



N° 957

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 juin 2003.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES
sur la mise en œuvre, dans le secteur de la défense,
de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001,
relative aux lois de finances

ET PRESENTE

PAR M. FRANÇOIS CORNUT-GENTILLE,

Député.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
I. — UNE NOUVELLE CONSTITUTION FINANCIERE QUI S'APPLIQUERA COMPLETEMENT A PARTIR DU BUDGET 2006	9
A. LES LIMITES DE L'ORDONNANCE ORGANIQUE DU 2 JANVIER 1959 ET DU DEBAT BUDGETAIRE DANS SA FORME ACTUELLE	9
1. Une technicité source d'opacité	9
2. La régulation budgétaire : confusion et déresponsabilisation	10
3. Une discussion budgétaire plus théâtrale qu'efficace	13
4. Des conclusions de la Cour des comptes insuffisamment prises en considération	14
B. LA LOI ORGANIQUE DU 1 ^{ER} AOUT 2001	15
1. Une nouvelle nomenclature budgétaire qui accroît les marges de manœuvre des gestionnaires : plus de responsabilité	15
<i>a) La mise en place d'une nomenclature par destination des dépenses</i>	15
<i>b) Le maintien, à titre indicatif, d'une nomenclature par nature des dépenses</i>	16
2. La fixation d'objectifs de résultats : plus de performance	18
3. Le renforcement de la portée de l'autorisation parlementaire : plus de transparence	20
<i>a) L'amélioration de l'information des assemblées</i>	20
<i>b) L'accroissement des pouvoirs du Parlement</i>	21
C. NE PAS TOUT ATTENDRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1 ^{ER} AOUT 2001	22
1. Une information des parlementaires qui existe déjà, mais qui est sous-exploitée	22
2. Une mécanique budgétaire qui restera largement administrative si le Parlement ne s'implique pas davantage	23
3. La persistance des mécanismes de régulation budgétaire	24
4. La réforme budgétaire, outil indispensable, mais insuffisant, de la modernisation de l'Etat	24
II. — LES DEFIS POSES PAR LA LOI ORGANIQUE AU MINISTERE DE LA DEFENSE	27
A. L'ENJEU DE LA DEFINITION DES MISSIONS DU MINISTERE DE LA DEFENSE	27
1. L'utilité des concepts de réflexion stratégique	27
2. La problématique des missions de la défense	28
3. Le positionnement par rapport à la construction de la défense européenne	29

B. LES CONSEQUENCES POUR L'ORGANISATION DU MINISTERE DE LA DEFENSE	30
1. Une tendance à une interarmisation accrue	30
2. Des perspectives d'évolution des structures potentiellement importantes	32
a) <i>Quelle répartition des attributions respectives de l'état-major des armées, du secrétariat général pour l'administration et de la délégation générale pour l'armement ?</i>	32
b) <i>Quel rôle pour les trois états-majors des armées ?</i>	33
c) <i>Où positionner les services de renseignement ?</i>	35
3. La mutualisation de moyens concourant à des missions accomplies conjointement avec d'autres ministères	36
a) <i>Le rattachement budgétaire de la gendarmerie nationale</i>	36
b) <i>La gestion des personnels militaires en poste à l'étranger</i>	37
c) <i>La recherche ?</i>	37
4. La place des anciens combattants, du devoir de mémoire et du lien entre les armées et la Nation	38
C. DES QUESTIONS EN SUSPENS EN MATIÈRE DE FONCTIONNEMENT	40
1. Les incidences sur le statut des personnels et les emplois du ministère de la défense	40
2. Les opérations extérieures et la réforme	41
3. Les incertitudes concernant le basculement d'un référentiel comptable à l'autre, à partir du 1 ^{er} janvier 2006	42
4. Vers un recours accru à des modes de financements innovants ?	43
5. Comment envisager les opportunités d'externalisation ?	45
D. LE CALENDRIER DE LA REFORME	45
1. La professionnalisation des armées : une mutation à peine achevée	46
2. Les principales échéances de la préparation de la réforme budgétaire	47
3. Le travail des mois à venir	48
III. — LES DIFFERENTS SCENARIOS DE NOMENCLATURE POUR LE BUDGET DE LA DEFENSE	49
A. L'HYPOTHESE ORGANIQUE : L'APPROCHE DITE « BLEUE »	49
1. L'économie générale du projet	49
2. Un conservatisme misant sur l'efficacité des structures actuelles	50
B. L'HYPOTHESE FONCTIONNELLE : L'APPROCHE DITE « BLANCHE »	51
1. Une vision novatrice et matricielle	51
2. Des inconvénients d'ordre culturel et conceptuel	52
C. LES ORIENTATIONS PRIVILEGIEES	53
1. Les grandes lignes de ce que devrait être la future nomenclature du budget de la défense	53
2. Une présentation qui ne restera pas figée après l'entrée en vigueur de la réforme	55

IV. — LE ROLE DU PARLEMENT DANS LA PREPARATION ET L'APPLICATION DE LA REFORME	57
A. LA NECESSITE POUR LE PARLEMENT DE S'IMPLIQUER DAVANTAGE DANS LA MISE EN PLACE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1 ^{ER} AOUT 2001.....	57
1. Élargir le débat à l'ensemble des commissions et à la séance publique.....	57
2. Participer à la définition des objectifs et des indicateurs.....	58
<i>a) L'expérience du Royaume-Uni</i>	59
<i>b) L'enjeu essentiel de la définition des objectifs</i>	60
<i>c) Le rôle tout aussi majeur des indicateurs de performance</i>	63
B. LES CLES D'UNE EVALUATION EFFICACE.....	64
1. L'assistance de la Cour des comptes et des corps de contrôle internes.....	64
2. La nécessité pour le Parlement d'évaluer les armées en situation opérationnelle.....	65
C. LE ROLE DES COMMISSIONS CHARGEES DE LA DEFENSE.....	66
1. Exercer un contrôle vigilant de l'exécution des crédits, de concert avec les armées et les services concernés.....	66
2. Adapter les modalités du débat budgétaire au sein des commissions de la défense.....	67
<i>a) Revoir le nombre et l'objet des avis budgétaires des commissions de la défense</i>	68
<i>b) Auditionner régulièrement les responsables des différents programmes</i>	69
<i>c) Porter une attention particulière aux expérimentations du ministère de la défense, à l'issue de l'exécution du budget 2004</i>	69
<i>d) Envisager d'émettre de nouveau un avis sur les projets de lois de règlement</i>	70
CONCLUSION	73
TRAVAUX DE LA COMMISSION	75
ANNEXE	79

INTRODUCTION

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, relative aux lois de finances, figure parmi les grandes réformes législatives de la V^{ème} République. Elle touche à l'efficacité même du fonctionnement de l'Etat, en améliorant sensiblement les modalités de la gestion des finances publiques ainsi que leur contrôle.

Texte d'initiative parlementaire ⁽¹⁾, elle est le fruit d'un vote conforme des deux assemblées du Parlement. Ce consensus est d'autant plus significatif qu'il a transcendé les clivages partisans. C'était la condition de la réussite après trente-sept vaines tentatives de réforme. Véritable « *constitution financière de l'Etat* » ⁽²⁾, pour reprendre une expression désormais consacrée, la loi organique du 1^{er} août 2001 remplacera progressivement l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959, qui, en raison de la mise en place des institutions de la V^{ème} République, n'avait ni fait l'objet d'une consultation des assemblées parlementaires, ni été soumise au contrôle du Conseil constitutionnel. Au-delà des modifications de nomenclatures et de procédures budgétaires quelque peu arides pour les profanes, la réforme de 2001 constitue une étape majeure de la modernisation de l'Etat. A ce titre, elle suscite beaucoup d'espoirs.

D'ici l'entrée en vigueur définitive du texte, c'est-à-dire lors de l'élaboration du projet de loi de finances initiale pour 2006, l'ensemble des ministères doit se préparer à cette véritable révolution budgétaire, qui érige la performance et son évaluation en principes de fonctionnement, tout en modifiant complètement les références actuelles. A n'en pas douter, le changement sera tout aussi important pour les parlementaires, lors de la discussion des projets de loi de finances par les assemblées. Le rapporteur d'information, qui a eu l'honneur de présenter à la commission de la défense nationale et des forces armées un avis sur les crédits du titre V du ministère de la défense pour 2003 ⁽³⁾, parle en connaissance de cause.

Quand bien même l'application de tous les mécanismes prévus par la loi organique du 1^{er} août 2001 ne sera pas totale avant un peu plus de deux ans, il s'avère tout à fait justifié d'étudier dès à présent le niveau de préparation du pouvoir exécutif. Le travail en amont est déjà engagé, ce qui signifie que c'est maintenant qu'il convient de se pencher sur la pertinence des choix qui seront arrêtés. Il est normal, voire indispensable, que le Parlement, à l'origine de cette réforme et donc comptable de son succès, soit associé aux réflexions en cours. Rien ne serait plus

(1) Voir à ce sujet la proposition de loi organique relative aux lois de finances, de M. Didier Migaud, (n° 2540, XI^{ème} législature, du 11 juillet 2000).

(2) Cette expression découle de l'intégration, par le Conseil constitutionnel, des textes organiques portant lois de finances dans le « bloc de constitutionnalité », au niveau duquel il exerce son contrôle. Voir à ce sujet les décisions n° 60 DC du 11 août 1960 et n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

(3) Avis n° 260, au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées, sur le projet de loi de finances pour 2003 (tome VIII, crédits d'équipement).

dommageable qu'une mise en œuvre qui soit uniquement le fait des administrations financières ; une implication politique est tout autant indispensable. Il n'est pas non plus inutile de se familiariser sans délai avec le nouveau cadre budgétaire qui s'appliquera avant la fin de cette législature. Les conséquences de la réforme n'en seront que mieux appréciées.

L'objet du présent rapport d'information, dont la commission de la défense a décidé la création le 17 décembre 2002, se bornera au seul ministère de la défense. La tâche n'est pas mince, puisqu'il s'agit du troisième budget de l'Etat, en volume ⁽⁴⁾, et du premier, si l'on considère les investissements ⁽⁵⁾. Au demeurant, la commission des finances, de l'économie générale et du plan a engagé une réflexion sur l'ensemble des ministères, par l'intermédiaire d'une mission d'information composée de MM. Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Charles de Courson et Didier Migaud. Les travaux de cette mission s'organisent autour de trois sujets : la mise en place de la budgétisation par objectifs, la modification de la gestion des emplois publics, la réforme de la comptabilité de l'Etat.

Pour mener son étude, le rapporteur a procédé à de nombreuses auditions de responsables politiques concernés : le Président de l'Assemblée nationale, le rapporteur général de la commission des finances ainsi que la ministre de la défense et le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire. Il a rencontré des fonctionnaires civils et militaires du ministère de la défense, qu'il s'agisse des services du secrétariat général pour l'administration chargés de préparer la mise en œuvre de la loi organique, des chefs d'état-major des armées et de chaque armée, du directeur général de la gendarmerie nationale ou du délégué général pour l'armement. Il a également entendu le directeur de la réforme budgétaire au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le président de la deuxième chambre de la Cour des comptes, sans oublier des personnalités qualifiées. La liste de toutes ces personnes figure en annexe.

De ces entretiens enrichissants, il ressort que le Gouvernement en général, et le ministère de la défense plus particulièrement, ont relevé comme il se doit le défi de la loi organique du 1^{er} août 2001. Il n'en demeure pas moins que certains problèmes restent pendants. Après avoir retracé le cadre général de la réforme, le rapporteur s'attachera à en présenter les tenants et aboutissants pour la défense, tout en explorant quelques pistes de réflexion sur le contrôle du Parlement.

(4) Avec 40,02 milliards d'euros de crédits de paiement aux termes de la loi de finances initiale pour 2003, le budget du ministère de la défense se situe derrière ceux des charges communes (119,44 milliards d'euros) et du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche (68,96 milliards d'euros).

(5) 13,65 milliards d'euros en crédits de paiement, inscrits aux titres V et VI dans la loi de finances initiale pour 2003.

I. — UNE NOUVELLE CONSTITUTION FINANCIERE QUI S'APPLIQUERA COMPLETEMENT A PARTIR DU BUDGET 2006

Le cadre juridique mis en place par la loi organique du 1^{er} août 2001 vise à remédier aux faiblesses du cadre budgétaire actuel : le caractère lacunaire du contrôle des dépenses et la fragmentation du budget de l'Etat. Jusqu'à présent, les résultats des moyens consentis n'étaient pas toujours évalués et le Parlement restait cantonné à une approche quantitative des budgets, en se prononçant essentiellement sur le volume des crédits ainsi que sur leur taux d'évolution et de consommation. Il pouvait difficilement en être autrement, compte tenu de la ventilation du budget de l'Etat en quelque huit cent quarante-huit chapitres, dont quarante-deux pour le seul ministère de la défense.

A. LES LIMITES DE L'ORDONNANCE ORGANIQUE DU 2 JANVIER 1959 ET DU DEBAT BUDGETAIRE DANS SA FORME ACTUELLE

L'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 continuera de régir la présentation des lois de finances jusqu'à l'élaboration du budget pour 2006. Ses dispositions ont une triple origine. Certaines proviennent du droit budgétaire classique qui s'est développé, en France, au cours du XIX^{ème} siècle. C'est le cas des grands principes d'unité, d'universalité, d'annualité du budget, de spécialité des crédits, ainsi que de la règle de l'unité de trésorerie. D'autres sont tirées d'un texte voté à la fin de la IV^{ème} République : le décret du 19 juin 1956, qui a opéré une importante réforme budgétaire et a très largement inspiré les auteurs de l'ordonnance de 1959 en ce qui concerne le contenu des lois de finances et la rationalisation de la procédure budgétaire. Enfin, l'ordonnance organique comporte des dispositions tendant à accroître les pouvoirs financiers du Gouvernement au détriment de la compétence parlementaire.

1. Une technicité source d'opacité

L'ordonnance du 2 janvier 1959 ne concerne, en principe, que les finances de l'Etat. Elle ne s'applique ni aux finances des collectivités locales, ni à celles des établissements publics dotés d'un budget autonome. Cependant, elle contient de nombreuses prescriptions que l'on retrouve au niveau des autres budgets publics et elle édicte quelques règles de portée générale. Ses quarante-six articles sont répartis en trois titres :

— le titre premier, qui ne comporte que deux articles déterminant l'objet et le contenu des lois de finances et énumérant les trois catégories de lois de finances ;

— le titre II, sur les dispositions des lois de finances, qui est le plus long. Il comprend vingt-huit articles répartis en deux chapitres, qui énumèrent les différentes ressources et charges de l'Etat, fixent les règles relatives aux crédits (principe de la spécialité et ses dérogations) ainsi que le principe de l'unité de la trésorerie publique, puis rappellent les grandes règles classiques du droit budgétaire (annualité, unité, universalité), ainsi que leurs exceptions au niveau des dépenses et recettes de l'Etat ;

— le titre III, relatif à la présentation et au vote des projets de loi de finances, qui comprend seize articles répartis également en deux chapitres. Le principe de la présentation du projet de loi de finances de l'année en deux parties distinctes y est réaffirmé et la liste des documents d'information qui doivent l'accompagner est précisée. Le second chapitre énumère plus particulièrement les règles concernant la discussion et le vote des lois de finances.

Il a souvent été fait reproche à l'ordonnance n° 59-2 de ne pas suffisamment favoriser la lisibilité budgétaire, ce qui n'est pas inexact. Aux termes de la nomenclature budgétaire actuelle, les lois de finances se décomposent en titres, chapitres, articles et paragraphes budgétaires. Cet écheveau d'enveloppes financières ne facilite pas toujours la bonne compréhension des dépenses de l'Etat, à moins d'une connaissance technique excellente des arcanes du droit budgétaire. La lisibilité politique des mesures budgétaires s'en trouve altérée, d'où la création à l'initiative du gouvernement de M. Alain Juppé du débat d'orientation budgétaire (DOB), destiné à mettre en perspective le débat budgétaire de l'automne, lequel était malheureusement resté extrêmement technique et inaccessible.

Le constat vaut aussi pour les parlementaires, pourtant supposés contrôler l'objet et la pertinence des dépenses qu'ils autorisent.

La loi organique du 1^{er} août 2001 est heureusement venue rompre avec cette logique, en privilégiant une présentation plus claire et compréhensible.

2. La régulation budgétaire : confusion et déresponsabilisation

Le problème de l'exécution des crédits votés est essentiel, car bien souvent les dotations budgétaires consenties par le Parlement ne sont pas dépensées par les ministères, en raison de mesures de réaffectation, d'annulations ou de gels de crédits, décidées sur proposition du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Pour ce qui concerne le budget de la défense, les mesures de régulation budgétaire qui ont affecté l'exécution de la loi de programmation militaire 1997-2002 ont porté sur un peu plus de 7 milliards d'euros, répartis entre :

— des annulations en gestion régulièrement pratiquées de 1997 à 2001, pour un montant total d'un peu plus de 5,5 milliards d'euros ;

— des charges indues ou nouvelles, supportées sans ouverture des ressources afférentes. On citera à cet égard les transferts du financement de l'entretien programmé des matériels sans virement à due concurrence des ressources du titre III vers le titre V, pour un montant total de 1,36 milliard d'euros, ou encore la contribution au fonds spécial de pensions des ouvriers de l'Etat et des industries de l'Etat (FSPOEIE) en 1999 et 2000, ainsi que les aides à l'exportation pour DCN en 1998 et 1999 et le financement de mesures adoptées en conseil de sécurité intérieure en 2000, qui ont représenté une réduction supplémentaire de 420 millions d'euros.

De tels procédés ne sont pas propres à la dernière loi de programmation militaire, comme l'illustre le tableau suivant, qui retrace les mouvements de crédits de paiement ayant affecté les dépenses d'équipement du ministère de la défense depuis plus d'une décennie.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU TITRE V DEPUIS 1990
(en millions d'euros courants)

Années de gestion	loi de finances initiale	Mouvements en cours de gestion		Crédits ouverts	Dépenses réelles de l'année
		Annulations	Mouvements de crédits de paiement		
1990	15 565,04	- 378,17	- 1 071,02	15 743,10	14 475,21
1991	15 724,81	- 166,39	- 1 031,49	15 883,52	14 237,39
1992	15 692,15	- 792,75	- 1 066,62	15 744,46	14 312,60
1993	15 693,13	- 1 373,69	- 990,68	14 971,88	13 517,04
1994	14 469,78	0,00	- 1 120,49	15 221,37	13 488,04
1995	14 473,37	- 1 813,02	- 1 509,47	13 121,18	11 392,46
1996	13 559,98	- 1 296,89	- 1 504,18	12 694,63	11 890,69
1997	13 522,99	- 763,77	- 1 118,49	12 617,30	11 585,10
1998	12 348,81	- 1 120,48	- 1 155,45	11 343,23	10 509,12
1999	13 110,61	- 1 445,21	- 1 246,84	11 524,84	10 519,38
2000	12 646,44	- 971,57	- 1 297,80	11 637,41	10 688,96
2001	12 718,26	- 926,29	- 1 207,41	11 839,11	10 825,11
2002 *	12 273,92	0,00	- 1 175,08	12 217,07	—

* Au 3 juillet 2002.

Source : ministère de la défense

Le recours trop systématique à des ajustements importants de crédits votés rend difficile tout contrôle *a posteriori*. Surtout, il perturbe parfois gravement l'aboutissement d'investissements majeurs. En repoussant dans le temps certaines commandes relatives à des développements, voire à des livraisons, la capacité opérationnelle des armées se trouve amoindrie. De telles pratiques déjouent aussi toute logique économique et financière en alourdissant le coût d'acquisition des matériels des armées. Si la mesure de régulation est source d'économies à court terme, elle s'avère extrêmement coûteuse pour la collectivité à moyen et à long terme. Elle porte atteinte à la crédibilité de la parole de l'Etat non seulement vis-à-vis des industriels, mais aussi vis-à-vis des personnels du ministère. Elle altère également la place de la France sur la scène internationale.

Trois exemples concrets confirment ce constat : l'avion de combat polyvalent Rafale, le char lourd Leclerc et le porte-avions nucléaire *Charles de Gaulle*.

Dans le premier cas, le projet a subi un retard de neuf ans sur la décennie passée. A titre de rappel, le premier escadron de Rafale de l'armée de l'air devait initialement entrer en service en 1998 et, en contrepartie d'un financement par l'industrie de 25 % des coûts de développement, cette date avait été avancée à 1996 afin de favoriser les exportations. En fait, en raison des attermoissements budgétaires de l'Etat, le premier escadron de l'armée de l'air ne sera opérationnel qu'en 2006 seulement. A la fin de l'année 2000, cinq exemplaires avaient été livrés aux armées, alors qu'il était initialement prévu de leur en fournir cent trente-sept. Tout en imposant au matériel existant, vieillissant, un usage intensif au-delà de sa capacité technologique, cet étalement des livraisons s'est inévitablement répercuté sur le coût supporté par l'armée de l'air et la marine, qui s'est trouvé majoré de quelque 50 %. Il n'a pas été non plus sans conséquence pour l'industriel : la cadence de production est devenue chaotique, mettant en difficulté principalement les sous-traitants ; le potentiel à l'export de l'appareil a été mis à mal en raison non seulement de l'apparition d'offres concurrentes à partir de 1998, mais aussi de doutes sur la volonté de la France de pérenniser ce programme. Par des reports budgétaires successifs, l'Etat a ainsi fragilisé son potentiel de défense et a fait peser des risques économiques majeurs sur les industries de défense.

Pour ce qui concerne le char Leclerc, les chiffres fournis par la Cour des comptes⁽⁶⁾ se passent de commentaires : alors que les objectifs initiaux étaient de commencer les livraisons en 1991 pour un prix unitaire moyen de 2,29 millions d'euros, la première mise en service opérationnel n'a pu être prononcée qu'en novembre 1998 et le coût unitaire complet des 406 chars commandés (en lieu et place des 1 200 prévus) s'élève à 15,91 millions d'euros. La réduction drastique du nombre d'unités livrées est la principale cause de cette dérive des coûts ; il ne faut toutefois pas occulter la responsabilité de l'Etat, qui a exercé en l'occurrence « *un triple rôle d'actionnaire négligent, de prescripteur incohérent et de client exigeant et parfois versatile* », pour reprendre les termes utilisés par MM. Yves Fromion et Jean Diébold, dans un récent rapport d'information sur la situation de Giat Industries⁽⁷⁾.

Enfin, s'agissant du porte-avions *Charles de Gaulle*, le vingt-cinquième rapport du comité des prix de revient des fabrications d'armement a mis en évidence que les étalements de calendrier sont à l'origine d'un dérapage de coûts avoisinant 150 millions d'euros⁽⁸⁾. Cet équipement admis au service actif le 18 mai 2001, soit quinze ans après la décision de son lancement, a ainsi subi un surcoût de 5 %, du seul fait du retard de quatre ans et demi pris lors de sa construction.

Il est donc devenu indispensable que le Parlement soit davantage associé aux décisions de régulation budgétaire.

(6) Cour des comptes, rapport public particulier d'octobre 2001 : « les industries d'armement de l'Etat ».

(7) Rapport d'information n° 474 de MM. Yves Fromion et Jean Diébold : « Giat : un opérateur incontournable dans l'industrie de défense ».

(8) Comité des prix de revient des fabrications d'armement, vingt-cinquième rapport d'ensemble, adopté au cours de la séance du 6 février 2003.

3. Une discussion budgétaire plus théâtrale qu'efficace

Qui n'a pas en mémoire la formule du Président Edgar Faure ⁽⁹⁾ qualifiant la procédure budgétaire de « *litanie, liturgie et léthargie* » ? Ce triptyque est hélas toujours approprié pour définir le mode d'organisation, le déroulement et les effets du débat budgétaire aujourd'hui. Le budget est un instrument qui peut être conçu de manière mécanique, les mesures nouvelles étant extrêmement faibles en proportion. Or, le temps consacré à la préparation du budget est sans commune mesure avec celui alloué au débat et au suivi budgétaires. *A fortiori*, la discussion budgétaire obéit à des règles convenues, également mécaniques, se cantonnant à des considérations locales ou à des intérêts catégoriels.

L'examen du budget de la défense s'inscrit sans doute dans un contexte encore plus particulier, puisque les projets de lois de finances, qui sont censés traduire dans les faits les lois de programmation militaire, n'en tiennent pas compte le plus souvent. Les lois de programmation militaire, qui fixent des objectifs pluriannuels, ont souvent subi des encoches importantes ⁽¹⁰⁾, à tel enseigne qu'elles ont souvent été remplacées par des lois nouvelles tout aussi inappliquées.

Entre 1984 et 2003, six lois de programmation militaire ont été adoptées. Elles portaient respectivement sur les années 1984–1988, 1987–1991, 1990–1993, 1995–2000, 1997–2002 et 2003–2008. Sur l'ensemble de cette période, seule la loi de programmation 1997–2002 a été appliquée, mais au prix d'une revue des programmes en 1998, qui en a sérieusement altéré la pertinence. Aucune des autres lois de programmation militaire précédentes n'a atteint son terme, puisque leur durée d'exécution avoisinait trois ans en moyenne. Chaque fois, la volonté de la représentation nationale a toujours été contournée, sans que le Parlement y puisse grand chose.

De surcroît, les prérogatives parlementaires en matière d'amendement sont strictement encadrées par l'article 40 de la Constitution du 4 octobre 1958, dont les dispositions sont on ne peut plus claires : « *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

Ces dispositions de la Constitution, qui s'appliquent aux amendements parlementaires sur tous les projets ou propositions de loi, sont complétées, en ce qui concerne les amendements aux projets de lois de finances, par l'article 42 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, qui prévoit un régime plus restrictif : « *Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques* ».

(9) *Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale, séance du 19 décembre 1975, p. 10 109.*

(10) *Pour ce qui concerne la loi de programmation militaire 1997–2002, c'est une annuité qui a ainsi manqué aux budgets d'investissement du ministère de la défense, soit 20 % de l'enveloppe initialement votée par le Parlement.*

La marge de manœuvre est d'autant plus étroite que le fait majoritaire inhibe le plus souvent les initiatives. La discussion de la loi de finances pour 2003 est révélatrice : alors que le projet de budget de la défense marquait un virage important, notamment pour les investissements et l'entretien du matériel, les échanges les plus vifs dans l'hémicycle ont porté sur des sujets pour le moins connexes. Les retards du programme A 400 M (6,45 milliards d'euros) et la forte augmentation des crédits d'équipement pour l'année 2003 (13,65 milliards d'euros) ont été finalement assez rapidement évoqués au regard de leur importance. En revanche, les interventions les plus virulentes avaient pour objet une diminution de 10 millions d'euros des frais d'alimentation de l'armée de l'air et une réduction de 1,53 million d'euros des subventions accordées à des organismes chargés de la communication du ministère de la défense. *In fine*, le débat de fond s'en trouve altéré. Mais n'est-ce pas là l'aboutissement d'une logique dont les parlementaires eux-mêmes se sont trop longtemps satisfaits ?

4. Des conclusions de la Cour des comptes insuffisamment prises en considération

Dans un rapport sur la gestion budgétaire et la programmation au ministère de la défense, datant de juin 1997⁽¹¹⁾, la Cour des comptes dressait un constat sévère sur l'opacité du cadre budgétaire du ministère de la défense et les difficultés rencontrées dans l'exécution de ses crédits. La Cour mettait notamment en exergue :

- un cadre budgétaire et comptable qui ne se prête ni à une gestion rigoureuse, ni à des contrôles efficaces ;
- des écarts excessifs entre prévisions et réalisations budgétaires ;
- des méthodes de gestion des crédits défectueuses ;
- des difficultés dans la programmation.

Certes, ce rapport n'est pas resté sans suite, puisque le ministère de la défense a mis en place, à partir de 1998, la comptabilité spéciale des investissements au niveau des ordonnateurs secondaires, avant d'en étendre le principe aux engagements de l'ordonnateur principal. Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2001, la Cour des comptes a d'ailleurs souligné que cette comptabilité « *est un outil pertinent au ministère de la défense, permettant notamment d'effectuer des recherches concernant le stock d'autorisations de programme affectées* »⁽¹²⁾.

Toutes les recommandations de la Cour des comptes n'ont pas pour autant été concrétisées. Pour preuve, la persistance de la pratique, controversée, d'un recours aux fonds d'avance pour financer des dépenses de fonctionnement. Certains des constats de la Cour en 1997 restent valables aujourd'hui, ce qui souligne les

(11) *Cour des comptes, rapport public particulier de juin 1997 : « la gestion budgétaire et la programmation au ministère de la défense ».*

(12) *Cour des comptes, rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2001, point 4 du chapitre II, titre II ; 2002.*

progrès à accomplir dans l'amélioration des procédures budgétaires des ministères. Gageons que l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 contribuera aux changements qui s'avèrent nécessaires.

B. LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOUT 2001

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, relative aux lois de finances, comporte des dispositions qui débordent largement le cadre de la défense, mais qu'il convient d'exposer en raison de leurs incidences concrètes ou potentielles pour ce secteur. Le texte vise à satisfaire des objectifs généraux, qui consistent notamment à réformer en profondeur le cadre de la gestion publique, pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité, et renforcer la transparence des informations budgétaires et la portée de l'autorisation parlementaire, pour améliorer le contrôle des finances publiques.

1. Une nouvelle nomenclature budgétaire qui accroît les marges de manœuvre des gestionnaires : plus de responsabilité

La loi organique relative aux lois de finances prévoit deux types de nomenclatures : le premier, innovant, par destination des politiques ; le second, plus classique, par nature de dépenses. En outre, la globalisation totale des crédits, qui implique la possibilité de transformer des dépenses de fonctionnement en dépenses d'investissement et réciproquement, a conduit à généraliser le mécanisme des crédits de paiement et des autorisations de programme (rebaptisées autorisations d'engagement).

a) La mise en place d'une nomenclature par destination des dépenses

L'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances dispose que les crédits des principaux postes de dépense de l'Etat sont regroupés par « *missions* », relevant chacune « *d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères* ». Ces missions ne pourront être créées que par une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale. Elles sont détaillées en « *programmes* » qui regroupent les crédits d'un ministère « *auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* » et dont les modalités de création ou de suppression ne sont pas explicitées par la loi organique, ce qui laisse une certaine latitude au Parlement en la matière.

En définitive, les missions favoriseront l'identification des orientations de la politique du Gouvernement et les programmes permettront d'en apprécier la concrétisation budgétaire. Il ne saurait être exclu que, du fait de la nature interministérielle de certaines politiques, les missions relèvent de la responsabilité de plusieurs administrations, à l'image de la sécurité intérieure par exemple, qui est assurée par la police nationale et la gendarmerie, toutes deux budgétées sur les crédits de deux ministères différents. En revanche, les programmes seront placés sous l'autorité d'un seul ministre, à des fins de cohérence.

Au stade ultime de la nomenclature budgétaire, les programmes sont déclinés en « *actions* », élément de nomenclature assez vague et supposé préciser les politiques poursuivies et leurs moyens. A la différence des missions et des programmes, la répartition des crédits entre les actions aura un caractère indicatif et non impératif, enlevant au Parlement tout droit de regard effectif, alors même que leur portée pourrait être, selon les cas, importante. La ventilation des crédits en actions ne doit être considérée que comme une prévision d'emploi des crédits des programmes et elle pourra librement être modifiée en cours d'exécution par le Gouvernement.

La loi organique prévoit aussi des « *dotations* » : il s'agit d'unités de crédits finançant des actions auxquelles des objectifs ne peuvent pas être associés. Elles concernent le budget des pouvoirs publics (assemblées du Parlement, présidence de la République, notamment), la provision des augmentations salariales des fonctionnaires, lorsque celles-ci ne sont pas définies précisément dès le projet de loi de finances, et les crédits destinés à faire face à des dépenses accidentelles.

Article 7 de la loi organique n° 2001-692 (extraits)

« I. — Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères.

Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

Toutefois, une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations. De même, une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes :

1° Une dotation pour les dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ;

2° Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus en faisant l'objet d'une évaluation.

II. — Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation.

Les crédits d'un programme ou d'une dotation sont présentés selon les titres mentionnés à l'article 5.

La présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature. »

Comme ses homologues civils, le ministère de la défense est concerné par cette nouvelle nomenclature, qui bouleversera les références actuelles.

b) Le maintien, à titre indicatif, d'une nomenclature par nature des dépenses

L'article 5 de la loi organique du 1^{er} août 2001 maintient l'existence de titres, même si leurs contours seront modifiés. Au nombre de sept au lieu des onze

en vigueur sous l'empire de l'article 6 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, ces titres concernent les dotations des pouvoirs publics, les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement, les charges de la dette de l'Etat, les dépenses d'investissement, les dépenses d'intervention et les dépenses d'opérations financières. L'article 5 de la loi organique établit également une liste des catégories de dépenses figurant dans chaque titre. Au total, les dépenses seront classées selon dix-huit catégories, comme l'illustre l'encadré ci dessous.

Article 5 de la loi organique n° 2001-692

« I. — Les charges budgétaires de l'Etat sont regroupées sous les titres suivants :

- 1° Les dotations des pouvoirs publics ;
- 2° Les dépenses de personnel ;
- 3° Les dépenses de fonctionnement ;
- 4° Les charges de la dette de l'Etat ;
- 5° Les dépenses d'investissement ;
- 6° Les dépenses d'intervention ;
- 7° Les dépenses d'opérations financières.

II. — Les dépenses de personnel comprennent :

- les rémunérations d'activité ;
- les cotisations et contributions sociales ;
- les prestations sociales et allocations diverses.

Les dépenses de fonctionnement comprennent :

- les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel ;
- les subventions pour charges de service public.

Les charges de la dette de l'Etat comprennent :

- les intérêts de la dette financière négociable ;
- les intérêts de la dette financière non négociable ;
- les charges financières diverses.

Les dépenses d'investissement comprennent :

- les dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat ;
- les dépenses pour immobilisations incorporelles de l'Etat.

Les dépenses d'intervention comprennent :

- les transferts aux ménages ;
- les transferts aux entreprises ;
- les transferts aux collectivités territoriales ;
- les transferts aux autres collectivités ;
- les appels en garantie.

Les dépenses d'opérations financières comprennent :

- les prêts et avances ;
- les dotations en fonds propres ;
- les dépenses de participations financières. »

Contrairement à ce qui prévalait depuis 1959, la présentation des crédits par titre deviendra indicative. L'article 7 de la loi organique apporte néanmoins une limite à cette fongibilité, puisqu'il dispose, dans son II, que « *les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature* ». Les crédits de personnel de chaque programme ne pourront donc pas être majorés par des crédits relevant d'un autre titre, alors que le mouvement inverse sera possible. Il s'agit, pour reprendre le terme employé par les rapporteurs du projet de loi organique, d'une « *fongibilité asymétrique* ». Les lois de finances fixeront un plafond d'emplois limitatif par ministère et les crédits

correspondant aux dépenses de personnel concourant à chaque programme seront ouverts sans qu'il soit possible de les majorer en cours d'exercice. Il s'agit là d'une garantie non négligeable en faveur des crédits d'investissement. Nonobstant cette contrainte, les gestionnaires bénéficieront d'une liberté quasi totale pour redéployer les crédits au sein de chaque programme.

Aux termes de l'article 9 de la loi organique, les seuls crédits ouverts sur les programmes qui conservent un caractère évaluatif seront les crédits « *relatifs à la charge de la dette, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat* ».

Il reste que l'existence d'une nouvelle nomenclature par nature de dépenses pose le problème de la non correspondance des actuels titres III, V et VI du budget de la défense avec les titres II, III et V qui sont prévus par la loi organique. En effet, alors que les dépenses de personnel et de fonctionnement courant étaient jusqu'à présent rassemblées au sein du titre III, elles seront dissociées en deux enveloppes, dont l'une, consacrée aux dépenses de personnel, ne sera pas entièrement fongible. De même, alors que les subventions d'investissement accordées par l'Etat sont inscrites au titre VI et comptabilisées parmi les dépenses d'investissement⁽¹³⁾, leur enveloppe devrait à l'avenir être rattachée aux dépenses de fonctionnement. Il en résultera des ajustements qui rendront plus difficile l'appréciation de la variation des moyens, au moment de l'entrée en vigueur du nouveau système.

2. La fixation d'objectifs de résultats : plus de performance

La globalisation et la fongibilité des crédits ont pour corollaire un certain nombre de contreparties exigées des ministères. Les gestionnaires de programmes devront s'engager sur des objectifs et rendre compte chaque année des résultats obtenus. La loi organique du 1^{er} août 2001 fait d'ailleurs obligation aux services de l'Etat de mettre en place une comptabilité permettant de mesurer et d'analyser les coûts.

Il est en effet prévu, à son article premier, que les lois de finances « *déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire qui en résulte. Elles tiennent compte [...] des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent* ». De même, les programmes regroupent les crédits nécessaires à la mise en œuvre d'actions auxquelles « *sont associés des objectifs précis et des résultats attendus, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

Aux termes de l'article 51 de la loi organique, les annexes explicatives pour chaque ministère qui accompagneront les projets de lois de finances devront être complétées par un projet annuel de performances précisant, notamment, « *la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats*

(13) Le principe de ce basculement n'est pas contestable, car si les crédits du titre VI financent une partie des recherches du centre national d'études spatiales (CNES) et de celles de l'office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), ils contribuent également au fonctionnement des musées de l'armée, de la marine ou de l'air et de l'espace, pour ne citer que ces quelques cas.

obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ». Symétriquement, l'article 54 dispose que seront joints au projet de loi de règlement des « *rapports annuels de performance* », faisant connaître « *par programme les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés [...], la gestion des autorisations d'emplois* ».

Cette évaluation des résultats de la gestion publique soulève la question des critères retenus pour apprécier la performance des dépenses engagées. Dans le cas de la défense, ministère régalien par définition, il ne sera pas possible de mesurer la productivité, au sens économique du terme, des dépenses. L'efficacité se mesurera donc à l'aune d'autres paramètres.

Un « *chaînage vertueux* » devrait s'instituer entre la loi de règlement du budget exécuté et la loi de finances de l'année postérieure à celui-ci, rompant avec les pratiques budgétaires actuelles. L'analyse de l'efficacité des crédits utilisés et des résultats obtenus pour chaque programme sera placée au cœur du débat sur l'allocation des crédits au titre de l'année à venir lors de l'examen du projet de loi de finances. À cette fin, l'article 46 de la loi organique fixe au 1^{er} juin la date limite de dépôt du projet de loi de règlement du budget exécuté. En outre, l'article 41 interdit de mettre en discussion le projet de loi de finances devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, du projet de loi de règlement de l'année antérieure. Enfin, au cours du dernier trimestre de chaque session ordinaire, le Gouvernement devra, lors du débat d'orientation budgétaire, communiquer la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun des programmes, tels qu'il les envisagera pour le prochain projet de loi de finances.

En corollaire de cette plus grande marge de manœuvre donnée aux gestionnaires dans les mouvements de crédits au sein de chaque programme, la loi organique réduit les possibilités de modifier réglementairement les enveloppes votées. Ainsi, les virements, qui modifient la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère, ne pourront pas dépasser 2 % des crédits initiaux de chacun des programmes. Par ailleurs, le montant global des annulations de crédits ne devra pas excéder 1,5 % des crédits ouverts. Enfin, le total des reports de crédits de paiement ne pourra pas s'élever à plus de 3 % des crédits initiaux de chaque programme.

Le ministère de la défense, qui a trop souvent été victime de mesures de régulation budgétaire ces dernières années, tirera profit de ces dispositions bienvenues : désormais, il ne sera plus possible de geler des enveloppes de crédits d'équipement aussi importantes que par le passé. Rappelons que les annulations de crédits inscrits au titre V du budget de la défense ont représenté 12,5 % de l'enveloppe totale en 1995, 11 % en 1999, et 7,3 % en 2001, soit des proportions bien supérieures aux 1,5 % des crédits ouverts tels que prévus par la loi organique du 1er août 2001.

3. Le renforcement de la portée de l'autorisation parlementaire : plus de transparence

L'amélioration de la transparence budgétaire et la revalorisation du rôle du Parlement dans la procédure sont au nombre des ambitions qui ont présidé à l'adoption de la loi organique du 1^{er} août 2001. Ces objectifs participent de la recherche d'une efficacité accrue de la dépense publique. Il est cependant regrettable que l'essentiel des nouveaux pouvoirs conférés par la loi organique échoie aux commissions des finances des assemblées, qui ne sont pas les seules à exercer une mission de contrôle de l'action gouvernementale. Dans le cas de la défense, sujet spécifique s'il en est, il eût été sans doute utile d'associer plus étroitement, d'une manière ou d'une autre, les commissions en charge de ce secteur.

a) L'amélioration de l'information des assemblées

Au stade de la préparation de la loi de finances, un rapport d'orientation budgétaire devra désormais indiquer la liste des missions, des programmes et des indicateurs envisagés pour l'année suivante.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe des délais impératifs en matière de questionnaires parlementaires qui doivent être adressés avant le 10 juillet de chaque année. Les réponses seront renvoyées aux rapporteurs huit jours après le premier mardi d'octobre. Cette disposition vaut tout autant pour les rapporteurs des commissions saisies pour avis que pour les rapporteurs spéciaux des commissions des finances.

Par ailleurs, le projet de loi de règlement s'accompagnera du compte général de l'Etat et d'une évaluation des engagements, hors bilan de l'Etat. La Cour des comptes se trouvera investie d'une nouvelle mission de certification des comptes de l'Etat et le Parlement approuvera, dans la loi de règlement, le compte de résultat de l'exercice, établi selon le principe de la constatation des droits et obligations. Cette disposition, dans le cas spécifique du ministère de la défense, permettra aux parlementaires de mieux apprécier le taux d'exécution réel des crédits votés, ce qui constitue une avancée non négligeable par rapport à la situation antérieure, marquée par une information plus parcellaire.

Enfin, le Parlement sera associé plus étroitement à l'exécution budgétaire, grâce notamment à :

— une information des commissions des finances sur les motifs des dépassements de crédits évaluatifs et sur les perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année ;

— la transmission aux commissions des finances et aux commissions concernées des décrets de virement et de transfert, avant leur signature ;

— la communication aux mêmes commissions des décrets d'annulation de crédits.

Ces deux dernières dispositions sont importantes et elles concernent au premier chef la défense. Les décrets de virement, de transfert et d'annulation de crédits ont trop souvent pénalisé le budget du ministère de la défense pour que l'on ne se réjouisse pas qu'une information préalable permette désormais aux commissions de la défense des assemblées d'évaluer les incidences concrètes des décisions budgétaires défavorables qu'un Gouvernement pourrait être tenté de prendre. Il s'agit là d'une mesure d'autant plus satisfaisante qu'elle associe au contrôle l'ensemble des parlementaires concernés. C'est la fin du fait budgétaire accompli.

b) L'accroissement des pouvoirs du Parlement

La loi organique n° 2001-692 accroît sensiblement les moyens dont dispose le Parlement pour exercer son rôle essentiel dans l'adoption des lois de finances.

En matière de vote des crédits, la loi organique du 1^{er} août 2001 précise les règles relatives au droit d'amendement, fixées par l'article 40 de la Constitution de 1958. Aux termes de l'article 47 de la loi organique, la notion de « *charge publique* » de l'article 40 de la Constitution sera opposable, « *s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits* », au niveau de la mission. Il en résulte que seront recevables les amendements parlementaires modifiant, au sein d'une mission, la répartition des crédits entre programmes, ce qui est un progrès très significatif. L'article 7 de la loi organique dispose toutefois que la création d'une mission ne pourra résulter que d'une initiative gouvernementale.

Tous les parlementaires pourront ainsi présenter des amendements de redéploiement de crédits entre programmes, à la condition qu'ils ne modifient pas l'équilibre budgétaire des missions. La structure du budget en missions et programmes sera un garde-fou contre les amendements circonstanciels et les cavaliers budgétaires. Il reste que tout amendement de redéploiement au sein même des programmes aura une portée très limitée dans les faits, les dotations des actions n'étant qu'indicatives et ne présentant aucun caractère contraignant pour le Gouvernement.

La loi organique redéfinit aussi les missions des commissions des finances des assemblées, en les investissant du suivi et du contrôle de l'exécution des lois de finances, tout en leur permettant de procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques.

Pour mener à bien cette mission, leurs présidents, rapporteurs généraux et rapporteurs spéciaux disposeront de pouvoirs élargis, tels que :

— le droit d'accès à tout renseignement et document d'ordre financier et administratif ;

— l'audition de toute personne dont le témoignage apparaît nécessaire, le secret professionnel étant levé à cette occasion ;

— la possibilité de demander à la Cour des comptes de réaliser toute enquête, dont les conclusions devront être remises dans un délai de huit mois.

En outre, une procédure de référé est désormais prévue : saisi par le président d'une commission des finances, en cas de non communication de renseignements demandés dans le cadre d'une mission de contrôle ou d'évaluation, le juge administratif pourra ordonner, en référé, à une personne morale investie des prérogatives de puissance publique la communication sous astreintes des informations demandées. On peut ici regretter que les commissions permanentes autres que celles des finances n'aient pas vu leurs pouvoirs s'accroître, notamment en matière de saisine de la Cour des comptes et de droit d'accès à l'information. Mais peut-être faudrait-il augmenter le nombre des commissions permanentes avant d'en élargir les compétences ?

C. NE PAS TOUT ATTENDRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001

Il serait hasardeux de croire que l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances va d'elle-même conduire à une revalorisation effective du contrôle budgétaire du Parlement. Les conséquences de la réforme dépendront pour une large part de la mobilisation des parlementaires et de leur volonté de se saisir des nouveaux instruments mis à leur disposition. A bien des égards, s'ils utilisaient déjà la totalité de leurs prérogatives, leur travail serait plus efficace et leurs remarques sans doute davantage écoutées des gouvernements successifs.

1. Une information des parlementaires qui existe déjà, mais qui est sous-exploitée

D'ores et déjà, députés et sénateurs ont accès à un certain nombre d'informations pour examiner, de manière la plus éclairée possible, les projets de lois de finances. Le volume de la littérature budgétaire annuellement à la disposition du Parlement est impressionnant. Lors de la discussion budgétaire, les rapporteurs spéciaux des commissions des finances et les rapporteurs pour avis des commissions concernées peuvent s'appuyer sur les réponses aux questionnaires qu'ils adressent aux ministères au début de l'été (avant le 10 juillet, depuis l'adoption de la loi organique du 1^{er} août 2001). Ils peuvent également consulter les fascicules budgétaires bleus, qui détaillent la ventilation des crédits telle qu'elle est proposée par le Gouvernement dans son projet.

Ces informations créent indéniablement un lien de dépendance à l'égard des administrations des ministères. Les rapporteurs peuvent néanmoins auditionner qui bon leur semble. En outre, aux termes de l'article 164-IV de l'ordonnance du 30 décembre 1958⁽¹⁴⁾, les rapporteurs spéciaux des commissions des finances des deux assemblées « *suivent et contrôlent de façon permanente, sur pièces et sur place, l'emploi des crédits inscrits au budget* » des départements ministériels pour lesquels ils ont été désignés.

Ces moyens s'ajoutent aux travaux effectués au sein de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de la commission des finances de l'Assemblée nationale et aux rapports d'information. Le cas du secteur de la défense offre, à cet

(14) Ordonnance n° 58-1374 portant loi de finances pour 1959.

égard, de nombreuses illustrations du bien-fondé des travaux du Parlement. Qu'il s'agisse de l'audit de l'état des matériels effectué par M. Gilbert Meyer⁽¹⁵⁾ ou de l'état des lieux de M. Christian Ménard⁽¹⁶⁾ sur le service de santé des armées, en 2002, la commission de la défense nationale et des forces armées a eu l'occasion de formuler un certain nombre de recommandations importantes. Ces rapports auraient mérité d'être débattus en présence des ministres concernés.

Le ministère de la défense a accordé le plus grand cas à ces rapports d'information, comme l'a démontré la priorité affichée par la loi de programmation militaire 2003-2008 en faveur du maintien en condition opérationnelle des équipements et des recrutements du service de santé des armées. Il appartiendra aux commissions de la défense de l'Assemblée nationale et du Sénat de poursuivre ce travail d'aiguillon du pouvoir exécutif.

2. Une mécanique budgétaire qui restera largement administrative si le Parlement ne s'implique pas davantage

Le budget est un instrument qui peut être conçu de manière technique, en excluant tout regard critique. D'ores et déjà, l'intervention du Parlement sur les réflexions en amont de la préparation budgétaire est quasi inexistante. A l'exception du débat d'orientation budgétaire, institué par le gouvernement de M. Alain Juppé et institutionnalisé par la loi organique du 1^{er} août 2001, il n'existe aucune forme d'association des parlementaires aux travaux préalables à l'élaboration du projet de loi de finances initiale.

Cette mainmise administrative sur la procédure budgétaire devrait perdurer, d'autant plus que la mise en œuvre de la loi organique a essentiellement été prise en charge, jusqu'à présent, par les directions de la réforme budgétaire et du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et les directions des affaires financières de chaque ministère. Cette étape technique, pour indispensable qu'elle soit, devra pourtant être confrontée à une approche politique, sous peine de voir l'objectif de la réforme considérablement biaisé.

Le Parlement ayant souhaité se doter de la loi organique relative aux lois de finances, c'est à lui de faire en sorte qu'elle soit le reflet d'une ambition politique. Il devra donc se prononcer sur la pertinence de la nouvelle nomenclature budgétaire et formuler des avis, voire des critiques. Les relations entre les parlementaires et les ministères sont appelées à connaître une phase nouvelle, sur la base d'un partenariat fondé sur le souci de l'intérêt général et non sur la recherche d'effets d'annonce.

De même, à la différence des pays anglo-saxons, le poids institutionnel du Parlement français sur le fonctionnement de l'administration n'est pas assez important. Certes, les administrations rendent compte de plus en plus fréquemment aux parlementaires, mais cela reste insuffisant. En la matière, c'est un changement des pratiques, non des textes juridiques, qui s'impose. Peut-être sommes-nous à l'aube d'un nouveau parlementarisme raisonné, non plus bridé ni exacerbé ?

(15) Rapport d'information n° 328 : « L'entretien des matériels : un sursaut nécessaire ».

(16) Rapport d'information n° 335 : « Le service de santé des armées : une décennie de transition ».

3. La persistance des mécanismes de régulation budgétaire

La loi organique du 1^{er} août 2001 ne met pas un terme aux procédures de régulation budgétaire à la disposition du Gouvernement, loin s'en faut. Les mécanismes de gel, de virement, de report et d'annulation de crédits sont nécessaires à un minimum de flexibilité de gestion des crédits de l'Etat ; pour cette raison, ils ne sauraient être remis en cause. La loi organique a néanmoins fortement encadré ces procédures.

Pour éviter de reproduire les mêmes erreurs que par le passé, c'est-à-dire l'étalement des grands projets d'équipement qui a conduit à des surcoûts significatifs et qui est contraire à l'efficacité même de la dépense publique, les parlementaires suivant les questions de défense devront rester vigilants.

Certes, il ne saurait être exclu *a priori* que le ministre de la défense, si le chef de l'Etat, chef des armées, en décidait ainsi, soit solidaire de l'effort national pour redresser la situation des finances publiques. Il ne faut pas exclure que des encoches puissent être décidées ; cependant, dans un tel cas de figure, le Parlement devra être informé suffisamment à l'avance, afin de pouvoir participer à la réflexion sur les équipements ou les investissements plus particulièrement concernés.

4. La réforme budgétaire, outil indispensable, mais insuffisant, de la modernisation de l'Etat

La réforme budgétaire vient à l'appui de la modernisation de l'Etat, car le levier financier est indispensable à toute réforme. En 1994, la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, présidée par M. Jean Picq n'avait pas poussé l'audace jusqu'à proposer une révision de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 sur les lois de finances. Elle avait néanmoins formulé des recommandations très vigoureuses pour moderniser l'exercice budgétaire en appelant à une réduction de la dépense, en proposant une transformation profonde du calendrier et de la méthode de discussion budgétaire et en invitant à responsabiliser les ministres dans l'exécution de leurs budgets, à améliorer la programmation budgétaire ou encore à encourager les gestionnaires à réaliser des économies.

Il est clair que la loi organique du 1^{er} août 2001, qui va plus loin sur les principes, est susceptible d'avoir de grandes incidences sur la réforme de l'Etat. Incitant chaque ministre à repenser son action par objectifs et par programmes et à y adapter les moyens budgétaires de son ministère, elle peut éventuellement conduire à une réforme des structures, sous réserve qu'elle soit bien interprétée par l'ensemble des acteurs concernés comme un moyen de repenser les politiques publiques.

Parce qu'elle ne saurait se cantonner au remodelage de l'organisation des ministères, qui relève davantage de la réforme administrative, la réforme de l'Etat dépasse le seul cadre de la loi organique relative aux lois de finances. Son enjeu doit donc être resitué dans un contexte plus général. Placer la modernisation de l'Etat sous le seul prisme de la réforme budgétaire revient à réduire le débat à une simple discussion autour du volume des crédits et de la fonction publique, comme l'ont

attesté certaines interventions tenues lors du débat à l'Assemblée nationale sur la maîtrise des dépenses publiques, le 8 avril 2003.

En premier lieu, du point de vue de l'architecture des pouvoirs publics, il apparaît indispensable d'associer davantage le Parlement à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat. La vision française de l'Etat se borne trop souvent aux limites du pouvoir exécutif ; or, rien ne peut se faire si la réforme de l'Etat reste la seule affaire des fonctionnaires.

En second lieu, l'Etat ne doit pas être coupé de sa traduction locale et des réalités européennes. A cet égard, le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin a pris la mesure de l'importance de la décentralisation pour réformer l'Etat ; il s'agit, aujourd'hui, d'un processus majeur et incontournable. Cette redistribution des pouvoirs ne doit pas s'abstraire du renforcement du rôle des institutions européennes. Il sera indispensable à cet égard de bien mesurer les conséquences qui seront données par les chefs d'Etat et de gouvernements de l'Union européenne aux travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe. D'ores et déjà, il ne serait certainement pas inutile que les ministères dressent, dans leurs domaines de responsabilité respectifs, un bilan de leurs compétences propres et partagées avec l'Union européenne. La mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat avait déjà proposé une telle mesure ; il apparaît nécessaire, sinon urgent, de suivre cette recommandation dans les mois à venir.

En définitive, la loi organique relative aux lois de finances est un outil de modernisation de l'Etat, mais celle-ci ne saurait se résumer à de simples questions budgétaires. Une telle approche réduirait l'Etat à un Léviathan budgétaire, ce qu'il n'est assurément pas.

II. — LES DEFIS POSES PAR LA LOI ORGANIQUE AU MINISTERE DE LA DEFENSE

Dans l'ensemble, les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 constituent une avancée significative sur la voie d'une gestion plus moderne et adaptée des moyens de l'Etat. Mais le succès de cette réforme, encore largement virtuelle dans ses effets, dépend pour une large part de la bonne préparation de tous les ministères à ce changement très important. Dans cette perspective, le rapporteur s'est attaché à étudier les problèmes qui se posent plus particulièrement au ministère de la défense.

A. L'ENJEU DE LA DEFINITION DES MISSIONS DU MINISTERE DE LA DEFENSE

D'un point de vue méthodologique, la réforme budgétaire induite par la loi organique du 1^{er} août 2001 doit conduire à s'interroger en priorité sur les finalités politiques de l'action de chaque ministère et non sur l'adaptation des structures existantes à la nouvelle nomenclature. Pour cette raison, il est indispensable d'ouvrir le débat sur les missions à accomplir avant de les transcrire en missions budgétaires.

1. L'utilité des concepts de réflexion stratégique

Force est de constater que les questions de défense bénéficient de l'apport de riches contributions intellectuelles. La réflexion stratégique est une constante du ministère de la défense. Le document stratégique qui lui sert de référence est le Livre blanc sur la défense de 1994, qui a évalué l'adéquation de l'organisation de la défense à la réalité des menaces⁽¹⁷⁾. En l'occurrence, ce travail de réflexion stratégique, s'il est daté, reste complètement d'actualité. L'évaluation des menaces pesant sur la France y est pertinente, la montée du risque terroriste et des dangers transnationaux étant mise en exergue. De même, l'identification des principaux objectifs de la politique de défense et les missions des armées qui en découlent procèdent d'une analyse étayée et approfondie.

La question s'est posée, lors de l'examen du projet de loi de programmation militaire 2003-2008, d'envisager la rédaction d'un nouveau livre blanc. Personne ne conteste certaines obsolescences du texte de 1994, qui ne remettait pas en cause la conscription ; néanmoins, le Parlement n'a pas souhaité que ce cadre conceptuel fasse l'objet de modifications, car il correspond à une vision très claire des missions et du cadre d'intervention des troupes françaises. De surcroît, le volet stratégique du rapport annexé à la loi de programmation militaire 2003-2008 est complètement actualisé.

(17) Certains des alliés de la France réfléchissent aussi, depuis plusieurs années, sur les enjeux stratégiques et ils ont commencé à actualiser leur doctrine. Les Etats-Unis ont mené depuis deux ans un travail conceptuel important, avec la publication de la quadriennale *posture review*, de la *nuclear posture review* et de la *national security strategy*, tandis que les Britanniques ont réactualisé la *strategic defense review* qui date de 1998.

Le Livre blanc de 1994 assigne trois missions fondamentales à la politique de défense française :

— défendre les intérêts de la France, qu'ils soient vitaux (ce qui justifie la dissuasion nucléaire), stratégiques (qui concernent la sécurité des abords du pays et de ses approvisionnements énergétiques ou ses échanges commerciaux), ou qu'ils correspondent au rang international de la France (ce qui implique une capacité de projection de forces sur un théâtre de crise) ;

— construire l'Europe et contribuer à la stabilité internationale (ce qui suppose la conduite de coopérations et une véritable interopérabilité de moyens projetables) ;

— mettre en œuvre une conception globale de la défense (qui associe la défense civile et économique à la défense militaire).

C'est donc au regard de ces missions essentielles que doit s'organiser la réflexion sur la nouvelle nomenclature du ministère de la défense. Si la défense des intérêts essentiels du pays apparaît constituer le cœur de la finalité du ministère de la défense, les autres objectifs sont partagés avec d'autres ministères (celui des affaires étrangères et celui de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales notamment). Un travail de réflexion interministérielle s'impose, mais le ministère de la défense semble s'y être prêté.

2. La problématique des missions de la défense

La loi organique du 1^{er} août 2001 incite à réfléchir sur les grandes orientations de chaque domaine de l'action publique, c'est-à-dire sur les missions de chaque ministère, avant de définir dans un second temps la répartition des moyens permettant de parvenir aux buts poursuivis, en l'occurrence les programmes et actions budgétaires. Cette démarche de bon sens ne semble pourtant pas avoir été suivie par l'ensemble des ministères, la réflexion portant principalement sur les programmes et donc l'organisation administrative. Tel est en tout cas le constat dressé par la mission d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le suivi de la mise en œuvre de la loi organique, dans un rapport d'étape présenté le 26 mars 2003.

Certes, la question des missions pose sans doute moins de problèmes au ministère de la défense qu'à d'autres ministères. Il remplit en effet deux missions primordiales : assurer la sécurité extérieure et contribuer, avec le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, à la sécurité intérieure de la Nation. Il n'empêche que cette distinction est relativement schématique et qu'elle ne reflète pas tout à fait la participation des armées à des missions de service public qui débordent le cadre militaire.

En effet, la marine nationale assume la police des eaux territoriales et contribue à la prévention des pollutions marines et à la lutte contre celles-ci. L'armée de terre aussi peut participer à des opérations de prévention ou de dépollution. Enfin, l'armée de l'air surveille le trafic aérien, contribue à la lutte

contre les feux de forêts et apporte son concours aux évacuations sanitaires de civils. Fallait-il individualiser ces activités dans des programmes rattachés à des missions interministérielles ? Rien n'est moins sûr, car elles sont indissociables de la défense du territoire national, qu'il s'agisse d'opérations de prévention de l'immigration clandestine par voie maritime (qui mobilisent les frégates déployées pour des missions de service public), de la lutte antiterroriste aérienne (qui nécessite les moyens de détection et d'interception de l'armée de l'air) ou de la sécurisation des transports urbains (à travers les patrouilles à pied effectuées dans le cadre du plan Vigipirate).

De même, la définition des programmes dépend étroitement de l'identification des actions qui les composent. La cohérence des premiers est assurée par les seconds et il est difficile d'imaginer que la pertinence des organigrammes ministériels qui seront soumis au comité interministériel d'audit des programmes à l'automne 2003 puisse être évaluée de manière abstraite, sans référence au contenu des programmes. Or, en l'état actuel des choses, la réflexion sur les actions des différents programmes du ministère de la défense n'est pas achevée. L'attention s'est en fait focalisée sur les programmes, car ils occuperont la place la plus importante dans la réalité de la gestion.

Ces constats n'ont d'autre finalité que de mettre en évidence combien la préparation de l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances peut être difficile, y compris lorsqu'elle touche des ministères régaliens dont les tâches sont relativement claires. Le regard politique sur cette phase de conceptualisation est essentiel, sous peine de perdre de vue la finalité de la réforme. C'est pourquoi le Parlement, d'ores et déjà vigilant, devra se prononcer le moment venu.

3. Le positionnement par rapport à la construction de la défense européenne

La réflexion sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances a été conduite indépendamment d'une analyse de l'articulation entre la politique française de défense et le processus de construction de l'Europe de la défense. Pourtant, il est difficile d'imaginer les buts poursuivis et l'affichage des grands axes des dépenses en faveur de la défense en dehors des engagements européens de la France, notamment sa participation à de nombreux projets d'équipement en coopération (A 400 M, frégates Horizon et multimissions, entre autres) ou sa contribution à la force de réaction rapide européenne, décidée lors du Conseil européen d'Helsinki, en décembre 1999.

La mutualisation des moyens au sein de l'Union européenne et même à l'intérieur de l'organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) limite l'efficacité d'un contrôle national des performances. De même, les projets de coopération en matière d'armement ont souvent mauvaise presse, car ils sont marqués par les retards et les pesanteurs des décisions multinationales ; l'avion de transport A 400 M en fournit le plus parfait exemple. Leur appliquer trop rigoureusement des critères d'efficacité budgétaire ou économique pourrait nuire à l'aspect politique, tout aussi fondamental, de ces projets. La proposition de créer une agence européenne de

l'armement vise à corriger l'emprise d'une rationalité excessivement budgétaire sur des investissements éminemment politiques.

La coordination des politiques de défense des pays européens est plus que jamais indispensable. En jetant les bases du débat pour une Europe de la défense à géométrie variable, le sommet de Bruxelles, qui a réuni les chefs d'Etat et de gouvernement de la France, de la République fédérale d'Allemagne, de la Belgique et du Luxembourg, le 29 avril 2003, a permis de relancer une dynamique de propositions qui s'était interrompue avec la crise irakienne. Depuis lors, les quinze Etats membres ont pu faire valoir leurs points de vue et d'autres propositions ont été avancées, telle la déduction des dépenses d'investissement en faveur de la défense des bases de calcul du déficit public des Etats de la zone euro, par exemple.

En l'absence de large accord, le débat doit se poursuivre. Néanmoins, certaines avancées substantielles ont déjà eu lieu. Ainsi, les ministres des affaires étrangères des Quinze ont chargé le haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), M. Javier Solana, d'élaborer une stratégie européenne de sécurité, sur le modèle de la « *national security strategy* » américaine, présentée lors du Conseil européen de Thessalonique, à la fin de la présidence grecque de l'Union européenne. De même, les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe devraient déboucher sur des innovations intéressantes dans le domaine de la défense, notamment en facilitant des coopérations renforcées entre Etats pour conduire des missions de maintien de la paix (tâches dites de Petersberg) ou pour assurer une défense mutuelle.

Pas à pas, l'Europe de la défense progresse. Il serait souhaitable que cette donnée soit davantage prise en considération dans la réflexion sur la mise en œuvre concrète de la loi organique du 1^{er} août 2001. Compte tenu de l'évolution de l'Union européenne, la prise en compte de la donnée européenne dans la réforme budgétaire est un impératif pour l'ensemble des ministères.

B. LES CONSEQUENCES POUR L'ORGANISATION DU MINISTERE DE LA DEFENSE

L'application de la loi organique du 1^{er} août 2001, relative aux lois de finances, pourrait conduire à de profondes remises en cause des structures actuelles, puisque la définition de grandes missions relevant de l'autorité d'un ministère peut s'interpréter comme la priorité donnée aux finalités au détriment de l'organisation. Cependant, une autre lecture, consistant à faire valoir que les armées, la délégation générale pour l'armement (DGA) et l'administration du ministère de la défense obéissent déjà à une division des tâches cohérente, a aussi ses défenseurs.

1. Une tendance à une interarmisation accrue

L'actuel ministère de la défense est le résultat de la fusion des trois ministères des armées (guerre, marine et air) qui existaient encore au lendemain de la seconde guerre mondiale. Chacun de ces ministères possédait un état-major propre et, lors de leur regroupement, les états-majors ont perduré. Une structure de

coordination, l'état-major des armées, a été créée, sans que ses attributions supplantent les compétences des différents états-majors, pour la préparation opérationnelle des forces notamment. Ce passé explique que de fortes identités continuent à exister au sein de chaque armée, alors même que toutes sont appelées à intervenir ensemble dans des opérations nécessitant des moyens communs.

Depuis le début des années soixante, le ministère chargé de la défense est structuré en trois pôles, placés chacun sous l'autorité d'un grand subordonné du ministre :

- les armées, sous la responsabilité opérationnelle du chef d'état-major des armées, assisté des chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air ;
- le secteur de l'armement, relevant du délégué général pour l'armement ;
- l'administration, agissant sous l'impulsion du secrétaire général pour l'administration.

**Extraits du décret n° 62-811 du 18 juillet 1962,
fixant les attributions du ministre des armées**

Article 4

« Dans l'exercice de ses attributions, le ministre des armées est assisté :

1° En matière d'étude de plans et de directives intéressant l'organisation générale et la mise en oeuvre des forces armées, par un chef d'état-major des armées ;

2° En matière d'étude, de recherche et de fabrication d'armement, par un délégué général pour l'armement ;

3° En matière administrative, domaniale, financière et sociale, par un secrétaire général pour l'administration.

Le chef d'état-major des armées, le délégué général pour l'armement et le secrétaire général pour l'administration sont nommés, sur proposition du ministre chargé des armées, par décrets en conseil des ministres. »

Article 5

« Le ministre des armées dispose de l'état-major de l'armée de terre, de l'état-major de la marine, de l'état-major de l'armée de l'air, de l'état-major des forces terrestres stationnées outre-mer ainsi que des inspections générales.

Le ministre des armées préside le comité des chefs d'état-major, dont les attributions, la composition et le fonctionnement sont déterminés par décret. »

Cette structure a un peu estompé le cloisonnement entre armées pour lui substituer une organisation plus fonctionnelle. Cependant, l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 soulève de nouveau la question du degré de mutualisation des chaînes de commandement et de décision budgétaire.

Le processus historique observé ces dernières décennies incline à penser que l'état-major des armées sera appelé, au terme d'une évolution progressive, à assumer l'ensemble des compétences opérationnelles et budgétaires des armées. A court terme cependant, le défi de la loi organique porte davantage sur l'ampleur de la revalorisation de la place de l'état-major des armées que sur la disparition, complète ou non, des états-majors de chaque armée.

2. Des perspectives d'évolution des structures potentiellement importantes

La loi organique n° 2001-692 soulève des interrogations importantes sur les attributions respectives des principaux responsables militaires et administratifs du ministère de la défense, car elle implique des choix déterminants pour ce qui concerne la responsabilité de chacun d'entre eux dans l'emploi des crédits votés. Plus que l'organisation même du ministère, la réforme touche donc aux compétences des états-majors et des services.

a) Quelle répartition des attributions respectives de l'état-major des armées, du secrétariat général pour l'administration et de la délégation générale pour l'armement ?

Les responsabilités du chef d'état-major des armées, du délégué général pour l'armement et du secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense sont bien distinctes. Alors que le chef d'état-major des armées assiste le ministre dans ses attributions relatives à l'emploi des forces et à leur organisation générale⁽¹⁸⁾, le délégué général pour l'armement exerce une compétence étendue pour l'équipement des forces, en conduisant les travaux de prospective technique et en exerçant le suivi des programmes d'armement⁽¹⁹⁾. Le secrétaire général pour l'administration, quant à lui, est en charge des questions administratives, financières et juridiques.

Les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances sont de nature à modifier cette triarchie, dans la mesure où elles peuvent conduire à une remise à plat, à tout le moins un ajustement, de l'organisation générale du ministère de la défense. Il semble en effet plus cohérent que l'autorité du chef d'état-major des armées soit renforcée sur l'ensemble des opérations qui participent de la mission de défendre la Nation. Dans ce cas, les responsabilités du délégué général pour l'armement et du secrétaire général pour l'administration pourraient être considérées davantage comme un concours à l'action des armées que comme une partie intégrante de l'exercice de leur mission.

Cette appréciation est sans doute plus pertinente pour la DGA que pour le secrétariat général pour l'administration, puisque ce dernier est également en charge des missions auparavant dévolues à la délégation à la mémoire et à l'information historique des anciens combattants. En outre, la tendance à une mutualisation et à une rationalisation accrues des activités de soutien (ce qui pourrait inclure les dépenses d'informatique non opérationnelles et la gestion du patrimoine immobilier des armées) ne peut que renforcer le rôle et les justifications d'un programme recouvrant les attributions du secrétariat général pour l'administration (SGA).

Pour ce qui concerne la DGA, créée au moment de la constitution de la force de dissuasion nucléaire, il pourrait en aller autrement. Il s'agit en effet d'une administration technique, dont le champ de compétence n'a cessé de se rétrécir avec

(18) Article 1^{er} du décret n° 82-138 du 8 février 1982, fixant les attributions des chefs d'état-major.

(19) Article 1^{er} du décret n° 2000-809, du 25 août 2000, fixant les attributions et l'organisation de la DGA.

l'autonomisation accrue des industries de défense, dont la dernière étape en date remonte à la transformation de l'ancienne direction des constructions navales (DCN) en société de droit privé à capitaux publics. En outre, la DGA assure le suivi de la fabrication d'équipements pour le compte des armées et cette fonction pourrait être rattachée à des programmes budgétaires correspondant à chacune d'entre elles. *A contrario*, la DGA constitue un organisme transversal pour la conduite technologique des investissements d'armement et un creuset interarmées en matière de ressources humaines et de métiers. Ses missions de conception des équipements, grâce aux centres d'essais, et de préparation des capacités technologiques justifient sa pérennité. Il semble en revanche nécessaire de conserver la responsabilité directe des structures opérationnelles pour la gestion des crédits d'équipement des armées, tout en maintenant, sur la base de contrats d'objectifs, une délégation dans l'emploi des crédits d'investissement, *via* le mandat de gestion prévu par la loi organique.

Dans tous les cas, il ne serait certainement pas inutile de profiter de la réforme pour subordonner explicitement les services administratifs et techniques du ministère de la défense au chef d'état-major des armées. Le rapporteur estime en effet que, ce faisant, le caractère prioritaire de la finalité opérationnelle du ministère de la défense serait affiché, au détriment des missions plus connexes.

b) Quel rôle pour les trois états-majors des armées ?

La compétence des chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air est définie par le décret n° 82-138 du 8 février 1982, dont l'encadré ci-après précise les contours. Si la compétence de chaque chef d'état-major s'exerce sous l'autorité du chef d'état-major des armées pour la conduite des opérations, elle est relativement autonome pour la préparation et l'organisation de chacune des armées. Il existe des pays, notamment le Royaume-Uni, dans lesquels l'architecture de la chaîne de commandement, de planification et de gestion des armées est sensiblement différente : le chef d'état-major des armées y a en effet un droit de regard budgétaire plus important.

Il ne serait pas inconcevable de créer un programme regroupant les trois armées, sous l'autorité opérationnelle et budgétaire du seul chef d'état-major des armées. Ce faisant, les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air verraient leur responsabilité, pour ne pas dire leur utilité, singulièrement remise en cause. Comment justifier en effet dans de telles conditions la pertinence des missions de planification des chefs d'état-major de chaque armée, dans la mesure où la cohérence des investissements s'apprécierait au niveau interarmées ? De fait, à l'instar de l'organisation qui est en place au Royaume-Uni, le rôle des chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air se limiterait alors à la gestion des carrières et à la préparation opérationnelle.

Cette approche se heurte cependant à l'héritage de l'histoire, car elle conduirait à la disparition de fait de la distinction entre armées, à l'instar de l'organisation militaire canadienne qui se traduit, pour ne retenir que l'élément le plus symbolique, par l'unicité d'uniforme des trois armes. La logique d'interarmisation des forces prendrait le pas sur l'organisation en trois armées. Il n'est pas sûr que les personnels du ministère de la défense soient prêts à une telle

« *révolution culturelle* », si séduisante puisse-t-elle paraître. En outre, il est tout à fait possible de trouver dans l'organigramme des armées suffisamment de souplesse pour s'accommoder des dispositions de la réforme du mécanisme des lois de finances. Alors que la loi organique n° 2001-692 instaure une logique de performance, n'est-il pas précisé dans l'article 17 du décret du 8 février 1982, fixant les attributions des chefs d'état-major, que « *les chefs d'état-major de chaque armée [...] sont responsables de l'emploi des crédits ouverts et s'assurent des résultats obtenus* » ?

**Extraits du décret n° 82-138 du 8 février 1982,
fixant les attributions des chefs d'état-major**

Article 1^{er}

« Le chef d'état-major des armées assiste le ministre dans ses attributions relatives à l'emploi des forces et à leur organisation générale. Il est consulté sur l'orientation à donner aux travaux de planification et de programmation. Il peut être chargé par le ministre de toute étude intéressant les armées.

Les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air assistent le ministre dans ses attributions relatives à la préparation de chacune des armées.

Le chef d'état-major des armées a autorité sur les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air lorsque des fonctions opérationnelles leurs sont confiées ainsi que pour la coordination des travaux relatifs, soit à ses propres attributions, soit aux aspects interarmées de la préparation des forces.

Le chef d'état-major des armées assure la coordination de la satisfaction des besoins des forces en ce qui concerne le soutien incombant aux services interarmées.

Les quatre chefs d'état-major réunis sous la présidence du ministre constituent le comité des chefs d'état-major. »

Article 16

« Les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air, selon les besoins exprimés et les plans d'emploi élaborés par le chef d'état-major des armées :

1° Sont chargés d'établir la doctrine d'emploi de leur armée respective ; ils sont responsables de l'instruction, de l'entraînement et de l'organisation qu'elle implique ;

2° Adressent au ministre, sous couvert du chef d'état-major des armées, leurs propositions en matière de planification et de programmation des moyens de leur armée respective, compte tenu des possibilités techniques et financières. A ce titre, ils proposent au ministre un ordre de priorité entre les objectifs de recherche et d'étude à long terme ;

3° Etablissent les plans de mobilisation du personnel et du matériel de leur armée. »

Article 17

« Les chefs d'état-major de chaque armée participent à la préparation du budget. A ce titre, ils évaluent dans le cadre de la programmation prévue et compte tenu des décisions nouvelles prises par le ministre les ressources financières correspondant aux besoins de leur armée.

Ils rendent compte au ministre des conséquences du projet de budget arrêté par le ministre au regard de la préparation de leur armée.

Ils sont responsables de l'emploi des crédits ouverts et s'assurent des résultats obtenus. »

Une chose est certaine : le renforcement de l'autorité du chef d'état-major des armées sur les chefs d'état-major de chaque armée est nécessaire. En effet, le chef d'état-major des armées, dont les responsabilités de planification sont essentielles pour l'élaboration des projets de loi de programmation militaire, ne dispose pas du même poids dans la préparation des budgets annuels, et encore moins dans leur exécution. Par voie de conséquence, la cohérence du modèle d'armée et de la chaîne de décision est parfois mise à mal.

Un tel problème peut trouver des solutions dans le cadre actuel, à travers la délégation de la responsabilité de superviser le développement de grands projets d'équipements interarmées, tel le Rafale par exemple, jusqu'à leur entrée en service effective dans les forces, ou la coordination de la réflexion prospective au sein du ministère de la défense. Il peut aussi trouver sa solution dans la création d'un programme budgétaire opérationnel dont le seul responsable serait le chef d'état-major des armées. Dans les deux cas, une modification du décret du 8 février 1982 semble nécessaire.

c) Où positionner les services de renseignement ?

Les services de renseignement français relèvent de plusieurs ministères. Le renseignement d'intérêt militaire ou extérieur est réalisé par la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la direction du renseignement militaire (DRM) et la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) sous l'autorité du ministre de la défense. Le renseignement policier est effectué par la direction de la surveillance du territoire (DST) et les renseignements généraux (RG) sous l'autorité du ministre de l'intérieur. Enfin, le renseignement financier incombe principalement aux douanes, sous l'autorité du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

La coopération entre ces services est formalisée, au ministère de la défense, au sein du comité du renseignement militaire et, au niveau interministériel, au sein de groupes de travail pilotés par le secrétariat du comité interministériel du renseignement (c'est-à-dire par le secrétariat général de la défense nationale - SGDN). Des relations permanentes sont également entretenues par l'intermédiaire d'officiers de liaison et de protocoles de coopération.

Si les méthodes de travail diffèrent, l'objet des missions converge de plus en plus, comme l'illustre le cas de la lutte contre le terrorisme. Ce constat vaut surtout pour la DGSE, la DST et les RG, car la vocation militaire de la DRM et de la DPSD est plus affirmée. Malgré des finalités et des objectifs de plus en plus proches, les dotations budgétaires et la chaîne de responsabilité de ces services restent disséminées. Il aurait pu y être remédié à l'occasion de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001, en créant un programme sur le renseignement qui relève d'une mission interministérielle correspondant aux attributions du SGDN. Compte tenu des spécificités opérationnelles de la DRM et, dans une moindre mesure, de la DPSD, le périmètre d'un tel programme aurait pu être défini de telle manière que le lien de ces services avec l'état-major des armées soit conservé. Cette éventualité n'a, semble-t-il, pas été sérieusement envisagée. Le maintien du *statu quo* irait pourtant à

l'encontre de la rationalisation que la plupart des autres pays européens ou anglo-saxons ont poursuivie dans un domaine aussi fondamental.

3. La mutualisation de moyens concourant à des missions accomplies conjointement avec d'autres ministères

La question du positionnement des services et des personnels du ministère de la défense dont l'action s'inscrit clairement dans le cadre d'objectifs partagés avec d'autres ministères concerne plus particulièrement la gendarmerie et les militaires en poste à l'étranger. Elle doit pouvoir trouver sa réponse dans le cadre juridique des missions budgétaires, qui peuvent être interministérielles. Se pose également le problème de la recherche, sans doute plus complexe à régler.

a) Le rattachement budgétaire de la gendarmerie nationale

Le décret n° 2002-889 du 15 mai 2002, relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, dispose que *« pour l'exercice de ses missions de sécurité intérieure, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales est responsable de l'emploi des services de la gendarmerie nationale mentionnés au décret du 14 juillet 1991 [...]. A cette fin, en concertation avec le ministre chargé de la défense, il définit les missions de ces services autres que celles qui sont relatives à l'exercice de la police judiciaire, il détermine les conditions d'accomplissement de ces missions et les modalités d'organisation qui en résultent. »*

Si par ce texte le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales est devenu en quelque sorte le responsable de la tutelle opérationnelle de la gendarmerie, la spécificité militaire de cette dernière ne s'est pas pour autant trouvée contestée, car elle a conservé son rattachement organique et budgétaire au ministère de la défense.

La mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 aurait pu être l'occasion de reconsidérer ce mode d'organisation en s'interrogeant sur la pertinence d'un rattachement budgétaire de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, quitte à laisser certaines unités plus spécifiquement militaires (gendarmerie maritime, gendarmerie de l'air, en l'occurrence) rattachées au ministère de la défense. Au regard de nombreux exemples étrangers qui plaident en ce sens, le statut militaire des gendarmes n'aurait pas été pour autant remis en cause. En outre, la réflexion engagée au sein du ministère de la défense sur l'adaptation du statut général des militaires aurait fourni l'occasion d'apporter des gages aux gendarmes. Mais pour être sérieusement envisagée, cette orientation aurait nécessité une importante concertation préalable.

La gendarmerie nationale sera vraisemblablement rattachée à une mission de sécurité intérieure commune aux ministères de la défense et de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. Elle constituera ainsi un programme à part entière, dont le financement sera assuré par le ministère de la défense. Au sein de la même mission, la police nationale devrait correspondre elle aussi à un programme,

dont les dotations budgétaires proviendront du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

La mise en œuvre de la organique du 1^{er} août 2001 devrait donc concilier le rattachement pour emploi de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, avec le maintien de son statut militaire et la pérennité du lien historique avec le ministère de la défense. Les finalités de l'action de la gendarmerie seront dans ce cas mieux affichées sans que son organisation s'en trouve bouleversée.

b) La gestion des personnels militaires en poste à l'étranger

Les ambassades de France à l'étranger comportent souvent un attaché de défense et un attaché d'armement, dont les services sont plus ou moins étoffés en fonction de l'importance diplomatique du poste. Ces personnels relèvent de la hiérarchie militaire et du budget du ministère de la défense, mais ils apportent leur éclairage technique pour les questions de défense aux chancelleries.

A bien y réfléchir, les militaires en poste à l'étranger concourent, à leur façon et sous le contrôle des ambassadeurs, aux relations diplomatiques et extérieures de la France. Il ne semble donc pas anormal d'envisager de regrouper les moyens en cause au sein d'un programme relevant du budget de la défense et rattaché à une mission interministérielle internationale, commune aux ministères des affaires étrangères et de la défense. La responsabilité des crédits de ce programme pourrait être déléguée, au niveau de chaque poste, à l'ambassadeur.

Un tel projet aurait évidemment une portée budgétaire supérieure s'il concernait également les crédits destinés à la rémunération des personnels militaires effectuant une mission de coopération militaire de défense. Cependant, cette possibilité semble soulever des problèmes qui peuvent avoir trait à l'efficacité de la mise en œuvre des accords militaires et de défense⁽²⁰⁾. La question porte en fait sur la désignation des responsables de l'emploi des crédits, qui en tout état de cause ne pourraient être que des militaires dès lors que les armées seraient amenées à jouer un rôle. L'idée d'un programme englobant la coopération militaire et de défense est donc séduisante, mais son intérêt dépend étroitement de la compétence dévolue à la chaîne militaire dans la gestion courante dudit programme.

c) La recherche ?

Le ministère de la défense est l'un des principaux acteurs publics de la recherche technologique en France. Outre des études amont qu'il fait réaliser par l'intermédiaire de la direction des centres d'essai de la DGA, il finance des études à caractère opérationnel ou technico-opérationnel (EOTO), des études à caractère politico-militaire, économique et social (EPMES), des travaux de recherche fondamentale relatifs aux nouveaux moyens d'expérimentation et de simulation du

(20) Ces accords intergouvernementaux sont de trois types : accords de coopération (portant sur les domaines et les actions de coopération), accords sur le statut des forces (qui déterminent le statut hiérarchique, fiscal et juridique des militaires détachés) et accords de défense (aux termes desquels la France peut être amenée à porter assistance à tel ou tel Etat subissant une agression extérieure).

commissariat à l'énergie atomique (CEA). Il accorde également une subvention à des organismes de recherche placés sous sa tutelle, tels que l'ONERA ou l'institut franco-allemand Saint-Louis (ISL), et il abonde en partie le budget civil de recherche et de développement (BCRD), au titre de recherches duales, dans le domaine spatial notamment.

Les sommes en cause ne sont pas négligeables. En 2002, l'effort de recherche et technologie (R&T), qui englobe tous les financements précités, a représenté 1,19 milliard d'euros. La même année, les dépenses de recherche et développement (R&D), qui cumulent la R&T et les dépenses de développement des matériels et systèmes militaires en cours de réalisation, ont avoisiné 3,5 milliards d'euros. L'effort de R&D du ministère de la défense comporte une dimension de plus en plus duale, c'est-à-dire qu'il est imbriqué avec des investissements susceptibles de déboucher sur des applications civiles. Pour cette raison, il apparaît judicieux de réfléchir à la possibilité de créer une mission interministérielle avec le ministère délégué à la recherche et aux nouvelles technologies, où un programme spécifique à la recherche de défense serait rattaché au budget du ministère de la défense.

Néanmoins, le champ d'un tel programme ne pourrait s'en tenir qu'à la R&T, car les développements des équipements en cours de réalisation comportent une dimension quasi-opérationnelle. En effet, il n'est pas rare que des prototypes soient engagés sur des théâtres d'opération à des fins de validation technique, comme ce fut le cas du radar hélicoptère Horizon, lors du conflit du Kosovo. Ces développements sont par conséquent indissociables de la mission de défense et ne sauraient relever d'un programme de recherche indépendant. Nonobstant ces limites d'ordre conceptuel, l'idée d'exploiter en commun les efforts de recherche du ministère de la défense et du ministère délégué à la recherche et aux nouvelles technologies est assurément intéressante.

L'existence de missions interministérielles au sein desquelles coexistent des programmes civils et militaires impose aux parlementaires, dans l'exercice de leur droit d'amendement, de faire preuve de responsabilité et de ne pas systématiquement affaiblir les programmes du ministère de la défense au profit de programmes civils, notamment en matière de recherche.

4. La place des anciens combattants, du devoir de mémoire et du lien entre les armées et la Nation

Les services en charge des anciens combattants ont été intégrés au sein du ministère de la défense par le décret n° 99-949 du 15 novembre 1999⁽²¹⁾. Pour préserver les aspirations et les intérêts du monde combattant, il a été décidé de maintenir un interlocuteur politique en la personne du secrétaire d'Etat à la défense chargé des anciens combattants⁽²²⁾.

(21) Décret n° 99-949 du 15 novembre 1999, modifiant le décret n° 99-164 du 8 mars 1999, fixant les attributions et l'organisation du secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense.

(22) Décret n° 2002-958 du 4 juillet 2002, relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants.

Jusqu'à présent, ce dernier a bénéficié d'un budget identifié ainsi que de services administratifs (la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives ainsi que la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale ; dix-huit directions interdépartementales ; l'office national des anciens combattants et victimes de guerre –ONAC– et l'institution nationale des invalides). Aux côtés du secrétaire d'Etat, le secrétaire général pour l'administration propose et met en œuvre les politiques concernant la mémoire et les droits reconnus aux anciens combattants et victimes de guerre.

**Extrait du décret n° 2002-958 du 4 juillet 2002,
relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'Etat aux anciens combattants**

Article 2

« Pour l'exercice des attributions définies au premier alinéa de l'article 1er, le secrétaire d'Etat aux anciens combattants dispose, en tant que de besoin, des directions et services du secrétariat général pour l'administration, notamment de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives et de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale, ainsi que de la délégation à l'information et à la communication de la défense et de la sous-direction des bureaux des cabinets. »

En soi, la question des anciens combattants relève d'une problématique distincte de celles qui ont trait à la dimension opérationnelle de la sécurité et la défense de la Nation. C'est la raison pour laquelle, aux termes de la nomenclature prévue par la loi organique du 1^{er} août 2001, elle devrait faire l'objet d'un programme particulier, tout en restant rattachée au budget du ministère de la défense. Du point de vue budgétaire, le montant des crédits consacrés cette année au secrétariat d'Etat aux anciens combattants représente quelque 3 486,2 millions d'euros, ce qui donne un aperçu de l'enveloppe que devrait représenter un programme spécifiquement consacré à cette politique, à compter de 2006.

Composante du lien entre les armées et la Nation, la politique de mémoire n'épuise pas pour autant les initiatives qui sont prises pour pérenniser cette nécessaire relation entre civils et militaires. La ministre de la défense a affiché son souhait d'approfondir les actions engagées pour intéresser davantage les Français au rôle et au travail des armées. Les récentes journées Nation-défense, qui se sont déroulées du 8 au 10 mai 2003, constituent un bon exemple des nouvelles formes de sensibilisation que peut prendre une politique destinée à renforcer le lien entre les armées et la Nation. Il est indéniable que ce lien ne peut se limiter à la seule journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD), réminiscence de l'ancienne conscription.

Le financement de cette politique, à laquelle se rattachent également les mesures en faveur des réserves, devrait être individualisé. La communication, les musées, les réserves, l'appel et la préparation à la défense se distinguent en effet des politiques à destination des anciens combattants, qui comportent un volet social important. Leur dissociation à travers deux programmes à part est donc tout à fait concevable.

C. DES QUESTIONS EN SUSPENS EN MATIÈRE DE FONCTIONNEMENT

La loi organique du 1^{er} août 2001, relative aux lois de finances, soulève autant d'interrogations qu'elle ne contient de dispositions réformatrices. D'où l'utilité d'une mise en œuvre étalée, qui permette aux ministères de répondre aux problèmes d'application. Pour ce qui concerne le ministère de la défense, certaines questions techniques restent en suspens ; elles peuvent avoir des répercussions non négligeables.

1. Les incidences sur le statut des personnels et les emplois du ministère de la défense

Ce n'est certainement pas un hasard si la ministre de la défense a lancé une réflexion sur l'évolution du statut général des militaires à un moment qui coïncide avec la préparation de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001. La réforme budgétaire, en obligeant à une réorganisation des services et dans certains cas à des formes d'externalisation, aura nécessairement des répercussions sur les affectations des personnels militaires et civils. Nul ne peut encore en prédire l'ampleur.

Le recentrage des armées sur leur vocation opérationnelle devrait logiquement conduire à privilégier l'emploi des militaires dans les unités combattantes ou dans des services consacrés au soutien direct des forces. Dans le même temps, les fonctions administratives ou de service pourront être exercées plus systématiquement par les personnels civils, voire par des sociétés sous-traitantes. Cette rationalisation de la gestion des ressources humaines devrait avoir deux corollaires :

— en premier lieu, une amélioration financière de l'attractivité des emplois, afin de fidéliser les militaires et les personnels civils occupant des fonctions d'encadrement ;

— en second lieu, une adaptation du statut général des militaires, afin de revaloriser leur condition professionnelle.

Il s'avèrera en effet nécessaire de réfléchir aux possibilités d'intéresser les personnels à l'amélioration des résultats : le président et le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, MM. Pierre Méhaignerie et Gilles Carrez, ont formulé à cet égard des propositions intéressantes dans un récent rapport d'information ⁽²³⁾, suggérant notamment des mécanismes de modulation des primes en fonction des performances obtenues.

Une révision du statut général des militaires est tout aussi nécessaire. Elle correspond à une aspiration forte au sein des trois armées, mais aussi de la gendarmerie nationale, où les comparaisons avec les acquis des personnels de la police nationale seront plus parlantes lorsque les effectifs des forces de sécurité seront regroupés au sein d'une même mission.

(23) Rapport d'information n° 765 de MM. Pierre Méhaignerie et Gilles Carrez sur le contrôle des dépenses publiques et l'amélioration des performances de l'Etat.

2. Les opérations extérieures et la réforme

Le problème du financement des opérations extérieures menées par les armées hors du territoire national est récurrent. De nature imprévisible, elles n'ont, jusqu'à présent, jamais été budgétées dans les projets de loi de finances initiale, de sorte que les crédits nécessaires ont souvent été ponctionnés sur d'autres postes de dépense du budget de la défense (les crédits d'investissement plus particulièrement), sans pour autant que ces derniers soient nécessairement majorés à due concurrence. Le coût de ces opérations est loin d'être négligeable pour le budget de l'Etat : 526 millions d'euros en 2001, 678 millions d'euros en 2002 ⁽²⁴⁾.

Le statut juridique interne de ces opérations n'est pas expressément défini, si ce n'est par une circulaire du ministre de la défense, en date du 25 mai 1984 ⁽²⁵⁾. Le critère de qualification retenu est la décision prise par le pouvoir politique d'envoyer des troupes hors de la métropole pour des opérations à caractère exceptionnel, non planifiées, et dont la durée peut ne pas être prévisible au moment où elles sont déclenchées. Cette qualification ouvre la possibilité d'inscrire des mesures de financement en loi de finance rectificative.

Le Parlement, à l'occasion du vote de la loi de programmation militaire 2003-2008, a inscrit dans le rapport annexé ⁽²⁶⁾ qu'« *une ligne budgétaire spécifique aux opérations extérieures sera créée en loi de finances initiale* ». La Cour des comptes avait déjà recommandé cette solution ⁽²⁷⁾. La ministre de la défense s'est montrée déterminée à appliquer cette prescription ; une mission de réflexion a été confiée au contrôle général des armées et à l'inspection générale des finances pour définir les modalités concrètes permettant d'y parvenir.

Il reste que le financement des opérations extérieures demeure un problème très complexe. La définition de leur contour et l'évaluation même de leur coût soulèvent en effet des difficultés méthodologiques. Faut-il assimiler à des opérations extérieures toute intervention des forces armées hors du territoire national ou seulement le déploiement des troupes qui ne sont pas prépositionnées ? De même, faut-il ne rattacher au financement des opérations extérieures que les surcoûts qu'elles occasionnent par rapport au coût standard des régiments engagés ou au contraire l'ensemble des dépenses ainsi engendrées ?

Ces questions ne sont pas anodines, surtout dans l'éventualité où un programme spécifique aux opérations extérieures et intérieures serait créé au sein du budget de la défense. Un tel programme, si séduisant soit-il pour le Parlement, n'aura pas de contenu physique puisque les effectifs et les équipements employés pour ces opérations concourent également à d'autres objectifs. Il sera donc difficile

(24) Ces chiffres sont issus de l'audit de la ministre de la défense par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, le 28 mai 2003.

(25) Instruction relative au suivi des dépenses supplémentaires entraînées par les opérations extérieures du ministre de la défense, 25 mai 1984.

(26) Rapport annexé à la loi de programmation militaire 2003-2008, point 1.5 de la deuxième partie, journal officiel de la République française, p. 1 755, 29 janvier 2003.

(27) Voir notamment à ce sujet le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2001, à son chapitre X-E, titre III ; 2002.

d'en apprécier le coût réel. L'autre solution pourrait être de retracer le coût des opérations extérieures au sein du ou des programmes regroupant les moyens des armées. Dans ce cas, l'avantage que procurerait le mécanisme de fongibilité des crédits au financement de ces opérations imprévisibles par nature sera fortement amoindri. Dans tous les cas, les solutions ne seront jamais totalement satisfaisantes.

3. Les incertitudes concernant le basculement d'un référentiel comptable à l'autre, à partir du 1^{er} janvier 2006

Le passage à la comptabilité analytique devrait poser des difficultés de gestion et de suivi des en-cours des projets d'armement. L'article 27 de la loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit la mise en place de trois comptabilités différentes : la comptabilité budgétaire, qui va perdurer, la comptabilité d'exercice, retraçant le bilan, les stocks et en-cours, les créances, la trésorerie, les dettes et provisions, ainsi qu'un compte de résultat, et enfin une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées au titre des programmes.

Les données comptables seront centralisées à travers un système de gestion informatisé. Cette application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'Etat (ACCORD) était prévue avant même l'adoption de la loi organique du 1^{er} août 2001, puisque sa mise en place a été décidée le 17 octobre 1996. Néanmoins, en dotant l'ensemble des administrations et services de l'Etat d'un outil de gestion comptable commun aux ordonnateurs, aux comptables et aux contrôleurs financiers, aux services centraux et déconcentrés, et identique dans tous les ministères, cet instrument offrira l'opportunité de moderniser profondément le circuit de la dépense ; il contribuera ainsi au succès de l'application de la loi organique.

L'initialisation de ce système comptable, qui est déjà en cours au sein de seize ministères et concernera celui de la défense à la fin de l'année 2003 ou au début de celle de 2004, ne sera sans doute pas sans poser des problèmes d'inventaire. Il ne sera pas facile d'avoir un aperçu précis et exact des opérations passées. Il n'est pas exclu non plus que la tenue de trois comptabilités différentes engendre des surcoûts⁽²⁸⁾. En outre, l'entrée en vigueur des dispositions comptables de la loi organique relative aux lois de finances devrait soulever le problème pour le moins concret des dépenses à bon compte. Les crédits en question, issus principalement de l'actuel titre III, transitent par un grand nombre de comptes-chèques postaux établis pour des bases, des bâtiments ou des légions de gendarmerie. Leur contrôle est très difficile à établir, car il n'existe pas de rattachement précis des dépenses engagées par ce biais. L'entrée en vigueur de la loi organique imposera au ministère de la défense de définir de nouvelles procédures de gestion comptable de ces crédits de fonctionnement courant. Il serait souhaitable que cette question soit réglée sans que les marges de manœuvre comptables à disposition des forces soient diminuées.

(28) Il reste que certaines armées ont déjà anticipé cette phase technique : c'est notamment le cas de la marine, qui, avec son système SIRENE, s'emploie dès à présent à mettre en place une comptabilité analytique d'exploitation qui permette de répondre efficacement aux défis de la gestion par objectifs et de la mesure de la performance.

Il ne s'agit là que de quelques exemples ⁽²⁹⁾. Ils démontrent néanmoins l'ampleur des problèmes qui subsistent et appellent le Parlement à observer une grande vigilance dans la mise en œuvre concrète de la loi organique.

4. Vers un recours accru à des modes de financements innovants ?

La loi organique du 1^{er} août 2001 offre l'opportunité juridique de développer des méthodes de financement innovantes, déjà appliquées dans de nombreux pays européens et aux Etats-Unis. Ces pratiques budgétaires alternatives à l'acquisition classique de matériels ou de services par l'Etat privilégient les conditions d'emploi (échéances d'entrée en service, qualité opérationnelle, entre autres) sur l'appropriation ; elles participent donc, dans une certaine mesure, de la recherche d'efficacité mise en avant par la loi organique. Le tableau ci-dessous récapitule les réalisations et les projets des principaux partenaires européens et anglo-saxons de la France, qui se fondent sur de tels modes de financement.

PANORAMA DES ETATS QUI RECOURENT A DES MODES DE FINANCEMENTS INNOVANTS DANS LE SECTEUR DE LA DEFENSE

Pays	Matériels de combat	Systèmes d'information	Transports	Immobilier
Allemagne				
Australie				
Espagne				
Etats-Unis				
Italie				
Portugal				
Royaume-Uni				

 Projets  Réalisations

Source : ministère de la défense.

La *Private Finance Initiative* (PFI), également appelée *Public Private Partnership* (PPP), en place au Royaume-Uni depuis 1992, figure au premier rang de ces modes de financement innovants. Elle consiste à déléguer à un industriel privé le financement de certains types d'équipements (matériels ou infrastructures) et les risques qui y sont associés, en contrepartie d'une redevance fixe, versée sur une durée assez longue par l'Etat.

Sur le fond, la PFI conduit à poser la question des besoins militaires non plus par référence à des catégories de matériels ou de services, mais à des performances opérationnelles. Le choix de recourir à la PFI ne peut intervenir qu'au terme d'une analyse comparative des coûts prévisionnels et des risques estimés par rapport à un achat plus conventionnel. L'efficacité de la dépense devient ainsi un

(29) Le rapporteur aurait pu tout aussi bien évoquer le problème des reports de crédits entre 2005 et 2006.

critère aussi essentiel que la performance technologique, à charge pour l'industriel de garantir celle-ci.

Cette procédure, utilisée aussi bien pour l'acquisition d'équipements (navires rouliers de la *Royal navy*, satellites de télécommunications Skynet V, par exemple) que pour les services aux personnels (entraînement des pilotes d'hélicoptères de la *Royal Air Force*, entraînement des mécaniciens des Eurofighter, notamment) présente néanmoins des limites : la PFI n'est envisageable que s'il existe une offre commerciale susceptible de répondre aux besoins de la défense ; la sélection des offres est plus complexe que pour une acquisition classique, car les critères d'évaluation dépassent le prix pour intégrer le degré de risque que l'opérateur accepte de prendre et l'ampleur des innovations qu'il envisage ; enfin, il convient de bien mesurer les clauses du contrat de PFI, car celui-ci engage les parties pour une longue durée. Il semblerait en outre que les économies réalisées n'atteignent pas les objectifs initiaux de 15-20 %⁽³⁰⁾. L'expérience appelle donc à observer une certaine prudence en ce domaine.

Les financements échelonnés, reposant soit sur des emprunts bancaires ou des avances publiques, soit sur le crédit-bail, semblent moins pertinents, car ils reviennent à recourir à l'endettement pour lisser la dépense dans le temps et pour permettre de faire face à de nouvelles dépenses d'équipement à budget constant. En Italie comme en Espagne, les emprunts ont pris la forme d'avances budgétaires consenties par les ministères de l'industrie ou de la technologie, en raison des implications économiques des programmes d'armement en cause. Les avances consenties par un autre ministère ne font que déplacer le problème des remboursements et, si la créance est annulée, le déficit budgétaire s'en trouve accru d'autant.

Le crédit-bail, c'est-à-dire la location de matériels avec parfois une option d'achat, a lui aussi été expérimenté avec plus ou moins de succès par l'Italie, l'Espagne et le Portugal, où deux lois organiques de 1999 et 2001 encadrent cette pratique, en la limitant à 30 % des dépenses annuelles d'équipement. Dans de nombreux cas, les coûts n'ont pas été maîtrisés.

Lors de l'examen du projet de loi de programmation militaire pour les années 2003-2008, il a été indiqué à la représentation nationale que le ministère de la défense engagera dès 2003 des opérations aux modalités similaires à la PFI, à partir de propositions formulées par les états-majors. En tout état de cause, cette initiative ne peut être que la bienvenue dans la mesure où elle permettra d'expérimenter des méthodes dont la loi organique n° 2001-692 rend l'usage plus aisé et plus pertinent. Il ne saurait toutefois être question de généraliser ces alternatives aux acquisitions de pleine propriété, notamment lorsque sont en cause des armements ou des services essentiels. D'ailleurs, bien que le gouvernement britannique ait adopté une approche plus pragmatique que dogmatique, l'acquisition en PFI d'équipements opérationnels de première ligne (chars ou avions de combat) ou d'importance stratégique

(30) Selon la lettre ECOeDEF n° 24 de novembre 2002, « les gains réels résultant des PFI contractées jusqu'en 2001 ont été de l'ordre de 5 % par rapport à un investissement public standard, une économie en rapport avec les gains de productivité de l'industrie mais très éloignée des estimations initiales ».

(sous-marins nucléaires ou défense anti-missiles par exemple) est actuellement exclue.

L'expérimentation devra être conduite avec prudence et la représentation nationale sera attentive à ses résultats, afin d'en tirer les leçons au moment de l'application de la réforme budgétaire.

5. Comment envisager les opportunités d'externalisation ?

L'externalisation est aujourd'hui une réalité au sein de l'armée française : une partie des activités des armées est confiée à des partenaires extérieurs dans des domaines aussi divers que le soutien du personnel, l'entretien des immeubles, la communication et la documentation ou encore le maintien en condition opérationnelle. Cette externalisation s'arrête pour l'essentiel aux missions de soutien et ne s'étend pas aux missions opérationnelles, même si les frontières sont parfois difficiles à tracer.

Une externalisation plus poussée semble souhaitable au sein de l'armée française pour permettre aux militaires de se recentrer sur les activités opérationnelles et réaliser des économies. Cependant, les armées doivent conserver des compétences spécifiques dans tous les domaines à caractère opérationnel et considérer avec attention les coûts respectifs des solutions internes et industrielles.

La loi organique relative aux lois de finances facilitera ce type de procédures ; du moins, elle permettra de les encourager sur le fondement d'une comparaison des coûts de l'externalisation et de ses alternatives. L'externalisation est susceptible de permettre au ministère de la défense de réaliser de véritables économies de fonctionnement. Il serait déraisonnable de ne pas saisir cette opportunité, qui présentera en outre l'avantage de démontrer que le ministère de la défense est lui aussi soucieux des deniers publics, alors qu'il est parfois de bon ton de ne voir en lui qu'un ministère dépensier. Dans ce domaine comme dans celui des acquisitions, les prestations pourraient être financées sur la base de financements innovants.

D. LE CALENDRIER DE LA REFORME

La préparation de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 répond à un calendrier fixé, dans ses grandes lignes, par le texte même de la loi. Cependant, d'ici l'élaboration du projet de loi de finances pour 2006, chaque administration doit mettre en place les bases d'une application réussie de la nouvelle « *constitution financière de l'Etat* ». Le ministère de la défense, au même titre que les autres ministères, doit se conformer un calendrier serré et contraignant. Mais, à la différence de beaucoup d'autres, il a déjà mené en son sein de grandes réformes qui le placent à la pointe de la modernisation de l'Etat.

1. La professionnalisation des armées : une mutation à peine achevée

En annonçant sa décision de procéder à la professionnalisation des armées en 1996, le Président de la République, chef des armées, a effectué un choix qui, avec le recul, s'est révélé visionnaire. La multiplication des crises régionales et des engagements de la France dans des opérations de maintien de la paix ou d'interposition a confirmé le bien-fondé de cette modernisation de grande ampleur des trois armées.

La loi du 28 octobre 1997, portant suspension du service national, et la loi de programmation militaire 1997-2002 ont organisé le passage progressif d'armées mixtes à des armées professionnelles, grâce à un étalement sur six ans des recrutements nécessaires pour remplacer les appelés. A cette fin, il était prévu de créer quelque 75 000 postes de militaires du rang et de volontaires ainsi que près de 9 300 emplois civils ; dans le même temps, 15 800 postes d'officiers et de sous-officiers devaient être supprimés. Le tableau ci-après retrace l'ampleur de l'effort qui a été effectivement réalisé de 1996 à 2002.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES ARMÉES AU COURS DE LA PROFESSIONNALISATION

	Loi de finances initiale pour 1996	Projet de loi de finances pour 2002	Évolution
Officiers	38 456	37 738	- 1,9 %
Sous-officiers	214 828	200 516	- 6,6 %
Militaires du rang	44 552	92 184	+ 106,9 %
Total des militaires professionnels	297 836	330 438	+ 10,9 %
Appelés ou volontaires ⁽¹⁾	201 498	24 788	- 87,7 %
Civils	73 747	80 995	- 9,8 %
Total général	573 081	436 221	- 23,9 %

⁽¹⁾ La loi de programmation militaire 1997-2002 ne faisait pas de distinction entre les deux catégories, mais, depuis 2002, on ne dénombre plus que des volontaires.

Source : Annexe I du rapport au Parlement sur l'exécution de la loi de programmation militaire 1997-2002, octobre 2002.

Corollaire de la diminution des effectifs, les armées ont dû procéder à de nombreux redéploiements de moyens ou d'implantations : entre 1996 et 2002, une cinquantaine de régiments de l'armée de terre ont été dissous, vingt-sept bases aériennes de l'armée de l'air ont été fermées et une vingtaine de bâtiments de la marine nationale ont été désarmés. Ces mesures ont eu d'importantes répercussions sur le fonctionnement et l'organisation des forces. Désormais, la priorité porte sur la fidélisation des personnels.

Comme l'a souligné Mme Michèle Alliot-Marie, le ministère de la défense est le premier ministère à avoir concrètement expérimenté la réforme de l'Etat, car aucun autre service public fondamental ne s'est transformé aussi profondément en aussi peu de temps. C'est tout à l'honneur de la communauté militaire d'avoir mené à bien une mutation de cette importance en avance par rapport aux échéances initialement prévues.

2. Les principales échéances de la préparation de la réforme budgétaire

Lors de sa communication sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 devant le conseil des ministres du 12 mars 2003, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, M. Alain Lambert, a précisé le calendrier de préparation auquel les ministères devront se conformer. A l'automne 2003, les missions, programmes et actions seront déterminés. Le 31 décembre de la même année, les nouvelles normes comptables seront adoptées. Enfin, au cours du premier trimestre 2004, les objectifs et indicateurs de performances seront arrêtés.

Bien que progressive, la transition prévue pour mettre en œuvre la réforme n'est pas très longue. D'aucuns, parmi les initiateurs de la réforme que le rapporteur a rencontrés, ont pu même parler de « *calendrier resserré* ». Entre la promulgation de la loi organique et sa totale application, il se sera à peine écoulé quatre ans, ce qui est relativement bref pour un changement aussi important. Il s'agit néanmoins d'un choix voulu, notamment pour éviter l'enlisement de la réforme.

Pour avoir rencontré les principaux acteurs de la mise en place de la loi organique au sein du ministère de la défense, le rapporteur estime que ce dernier est en phase avec l'échéancier défini par le Gouvernement. La nouvelle architecture des programmes du budget de la défense, transmise au ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire à la fin du mois de juin, devra être avalisée par la commission interministérielle d'audit des programmes, qui rassemble des représentants de tous les corps de contrôle de l'Etat, d'ici l'automne 2003. Les objectifs de délai ont jusqu'à présent été tenus, ce qui est à saluer compte tenu de la complexité et de l'ampleur de la tâche.

A l'échelon déconcentré, les armées et les services du ministère envisagent d'expérimenter, dès la loi de finances initiale pour 2004, la globalisation du budget de certaines unités : un régiment de l'armée de terre (le 1^{er}/11^{ème} régiment de cuirassiers de Carpiagne), une base aérienne (la base n° 116 de Luxeuil), un centre d'instruction navale (le centre de Saint-Mandrier), une école de sous-officiers de la gendarmerie nationale et un centre d'essai de la DGA seront concernés. Les chefs de corps de ces structures disposeront d'une totale latitude pour gérer directement leurs budgets de rémunération, de fonctionnement, d'alimentation, ainsi qu'une partie de leurs crédits d'investissement. En contrepartie, un contrat d'objectifs sera conclu avec l'administration centrale du ministère de la défense et un compte rendu d'exercice sera dressé à l'issue de l'expérimentation. Sous réserve de son succès, cette expérimentation pourrait être étendue à d'autres unités en 2005.

Cette démarche mérite d'être saluée, car elle traduit une volonté d'implication dans la réforme budgétaire. Conformément au souhait de la ministre, les armées restent au cœur de la réforme de l'Etat. Le rapporteur a acquis la conviction que toutes les composantes du ministère de la défense ont bien réalisé les enjeux de la préparation et de l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001.

3. Le travail des mois à venir

La préparation de l'entrée en vigueur de loi organique ne s'achève pas avec le découpage des ministères en missions et programmes. Il reste désormais à préciser le contenu des budgets opérationnels de programmes en déclinant les différentes actions. Le ministère de la défense, comme tous les autres ministères, doit donc poursuivre la phase d'élaboration des nouveaux instruments budgétaires.

Il est également indispensable de résoudre un certain nombre de problèmes techniques, qui portent notamment sur le report des crédits et des autorisations d'engagement⁽³¹⁾, l'installation d'un système de comptabilité analytique et la formation des différents acteurs au maniement des systèmes d'information centralisés⁽³²⁾, la connaissance des coûts, les conditions de remontée des informations pertinentes au Parlement. L'évaluation des résultats et la préparation à l'utilisation de la fongibilité des crédits sont également des défis importants, surtout pour un ministère régalien aussi spécifique que le ministère de la défense.

Autant dire que le travail qui reste à accomplir est colossal, car il devra avoir abouti au moment des négociations budgétaires pour la préparation du projet de loi de finances initiale pour 2006, c'est-à-dire avant le printemps 2005.

Cette phase qui s'ouvre ne pourra réussir sans une implication forte des différents acteurs politiques de la réforme, qu'il s'agisse des ministres ou des parlementaires, dont le regard sur le déroulement de la préparation de l'entrée en vigueur de la loi organique a son importance. Le rapporteur en veut pour preuve les répercussions du rapport d'étape de la mission d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale, rendu public le 26 mars 2003, sur la méthodologie retenue par les ministères pour définir leur nouvelle nomenclature budgétaire. Si l'accent avait plus particulièrement été porté, dans un premier temps, sur la définition des programmes, la réflexion a finalement été élargie, conformément aux recommandations de la mission d'information, aux missions, qui jouent un rôle politique de cohérence des programmes, et aux actions.

(31) *Le transfert des provisions d'autorisations de programme du titre V sur les crédits d'investissement en 2006 peut poser problème, du fait de l'ambiguïté de la définition des autorisations d'engagement, qui ne semblent pas reportables d'une année sur l'autre. Cette question est importante pour la continuité de la bonne gestion des projets d'équipement.*

(32) *Car ce sont les ministères qui renseigneront les éléments de la comptabilité d'exercice. Le ministère de la défense ne sera concerné que dans la dernière phase de généralisation du progiciel d'exécution et de suivi de la dépense ACCORD, dont une version améliorée (ACCORD VI bis) a été proposée pour les derniers ministères raccordés.*

III. — LES DIFFERENTS SCENARIOS DE NOMENCLATURE POUR LE BUDGET DE LA DEFENSE

Le choix de la future nomenclature budgétaire est essentiel et délicat, car il est difficile d'apprécier à l'avance les avantages d'une présentation sur une autre. L'efficacité du ministère de la défense repose sur la combinaison étroite d'un ensemble de services ou d'équipements⁽³³⁾ et non sur un cloisonnement quelconque, fût-il budgétaire.

Plusieurs propositions de nomenclatures du budget de la défense, assorties d'objectifs et d'indicateurs assez précis, ont été formalisées à l'été 2002. Il semble que, contrairement aux ambitions affichées par la loi organique du 1^{er} août 2001, les travaux préparatoires initiaux aient mis l'accent sur la dimension financière de la réforme, au détriment de la réflexion sur l'organisation des moyens pour satisfaire les principaux objectifs de la défense. C'était oublier que la loi organique est tout sauf une réforme technocratique consistant à toiletter la présentation des textes budgétaires. Il s'agit au contraire d'indiquer clairement les priorités politiques dans chaque domaine de l'action publique.

La ministre de la défense, Mme Michèle Alliot-Marie, n'a donc pas approuvé cette démarche initiale, obligeant, à l'automne 2002, à une révision du projet de nouvelle nomenclature budgétaire qui parte de la définition des missions, identifie les problèmes rencontrés pour les accomplir et mette en place des solutions.

A. L'HYPOTHESE ORGANIQUE : L'APPROCHE DITE « BLEUE »

L'une des deux hypothèses initiales pour la définition de la nouvelle nomenclature budgétaire de la défense consistait à établir des programmes correspondant, à peu de choses près, à chaque grand organisme du ministère (état-major des armées, marine, armées de l'air et de terre, DGA, administration des anciens combattants, notamment). Reprenant la présentation du fascicule budgétaire bleu, cette approche était logiquement dénommée « *bleue* ».

1. L'économie générale du projet

L'approche dite « *bleue* » s'organisait autour de deux missions : l'une consacrée exclusivement à la défense du territoire et des intérêts de la France à l'étranger, l'autre concernant la sécurité intérieure et étant, à ce titre, commune avec le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Il en découlait neuf programmes, répartis entre cinq programmes opérationnels, c'est-à-dire les trois armées, les services interarmées et la gendarmerie, et quatre programmes « *fonction support* », destinés à des fonctions de pilotage (direction, études et recherche, élaboration des réglementations) ou de

(33) A titre d'exemple, si les moyens de transmission d'une unité sont déficients, l'efficacité opérationnelle de la totalité des forces avec lesquelles elle serait appelée à intervenir s'en ressent.

Néanmoins, comme l'avaient souligné les membres de la mission d'information sur le suivi de la mise en place de la loi organique du 1^{er} août 2001 dans les ministères, lors de la présentation de leur rapport d'étape à la commission des finances le 26 mars 2003, un tel cas de figure revenait à bâtir le nouveau cadre en partant des unités élémentaires du budget. Les programmes auraient été définis sans réflexion sur la justification des structures en cause, ce qui n'aurait pas correspondu à l'esprit de la réforme, telle que l'a voulue le Parlement.

De surcroît, en maintenant le cloisonnement entre les armées, érigées en programmes distincts, elle aurait limité la fongibilité des crédits. Elle n'aurait certainement pas remédié à l'émiettement de services aussi divers que les archives, les musées ou encore les commissariats. Surtout, cette approche présentait le défaut rédhibitoire, de l'avis du rapporteur, de cantonner le rôle du chef d'état-major des armées à celui d'un responsable de programme opérationnel restreint, limité aux seules fonctions interarmées, c'est-à-dire notamment l'espace, le renseignement, les activités de soutien opérationnel.

B. L'HYPOTHESE FONCTIONNELLE : L'APPROCHE DITE « BLANCHE »

L'autre hypothèse de travail élaborée par les services du ministère de la défense reposait sur le principe d'une nomenclature par objectifs (disponibilité des forces, armement de celles-ci, gestion des activités de soutien, entre autres), instaurant une prééminence des fonctions sur les structures et impliquant une redistribution des compétences au sein même de la hiérarchie militaire. S'inspirant de la présentation du fascicule budgétaire blanc, cette approche était qualifiée de « *blanche* ».

1. Une vision novatrice et matricielle

L'approche dite « *blanche* » a été conçue à partir d'une réflexion sur les finalités. Les deux missions du ministère étaient les mêmes, mais les solutions pour l'aspect concernant la défense à proprement parler étaient sensiblement différentes.

En effet, pour ce qui concerne le programme consacré à la défense des intérêts de la Nation, il a été envisagé, dans un premier temps, de créer quatre programmes opérationnels portant sur la dissuasion, la prévention, la projection et la protection. Cette éventualité a finalement été écartée en raison des fortes interactions entre ces différents domaines, les Rafale comme les sous-marins nucléaires d'attaque, par exemple, participant aussi bien à des missions de dissuasion qu'à des missions de projection ou de prévention. Même les réseaux de transmission sont duaux. Il lui a donc été préféré une hypothèse de travail reposant notamment sur la création :

— d'un programme opérationnel regroupant l'ensemble des forces armées sous l'autorité gestionnaire du chef d'état-major des armées et englobant quatre sous-programmes correspondant à chacune des armées et à l'ensemble des fonctions interarmées ;

En premier lieu, un programme sur la disponibilité des forces regrouperait près des trois quarts des crédits consacrés aux armées, ce qui le rendrait peu lisible pour le Parlement. Lors de la présentation du rapport d'étape précité à la commission des finances, la mission d'information sur le suivi de la mise en œuvre de la loi organique par les ministères a mis en garde contre la création de programmes aux contours trop vastes. Les redéploiements de crédits au sein de tels programmes seront plus aléatoires, étant donné la valeur indicative des enveloppes consacrées aux actions. Dans un tel cas de figure, le pouvoir de régulation du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie se trouvera renforcé et le contrôle parlementaire sera, quant à lui, limité.

En second lieu, un programme englobant toutes les forces pourrait affaiblir la cohérence de l'organisation propre à chaque armée.

Ces défauts ne rendent pas pour autant caduc l'intérêt de cette option novatrice. A bien y réfléchir, ce modèle d'organisation constitue une référence dont il faudra s'inspirer dans l'objectif à fixer au ministère de la défense.

C. LES ORIENTATIONS PRIVILEGIEES

Constatant que les différents scénarios élaborés au sein du ministère de la défense pour l'application concrète de la loi organique du 1^{er} août 2001 soulevaient des blocages importants, la ministre de la défense a demandé que la réflexion soit de nouvelle conduite, mais sur des bases méthodologiques différentes. Dans un récent article ⁽³⁵⁾, elle s'en est expliquée en ces termes : « *Une définition précise et cohérente des missions (...) est le préalable indispensable à la définition des programmes (...). J'ai donc demandé cette réflexion aux principaux responsables du ministère, en la voulant nécessairement ouverte et dynamique.* »

Ce travail s'est révélé très positif, puisqu'il a permis d'identifier les grandes finalités du ministère de la défense, d'élargir le champ des missions interministérielles auxquelles il participe et de fixer des priorités incontournables, au premier rang desquelles figure la revalorisation du rôle du chef d'état-major des armées dans la définition des besoins et les arbitrages budgétaires.

1. Les grandes lignes de ce que devrait être la future nomenclature du budget de la défense

Si aucune architecture définitive n'est encore mise au point dans les moindres détails, la ministre de la défense a fixé un certain nombre de principes qui devront être retracés dans la nouvelle nomenclature budgétaire de la défense. Ces grandes lignes sont le résultat d'une réflexion qui a privilégié l'affichage des finalités et des priorités ainsi que l'efficacité du fonctionnement des forces.

Pour ce qui concerne les missions budgétaires, il semble acquis que le budget du ministère de la défense s'articulera autour d'une mission propre (la défense de la Nation) et de plusieurs missions interministérielles (alors

(35) *Défense nationale*, n° 5, mai 2003, p. 8.

qu'initialement, seule celle concernant la sécurité intérieure avait été envisagée). Si le nombre de ces missions interministérielles n'est pas encore définitivement arrêté, il semble acquis que, outre la mission commune avec le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, le ministère de la défense aura une mission commune avec le ministère des affaires étrangères. Il pourrait en être de même avec le ministère délégué à la recherche et aux nouvelles technologies.

Le nombre de programmes dépendra de celui des missions, même s'il apparaît difficile de concevoir plus d'un programme rattaché au budget de la défense pour chaque mission interministérielle. Pour ce qui concerne plus particulièrement la défense de la Nation, l'enjeu essentiel porte sur le positionnement des différentes armées par rapport au chef d'état-major des armées. Celui-ci, quelle que soit la nomenclature retenue, se verra conférer un rôle prééminent, ce qui est un gage d'efficacité accrue.

Dans l'éventualité où il serait responsable d'un programme sur la disponibilité des forces, il disposerait d'une véritable latitude d'action pour la réalisation du modèle d'armée dont il ne peut paradoxalement pas être le garant aujourd'hui, alors même qu'il élabore la programmation militaire. Cependant, il lui faudrait une logistique qui lui fait peut-être défaut aujourd'hui. Si les armées devaient conserver leur individualité à travers des programmes distincts, le rôle du chef d'état-major des armées pourrait néanmoins se trouver renforcé à travers la création d'un comité de pilotage des programmes, où siègeraient sous sa présidence les chefs d'état-major de chaque armée, le délégué général pour l'armement, la secrétaire générale pour l'administration et le directeur des affaires financières. En effet, il devrait pouvoir, *via* ce comité, assurer la cohérence d'ensemble des programmes et intervenir plus directement dans la préparation des projets de loi de finances. D'ores et déjà, à la demande du ministre de la défense, toutes les propositions d'arbitrages financiers sont présentées par le chef d'état-major des armées sur une base capacitaire et non plus par la secrétaire générale pour l'administration ou le directeur des affaires financières.

En définitive, peu importe la manière ; seul compte le renforcement de la compétence budgétaire du chef d'état-major des armées, qui est l'autorité du ministère de la défense dont la perception des finalités globales des armées, et donc de leur efficacité d'ensemble, est la plus pertinente.

L'autre grand enjeu de la définition des programmes du ministère de la défense concerne les attributions du SGA. Organe administratif transversal, il devrait se voir confier la gestion de l'immobilier du ministère de la défense, ce qui constituerait un changement important. Il pourrait aussi gérer l'informatique non opérationnelle et les personnels. Certaines structures propres aux trois armées devraient, à cette occasion, être considérablement rationalisées. Il n'est pas inconcevable de s'interroger sur la pertinence de l'existence de trois commissariats aux armées, de services d'archives, de musées gérés par chacune d'elles ou de services de soutien séparés. Toutes ces structures pourraient utilement être regroupées sous la houlette du SGA.

Pour le reste, l'individualisation des opérations extérieures en un programme spécifique semble acquise, ce qui répond aux souhaits manifestés à plusieurs reprises par la représentation nationale. De même, la création d'un programme « *lien avec la Nation* », qui regroupera les financements des réserves, des journées d'appel et de préparation à la défense, de la communication du ministère et des musées des armées, apportera davantage de lisibilité aux actions destinées à préserver la nécessaire proximité entre les armées et la Nation. Pour ce qui concerne les anciens combattants, les crédits seront rassemblés au sein d'un programme « *reconnaissance de la Nation* », dont personne ne conteste l'utilité.

L'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 devrait donc favoriser des ajustements importants au sein du ministère de la défense. Sans sacrifier au poids des traditions et des structures administratives, l'orientation retenue devra s'attacher à concilier au mieux une élémentaire recherche d'efficacité, à travers la préservation de la cohésion de chaque armée, avec une nécessaire évolution des structures.

2. Une présentation qui ne restera pas figée après l'entrée en vigueur de la réforme

Des dispositions des articles 43 et 47 de la loi organique du 1^{er} août 2001, il ressort que le vote des crédits portera sur les missions et que les amendements parlementaires ne pourront diminuer des ressources ou aggraver des charges publiques à ce niveau de la nomenclature budgétaire ; rien n'interdira donc au Parlement de modifier les programmes qui lui seront soumis par le Gouvernement. Aucune disposition de la loi organique relative aux lois de finances ne prévoit que les programmes et les missions budgétaires resteront intangibles, même si l'initiative des modifications reviendra au Gouvernement.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que la présentation des crédits du ministère de la défense qui sera retenue par le Gouvernement pour le projet de loi de finances initiale pour 2006 sera amenée à évoluer, soit du fait du Parlement, soit du fait du Gouvernement lui-même.

Les personnes auditionnées par le rapporteur en ont elles-mêmes convenu : il est fort probable que l'application de la loi organique relative aux lois de finances provoquera quelques tâtonnements lors de l'examen des premiers budgets présentés selon la nouvelle nomenclature. Cette phase d'apprentissage à l'égard des instruments de la loi organique ne pourra que bénéficier du maintien d'un certain nombre de repères dans la présentation des crédits, ne serait-ce que pour faciliter l'évaluation des performances des programmes et les resituer par rapport aux années antérieures.

Le chantier ouvert par la loi organique du 1^{er} août 2001 ne se terminera donc pas au 1^{er} janvier 2006. La possibilité d'ajuster en permanence le cadre de ventilation des crédits des ministères nécessite une vigilance accrue du Parlement, qui, de toute manière, aura son mot à dire.

IV. — LE ROLE DU PARLEMENT DANS LA PREPARATION ET L'APPLICATION DE LA REFORME

Le Parlement est investi d'une fonction de contrôle du Gouvernement. Il lui revient donc de s'engager lui aussi dans la préparation de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001. A l'initiative de son président, M. Jean-Louis Debré, l'Assemblée nationale a commencé à aménager son règlement, de manière à améliorer ses procédures de travail. La modification adoptée le 26 mars 2003 n'était que la première étape d'une réforme plus ambitieuse, qui concernera très prochainement les modalités du contrôle budgétaire, et dont il n'appartient pas au rapporteur de détailler le contenu.

A sa manière, le présent rapport d'information participe de cette démarche, notamment en mettant en exergue les instruments et les procédures qui sont de nature à améliorer l'expertise budgétaire et l'évaluation par les commissions concernées des résultats des services de l'Etat qui interviennent dans le domaine de la défense.

A. LA NECESSITE POUR LE PARLEMENT DE S'IMPLIQUER DAVANTAGE DANS LA MISE EN PLACE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001

La loi organique du 1^{er} août 2001, contrairement à l'ordonnance du 2 janvier 1959, est l'œuvre du Parlement. Or, pour l'instant, les modalités techniques de son application lui échappent, faute d'une implication suffisante et généralisée. À l'initiative du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, une direction de la réforme budgétaire a été créée au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Cette direction a pour mission, notamment, d'assurer l'animation interministérielle de la mise en œuvre de la loi organique. Si l'apport de cette nouvelle direction au succès de la réforme est et sera déterminant, il n'exempte pas pour autant le Parlement de s'y investir. Il appartient à la représentation nationale de veiller au respect de l'ambition politique à l'origine du texte. Les sujets d'importance ne manquent pas, à commencer par la définition des instruments de contrôle sur lesquels le Parlement pourra s'appuyer.

1. Élargir le débat à l'ensemble des commissions et à la séance publique

Un constat s'impose : les parlementaires se sont insuffisamment mobilisés dans le processus de suivi de la préparation de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001. Certes, pour ce qui concerne l'Assemblée nationale, la commission des finances a créé une mission d'information spécifique sur cette question, mais celle-ci ne comporte que quatre membres et son champ d'étude est immense. Le président de la commission des finances, M. Pierre Méhaignerie, et son rapporteur général, M. Gilles Carrez, ont essayé d'associer le plus possible les rapporteurs spéciaux et pour avis aux travaux de ladite mission ; tous étaient conviés à la présentation de son rapport d'étape, le 26 mars 2003, mais le rapporteur a pu constater que bien peu étaient effectivement présents.

Il est pourtant primordial que l'ensemble des parlementaires qui participent à l'examen des projets de lois de finances se familiarise dès à présent avec les concepts de la loi organique du 1^{er} août 2001. C'est à cette condition que leur regard critique pourra s'exercer et que, par conséquent, le contrôle budgétaire du Parlement sera véritablement efficace.

Le rapporteur regrette que les autres commissions qui s'expriment pour avis sur les projets de loi de finances initiale, n'aient pas, à l'instar de la commission de la défense, confié de réflexion à un ou plusieurs de leurs membres en ce qui concerne les implications de la loi organique. Pour cette raison, et afin de mobiliser le plus grand nombre de députés concernés, il serait peut-être judicieux d'élargir le cadre de travail de la mission d'information de la commission des finances, soit en lui permettant de s'adjoindre des rapporteurs spéciaux ou pour avis lors de ses travaux et auditions sur des budgets ministériels précis, soit en lui conférant une dimension commune aux six commissions permanentes.

De même, il serait souhaitable qu'à l'automne 2003, date à laquelle le Gouvernement arrêtera l'ébauche générale de la nouvelle nomenclature du budget, un débat en séance publique soit consacré à la discussion sur les orientations retenues et les objectifs poursuivis. Il est à noter que, à ce jour, la procédure de décision sur l'architecture finale du budget n'est pas totalement clarifiée, notamment dans l'identification de l'autorité décisionnaire (Premier ministre, ministre délégué à la réforme budgétaire, ministres de tutelle). Les assemblées pourraient ainsi apporter leur éclairage et avoir une première appréciation du futur cadre budgétaire sur lequel elles seront appelées à travailler deux ans plus tard. Le 8 avril 2003, un débat en séance publique a déjà été consacré, à l'initiative du groupe de l'union pour un mouvement populaire (UMP), en vertu de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution, à la maîtrise des dépenses publiques. Il convient de rééditer l'expérience au sujet de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001, non seulement en présence du ministre chargé de la réforme budgétaire, mais aussi de l'ensemble des membres du Gouvernement.

L'important, aux yeux du rapporteur, est que tous les parlementaires se saisissent de l'opportunité que leur offre la loi organique pour que leurs prérogatives soient efficaces et exercées. Rien ne serait pire qu'une réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui ne change pas les habitudes et le mode de travail du Parlement.

2. Participer à la définition des objectifs et des indicateurs

Les objectifs et les indicateurs de performance des dépenses engagées, qui sont prévus par la loi organique du 1^{er} août 2001, sont au cœur de l'efficacité du contrôle parlementaire. De leur pertinence dépendra en grande partie l'exactitude de l'évaluation de la situation des armées par le Parlement. L'exemple du Royaume-Uni est à cet égard intéressant. Face à un tel enjeu, la représentation nationale doit elle aussi réfléchir à la définition de ces éléments d'appréciation et aux conséquences à tirer des résultats qu'ils mettront en avant.

a) *L'expérience du Royaume-Uni*

Les mécanismes budgétaires en vigueur au Royaume-Uni traduisent une réelle avance dans la définition des objectifs et l'évaluation des performances. En 1998, les dépenses de chaque ministère ont fait l'objet d'une revue complète, afin de déterminer leur finalité. Cet examen a permis au Gouvernement d'affirmer ses choix budgétaires sur un horizon de trois ans en les liant à des cibles de performance dans le cadre des « *publics spending agreements* » (PSA), dont les derniers couvrent les années 2003-2006.

Ainsi, des objectifs généraux (« *aims* ») sont fixés pour chaque ministère, puis déclinés en objectifs globaux (« *objectives* »), plus explicites quant aux moyens qui peuvent y être associés, et enfin en objectifs intermédiaires (« *targets* ») auxquels sont associés des indicateurs de performance. Ces derniers sont élaborés conjointement par le Trésor et le département ministériel concerné. Le nombre total des indicateurs est passé de trois cents en 1998 à cent soixante en 2000 et cent trente en 2002.

Définie comme la sécurité du peuple britannique, y compris contre le terrorisme, et la participation au maintien de la paix dans le monde, la mission générale du ministère de la défense britannique a trois objectifs principaux :

- remplir avec succès les engagements militaires sur le territoire national et à l'étranger ;
- être capable de répondre aux défis qui pourraient survenir ;
- construire l'avenir.

Chacun de ces objectifs est assorti de cibles de performance, dont le détail figure dans l'encadré ci-après. Ces cibles de performance sont parfois extrêmement précises, à l'image des critères fixés dans le domaine des capacités, qui visent à dégager des économies annuelles de 2,5 % de l'année fiscale 2002-2003 à l'année fiscale 2005-2006. Pour y parvenir, il est question, notamment, de réduire de 6 % le coût d'entraînement de chaque nouvelle recrue, de limiter la croissance du coût des projets d'équipement à un niveau presque nul, de diminuer les coûts de l'organisation de la logistique de 20 % et ceux de l'encadrement du ministère de 13 %.

C'est dire le degré de précision des critères d'évaluation mis en place outre Manche. On ne peut que souhaiter que la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 aboutisse à des indicateurs similaires, car, ce faisant, la lisibilité budgétaire voulue par les promoteurs de la réforme serait garantie. Le Parlement pourrait ainsi exercer son contrôle dans de meilleures conditions.

**LES OBJECTIFS GLOBAUX ET INTERMEDIAIRES
DU MINISTERE DE LA DEFENSE BRITANNIQUE**

Objectif n° I : réussir les missions militaires intérieures et extérieures.

1. – Remplir les objectifs fixés par les ministres pour les opérations et les tâches militaires dans lesquelles les forces armées du Royaume-Uni sont impliquées, y compris celles qui consistent à apporter assistance aux communautés civiles.

2. – Contribuer efficacement à la prévention et à la gestion des conflits par une diminution du nombre de personnes dont les vies sont menacées et une réduction des sources potentielles de conflits futurs (objectif commun aux ministères des affaires étrangères et du développement international).

Objectif n° II : être prêt à répondre aux besoins susceptibles de survenir.

3. – D'ici 2006, assurer qu'au minimum 90 % des forces seront au niveau de préparation requis et ne présenteront aucune faiblesse critique.

4. – Recruter, entraîner, motiver et fidéliser les personnels qui font besoin pour garantir le format des forces armées, afin que d'ici la fin de l'année 2004 la *Royal Navy* et la *Royal Air Force* atteignent et maintiennent leurs effectifs, tandis que l'armée de terre devra y parvenir d'ici la fin de l'année 2005.

5. – Renforcer la sécurité européenne grâce à une OTAN élargie et modernisée et aussi grâce à une capacité européenne de gestion des crises effective, avec des capacités européennes de défense améliorées.

Objectif n° III : construire l'avenir.

6. – Développer et livrer dans les délais et en respectant les coûts, les capacités militaires du futur, en incluant la technologie du champ de bataille, les équipements et les systèmes adaptés aux évolutions stratégiques de l'environnement.

7. – Augmenter le pouvoir d'achat des armées en améliorant l'efficacité du processus de développement des capacités militaires. Chaque année, des gains d'efficacité de 2,5 % seront réalisés sur la période couvrant les années fiscales 2002-2003 à 2005-2006, en incluant des gains de 20 % dans l'organisation logistique de la défense.

b) L'enjeu essentiel de la définition des objectifs

La définition des objectifs qui sont liés à chaque programme revêt une importance toute particulière, car elle conditionne pour une large part l'efficacité du contrôle qu'exercera le Parlement. Faute de suffisamment de lisibilité et de pertinence, la signification de ces objectifs serait très limitée et, partant, l'analyse des résultats obtenus caduque.

Les armées poursuivent des finalités relativement claires et facilement mesurables. Elles se sont toutes vu assigner un contrat opérationnel, qui pourrait servir de base à toute évaluation de leur efficacité. Pour mémoire :

— l'armée de terre doit pouvoir engager soit 20 000 hommes, simultanément et sans limitation de durée sur plusieurs théâtres, que ce soit dans le cas d'une opération nationale (5 000 hommes maximum) ou dans celui d'une

opération européenne (jusqu'à 15 000 hommes)⁽³⁶⁾, soit plus de 50 000 hommes, sans relève, pour prendre part à un conflit majeur dans le cadre de l'Alliance atlantique ;

— la marine doit être en mesure de déployer une force navale comprenant le groupe aéronaval et son accompagnement, un groupe amphibie capable de projeter un groupement de type blindé léger de 1 400 hommes, ainsi que des sous-marins nucléaires d'attaque ;

— l'armée de l'air est supposée pouvoir mettre en œuvre une force aérienne de combat d'une centaine d'avions de combat, dont soixante-quinze peuvent être engagés dans une opération européenne, et les ravitailleurs associés, un groupe de transport capable de projeter 1 500 hommes à 5 000 kilomètres en trois jours, ainsi que les moyens de commandement, de conduite, de détection et de contrôle aérien, et les bases aériennes nécessaires ;

— enfin, la gendarmerie, en application des décisions des Conseils européens sur le développement des capacités de police, doit être capable de fournir un contingent de 600 gendarmes à l'extérieur des frontières dans des opérations de soutien et de rétablissement de la paix, ainsi que les éléments spécialisés et d'accompagnement des forces.

Le tableau ci-après complète cette présentation du contrat opérationnel des armées en montrant les différentes capacités d'intervention qu'elles sont susceptibles de mettre en œuvre, selon la gravité des circonstances. Ces éléments d'appréciation devraient néanmoins être complétés, puisque la démarche lancée lors du Conseil européen d'Helsinki, en décembre 1999, conduit à prendre en compte la contribution française au déploiement, en moins de soixante jours, et au soutien, sur au moins une année, d'une force européenne de 60 000 hommes avec les moyens maritimes et aériens associés.

Les contrats opérationnels apparaissent donc suffisamment précis pour constituer un cadre de référence réaliste par rapport aux objectifs. Ils pourraient être complétés par des engagements sur le recrutement et la fidélisation des personnels, leur qualification et leur entraînement, ainsi que le niveau opérationnel des matériels.

(36) Ce niveau peut être porté jusqu'à 26 000 hommes pour une période limitée à une année, pour tenir compte d'un taux d'activité moyen des unités n'excédant pas quatre mois de déploiement annuel.

LES DIFFÉRENTS SCÉNARIOS D'INTERVENTION DES FORCES FRANÇAISES

Type de mission	Descriptif de la mission	Volume de forces	Délais d'intervention	Durée d'intervention	Moyens de projection
<i>Evacuation de ressortissants</i>	—	De 100 à 1500 hommes (force de réaction immédiate).	Quelques heures à quelques jours.	Jusqu'à une semaine avec possibilité d'enchaînement sur autre mission.	Moyens aériens ou forces prépositionnées.

Engagement national des forces

<i>Sécurité générale</i>	Protection du territoire et des citoyens (lutte antiterroriste, défense opérationnelle du territoire).	Posture adaptée au besoin : de quelques centaines d'hommes à quelques milliers.	Sans objet.	Permanente.	Projection civile et militaire.
<i>Service public</i>	Urgences diverses (sinistres, sauvetage).	Ensemble des forces armées.	Sans objet.	Permanente.	Projection civile et militaire.
<i>Accords de défense</i>	Stabilisation et défense de pays liés par accord à la France.	5 000 hommes : force de réaction rapide.	15 jours.	Un an.	Projection stratégique (aérienne et maritime).
<i>Action de défense des intérêts nationaux</i>	Nature variée.	5 000 hommes : force de réaction rapide.	15 jours.	Un an.	Projection stratégique.

Engagement multinational des forces

<i>Maintien, soutien, rétablissement de la paix, missions humanitaires</i>	Chapitre VI de la charte des Nations Unies (Bas Petersberg UE) Interposition, présence, reconstruction des structures.	5 000 hommes : force de réaction rapide.	15 jours.	Plusieurs années.	Projection stratégique.
<i>Imposition de la paix</i>	Chapitre VII de la charte des Nations Unies (Haut Petersberg UE). Actions militaires.	30 000 hommes : force d'action à temps groupe aéronaval 100 avions.	13 000 hommes en 45 jours 30 000 hommes en 100 jours.	Un an.	Projection stratégique aérienne et maritime (voire terrestre).
<i>Sécurité collective</i>	Article 5 traité Atlantique nord et traité de l'UEO.	Moyens projetables des forces armées.	Réponse à une attaque.	Plusieurs années.	Projection stratégique.
<i>Forces de police</i>	Sécurité générale et ordre public.	800 hommes dont 600 gendarmes.	Planifié.	Un an.	Projection stratégique militaire ou civile.

Source : ministère de la défense.

Le problème de la détermination des objectifs paraît plus complexe, en revanche, pour les autres composantes du ministère de la défense. Il ne sera certainement pas évident de quantifier les missions et les résultats à atteindre des services en charge des anciens combattants, dont l'activité consiste à promouvoir la mémoire combattante, à mettre en œuvre la solidarité nationale à l'égard des anciens combattants et à préserver le patrimoine, et du SGA, assurant la logistique administrative au sein du ministère. La DGA, quant à elle, devra incarner la préoccupation technologique sur le long terme, face aux aspirations de court terme de chaque état-major (aspiration renforcée par les problèmes rencontrés dernièrement sur la disponibilité des matériels), tout en allant plus loin dans la réduction des coûts des équipements futurs et la rationalisation de ses structures technico-administratives ; ses objectifs pourraient également porter sur sa capacité à

assurer la fiabilité des armes nucléaires et à identifier ou étudier les systèmes d'armes essentiels pour l'avenir.

Le choix des objectifs est porteur d'ambition. C'est notamment la raison pour laquelle il est si fondamental. Le rapporteur considère qu'il est indispensable de fixer des buts qui allient réalisme, cohérence et flexibilité. La performance des dépenses consacrées à la défense ne découlera pas nécessairement d'une réforme des structures ; en revanche, elle dépendra très certainement d'une définition adéquate des objectifs.

c) Le rôle tout aussi majeur des indicateurs de performance

Le ministère de la défense a déjà travaillé près d'un an sur la méthodologie à mettre en place pour l'élaboration et l'exploitation des indicateurs de performance. Les armées mesurent d'ores et déjà leur efficacité. Leurs critères se fondent pour partie sur les objectifs affichés par la loi de programmation militaire 2003-2008. Le tableau ci-après offre un aperçu du type d'éléments d'appréciation dont le Parlement pourrait avoir connaissance.

LES INDICATEURS RETENUS PAR LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2003-2008 POUR LA PRÉPARATION DES FORCES

	Principaux indicateurs retenus pour caractériser l'activité	Niveau annuel sur 2003-2008
armée de terre	nombre annuel de jours d'activité pour les 100 000 hommes projetables (dont le nombre de jours avec leurs matériels organiques)	100 jours (50 jours)
	nombre annuel d'heures de vol par pilote d'hélicoptère	180 heures
marine	nombre annuel de jours à la mer pour l'ensemble des bâtiments (bâtiments en haute mer)	100 jours (110 jours)
	nombre annuel d'heures de vol par pilote de chasse (appontage de nuit)	180 heures (220)
	nombre annuel d'heures de vol par pilote d'hélicoptère	220 heures
	nombre annuel d'heures de vol par équipage de patrouille maritime	350 heures
armée de l'air	nombre annuel d'heures de vol par pilote de chasse	180 heures
	nombre annuel d'heures de vol par pilote de transport	400 heures
	nombre annuel d'heures de vol par pilote d'hélicoptère	200 heures
gendarmerie	entraînement et formation collective	15 jours pour la départementale 35 jours pour la mobile
service des essences	entraînement	30 jours

Source : Annexe n° 1 du rapport annexé à la loi de programmation militaire 2003-2008.

On peut également envisager que seraient suivis le niveau de réalisation des effectifs, les taux de recrutement et de fidélisation, ainsi que la consommation des ressources votées, notamment.

Pour ce qui concerne la DGA, il est vraisemblable que les indicateurs de performance pourraient porter sur la tenue des devis, les délais de réalisation des programmes, les performances de coûts, les livraisons et commandes passées, les engagements et les paiements sur l'année. Dans le domaine de la recherche, dont la performance ne s'apprécie pas en termes de consommation de crédits, les critères examinés devraient sans doute toucher plus particulièrement les capacités technologiques à certaines échéances (long terme, puis annuelles).

Le plus difficile ne sera donc pas d'établir une liste d'indices de mesure des performances, mais plutôt de centraliser et de synthétiser les données.

Il reste que tout critère d'évaluation doit être considéré avec prudence, car il peut avoir plusieurs significations. A titre d'exemple, le fait que six heures passées hors d'un port-base soient considérées comme un jour de mer pour un équipage n'a pas la même signification selon que le bâtiment en question effectue un exercice à proximité de la rade du port ou qu'il est déployé à des milliers de kilomètres au cours d'une opération. De même, le taux de disponibilité des matériels de l'armée de l'air n'a pas la même signification que celui des autres armées : à la différence d'un bâtiment de la marine nationale, un appareil de l'armée de l'air ne peut pas être utilisé s'il ne dispose pas de la totalité de ses capacités. Enfin, le décompte des jours d'activité hors des casernes de l'armée de terre ne peut s'interpréter de la même manière si le déploiement s'effectue avec matériels ou non.

Cette question de l'interprétation des indicateurs de performance est délicate. Ainsi, si l'objectif fixé aux régiments de l'armée de terre est un entraînement de 100 jours par an, à quel niveau faudra-t-il considérer que cet entraînement est insuffisant : 95, 90 ou 80 jours ? Il existe néanmoins des critères relativement pertinents : on sait, par exemple, qu'un régiment d'artillerie doit effectuer deux campagnes de tir par an au minimum pour être opérationnel ; de même, un pilote d'hélicoptère doit voler au moins 150 heures par an.

En définitive, les indicateurs doivent être considérés avec modestie, car ils seront nécessairement perfectibles. Il appartiendra au ministère de la défense de les affiner tout en les conservant sur la durée, afin d'en tirer les conclusions essentielles. Mais il faudra aussi pouvoir les renouveler de temps en temps.

B. LES CLES D'UNE EVALUATION EFFICACE

L'évaluation des performances est, avec la refonte de la nomenclature budgétaire, le pilier de la réforme instaurée par la loi organique relative aux lois de finances. Il est indispensable qu'elle s'établisse sur des bases solides, ce qui implique que le Parlement utilise davantage le travail des corps de contrôle de l'Etat et que ses membres effectuent des vérifications sur place, par eux-mêmes.

1. L'assistance de la Cour des comptes et des corps de contrôle internes

L'éclairage des corps de contrôle est indispensable au Gouvernement et au Parlement. L'article 47 de la Constitution dispose, en son dernier alinéa : « *La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.* »

Hélas, les travaux de la Cour des comptes ne viennent pas suffisamment à l'appui des analyses et des rapports des députés et sénateurs. La présentation du rapport annuel de la Cour dans l'hémicycle n'est peut-être pas l'exercice le mieux à

même de susciter l'attention qu'il devrait recueillir, mais il n'empêche que les travaux de cette institution sont le plus souvent très détaillés et très approfondis.

Il serait sans doute opportun d'envisager d'autres formes d'association entre le Parlement et la Cour des comptes. Pour ce qui concerne le secteur de la défense, les commissions concernées devraient auditionner régulièrement le président de la seconde chambre qui suit, entre autres ministères, le budget du ministère de la défense. Les rapporteurs pour avis pourraient également rencontrer plus systématiquement les magistrats de cette chambre lors de la préparation de l'examen des projets de loi de finances initiale.

Le concours d'autres corps de contrôle pourrait aussi s'avérer très utile pour le Parlement. Le contrôle général des armées est en mesure de faire valoir des analyses étayées et très intéressantes sur le fonctionnement interne du ministère de la défense. De même, les inspecteurs généraux des armées disposent d'une appréciation assez fidèle de l'état opérationnel des forces, qui pourrait être de nature à compléter les informations du Parlement. Néanmoins, à la différence de la Cour des comptes, ces corps ne sont statutairement pas au service du Parlement. Leur rôle est d'éclairer le Gouvernement qui seul, de manière discrétionnaire, peut autoriser la transmission de leurs travaux aux députés ou sénateurs qui les solliciteraient. Changer cet ordre des choses supposerait de revoir les dispositions juridiques applicables, à savoir les décrets du 16 mai 1974⁽³⁷⁾ et du 25 août 2000⁽³⁸⁾.

En définitive, dans le secteur de la défense comme dans tous les autres domaines de l'action publique, le Parlement a tout intérêt à s'appuyer davantage sur les corps de contrôle de l'Etat.

2. La nécessité pour le Parlement d'évaluer les armées en situation opérationnelle

Les indicateurs de performance, instruments comptables et intellectuels, resteront plutôt théoriques si aucune évaluation concrète, expérimentale, n'est réalisée en parallèle. Autrement dit, les indicateurs de performance n'auront de réelle signification que si l'état opérationnel des armées fait l'objet d'exercices évaluatifs réguliers et importants.

Certes, l'engagement des forces françaises en opérations extérieures peut constituer en soi un indicateur opérationnel pertinent. Il reste que ces interventions donnent rarement lieu à des déploiements excédant 10 000 hommes. A titre d'illustration, l'opération Licorne en Côte d'Ivoire mobilise actuellement plus de 3 000 hommes, pour la plupart issus des effectifs prépositionnés en Afrique. Lors de l'opération Héraclès, conduite de décembre 2001 à juin 2002 dans l'Océan indien, la contribution française à l'engagement allié portait sur une trentaine de bâtiments, six Mirage 2000 D et près de 5 000 hommes. Au plus fort des opérations de maintien de la paix au Kosovo, en 1999 et 2000, la présence française n'a pas

(37) Décret n° 74-477 du 16 mai 1974, portant statut particulier du corps militaire du contrôle général des armées.

(38) Décret n° 2000-808 du 25 août 2000, fixant les attributions des inspecteurs généraux des armées.

excédé 8 500 hommes. De fait, aucune manœuvre de grande ampleur n'a été effectuée depuis le déploiement des forces françaises lors de la guerre du Golfe en 1990–1991.

La vertu de tels exercices n'est pourtant pas à démontrer, surtout lorsqu'il s'agit de vérifier l'aptitude des armées à projeter sans préavis plusieurs milliers de soldats avec leurs équipements. Pourquoi donc ne pas envisager de programmer, à échéances régulières (tous les quatre ou cinq ans par exemple), le déploiement de plusieurs dizaines de milliers d'hommes sur un théâtre d'opération relativement éloigné, afin de tester les capacités effectives des forces armées en dehors des exercices de routine dont l'intérêt est limité ? C'est ce que les Britanniques, par exemple, avaient réalisé en septembre 2002 avec l'exercice interarmées *Saif Seera* dans le Sultanat d'Oman, qui mobilisait de l'ordre de 25 000 hommes.

De même, il paraît souhaitable que les parlementaires effectuent au sein des unités des contrôles qui soient plus fréquents et parfois inopinés. De telles évaluations permettraient de mesurer précisément l'état de fonctionnement des matériels en dotation et d'apprécier la réalité du caractère opérationnel des armées. Le ministère de la défense a tout intérêt à ce qu'un tel mécanisme se mette en place, sous réserve que l'exploitation des données recueillies fasse l'objet d'un traitement approprié, selon des modalités définies conjointement avec le Parlement.

C. LE ROLE DES COMMISSIONS CHARGÉES DE LA DÉFENSE

La loi organique du 1^{er} août 2001, relative aux lois de finances, fait la part belle au contrôle budgétaire des commissions des finances des deux assemblées. L'essentiel des prérogatives nouvelles leur est dévolu, car elles sont saisies au fond des projets de loi de finances. Si la loi organique leur associe de temps à autre « *les commissions concernées* », c'est-à-dire les commissions chargées de la défense lorsque le budget du ministère de la défense est en cause, le rôle de celles-ci n'est pas fondamentalement revalorisé. Il est pourtant inconcevable que les commissions exerçant une compétence réglementairement reconnue dans un domaine aussi spécifique que la défense restent écartées des bénéfices de la réforme budgétaire⁽³⁹⁾. Le rapporteur se propose donc d'explorer les possibilités d'approfondir leur contrôle, en totale conformité aux règlements des assemblées.

1. Exercer un contrôle vigilant de l'exécution des crédits, de concert avec les armées et les services concernés

Il est nécessaire que le Parlement soit davantage associé aux mesures de régulation budgétaire. La loi organique relative aux lois de finances apporte quelques progrès substantiels, mais il serait judicieux que, dans le domaine plus

(39) L'article 36 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit que la compétence de la commission de la défense nationale et des forces armées recouvre les domaines suivants : « Organisation générale de la défense ; politique de coopération et d'assistance dans le domaine militaire ; plan à long terme des armées ; industries aéronautique, spatiale et d'armement ; établissements militaires et arsenaux ; domaine militaire ; service national et lois sur le recrutement ; personnels civils et militaires des armées ; gendarmerie et justice militaire ».

particulier des dépenses pour la défense, des mécanismes complémentaires soient mis en place.

L'initiative du président de la commission de la défense nationale et des forces armées, M. Guy Teissier, de mettre en place une mission d'information de treize parlementaires, chargée d'examiner l'exécution des crédits de la défense apparaît très opportune. Cette mission parlementaire, qui travaillera en liaison avec des représentants des ministères de la défense et de l'économie, des finances et de l'industrie, assurera un suivi trimestriel du niveau de consommation des crédits des différentes armées. Elle a été créée au sein de la commission, le 12 février 2003.

Les premières réunions ont eu lieu le 13 mai 2003, avec des représentants du ministère de la défense, et le lendemain, avec des représentants du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Les informations recueillies à cette occasion ont essentiellement été de nature quantitative, à travers des indicateurs définis en communs avec les administrations concernées. Elles ont porté, pour les dépenses ordinaires, sur les crédits attribués et utilisés pour les rémunérations et l'entraînement des militaires à la date du 31 mars 2003. Les données portant sur les dépenses d'investissement ont été plus globales, la mission d'information ayant eu aussi transmission d'un état des consommations de crédits d'investissement au 31 mars 2003. Toutefois, il sera possible d'avoir ultérieurement des informations sur la réalisation physique des équipements, en commandes comme en livraisons.

Grâce à cette initiative, les modalités de contrôle du Parlement se trouveront améliorées, sans qu'il soit porté atteinte aux prérogatives du Gouvernement. D'ailleurs, cette démarche a recueilli l'assentiment de la ministre de la défense, du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire. Elle a permis d'améliorer sensiblement les relations entre le Parlement et le Gouvernement et de dépasser la méfiance initiale qui prévalait jusqu'alors.

Le rapporteur fonde beaucoup d'espoirs sur l'utilité d'un tel mécanisme, qui démontre le rôle important que les commissions de la défense du Parlement sont capables de jouer dans le domaine budgétaire, dans l'intérêt même des armées. Comme l'a souligné le président de la commission⁽⁴⁰⁾ : « *C'est une nouvelle exigence que veut avoir la représentation nationale : envers elle-même en assumant sa fonction de contrôle plus étroit du budget ; envers la défense en vérifiant le bon emploi qu'elle fait de ses crédits ; envers l'administration des finances en voulant limiter son action d'érosion de ces crédits ; envers la Nation enfin en l'informant des besoins de notre défense et de l'emploi des crédits qu'elle lui accorde.* »

2. Adapter les modalités du débat budgétaire au sein des commissions de la défense

L'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances impose de moderniser les modalités du débat budgétaire. Une réflexion est en cours à ce sujet au sein du Bureau de l'Assemblée nationale. Il serait bon que les commissions

(40) *Défense nationale n° 5, mai 2003, p. 21.*

s'y associent, car, pour ne prendre que l'exemple de la commission de la défense, la réforme budgétaire aura des incidences très concrètes sur ses avis budgétaires ou son programme de travail.

a) Revoir le nombre et l'objet des avis budgétaires des commissions de la défense

Les commissions chargées des questions militaires et du domaine connexe des industries de l'armement, de l'aéronautique et de l'espace au sein des deux assemblées ne possèdent pas le même champ de compétences. A l'Assemblée nationale, le suivi de ce secteur est imparti à une commission permanente spécifique : la commission de la défense nationale et des forces armées. Au Sénat, la commission compétente cumule cette attribution avec le secteur des affaires étrangères. Pour cette même raison, la commission de la défense de l'Assemblée nationale émet un plus grand nombre d'avis budgétaires sur les crédits du ministère de la défense à l'occasion de l'examen des projets de loi de finances initiale que celle du Sénat.

Les neuf avis budgétaires de la commission de la défense de l'Assemblée nationale et les cinq de son homologue du Sénat permettent au Parlement d'apprécier de manière plus détaillée que les seuls quatre rapports spéciaux des commissions des finances l'état des forces et leur adaptation aux besoins de la défense de la Nation. Qui plus est, cet apport sera encore plus pertinent au moment de l'entrée en vigueur de la loi organique, lorsqu'il s'agira pour le Parlement d'amender le petit nombre de programmes regroupés au sein du budget du ministère de la défense.

Encore faut-il que la répartition et l'objet des avis budgétaires des commissions de la défense des deux assemblées soient adaptés à la future nomenclature du budget de la défense. Actuellement, la commission de la défense nationale et des forces armées se prononce sur les crédits d'équipement (titre V et VI), les crédits de personnel et de fonctionnement (titre III), ceux de l'armée de terre, de la marine nationale, de l'armée de l'air, de la gendarmerie, de la DGA et des services communs. Elle émet également un avis sur les crédits de la dissuasion et un autre sur ceux de l'espace, des communications et du renseignement. La commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat, quant à elle, formule des avis sur les trois armées ainsi que sur la gendarmerie et elle consacre un rapport unique aux crédits du nucléaire, de l'espace et des services communs.

Cette spécialisation des avis budgétaires formulés par les commissions de la défense sera amenée à évoluer pour correspondre davantage à la nouvelle nomenclature du budget de la défense, issue de la loi organique du 1^{er} août 2001.

Quelle que soit la nomenclature retenue, le rapporteur suggère que soit recherché un équilibre entre la conformité avec la nouvelle présentation budgétaire et l'appréciation des principaux paramètres de la défense : les personnels et les matériels. L'avis sur les crédits d'équipement conservera son intérêt et, même si la professionnalisation des armées a atteint son terme, la nécessité d'assurer un suivi

du recrutement des réservistes jusqu'en 2015 justifiera la pérennisation de l'avis sur les crédits du titre III.

La commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat devra elle aussi revoir l'objet de ses avis budgétaires. La décision de modifier l'objet et le nombre des avis budgétaires relève des commissions concernées⁽⁴¹⁾. Une telle mesure sera donc aisée à mettre en œuvre.

b) Auditionner régulièrement les responsables des différents programmes

Procéder à des auditions est un droit discrétionnaire des commissions, garanti par l'article 5 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. L'examen des projets de lois de finances offre l'occasion aux commissions permanentes compétentes pour les affaires de défense d'entendre, chaque année, différents responsables militaires et civils de haut rang, pour recueillir leur appréciation sur les budgets soumis au vote du Parlement.

Les commissions concernées ne pourront plus se contenter d'une audition annuelle et d'une présentation académique des dotations financières prévues. Il faudra s'interroger sur la régularité de ce type de réunions, ainsi que sur l'information apportée aux parlementaires par les responsables en cause.

Il ne semble pas souhaitable de convoquer trop fréquemment les principaux responsables des armées et des services du ministère de la défense, sous peine de fragiliser leur position ainsi que leur autorité. Rien ne s'oppose, en revanche, à ce qu'ils soient entendus au cours du mois de juin, c'est-à-dire à une échéance correspondant à la moitié de l'exercice budgétaire, afin d'exposer leurs résultats, d'évoquer éventuellement les hypothèses de travail servant à la préparation du futur budget et de faire le point, le cas échéant, sur les mesures envisagées en loi de finances rectificative. De la sorte, l'information du Parlement serait plus complète.

Pour être efficace, une telle procédure suppose néanmoins que les responsables de programmes auditionnés divulguent aux commissions de la défense des données pertinentes pour l'exercice de leur contrôle. L'organisation de telles auditions s'inscrit une fois encore dans le droit positif existant et ne soulève pas d'obstacle particulier. Elle pourrait intervenir dès l'entrée en vigueur des nouvelles procédures prévues par la loi organique, voire faire l'objet d'une anticipation.

c) Porter une attention particulière aux expérimentations du ministère de la défense, à l'issue de l'exécution du budget 2004

L'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 suppose un important travail en amont de préparation et également la mise en place d'instruments informatiques et comptables nouveaux. La réforme ne se limite pas à une nouvelle présentation budgétaire des crédits du ministère de la défense, ne serait-ce qu'en

⁽⁴¹⁾ Pour ce qui concerne l'Assemblée nationale, l'article 40 du règlement dispose que « chaque commission est maîtresse de ses travaux ».

raison de ses implications sur le suivi. Par conséquent, la présentation du projet de loi de finances pour 2006 comportera de lourdes incidences de gestion.

Pour minorer les risques liés à ce changement, et afin de conforter l'image pionnière du ministère de la défense dans la réforme de l'Etat, il a été décidé de mener, comme cela a été souligné précédemment, un certain nombre d'expérimentations dès le budget pour 2004. Le Parlement doit être en mesure de suivre les résultats de cette « *répétition générale* » avec le ministère de la défense. Des échanges instructifs pourraient en ressortir à titre indicatif, permettant ainsi d'opérer d'éventuels ajustements avant l'entrée en vigueur définitive de la nouvelle nomenclature.

Les services du ministère de la défense ont tout intérêt à associer le plus en amont possible de leurs travaux les commissions de la défense des deux assemblées. Il serait certainement utile que les rapporteurs pour avis sur les crédits du ministère de la défense pour 2005 puissent faire le point des expériences conduites dans les unités relevant du budget qu'ils présentent. Ils pourraient ainsi se prononcer sur les résultats des gestionnaires concernés et, le cas échéant, émettre un certain nombre de recommandations.

Cette démarche aurait au moins le mérite de sensibiliser le Gouvernement sur les préoccupations de la représentation nationale, dans la perspective du rendez-vous budgétaire de l'automne 2005. Elle repose sur une concertation étroite avec le ministère de la défense et des modalités d'organisation internes aux commissions concernées. Les rapporteurs pour avis devraient y consacrer une partie de leurs questionnaires budgétaires sur le projet de loi de finances initiale pour 2005, voire, pourquoi pas, celui pour 2004.

d) Envisager d'émettre de nouveau un avis sur les projets de lois de règlement

Les lois de règlement sont des lois de finances au même titre que les lois de finances initiales ou rectificatives. Aux termes de l'article 35 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, portant loi organique relative aux lois de finances, leurs dispositions arrêtent définitivement, entre autres, les comptes d'un exercice budgétaire. Cette vocation se trouve confirmée par l'article 37 de la loi organique du 1^{er} août 2001, appelée à succéder à l'ordonnance n° 59-2. A la différence des lois de finances initiales, leur inscription à l'ordre du jour des assemblées parlementaires n'obéit pas à des contraintes particulières, ce qui a donné lieu à des retards abusifs, maintes fois dénoncés par les parlementaires, auxquels les gouvernements successifs n'ont que partiellement remédié⁽⁴²⁾. La loi organique y remédie, en disposant à son article 41 que les projets de loi de règlement des exercices budgétaires achevés devront désormais être examinés, au moins en première lecture, avant les projets de loi de finances initiale des exercices à venir.

(42) A titre d'exemple, la loi portant règlement définitif du budget de 2001 a été définitivement adoptée le 23 octobre 2002, soit un peu moins d'un an après la clôture de l'exercice. Or, sans se satisfaire d'un tel délai, force est de constater malgré tout qu'il a fortement diminué au regard des lois de règlement des budgets précédents, et notamment celles portant sur les exercices 1995, 1996 et 1997, promulguées respectivement le 6 janvier 1999, le 9 novembre 1998 et le 2 juillet 1999.

Le dernier projet de loi de règlement sur lequel la commission de la défense de l'Assemblée nationale ait décidé d'émettre un avis portait sur l'exercice budgétaire de l'année 1997. Il est regrettable que cette pratique ait été interrompue, car le débat sur les projets de loi de règlement donne toujours l'occasion de porter une appréciation sur l'exécution des crédits votés par le Parlement en loi de finances initiale ou rectificative.

L'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 devrait renforcer, si besoin était, l'intérêt des lois de règlement pour les parlementaires. En effet, en annexe aux projets de loi de règlement des exercices 2006 et suivants, le Gouvernement déposera un rapport annuel de performance qui établira un compte rendu de la performance des programmes, avec le rappel des objectifs, des résultats attendus, des indicateurs choisis et des coûts prévisionnels, et qui présentera les résultats atteints. Autrement dit, l'examen des projets de loi de règlement revêtira une dimension plus importante, puisqu'il permettra d'évaluer de manière très précise l'exécution budgétaire et, le cas échéant, de demander des explications aux responsables de chaque programme.

Pour cette raison, le rétablissement de l'avis de la commission de la défense sur ce type de textes semble justifié, du moins à compter de l'exercice budgétaire 2006. La Cour des comptes étant appelée à certifier les comptes de l'Etat, il serait certainement utile pour la commission de la défense d'auditionner le président de la seconde chambre ou le conseiller-maître compétent à cette occasion. Bien entendu, la portée du mécanisme institué par la loi organique dépendra aussi de la diligence du Gouvernement à soumettre les projets de loi en question au vote de la représentation nationale.

CONCLUSION

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est porteuse d'une ambitieuse réforme budgétaire. Sa mise en œuvre peut également devenir une étape majeure de la modernisation de l'Etat.

Cependant, son impact dépend largement de la capacité et de la volonté des pouvoirs publics de saisir l'opportunité qui leur est offerte. Initiateur de cette réforme, le Parlement est également comptable de son succès. Sans cet engagement politique, la loi organique relative aux lois de finances restera un simple habillage administratif et comptable du budget de l'Etat.

En s'invitant dans le processus de mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001, le Parlement en réaffirme la dimension politique. Mais cette intervention du pouvoir législatif ne repose aujourd'hui que sur l'investissement de quelques parlementaires, principalement issus de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Parce que la modernisation de l'Etat dépasse les seules questions budgétaires, il incombe à la représentation nationale dans son ensemble de s'impliquer dans la préparation de la réforme.

- **Proposition n° 1** : organiser au début de chaque session ordinaire jusqu'en 2006 un débat en séance publique sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001, dont le suivi permanent serait assuré par une mission parlementaire élargie à l'ensemble des commissions permanentes.

En ce qui concerne la défense nationale, comme dans tous les champs d'intervention de l'Etat, la réforme budgétaire impose une réflexion de fond sur l'organisation même du ministère. Les enjeux de sécurité du XXI^{ème} siècle, l'évolution historique des structures de défense, les contraintes économiques font de l'interarmisation une exigence si ce n'est une nécessité. Quelle que soit la structure des programmes retenue en application de la loi organique, la nouvelle organisation du ministère qui en émergera devra donner au chef d'état-major des armées, aux attributions aujourd'hui limitées, un véritable rôle de coordination et d'arbitrage qui le mette en mesure d'assumer pleinement sa responsabilité opérationnelle. Ce renforcement du chef d'état-major des armées doit mener à moyen terme à une réforme du décret du 8 février 1982 fixant les attributions des chefs d'état-major.

- **Proposition n° 2** : Au sein du ministère de la défense, renforcer les attributions du chef d'état-major des armées dans le cadre d'une interarmisation accrue, devant se traduire à terme par une réforme du décret du 8 février 1982 fixant les attributions des chefs d'état-major

Les nouvelles procédures budgétaires qui s'imposent au pouvoir exécutif exigent du pouvoir législatif une profonde réforme de son propre mode de fonctionnement. Les débats budgétaires, tels qu'ils sont aujourd'hui organisés, ne permettent pas une discussion sur le fond ; les pouvoirs de contrôle du Parlement,

notamment sur l'exécution des lois de finances, sont symboliques. Avec l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001, les conditions institutionnelles d'une affirmation d'un parlementarisme raisonné seront réunies.

- **Proposition n° 3** : adapter le fonctionnement de l'Assemblée nationale, notamment le débat budgétaire, aux nouveaux pouvoirs de contrôle et d'information que lui accorde la loi organique du 1^{er} août 2001.

La loi organique du 1^{er} août 2001 offre à l'ensemble des pouvoirs publics l'occasion de faire d'une réforme budgétaire un outil de la modernisation de l'Etat. Parce que son enjeu est immense pour la France, parce que sa mise en œuvre doit se préparer au cours de la présente législature, cette loi organique est l'affaire de tous. En s'arrêtant sur les implications de la réforme budgétaire pour le ministère de la défense, le présent rapport n'a eu pour ambition que de faire prendre conscience que d'un texte technique une ambition politique peut surgir.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné le rapport d'information de **M. François Cornut-Gentile** sur la mise en œuvre, dans le secteur de la défense, de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, relative aux lois de finances, au cours de sa réunion du mercredi 18 juin 2003.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Le président Guy Teissier a souligné qu'il faudrait choisir entre une option organique et une option fonctionnelle. Dans le premier cas, le risque est l'absence de changement, tandis que, dans le second cas, il est de voir le budget de la défense passer presque en totalité sous le contrôle du chef d'état-major des armées. La possibilité d'organiser des mouvements de crédits d'un programme à l'autre confèrera au Parlement une place très importante dans la discussion budgétaire et, dans cette perspective, le contrôle des dépenses exercé par la commission de la défense prend tout son sens.

Le rapporteur a indiqué que, si l'organisation retenue allait au bout de la logique fonctionnelle, le chef d'état-major des armées contrôlerait près de 80 % du budget du ministère de la défense.

M. René Galy-Dejean a considéré qu'il existait d'ores et déjà un processus de renforcement du rôle du chef d'état-major des armées par rapport aux différents chefs d'état-major. Il est souhaitable que la mise en œuvre de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances permette d'aller jusqu'au bout de cette démarche, afin de mettre fin à la situation peu confortable du chef d'état-major des armées et de garantir ainsi l'efficacité de nos forces.

Il a interrogé le rapporteur sur la compatibilité entre l'idée de confier la gestion immobilière au secrétariat général pour l'administration et le projet, très avancé, d'externalisation complète du secteur immobilier de la défense.

Le rapporteur a précisé que le secrétariat général pour l'administration superviserait cette externalisation et aurait pour mission de gérer les crédits qui y sont afférents.

Le président Guy Teissier a confirmé que le projet d'externalisation de la gestion des biens immobiliers du ministère de la défense était en bonne voie, mais que, pour l'aspect financier, le secrétariat général pour l'administration resterait compétent.

M. Jérôme Rivière a souligné l'importance du choix des missions et a relevé que le Parlement n'interviendrait pas en la matière. Est-il prévu une information préalable du Parlement sur la définition des missions ?

L'intégration de la gendarmerie nationale dans la mission de sécurité intérieure pose le problème de son éventuel détachement, à terme, du ministère de la défense. Il convient de rester vigilant sur le maintien du statut militaire de la gendarmerie nationale.

Le rapporteur a estimé que la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances jouait un rôle de révélateur de problèmes sous-jacents ou occultés. L'intégration de la gendarmerie dans la mission de sécurité intérieure ne procède toutefois pas d'une volonté de dissocier la gendarmerie du ministère de la défense. En ce qui concerne la définition des missions, il conviendra de demander des explications au Gouvernement lors du prochain débat budgétaire.

M. Michel Voisin s'est interrogé sur l'avenir du statut militaire de la gendarmerie au regard de l'articulation des missions du ministère de la défense et du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Le rapporteur a précisé que le découpage proposé n'entraînait aucun changement par rapport à la situation actuelle, le budget de la gendarmerie relevant du ministère de la défense et son emploi relevant du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. La loi organique relative aux lois de finances fait entrer l'administration par étapes dans un processus de responsabilisation et d'évaluation, qui conduira à terme à une évolution du management de la fonction publique.

M. Philippe Folliot a souligné l'importance de cette question, qui oppose l'attachement des gendarmes à leur statut militaire, issu de leur histoire, et certaines revendications et évolutions actuelles, qui les rapprochent de la fonction policière. En tant que rapporteur pour avis des crédits de la gendarmerie, il a ressenti une réactivité beaucoup plus forte du côté du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales que du côté du ministère de la défense, pour lequel la gendarmerie occupe encore une place un peu à part au sein de l'institution militaire.

Le rapporteur a répondu que la loi organique relative aux lois de finances ne posait pas en elle-même ce problème, car il existe déjà. Il est de toute façon nécessaire, au-delà d'une approche d'ordre sentimental, de se prononcer pour ou contre ce rapprochement en développant un véritable argumentaire. Avec la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances et le regroupement des crédits de la gendarmerie au sein de la mission de sécurité intérieure, on entrera nécessairement dans un processus de comparaison et d'évaluation, qui ne peut être que bénéfique.

Le président Guy Teissier a fait remarquer que la complexité du problème venait de la dualité de mission de la gendarmerie.

M. Alain Moyne-Bressand a indiqué que la mise en œuvre de la loi organique constituait une petite révolution, notamment à travers un important travail de simplification, et qu'elle devait alimenter la réflexion du Parlement, en particulier celle de la commission de la défense.

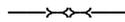
M. Jean Michel a insisté sur le rôle de contrôle du Parlement. L'ordonnance organique de 1959 avait été rédigée en référence à un passé caractérisé par une dérive de la gestion des fonds publics et une irresponsabilité des services de l'Etat et du Parlement. C'est à cet effet que les instigateurs de la Vème République ont prévu un cadre rigide pour l'élaboration, le vote et l'exécution du budget. Cependant, des pouvoirs de contrôle étaient tout de même dévolus aux parlementaires et ils n'ont pas été exercés, soit par respect absolu de l'administration, soit par absence de volonté véritable de contrôle. La réforme actuelle est d'initiative parlementaire. Elle a été lancée par M. Laurent Fabius quand il était président de l'Assemblée nationale. Il appartient donc aux parlementaires de s'approprier cet outil, à condition d'en avoir la volonté. Il serait regrettable de laisser à la seule commission des finances le monopole de ces nouveaux pouvoirs.

Par ailleurs, s'agissant de la gendarmerie, dans la mesure où la loi organique raisonne par missions, il ne faut pas faire preuve de fétichisme par référence à une tradition récente, de deux siècles, mais voir où se situe l'intérêt général de la Nation.

Le président Guy Teissier a souligné que cette tradition était plus ancienne et remontait à six cents ans, la gendarmerie ayant été précédée de la maréchaussée.

M. Jean Michel a observé que la maréchaussée n'avait pas les mêmes liens que la gendarmerie avec les corps d'armée.

La commission a **décidé**, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.



ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

• Assemblée nationale :

— M. Jean-Louis Debré, président de l'Assemblée nationale ;

— M. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du plan ;

— M. Didier Migaud, ancien rapporteur général de la commission des finances (XI^{ème} législature), auteur de la proposition de loi organique n° 2540, relative aux lois de finances ;

— M. Laurent Fabius, ancien président de l'Assemblée nationale, ancien Premier ministre, ancien ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

• ministère de la défense :

— Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense ;

— M. Alexandre Jevakhoff, conseiller au cabinet du ministre pour les affaires économiques, financières et administratives ;

— M. le général Henri Bentégeat, chef d'état-major des armées, en compagnie du général Jean-Marie Faugère sous-chef d'état-major « plans » et du général Jean-Paul Palomeros, chef de la division « plans, programmes, évaluation » ;

— Mme Evelyne Ratte, secrétaire générale pour l'administration, en compagnie de M. Jacques Emmanuel de Lajugie, directeur des affaires financières ;

— M. Yves Gleizes, délégué général pour l'armement, et MM. Denis Plane, directeur des programmes, des méthodes d'acquisition et de la qualité, Michel Vergne, sous-directeur de la programmation et du budget, et Francis Chompret, chargé de mission ;

— M. le général Bernard Thorette, chef d'état-major de l'armée de terre, en compagnie du colonel Jean-Tristan Verna, chef du bureau « planification-finances » ;

— l'amiral Jean-Louis Battet, chef d'état-major de la marine, en compagnie du contre-amiral Xavier Rolin, sous chef d'état-major « plans » et du capitaine de vaisseau Stéphane Verwaerde, chef du bureau « finances » ;

— M. le général Richard Wolsztynski, chef d'état-major de l'armée de l'air, en compagnie du général François Bourdilleau, major général, et du général Philippe Tilly, sous-chef d'état-major « plans-finances » ;

— M. Pierre Mutz, directeur général de la gendarmerie nationale, en compagnie des colonels Philippe Marvillet et Jean-Patrick Ridaou, actuel et futur chefs du bureau « planification, programmation et préparation du budget ».

• **ministère de l'économie, des finances et de l'industrie :**

— M. Alain Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire ;

— MM. Philippe Josse et Stephan Rivard, conseillers auprès du ministre, au cabinet du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire ;

— M. Franck Mordacq, directeur de la réforme budgétaire, et Mme Christine Buhl, sous-directrice de la cinquième sous-direction du budget, en charge du budget de la défense.

• **Cour des comptes :**

— M. Bertrand Fragonard, président de la deuxième chambre, et M. Xavier Roche, conseiller référendaire.

• **autres personnalités :**

— M. Alain Richard, ancien ministre de la défense ;

— M. Jean Picq, ancien président de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, ancien secrétaire général de la défense nationale ;

— M. Yves Boyer, directeur adjoint de la fondation pour la recherche stratégique.