

N^o 1685

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 juin 1999.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES
ARMÉES ⁽¹⁾, SUR LE PROJET DE LOI, *portant règlement définitif du budget*
de 1997,

PAR M. FRANÇOIS LAMY,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros : 1277, 1603.

Lois de règlement.

La commission de la Défense nationale et des Forces armées est composée de :

M. Paul Quilès, *président* ; MM. Didier Boulaud, Jean-Claude Sandrier, Michel Voisin, *vice-présidents* ; MM. Robert Gaïa, Pierre Lellouche, Mme Martine Lignières-Cassou, *secrétaires* ; MM. Jean-Marc Ayrault, Jacques Baumel, Jean-Louis Bernard, André Berthol, Jean-Yves Besselat, Bernard Birsinger, Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Loïc Bouvard, Jean-Pierre Braine, Philippe Briand, Jean Briane, Antoine Carré, Bernard Cazeneuve, Gérard Charasse, Guy-Michel Chauveau, Alain Clary, Charles Cova, Michel Dasseux, Jean-Louis Debré, François Deluga, Claude Desbons, Philippe Douste-Blazy, Marc Dumoulin, Jean-Pierre Dupont, François Fillon, Christian Franqueville, Roger Franzoni, Yves Fromion, Robert Gaïa, Yann Galut, René Galy-Dejean, Roland Garrigues, Henri de Gastines, Bernard Grasset, Elie Hoarau, François Hollande, François Huwart, Jean-Noël Kerdraon, François Lamy, Pierre-Claude Lanfranca, Jean-Yves Le Drian, Georges Lemoine, François Liberti, Jean-Pierre Marché, Franck Marlin, Jean Marsaudon, Christian Martin, Gilbert Meyer, Michel Meylan, Jean Michel, Charles Miossec, Alain Moyne-Bressand, Arthur Paecht, Jean-Claude Perez, Robert Pujade, Michel Sainte-Marie, Bernard Seux, Guy Teissier, André Vauchez, Alain Veyret, Philippe de Villiers, Jean-Claude Viollet, Pierre-André Wiltzer, Kofi Yamgnane.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — LE FINANCEMENT DE LA DÉFENSE EN 1997 : UN EFFORT BUDGÉTAIRE PRESERVE	7
A. LA BAISSSE DES DEPENSES ORDINAIRES EN 1997 : UN EFFET D'OPTIQUE COMPTABLE.....	7
1. La stagnation réelle des dépenses ordinaires	8
2. La part croissante du titre III dans le budget de la défense.....	11
B. LA BAISSSE MODEREE DES DEPENSES D'EQUIPEMENT.....	13
1. L'évolution du budget d'équipement : des déterminants complexes	13
2. Les commandes globales : l'amorce d'une évolution structurelle de la dépense d'équipement militaire ?	17
II — LA GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES : UN CONTEXTE ENCORE TENDU MAIS NÉANMOINS PLUS FAVORABLE	19
A. LES MOUVEMENTS DE CREDITS AU BUDGET DE LA DÉFENSE EN 1997.....	19
1. Les modifications du montant des crédits	21
a) <i>Les gels et annulations de crédits en 1997 : une régulation moins rigoureuse</i>	21
b) <i>Les ouvertures de crédits en 1997 : l'abondement traditionnel des dotations ordinaires</i>	24
c) <i>Les reports de crédits</i>	26
d) <i>Les rattachements de fonds de concours</i>	28
e) <i>Les rétablissements de crédits</i>	30
2. Les modifications de la répartition des crédits	30
a) <i>Les transferts de crédits</i>	31
b) <i>Les virements de crédits</i>	31
c) <i>Les répartitions de crédits globaux</i>	31
B. UNE GESTION DES CREDITS D'EQUIPEMENT ASSAINIE MAIS DES TENSIONS TRES FORTES SUR LE TITRE III.....	32
1. Les crédits d'équipement : les symptômes d'une gestion plus saine	32
2. Un exercice difficile pour le titre III	35
III — LES AJUSTEMENTS DE CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PROJET DE LOI DE RÉGLEMENT	39
CONCLUSION	41

EXAMEN EN COMMISSION.....43

MESDAMES, MESSIEURS,

Pour la septième année consécutive, la commission de la Défense a décidé de se prononcer sur le projet de loi de règlement. Les raisons qui ont présidé à cette démarche, spécifique à la Commission de la Défense, en 1993, alors qu'il s'agissait d'examiner le budget de l'exercice 1991, n'ont en rien perdu leur pertinence. Faut-il rappeler, en effet, que la spécificité du budget du ministère de la Défense est soulignée par les lois de finances et de règlement elles-mêmes, comme d'ailleurs par le rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances, qui isolent clairement les crédits militaires du reste des crédits budgétaires ? Faut-il encore souligner que, du fait de sa nature tout à fait spécifique, liée à la part très importante des crédits d'investissement dans sa structure, le budget de la Défense est soumis, en cours d'exécution, à des mouvements de grande ampleur ?

Ce constat récurrent vaut tout autant pour l'exercice 1997, au cours duquel les crédits militaires ont, une fois encore, enregistré des mouvements importants. Il convient toutefois de souligner que les déterminants de son évolution diffèrent sensiblement de ceux qui ont caractérisé les gestions précédentes.

Ainsi, si l'on compare l'exécution du budget de la Défense pour 1997 avec celle des deux exercices précédents, on constate que les mouvements de crédits qui ont affecté le budget de la Défense en 1997 traduisent essentiellement les choix et les réorientations budgétaires du gouvernement en faveur de l'emploi et de l'Europe, et non, comme ce fut le cas en 1995 et 1996, une gestion mal maîtrisée et sans perspective des crédits militaires. L'exécution du budget de la défense pour 1997 porte toutefois la marque de ces gestions difficiles, le cycle de la dépense d'investissement militaire étant très long. Enfin, il faut rappeler qu'au contraire des exercices 1995 et 1996, cette exécution s'inscrit dans le cadre de la loi de programmation militaire, dont elle constitue la première annuité.

En dépit de l'héritage difficile que représentent les gestions 1995 et 1996, et tout en apportant une participation conséquente aux priorités gouvernementales, l'effort budgétaire en faveur de la Défense a été préservé en

1997. Si la gestion des crédits a été assez tendue sur le titre III, elle s'est déroulée dans un contexte apaisé et assaini pour les crédits d'équipement.

I.— LE FINANCEMENT DE LA DÉFENSE EN 1997 : UN EFFORT BUDGÉTAIRE PRESERVE

En 1997, les dépenses militaires effectives se sont élevées à 182,25 milliards de francs, soit un effort budgétaire en faveur de la défense en diminution de 1,72 % en francs courants, après une augmentation de 3 % en 1996. Depuis le début de la décennie, seuls les deux exercices de 1993 et 1995 s'étaient caractérisés par une baisse des dépenses.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES MILITAIRES EFFECTIVES ⁽¹⁾ (au sens de la loi de règlement)

(en milliards de francs courants)

	Dépenses ordinaires		Dépenses en capital		Total	
	Montant	Évolution	Montant	Évolution	Montant	Évolution
1991	95,490	+ 5,35 %	93,39	- 2,2 %	188,88	+ 1,5 %
1992	95,946	+ 0,48 %	93,885	+ 0,5 %	189,831	+ 0,5 %
1993	100,401	+ 4,6 %	88,666	- 5,6 %	189,067	- 0,4 %
1994	103,705	+ 3,29 %	88,476	- 0,2 %	192,181	+ 1,6 %
1995	105,236	+ 1,5 %	74,729	- 15,5 %	179,965	- 6,4 %
1996	107,455	+ 2,1 %	77,997	+ 4,4 %	185,452	+ 3,0 %
1997	106,260	- 1,11 %	75,993	- 2,6 %	182,253	- 1,7 %

(1) Hors pensions

Les modalités de la baisse des dépenses militaires en 1997 sont cependant tout à fait spécifiques : si la baisse est imputable à une diminution des dépenses en capital (- 2,57 %), phénomène déjà observé en 1991, 1993, 1994 et 1995, elle est également due à une réduction des dépenses ordinaires (- 1,11 %). Or, c'est la première fois depuis 1991 que les dépenses ordinaires militaires sont en baisse.

A. LA BAISSÉ DES DÉPENSES ORDINAIRES EN 1997 : UN EFFET D'OPTIQUE COMPTABLE

Alors qu'elles connaissaient depuis plusieurs années une progression constante, les dépenses ordinaires militaires ont stagné en 1997. Néanmoins, ce

résultat ne remet pas en cause la tendance de fond de la montée en puissance des dépenses ordinaires que l'on observe au budget de la défense depuis 1994.

1. La stagnation réelle des dépenses ordinaires

Avec un montant de 106,206 milliards de francs, les dépenses ordinaires militaires sont en baisse de 1,11 % en 1997, pour la première fois depuis le début de la décennie.

Cette baisse des dépenses ordinaires doit toutefois être fortement nuancée. La Cour des comptes relève ainsi que, grâce à la procédure des fonds d'avance, qui permet de s'affranchir de la règle de l'annualité budgétaire, en réglant sur les crédits de l'année suivante (fonds d'avance mis en place en novembre) une partie des reports de charges de l'exercice en cours, environ 1,37 milliard de francs de dépenses ont été transférés de 1997 sur 1998. Les dépenses 1997 ont, de ce fait, été sous-estimées d'autant : elles s'élèvent en fait à 107,63 milliards de francs, soit une stagnation par rapport à 1996, où elles avaient atteint 107,455 milliards de francs. Dans cette optique, la baisse du budget de la Défense en 1997 s'établit, non pas à 1,72 %, mais à 0,99 %.

Cette évolution recouvre des évolutions contrastées : si les dépenses de personnel augmentent globalement de 1,75 %, les dépenses de fonctionnement chutent de 8,3 %.

S'agissant tout d'abord des dépenses de rémunérations d'activité, leur augmentation (+ 1,01 %) reste modérée en 1997, comme en 1996 (0,6 %), l'écart correspondant au coût des augmentations de la valeur de l'indice de la fonction publique en 1997. La structure de ces dépenses évolue également, certaines d'entre elles portant la marque de la professionnalisation des armées dont l'annuité 1997 constitue la première étape. Ainsi, on constate une diminution sensible des soldes payées (- 4 %), légèrement inférieure à celle des effectifs réels (- 5,4 %), ainsi qu'une augmentation des principales indemnités et surtout des pécules (+ 459 %).

Les pensions et allocations évoluent également de façon très modérée, en augmentation de 1,92 %.

Quant aux charges sociales, elles connaissent une forte augmentation (7,83 %), due à la croissance des cotisations sociales versées par l'Etat.

Contrairement aux dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement, qui s'établissent à 24,47 milliards de francs, subissent une chute

importante en 1997 (- 8,7 %), d'autant plus remarquable que l'exercice 1996 s'était traduit par une augmentation importante de cette catégorie de dépenses (+ 5,8 %).

L'importance des modifications de la nomenclature budgétaire, entre 1996 et 1997, notamment du fait de la création du chapitre 34-08 qui regroupe désormais les dépenses de la DGA, rend les comparaisons annuelles délicates. Si l'on examine néanmoins l'évolution des dépenses de fonctionnement des trois armées et de la Gendarmerie, on observe également cette diminution, dans des proportions moindres cependant (- 2,36 %).

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT PAR ARMÉE EN 1997

<i>(en millions de francs)</i>				
	1995	1996	1997	97/96
34-03 Armée de l'air – fonctionnement	2 622,8	2 691,3	2 802,1	4,12 %
34-04 Armée de terre – fonctionnement	5 883,3	6 059,9	5 490,3	- 9,36 %
34-05 Marine – fonctionnement	1 786,2	1 796,0	1 769,3	- 1,49 %
34-06 Gendarmerie – fonctionnement	3 049,0	3 512,7	3 663,4	4,29 %
TOTAL	13 341,3	14 056,9	13 725,1	- 2,36 %

Source : Cour des comptes, rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1997, p. 177

Comme le montre le tableau ci-dessus, l'armée de terre est, de loin, la plus touchée par cette baisse, ce qui s'explique par la diminution des opérations extérieures mais aussi par l'application de la première annuité de la loi de programmation militaire pour les années 1997-2002. La réduction des dépenses de fonctionnement, prévue par cette programmation militaire, est le corollaire naturel de la réduction des effectifs, particulièrement importante dans l'armée de terre. On observera toutefois que la réduction des dépenses de fonctionnement est nettement supérieure à celle des effectifs pour la première annuité de la loi de programmation militaire, qui était fixée à 5,5 % environ. La Marine est également touchée par la réduction des dépenses de fonctionnement, dans des proportions moindres toutefois (- 1,49 %).

En revanche, les dépenses de fonctionnement de la Gendarmerie et de l'armée de l'air augmentent de 4,3 et 4,1 %. Cette évolution n'est que peu surprenante dans la mesure où ces deux armées avaient bénéficié, en cours de gestion, d'ouvertures de crédits, que ce soit par le décret d'avance du 17 octobre 1997 ou par le projet de loi de finances rectificative du 29 décembre 1997.

LES DÉPENSES NETTES DU TITRE III EN 1997

<i>(en millions de francs)</i>								
	Partie 31 « Personnel - Rémunérations d'activité »	Partie 33 « Charges sociales »	Partie 34 « Matériel et fonctionnement des services »	Partie 36 « Subventions de fonctionnement »	Partie 37 « Dépenses diverses »	Total dépenses nettes 1997	Total dépenses nettes 1996	Évolution 1997/1996
Services communs	13 957,804	2 052,843	5 352,385	958,385	1 810,076	24 131,493	23 886,780	+ 1,02 %
Air	10 914,956	1 031,691	4 445,318	25,812	—	16 417,777	16 817,397	- 2,38 %
Forces terrestres	22 677,520	2 199,497	7 266,874	4,785	—	32 148,676	32 080,435	- 2,00 %
Marine	9 162,419	1 033,479	3 247,374	12,649	—	13 455,921	13 808,029	- 2,55 %
Gendarmerie	14 561,347	1 390,836	4 153,869	—	—	20 106,052	20 136,115	- 0,15 %
TOTAL	71 274,046	7 708,346	24 465,820	1 001,631	1 810,076	106 259,919	107 454,756	- 1,11 %
Évolution 1997/1996	1,01 %	7,83%	- 8,74 %	- 2,61 %	- 5,24 %	- 1,11 %	2,11 %	

La Gendarmerie s'est ainsi vue doter en cours de gestion de 450 millions de francs supplémentaires, dont 225 millions de francs pour le fonctionnement des formations, 65 millions de francs en faveur de chapitres systématiquement sous-dotés -notamment celui qui supporte les dépenses liées aux indemnités journalières d'absence temporaires (IJAT)- et 160 millions de francs pour payer les arriérés dus à la compagnie Air France.

L'augmentation des dépenses de fonctionnement de l'armée de l'air est essentiellement imputable à la hausse des dépenses de carburants (+ 33 %). Là encore, cette évolution est liée aux ouvertures de crédits en cours de gestion, qui avaient atteint 354,6 millions de francs.

2. La part croissante du titre III dans le budget de la défense

La baisse apparente des dépenses ordinaires en 1997 ne remet pas en cause la tendance de fond qui régit l'évolution du titre III, en progression constante de 1994 à 1996, comme le fait apparaître la monographie que consacre la Cour des comptes aux dépenses ordinaires militaires, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1997.

· Ainsi, de 1994 à 1997, l'ensemble des dépenses nettes du titre III a augmenté de 2,96 %, comme le montre le tableau suivant. Cette hausse atteint 3,79 %, si l'on rattache à l'exercice 1997 les dépenses qui auraient dû y être imputées.

**LES DÉPENSES NETTES DU TITRE III DU BUDGET
DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE 1994-1997**

<i>(en millions de francs)</i>					
	1994	1995	1996	1997	1997/1994
Première partie « Rémunérations » :	67 654	70 141	70 558	71 273	5,35 %
Évolution	4,45 %	3,68 %	0,59 %	1,01 %	
Troisième partie « Charges sociales » :	6 959	6 957	7 149	7 708	10,76 %
Évolution	4,28 %	- 0,03 %	2,76 %	7,82 %	
Quatrième partie « Fonctionnement courant » :	26 259	25 330	26 809	24 467	- 6,83 %
Évolution	0,64 %	- 3,54 %	5,84 %	- 8,74 %	
Sixième partie « Subventions de fonctionnement » :	923	944	1 029	1 002	8,56 %
Évolution	3,76 %	2,27 %	9,00 %	- 2,63 %	
Septième partie « Dépenses diverses » :	1 911	1 864	1 910	1 810	- 5,29 %
Évolution	- 3,42 %	- 2,46 %	2,47 %	- 5,24 %	
Total titre III	103 706	105 236	107 455	106 260	2,46
Évolution	3,29 %	1,47 %	2,11 %	- 1,12 %	

Source : Cour des comptes

Trois enseignements doivent être tirés de ce tableau :

— il existe un effet de ciseaux très net sur la période considérée entre les dépenses de rémunérations et de charges sociales, qui progressent respectivement de 5,35 % et de 10,76 %, et les dépenses de fonctionnement courant, en diminution de 6,83 % ;

— la hausse des dépenses de rémunérations est constante, quoiqu'en net ralentissement en 1996 et 1997 ;

— les charges sociales progressent très fortement, sans qu'il soit toutefois possible d'identifier précisément les déterminants de cette évolution assez erratique.

· Au sein du budget total de la Défense, la part des dépenses du titre III n'a cessé d'augmenter, notamment depuis 1995, exercice qui s'est caractérisé par une chute importante des dépenses d'investissement. Depuis cet exercice, le titre III représente au moins 58 % du budget de la Défense, comme l'indique le tableau suivant.

**PROGRESSION DES DÉPENSES NETTES DU TITRE III
DANS L'ENSEMBLE DU BUDGET DE LA DÉFENSE**

	1994	1995	1996	1997
Titre III	103,71	105,23	107,45	106,26
Total budget défense	192,18	179,96	184,67	182,25
Part du titre III dans le budget Défense	53,96 %	58,47 %	58,18 %	58,30 %

B. LA BAISSSE MODEREE DES DEPENSES D'EQUIPEMENT

**1. L'évolution du budget d'équipement :
des déterminants complexes**

La hausse des dépenses d'équipement observée en 1996 (+ 4,4 %) ne s'est pas confirmée en 1997, qui voit l'effort d'investissement militaire diminuer de 2,6 %, à 75,99 milliards de francs. Si l'on inclut les transferts, au Commissariat à l'Énergie atomique notamment, les dépenses nettes s'établissent à 83,3 milliards de francs, soit à un niveau très proche de celui de la loi de finances initiale après annulations, qui s'élève à 83,7 milliards de francs. L'évolution des dépenses d'investissement militaires est toutefois plus favorable que celle des dépenses civiles du même type, qui ont diminué de 8,3 % en 1997, l'effort d'investissement de l'Etat diminuant au total de 5,9 %.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES MILITAIRES EN CAPITAL 1996 - 1997

	Dépenses 1996 (en millions de francs)	Taux d'utilisation 1996 (en %)	Dépenses 1997 (en millions de francs)	Évolution 1997/1996 (en millions de francs)	Taux d'utilisation 1997 (en %)
TITRE V					
I. – Services communs	16 166,401	85,73 %	14 567,468	- 1 598,933	83,34 %
II. – Air	19 582,561	96,65 %	19 324,895	- 257,666	93,60 %
III. – Forces terrestres	20 198,609	97,42 %	18 462,385	- 1 736,224	93,47 %
IV. – Marine	19 326,362	94,42 %	20 563,397	1 237,035	95,95 %
V. – Gendarmerie	1 939,484	98,41 %	2 143,165	203,681	98,77 %
Sous-total Titre V	77 213,417	93,83 %	75 061,310	- 2 152,107	92,12 %
Titre VI	784,450	80,22 %	931,970	147,520	72,66 %
TOTAL	77 997,867	93,67 %	75 933,280	- 2 004,587	91,82 %

L'évolution du budget d'investissement militaire en 1997 s'inscrit dans un mouvement global d'érosion, non linéaire, des dépenses d'équipement du budget de la Défense depuis 1993 (- 14,3 %). En définitive, la hausse observée en 1996 s'analyse davantage comme un rattrapage par rapport à l'exercice 1995, catastrophique pour le titre V du budget de la Défense (- 15,5 %), que comme l'amorce d'un retournement de tendance, comme l'illustre le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES EN CAPITAL DEPUIS 1993

<i>(en milliards de francs)</i>										
	1993	1994	Évolution 1994/1993	1995	Évolution 1995/1994	1996	Évolution 1996/1995	1997	Évolution 1997/1996	Évolution 1997/1993
Titre V	88,16	87,75	- 0,5 %	73,90	- 15,8 %	77,21	+ 4,47 %	75,06	- 2,8 %	- 14,9 %
Titre VI	0,5	0,73	+ 45,3 %	0,82	+ 13,0 %	0,78	- 4,87 %	0,93	+ 18,8 %	+ 86 %
Total	88,66	88,48	- 0,2 %	74,72	- 15,5 %	77,99	+ 4,37 %	75,99	- 2,6 %	- 14,3 %

Le taux de consommation des crédits d'équipement est lui-même en baisse de deux points par rapport à la gestion précédente, à 91,8 %, évolution qui contraste avec l'augmentation du taux de consommation des crédits du titre III, très élevé. Sans doute faut-il replacer ce résultat dans le contexte budgétaire très tendu de l'année 1996, qui a conduit à un gel des engagements préjudiciable aux paiements réalisés en 1997.

ÉVOLUTION DES TAUX DE CONSOMMATION DE CRÉDITS

A- PAR TITRE

	<i>(en pourcentage)</i>				
	1993	1994	1995	1996	1997
TITRE III	98,69	98,37	97,40	98,01	98,21
TITRE V	90,45	88,93	86,96	93,83	92,12
TITRE VI	68,14	61,68	76,04	80,22	72,66
Sous-total T. et VI	90,28	88,61	86,82	93,67	91,82
TOTAL GÉNÉRAL	94,56	93,62	92,71	96,14	95,44

B – AUX TITRES V ET VI, PAR ARMÉE ET PAR SERVICE

	<i>(en pourcentage)</i>				
TITRES V - VI	1993	1994	1995	1996	1997
SERVICES COMMUNS					
Titre V	81,25	77,91	74,48	85,73	83,34
Titre VI	67,53	60,01	75,29	80,83	75,20
Total services communs	80,86	77,13	74,52	85,50	82,83
AIR					
Titre V	97,71	94,67	94,94	96,65	93,60
Titre VI	0,00	94,70	96,43	3,64	54,45
Total Air	97,71	94,67	94,94	96,60	93,53
TERRE					
Titre V	87,10	91,80	86,47	97,42	93,47
Titre VI	100,00	100,00	89,29	22,02	17,50
Total Terre	87,11	91,81	86,48	97,39	93,25
MARINE					
Titre V	97,01	91,64	90,67	94,42	95,95
Titre VI	0,00	0,00	94,62	78,33	82,31
Total Marine	97,01	91,64	90,67	94,41	95,94
GENDARMERIE					
Titre V	84,85	89,08	94,16	98,41	98,77
Titre VI	0,00	0,00	70,29	96,38	100,00
Total Gendarmerie	84,85	89,08	93,64	98,37	98,79
TOTAL GÉNÉRAL	90,28	88,61	86,82	93,67	91,82

En effet, les déterminants du taux de consommation des crédits et de l'évolution des dépenses d'investissement sont multiples, le cycle de la dépense publique obéissant, en matière d'équipement, à des contraintes particulières. Sans doute l'impact direct de la régulation budgétaire de l'année en cours est-il important. On remarquera toutefois que cette seule explication est insuffisante, puisqu'elle ne rend pas compte du caractère pluriannuel du cycle de la dépense d'équipement.

Ainsi, entre l'engagement de la dépense et le paiement effectif au fournisseur, le délai est généralement d'au moins un an, en sorte que le niveau des paiements enregistrés pendant un exercice est largement lié au niveau des engagements passés lors des exercices précédents. C'est principalement ainsi que l'on peut expliquer l'évolution du niveau de dépenses nettes du budget d'équipement militaire entre 1996 et 1997 et celui du taux de consommation des crédits. Alors que l'on partait d'un niveau de crédits initiaux sensiblement égal et en dépit d'une régulation budgétaire plus souple en 1997, le montant des dépenses nettes enregistrées en 1997 est inférieur de deux milliards de francs par rapport à 1996. Il faut voir dans cette évolution, d'une part, la conséquence de l'autorisation de consommation des reports de crédits décidée en novembre 1996, qui a permis d'améliorer les dépenses de fin de gestion, et, d'autre part, la marque du plan de refroidissement des engagements décidé dans le dernier trimestre de l'année 1996, dont les premiers effets se ressentent sur les paiements dès 1997.

A cet égard, l'exercice 1997 a permis d'opérer un rattrapage salutaire, un niveau d'engagement convenable de 80 milliards de francs ayant été retrouvé, après les très mauvais résultats enregistrés en 1996 dans ce domaine (61 milliards de francs).

L'amélioration du taux de consommation des crédits d'équipement militaire doit être un objectif constant du ministère de la Défense. Dans cette perspective, votre Rapporteur ne peut que se réjouir de la mise en place, en 1998, de la réforme du système de gestion des crédits d'équipement, et, notamment d'une comptabilité spéciale des investissements et des opérations budgétaires d'investissement, qui permettent d'assurer un véritable suivi de ce type de dépenses.

2. Les commandes globales : l'amorce d'une évolution structurelle de la dépense d'équipement militaire ?

Les bons résultats de l'exercice 1997 en matière d'engagement ne sont pas sans lien avec la passation, pour la première fois, de commandes pluriannuelles globales. Jusqu'à 1997, le ministère de la Défense, par le biais du service fournisseur d'armements, la Délégation Générale pour l'Armement (DGA), pratiquait de façon courante les commandes pluriannuelles, mais seulement pour des opérations d'ampleur limitée ou lorsqu'il s'agissait de commander des ensembles cohérents (développement d'un matériel prototype, fabrication d'un système complet comme un bâtiment naval) dont la réalisation prend plusieurs années. Il est à noter, d'ailleurs, qu'une commande pluriannuelle classique pour le développement du statoréacteur Vesta (programme de développement destiné au successeur de l'ASMP et au missile anti-navire futur successeur de l'Exocet) a été notifiée en 1997.

Conformément aux dispositions de la loi de programmation militaire 1997-2002, c'est en 1997 qu'ont été passées les premières commandes pluriannuelles globales. Il s'agit là d'une évolution majeure, dont les effets bénéfiques se ressentent non seulement pour les entreprises, notamment en matière d'emploi, du fait d'une visibilité de long terme meilleure, mais également pour le ministère de la Défense lui-même. En réunissant à l'engagement plusieurs tranches de fabrication d'un matériel de série, selon un calendrier de réalisation et d'échelonnement des paiements préétabli, l'État obtient des prix plus intéressants. Des économies de coûts et, de ce fait, une efficacité plus grande du titre V devraient en résulter pour le ministère de la Défense.

La nouvelle procédure des commandes pluriannuelles globales a connu un début de mise en application pour cinq programmes : les missiles de croisière air-sol Apache anti-piste et Scalp EG, la torpille franco-italienne MU 90, le missile air-air Mica et les moyens de transmission MTBA de 18 bases aériennes.

LES COMMANDES PLURIANNUELLES EN 1997

	Date de l'accord interministériel	Date de notification	Montant (en millions de francs)	Gain estimé sur devis annuel
Apache anti-piste	24.07.97	28.10.97	1 564	10 %
Mica	24.07.97	17.12.97	1 180	10 %
MU 90	24.07.97	23.12.97	1 819	8 %
Scalp EG	22.12.97	29.12.97	4 208	10 %

MTBA	31.12.97	31.12.97	2 232	12,2 %
------	----------	----------	-------	--------

L'effet attendu de la procédure des commandes globales est une économie sur chaque commande d'au moins 5 %, avec un objectif de 10 %, et une rigidification budgétaire annuelle maximale de 10 %. L'économie obtenue à travers la négociation de ces cinq commandes globales de l'année 1997, qui représentent un montant total de 11 milliards de francs, est estimée à un peu plus de 10 %, alors que la rigidification des budgets due à l'ensemble de ces commandes devrait atteindre un maximum de 1,4 % du titre V défense en 2001, les paiements s'étalant jusqu'en 2007.

*

* *

L'examen de l'effort budgétaire en faveur de la Défense en 1997 confirme les tendances de fond de l'évolution de ce budget.

D'une part, la part relative du budget de la Défense dans les dépenses de l'Etat n'a cessé de baisser depuis 1994, qu'il s'agisse :

— des crédits initiaux, qui représentent 14,45 % du budget de l'Etat en 1994 et 13,29 % en 1997 ;

— des crédits nets, dont la part dans le budget de l'Etat est passée de 11,29 % en 1994 à 9,68 % en 1997 ;

— des dépenses nettes, qui représentent 9,49 % du budget de l'Etat en 1997 contre 10,9 % en 1994.

D'autre part, au sein même du budget de la Défense, on constate un effet de ciseaux entre dépenses ordinaires et dépenses d'équipement, qui traduit non seulement le poids de la régulation budgétaire sur les dépenses d'investissement, mais également, pour partie, les difficultés des gestionnaires du ministère de la Défense à maîtriser l'évolution du titre III.

II — LA GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES : UN CONTEXTE ENCORE TENDU MAIS NÉANMOINS PLUS FAVORABLE

Loin d'être un bloc rigide, la loi de finances initiale est, au contraire, susceptible de multiples modifications législatives ou réglementaires, comme le prévoit l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Il est même nécessaire que puissent intervenir des ajustements en cours d'année, qui permettent de répondre aux événements politiques, aux évolutions économiques ou à tout autre aléa. L'exercice 1997 en témoigne, le budget initialement voté ayant fait l'objet d'aménagements importants, du fait de la réorientation nécessaire des priorités budgétaires en faveur de l'emploi et de l'Europe.

Le ministère de la Défense a, bien évidemment, participé à cette inflexion majeure, au-delà des mouvements de crédits traditionnels et prévisibles dont il est l'objet, notamment au titre III. Il apparaît cependant que, contrairement aux exercices précédents, la régulation budgétaire des crédits militaires a été moins rigide, quoique toujours importante, dans ses modalités comme dans son niveau.

A. LES MOUVEMENTS DE CREDITS AU BUDGET DE LA DÉFENSE EN 1997

Comme lors des exercices précédents, le budget de la Défense a subi, en 1997, des mouvements de crédits d'une très grande ampleur, qui en ont affecté tant la répartition que le montant. L'écart entre les crédits votés en loi de finances initiale et les dépenses nettes de l'exercice s'établit au total à 61,1 milliards de francs, soit 48,37 milliards de francs pour le titre III et 12,7 milliards de francs pour les titres V et VI. Ce chiffre inclut le transfert traditionnel des crédits de pensions au budget des charges communes, soit 51,27 milliards de francs.

BUDGET DE LA DÉFENSE

CRÉDITS VOTÉS, CRÉDITS OUVERTS ET DÉPENSES NETTES DE L'EXERCICE 1997

	<i>(en millions de francs)</i>		
	Dépenses ordinaires	Dépenses en capital	Total
Crédits votés en loi de finances initiale	154 639,4	88 705	243 344,4
Crédits ouverts ou annulés en cours d'exercice			
- Ouverture de crédits			
- Décret d'avance			
- Annulations			
Solde des mouvements			
	+ 604,6	—	+ 604,6
	+ 1 600	—	+ 1 600
	- 204,6	- 5 010	- 5 214,6
	+ 2 000	- 5 010	- 3 010
Crédits votés (après loi de finances rectificative)	156 639,4	83 695	240 334,4
Mouvements de crédits en cours d'exercice			
- Report de l'exercice précédent			
- Fonds de concours			
- Virements (solde)			
- Transferts (solde)			
- Répartition (solde)			
	+ 1 043,2	+ 5 273,5	+ 6 316,7
	+ 2 823,7	+ 1 132,4	+ 3 956,1
	—	—	—
	} - 52 310	- 7 336,8	- 59 646,8
Solde des crédits ouverts	108 196,3	82 764,1	190 960,4

Reports à la gestion suivante	- 898,4	- 6 770,8	- 7 669,2
Situation avant loi de règlement	107 297,9	75 993,3	183 291,2
Ajustement du projet de loi de règlement	- 1 037,9	—	- 1 037,9
DÉPENSES NETTES	106 260	75 993,3	182 253,3

1. Les modifications du montant des crédits

Cinq types de mouvements budgétaires sont susceptibles d'affecter le montant des dotations versées :

- les gels et annulations de crédits ;
- les ouvertures de crédits par loi de finances rectificative ou par décret d'avance ;
- les reports de crédits ;
- les rattachements de fonds de concours ;
- les rétablissements de crédits.

a) Les gels et annulations de crédits en 1997 : une régulation moins rigoureuse

• Après une régulation particulièrement rigoureuse en 1996, les conditions de gestion du ministère de la Défense se sont sensiblement améliorées en 1997.

A partir du 17 mars, 1,8 milliard de francs (soit 210 millions de francs sur le titre III et 1,59 milliard de francs pour les titres V et VI) ont été gelés sur la base d'une lettre du ministère des Finances.

La deuxième étape de la régulation s'est traduite, le 23 avril 1997, par une lettre du directeur du budget fixant un objectif de consommation de 50 % des dotations ouvertes à la fin du premier semestre. Ce dispositif a été appliqué du mois d'avril au mois de juillet par le contrôle financier, sur les crédits du titre V, avec cependant des taux supérieurs aux autres ministères pour tenir compte des forts reports de charges induits par la gestion 1996.

Au début du mois d'août, les modalités de la régulation sont modifiées par une consigne verbale de la direction du budget : désormais, la régulation n'est plus opérée en volume annuel, mais par autorisations d'enveloppes mensuelles. Toutefois, contrairement à 1996, ces enveloppes ne semblent pas avoir eu de valeur impérative.

A partir de septembre, le contrôle financier fixe des autorisations maximales de consommation des crédits mensuelle de 5,2 milliards de francs, puis de 5 milliards de francs en octobre et de 4,7 milliards de francs en novembre. Des objectifs ont par ailleurs été fixés concernant le montant des ordonnancements et des reports.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE AU MONTANT ET À LA RÉPARTITION DES CRÉDITS 1997

A. — PAR TITRE

<i>(en millions de francs)</i>							
	Reports de 1996 à 1997	Reports de 1997 à 1998	Ouvertures	Arrêtés d'annulation	Fonds de concours rattachés	Rétablissement de crédits	Solde des modifications
TITRE III	1 043,157	- 898,490	2 204,600	- 204,602	2 823,692	8 872,217	13 840,574
TITRE V	5 080,061	- 6 420,042	—	- 5 010,011	1 132,400	1 124,629	- 4 092,963
TITRE VI	193,432	- 350,762	—	—	—	—	- 157,330
Sous-total dépenses en capital	5 273,493	- 6 770,804	—	- 5 010,011	1 132,400	1 124,629	- 4 250,293
Total des crédits militaires	6 316,650	- 7 669,294	2 204,600	- 5 214,613	3 956,092	9 996,846	9 590,281

B. — PAR ARMÉE

<i>(en millions de francs)</i>												
	Reports de 96/97	Reports de 97/98	Arrêtés d'annulation	Fonds de concours rattachés	Rétablissement de crédits	Répartitions		Transferts		Virements		Solde net des modifi- cations
						Ouverture	Annulation	Ouverture	Annulation	Ouverture	Annulation	
I.- Commune	3 596,268	- 3 948,203	- 1 507,918	3 011,190	ND	31,077	- 136,960	9,740	- 6 678,949	3,100	- 410,900	ND
II.- Air	736,817	- 1 363,586	- 1 387,070	193,305	ND	46,420	-	177,000	-	159,700	- 0,100	ND
III.- Terre	617,313	- 1 406,161	- 917,822	497,277	ND	173,333	-	10,000	- 23,170	-	- 34,000	ND
IV.- Marine	1 224,249	- 880,424	- 1 318,510	223,993	ND	24,125	-	2,650	- 678,509	-	- 17,800	ND
V.- Gendarmerie	142,003	- 70,920	- 83,293	30,327	ND	170,265	-	-	-	300,000	-	ND

Total des crédits militaires	6 316,650	- 7 669,29	- 5 214,613	3 956,092	9 996,846	445,220	- 136,960	199,390	- 7 380,628	462,800	- 462,800	512,703
-------------------------------------	------------------	-------------------	--------------------	------------------	------------------	----------------	------------------	----------------	--------------------	----------------	------------------	----------------

• Le niveau des annulations opérées sur le budget de la Défense témoigne de cette amélioration des conditions de gestion, même s'il faut souligner qu'avec 67 % du total des annulations de crédits d'investissement (71,91% en 1995 et 60 % en 1996), les crédits militaires apportent une contribution majeure à la maîtrise des finances publiques et aux réorientations budgétaires. Ainsi, le montant total des annulations est très inférieur à celui des années précédentes, à 5,215 milliards de francs contre 11,892 milliards de francs en 1995 et 8,507 milliards de francs en 1996. Notons également que, pour la première fois depuis 1994, le titre III a pris sa part du redéploiement des dépenses publiques, à hauteur de 204,6 millions de francs, part néanmoins marginale puisqu'elle représente moins de 4 % (3,93 %) des annulations totales subies par le budget de la Défense en 1997.

**LES ANNULATIONS DE CRÉDITS
SUR LE BUDGET DE LA DÉFENSE EN 1997**

<i>(en millions de francs)</i>			
	ANNULATIONS	EN % DES CRÉDITS VOTÉS (L.F.)	EN % DES DÉPENSES NETTES
Services communs.....	1 507,918	1,50 %	3,81 %
Air.....	1 387,070	3,76 %	3,88 %
Forces terrestres.....	917,822	1,87 %	1,81 %
Marine.....	1 318,510	3,71 %	3,88 %
Gendarmerie.....	83,293	0,39 %	0,37 %
TOTAL GÉNÉRAL.....	5 214,613	2,14 %	2,86 %

Même si elles baissent fortement par rapport à l'exercice précédent, les annulations opérées en 1997 sur le budget de la Défense ne sont pas sans conséquence.

S'agissant tout d'abord des annulations d'autorisations de programme, qui ont atteint 10,01 milliards de francs, en 1997, le ministère de la Défense souligne que, si ces ajustements avaient été supportés jusqu'alors sans conséquences dommageables pour les programmes, grâce au matelas d'autorisations de programme excédentaires, le niveau de ces autorisations de programme « dormantes » aurait aujourd'hui atteint son étiage. Plus encore, il semble que la procédure des commandes pluriannuelles globales initiée en 1997

ait mis en lumière le problème du niveau des ressources en autorisations de programme sur les chapitres concernés par ce type de commandes.

De la même manière, l'impact des annulations de crédits de paiement sur les programmes ne doit pas être minimisé, quoique difficile à établir. Le ministère de la Défense relève que, de manière générale, si le contenu physique et le respect des standards de fabrication ont pu être préservés, c'est au prix d'un allongement des délais de livraison, voire parfois d'une diminution du nombre d'unités produites. Si l'on examine plus précisément certains programmes, un ralentissement d'activité a effectivement pu être constaté pour :

— le SNLE-NG, qui subit un étalement du programme et un retard de douze mois pour la mise en service ;

— l'hélicoptère Tigre, du fait d'un étalement du programme ;

— le Rafale, qui voit l'industrialisation de la version Air retardée et subit également un étalement de la version Marine ainsi qu'un décalage de six mois de la livraison du simulateur de mission ;

— le char Leclerc, dont les livraisons sont ralenties.

Au vu de ce constat, votre rapporteur souhaite rappeler que l'impact des annulations n'est pas lié à leur seul niveau, mais dépend également des conditions dans lesquelles elles sont mises en œuvre. Du fait de l'organisation spécifique du ministère de la Défense, et notamment de l'existence de gouverneurs de crédits multiples, la seule annonce d'un gel ou d'une annulation par le ministère de l'Économie et des Finances a un effet perturbateur sur la gestion des crédits, la clé de répartition de ces amputations de crédits étant laissée à l'appréciation des responsables du ministère de la Défense et suscitant donc des débats internes importants. Il existe donc un véritable effet de levier en la matière, d'autant plus fort que les gels ou les annulations sont précoces.

b) Les ouvertures de crédits en 1997 : l'abondement traditionnel des dotations ordinaires

L'insuffisance en gestion des crédits ordinaires du budget de la Défense en est devenu un trait caractéristique, tout comme l'est la compensation systématique des ouvertures de crédits au titre III par des annulations sur les titres V et VI. Ainsi, la Défense fait partie des quelque neuf budgets qui ont bénéficié d'ouvertures de crédits supplémentaires en cours de gestion.

C'est d'abord le décret d'avance du 17 octobre 1997 qui a ouvert 1,6 milliard de francs au budget de la défense, soit 1,3 milliard de francs pour les

dépenses de rémunérations, 150 millions de francs pour le fonctionnement de l'armée de l'air, 125 millions de francs pour le fonctionnement de la Gendarmerie, afin de compenser la suppression du fonds de concours autoroutier et, enfin, 25 millions de francs pour la Gendarmerie (IJAT). C'est ensuite la loi de finances rectificative du 29 décembre 1997, qui a ouvert 604,6 millions de francs, soit :

— 400 millions de francs sur le chapitre 31-03 « Air, Terre, Marine et Gendarmerie – Rémunérations des personnels militaires » pour couvrir l'insuffisance des crédits de rémunérations dues aux opérations extérieures, ainsi que les besoins de crédits pour les gendarmes affectés à la surveillance du réseau autoroutier ;

— 204,6 millions de francs sur le chapitre 34-03 « Armée de l'Air – Fonctionnement » qui viennent abonder les crédits de carburants.

Une fois encore, l'ouverture de crédits supplémentaires au titre III du budget de la Défense pose la question du financement des opérations extérieures, question dont il n'est pas besoin de souligner l'actualité. Votre Rapporteur ne reviendra pas sur cette question importante, qu'il a longuement abordée à l'occasion des lois de finances rectificatives pour 1997 et 1998¹, et qui fait l'objet d'un travail approfondi au sein de la Commission de la Défense. Rappelons seulement qu'en 1997, les surcoûts des opérations extérieures se sont élevés à 3,45 milliards de francs, en baisse de 32,95 % par rapport à 1996.

SURCOÛTS DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES EN 1997 PAR THÉÂTRE

<i>En millions de francs</i>	
	1997
Ex- Yougoslavie	1 546
Tchad – République Centrafricaine	1 043
Liban (ONU et ambassade)	96
Divers Afrique	153
Opérations dans la zone maritime des océans (ZMO)	462
Observateurs ONU et opérations autre zone	151

¹ Cf. doc. AN n°485 (26/11/1997) et n°1230 (26/11/1998).

Total	3 451
--------------	--------------

Il convient de noter que c'est à la fin de l'année 1997 qu'ont été prises les premières mesures volontaristes visant à mieux maîtriser les coûts des opérations extérieures. Ainsi, le décret du 1^{er} octobre 1997 a réformé le régime des soldes à l'étranger, tandis qu'était prise la décision de réduire le dispositif français en Afrique et de substituer le système des compagnies tournantes à celui des forces stationnées.

c) Les reports de crédits

Si, au nom du principe d'annualité, les crédits votés non consommés ne sont pas reportables sur l'exercice suivant, l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 aménage cependant quelques exceptions à ce principe rigoureux. Outre le fait qu'il est possible, dans certaines limites et sous certaines conditions, de reporter les crédits ordinaires, le report est de droit pour les crédits de paiement disponibles des titres V et VI.

Depuis quelques années, le budget d'équipement du ministère de la Défense se caractérise par un niveau très élevé des crédits reportés, qui n'est pas sans lien avec la régulation importante qu'il a subie, les reports de crédits, souvent largement imposés, assurant en effet une fonction de réglage fin du niveau final de dépenses nettes et, de ce fait, du déficit budgétaire. Le niveau des reports échappe largement au contrôle du ministère de la Défense puisque c'est le contrôleur financier, sur instruction du Ministre du Budget, qui en assure la modulation au regard des objectifs de déficit. De ce fait, le montant des ordonnances visées par le contrôleur financier en fin de gestion constitue l'une des principales variables d'ajustement des dépenses avant la clôture des opérations budgétaires. La nature des crédits d'équipement –reportables de droit- et leur importance au ministère de la Défense, expliquent l'attention dont ils sont l'objet en fin d'exercice budgétaire.

Le système a toutefois atteint ses limites en 1995, la discordance entre le niveau réel des reports, les objectifs de consommation de ces reports et leur niveau final ayant atteint des proportions telles que c'est la lisibilité même des moyens affectés au budget d'équipement de la Défense qui en était affectée. Votre rapporteur s'était interrogé, à l'occasion de l'avis qu'il avait consacré à la loi de finances rectificative pour 1997², sur la pérennité de l'amélioration qui semblait se dessiner. L'exercice 1996 marquait, en effet, un retour à une

² Doc. AN n°485 du 26 novembre 1997

utilisation des reports plus conforme à l'esprit et à la lettre de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, le niveau atteint par les reports de crédits à l'issue de 1996 correspondant à un palier technique difficilement compressible de 6,6 % des crédits, là où certains ministères civils dépassent les 20 %.

ÉVOLUTION DES REPORTS DE CRÉDITS EN CAPITAL DU BUDGET DE LA DÉFENSE ⁽¹⁾

<i>(en millions de francs)</i>						
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Report de la gestion précédente	9 392,327	9 543,088	11 369,705 (2)	11 089,712	5 273,493	6 770,804
Report à la gestion suivante	9 543,088	11 369,705	11 339,712	5 273,493	6 770,804	5 483,452
Evolution des reports	150,761	1 826,617	- 29,993	- 5 816,219	1 497,311	- 1 287,352
<i>(1) Hors compte de commerce</i>						
<i>(2) Y compris les 250 MF ouverts en gestion 1996 au ministère de l'équipement (aviation civile)</i>						

Deux mesures ont permis de revenir, au début de l'exercice 1997, au niveau de 5,27 milliards de francs de crédits reportés sur les titres V et VI (6,32 milliards de francs au total), soit une diminution de 52,5 % par rapport à la fin de l'exercice 1995 :

— d'une part, deux milliards de francs de crédits prélevés sur le « stock » des crédits de reports ont été annulés alors qu'un montant équivalent de crédits était transféré en faveur du financement de la recherche duale ;

— d'autre part, le budget de la Défense a bénéficié, au mois de novembre 1996, d'un arbitrage favorable du Premier Ministre qui, en autorisant le report de quelques jours de la date limite de délégation de crédits aux gestionnaires, a permis la consommation de 3,7 milliards de francs de crédits ouverts au titre des reports.

A l'issue de l'exercice 1997, le niveau de crédits reportés atteint 7,6 milliards de francs au total, dont 6,77 milliards de francs sur le budget d'équipement, soit une augmentation des crédits reportés de 1,5 milliard de francs, alors que l'objectif initial était de maintenir le seuil incompressible atteint en début d'exercice. Si ce résultat confirme la tendance observée à la fin de l'exercice 1996 d'un retour à une utilisation maîtrisée de cette procédure, il convient toutefois de s'interroger sur les causes de cette augmentation qui ampute d'autant le niveau des dépenses nettes du ministère.

REPORTS DE CRÉDITS EN CAPITAL PAR SECTION

TITRES V ET VI	REPORTS DE 1996 A 1997		REPORTS DE 1997 A 1998		ÉVOLUTION
	En millions de francs	En % des crédits globaux	En millions de francs	En % des crédits globaux	En millions de francs
Services communs	2 865,493	14,50	3 198,928	17,17	333,435
Air	688,711	3,40	1 337,436	6,47	648,725
Forces terrestres	541,604	2,61	1 338,161	6,75	796,557
Marine	1 144,735	5,59	869,574	4,06	- 275,161
Gendarmerie	32,950	1,63	26,705	1,21	- 6,245
Total des crédits militaires	5 273,493	5,37	6 770,804	6,89	1 497,311

Votre rapporteur regrette, avec la Cour des comptes, que le ministère de la Défense n'ait pas bénéficié de l'accélération générale du calendrier de mise à disposition des reports de crédits par le ministère du Budget en faveur des autres ministères. Alors que 92 % des crédits de report avaient fait l'objet d'un arrêté permettant la consommation de ces crédits à la fin du mois de mai, le ministère de la Défense a dû attendre jusqu'au 4 septembre la mise à disposition des reports de crédits d'investissement, à hauteur de 81 %. Cette disponibilité tardive des reports de crédits d'équipement militaire est d'autant plus critiquable qu'elle va à l'encontre des orientations fixées par le Gouvernement de l'avancée générale du calendrier d'arrêtés des comptes de l'Etat.

Au-delà de l'utilisation de la procédure des reports de crédits comme une des modalités de la régulation budgétaire, l'évolution observée dans ce domaine en 1997 porte la marque des difficultés de la gestion précédente, et notamment de l'ampleur excessive du refroidissement des engagements décidés par les gestionnaires en 1996, suite aux annulations subies en 1995. Du fait du très bas niveau d'engagement en 1996, une partie des crédits de paiement disponibles en 1997 n'a pu être utilisée et a dû être reportée sur 1998. Il s'agit là d'une illustration frappante de la spécificité du cycle de la dépense d'investissement militaire.

d) Les rattachements de fonds de concours

Prévue à l'article 19 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, la procédure des fonds de concours constitue une exception au principe de non-affectation des recettes. Elle permet en effet d'affecter à un budget, en cours d'exercice, des crédits «à partir de fonds versés par des personnes morales

ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public ».

En 1997, le produit des fonds de concours rattachés au budget de la Défense a représenté 3,96 milliards de francs, soit 5,77 % de l'ensemble des fonds rattachés au budget de l'Etat, contre 4,1 % en 1995 et 6,1 % en 1996.

FONDS DE CONCOURS RATTACHÉS AU BUDGET DE LA DÉFENSE EN 1997 PAR GOUVERNEUR

<i>(en millions de francs)</i>						
	TITRE III		TITRE V		TOTAL	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Services communs	—	2 470,189	317,702	541,001	317,702	3 011,190
Air	—	75,813	75,813	117,492	117,492	193,305
Terre	3,427	216,945	216,945	280,332	283,759	497,277
Mer	0,725	45,760	45,760	178,233	18,958	223,993
Gendarmerie	—	14,985	14,985	15,342	15,342	30,327
Total	4,152	2 823,692	2 823,692	1 132,400	753,253	3 956,092

Les rattachements au titre III représentent la majeure partie (71,4 %) de ces dotations supplémentaires. Leur structure a fortement évolué par rapport aux exercices précédents, notamment du fait de la suppression du fonds de concours autoroutier qui comptait pour 15 % des crédits rattachés en 1996. Désormais, les recettes provenant des soins dispensés par le service de santé des armées, traditionnellement les plus importantes (71,29 % en 1996) représentent une part écrasante de ces rattachements (81 %), à 2,29 milliards de francs. Les autres sources de rattachement au titre III sont extrêmement variées, la plus importante étant, avec 2,8 % des rattachements, les recettes provenant d'essais effectués par la Défense au profit de tiers autres que les gouvernements étrangers.

Les fonds de concours rattachés aux titres V et VI se sont élevés à 1,132 milliard de francs, soit une diminution de 29,6 % par rapport à 1996. Ceci traduit une nouvelle baisse (27,2 %) par rapport à l'année précédente, qui avait également vu les fonds de concours rattachés aux titres V et VI diminuer fortement. La principale cause de cette évolution est la forte réduction des rattachements liés à la coopération internationale sur les programmes d'armement, qui s'explique notamment par l'avancement des programmes concernés. Il convient encore de relever la baisse des rattachements provenant de la cession

d'actifs du fait de l'application du décret n° 97-191 du 26 février 1997 qui prévoit la répartition des fonds de concours constitué par le produit des aliénations, cessions ou changements d'affectation des immeubles militaires entre le budget général (60 %) et la défense (40 %). Ce dispositif ne s'applique que pour 1997.

Une fois encore, le rattachement des produits des fonds de concours au budget de la Défense a été tardif. La Cour des comptes relève ainsi que, si, pour l'ensemble des dépenses civiles et militaires de l'Etat, les ouvertures de crédits par rattachement de fonds de concours ont été effectuées pour 19,6 % au cours du premier trimestre, 23 % au cours du deuxième trimestre, 27,5 % au cours du troisième trimestre, 24,8 % au cours du 4^{ème} trimestre et 5,2 % au cours de la journée complémentaire, en revanche, au budget de la défense, et notamment sur les titres V et VI, plus de 50 % des crédits ont été rattachés au dernier trimestre.

e) Les rétablissements de crédits

Egalement prévue par l'article 19 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, la procédure de rétablissement de crédits constitue une autre exception au principe de non-affectation des recettes.

En 1997, les rétablissements de crédits sur le budget de la Défense se sont élevés à 9,96 milliards de francs, soit 8,872 milliards de francs sur le titre III et 1,125 milliard de francs sur les titres V et VI.

Comme il est habituel, l'essentiel des rétablissements de crédits est lié au remboursement des dépenses de rémunérations et de charges sociales à la DGA par les comptes de commerce. Ce sont ainsi 6,405 milliards de francs qui ont été remboursés à la DGA à ce titre.

**RÉPARTITION DES RÉTABLISSMENTS DE CRÉDITS
PAR NATURE ET PAR TITRE**

	<i>(en francs)</i>		
	Titre III	Titre V	Total
Règlement des cessions consenties	6 798 635 931	257 090 936	7 055 726 867
Reversement de fonds	852 296 569	486 822 536	1 339 119 105
Changement d'imputation	1 221 284 607	380 715 231	1 601 999 837

2. Les modifications de la répartition des crédits

Trois mouvements sont susceptibles de modifier la répartition des dotations :

- les transferts de crédits ;
- les virements de crédits ;
- les arrêtés de répartition de crédits globaux.

a) Les transferts de crédits

Les transferts de crédits permettent d'assouplir la règle de la spécialité par chapitre budgétaire. Ils ont pour objectif de modifier, non la nature de la dépense, mais le service responsable de la dépense. Il s'agit donc d'une modification qui justifie une procédure par simple arrêté.

En 1997, le solde des transferts de crédits s'établit à 57,8 milliards de francs. Ce solde correspond aux transferts traditionnels au budget des charges communes des crédits de participation aux charges de pension (chapitre 32-97) et à la participation du ministère de la Défense aux charges du fonds spécial des ouvriers d'État (chapitre 32-92).

Une fois encore, la Cour des Comptes relève de nombreux transferts tardifs au titre V du budget de la défense, qui compromettent une bonne utilisation des crédits.

b) Les virements de crédits

Les virements concernant les chapitres du titre III du budget de la défense ont fortement augmenté en 1997, atteignant 465,7 millions de francs alors qu'ils n'étaient que de 37 millions de francs en 1996. C'est essentiellement en faveur de la Gendarmerie qu'ont été ouverts ces crédits de virement, notamment pour permettre le règlement de dettes en matière de loyer et de transport (dettes vis-à-vis de la compagnie Air France), ainsi que pour compléter la dotation insuffisante inscrite en loi de finances initiale pour compenser la suppression du fonds de concours autoroutier. Quant aux virements sur les titres V et VI (101 millions de francs), ils ont eu pour objet de compléter les crédits de l'ONERA (50 millions de francs) ainsi que ceux du service de santé des armées (51 millions de francs).

c) Les répartitions de crédits globaux

Trois catégories de crédits sont susceptibles d'être réparties :

— les crédits « *ouverts pour des dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés* » (article 7 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959) ;

— les crédits pour « *dépenses éventuelles* » (article 10) ;

— les crédits pour « *dépenses accidentelles* » (article 11).

En 1997, 1,84 milliard de francs a fait l'objet d'une répartition au chapitre 31-94 « *provisions pour mesures générales intéressant les personnels* », contre 150,1 millions de francs en 1996.

B. UNE GESTION DES CREDITS D'EQUIPEMENT ASSAINIE MAIS DES TENSIONS TRES FORTES SUR LE TITRE III

Les modalités moins défavorables de la régulation budgétaire en 1997 n'ont pas manqué de se ressentir sur la gestion des crédits budgétaires du ministère de la Défense. Sans doute s'agissait-il là d'une nécessité, après les dysfonctionnements majeurs atteints en 1995 et 1996, notamment en matière de reports de charges et d'intérêts moratoires.

Ce constat global doit toutefois être nuancé. Si la gestion des crédits d'équipement conduit à une amélioration sensible de leur situation, nécessaire à la bonne exécution de la loi de programmation militaire, certaines tensions sont apparues dans la gestion des crédits du titre III, qui témoignent des faiblesses de la prévision initiale, et plus particulièrement de l'absence de couverture de certaines dépenses pourtant récurrentes.

1. Les crédits d'équipement : les symptômes d'une gestion plus saine

L'apparition de reports de charges massifs et le gonflement des intérêts moratoires représentent l'un des phénomènes les plus saillants des gestions récentes. L'exercice 1997 met toutefois fin à ces dérives d'autant plus dangereuses qu'elles obscurcissaient considérablement les conditions de gestion tout en désorganisant le circuit de la dépense d'investissement.

Notion non pertinente au regard des règles du droit budgétaire, dont elle méconnaît l'un des principes majeurs, l'annualité, les reports de charges correspondent à des mandatements qui auraient dû être imputés sur les crédits d'une gestion donnée mais qui ne l'ont été que sur ceux de la gestion suivante. Ce que l'on peut considérer comme une interversion d'exercice doit donc s'apprécier en termes économiques et patrimoniaux, les dépenses du budget suivant étant, *de facto*, obérées par les reports eux-mêmes et par les intérêts moratoires qu'ils suscitent lorsqu'ils correspondent à des retards de paiement effectifs. Derrière la notion globale de reports de charges, qui désigne l'ensemble des dettes impayées au 1^{er} janvier de l'exercice suivant, il convient en effet de distinguer entre les factures en attente normale de paiement – l'administration

disposant d'un délai légal pour acquitter ses dettes – et les retards de paiements générateurs d'intérêts moratoires.

Cette dimension perturbatrice des reports de charges pour la gestion suivante a atteint son paroxysme en 1996, alors que ce sont plus de 12 milliards de francs de charges qui ont été reportés sur cette gestion à l'issue de 1995. S'il est vrai que, sur ce montant, « seulement » 8 milliards de francs correspondaient à de véritables retards de paiement, il n'est cependant nul besoin de souligner la contrainte qui, d'emblée, a pesé sur la gestion 1996 et n'a pas manqué d'être aggravée par des conditions d'exécution tout aussi perturbantes.

Lors de l'examen de la précédente loi de règlement, votre rapporteur avait exprimé le souhait que soit mis fin à ces dysfonctionnements : outre le fait qu'ils obscurcissent l'évaluation des crédits effectivement disponibles pour le mandatement de dépenses correspondant à des engagements nouveaux, ils faussent les conditions d'exécution du budget de l'année suivante, comme l'illustre de façon quasi exemplaire la gestion 1996.

Force est de constater que l'exécution du budget de la Défense en 1997 a répondu à ce souhait. Le caractère relativement modéré de la régulation budgétaire a permis non seulement de réduire mais même d'assainir la situation des reports de charges. Après avoir atteint 12 milliards de francs (soit 8 milliards de francs de véritables retards de paiement) en 1995 et 10,995 milliards de francs (dont 5,8 milliards de francs de retards de paiement) en 1996, ils se sont élevés à 3,217 milliards de francs à l'issue de la gestion 1997, dont 1,2 milliard de francs de retards de paiement au sens strict. On notera que ce dernier chiffre, fourni par le ministère de la défense, est très supérieur à celui fourni par la Cour des comptes (700 millions de francs). La différence provient du fait que la Cour ne disposait pas encore, à la date de rédaction de son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1997, de chiffres définitifs en la matière.

Cette très forte diminution des retards de paiement est imputable à deux facteurs. Tout d'abord, le ministère de la Défense a mis en œuvre une politique très volontariste de traitement des factures, dont les effets sont encore plus sensibles en 1998, la durée moyenne de traitement d'une facture étant passée de 15 jours à 11,6 jours. Au-delà de cette mesure nécessaire à une bonne collaboration entre le ministère de la Défense et ses fournisseurs, notamment les PME-PMI, il faut bien admettre qu'en dépit de ses effets négatifs sur la consommation des crédits en 1997, le plan de refroidissement des engagements mis en œuvre en 1996 a favorablement infléchi l'évolution des arriérés de paiement.

L'évolution du montant des intérêts moratoires versés par le ministère de la Défense fournit un bon indicateur de l'assainissement des conditions de gestion des crédits en capital. Après une progression très importante des intérêts moratoires au cours de la gestion 1996, durant laquelle le ministère de la Défense a payé 811,5 millions de francs de frais financiers, leur montant diminue de 55,4 % en 1997, à 361,5 millions de francs, retrouvant leur niveau de 1994.

**INTÉRÊTS MORATOIRES VERSÉS
PAR LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE DEPUIS 1992**

<i>(en millions de francs)</i>						
	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Total	201,7	410,3	358,7	316	811,6	361,5

Là encore, l'assouplissement des contraintes d'exécution du budget a contribué à ce résultat : malgré les annulations de crédits, les services du ministère de la Défense ont pu disposer, dans une très large mesure, des crédits nécessaires pour assurer leurs paiements. De même, cette évolution porte la trace du plan de refroidissement des engagements mis en œuvre en 1996, dont un des effets a été d'améliorer les échéanciers de paiement. Enfin, sans qu'il soit possible d'en mesurer précisément l'impact, il est certain que la modification du régime juridique des intérêts moratoires, couplée avec l'évolution des conditions économiques générales, a joué un rôle favorable. Trois mesures ont en effet été prises :

— suppression de la TVA sur les intérêts moratoires ;

— modification du taux des intérêts moratoires applicable aux marchés passés antérieurement au 19 décembre 1993, le taux d'intérêt légal majoré de deux points se substituant au taux des obligations cautionnées fixé à 14,5 % depuis 1988 ;

— baisse du taux d'intérêt légal, qui est passé de 6,65 % en 1996 à 3,87 % en 1997.

**BILAN DES INTÉRÊTS MORATOIRES VERSÉS PAR LE
MINISTÈRE DE LA DÉFENSE EN 1997**

	<i>(en millions de francs)</i>		
	Titre III	Titre V	Total
Armée de l'air	10 878	70 779	81 657
Armée de terre	1 979	89 159	91 138
Marine	260	9 549	9 809
Gendarmerie	19	8 155	8 174
Santé	64	597	661
Essences	9	35	44
EMA.	36	26 186	26 222
DAG	820	68 177	68 997
DAG	0	503	503
DSF+DRM+DFP	0	30	30
DGSE	0	335	335
DPSD	0	11	11
DIRCEN	27	260	287
DICOD	0	0	0
Sous-total	14 092	273 776	287 868
Comptes de commerce	ND	ND	73 692
Total	ND	ND	361 500

2. Un exercice difficile pour le titre III

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative, votre rapporteur avait relevé la forte progression des reports de charges sur dépenses ordinaires (+ 44,4 %) de 1995 à 1996, qui s'élevaient au 1^{er} janvier 1997 à 823,3 millions de francs, contre 570 millions de francs au 1^{er} janvier 1996. Il s'était demandé alors si le ministère de la Défense n'était pas « *entré dans un processus de reports (...) qui nécessitera une remise à niveau d'autant plus brutale que la dérive aura été longtemps tolérée* »³. Force est de constater que ces craintes n'étaient pas sans fondement, les reports de charges sur dépenses ordinaires atteignant 3,271 milliards de francs à l'issue

³ Doc. AN n°485, p. 27.

de la gestion 1997, dont 1,963 milliard de francs au titre des dépenses de rémunérations et de charges sociales.

Selon le ministère de la Défense, ces reports de charges seraient essentiellement liés aux surcoûts entraînés par les opérations extérieures, à l'apurement du solde 1996 du fonds de concours autoroutier, supprimé en 1997, et, enfin, à l'absence de ressources complémentaires pour résorber le report de charges de 1996 sur 1997. Il s'agit là d'une situation d'autant plus préoccupante que les ouvertures de crédits (2,2 milliards de francs) en cours de gestion, que ce soit par décret d'avance ou par la loi de finances rectificative du 29 décembre 1997, avaient précisément pour objet de faire face à ces différents types de dépenses. Il faudrait donc en conclure que ces mouvements de crédits positifs en faveur du budget de la Défense auraient seulement permis de faire face aux besoins les plus pressants.

Comme en 1996, ces reports de charges, qui concernent des chapitres de rémunérations et d'alimentation, sont facilités par l'existence de fonds d'avance, cette procédure permettant de s'affranchir de la règle de l'annualité budgétaire, en réglant sur les crédits de l'année suivante (fonds d'avance mis en place en novembre) une partie des reports de charges de l'exercice en cours. La Cour des comptes estime ainsi que, sur ces 3,271 milliards de francs de reports de charges sur dépenses ordinaires, 2,194 sont directement liés à l'existence de cette procédure.

**LES REPORTS DE CHARGES SUR DÉPENSES ORDINAIRES DU
BUDGET DE LA DÉFENSE LIÉS A LA PROCÉDURE DES
FONDS D'AVANCE - 1994 - 1997**

Chapitre	Libellé	1994	1995	1996	1997
31-02	Autres services communs - rémunérations	—	—	90	—
31-03	Armées – rémunérations militaires	477	484	581	1925
34-10	Alimentation	—	—	152	269
Total		547	570	823	2 194

Source : Cour des comptes

Qu'ils correspondent à de véritables insuffisances de crédits en cours d'exécution ou qu'ils aient été parfois utilisés comme une souplesse de gestion, ces reports de charges traduisent des tensions très fortes sur les conditions de gestion du titre III du budget de la Défense, dont témoigne par exemple le taux, très proche de 100 %, de consommation des crédits. Une telle situation n'est

guère supportable à moyen terme, d'autant que, comme le relève la Cour des comptes dans la monographie qu'elle consacre au titre III du budget de la Défense, les marges de gestion sur le budget ordinaire militaire sont relativement faibles, les dépenses de caractère automatique, rémunérations et charges sociales, représentant pratiquement 75 % des dotations budgétaires.

Ces problèmes de fond appellent des solutions appropriées. A cet égard, deux axes de réflexion doivent être privilégiés.

D'une part, le problème du financement des opérations extérieures, qui a motivé, une fois encore, la majeure partie (65 % environ) des ouvertures de crédits, doit être traité. Comme l'a indiqué votre rapporteur précédemment, ce sujet fait l'objet d'une réflexion approfondie au sein de la Commission de la Défense et ne manquera pas d'être abordé lors de la préparation du budget de 2000, alors que la France s'apprête à déployer des troupes au Kosovo dans le cadre de sa participation à la KFOR.

D'autre part, le système des fonds d'avance doit faire l'objet d'un encadrement plus strict. S'il faut le maintenir, puisqu'il est essentiel au bon fonctionnement des unités, qui doivent être en mesure de faire face à leurs besoins quotidiens, notamment en opérations extérieures, il convient toutefois de ne pas en faire l'outil de facilités de gestion non conformes aux règles du droit budgétaire. Une réflexion est d'ailleurs engagée dans ce sens au sein du ministère de la Défense.

III — LES AJUSTEMENTS DE CRÉDITS PROPOSÉS PAR LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT

Les articles 5 et 6 du projet de loi de règlement arrêtent le montant définitif des dépenses militaires.

Deux types d'ajustement interviennent :

- les ouvertures de crédits complémentaires ;
- les annulations de crédits non consommés.

Ces deux mouvements modifient le montant des dotations ainsi qu'il est indiqué dans le tableau ci-après.

<i>(en millions de francs)</i>				
	Situation avant la loi de règlement	Ajustements finaux		Dépenses effectives en 1997
		Ouvertures	Annulations	
Titre III	107 297,9	8,1	- 1 046,1	106 259,9
Titre V	75 061,3	—	—	75 061,3
Titre VI	932	—	—	932
Sous-total titres V et VI	75 993,3	—	—	75 993,3
Total	183 291,2	8,1	- 1 046,1	182 253,2

Les ouvertures de crédit complémentaires viennent abonder pour un montant de 8,064 millions de francs les crédits du chapitre 37 – 91 destinés à couvrir les frais de contentieux et les règlements de dommages. Il s'agit là d'un mouvement traditionnel vers un chapitre doté de crédits évaluatifs.

En l'occurrence, le dépassement de la dotation initiale est la conséquence du paiement d'intérêts moratoires à des techniciens d'étude et de fabrication.

Les annulations de crédits non consommés, dont le tableau ci-après donne le détail, portent sur un montant de 1,046 milliard de francs.

**SITUATION DES CRÉDITS DU TITRE III
A L'ISSUE DE LA GESTION 1997**

<i>(en francs)</i>				
Chapitres	Crédits disponibles fin gestion	Reports de crédits obtenus	Crédits perdus	Nature des reports
31-01	26 472 156	—	26 472 156	
31-02	25 884 871	—	25 884 871	
31-03	25 475 944	—	25 475 944	
31-05	22 578 159	—	22 578 159	
31-94	0	—	0	
31-96	12 010 254	—	12 010 254	
32-92	0	—	0	
32-97	43 078	—	43 078	
33-90	133 656 382	—	133 656 382	
33-91	98 384 845	—	98 384 845	
33-92	28 053 943	—	28 053 943	
34-01	85 467 306	45 000 000	40 467 306	1/10
34-02	892 549 040	637 000 000	255 549 040	FDC
34-03	58 179 344	20 000 000	38 179 344	1/10
34-04	139 044 402	45 000 000	94 044 402	1/10
34-05	73 937 183	0	73 937 183	ETAT H
34-06	44 458 413	43 315 539	1 142 874	1/10
34-07	914 717	900 000	14 717	1/10
34-08	145 640 672	65 000 000	80 640 672	1/10
34-10	76 641 361	15 000 000	61 641 361	1/10
34-20	50 578 356	25 000 000	25 578 356	ETAT H
36-01	4 274 809	2 274 800	2 000 009	1/10
37-31	297 084	0	297 084	ETAT H
37-91	- 8 064 040	0	0	
37-94	0	—	0	

Total	1 936 478 279	898 490 339	1 046 051 980	
	Chapitre déficitaire : 97-91		- 8 064 040	
		Solde	1 037 987 940	

CONCLUSION

Le budget du ministère de la Défense pour 1997 constitue la première annuité de la loi de programmation militaire 1997 – 2002. Réduction du format des armées, recrutement de quelque 10 000 professionnels supplémentaires, financement des mesures d'accompagnement de la professionnalisation : les bases du passage d'une armée mixte vers une armée professionnelle ont été posées. En matière d'équipement également, ce budget a permis de mettre en œuvre les orientations fixées par la loi de programmation militaire, qu'il s'agisse de la priorité donnée aux nouveaux systèmes d'armes ou de l'effort réalisé en matière de renseignement ou de communication.

C'est dans un contexte budgétaire apaisé que ces étapes déterminantes pour l'avenir de notre défense ont pu être amorcées. Les choses n'allaient pourtant pas de soi, après deux exercices marqués par une explosion des reports de charges et des frais financiers payés par le ministère de la Défense. Sans doute cet exercice s'est-il traduit par une stagnation des dépenses militaires, et même par une baisse, limitée, des dépenses d'équipement. Il s'agit là néanmoins d'une gestion satisfaisante, au regard de l'indispensable réorientation des priorités budgétaires, notamment en faveur de l'emploi.

Il n'en reste pas moins que les conditions de gestion du budget de la Défense peuvent encore être améliorées, afin de donner à la dépense militaire toute son efficacité. Ainsi, s'agissant des crédits d'équipement, on ne peut que se réjouir des importantes réformes initiées en 1997, et mises en œuvre pour la plupart dès 1998, notamment dans le cadre de l'instruction interministérielle signée entre le Ministère de l'Economie et des Finances et le ministère de la Défense le 24 avril 1997. Encore faut-il que ces avancées qualitatives ne soient pas obérées par des mesures de régulation trop défavorables.

Si votre rapporteur se réjouit qu'ait été mis fin aux dérives constatées dans la gestion des crédits d'équipement, il souhaite en revanche exprimer sa préoccupation en ce qui concerne les modalités d'exécution du titre III. En effet, c'est de manière chronique qu'apparaissent des insuffisances de gestion sur les dépenses ordinaires du budget de la Défense. La question du financement des

opérations extérieures reste notamment posée, même s'il est vrai que son acuité a diminué en 1997, avec la baisse des surcoûts constatés. L'accroissement des reports de charges sur le titre III témoigne toutefois d'un dysfonctionnement auquel il faut mettre fin de façon urgente. Le déploiement de troupes françaises au Kosovo fournira sans doute l'occasion de poursuivre la réflexion de fond déjà entreprise par la Commission de la Défense sur cette question.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 9 juin 1999, la Commission a examiné, pour avis, sur le rapport de M. François Lamy, le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1997.

Rappelant que la Commission de la Défense rendait depuis six ans maintenant un avis sur les mouvements de crédits intéressant la Défense dans le projet de loi de règlement, **M. François Lamy**, rapporteur pour avis, a fait valoir que la justification initiale de cet exercice, sans doute aride, demeurait valable aujourd'hui, dans la mesure où il permettait de rendre compte des amples variations qui touchent les crédits militaires en cours d'exécution. Il a précisé que l'exercice 1997 n'échappait pas à ce constat.

Le rapporteur pour avis a tout d'abord rappelé le contexte particulier de l'exécution des crédits de cet exercice, dont les déterminants diffèrent sensiblement de ceux des deux gestions précédentes de 1995 et 1996. Trois éléments caractérisent ce contexte :

— le premier est d'ordre politique : l'arrivée de l'actuelle majorité au pouvoir, en juin 1997, s'est traduite par une réorientation des priorités budgétaires. Outre l'amélioration de la situation de l'emploi, le Gouvernement s'était donné pour objectif de réduire les déficits publics afin de boucler un budget que l'on disait pourtant impossible. Pour ce faire, le conseil des Ministres du 19 novembre 1997 a fixé un objectif de réduction du déficit public arrêté en loi de finances initiale de 14,1 milliards de francs ;

— le deuxième déterminant de l'évolution du budget de la Défense en 1997 est d'ordre juridique. Au contraire des deux exercices précédents, l'exercice 1997 s'est déroulé dans le cadre pluriannuel de la loi de programmation militaire 1997-2002 ;

— enfin, le rapporteur pour avis a souligné le poids des exercices 1995 et 1996 sur la gestion en 1997 du budget de la Défense, et plus particulièrement du budget d'équipement militaire. Il a, à ce propos, noté que, du fait du caractère pluriannuel de la dépense d'équipement militaire, qui lui confère une inertie importante, toute décision de régulation prise au cours d'un exercice se ressent lors des exercices suivants. Il a fait observer qu'en conséquence, les errements des exercices 1995 et 1996, notamment la chute des engagements,

l'accroissement des reports de charges et l'alourdissement des frais financiers s'étaient ressentis sur les résultats de l'exécution 1997.

Il a ensuite abordé l'analyse des résultats définitifs du budget de la Défense en 1997, soulignant qu'en dépit de certains dysfonctionnements, cet exercice s'était déroulé dans un contexte plus serein qu'au cours des années précédentes.

M. François Lamy a indiqué que l'effort budgétaire en faveur de la Défense avait été préservé en 1997, les dépenses militaires s'établissant à 182,25 milliards de francs, soit une baisse, en francs courants, de 1,7 %. Il a relevé que cette baisse était imputable à une diminution des dépenses en capital de 2,5 %, ainsi qu'à une réduction des dépenses ordinaires de 1,1 %, phénomène qui se produisait pour la première fois depuis le début de la décennie.

Il a toutefois fait remarquer que la baisse des dépenses ordinaires devait être nuancée, compte tenu de l'analyse de la Cour des Comptes selon laquelle 1,37 milliard de francs de dépenses réalisées en 1997 ont été imputés à l'exercice 1998, par la procédure de recomplètement des fonds d'avance. Dans cette perspective, il convient donc de majorer d'autant les dépenses de l'exercice 1997, la baisse observée au budget de la Défense n'étant alors plus que de 0,99 % en francs courants, soit une stagnation par rapport à 1996.

M. François Lamy a observé que la baisse apparente des dépenses ordinaires militaires en 1997 ne remettait pas en cause la tendance de fond qui régit l'évolution du titre III, en progression constante depuis 1994.

S'agissant des dépenses d'équipement, il a indiqué qu'elles s'établissaient à 76 milliards de francs en 1997, hors transferts, subissant une baisse de 2,5 %. Il a noté que ce résultat pouvait apparaître paradoxal, dans la mesure où, à partir d'un niveau de crédits initial sensiblement semblable à celui de 1996 et en dépit d'une régulation moins défavorable, les dépenses d'équipement baissaient de 2 milliards de francs. Il a toutefois fait remarquer que, d'une part, les rattachements de fonds de concours avaient diminué de 500 millions de francs en 1997, du fait de la réduction des participations étrangères aux programmes en coopération, liée à l'avancement de ces programmes et que, d'autre part, le niveau des paiements en 1997 s'était trouvé obéré par le très faible niveau des engagements du ministère de la Défense en 1996. M. François Lamy a rappelé que, suite à la mise en œuvre d'un plan de « refroidissement » des engagements au cours du dernier trimestre 1996, seulement 60 milliards de francs avaient été engagés en 1996, à comparer au niveau habituel de 80 milliards de francs, d'ailleurs retrouvé en 1997. Il a estimé que le niveau des paiements en 1997

s'était nécessairement ressenti de ce gel des engagements, comme en témoignent la baisse du taux de consommation des crédits et l'augmentation de 2 milliards de francs des reports de crédits sur 1998.

Le rapporteur pour avis a fait observer que, si un niveau normal d'engagement avait pu être retrouvé en 1997, c'était grâce à un environnement budgétaire beaucoup plus favorable. Il a rappelé à cet égard qu'après avoir atteint 12 milliards de francs en 1995 et 8,5 milliards de francs en 1996, les annulations de crédits avaient été limitées en 1997 à 5 milliards de francs sur le budget d'équipement militaire et avaient, de ce fait, eu un impact limité sur les programmes. Dans ces conditions, le ministère de la Défense a pu mener une politique d'apurement efficace des reports de charges sur le budget d'équipement. Il a rappelé qu'en effet, ces reports avaient atteint 12 milliards de francs en 1995 et plus de 10 milliards de francs encore à l'issue de l'exercice 1996, dont 5,8 milliards de francs correspondaient à des retards de paiement générateurs d'intérêts moratoires.

Il a estimé qu'au contraire, l'exercice 1997 marquait le retour à des pratiques de saine gestion, les reports de charges ayant été contenus à 3,2 milliards de francs, dont 1,1 milliard de francs de retards de paiement, à l'issue de cet exercice. Quant au niveau des intérêts moratoires, il a diminué de 55 %, à 361 millions de francs, contre 812 millions de francs en 1996, année record en la matière. Il a, à cet égard, fait observer que l'écart entre le montant des dépenses d'équipement en 1996 et en 1997 était dû, pour 25 %, au paiement de frais financiers.

M. François Lamy a également insisté sur l'efficacité accrue de la dépense d'investissement militaire en 1997, exercice au cours duquel ont été posées les bases de la réforme de la gestion des crédits d'équipement, définies par l'instruction interministérielle signée entre les ministères de la Défense et de l'Economie le 24 avril 1997. Il a ajouté que, de même, la passation des premières commandes globales pluriannuelles en 1997, pour un montant de 11 milliards de francs, représentait un progrès du fait de la lisibilité accrue qu'elles apportaient aux industriels et à l'Etat.

Il a estimé que, si l'exercice 1997 témoignait d'un retour à des conditions normales de gestion des crédits d'équipement, on observait en revanche des tensions importantes sur le titre III. Il a notamment relevé que l'accroissement des reports de charges sur le titre III à l'issue de l'exercice 1997 témoignait de dysfonctionnements importants, 3,2 milliards de francs ayant été reportés sur 1998, dont 1,9 milliard de francs au titre des dépenses de

rémunérations et de charges sociales. Il s'est inquiété de cette évolution qui lui est apparue d'autant plus préoccupante qu'au cours de l'exécution 1997, 2,2 milliards de francs avaient été ouverts sur le titre III pour financer les insuffisances de gestion constatées tant dans les dépenses de rémunération que dans celles de fonctionnement.

Il a jugé que cette situation posait à nouveau la question du financement des opérations extérieures, dont les surcoûts ont pourtant baissé de 33 % en 1997, à 3,45 milliards de francs. Il s'est plus particulièrement interrogé sur l'utilisation par le ministère de la procédure des fonds d'avance, qui permet de mettre à la disposition des unités, dès le mois de novembre, des fonds dont les dépenses sont imputées à l'exercice suivant, afin que ces unités puissent faire face à leurs besoins quotidiens. Selon la Cour des Comptes, 2,1 milliards de francs, soit les 2/3 des reports de charges, sont imputables au recomplètement de ces fonds. Le rapporteur pour avis a indiqué qu'une réflexion était d'ailleurs en cours au ministère de la Défense pour réformer cette procédure.

Concluant son intervention, M. François Lamy a souligné qu'en dépit du délai séparant l'année d'exécution des crédits concernés et l'examen du projet de loi de règlement, la discussion à laquelle il donnait lieu permettait de mettre en lumière d'importants problèmes structurels du budget de la défense. Il a notamment cité l'exemple du financement des opérations extérieures, sujet dont il n'est pas besoin de souligner l'actualité. Il a souhaité que les réformes proposées par le groupe de travail sur la dépense publique, qui visent notamment à accélérer l'examen des lois de règlement en sorte qu'il contribue à préparer le débat sur le budget suivant, voient rapidement le jour et a considéré que l'association de l'examen du projet de loi de règlement et du débat d'orientation budgétaire représentait d'ores et déjà une avancée intéressante.

Faisant remarquer le caractère par nature imprévu des opérations extérieures les plus importantes, **Mme Martine Lignières-Cassou** a insisté sur l'importance des fonds d'avance qui donnent aux armées la souplesse permettant de faire face à des besoins non planifiés d'envoi de troupes à l'étranger, comme ce fut le cas récemment en Macédoine et en Albanie.

Approuvant Mme Martine Lignières-Cassou, **le rapporteur pour avis** a souhaité un meilleur suivi des fonds d'avance. Indiquant que le surcoût global des opérations extérieures, relativement stable au cours des derniers exercices, était compris entre 3 et 3,5 milliards de francs, il a suggéré qu'il soit tenu compte de cet élément dès l'élaboration des lois de finances initiales.

Regrettant l'approche, qu'il a jugée quelque peu polémique, du rapporteur pour avis, **M. Arthur Paecht** a indiqué que son groupe s'abstiendrait.

Le rapporteur pour avis a répondu que son propos lui apparaîtrait peut-être plus indulgent l'année prochaine, lors de l'examen de la loi de règlement relative au budget de 1998.

M. Arthur Paecht a souligné qu'il ne souhaitait pas de l'indulgence mais de la lucidité.

M. Antoine Carré et **M. Gilbert Meyer** ont également estimé que le rapporteur pour avis avait fait preuve d'une sévérité excessive à l'égard de la gestion du Gouvernement précédent, peu propice au consensus sur les questions de défense.

Le rapporteur pour avis a souligné que chacun reconnaissait que l'exécution des budgets de 1995 et 1996 avait été très difficile.

La Commission a alors donné un *avis favorable* à l'adoption du projet de loi.

N°1685. - AVIS de M. François LAMY (*au nom de la commission de la défense*) sur le projet de loi (n° 1277), portant règlement définitif du budget de 1997.