



Enseignement général de défense

Cycle interministériel

« Les enjeux interministériels dans le domaine financier et budgétaire »

COMPTE RENDU

de la conférence prononcée par madame BUHL
Le 29 septembre 2005

sur le thème : « les dépenses de défense : une mise en perspective »

Fiche documentaire

1. Compte rendu de la conférence « les dépenses de défense : une mise en perspective » prononcée par madame BUHL, sous-directrice à la 5^{ème} sous-direction de la direction du Budget du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le 29 septembre 2005 ;
2. Cr conférence budget.doc ;
3. Commissaire lieutenant colonel Olivier Marcotte ;
4. 30 septembre 2005 ;
5. Division C – groupe 6 ;
6. Compte rendu de la conférence n° 6 du cycle enseignement général module interministériel ;
7. La conférencière a fait un tour d'horizon des principales questions relatives au budget de l'Etat tout en abordant les problématiques ainsi que les enjeux particuliers du budget de la défense ;
8. Mots clefs : interministériel, budget, LOLF, défense, dépenses, performance.

Synthèse de la conférence sur le thème

« Les dépenses de défense : une mise en perspective »

Prononcée par madame BUHL le 29 septembre 2005.

1. Problématique générale et idée(s) maîtresse(s)

La France s'est inscrite dans une démarche de coordination européenne des politiques budgétaires des états membres en vue du passage à l'Euro. Elle rencontre une rigidité croissante dans la gestion de ses dépenses publiques, sous la contrainte d'une conjoncture économique hésitante, qui réduit ses marges de manœuvre. Encadrées par une loi de programmation militaire (LPM), les dépenses du ministère de la défense présentent des particularités empreintes de cette même rigidité. La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fait évoluer cependant le cadre du travail interministériel tout en instillant une culture de performance et des réformes de structure susceptibles de la surmonter.

2. Résumé de la conférence

L'Etat, les organismes sociaux et les collectivités territoriales pris en compte par les critères de Maastricht relatifs aux déficits publics ont un besoin de financement net. Les dépenses de l'Etat occupent une place essentielle dans ce déficit global, de l'ordre de 99,6%. Après avoir été réduit à 1,4% du PIB au tournant des années 2000 grâce à une bonne conjoncture économique et à un effort substantiel en vue de la qualification de la France à l'Euro, le déficit s'est creusé pour atteindre et dépasser 3 %, premier critère de Maastricht, en 2004. Ce déficit génère un fort endettement de plus de 1 000 Md€ soit 64,7 % du PIB, supérieur au 60 % correspondant au deuxième critère de Maastricht. Pour ces raisons, en 2004, la France, à l'instar de l'Allemagne, l'Italie et la Belgique, a fait l'objet de l'ouverture d'une procédure de sanction pour déficit excessif par la commission européenne qui a, toutefois, été suspendue depuis.

Les dépenses publiques ont fortement augmenté pour dépasser 55 % du PIB. La politique budgétaire consiste donc à réduire leur volume en euro courant pour ne pas dépasser le rythme de l'inflation. La sensibilité de la question fiscale limite l'action sur les recettes, la conjoncture économique jouant là le rôle de variateur.

La charge de la dette ainsi que les dépenses du personnel constituent un effet d'éviction sur les autres dépenses réduisant d'autant les marges de manœuvre du gouvernement. A cette première rigidité s'ajoute la diminution du levier d'action que constituaient les dépenses d'investissement et d'intervention avec le transfert des moyens aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation.

En 2005, le budget de la Défense s'élève à 42,5 Md€, soit 15 % du budget de l'Etat. Il est précédé par le budget de l'éducation nationale (28 %) et le service de la dette (19 %). Les rémunérations et charges sociales (RCS) représentent 13,5 Md€ et les 15 Md€ des Titres V et VI représentent la moitié des dépenses d'investissement de l'Etat. Cette structure hérite des rigidités mentionnées complétées par le poids de pratiques d'acquisition particulières.

Les dépenses de personnel sont inscrites en loi de programmation militaire (LPM) mais ne sont pas totalement financées en loi de finance ; il existe donc une tension sur la masse salariale. L'influence de nouveaux modes de gestion conduit à s'interroger sur les effets sur celle-ci de l'externalisation, de la récupération des gains de productivité, de la mise en service de nouveaux matériels générant moins de besoin en personnel, voire de l'équilibrage entre les personnels militaires et civils.

Les crédits d'équipements ont connu un creux historique en 1998 au moment de la qualification à l'Euro. Depuis 2002, le rythme de rattrapage est soutenu avec plus de 1 Md€ d'annuité budgétaire

supplémentaire particulièrement en 2004 et 2005. Par ailleurs, les commandes globales de matériels génèrent des paiements inéluctables sur un long terme difficile à maîtriser. Ces paiements sont passés de 18 Md€ en 1998 à 43 Md€ en 2004 atteignant presque 94 % du titre V en 2005.

Cela conduit à une réflexion à la fois en terme de cohérence et de souplesse. Ces commandes pluri-annuelles permettent d'obtenir un coût unitaire plus compétitif mais constituent, cependant, pour Bercy, un indéniable effet cliquet car il s'agit d'une dette à long terme qui génère, de surcroît, des dépenses indirectes, comme le maintien en condition opérationnelle, plus difficiles à maîtriser. La cohérence physico-financière conduit, quant à elle, à faire des choix entre programmes contraints désormais par les commandes globales. Enfin, les financements innovants restent une piste à exploiter en recherchant une économie peu évidente dans le cœur de métier militaire sans générer, pour autant générer d'endettement supplémentaire.

La réforme de la LOLF conduit à de nouvelles pratiques visant à une plus grande souplesse de gestion au sein du ministère de la défense où la mission principale « défense » concentrent, 77 % des crédits et 76 % des effectifs.

L'introduction de la culture de performance se traduit par l'énoncé des stratégies, objectifs et indicateurs dans le projet annuel de performance (PAP) qui fait l'objet d'un examen au parlement. L'efficacité de la dépense sera analysée ensuite au travers de la Justification au Premier Euro (JPE), marquant ainsi la disparition des crédits votés et la restitution des résultats par programme.

La souplesse de gestion ne constitue pas une nouveauté pour le ministère de la défense doté historiquement de procédures budgétaires dérogatoires au droit commun. Toutefois, l'organisation de l'exécution budgétaire sous forme de Budget Opérationnel de Programme (BOP) donnera de plus grandes responsabilités aux gestionnaires qui pourront mettre en œuvre le principe de fongibilité des crédits.

Pour le ministère des finances, cela a conduit à revoir le rôle des contrôleurs financiers passant d'un contrôle de régularité à un contrôle de la soutenabilité budgétaire présente et future des choix opérés par les responsables de programme. La direction du budget évolue aussi vers un travail plus coordonné avec le ministère de la défense, consistant à analyser l'exécution du budget N-1, les enveloppes financières ainsi que la JPE.

Enfin, des réformes supplémentaires doivent contribuer à surmonter les rigidités grâce aux audits ciblés conduits par le comité interministériel d'audit des programmes (CIADP), à la capacité de redéployer des crédits en cours de gestion par l'émergence d'un acteur majeur le chef d'état-major des armées (CEMA), et au regroupement de certains services générateurs d'économies de structures.

3. Commentaires et avis personnel

La conférence a présenté les grandes problématiques budgétaires qu'elle replace dans le cadre européen. Les difficultés sont identifiées et montrent la réduction constante des marges de manœuvre de Bercy. A cet égard, il aurait été intéressant d'aborder la question de la fluctuation des critères de Maastricht, dont le principe est retenu, tout comme la question du statut des crédits d'investissement dans l'équation du déficit.

Les interrogations du ministère des Finances à l'égard du budget de la défense montrent à quel point l'enjeu consiste à pouvoir démontrer la nécessité de l'obtention d'une capacité. Plus que jamais, dans ce contexte, la tendance à la comparaison est facile et permet de limiter le débat à une querelle de chiffres ou de concept renvoyant les acteurs budgétaires dos à dos. Pour sortir de cette spirale l'instauration d'un instrument de mesure des capacités ainsi que la justification détaillée des réalités physico-financières du ministère de la Défense constituent une réelle priorité.