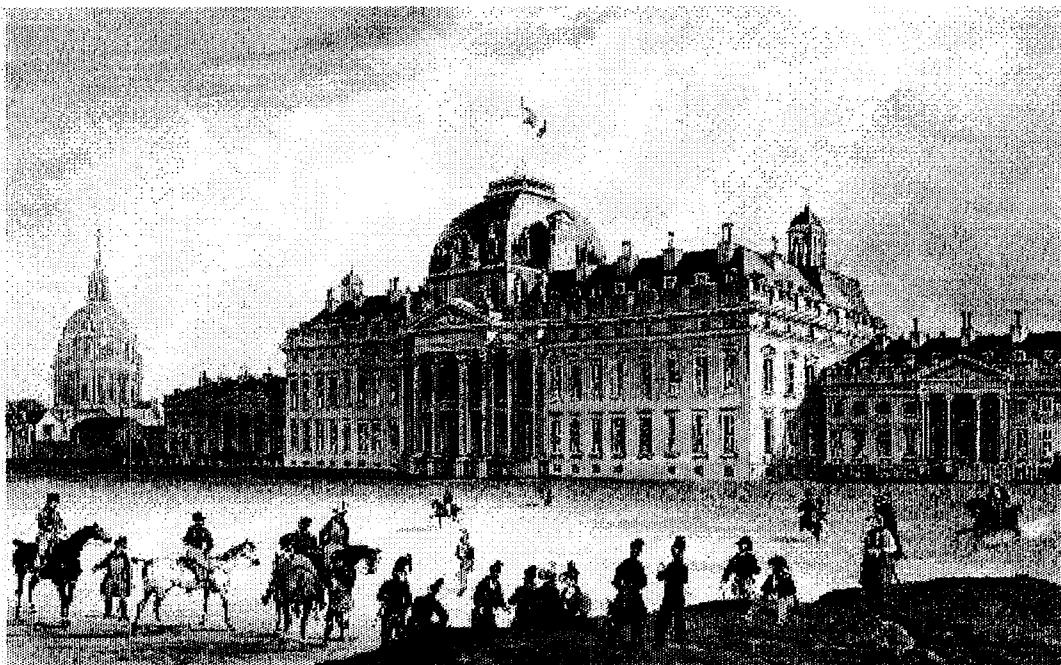


# EPO N° D 13

## *ETUDE PARTICULIERE A OPTION*

### PLANIFICATION, PROGRAMMATION, BUDGET

SOUS LA DIRECTION DE : MONSIEUR ALVENTOSA  
DIRECTEUR DES SERVICES FINANCIERS



MEMBRE DU COMITE : CAPITAINE DE FREGATE GUILLAUME  
MEMBRE DU COMITE : LIEUTENANT-COLONEL (AIR) LECUELLE  
MEMBRE DU COMITE : LIEUTENANT-COLONEL (AIR) SAUVE  
MEMBRE DU COMITE : LIEUTENANT-COLONEL (TERRE) SEPTIER  
MEMBRE DU COMITE : CAPITAINE DE CORVETTE LE MOIGNE

**5° PROMOTION 1997 - 1998**

# SOMMAIRE

	Page
<b>SOMMAIRE</b> .....	1
<b>LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES</b> .....	3
<b>INTRODUCTION</b> .....	4
<b>1. LA GESTION FINANCIERE DU MINISTERE DE LA DEFENSE EST PROBLEMATIQUE VOIRE CONFLICTUELLE</b> .....	5
1.1 LES RESSOURCES FINANCIERES DU MINISTERE DE LA DEFENSE ONT SUBI UNE FORTE CONTRAINTE .....	5
1.1.1 <i>Tant en programmation qu'en loi de finances initiale, les ressources allouées au ministère de la défense ont fortement diminué depuis 1990</i> .....	5
1.1.2 <i>Les ressources accordées n'ont été qu'exceptionnellement conformes à celles prévues</i> .....	6
1.1.3 <i>Les ressources financières de la défense ont été utilisées comme principale variable d'ajustement du budget de l'Etat</i> .....	6
1.2. L'UTILISATION DES RESSOURCES FINANCIERES DU MINISTERE DE LA DEFENSE A PARFOIS PARU PERFECTIBLE A L'EXTERIEUR DU MINISTERE.....	7
1.2.1. <i>Le ministère de la défense a été l'objet de critiques extérieures répétées pour son manque de rigueur dans la gestion de ses ressources</i> .....	7
1.2.2. <i>Ces critiques se sont notamment cristallisées sur le maintien de procédures dérogatoires et l'existence d'une importante masse d'AP inemployées</i> .....	8
1.2.3. <i>Toutefois, ces critiques extérieures peuvent être interprétées de façon divergente</i> .....	9
1.3 LE MINISTERE DE LA DEFENSE A PRIS CONSCIENCE DE LA NECESSITE D'AMELIORER SON FONCTIONNEMENT .....	9
1.3.1 <i>Certaines procédures financières du ministère de la défense sont devenues problématiques</i> .....	9
1.3.2 <i>Le fonctionnement de la DGA a été contesté</i> .....	10
1.3.3 <i>Une certaine incohérence a pu exister dans la définition des besoins et leur satisfaction</i> .....	11
<b>2. CERTAINES CAUSES OU ORIGINES DE CES DIFFICULTES SONT IDENTIFIABLES</b> .....	12
2.1 LES MINISTERES DE LA DEFENSE ET CELUI DU BUDGET N'ONT PAS LA MEME APPROCHE.....	12
2.1.1 <i>L'affrontement entre des logiques dépensières et financières est traditionnel</i> .....	12
2.1.2 <i>Le ministère du budget refuse toute « sacralisation » du futur modèle d'armée</i> .....	12
2.1.3 <i>Les spécificités des armées requièrent une souplesse refusée par le ministère du budget</i> .....	13
2.1.4 <i>Les logiques industrielle et budgétaire sont parfois antagonistes</i> .....	14
2.2 LE MINISTERE DE LA DEFENSE N'A SANS DOUTE PAS TOUJOURS PU JUSTIFIER SES BESOINS ET PROCEDER AUX CHOIX ET ARBITRAGES NECESSAIRES .....	15
2.2.1 <i>La stabilité et l'importance de la menace ont entraîné un consensus d'où a découlé un confortable immobilisme stratégique</i> .....	15
2.2.2 <i>... qui a conduit à la faiblesse de l'analyse stratégique et d'outils prospectifs ainsi qu'à l'absence de véritable choix dans les domaines de l'organisation comme dans celui de l'équipement des armées</i> .....	15
2.2.3 <i>Il existe des difficultés pour interrompre ou modifier notablement les grands programmes</i> .....	17
2.3. LE MINISTERE DE LA DEFENSE N'AVAIT QU'UNE CONNAISSANCE IMPARFAITE DE SA PROPRE SITUATION FINANCIERE .....	17
2.3.1. <i>Certains outils de gestion étaient devenus inadaptés voire manquants</i> .....	17
2.3.2. <i>Il a parfois existé une volonté d'opacité au ministère de la défense</i> .....	18
<b>3. DES REMEDES A CES DIFFICULTES EXISTENT</b> .....	19
3.1. LE MINISTERE DE LA DEFENSE DOIT GAGNER EN COHERENCE .....	19
3.1.1. <i>Des actions ont été engagées pour gagner en cohérence</i> .....	20
3.1.2. <i>Ces actions ont cependant des limites</i> .....	21
3.1.3. <i>Quatre axes de réflexion permettent de poursuivre les actions entreprises</i> .....	21

3.2. LE MINISTERE DE LA DEFENSE DOIT GAGNER EN RIGUEUR, TANT INTERNE QU'EXTERNE TOUT EN CONSERVANT UNE SOUPLASSE DE FONCTIONNEMENT.....	23
3.2.1. <i>Des actions ont déjà permis de gagner en rigueur</i> .....	23
3.2.2. <i>Les difficultés persistent, en particulier dans la détermination de ratios adaptés</i> .....	25
3.2.3. <i>La politique de rigueur doit être poursuivie</i> .....	25
3.3 LES MENTALITES DE TOUS LES ACTEURS DOIVENT EVOLUER.....	26
3.3.1 <i>Les mentalités ont déjà commencé à évoluer</i> .....	26
3.3.2 <i>Des obstacles subsistent cependant</i> .....	27
3.3.3 <i>Il est encore possible de progresser vers une meilleure compréhension mutuelle</i> .....	27
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>30</b>
 <b>ANNEXE « A » : EVOLUTION DES CREDITS DE PAIEMENT DU TITRE III DE L'ARMEE DE TERRE RAPPORTE AUX EFFECTIFS - 1963/1998</b> .....	 <b>32</b>

## LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES

### **Gouvernement et parlement**

M. le Général de brigade Le Miere, chef du cabinet militaire du Premier ministre  
M. Meylan, député de Haute-Savoie  
M. Rémond, cour des comptes  
M. Galzy, ministère de l'économie, des finances et du budget  
M. Mollo, contrôleur financier près du ministère de la défense  
M. l'ingénieur de l'armement Le Pivain, secrétariat général de la défense nationale

### **Administration centrale du ministère de la défense**

M. Alventosa, directeur des services financiers  
M. Couderc, direction des services financiers  
Mme. Scholtzen, direction des services financiers  
Mme le contrôleur général Debernardy, contrôle général des armées

### **Armées**

M. le vice-amiral Naquet-Radiguet, sous-chef d'état-major « Plans » de l'EMA  
M. le colonel Robinet, EMA/PPE  
M. le colonel Chèvre, EMAT/PBF,  
M. le capitaine de vaisseau Roux, EMM/PL/FIN,  
M. le colonel Gaviard, EMAA/FIN/BUD,  
M. le colonel Roucoules, DGGN/3PB

### **Délégation générale pour l'armement**

M. l'ingénieur général de l'armement Reydelle, DGA/DSP

## INTRODUCTION

Dans ses *Mémoires pour l'instruction de Monseigneur*, Louis XIV note, à propos des débuts de son règne : « *La manière en laquelle s'était faite la recette et la dépense était une chose incroyable... et l'argent se déboursait en tel temps, en telle forme et pour telle cause qu'il leur plaisait ; et l'on cherchait à loisir de fausses dépenses, des ordonnances de comptant et des billets réformés pour consommer toutes ces sommes* ». Dans un état encore peu structuré où une part importante de la ressource était vouée à l'entretien des armées royales, ces mots pourraient laisser croire que la dépense militaire a, de tout temps, fait l'objet de controverses passionnées, malgré le consensus généralement admis sur ces questions dans la société française actuelle. La réalité de cette fin de XX<sup>ème</sup> siècle est toutefois différente.

Les événements des années 90 ont en effet radicalement modifié le contexte stratégique et ainsi les données politiques et financières du budget des Armées. Avec la disparition de l'affrontement Est-Ouest, la menace militaire sur notre pays s'est considérablement réduite. Dans le même temps, le poids sur les finances de l'Etat de la dette publique, dont la charge représente 244 milliards de francs (MdF) en 1996, et des problèmes de société, le chômage en particulier, ont incité à un examen rigoureux des principaux budgets. Celui du ministère de la défense, dont les dépenses en capital représentent plus de 40% de celles de l'Etat<sup>1</sup>, y figure naturellement au premier rang. Ainsi, alors que le contexte stratégique passé et une économie florissante avaient pu conférer aux Armées une relative aisance, la défense se retrouve à présent confrontée à des choix d'une très grande difficulté, parfois douloureux. Entre « dividendes de la paix » et « désarmement structurel », la voie est aujourd'hui étroite, alors que l'avenir s'avère de plus en plus incertain.

C'est dans ce cadre que, de manière habituelle, la Cour des comptes s'est livrée à un examen détaillé de « la gestion budgétaire et la programmation au ministère de la défense », dont le rapport public particulier a été publié en juin 1997, après plusieurs mois de recherches, d'entretiens et d'échanges entre les principaux ministères concernés. Par-delà un certain nombre de points qui seront repris et discutés plus loin dans cette étude, ce rapport illustre combien la gestion des ressources financières du ministère de la défense est devenue problématique, voire conflictuelle. C'est à cette problématique que l'on s'intéresse ici. Après avoir constaté, au travers notamment de l'exécution souvent partielle des budgets votés, l'existence de malentendus ou de différends entre les acteurs, civils ou militaires, de la dépense, l'étude cherchera à identifier quelques causes notables de ces difficultés. Enfin, un certain nombre de solutions, dont certaines sont déjà en cours d'application, seront passées en revue.

---

<sup>1</sup> Et dont le titre V (crédits d'équipements) représente environ 75% de celui de l'Etat...

# 1. LA GESTION FINANCIERE DU MINISTERE DE LA DEFENSE EST PROBLEMATIQUE VOIRE CONFLICTUELLE

## **1.1 Les ressources financières du ministère de la défense ont subi une forte contrainte**

Dans le domaine de la ressource financière, à la période faste des années 70-80 a succédé une période de tensions majeures qui commence au début des années 90. Les dépenses militaires croissent régulièrement de 150 milliards de francs, en 1970, à 200 milliards de francs, en 1983, année à partir de laquelle elles se stabilisent. L'année 1990 voit ces dépenses amorcer une lente diminution qui s'accélère ensuite brutalement à partir de 1994.

Les dépenses en capital absorbent globalement les fluctuations des lois de finances des différentes périodes. Elles augmentent ainsi de près de 30% de 1970 à 1988 et d'une manière régulière. Cette période est par ailleurs marquée par le lancement des trois programmes majeurs conventionnels (le porte-avions nucléaire *Charles de Gaulle*, le char *Leclerc*, l'avion *Rafale*) en 1985, 1986 et 1988. Les dépenses militaires d'équipements vont ensuite rapidement diminuer à partir de 1991. A ce jour, elles ont perdu près de 20%. Les budgets de fonctionnement ont eu, quant à eux, au cours des différentes périodes, une tendance à la préservation, sinon à l'accroissement. Cette tendance ne devrait pas être remise en cause en raison du coût nécessairement élevé de la professionnalisation des armées et des dépenses liées à la restructuration.

### *1.1.1 Tant en programmation qu'en loi de finances initiale, les ressources allouées au ministère de la défense ont fortement diminué depuis 1990*

Au-delà de l'analyse du pouvoir d'achat du ministère de la défense, force est de constater que la ressource en pourcentage du PIB, est passé de 18% en 1970 à 10% en 1998. L'Etat consacre de moins en moins de moyens à sa défense et cette tendance ne fait que s'accélérer depuis 1995.

Cette tendance vers un infléchissement des dépenses a donc pu être observée dans les différentes lois de programmation. Ainsi, aux programmations très optimistes des années 80 et du début des années 90 ont succédé des programmations beaucoup plus réalistes. Au demeurant, la loi de programmation 1997-2002 a été, dans ce contexte, une loi de rupture. En effet, après les évolutions de la programmation précédente, un certain réalisme s'est manifesté dans le domaine économique. Les ressources prévues pour les dépenses en capital ont donc, de palier en palier, baissé de façon considérable. En francs constants (francs 1995), elles sont passées de 115 milliards de francs pour 1990 (première annuité de la loi de programmation 1990-1993) à 86 milliards pour 1997 (première annuité d'application de la loi de programmation 1997-2002).

La même tendance à la diminution des dépenses a pu être aussi observée dans les lois de finances initiales avec une nette accélération depuis 1995. Cette maîtrise des dépenses du ministère de la Défense s'est répercutée essentiellement sur les dépenses en capital qui, de 1990 à 1995, ont diminué de 25%. Les dépenses de fonctionnement se sont quant à elles maintenues, voire accrues, ces dernières années, pour permettre aux armées de réussir leur professionnalisation.

### *1.1.2 Les ressources accordées n'ont été qu'exceptionnellement conformes à celles prévues*

La construction d'un outil de défense s'effectue dans la durée ; elle nécessite donc que soient réalisés des travaux de planification et de programmation qui se traduisent par le vote d'une « loi de programmation » par le Parlement qui devrait engager le pouvoir politique. Comme le note la Cour des comptes dans son rapport de juin 1997 : « depuis la fin des années 1980, les lois de programmation successives ont cessé d'être exécutées au-delà de leur première année d'application, voire d'une période encore plus courte. »<sup>2</sup>

Ainsi, la loi 1990-1993 a été abandonnée au bout de quelques mois, celle couvrant la période 1992-1994 est restée à l'état de projet pendant que la loi 1995-2000 est morte-née dès sa première année d'application. La Cour relève donc que, de 1991 à 1996, pas une seule année n'a été couverte par une véritable programmation, alors qu'au cours des vingt années précédentes, ce n'avait été le cas qu'en 1976 et 1989.

Ces abandons se sont traduits par une baisse très importante des ressources prévues pour les dépenses en capital qui passent, en francs constants 1995, de 115 MdF en 1990 à 102,6 MdF en 1995 puis 86 MdF en 1997 pour la première année de la loi de programmation 1997-2002.

### *1.1.3 Les ressources financières de la défense ont été utilisées comme principale variable d'ajustement du budget de l'Etat*

A une gestion du moyen terme difficile s'ajoute une gestion annuelle chaotique. L'exercice est rendu d'autant plus délicat que surviennent des ajustements parfois drastiques en cours d'exécution. Le budget du ministère de la défense, tel qu'il est exécuté, ressemble peu au budget voté par le Parlement. D'importantes modifications lui sont en effet apportées en cours d'année. Compte tenu des annulations, mais aussi des reports imposés de crédits en fin d'année, le montant des crédits effectivement disponibles n'a qu'un lointain rapport avec celui ouvert en loi de finances initiale. Ces crédits se voient en effet modifiés en cours de gestion par le parlement à l'occasion de collectifs budgétaires mais aussi, unilatéralement, par le ministère du Budget à l'occasion de gels administratifs de crédits.

Chaque année, comme les autres ministères civils, le ministère de la défense subit des mesures d'annulation effectuées par arrêtés du ministre du Budget. Quel que soit le critère d'appréciation utilisé, la part des annulations qu'il supporte est sans commune mesure avec la place qui est la sienne dans le total des crédits et des dépenses du budget de l'Etat. En 1995 et en 1996, il a supporté les 2/3 des annulations des crédits destinés aux dépenses en capital. La Défense est donc frappée dans la répartition au sein des différents ministères d'une certaine iniquité.

La ressource de la Défense est donc devenue la variable d'ajustement du budget de l'Etat, utilisée lorsque :

- les principaux indices de croissance ou les taux d'inflation qui ont servi à l'élaboration des lois de finances initiales, se révèlent trop optimistes. Le gouvernement compte par exemple sur un taux d'inflation inférieur à 1,3% pour l'année 1999 ;
- les ressources affectées à la lutte contre les problèmes sociaux (chômage,

<sup>2</sup> Rapport particulier de la Cour des comptes sur la gestion au ministère de la défense, juin 1997

exclusion) n'ont pas été convenablement dimensionnées en début d'exercice.

A cette diminution, dès la loi de finance initiale (LFI), de la ressource globale du ministère de la défense, s'ajoutent, depuis 1985 et en cours d'exercice, des coupes franches sous forme d'ajustements en lois de finances rectificatives ou en gels de crédits. Ce phénomène aggravant se répercute entièrement sur les dépenses en capital. L'année 1995 est à ce sujet édifiante puisque la ressource en titre V que la LFI avait estimée à 103 milliards de francs, ne s'est finalement élevée qu'à 75 milliards de francs en paiements effectués.

Une critique régulière vient également du sentiment de l'impossibilité de conduire un vrai management. Alors que les programmes avaient été engagés, une régulation, un gel, est intervenu, et, sans concertation, les crédits de paiement ont pu rester bloqués par le contrôleur financier. Ce management de fait par le visa du contrôleur financier est intervenu au hasard, sans cohérence sur la construction d'ensemble.

## **1.2. L'utilisation des ressources financières du ministère de la défense a parfois paru perfectible à l'extérieur du ministère**

### *1.2.1. Le ministère de la défense a été l'objet de critiques extérieures répétées pour son manque de rigueur dans la gestion de ses ressources*

Pendant longtemps, le ministère de la défense a bénéficié d'une situation privilégiée. En effet, la complexité des affaires de défense ainsi que le fait que les décisions en son sein soient prises par les plus hautes autorités de l'Etat ont justifié que soit jugé satisfaisant un moindre degré de transparence dans la gestion budgétaire. Or, il apparaît aujourd'hui que le ministère de l'économie et des finances remette en cause cette autonomie de gestion et exige du ministère de la défense une justification « au premier franc » de l'exécution de son budget. Celui-ci doit pouvoir être contrôlé dans le détail tant par les services du ministère des finances que par les parlementaires. Or, les informations fournies à cette fin par le ministère de la défense ne répondent pas à cette attente. Le budget de la Défense fait l'objet de plusieurs critiques.

Il apparaît d'abord que le budget prévisionnel manque de sincérité. Le titre III fait l'objet d'une évaluation qui se révèle généralement insuffisante alors que le titre V apparaît au contraire surestimé. L'exécution montre ainsi des besoins non satisfaits en matière de fonctionnement ce qui conduit à des transferts entre le titre V et le titre III alors que tous les crédits ne sont généralement pas consommés en fin de gestion du titre V. Cette situation n'est toutefois pas entièrement imputable au ministère de la défense. D'une part les opérations extérieures se prêtent mal à une prévision précise à long terme et, d'autre part, le ministère de la défense -au moins pour l'année 1997- a été soumis à une succession de réformes qui ont perturbé le déroulement de l'exécution du budget (OBI, CSI, réforme de la DGA, etc.).

Ensuite, le ministère de la défense n'est pas en mesure de fournir une situation instantanée de l'exécution de son budget. Jusqu'à présent, la logique d'enveloppe qui avait cours ne permettait pas de mettre un contenu physique derrière chaque autorisation de programme (AP). C'est ainsi, en particulier, que des annulations successives de crédits d'un montant d'environ 10 milliards de francs n'ont pas provoqué de réductions significatives de capacités.

Enfin, le ministère de la défense semble souffrir de la trop grande liberté d'action

accordée aux gestionnaires. Ces derniers ont tendance à réaliser des affectations, des engagements et des dépenses sans forcément respecter les priorités fixées par les gouverneurs. Ce manque de coordination entraîne des incertitudes sur la gestion des crédits gérés par la DGA, aggravées par la dérive marquée des programmes majeurs tant en matière de coûts que de respect des engagements calendaires.

Si, le ministère de la défense a pu paraître exemplaire dans les années 1960 en matière de gestion budgétaire, il semble aujourd'hui qu'il n'a pas su adapter ses méthodes aux exigences nouvelles s'agissant notamment d'une plus grande rigueur budgétaire. Paradoxalement aujourd'hui, les parlementaires français, à l'inverse des parlementaires anglais et allemands, ne sont pas en mesure de se prononcer sur les choix des grands programmes d'armement.

### *1.2.2. Ces critiques se sont notamment cristallisées sur le maintien de procédures dérogatoires et l'existence d'une importante masse d'AP inemployées*

Les procédures dérogatoires dont bénéficie le ministère de la défense ont pour but de garantir une grande autonomie aux forces. Elles sont constituées essentiellement par les « dépenses à bon compte » et les « fonds d'avances ». Trésorerie de fonctionnement courant<sup>3</sup>, les dépenses à bon compte font caisse commune avec les fonds d'avance, qui correspondent à deux mois de solde, alimentation et charges sociales. Le montant global s'élève environ à 20 milliards de francs. Ces procédures sont dérogatoires dans la mesure où ces dotations échappent au circuit comptable et, de ce fait, ne font pas l'objet, avant dépense, d'une vérification par les agents comptables du Trésor. La restitution comptable doit en principe intervenir une fois la gestion terminée. Or il apparaît souvent des difficultés dans la réalisation qui imposerait d'utiliser une logique analytique au lieu de la logique par enveloppe adoptée. Ainsi, la dépense de sommes importantes peut parfois ne pas être justifiée, situation qui n'est plus acceptable dans un contexte de rigueur budgétaire.

Au titre V, les critiques concernent la masse d'AP inemployées. En effet, le budget de la défense fait apparaître près de 100 milliards de francs d'AP non affectées ou non engagées. Celles-ci proviennent d'un excédent d'AP par rapport aux crédits de paiement (CP), créé entre 1980 et 1990 (10 milliards de francs par an). Cette situation présente un risque potentiel dans la mesure où des engagements pourraient être pris sur le fondement de ces AP sans que les CP correspondants permettent à l'Etat d'honorer sa dette ainsi créée.

Surtout, cette situation révèle un problème de fond : les AP ne constituent plus au sens propre des autorisations de programme mais s'analysent comme des enveloppes budgétaires au contenu parfois imprécis. Chaque budget contient une masse d'AP sans lien direct avec le coût des programmes sur lesquels le ministère de la défense s'engage. Ainsi, dans la loi de finances, les crédits sont délégués globalement, sans faire référence à des fiches d'affectation primaires (FAP) ou à des AP. Il s'ensuit des divergences importantes entre les AP et les CP, les engagements comptables et l'avancement des programmes.

### *1.2.3. Toutefois, ces critiques extérieures peuvent être interprétées de façon*

---

<sup>3</sup> frais de déplacement, les masses, les soldes du personnel recruté et les primes d'alimentation

*divergente.*

Ces critiques ont été en grande partie formulées dans le rapport de la Cour des comptes de juin 1997 sur la gestion budgétaire et la programmation au ministère de la défense. Elles apparaissent difficilement contestables dans la mesure où le ministère de la défense en avait déjà pris la mesure avant sa parution et s'était engagé dans une profonde réforme afin d'y remédier. Le rapport n'est toutefois pas exempt de reproche.

Tout d'abord, le rapport de la Cour des comptes a été rédigé sur une longue période et occulte les dispositions déjà prises à l'époque par le ministère (en particulier des actions avaient déjà été menées pour rétablir le lien entre AP et CP). De ce point de vue, il apparaissait donc, dès sa parution, incomplet dans certains domaines.

Ensuite, si le diagnostic est juste, l'approche historique est fautive. En effet la Cour des comptes critique un outil qui n'était pas choquant à la fin des années 1970 mais qui ne correspond plus au monde d'aujourd'hui. Ainsi, le reproche qui peut être adressé au ministère de la défense est moins un manque de rigueur que de ne pas avoir su faire évoluer en temps utile la gestion de son budget.

Enfin, le rapport de la Cour des comptes laisse la place à des interprétations variées. Ainsi, les différents acteurs du ministère de la défense ont surtout considéré qu'il contenait des approximations et que ses critiques s'adressaient principalement aux autres parties. Toutefois les plus importantes d'entre elles s'adressent, directement ou indirectement, à la DGA.

### **1.3 Le ministère de la défense a pris conscience de la nécessité d'améliorer son fonctionnement**

Le ministère de la défense a pris conscience d'une nécessaire « bonne gestion », cohérente avec une recherche de maîtrise des dépenses publiques. Avec l'évolution stratégique de ces dernières années, certains scénarios du Livre blanc sont remis en cause et les contraintes budgétaires doivent être intégrées dans la construction du modèle d'armée

#### *1.3.1 Certaines procédures financières du ministère de la défense sont devenues problématiques*

La maîtrise des rémunérations et des charges se heurte à deux visions opposées du fonctionnement dans son ensemble. A la volonté du ministère du budget de doter l'ensemble des besoins dès la LFI s'oppose la vision des états-majors qui considèrent que le budget ne couvre que le fonctionnement courant et la construction de l'armée de demain. Dans cette seconde perspective, les opérations extérieures (OPEX) imprévues nécessitent des crédits supplémentaires et justifient des procédures particulières.

Ainsi, pour le paiement des soldes, soixante milliards de francs environ sont gérés chaque année dans le cadre des fonds d'avance déjà exposés. Souple, ce système rend cependant difficile l'analyse des causes d'accroissement de la masse salariale comme des dépenses de fonctionnement. En effet, la souplesse s'accompagne d'une certaine opacité, résultant de l'unité de caisse. Aussi, si le glissement vieillesse-technicité (GVT) est maintenant maîtrisé, d'autres éléments restent

difficilement analysables sans l'aide de ratios très critiquables.

Pour le fonctionnement hors rémunérations et charges sociales (RCS), les dépenses à bon compte suivent le même principe que pour la gestion des masses. Caisse commune avec les fonds d'avance, cette trésorerie de fonctionnement est très souple, mais crée une zone d'ombre difficilement acceptable par le Budget. Ce dernier en profite parfois pour éviter de doter à nouveau clairement de nouvelles dépenses extraordinaires, accentuant ainsi le manque de clarté de certains reports de charges.

De manière plus générale, l'absence d'une réelle comptabilité analytique pour les dépenses hors RCS rend difficile la définition d'un seuil minimum d'entraînement et d'entretien. Ce défaut de maîtrise des dépenses de fonctionnement facilite la transformation des dépenses hors RCS en variable d'ajustement du titre III au risque de provoquer un sous-entretien et un sous-entraînement des forces.

Cependant et malgré l'application de ces procédures, chaque année les majorations de soldes et indemnités liées aux OPEX entraînent des prélèvements sur les crédits destinés aux dépenses en capital. Les états-majors s'avèrent trop souvent incapables de fournir rapidement les effectifs en OPEX ou outre-mer à un moment donné. Finalement, l'estimation du surcoût de ces OPEX reste un point de conflit entre le ministère des finances et celui de la défense (chiffres variant de 250 MF à 11 milliards de francs par an).

### *1.3.2 Le fonctionnement de la DGA a été contesté*

Les coûts d'intervention de la DGA sont souvent jugés prohibitifs (dans un rapport de l'ordre de 2 à 3 par rapport aux secteurs civils correspondants). L'origine de ces surcoûts provient de l'inadaptation croissante de l'outil industriel de la DGA aux besoins des forces, de la lourdeur de son fonctionnement interne, du statut de ses personnels et finalement d'une certaine inertie à évoluer. La DGA a aussi été critiquée pour avoir lancé des études « tous azimuts », générant des dépenses de fonctionnement peu rentables, au lieu de limiter ses recherches au nécessaire.

La séparation entre les missions régaliennes de l'Etat et celles relevant de l'industrie (séparation « étatique » et « industrielle » de la DGA) a trop longtemps été insuffisante. Ce problème se pose particulièrement pour la DCN. De fait, la connaissance des coûts des interventions industrielles DCN est très partielle, et finalement peu significative. Une certaine opacité a pu ainsi être légitimement reprochée à la DGA.

L'inertie reprochée à la DGA résulte en partie de la recherche permanente d'un consensus nécessaire entre les parties prenantes, états-majors, administratifs et industriels. Or, la cohabitation entre les gouverneurs et les gestionnaires est peu consensuelle, les gouverneurs n'ayant pas les moyens de maîtriser la gestion de leurs budgets entre les mains du gestionnaire DGA. C'est le cas, par exemple, du gestionnaire DCN face à la Marine nationale : la séparation entre le gouverneur local des crédits (l'adjoint logistique du Préfet maritime) et son gestionnaire (le directeur de la DCN locale) permet difficilement au premier d'arbitrer en connaissance de cause. La comptabilité analytique du compte de commerce est en particulier d'un accès difficile. Ainsi, le gestionnaire, ne devant des comptes qu'à l'échelon central, est à la fois prestataire industriel et gérant du portefeuille de son client.

En effet, la gestion des programmes ou de l'entretien suit le système de « l'enveloppe », qui n'apparaît pas comme le meilleur moyen d'optimiser une dépense. Les marges opérationnelles et financières n'étant pas clairement établies, le gestionnaire, une fois le programme lancé, ne recherche pas assez systématiquement le meilleur coût. Il peut également être amené à enrichir les aspects technologiques du programme sans réelle nécessité opérationnelle. Les délais, enfin, dérapent trop souvent.

Les responsabilités sont toutefois partagées en raison des évolutions demandées par les états-majors et les contraintes budgétaires. Une absence de vision interarmées des programmes, des modifications trop fréquentes du cahier des charges, des exigences technologiques trop contraignantes par rapport au réel besoin perturbent la gestion du programme. Enfin, la nécessité de faire face aux régulations et aux écarts entre loi de programmation et LFI (moratoires, surcoût, glissement des programmations) finit d'alourdir les coûts.

### *1.3.3 Une certaine incohérence a pu exister dans la définition des besoins et leur satisfaction*

Des programmes lancés il y a plus de dix ans ne correspondent plus vraiment aux besoins actuels. Citons quelques exemples :

i- La probabilité d'une menace centre-Europe étant devenue très faible et la projection du *LECLERC* difficile par les moyens actuels de la Marine ou de l'Armée de l'air, il s'avère peu utile sauf à redimensionner les moyens de projection de la Marine ou de l'Armée de l'air.

ii- Le choix technologique de la propulsion nucléaire pour le porte-avions *Charles de Gaulle* induit un coût de possession très élevé en regard des ressources de la Marine d'aujourd'hui, alors que les prix des carburants auraient permis de conserver une propulsion classique. Au bilan, la Marine ne peut plus disposer des deux porte-avions nécessaires à une permanence opérationnelle pourtant souhaitable.

De plus, le décalage existant entre l'expression du besoin opérationnel et sa satisfaction industrielle induit une déclinaison des modèles : *Mirages 2000* (N, D, -3, -5...) ou *Rafale*. La Marine devient aussi une « flotte d'échantillons » où l'effet de série est pratiquement inexistant. Les conséquences financières se ressentent ainsi sur les prix de revient à l'unité, sur l'entretien et les stocks de rechanges particularisés et sur l'effort de formation des personnels.

Enfin, les incohérences précédentes résultent, entre autres choses, d'un déficit réciproque de confiance entre les acteurs, voire à la limite d'une certaine malhonnêteté intellectuelle. Chaque armée peut chercher à défendre des intérêts particuliers parfois divergents, et vouloir ignorer les intérêts de l'état-major des armées (l'employeur).

En conclusion de ce constat, quelles que soient les responsabilités de chacun, il est clair que la situation actuelle ne convient pas à une gestion rigoureuse et optimisée. Il convient donc de s'interroger sur les causes de la situation pour y remédier.

## 2. CERTAINES CAUSES OU ORIGINES DE CES DIFFICULTES SONT IDENTIFIABLES

### **2.1 Les ministères de la défense et celui du budget n'ont pas la même approche**

#### *2.1.1 L'affrontement entre des logiques dépensières et financières est traditionnel*

Les logiques se contredisent : la recherche de la maîtrise budgétaire s'oppose en effet à l'amélioration de l'efficacité du service. Une réduction de crédits remet en cause les ressources, mais plus rarement la définition des missions. Cependant, chaque logique doit être prise en compte pour ne pas confondre intérêts de l'usager, du contribuable et de l'Etat ; entre le « rien n'est trop beau » du prestataire et le « tout est trop cher » du gestionnaire. En effet, souvent les tentatives de rénovation ou de modernisation se sont retrouvées suspendues comme contraire aux intérêts du Budget.

La contradiction est toutefois relative. « L'affrontement » entre logique dépensière et logique gestionnaire n'est souvent que le résultat normal de la recherche d'un équilibre entre ce que l'Etat veut faire et ce que l'Etat peut faire.

Il convient de noter, à cet endroit, l'importance du facteur temps qui souligne les contradictions. S'il faut, en effet, de nombreuses années pour constituer, avec constance et persévérance, un outil militaire valable, la règle budgétaire reste l'annualité, alors que des bouleversements stratégiques se produisent parfois en quelques jours ou quelques semaines, comme on a pu le constater aux derniers jours de 1989...

#### *2.1.2 Le ministère du budget refuse toute « sacralisation » du futur modèle d'armée*

Pour les Armées, la rigidité du cadre financier est nécessaire pour rendre possible la réalisation des programmes clés. Les projets résultent en effet d'un équilibre délicat entre les différents acteurs du ministère autour d'une cohérence d'ensemble. De plus, un engagement dans une durée supérieure à l'année est imposée par la logique industrielle. La construction d'un modèle d'armée ne se fait pas par une « administration à l'année », mais par un projet d'avenir choisi par la nation. Pour le militaire, il faut donc donner force de loi aux lois de programmation par une adaptation du droit public : le modèle est ainsi « sacralisé ».

Or, les services du Budget sont liés par la logique budgétaire annuelle. Seule la LFI a force de loi dans la Constitution. Pour ceux-ci, les régulations sont « inévitables » et engager l'Etat dans l'avenir (imprévisibilité des recettes et des changements politiques) est impossible. Le respect du modèle d'armées demandé par les militaires est donc incompatible avec la souplesse annuelle nécessaire au Budget, et le ministère des finances voit dans le comportement des Armées une attitude de « défense budgétaire » dépassée.

### 2.1.3 Les spécificités des armées requièrent une souplesse refusée par le ministère du budget

Chaque ministère a ses spécificités, « bêtes noires » de la nomenclature budgétaire. Elles marquent ainsi la volonté de maintenir le contact avec une réalité qu'une vision purement administrative et technocratique simplifierait dangereusement. Le ministère de la défense a les siennes qui résultent de ses missions : pouvoir agir militairement, rapidement et efficacement, dans les trois éléments loin de ses bases de départ et construire l'outil de défense de demain. A ces titres, il a besoin de souplesse dans l'utilisation de ses crédits et d'une capacité d'agir dans le long terme.

Au titre III, le paiement des soldes et des indemnités doit se faire sans attente et la mobilité des militaires ne doit pas imposer des retards dans le traitement de leurs dossiers. De même le niveau de fonctionnement de l'outil militaire doit pouvoir changer en s'adaptant à toute nouvelle mission imposée par les événements ou le pouvoir politique. Ceci justifie notamment les procédures particulières déjà évoquées qui obscurcissent la visibilité des dépenses, permettent des manipulations comptables à la limite de la légalité budgétaire et rendent difficile les prévisions des dépenses de fonctionnement.

Or, les crédits de fonctionnement doivent pouvoir être utilisés facilement pour absorber des à-coups sur des phénomènes à échelle de temps longue, comme c'est le cas pour la gestion des effectifs. La restructuration des armées et les choix de gestion des directions du personnel imposent un recadrage de la pyramide des effectifs qui requiert une stimulation financière. Le Budget a pu ainsi contester le mode d'attribution des pécules d'aide au départ qui ne correspondait pas à ses propres conceptions.

Le problème du surcoût de fonctionnement du fait de l'outre-mer et notamment des OPEX pose au moins deux questions.

Tout d'abord, la délimitation entre le fonctionnement « normal » et le fonctionnement « extraordinaire » est malaisée. En particulier, la définition d'un seuil de fonctionnement minimal en dessous duquel l'entraînement, l'entretien des matériels seraient considérés comme insuffisants pour les missions éventuelles est un problème très délicat. La définition d'un seuil-plancher à ne pas franchir est symptomatique : l'armée de Terre se dit incapable de faire la différence entre ce qui est opérationnel ou non, l'Armée de l'air considère que tout ce qui se trouve sur une base l'est, et la Marine s'appuie sur le distinguo unité/infrastructure à terre sans y réussir totalement.

Ensuite, la connaissance précise et immédiate des effectifs déployés en OPEX ou outre-mer est problématique tout comme leur justification. Les chiffres restent souvent flous alors qu'ils représenteraient 11 milliards de francs par an.

Au titre V, la souplesse nécessaires aux armées pour passer des contrats sur les marchés civils est pour partie et curieusement la conséquence d'une rigidité : celle du modèle d'armée, cible de la programmation. Fruit d'un consensus subtil entre les principaux acteurs du ministère (DAS, SGA, DGA et états-majors), le modèle est parfois présenté comme un bloc monolithique qu'on ne peut éroder sans risquer de le détruire. Pour le Budget, nous l'avons vu, il est un outil de « défense budgétaire » permettant de maintenir un niveau élevé de crédits dans un contexte difficile où régulations et annulations sont inévitables. Le système convient mal : il défend le système de « l'enveloppe » qui n'est pas le meilleur moyen d'optimiser une dépense.

Pour sa part, le Budget regrette l'insuffisante cohérence physico-financière des crédits et des programmes qui autoriserait des choix responsables lors des régulations financières. Un programme devrait ainsi être construit de manière concentrique à partir d'un noyau minimum et proposer « à la carte » différents niveaux chiffrés correspondant aux différentes capacités. Une telle construction impliquerait sur le plan budgétaire une identification claire de chaque programme, et à l'intérieur du programme, des tranches capacitaires clairement définies.

Cette vision est séduisante, mais attire plusieurs observations. Tout d'abord, le Budget peut rapidement être tenté de limiter tout programme au minimum. Il n'est d'ailleurs pas interdit de penser que tout programme bien construit est déjà « minimum ». La construction concentrique n'aurait, vu sous cet angle, pas de raison d'être. De nombreux programmes ont toutefois survécus par le passé « sans perte opérationnelle majeure » à des coupes drastiques. Enfin, le système de l'enveloppe a le mérite de donner aux gestionnaires une marge de manœuvre indispensable en l'absence de provision budgétaire.

En conclusion, le travail d'analyse en termes de « rupture capacitaire » et de « marge de conduite » est encore insuffisant pour chaque programme. Si les marges de conduite sont soumises à des objectifs de coût par les directeurs de programme de la DGA, cela est moins vrai pour le seuil capacitaire. Les justifications doivent être claires pour les financiers.

#### *2.1.4 Les logiques industrielle et budgétaire sont parfois antagonistes*

La contrainte industrielle se heurte à la logique budgétaire. Un programme d'armement s'étend en moyenne sur 10 ans où les technologies et l'environnement stratégique poursuivent leurs évolutions respectives. Parallèlement, les paiements des fournisseurs doivent correspondre aux engagements pour éviter des pénalités coûteuses. Le budget a, pour sa part, une logique annuelle et des contraintes à la fois de forme (légalité de la dépense) et de structure (cloisonnement et contraintes politiques). Cette logique et ces contraintes créent des surcoûts en ne respectant aucune des lois de programmation et imposent dans le même temps des objectifs de baisse des prix aux industriels. Le Budget est toujours réticent à engager l'Etat au-delà de la LFI. Pourtant, la pluri-annualité est nécessaire pour lancer un programme d'armement pour éviter une insécurité économique aux entreprises, limiter le coût des pénalités et assurer la cohérence de la construction d'un modèle d'armée.

Une des raisons de l'antagonisme industrie-Budget est la différence de nature entre la comptabilité publique et la comptabilité privée. Pourtant, l'Etat-dépensier doit pouvoir payer facilement ses factures à ses fournisseurs et l'Etat-patron pouvoir gérer un outil industriel de manière moderne et efficace. Or, la gestion d'un outil industriel à partir du budget de l'Etat reste une problématique complexe. Certains pays, comme la Nouvelle-Zélande font fonctionner leur budget sur le mode d'une comptabilité privée. La solution française a été le compte de commerce, vaste fourre-tout permettant de fluidifier les lignes budgétaires, mais avec les problèmes de retour d'information déjà décrits.

Ce problème de management rejoint ceux déjà cités, le besoin de pluri-annualité et le rapprochement des sphères financière et de programmation. En effet, le monde industriel vit sur le mode contractuel fondé sur des engagements réciproques. A l'inverse, le système du « management par visa du contrôleur financier » peut générer des retards de programmes, voire des annulations sans cohérence et

provoquant un surcoût important. Cependant, l'intervention ponctuelle du contrôleur financier est nécessaire pour assurer la cohérence entre les AP engagées et les CP raisonnablement prévisibles.

Enfin, la Cour des Comptes reproche au ministère de ne pas tout dépenser et constate un écart entre les prévisions et les dépenses réelles. Or, le ministère ne peut pas techniquement dépenser tous ses crédits : les mouvements s'arrêtent à la mi-novembre et la courbe des dépenses sur l'année est imposée par le Budget. 1998 pourrait s'avérer une année très difficile en termes d'engagement AP/CP pour ces raisons et du fait de l'ensemble des restructurations budgétaires en cours.

Tous les ministères connaissent des problèmes de gestion, mais sans doute pas au niveau constaté au ministère de la défense. Il faut donc se demander pourquoi le dérapage y est aussi grand. D'autres raisons doivent être invoquées.

## **2.2 Le ministère de la défense n'a sans doute pas toujours pu justifier ses besoins et procéder aux choix et arbitrages nécessaires**

### *2.2.1 La stabilité et l'importance de la menace ont entraîné un consensus d'où a découlé un confortable immobilisme stratégique ...*

Il y a quelques années, un ministre russe des affaires étrangères avait pourtant prévenu que le dernier « mauvais tour » de l'Union Soviétique à l'Occident serait de le « priver d'ennemi ». En effet, l'existence d'un adversaire clairement identifié et bien connu, était intellectuellement très reposante. Un niveau de menace élevé et dimensionnant facilitait l'expression des besoins en les rendant évidents à tous. Un consensus politique et populaire sur la défense nationale a alors pu s'établir ; il a provoqué l'attribution au ministère de la défense de ressources importantes et stables, sans que les armées éprouvent de difficulté à justifier leurs besoins et soient contraintes de remettre régulièrement en cause les postulats stratégiques.

Le confortable immobilisme stratégique résultant de cette situation où la « paix était impossible et la guerre improbable » selon l'élégante formule de Raymond Aron, a cependant eu quelques conséquences perverses : en figeant l'ennemi, la guerre froide a contribué à geler la pensée stratégique notamment française. Le déficit se fait cruellement sentir maintenant que le danger semble moins immédiat et périgant.

On peut remarquer aussi que la tendance à l'immobilisme perdure au-delà de la chute du mur. Les économies dégagées lors de la revue de programme le sont ainsi par des prélèvements « significatifs » sur les crédits d'études, grevant l'avenir, plus que par des abandons de programme immédiatement douloureux.

### *2.2.2 ... qui a conduit à la faiblesse de l'analyse stratégique et d'outils prospectifs ainsi qu'à l'absence de véritable choix dans les domaines de l'organisation comme dans celui de l'équipement des armées*

L'immobilisme relatif de la menace a particulièrement affaibli les outils prospectifs indispensables à l'analyse stratégique. L'apparition seulement en 1997 du premier plan prospectif à trente ans comme la création tardive de la direction des affaires stratégiques au ministère de la défense illustrent cette faiblesse passée de l'analyse prospective. De même, un livre blanc tous les 30 ans a paru longtemps suffisant. Le dernier se périmait très vite sans que semble envisagée l'étude de la

rédaction d'un nouveau, bien que l'EMA ait nettement renforcé son équipe chargée de la prospective à l'été 1997.

Cette relative inadaptation passée de la stratégie a compliqué la définition rationnelle des moyens à mettre en œuvre. La « projection » n'a jamais été une fin en soi ; le sort de la France s'est toujours joué davantage en Europe qu'en Afrique. Avant toute chose il est donc essentiel de définir au préalable les véritables enjeux auxquels seront ensuite adaptés les moyens nécessaires. Sans vision politique précise, sans stratégie générale claire et sans prévision financière fidèle, les Armées ne peuvent avancer qu'à tâtons.

La faiblesse de l'analyse stratégique depuis la Guerre froide a pu aussi conduire à l'absence de véritable choix dans les domaines de l'organisation comme dans celui de l'équipement des armées. D'autres pays européens ont procédé plus tôt à leur *aggiornamento*. La comparaison des budgets de la défense en Europe sur la période 1990-1995 montre que celui de la France a décru plus faiblement et plus lentement que celui de ses partenaires. Si notre pays prétend avoir encore quelques ambitions qui auraient pu justifier cette décroissance moins rapide, il n'en reste pas moins que la programmation « Léotard » était irréaliste.

Par ailleurs, la rapidité de l'effondrement de l'Union Soviétique a pu parfois entraîner une certaine incohérence entre les réalisations et les besoins, les Armées n'ayant pas toujours su ou pu procéder aux arbitrages nécessaires. La Marine semble ainsi avoir eu tendance à rallier plus vite que l'Armée de l'air le modèle défini par la loi de programmation 1997-2002. L'urgence du programme NH 90 dont l'Armée de terre est responsable alors que ses besoins sont nettement moins pressants que ceux de la Marine continue aussi à susciter la controverse. L'Armée de terre a, par contre, besoin de l'ATF pour se projeter rapidement, alors que l'Armée de l'air ne semble pas prévoir actuellement les ressources permettant son financement ...

Des luttes d'influence internes au ministère de la défense sont peut-être partiellement à l'origine de certains dysfonctionnements antérieurs. Ces affrontements furent sans doute multiples (entre la DSF et les armées, entre les armées, entre l'EMA et les armées, entre la DGA et les gouverneurs, entre l'intérêt industriel et les impératifs militaires, ...) mais semblaient difficilement évitables en l'absence de formulation claire, convainquante et rigoureuse d'une stratégie.

Sous la pression des industriels et devant la faiblesse comme parfois la versatilité de l'analyse stratégique, la DGA a aussi quelquefois exploité voire encouragé un certain flou dans les spécifications. Ce manque de précision lui donnait certes une plus grande souplesse toujours souhaitable, mais elle a eu de temps en temps pour résultat de fournir aux armées des équipements trop coûteux car trop performants.

Le ministère de la défense subit enfin des décisions étrangères comme le montre l'exemple de l'abandon du programme de satellite radar Horus par l'Allemagne ... et donc par la France. Si une analyse stratégique avait fait clairement ressortir un besoin impérieux, comme cela est le cas pour les systèmes d'information et de commandement à tous niveaux, la décision unilatérale allemande n'aurait sans doute pas eu les mêmes conséquences ... en supposant qu'elle fût maintenue.

### *2.2.3 Il existe des difficultés pour interrompre ou modifier notablement les grands programmes*

L'importance des engagements financiers et des délais de réalisation des grands programmes leur donne une grande inertie structurelle et rend difficile leur abandon. La revue de programme ne remet ainsi en cause aucun des programmes majeurs (*Rafale, Tigre, NH90, SNLE, M51, Leclerc*).

Le poids de l'histoire et des enjeux économiques ou sociaux comme la complexité des restructurations industrielles rendent très délicates toutes les décisions ; la sensibilité des dossiers tend à réduire l'ampleur et à freiner l'application des solutions envisagées. Le ministre de la défense a ainsi déclaré avec beaucoup de prudence lors d'une conférence de presse : « *Il est possible que (pour les TCD-NG) nous allions jusqu'à une concurrence formelle (au niveau national et européen)* ».

Au demeurant, la France n'est pas l'unique acteur industriel en Europe. Des partenaires pour lesquels nous proclamons régulièrement notre attachement ont, eux aussi, leurs propres contraintes politiques, économiques ... ou même militaires. Nos décideurs sont donc parfois un peu prisonniers de leur engagement européen qui leur impose de respecter des programmes auxquels nos partenaires sont attachés. Leur marge de manœuvre s'en réduit d'autant.

En outre, la recherche d'une maîtrise budgétaire est souvent en contradiction directe avec l'objectif affiché d'amélioration de l'efficacité des services ; les solutions préconisées impliquent dans la plupart des cas une certaine mise en cause du service rendu mais sans aller jusqu'à un réexamen en profondeur du service à rendre. La réduction des coûts obtenue par la DGA sur le *Rafale* est à cet égard édifiante : il semble que les « gains de productivité » soient surtout des « réductions de spécifications opérationnelles », sans que celles-ci découlent de la définition claire d'une nouvelle logique stratégique. Ainsi, pour des raisons d'affichage, les « grands programmes » sont officiellement préservés, mais pour des raisons financières, ils peuvent être partiellement vidés de leur substance.

Enfin, les « grands contrats » internationaux peuvent aussi rendre difficile la remise en cause d'un programme d'armement. Il semble en effet inapproprié d'annoncer que la France ne souhaite plus se doter d'un matériel considéré alors qu'elle s'efforce concomitamment de le vendre à l'exportation.

## **2.3. Le ministère de la défense n'avait qu'une connaissance imparfaite de sa propre situation financière**

### *2.3.1. Certains outils de gestion étaient devenus inadaptés voire manquants.*

Les AP se sont peu à peu déconnectées de la notion de programme. Gérées annuellement, alors que les programmes durent plusieurs dizaines d'années, elles ne correspondent plus vraiment au besoin des programmes. Elles sont progressivement devenues un support aux engagements juridiques. Cet état de fait est à l'origine de l'apparition d'un montant élevé d'AP non affectées ou n'ayant pas donné lieu à un engagement, dont la disponibilité comporte le risque de permettre un excès d'engagements juridiques par rapport aux capacités futures de paiement. L'absence réelle d'adéquation entre les engagements juridiques et les capacités de paiement est, par ailleurs, renforcée par les deux modes de gestion différents et finalement assez indépendants des AP et CP. En effet, alors que les autorisations

de programme font l'objet d'une gestion détaillée au niveau des opérations budgétaires, les CP, au contraire, sont gérés globalement au niveau de l'article et, du fait des arrêtés de sous-répartition, en réalité au niveau des gouverneurs et par chapitres.

La programmation elle-même s'est trouvée pervertie : constituée d'une agrégation de besoins financiers, elle perd en efficacité. Or, la préparation de la programmation met en scène de nombreux interlocuteurs. Cette situation devrait garantir la cohérence du processus de décision dans la mesure où elle permet, en principe, de prendre en compte les différents aspects de la programmation. En réalité, la défense d'intérêts particuliers conduit à une solution où la cohérence des facteurs opérationnels, industriels et financiers n'est pas suffisante.

Dans le domaine financier, la DSF, en tant que cœur du système financier du ministère de la défense, est chargée de centraliser pour l'ensemble du ministère toutes les questions financières, budgétaires et comptables. Elle n'en a pas encore réellement les moyens dans la mesure où les informations dont elle a besoin pour assumer cette mission ne lui parviennent pas, ou alors trop tardivement : actuellement la situation des CP est connue avec un décalage de 2 mois et celle des AP un décalage de 4 mois. De même, les états-majors, gouverneurs des crédits destinés aux forces placées sous leur commandement, ne savent pas précisément et en temps réel quelle est la situation des lignes budgétaires dont ils sont responsables. Les gestionnaires, eux-mêmes, éprouvent des difficultés certaines pour répondre rapidement aux questions précises de la DSF ou des états-majors.

### *2.3.2. Il a parfois existé une volonté d'opacité au ministère de la défense*

La nature même des attributions du ministère de la défense l'a prédisposé à entretenir une certaine culture du secret. Celle-ci tient d'abord à la technicité de la science militaire qui tend à réserver aux seuls spécialistes la compétence en matière d'analyse et de choix. Elle trouve un prolongement dans l'obligation qui est faite de conserver une certaine réserve quant aux informations pouvant être divulguées tant en terme d'objectifs opérationnels que de moyens mobilisés pour les satisfaire. Elle a enfin trouvé un terrain particulièrement favorable avec le développement de l'arme nucléaire qui a constitué pendant plus de 30 ans le socle même de la stratégie militaire française dans un contexte de guerre froide.

Une certaine opacité a résulté de la souplesse indispensable au fonctionnement opérationnel des armées. Un mode de fonctionnement spécifique a pu justifier que soient adoptées des dispositions dérogatoires. C'est ainsi que des unités constituées ont pu bénéficier de moyens propres en raison de compétences opérationnelles particulières justifiant une certaine discrétion et une grande autonomie d'action. Dès lors, par nature, les ressources qui leur sont allouées échappent en partie au contrôle budgétaire classique.

Une certaine opacité a pu aussi résulter de la liberté d'action recherchée par les gestionnaires. La mission confiée à la DGA a d'abord consisté à créer puis entretenir le tissu industriel militaire français dans le contexte du développement de l'outil de dissuasion nucléaire. Cet organisme a donc été placé au croisement de deux missions essentielles : satisfaire le besoin opérationnel des armées et garantir l'indépendance de l'industrie de l'armement française. Une telle situation ne peut en permanence se satisfaire d'une totale transparence notamment lorsque les objectifs visés ne peuvent être assurés simultanément. Ainsi, par exemple, en 1997, l'Armée

de l'air avait donné la priorité à la mise en condition opérationnelle de ses avions de combat alors que la DGA s'est vu confrontée à un besoin de financement du programme *Rafale* auquel elle a donné satisfaction contre la volonté de l'état-major de l'Armée de l'air.

En conclusion, des causes des conflits et problèmes constatés dans la gestion financière du ministère de la défense peuvent être cernés. Ils ont pour partie des origines structurelles ou conjoncturelles. Parmi les premières, il faut ranger par exemple l'affrontement de logiques antagonistes, alors que l'immobilisme intellectuel ou la faiblesse prospective semblent plutôt appartenir aux secondes. Il paraît plus simple de s'attaquer tout d'abord aux causes conjoncturelles, internes pour la plupart. Sous réserve de stabilisation du cadre budgétaire, leur règlement passe par davantage de cohérence et de rigueur dans l'action du ministère de la défense, tout en poursuivant la réorganisation entamée il y a cinq ans.

### **3. DES REMEDES A CES DIFFICULTES EXISTENT**

Le ministère de la défense se doit ainsi de gagner aujourd'hui en cohérence et en rigueur dans l'application d'un processus global dont le budget n'est que le signe visible annuellement, mais qui englobe aussi la réflexion stratégique par le biais des travaux de planification et de programmation. Mais plus encore, une profonde évolution des mentalités est nécessaire de la part de tous les acteurs de la dépense, dans la mesure où le cœur du problème n'est pas simplement financier.

Cependant, et c'est peut-être là une omission du rapport particulier de la Cour des comptes, des mesures ont déjà été prises dans ce sens, même si, compte tenu de l'ampleur des problèmes, leurs effets sont inévitablement différés. Quelques unes sont exposées dans cette partie, avec leurs limites qui viennent s'ajouter au rythme naturellement lent de ces actions, avant d'explorer de nouveaux axes de réflexion.

#### **3.1. Le ministère de la défense doit gagner en cohérence**

La cohérence est en effet une nécessité pour définir entre les acteurs un langage et des méthodes communes. La difficulté, s'agissant d'un pareil concept, est sans nul doute d'organiser les actions élémentaires qui peuvent voir le jour au sein du ministère, pour que se dégage une cohérence d'ensemble. En effet, la recherche d'une plus grande cohérence peut s'exercer dans tous les secteurs de l'activité du ministère. Trois axes principaux ont déjà fait l'objet d'actions concertées : la définition d'un outil militaire optimisé, l'amélioration des procédures financières et de celles du soutien.

### 3.1.1. Des actions ont été engagées pour gagner en cohérence

Le premier volet développé au sein du ministère de la défense est l'optimisation de l'outil militaire. Historiquement quelque peu délaissé, pour des raisons exposées précédemment, ce volet a connu une profonde mutation au cours des derniers mois avec la rédaction, pour la première fois dans les armées françaises d'un plan prospectif à 30 ans, visant à déterminer dans un large spectre de domaines (stratégie, technologie, menaces...) un *futur probable* associé à un *degré d'occurrence*. Cette phase de prospective confère une dynamique nouvelle à la poursuite du processus de planification/programmation, permettant un recalage du modèle d'armée défini à l'issue de la planification.

Dans ce même cadre, une seconde action concrète significative a été la mise en place simultanée dans les états-majors d'officiers de concept opérationnel (OCO)<sup>4</sup> et à la DGA d'architectes de système de forces (ASF), appelés à travailler ensemble. L'une des premières activités communes a été la rédaction du plan prospectif évoqué plus haut. De manière générale, le rôle des ASF est de rechercher, en amont des programmes d'armement toutes les solutions possibles pour satisfaire un besoin militaire défini par les premiers. Lors des phases ultérieures de réalisation des programmes, l'action des OCO et des ASF est prolongée par celle d'équipes de programme intégrées (EDPI) qui rassemblent directeur et officier de programme.

Le deuxième volet est l'amélioration des procédures financières au sein du ministère de la défense avec l'introduction progressive de la comptabilité spéciale des investissements (CSI), d'une comptabilité analytique au titre III. Ces mesures permettent de suivre avec une sécurité accrue la comptabilité du Ministère, tout en l'alignant sur les autres ministères. Par ailleurs, la poursuite de la déconcentration du contrôle financier parachève d'établir la cohérence d'ensemble du circuit financier, par l'établissement de liaisons entre les ordonnateurs secondaires et les services comptables déconcentrés.

Une autre amélioration, réclamée avec insistance par la DGA et les industriels, a été l'instauration de commandes pluri-annuelles. Venant pallier la dégénérescence de la notion d'AP, ces commandes (quatre autorisées en 1998) permettent de conduire à terme des modules de programme techniquement cohérents tout en assurant des économies estimées à 30 MdF par la DGA pour les programmes déjà concernés. Elles restent très critiquées par le Ministère des finances dans la mesure où elles transgressent la règle de l'annualité budgétaire en engageant financièrement l'Etat sur plusieurs années (trois en général).

Enfin, le soutien a fait l'objet d'actions de rationalisation, d'optimisation et de recherche de cohérence, interarmées notamment. Deux exemples en sont le programme SACRAL du Centre d'identification des matériels de défense (CIMD), auquel est consacré 100 millions de francs, et le programme CERALI pour la logistique du *Rafale*. Il s'agit par là d'éviter d'inutiles duplications dans l'achat des rechanges : les armées allemandes estiment réaliser ainsi des économies annuelles de l'ordre du milliard de francs.

---

<sup>4</sup> Dissuasion, C3R, frappe dans la profondeur, mobilité auxquels s'ajoutent trois systèmes d'armées

### 3.1.2. Ces actions ont cependant des limites

Outre leurs limites propres, perceptibles souvent dès leur énoncé, les actions évoquées ci-dessus rencontrent plusieurs limites structurelles. La première est sans doute la relative impuissance du Chef d'état-major des armées (CEMA) résultant de la réalisation partielle des lois de programmation. Responsable en effet de la partie amont du processus, celui-ci n'a que peu de prise sur la préparation de la loi de finances annuelle (LFI) qui relève des chefs d'état-major des différentes armées. La cohérence qui s'ensuit ne peut donc être obtenue au mieux qu'à moyen terme.

S'ajoute à cette première difficulté l'absence de programmation financière des ressources de l'Etat cohérente avec la programmation militaire. Le Ministère des finances éprouve toutefois une répugnance instinctive à un exercice qui s'avère aujourd'hui inéluctable. En effet, au-delà des besoins des Armées, le redressement des finances publiques et les exigences du programme pluri-annuel de convergence de l'Union européenne l'imposeront au plus tard en 1999.

Une troisième difficulté réside dans le poids de la logique d'enveloppe qui prévaut encore pour le budget de la défense. Cet état d'esprit permet par exemple aux logiques d'armées de continuer à s'exprimer avec une indépendance pas toujours souhaitable. Les relations, parfois tendues, entre les officiers de concept opérationnel et les officiers correspondants d'état-major (OCEM) illustrent cet état de fait.

Enfin, les actions en cours ont des limites propres. Les travaux de prospective par exemple sont trop facilement assimilés à des décisions définitives quant aux équipements ou aux formats des armées. La CSI a, de son côté, une limite importante : « *la CSI ne retrace ni les crédits ouverts en AP et CP par les lois de finances, ni les mouvements qui interviennent en cours d'année, ni les reports de l'année précédente... La CSI ne permet donc pas de comparer les crédits avec les dotations disponibles*<sup>5</sup> ». Le second axe d'effort du ministère de la défense a donc porté sur la connaissance avec une rigueur accrue de la situation des AP et des CP par les gestionnaires et les gouverneurs qui sera traitée plus loin. Les commandes pluri-annuelles sont, de leur côté, systématiquement contestées par les services du Budget.

### 3.1.3. Quatre axes de réflexion permettent de poursuivre les actions entreprises

L'analyse qui précède permet de dégager quatre axes d'évolutions, ou à défaut quatre perspectives : s'attaquant aux points les plus sensibles, les réflexions qui suivent n'ont à l'évidence qu'un but prospectif, les difficultés de tous ordres ne devant pas être sous-estimées.

i- L'équilibre des pouvoirs entre les grands subordonnés du ministre est modifiable

L'équilibre actuel des pouvoirs entre les grands subordonnés du ministre de la défense s'appuie sur plusieurs textes, et notamment les décrets de 1982 qui fixent les attributions des chefs d'états-majors, dont le chef d'état-major des armées (CEMA). Le CEMA se trouve en effet au cœur de la problématique, étant chargé à la fois du long terme, par le biais des travaux de planification et de programmation, et

---

<sup>5</sup> Rapport particulier de la Cour des comptes, juin 1997, pp. 92-93

du court terme, au travers de la conduite des opérations ordonnées par le Chef de l'Etat. En revanche, il n'a qu'une action limitée sur le moyen terme que constitue la réalisation des objectifs fixés par la programmation, et qui relève des chefs d'état-major d'armées. Or, comme on a pu le constater dans ce qui précède, une cause première des difficultés que rencontrent les Armées est le manque de cohérence globale du processus. Toute modification de l'équilibre des pouvoirs à ce niveau est cependant extrêmement délicate, dans la mesure où elle se produit au point de rencontre des sphères politique et militaire.

Une première possibilité, évoquée par quelques responsables civils, est le renforcement des pouvoirs du CEMA au détriment des chefs d'état-major d'armées dans la préparation et l'exécution des budgets annuels. Le concept est en effet séduisant au premier abord, puisque le CEMA maîtrise déjà une large part du processus et qu'il est responsable, *in fine*, de l'emploi des forces, justification ultime des armées. Celles-ci seraient ainsi assurées d'une permanente cohérence, en particulier lors dans l'application de mesures de régulation budgétaire, brisant les habitudes d'homothétie plus diplomatiques qu'opérationnelles. Cette vision se heurte cependant à quelques réalités. Tout d'abord, le volume des armées françaises paraît aujourd'hui trop important pour qu'une « interarmisation » générale soit possible : le risque de « thrombose » serait trop important. Le deuxième écueil est le déséquilibre qui s'instaurerait à la fois au sein des armées et entre les sphères militaire et politique, du fait du poids accru du CEMA à la fois vis-à-vis des militaires et des politiques. Celui-ci se retrouverait ainsi « juge et partie » dans un grand nombre de décisions qu'il pourrait imposer au pouvoir politique du fait de son poids dans l'organisation.

Une seconde possibilité est au contraire un relatif affaiblissement du CEMA au sein du comité des chefs d'état-major dont la responsabilité collective serait renforcée. A l'instar de l'exemple américain, il s'agirait de rendre co-responsables devant le ministre les quatre chefs d'état-major des décisions budgétaires et des propositions d'arbitrage pour en assurer la cohérence interarmées. Cette solution présente en outre l'avantage de permettre au CEMA de se consacrer pleinement à ses fonctions opérationnelles. Même si elle se heurte à la méfiance traditionnelle en France à l'égard des systèmes de co-responsabilité, cette solution paraît plus prometteuse que la précédente.

Quelle que soit finalement la solution retenue, son application reste affaire de temps tant les équilibres de pouvoir sont fragiles dans l'organisation du ministère de la défense.

## ii- Une synergie accrue des capacités de prospectives doit être recherchée

Aujourd'hui de multiples organismes, parfois de création récente, poursuivent des études prospectives pour divers comptes sans réelle coordination : la Délégation aux affaires stratégiques (DAS) œuvre au profit du ministre, la Direction du renseignement militaire (DRM) s'intéresse au domaine plus spécifiquement militaire, les états-majors disposent de bureaux « études », « prospective »... Si les points de vue et les domaines sont inévitablement différents, on ne peut que regretter qu'une unité d'action<sup>6</sup> plus forte ne se manifeste pas sur un point où les Armées ont à l'évidence un important chemin à parcourir.

---

<sup>6</sup> qui n'est pas synonyme de « pensée unique »...

Ceci pourrait se traduire par la mise à jour régulière des travaux effectués au cours des derniers mois, mais surtout par le développement d'une réelle capacité d'analyse capacitaire au profit des Armées et de l'ensemble du ministère. Enfin, entre programmation à 5 ans, planification à 20 ans et prospective à 30 ans, il est nécessaire que s'instaure une unité de pensée, encore aujourd'hui insuffisante et qui ne peut résulter que de la mise en commun des capacités existantes aujourd'hui.

iii- Une plus grande cohérence interarmées des soutiens est possible

La cohérence interarmées des soutiens constitue un champ de progrès particulièrement vaste. La première difficulté à résoudre est sans doute l'unification du vocabulaire et ainsi des notions entre les armées. Par exemple, la différence de point de vue à cet égard entre la Marine nationale et l'Armée de l'air sur le statut des bases n'est pas acceptable. Ce premier point acquis, le regroupement des capacités dans une structure interarmées est possible, mais nullement nécessaire, dès lors que concepts, notions, vocabulaire et procédures sont identiques.

Ainsi, la création d'un « état-major interarmées logistique » (EMIL) ne s'impose pas, d'autant que les questions d'équilibre précédemment évoquées se reposeraient à son sujet avec une acuité particulière, en raison des enjeux et du poids des investissements en cause. Le seul point réellement important est l'indispensable subordination de la fonction logistique au commandement militaire.

iv- Un renforcement des gouverneurs doit s'opérer par rapport aux gestionnaires

Dans la même logique que pour les soutiens, il importe d'instaurer entre les gouverneurs et les gestionnaires des relations véritablement contractuelles, ce qui permettrait de renforcer le rôle de « verrou » des gouverneurs. La difficulté tient, entre autres, à l'absence des gouverneurs dans le circuit officiel de la dépense, qui fait ainsi la part belle aux gestionnaires. Il convient qu'enfin les gouverneurs puissent avaliser en connaissance de cause délais nouveaux ou évolutions dans les programmes ou les spécifications, génératrices d'économies... ou de surcoûts.

Dans la même perspective, il semble possible de repenser le fonctionnement de la Commission exécutive permanente (CEP) des programmes d'armement. Les travaux menés par le groupe de travail au cours de 1996 ont en effet conservé l'essentiel de ses attributions et de son mode de fonctionnement alors qu'il consacre la prééminence du Délégué général pour l'armement. Celui-ci se trouve en position d'arbitre entre ses services et les armées, ce qui ne semble pas souhaitable.

### **3.2. Le ministère de la défense doit gagner en rigueur, tant interne qu'externe tout en conservant une souplesse de fonctionnement**

#### *3.2.1. Des actions ont déjà permis de gagner en rigueur*

Un groupe de travail a été chargé d'étudier, entre 1994 et 1996, la possibilité de déconcentrer les crédits. Les conclusions de cette analyse sont rassemblées dans le projet « ORGAFI », relatif à l'organisation financière du Ministère de la défense. Celle-ci repose sur trois niveaux de responsabilité (national, intermédiaire, élémentaire), le grand centre de responsabilité intermédiaire (GCRI) apparaissant

être le niveau le plus apte à définir, en fonction des objectifs qui auront été fixés, les moyens qui devront être mis en place.

Cette nouvelle organisation prévoit, par ailleurs :

- un accroissement de la délocalisation des décisions budgétaires pour responsabiliser davantage les acteurs de la dépense (seulement 34% des engagements sont actuellement déconcentrés contre 80% des paiements). La modification des nomenclatures budgétaires, induite, devra être réalisée entre 1999 et 2001, en commençant par les dépenses de fonctionnement ;
- une identification des crédits destinés aux activités, en les distinguant de ceux concourant strictement au fonctionnement. Cette différenciation devra se faire progressivement, de façon à permettre un suivi analytique ou une globalisation plus poussée de la ressource ;
- un intéressement des gestionnaires aux économies qu'ils font réaliser au ministère de la défense afin de les inciter à en faire davantage, étant entendu que la satisfaction du besoin opérationnel des armées ne doit pas en souffrir ;
- une réelle gestion par l'EMA des dépenses qu'il ordonne ; à terme rapproché, l'EMA sera doté de crédits propres pour les frais de déplacements et les activités opérationnelles interarmées.

Dans le domaine des crédits d'équipement, de nombreuses réformes ont été engagées : mise en place du système *CARNOT*, création des opérations budgétaires d'investissement (OBI) et instauration d'un lien AP-CP. Ces réformes vont permettre aux gouverneurs de crédits de contrôler beaucoup plus précisément les actions menées par les gestionnaires. De plus, elles diminueront notablement la liberté d'action que ces derniers détenaient jusqu'à présent en matière d'engagement de crédits. Désormais, il ne sera ainsi plus possible de gérer de façon globale une enveloppe de crédits puisqu'à chaque fiche d'affectation primaire (FAP) va correspondre une OBI et que les CP devront faire référence à la FAP. Le système des OBI, qui sera être finalisé cette année, fournira ainsi une lecture beaucoup plus claire et détaillée du contenu des opérations budgétaires en les associant à des programmes.

Le système informatique *CARNOT*, dont la mise en place est en cours au sein du ministère de la défense, a été développé afin d'améliorer, de manière très notable, la rigueur de la gestion financière du ministère. Il vise à offrir aux différents acteurs de la fonction financière la connaissance de la situation exacte et instantanée des domaines qui les concernent. En effet, ce système reliera les gestionnaires à la DSF (via le NSL : nouveau suivi local), les ordonnateurs secondaires et les comptables publics (via le NDL : nouvelles dépenses locales) et donc d'assurer une comptabilité en temps réel. Ainsi, les affectations, les engagements et les paiements pourront être suivis en permanence par les différents acteurs du ministère ainsi que par le contrôleur financier. Les autorités et les gouverneurs de crédits disposeront, pour ce qui les concerne, de tableaux de bord complets de la gestion financière du ministère. *CARNOT* répondra ainsi à une attente essentielle des états-majors puisqu'il leur permettra de piloter les engagements juridiques des crédits dont ils ont la responsabilité.

Dans le domaine du titre III, le développement du contrôle de gestion et de la comptabilité analytique permettra de gagner en rigueur, notamment par une meilleure connaissance de la structure des coûts de fonctionnement. L'état-major de l'Armée de l'air prétend avoir, par ce biais, amélioré le contrôle des actions menées par sa Direction centrale du commissariat ou dans les établissements écoles de

l'armée de l'air. Par ailleurs, des études sont actuellement menées au sein du ministère de la défense, pour rationaliser les coûts de fonctionnement, assainir le système de l'entretien programmés des matériels (EPM) en faisant davantage appel à la sous-traitance, et enfin optimiser le coût des OPEX. Le ministère de la défense, par exemple, renégocie ses contrats avec la compagnie Air France dans le but de dégager des économies.

### *3.2.2. Les difficultés persistent, en particulier dans la détermination de ratios adaptés*

D'une manière générale, si l'on veut connaître les coûts des différents programmes d'armement et les coûts de fonctionnement de nos armées, et ainsi optimiser la gestion financière, il est nécessaire de procéder à un choix judicieux d'indicateurs. Il pourrait cependant paraître dangereux, dans l'appréciation de la situation, de n'utiliser que des indicateurs. Ils auraient en effet tendance à figer et rigidifier la réalité. Or le fonctionnement des armées doit rester tourné vers un but opérationnel et disposer d'une grande souplesse. Ils doivent donc être utilisés avec précaution.

Dans le domaine du titre III, la tentation est grande de ramener le fonctionnement à un coût par homme, mais que dire de l'évolution de ce ratio ? Un exemple<sup>7</sup> est fourni par l'évolution des crédits de paiement du titre III de l'Armée de terre entre 1963 et 1998. Selon que l'on corrige le titre III ramené aux effectifs, du prix ou de la valeur du PIB, on obtient des conclusions différentes. Dans le premier cas, il semble que le coût par homme augmente avec les mesures successives (Protocole Durafour, professionnalisation). Dans le second, on constate une évolution négative, plus ou moins stabilisée depuis une vingtaine d'années.

Ces ratios semblent donc de bons outils pour construire un budget (prévision de dépense par armée), mais sont d'une analyse délicate dans leur évolution et dans leur comparaison. Une politique d'alignement des ratios, par exemple, pourrait avoir pour conséquence une rupture capacitaire pour une des armées.

Par ailleurs, il convient de noter que la DGA s'est fixée des objectifs très ambitieux tant dans le domaine de la réduction de ses coûts de fonctionnement que dans celui de la maîtrise des coûts des programmes d'armement. Il est cependant très difficile de connaître avec précision la provenance des économies réalisées : quelle est la part des efforts effectués par les industriels, quelle est celle obtenue en réduisant les fonctionnalités des programmes ou en ayant recours aux commandes pluriannuelles ? Ces dernières sont-elles toujours génératrices d'économie ?

### *3.2.3. La politique de rigueur doit être poursuivie*

Si le système *CARNOT* rendra la gestion plus rigoureuse et transparente, il présente, dans sa définition actuelle, une lacune importante dans la mesure où les gouverneurs de crédit sont, pour ainsi dire, tenus à l'écart de la gestion de leurs crédits. Il est prévu qu'ils soient simplement informés de la situation financière des lignes qu'ils gouvernent. Or, ils devraient disposer d'un pouvoir de blocage, aujourd'hui manquant, en tant que responsables de l'emploi des crédits puisque la DGA, principale gestionnaire, tend de plus en plus, à être un prestataire de services.

<sup>7</sup> Cf. courbes fournies en annexe A

Dans le domaine du titre III, l'insuffisance traditionnelle des crédits de rémunérations impose de maîtriser les calculs de coût des OPEX (tenue des effectifs en opérations ou outre-mer en temps réel). Il faut par ailleurs continuer à affiner la mesure du facteur « glissement vieillesse technicité » (GVT) si l'on veut pouvoir donner des prévisions fiables et ainsi éviter tout dérapage dans ce domaine.

Il conviendra, néanmoins, de mener les réformes de manière progressive afin que le ministère de la défense, qui a connu ces dernières années de nombreuses et diverses évolutions, puisse consolider sa situation.

### **3.3 Les mentalités de tous les acteurs doivent évoluer**

Tous les acteurs tentent d'inscrire leurs actions dans la durée et la continuité. Comme l'ensemble des fonctionnaires, les militaires craignent autant les actions impulsives que l'indécision ou la pusillanimité. Ainsi, si elle a accepté puis mis en œuvre sans état d'âme la décision prise, l'Armée de terre s'est opposée jusqu'au bout à la « suspension » du service national. D'autres reprochent enfin un peu gratuitement aux militaires leur conformisme et leur apparente rigidité intellectuelle.

Cependant si certains semblent aspirer à « s'engager juste assez pour que les autres s'engagent à fond » (pour reprendre une des critiques faite naguère aux intendants), il ne s'agit là que d'épiphénomènes qui ne peuvent résister durablement à l'établissement de relations naturelles de confiance. Les différents acteurs ont malheureusement souvent davantage d'idées pour réformer les autres plutôt qu'eux-mêmes et se complaisent parfois dans le discours incantatoire. L'évolution des mentalités s'inscrit dans le prolongement des actions en cours.

#### *3.3.1 Les mentalités ont déjà commencé à évoluer*

Les actions menées depuis plusieurs années ont notablement contribué à l'évolution des mentalités. Ainsi, la revue de programme a rendu acceptable certaines décisions et permis la « rupture de dogmes qui paraissaient jusqu'ici intangibles comme celui de la permanence du groupe aéronaval » (discours du ministre du 9 avril 1998).

Une formation plus complète des militaires aux processus financiers a sans doute contribué aussi à l'amélioration de la connaissance réciproque. Si les analyses continuent à diverger, les acteurs se comprennent et s'apprécient mieux. En effet, toute action impliquant davantage les décideurs dans leur gestion a nécessairement comme corollaire le fait qu'ils en connaissent mieux les tenants et aboutissants.

Enfin, la déconcentration du contrôle financier et des crédits de fonctionnement a permis de mieux responsabiliser les acteurs tout en leur accordant ou préservant la souplesse indispensable. Elle a participé à l'évolution des mentalités dans le domaine de la gestion et a notamment facilité la meilleure prise en compte des différences d'approche. Certes, quelques rares individus continuent à penser que « l'intendance suivra », mais une immense majorité a bien compris que si la « tactique commande » encore, la logistique et les finances autorisent seules !

### 3.3.2 *Des obstacles subsistent cependant*

Malgré les progrès déjà réalisés le manque de « lisibilité » de l'horizon stratégique encourage les atermoiements et les demi-mesures. Une attitude prudente semble de rigueur dans de nombreux domaines ; les « achats sur étagère » ne continuent ainsi à être envisagés que pour certains programmes spécifiques comme la future torpille lourde (discours du 9 avril du ministre de la défense).

L'absence de remise en cause du livre blanc limite en fait la portée des actions entreprises. Les « prés carrés » sont restés pratiquement identiques ; aucune remise en cause globale des avantages ou des inconvénients de tel ou tel mode de fonctionnement ne semble avoir été tentée. Le « ministère de la guerre » améliore avec persévérance ses outils mais plus lentement ses structures. Surtout, il ne paraît pas s'être interrogé franchement sur sa finalité. C'est pourtant probablement la seule voie pour amener à raison ceux qui veulent soit « engranger immédiatement les dividendes de la paix », soit développer « l'humilitaire » en oubliant les enseignements de l'histoire, et le cas échéant, de Clausewitz. Les armées ne doivent pas avoir peur de la transparence. Elles peuvent facilement souffrir la comparaison en terme de gestion.

Par ailleurs, le rapprochement accru des intérêts vitaux et stratégiques européens, ou la nécessité de partager l'effort de défense induisent une plus grande collégialité européenne et interarmées des programmes et des projets. Toutes les conséquences n'en ont probablement pas encore été tirées. Le discours officiel est souvent perçu comme incantatoire avec une apparente frilosité à repenser la programmation ou un nouveau modèle d'armée. De même, une véritable « programmation européenne » ne semble pas encore envisagée ; il existe certes une volonté indéniable de coopération découlant notamment de l'augmentation du coût des systèmes de forces pour les matériels, mais les instruments de programmation manquent encore. Le décalage des besoins entre les différents acteurs européens des programmes de l'hélicoptère *Tigre*, le missile anti-char de 3<sup>ème</sup> génération (AC3G), ou le véhicule blindé VBCI en sont les témoins douloureux.

Cependant, tandis qu'un budget de la défense en diminution devrait se traduire par un recentrage des ambitions sur l'Europe et l'élaboration d'un exercice collégial de la puissance, les actions quotidiennes restent encore trop marquées du service des seuls intérêts nationaux. Dans ce domaine aussi de sérieux progrès ont été réalisés, mais les limites des artifices intellectuels semblent maintenant atteinte. Seules de nouvelles actions, qui abandonneraient le spectaculaire au profit du concret, devraient permettre d'atténuer les difficultés soulevées par l'unification européenne tant prônée et si peu réalisée en gestion pour les armées.

### 3.3.3 *Il est encore possible de progresser vers une meilleure compréhension mutuelle*

i- Les armées doivent mettre en œuvre une véritable maïeutique vis à vis du « politique »

L'expression est ambitieuse mais le sujet ne l'est pas moins. Il est en effet essentiel qu'un véritable débat sur le fond s'instaure. Les conclusions du livre blanc sont surannées à bien des égards. Une analyse entièrement nouvelle de la menace à court, moyen et long terme s'impose pour pouvoir définir les besoins mieux qu'un « prolongement par continuité de pente plus ou moins négative. »

L'enjeu consiste alors à provoquer la décision politique dans le sens souhaité... Ainsi, la préservation des programmes d'armement en coopération européenne est considérée comme une priorité (instruction du ministre de la défense du 13 août 1997) et huit milliards de francs lui sont consacrés en 1998. La part de cette coopération internationale ne cesse de progresser alors que les budgets de la défense de l'ensemble des participants ne cessent de décroître. Au demeurant, les engagements internationaux ont toujours une conséquence pour la défense. Il ne serait pas sain par exemple de se lier par des traités dont l'Etat français serait incapable d'assumer les obligations.

Une revue de programme régulière semble le meilleur (ou le moins pire ...) instrument pour à la fois pouvoir justifier les besoins et engager le décideur. Sa répétition devrait aussi permettre de limiter les phénomènes sournois des mesures de « régulation » qui interviennent parfois dès janvier. Seules la préparation de LFI exécutoires et un recalage cohérent de la programmation permettront d'oblitérer les difficultés de gestion actuelles. Le décideur ultime étant toujours le politique, le contenu physique des problèmes comme des conséquences présentes et surtout futures des décisions doivent systématiquement être mis en exergue.

A l'image de nos voisins britanniques il est donc peut-être souhaitable d'effectuer cet exercice plus fréquemment. Son renouvellement régulier diminuerait certainement sa durée (six mois) encore un peu longue pour un cycle annuel.

Enfin, la programmation doit rester réaliste tant d'un point de vue stratégique que financier. La prise en compte du concept de « programmation glissante » peut constituer une ébauche de solution couplée à la notion subtile de modèle détemporalisé. Cependant, en mettant correctement en lumière l'importance des enjeux et la responsabilité personnelle du décideur, il serait sans doute possible d'obtenir, dans certains secteurs vitaux pour lesquels une continuité est indispensable, un retour aux lois de programmes.

ii- Les armées doivent mener une coopération européenne dans le domaine de la planification

La construction de l'Europe en matière de défense est constamment évoquée. La nécessité d'une cohérence européenne des armements tant d'un point de vue temporel (concomitance des besoins) que technique (expression similaire des besoins) est pourtant indissociable de la construction d'une défense européenne. Pour que l'Europe acquière une certaine dimension militaire indépendante, il est capital de créer une véritable coopération européenne dans les domaines de la planification et de la programmation militaire.

iii- Les armées doivent démontrer leur besoin par des exemples concrets

Certaines procédures hétérodoxes de gestion sont indispensables aux Armées, notamment en opération. Les militaires ont pertinemment conscience de leur besoin de souplesse mais ils semblent ne pas avoir pu jusqu'à présent réussir à en convaincre tous leurs partenaires.

Par ailleurs, la résurgence possible de menaces proches<sup>8</sup> et le maintien de notre crédibilité vis à vis de nos partenaires impose à la France de conserver un ensemble de savoir-faire. L'exemple de la Reichswehr montre qu'il est possible, en six ans, de reconstituer des forces imposantes à partir de composantes échantillonnaires. Encore faut-il que ces « échantillons » existent et démontrer aux décideurs que le maintien de capacités mêmes réduites est coûteux mais indispensable.

iv- Les relations au sein des armées doivent évoluer

La dualité gestionnaire/gouverneur de crédit peut sans doute s'affiner avec la définition de centre de responsabilités intermédiaires. L'accroissement du nombre de et de l'importance des programmes interarmées (*Rafale*, NH90...) montre les limites des systèmes actuels de gestion par armée. Cependant, le rattachement direct de ces programmes à l'EMA n'est pas la panacée car l'EMA ne peut pas être juge et partie. Par ailleurs, personne d'autre que le CEMA ne peut décider de privilégier un système de force au détriment d'un autre. Sans dépouiller les gestionnaires de leurs pouvoirs légitimes, il est donc souhaitable de prolonger l'action du CEMA par des équipes chargées de coordonner les programmes interarmées et de faire progresser les esprits dans le sens de l'interarmisation.

v- Les relations entre le ministère de la défense et celui du budget doivent évoluer

Il y a différentes appréciations des fameux ratio du ministère du budget. Pour les uns, « *Les chiffres sont de pauvres êtres, à force de les torturer on leur fait dire tout de qu'on veut* » (Alfred Sauvy), alors que pour les autres ils reflètent une certaine réalité car : « *Les chiffres ne gouvernent pas le monde mais ils montrent comment le monde est gouverné* » (Goethe).

En fait, l'ensemble des entretiens, conduits au cours de cette étude, a montré que les membres des deux ministères se comprennent et surtout se connaissent très mal. Des échanges entre eux permettraient sans doute d'éviter certaine méfiance et incompréhension. Des stages d'information sur la défense et notamment dans les forces pourraient être créés à cet effet. Avec la fin du Service National pour les jeunes français et donc les futurs hauts fonctionnaires, il peut être important de donner un minimum de connaissance sur les armées et leurs contraintes à tous ceux dont les avis seront essentiels pour le ministère.

L'affectation d'un officier de chacune des armées auprès des services du ministère du budget en charge du ministère de la défense relève de la même logique d'amélioration de la connaissance réciproque. Les relations entre les services deux ministères doivent évoluer, chacun d'eux devant perdre son côté obsidional. Chacun restera évidemment dans son rôle mais davantage de concertation sans naïveté devrait réduire les frictions inutiles. Ce serait le rôle de ces « otages » d'y contribuer.

En outre, la poursuite de la réforme de la comptabilité publique contribuera à décriper les relations entre un ministère nécessairement « dépensier » et un gardien fidèle des « deniers de l'Etat ». Cependant, alors que le discours de

---

<sup>8</sup> Non pas du type S6, mais du type embrasement des Balkans, tensions russo-ukrainiennes avec intervention allemande, ...

modernisation commence à être accepté, la logique de rénovation serait gravement compromise par le non respect des contrats d'objectifs par le ministère du budget. L'absence des retours promis en échange des économies obtenues est toujours très démotivante pour les acteurs. La prise ne compte excessive des intérêts immédiats du Budget provoque inéluctablement sans doute une distanciation des agents vis-à-vis d'une politique de modernisation de plus en plus perçue comme l'alibi d'une simple réduction progressive des crédits.

Certes, il existe des remèdes « techniques » ou structurels à la réduction des conflits et tensions qui affectent la gestion actuelle du ministère de la défense. Mais ceci ne saurait suffire, dans la mesure où le problème n'est pas simplement financier ou technique.

## **CONCLUSION**

La gestion financière du ministère de la défense est ainsi devenue problématique non pas en raison d'abandons progressifs ou d'une quelconque négligence mais bien sous l'effet d'un triple tournant stratégique, financier et finalement politique. De la chute du mur de Berlin à l'armée professionnelle, douze ans à peine se seront écoulés au cours desquels les armées françaises auront dû procéder à une mutation d'une ampleur pour le moins inhabituelle, et qu'il convient de ne pas sous-estimer. Dans la réforme qui touche à tous les aspects de l'outil militaire, il était logique que les questions financières soient également abordées, et que les procédures soient adaptées au nouveau contexte.

Le dynamisme avec lequel ces problèmes ont été pris en compte depuis plusieurs années, dont témoignent les mesures exposées ici, doit conduire à l'évidence à atténuer la sévérité des propos du rapport publié par la Cour des comptes en juin 1997. Peu d'organisations semblent ainsi capables de mener ainsi de front une réflexion fondamentale sur leurs missions, leurs modes de fonctionnement, voire même sur leurs fondements et leur existence.

Le maintien d'un processus complexe de planification/programmation reste nécessaire pour conduire avec rigueur et cohérence les Armées vers le « modèle » qui réalise l'équilibre des ambitions et des possibilités de notre pays. Les procédures actuelles le permettent probablement, sous réserve d'une réelle prévision budgétaire, et que soit restaurée la notion d'autorisation de programme. C'est sans doute le seul moyen de réaliser l'indispensable mutation de notre industrie de défense vers le XXI<sup>ème</sup> siècle dans une perspective européenne.

Malentendus, arrière-pensées et affrontements entre logiques antagonistes n'en subsistent pas moins : en face, rigueur, cohérence, lisibilité, transparence... la liste est longue des bonnes intentions incantatoires. Prisonniers de comportements hérités du passé, les acteurs rencontrent des difficultés à faire le premier pas, ce que traduit le rythme lent d'élaboration des actions communes Défense-Budget. L'instauration d'un « contrat de confiance » reste au demeurant indispensable.

Le ministère de la défense se trouve au point de rencontre de trois logiques, en apparence inconciliables, opérationnelle, financière et industrielle, dans un contexte dominé par le poids du politique. Rien n'illustre mieux les relations des militaires avec le politique et les financiers que ces mots qu'écrivait le fondateur de la V<sup>ème</sup> République dans « Vers l'Armée de métier » : « *Le monde entier connaît le nom du chef malheureux dans le choc des frontières, puis victorieux sur la Marne. Mais qui pourrait énumérer les multiples ministres, rapporteurs, théoriciens, orateurs, publicistes, dont l'action passagère distribuée en mille conseils, discussions, couverte par des votes pratiquement anonymes, fut cependant pour beaucoup dans les avantages et dans les lacunes de nos moyens de bataille ?* »

Il n'y a pas pour les Armées d'autre option dans ce dilemme que de mettre clairement l'accent sur ce qui fait leur finalité : la défense de la France et de ses intérêts par les armes. C'est là une leçon de l'histoire, douloureusement apprise par le passé.

# Annexe A à l'étude « planification, programmation, budget :

## Evolution des crédits de paiement du titre III de l'armée de terre de 1963 à 1998

