tous les organismes concernés (DSF, DGA, EMA, Etat-major de l'armée concernée, Contrôle général des armées) et la Commission Exécutive Permanente (CEP: organisme qui donne son avis sur les documents de suivi et les fiches d'approbation concernant les programmes d'armement et les programmes d'infrastructure) permet un suivi global efficace.

Ainsi, pour un programme d'armement, chaque lancement de phase s'effectue par approbation d'un document de lancement, présentant et justifiant tous les aspects du programme. Ce document comporte notamment un devis et un échéancier. Par la suite, chaque année, un document de suivi est élaboré, présentant les évolutions du programme par rapport à la référence initiale, et par rapport à l'année précédente.

Une autre facette du contrôle de gestion est la création d'un *système de comptabilité analytique*. Il doit permettre de connaître avec précision le coût réel d'une opération, sans distinction entre le fonctionnement et l'investissement. La mise en oeuvre d'une comptabilité analytique pour l'ensemble du ministère devra être précédée d'une expression claire du besoin afin que l'outil soit le plus performant possible. Il faut noter que les comptes de commerce ont un tel système.

### **b)- une incontournable nécessité, la comptabilité spéciale des investissements**

La comptabilité spéciale des investissements consiste à ce que le comptable (celui qui paye, dépendant du Ministère des finances) ait connaissance de l'ensemble des actes constitutifs d'une dépense (affectation, engagement et paiement) et ce, au niveau le plus élémentaire, alors que la seule obligation actuelle des gestionnaires de crédits est limitée à une comptabilité des paiements.

### **c)- le contrôle financier déconcentré, la fin d'un vide juridique**

Le contrôle financier déconcentré vise à combler un vide juridique. En effet l'administration possède des régimes différents de contrôle a priori des dépenses engendrées par la passation de marchés suivant qu'ils sont passés par l'administration centrale ou par un service extérieur (établissements de la DGA par exemple). Le contrôle financier de tous les marchés est systématique

pour l'administration centrale mais pas pour ceux d'un faible montant passés par un établissement. Désormais, le contrôle financier compétent sera déconcentré au niveau du TPG.

**d)- le lien autorisation de programme/crédit de paiement, une exigence bientôt satisfaite**

La mise en place effective d'un lien A.P./C.P. viserait à déléguer des A.P. et des C.P. selon une nomenclature commune établissant une relation entre eux. En d'autres termes, la première fiche d'affectation d'une opération nouvelle, dite "fiche d'affectation primaire", devrait faire apparaître un échéancier de paiement prévisionnel et les délégations suivantes, en A.P. et en C.P. devraient faire apparaître leur lien avec cette première fiche.

**22 - CES MESURES AURONT DES CONSEQUENCES EXTERNES ET INTERNES**

**221 - LA FOURNITURE D'INFORMATIONS TRANSPARENTES AUX INTERLOCUTEURS DE LA DEFENSE**

Les mesures évoquées ci-dessus amélioreront l'information donnée au Parlement, via le mécanisme de compte-rendu annuel de la loi de programmation. Elles permettront surtout de renforcer considérablement le degré d'information des différents services du Ministère des finances que sont le contrôle financier près le Ministère de la défense et les agents comptables. En effet, la répartition la plus fine ne sera plus l'article, ou le chapitre, mais l'opération d'investissement.

Il est difficile de prévoir aujourd'hui quelle sera l'utilisation de cette information par le Ministère des finances. On peut cependant craindre certains effets pervers et surtout une régulation "sélective" selon des critères propres à ce ministère.

**222 - DES EFFETS DIRECTS SUR LA GESTION INTERNE**

**a)- une meilleure réactivité aux régulations budgétaires**

L'inadéquation entre le mode d'affectation des C.P. et des A.P. a pour effet de ne pas pouvoir aisément faire la correspondance entre des crédits de paiement annulés et les autorisations de programme correspondantes. C'est ainsi que, par le jeu des régulations intervenues ces dernières années, il existe aujourd'hui environ 100 MdF d'autorisations de programme devenues sans emploi. Les mécanismes décrits ci-dessus, et notamment le lien A.P./C.P. permettront d'éviter ces écueils. Il sera ainsi plus facile d'associer un contenu physique aux régulations.

**b)- la mise en place d'une nomenclature mieux adaptée**

La nomenclature interne au Ministère de la défense fait apparaître actuellement plusieurs milliers d'opérations budgétaires. Ces opérations sont de nature diverse (programme d'armement ou opération à flux pour l'entretien ou les développements divers...). Cette situation, dans le cadre des mesures évoquées plus haut, est incompatible :

- avec une saine gestion, compte tenu de la souplesse nécessaire,
- avec un contrôle efficace, qui serait rapidement submergé par une masse d'informations.

Il est donc important d'élaborer une nomenclature des opérations d'investissement faisant par exemple apparaître les programmes d'armement, mais regroupant aussi les opérations de moindre importance en rubriques cohérentes.

**c)- des prévisions financières plus fiables**

L'ensemble des mesures ne sera efficace que si des prévisions financières fiables sont élaborées. Il importe en effet que le responsable de chaque opération sache définir un échéancier d'engagement et de paiement en établissant des hypothèses sur les dates de notifications de marchés, et en évaluant de manière analytique les paiements engendrés par ces marchés. Il est possible à ce sujet de formuler deux observations :

- Les aléas liés au déroulement des affaires et l'optimisme de leurs responsables, entraînent que la somme des prévisions individuelles est substantiellement supérieure aux paiements qui seront constatés. Il serait donc dangereux d'appliquer une limitation aux engagements sur la seule foi de ces prévisions individuelles.

- Il est indispensable que le Ministère de la défense, et tout particulièrement la DGA, s'organisent pour améliorer les prévisions financières. Cela passe par une prise de conscience des nouvelles réalités par les responsables de programmes ou d'opérations, la réalisation d'une expertise au moment de l'agrégation par entités plus importantes et d'outils de suivi permettant de vérifier les écarts entre la prévision et la réalité, afin d'en tirer des enseignements pour améliorer les futures prévisions. Il faut cependant veiller à ce que, s'agissant de prévisions, de trop fréquentes modifications n'interviennent pas, afin que soient conservées une logique et une utilité au dispositif.

*Les mesures décrites dans cette seconde partie représentent des modifications importantes dans la nature du travail des différents acteurs financiers du ministère. C'est pourquoi leur mise en oeuvre devra s'étaler sur plusieurs années afin de ne pas obérer ces réformes, dont la mise en place précipitée anihilerait les effets escomptés.*

## TROISIEME PARTIE

### AU-DELA DES NOUVELLES MESURES, IL EXISTERAIT DES POSSIBILITES DE MIEUX FAIRE

Après avoir défini les particularités de la programmation militaire et les difficultés d'y corréler la logique budgétaire, puis évalué les effets à attendre des réformes engagées au sein du Ministère de la défense, existerait encore des domaines dans lesquels la Défense pourrait améliorer ses procédures et ses méthodes. Dans l'exécution du budget, il est sans doute souhaitable de clarifier les relations entre titre III et titre V, d'anticiper les révisions de crédits, et de traiter le problème des A.P. sans emploi. Enfin, les quelques marges de manoeuvre dont dispose le ministère permettront de rationaliser en souplesse et de corriger les défauts énoncés par la Cour des comptes et le Contrôle général des armées.

#### 31- GAGNER EN CLARTE : CLARIFIER LES RELATIONS ENTRE TITRE III ET V

Les gels de crédits, les reports de charge ainsi que le financement des opérations extérieures (OPEX) engendrent de nombreux transferts entre titre V et titre III. Il est nécessaire de faire des efforts pour limiter la confusion entre le T III et le T V. Il faut notamment clarifier les relations entre ces deux titres en matière d'informatique et d'entretien programmé des matériels.

##### 311- MIEUX AFFECTER LES DEPENSES D'INFORMATIQUE

Les dépenses d'informatique sont jusqu'à présent réparties entre le T III et le T V, et à l'intérieur de chacun de ces deux titres, éclatées entre plusieurs chapitres. La Cour des comptes, si elle reconnaît une spécificité à l'informatique militaire, propose de revenir aux règlements en vigueur et de les imputer au T III.

##### 312- REORGANISER LE FINANCEMENT DE L'ENTRETIEN PROGRAMME DES MATERIELS

Dans ce domaine, les crédits inscrits au titre III servent à l'achat des petites pièces de rechange, au financement de la maintenance et à l'entretien courant du matériel, aux dépenses de main d'oeuvre et à l'achat des fournitures consommables. Les crédits inscrits au titre V sont plutôt destinés à financer l'achat de pièces de rechange et d'outillage liées au gros matériels qui entraînent une indisponibilité prévisible et de longue durée. Or, il a été souligné qu'en 1996 une partie des crédits qui figuraient au T III ont été transférés au T V (1,074 milliards de francs) pour financer une hausse des dépenses de 7% en valeur par rapport à la loi de finances initiale.

Cet effort de clarification concerne aussi les crédits du CEA et de la DCN, tous imputés au T V, alors qu'il s'agit pour moitié au moins de rémunération et de charges sociales qui devraient normalement s'imputer au T III (11 milliards de francs).

Il est souhaitable de mieux maîtriser ces phénomènes. Il importe de définir des règles claires de classification, d'effectuer la réforme de la nomenclature, et d'identifier de façon précise les crédits destinés à l'entretien programmé des matériels de façon à les regrouper dans un chapitre particulier.

### **32 - CLARIFIER LE CONTENU DU TITRE V ?**

Il pourrait être envisagé de mieux clarifier, à l'intérieur du titre V, la répartition des dépenses. Le reproche le plus souvent fait à la Défense est le manque de visibilité des 90 milliards de francs répartis dans seulement 7 chapitres. On constate par exemple une affectation des crédits destinés au nucléaire mais dispersés dans plusieurs chapitres (nucléaire, DGA, Air Terre et Marine).

A l'instar de nos alliés, Espagne, Allemagne ou Etats-Unis, il serait peut-être souhaitable de classer chaque programme majeur dans un chapitre qui lui est propre. Il y aurait, par exemple, un chapitre sous-marin nucléaire, porte-avions ou Rafale. De la même façon, pourquoi ne pas envisager un chapitre des études amonts, que l'on trouve dans chaque armée, du nucléaire ou des flux mélangés ?

La mise en oeuvre de cette solution, technocratiquement séduisante, aurait toutefois pour conséquence immédiate une très forte réduction de la liberté d'action du Ministère de la défense au profit de celle du Ministère du budget.

### **33 - GAGNER EN REACTIVITE DANS L'EXECUTION DU BUDGET**

Les nouvelles mesures techniques ( CSI, CFD, etc. ) devraient permettre d'optimiser la gestion de l'existant. Il existe aussi des attitudes ou des parades qui permettraient de gagner en souplesse, de prendre en compte au plus tôt d'éventuelles révisions du budget, de pouvoir réagir et s'organiser.

#### **331- DONNER AU POUVOIR POLITIQUE UNE INFORMATION CLAIRE QUI FACILITE SA PRISE DE DECISION**

Généralement, les annonces de révisions du budget par le Ministère des finances, ne sont pas interprétées immédiatement en termes physiques ou en termes de modifications de capacités opérationnelles par la Défense. C'est pourquoi, il est proposé qu'avant les conférences budgétaires ou avant les annonces de gels, la Défense puisse faire savoir au pouvoir politique, dans des conditions à déterminer, les conséquences physiques des décisions politiques. Ceci exige, bien sur, le développement de formules fines qui permettraient, dans les domaines qui peuvent être modélisés, de connaître les variations de capacités par rapport au modèle d'armée 2015. Dans les domaines militaires non-modélisables, il faudrait élaborer un système de conversion le plus fidèle possible. Ainsi, le pouvoir politique prendrait ses décisions en toute connaissance de cause et en exerçant pleinement ses responsabilités.

#### **332- ETRE INFORME DES REGULATIONS BUDGETAIRES LE PLUS TOT POSSIBLE**

Le problème des écarts entre une LFI basée sur des recettes prévisionnelles et le budget exécuté a été abordé en première partie.

Une gestion saine ne peut souffrir d'à-coups de « dernière minute », parfois sans préavis voire sans notification écrite. Seule l'annonce en début d'année des ajustements de crédits ( et ce par Ministère ), permettrait de limiter, dans l'année, les effets négatifs sur l'efficacité des dépenses militaires et sur la dégradation des comptes des industries de défense. Cela réduirait aussi les conséquences pour les années suivantes. Cela est d'autant plus nécessaire que ces ajustements ne concernent que la partie non mécanique d'un budget (engagement des dépenses nouvelles ), donc la seule marge de manoeuvre d'un gestionnaire.

Il faut être conscient de la difficulté de cet exercice. Tout d'abord pour des considérations politico-économico-sociales, il peut être difficile pour le gouvernement d'annoncer trop tôt des mauvaises nouvelles. Enfin, ces régulations peuvent être interprétées comme les conséquences de mauvaises prévisions et donc constituer un désaveu public de la gestion de Bercy.

### 333- MAINTENIR LE FINANCEMENT DES OPEX « EXCEPTIONNELLES » PAR LE BUDGET GENERAL

Malgré le souhait de certains de faire financer la totalité des OPEX par la Défense sous prétexte qu'il y a similitude des genres, il faut maintenir le mode de financement actuel. A la Défense, les opérations « courantes », à l'Etat les opérations « exceptionnelles ». La meilleure attitude pour épargner le budget des Armées, dans un contexte de rigueur budgétaire, est de continuer la négociation au cas par cas. De même qu'il existe un impôt sécheresse ou social, il pourrait exister un « impôt OPEX » exceptionnel financé par des ressources supplémentaires (ONU, collectif, etc. ).

### 34- GAGNER EN PRODUCTIVITE

Après avoir envisagé des solutions pour gagner en réactivité dans l'exécution du budget, il est aussi possible de dégager des marges dans la productivité. Les commandes pluriannuelles vont permettre de régler en partie le problème des A.P. sans emploi et de réaliser des économies non négligeables dans l'acquisition de nos matériels. Il existe également des domaines dans lesquels un effort de productivité est souhaitable, organisation financière, DGA...

#### 341- PASSER DES COMMANDES PLURIANNUELLES

Pour la première fois de son histoire, le Ministère de la défense est autorisé à passer des commandes pluriannuelles fermes à des industriels de l'armement (Rafale, Tigre et Leclerc). L'Etat s'engage juridiquement et contractuellement avec ses fournisseurs à respecter l'exécution des marchés en ce qui concerne le calendrier des commandes, le rythme des livraisons, le prix de série et les conditions de paiement. Ces commandes vont générer des économies sur une longue période, de l'ordre de 5% à 15%. Sur des équipements encore à l'étude ou en développement, qui feraient appel à des technologies maîtrisées et sans risques, les gains pourraient atteindre 30%. Les options d'achat sont ainsi supprimées et les futurs contrats offriront une lisibilité à long terme, permettant aux fournisseurs de mieux gérer leur entreprise en ce qui concerne, par exemple, les plans de charge, les approvisionnements et la production.

Ces commandes pluriannuelles s'élèveraient à 10 milliards en 1997, et représenteraient un montant d'environ 10% du budget global d'équipement tel que le prévoit la loi de programmation 1997-2002.

#### 342- OPTIMISER L'ORGANISATION

Le Ministère de la défense est en évolution et les nouvelles structures de gestion mises en place permettront, entre autres, de dégager des marges de manoeuvre nécessaires pour faire face aux difficultés budgétaires.

Son organisation financière étant perfectible, il devenait urgent de :

- décentraliser les pouvoirs financiers, beaucoup trop centralisés dans les armées,
- réduire le nombre des ordonnateurs secondaires, en conservant le pouvoir de décision à Paris mais en délocalisant celui de l'action,
- trouver de la ressource financière dans le titre III, en réduisant les effectifs (35% du personnel militaire travaille dans des organismes de soutien !), en employant d'avantage de civils,
- d'effectuer des économies dans nos méthodes d'acquisitions d'armement, illustrées par les 30% de réduction des coûts en six ans demandés à la DGA.

*Les dernières propositions énumérées, qui viennent en complément des mesures dont la mise en oeuvre est déjà décidée, ont pour but d'améliorer la transparence et de maîtriser les derniers espaces de manoeuvre encore disponibles pour rester dans l'épure du modèle. Elles devraient faciliter la mise en place du modèle d'armées 2015, pour l'instant retenu par le pouvoir politique en place.*

## CONCLUSION

L'observation adoptée par la commission de la Défense de l'assemblée nationale lors de l'analyse du projet de loi de finance rectificative pour 1996, résume parfaitement la situation des armées vis à vis de ses problèmes de planification, de programmation et de gestion :

« ...elle (la commission) relève que les dotations en capital du Ministère de la défense ont été successivement amputées de 8,05 milliards de francs de crédits de paiement par les arrêtés d'annulation des 10 avril, 26 septembre et 13 novembre 1996. Ces annulations de crédits représentent 9,56% des dotations initiales. Aucun Ministère ne contribue à un tel niveau à la maîtrise des dépenses publiques au détriment de la cohérence de la gestion et au risque de perturber l'équilibre même de la programmation militaire. Elle regrette qu'aucun crédit n'ait été ouvert au titre des dépenses militaires en capital et qu'ainsi les surcoûts liés aux opérations extérieures doivent être supportés par les dotations initiales ».

Le Ministère de la Défense est aujourd'hui engagé dans une réforme profonde qui s'inscrit dans la réforme globale de l'Etat. Les nouvelles mesures comptables et de gestion permettront une meilleure lisibilité de son action, ce qui pourra lui permettre d'être plus exigeant sur le respect des prévisions de la loi de programmation.

Dans ces nouvelles conditions de transparence, le Ministère du budget devra limiter son action au contrôle de la régularité des opérations financières. En effet, il ne doit en aucun cas s'impliquer dans le contrôle de l'opportunité des réalisations. C'est un ministère comme les autres, il doit respecter le domaine de compétence et de responsabilité de chacun. Ce n'est que dans la mesure où ce principe sera établi et respecté que la tentation pour le Ministère de la défense de se réfugier dans une bulle d'opacité disparaîtra définitivement. Plus qu'une modification de structures, il faut opérer à tous les niveaux une profonde évolution des mentalités pour que des relations confiantes puissent s'instaurer entre tous les partenaires de la programmation.

Compte tenu de son volume, le budget de la Défense représente un enjeu important et celui qui en a la maîtrise détient un pouvoir certain.

Les militaires doivent veiller à ne pas se retrouver cantonnés dans l'opérationnel, le vrai pouvoir, celui des moyens, leur échappant progressivement.

Pour ce faire, ils doivent se signaler par la qualité de leur vision stratégique tout en sachant proposer au pouvoir politique des options et des choix clairs en fonction des dépenses que le pays est prêt à consentir pour assurer sa défense. Il leur faut par ailleurs agir dans un parfait esprit interarmées, en sachant faire passer l'intérêt général avant les intérêts particuliers, tout en mettant en oeuvre une gestion transparente qui place chacun clairement devant la responsabilité de ses choix, en fonction de la valeur qu'il veut bien donner aux engagements pris dans le cadre des lois de programmation.