Conforme à l'original produit;
Début du texte, page suivante

BULLETIN OFFICIEL DES ARMEES

Edition Chronologique n°40 du 1er octobre 2010

PARTIE PERMANENTE
Administration Centrale

Texte n°2

CHARTE FINANCIÈRE N° 1001719/DEF/SGA/DAF/SPB/SPB1
relative aux principes de gouvernance.

Du *21 juillet 2010*

DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES : *service des synthèses et du pilotage budgétaire, bureau des synthèses.*

CHARTE FINANCIÈRE N° 1001719/DEF/SGA/DAF/SPB/SPB1 relative aux principes de gouvernance.

Du 21 juillet 2010

NOR D E F F 1 0 5 2 0 0 6 X

Références :

Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 (JO du 2, p. 12480. ; BOEM 410.1.1) modifiée.
Code de la défense (version du 11 juillet 2010, incluant le décret n° 2009-1177 du 5 octobre 2009 relatif aux attributions du chef d'état-major des armées et des chefs d'état-major d'armée).
Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 (JO n° 175 du 31 juillet 2009, texte n° 1 ; signalé au BOC 33/2009. ; BOEM 355-0.1.12.2).
Décret n° 2009-1179 du 5 octobre 2009 (JO n° 231 du 6 octobre 2009, texte n° 20 ; signalé au BOC 42/2009. ; BOEM 110.4.2.1, 640.2.1, 660.3.1).
Décret n° 2009-1180 du 5 octobre 2009 (JO n° 231 du 6 octobre 2009 : texte n° 21 ; signalé au BOC 43/2009. ; BOEM 110.4.1.1, 800.1.1).
Défense et sécurité nationale, le Livre blanc, juin 2008 (n.i. BO).

Classement dans l'édition méthodique : BOEM 410.1

Référence de publication : BOC N°40 du 1er octobre 2010, texte 2.

SOMMAIRE

1. PRÉAMBULE.

1.1. Objectifs de la charte financière ministérielle.

1.2. Structuration.

1.3. Modalités de mise à jour.

2. INTRODUCTION.

2.1. Caractéristiques de la fonction financière au ministère de la défense.

2.2. Organisation.

3. LES RESPONSABILITÉS FINANCIÈRES AU SEIN DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE.

3.1. Les responsabilités financières des autorités organiques.

3.1.1. Le chef d'état-major des armées.

3.1.2. Le délégué général pour l'armement.

3.1.3. Le secrétaire général pour l'administration.

3.2. Les responsabilités de la direction des affaires financières.

3.3. Les responsables de programme et la chaîne de responsabilité budgétaire.

3.4. La subsidiarité.

4. L'AUTORITÉ FONCTIONNELLE FINANCIÈRE ET L'ÉCHELON DE SYNTHÈSE UNIQUE EN MATIÈRE FINANCIÈRE.

4.1. Définitions.

4.1.1. L'autorité fonctionnelle financière.

4.1.2. L'échelon de synthèse unique en matière financière.

4.2. Domaines d'application.

4.2.1. La construction et l'évaluation de la soutenabilité financière.

4.2.2. L'assurance de la qualité de l'information financière.

4.2.3. L'efficacité et l'efficience de la chaine budgétaire, comptable et financière.

5. LA SOUTENABILITÉ.

5.1. Cadre général et définitions.

5.2. Horizons d'appréciation de la soutenabilité.

5.3. Périmètres d'appréciation de la soutenabilité.

5.4. Répartition des responsabilités.

6. LA PERFORMANCE AU SEIN DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE.

6.1. Le cadre de la performance défini par la loi organique relatives aux lois des finances.

6.2. La mise en œuvre au sein du ministère.

6.3. Définition du pilotage de la performance.

Depuis 2006, le ministère de la défense a tiré les enseignements de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui a profondément modifié nos règles d'organisation budgétaire et comptable. Le déploiement du nouveau système d'informations financières et comptables CHORUS depuis le 4 janvier 2010 doit permettre de donner toute sa portée aux objectifs de la LOLF en matière de responsabilité et de performance aux gestionnaires ministériels. Ce système d'informations, adapté aux spécificités du ministère, nécessite la réorganisation de l'ensemble de nos processus financiers.

Dès lors, il est apparu indispensable de redéfinir précisément les principes et les règles régissant ces processus dans le cadre d'une charte financière partagée par l'ensemble des acteurs concernés.

Cette charte a vocation à traduire également le renforcement de la fonction financière dont le principe a été décidé par le *Livre blanc* sur la sécurité et la défense nationale de juin 2008. Ce renforcement est indispensable pour se doter des procédures, des outils et des méthodes garantissant la fiabilité de l'information

financière, nécessaire aux prises de décisions à tous les niveaux, ainsi que la soutenabilité financière de la programmation militaire, gage de la maîtrise de nos choix en la matière.

La charte financière du ministère, élaborée dans un cadre collégial sous l'égide de la direction des affaires financières, comporte plusieurs fascicules en cours d'élaboration progressive, dont les deux premiers, relatifs aux principes de la fonction financière et à la gestion, sont maintenant disponibles. D'autres fascicules suivront, en particulier sur le contrôle interne budgétaire et sur le processus de programmation et de budgétisation qui seront achevés avant la fin de cette année. Ils seront complétés par des guides méthodologiques.

Ainsi, le ministère disposera en 2011 de l'ensemble des règles décrivant ses processus financiers dans un document unique et accessible à tous.

1. PRÉAMBULE.

1.1. **Objectifs de la charte financière ministérielle.**

Le renforcement de la fonction financière au ministère de la défense fait suite à une décision du comité de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 (n.i. BO) et découle d'orientations générales posées par le Livre blanc. Le renforcement de la fonction financière s'inscrit ainsi pleinement dans la rénovation de la gouvernance ministérielle, en cohérence avec le cadre général fixé par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

La présente charte financière du ministère de la défense fixe les principes de la gouvernance financière ministérielle et leur cadre d'exercice, applicables à l'ensemble des entités contribuant aux différentes missions LOLF dont le ministère de la défense assure, en partie ou intégralement, la responsabilité et l'animation :

- mission « défense » ;

- mission « anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation » ;

- mission « recherche et enseignement supérieur ».

1.2. **Structuration.**

La charte financière du ministère de la défense est complétée par des fascicules thématiques. Ces fascicules sont portés en annexe, afin de faciliter la lecture du document ministériel ainsi que ses mises à jour et compléments ultérieurs.

La charte et ses annexes ont vocation à être déclinées par les responsables de programme dans les chartes des programmes.

1.3. **Modalités de mise à jour.**

La charte financière ministérielle est un document qui évolue en phase avec :

- l'environnement règlementaire des finances publiques ;

- la mise en œuvre progressive du renforcement de la fonction financière ministérielle ;

- le déploiement des dispositifs, méthodes et systèmes mis en place pour instrumenter l'exercice de la gouvernance financière.

Sa mise à jour interviendra à la suite du retour d'expérience de certaines procédures ou lors d'évolution des textes de nature budgétaire et financière applicables au ministère.

2. INTRODUCTION.

2.1. **Caractéristiques de la fonction financière au ministère de la défense.**

La fonction financière se caractérise au ministère de la défense par :

- l'articulation étroite de la programmation militaire à moyen et long terme et de la préparation du budget à un horizon plus rapproché ;

- l'articulation entre l'organisation budgétaire découlant de la LOLF et les responsabilités dévolues aux autorités organiques ;

- l'importance des immobilisations et des stocks.

La charte financière vise ainsi à garantir :

- la cohérence entre la programmation militaire à moyen et long terme et les travaux budgétaires ;

- la cohérence de l'action de toutes les composantes du ministère en matière budgétaire, comptable et financière ;

- un cadre permettant d'assurer la cohérence globale des choix capacitaires au regard de l'ensemble des ressources du ministère.

Pour l'atteinte de ses objectifs, elle s'appuie sur :

- une information budgétaire, comptable et financière partagée, fiable, traçable et auditable et disponible dans des délais compatibles avec la prise de décision ;

- une expertise financière ministérielle permettant d'éclairer les choix et de documenter les décisions du ministère ;

- un dialogue de gestion ministériel continu ;

- le professionnalisme des acteurs de la chaîne budgétaire, comptable et financière.

2.2. **Organisation.**

Les caractéristiques du ministère de la défense conduisent à la mise en place d'une organisation adaptée, fondée sur une définition claire des rôles et responsabilités de l'ensemble des acteurs ayant des responsabilités budgétaires, comptables et financières.

Les attributions budgétaires, comptables et financières des responsables ministériels sont déterminées à la fois :

- par les textes régissant les finances publiques de l'État, notamment la LOLF, et leur déclinaison dans l'organisation budgétaire du ministère au titre de laquelle certaines autorités assurent la responsabilité de responsable de programme ;

- par les décrets d'organisation du ministère qui confèrent aux responsables ministériels des responsabilités organiques et opérationnelles.

La direction des affaires financières (DAF), en tant qu'autorité fonctionnelle et échelon de synthèse unique, assure la cohérence de la chaîne financière et veille à la qualité des informations financières ministérielles.

Dans le cadre du projet de la loi de finances initiale (LFI), les responsables de programme proposent au ministre leur stratégie et les objectifs associés.

La structuration des programmes en budgets opérationnels de programme est effectuée par les responsables de programme budgétaire après avis de la DAF.

La structuration des budgets opérationnels de programme en unités opérationnelles est effectuée par les responsables de budget opérationnel après avis des responsables de programme en accord avec la DAF.

3. LES RESPONSABILITÉS FINANCIÈRES AU SEIN DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE.

Sous l'autorité du ministre, à la disposition duquel sont mis les crédits, la chaîne des responsabilités financières mise en œuvre au sein du ministère de la défense, en application de la LOLF et dans le respect du principe de subsidiarité, prend en compte les responsabilités attribuées en propre aux autorités organiques par les décrets d'organisation du ministère.

3.1. **Les responsabilités financières des autorités organiques.**

Les responsabilités des autorités organiques sont décrites dans les décrets d'organisation du ministère. Leurs responsabilités financières s'inscrivent dans ce cadre en cohérence avec celles qui leurs sont dévolues en tant que responsables de programme budgétaires.

3.1.1. ***Le chef d'état-major des armées.***

La responsabilité financière du chef d'état-major des armées (CEMA) s'exerce au titre de ses attributions dans la définition du format d'ensemble des armées et le maintien de la cohérence capacitaire.

Ces travaux sont conduits *via* :

- l'identification des capacités nécessaires aux armées pour remplir leurs missions actuelles et futures et de leur mise en cohérence ;

- la planification des capacités militaires en tenant compte des ressources financières affectées ;

- l'élaboration et l'actualisation de la programmation militaire, pour la mission « défense », au regard des finalités opérationnelles, de leur compatibilité avec les ressources financières appréciées par le secrétaire général pour l'administration (SGA) et des contraintes techniques et industrielles appréciées par le délégué général pour l'armement (DGA). Il veille également au respect de la cohérence capacitaire dans l'exécution de la programmation militaire.

Il propose par ailleurs au ministre les investissements nécessaires à la constitution des forces, à la préparation opérationnelle, à l'emploi et au soutien des armées, en veillant à leur cohérence physico-financière. À cet effet, il prend l'avis du DGA et du SGA.

Il participe à la préparation du budget du ministère, conduite par le SGA, et propose au ministre les priorités à satisfaire au regard des missions assignées aux armées.

Enfin, en matière de ressources humaines, le CEMA participe à la définition de la politique. Il est responsable de l'adéquation de la ressource humaine militaire et civile, d'active et de réserve aux besoins des armées, des services et des organismes interarmées. Le CEMA est responsable de la définition des besoins, du pilotage des effectifs et de la masse salariale associée et de la mise en œuvre de la politique du personnel civil relevant de son autorité.

3.1.2. ***Le délégué général pour l'armement.***

Le délégué général pour l'armement (DGA) propose et met en œuvre la stratégie d'acquisition en matière d'équipement des forces. À ce titre, il est responsable de l'estimation initiale du coût des opérations d'armement pour ce qui concerne leur conception, leur développement, leur fabrication, leur entretien et leur démantèlement, sur la base des éléments de coûts donnés par les directions et services du ministère.

En matière de réalisation d'équipement des forces, le DGA contribue à la cohérence de la capacité globale de l'outil de défense, en apportant, dans le cadre des travaux de prospective, des travaux de planification et de programmation dont le CEMA assure la conduite, l'expertise et les données nécessaires dans les domaines technique, industriel et d'évaluation des coûts ; il contribue à ce titre à l'exécution de la programmation militaire.

Dans le cadre de la politique industrielle, il propose au ministre les mesures visant à maintenir et développer les capacités technologiques et industrielles nécessaires à la défense et les met en œuvre.

Il assure par ailleurs la cohérence des opérations qui lui sont confiées et veille, lors de leur conduite, à la maîtrise des coûts, délais et performances ainsi qu'à la qualité et à leur cohérence physico-financière ; il informe le ministre, le SGA et le CEMA de leur avancement.

3.1.3. ***Le secrétaire général pour l'administration.***

Sur la base des besoins exprimés par le chef d'état major des armées, le délégué général pour l'armement, ainsi que par les responsables des autres directions et services du ministère, le secrétaire général pour l'administration (SGA) est chargé en particulier :

- des affaires financières, budgétaires et comptables. Il prépare la programmation budgétaire pluriannuelle et le budget ; il apprécie le coût des dépenses envisagées par le ministère et s'assure qu'elles pourront être financées ;

- de l'élaboration de la politique des ressources humaines civiles et militaires, y compris en matière sociale ;

- de l'élaboration et de la conduite de la politique immobilière, ainsi que du soutien et de l'adaptation de l'infrastructure du ministère.

Le SGA définit la politique du ministère en matière de systèmes d'information, d'administration et de gestion.

Dans l'exercice de ses attributions ministérielles en matières financières, budgétaires et comptables, il est assisté par la direction des affaires financières (DAF).

3.2. **Les responsabilités de la direction des affaires financières.**

La DAF exerce l'autorité fonctionnelle et le rôle d'échelon de synthèse unique en matière financière. À ce titre, elle est chargée :

- de centraliser et d'examiner, pour l'ensemble du ministère, toutes les questions économiques, financières, budgétaires, comptables, fiscales et statistiques ; elle veille à ce titre à la qualité et à la fiabilité des informations financières du ministère ;

- de préparer la programmation budgétaire pluriannuelle et le budget des missions et programmes du ministère de la défense et d'en contrôler l'exécution ; elle apprécie le coût des dépenses envisagées par le ministère et s'assure qu'elles pourront être financées ;

- d'animer et de coordonner les travaux budgétaires et comptables du ministère ainsi que le contrôle interne budgétaire et comptable ;

- de définir les règles de gestion budgétaire et comptable du ministère ; à ce titre, elle élabore et fait appliquer les référentiels budgétaires et comptables ;

- d'assurer le contrôle de gestion de la fonction financière, l'analyse des coûts et le développement des outils afférents ;

- des relations avec les autorités extérieures en matière budgétaire, comptable et financière ;

- d'assurer la cohérence du système d'information financière du ministère ; à cet effet, elle a accès à l'ensemble des systèmes d'information financière du ministère.

La DAF participe à l'élaboration et à l'exécution de la planification et de la programmation ; elle assure, en particulier, le suivi financier de la loi de programmation militaire sur la mission « défense ».

Elle émet un avis sur les contrats de partenariats et les projets faisant appel à des financements innovants.

Elle participe à l'exercice de la tutelle, pour les aspects budgétaires et financiers, sur l'ensemble des établissements publics relevant du ministère de la défense.

3.3. **Les responsables de programme et la chaîne de responsabilité budgétaire.**

Les responsables de programme sont désignés par le ministre.

Le budget du ministère de la défense se répartit entre trois missions et sept programmes budgétaires (1) et trois comptes d'affectation spéciale (CAS), selon la déclinaison suivante :

- le chef d'état-major des armées est responsable du programme 178 « préparation et emploi des forces ». Pour l'exercice de cette responsabilité, il dispose d'une section au sein de la division plan programme évaluation (PPE) de l'état-major des armées ;

- le chef d'état-major des armées et le délégué général pour l'armement sont co-responsables du programme 146 « équipement des forces ». Pour l'exercice de cette responsabilité, ils disposent du secrétariat commun du programme 146, rattaché à la fois au chef de la division PPE de l'état-major des armées et au sous-directeur des plans et des programmes de la direction générale de l'armement ;

- le délégué général pour l'armement est responsable du programme 191 « recherche duale ». Pour l'exercice de cette responsabilité, il s'appuie notamment sur le service des recherches et technologies de défense et de sécurité, organisme extérieur placé sous l'autorité de la direction de la stratégie ;

- le secrétaire général pour l'administration est responsable des programmes 212 « soutien de la politique de défense », 167 « liens entre la Nation et son armée » et 169 « reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ». Pour l'exercice de cette responsabilité, il dispose de la sous-direction du pilotage des programmes au sein du secrétariat général pour l'administration ;

- le directeur des affaires stratégiques (DAS) est responsable du programme P144 « environnement et prospective de la politique de défense ». Pour l'exercice de cette responsabilité, il dispose d'une cellule d'animation au sein de la délégation aux affaires stratégiques ;

- le délégué général pour l'armement est responsable du programme 762 du CAS « fréquences ». Le directeur de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) est le responsable du BOP ministériel défense pour le CAS « gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Le secrétaire général pour l'administration est responsable des programmes 741 et 743 du CAS « pensions ». Les comptes de commerce « approvisionnement des armées en produits pétroliers » et « exploitation industrielle des ateliers aéronautiques de l'État », respectivement n° 901 et 902 sont sous la responsabilité du CEMA.

Le responsable de programme (RPROG) assure le pilotage du programme. Il répond devant le ministre, le Parlement et les organismes de contrôle du bon emploi des moyens alloués et de leur mise en œuvre pour atteindre les résultats assignés. Il s'assure de la soutenabilité financière des engagements et évalue les risques financiers pour mettre en œuvre les mesures adéquates permettant de les maîtriser.

Au titre de la programmation, il :

- coordonne la production des éléments nécessaires à l'élaboration de la loi de programmation militaire pour les ensembles de programmation relevant de son programme ;

- élabore les orientations stratégiques du programme et les objectifs associés sous l'autorité du ministre ; il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle et de leur réalisation ; il décline à cette fin les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, adaptés aux compétences de chacun des budgets opérationnels, dans le cadre du dialogue de gestion avec les responsables de ces derniers ;

- élabore, pour son programme, le budget triennal, en cohérence avec les travaux de la programmation militaire, et le budget annuel et en assure la justification au premier euro et coordonne la production des éléments nécessaires à la préparation du budget.

Au titre de la gestion, il :

- pilote et anime le dialogue de gestion au sein du programme ;

- assure la mise en œuvre et le suivi des mesures nécessaires à l'exécution du programme ;

- rend compte de sa gestion et des résultats obtenus dans le rapport annuel de performance ;

Il veille à la qualité et au respect des délais d'élaboration des documents budgétaires et de réponse aux questionnaires des parlementaires.

Les RPROG participent aux instances de pilotage et de gouvernance de la fonction financière au niveau ministériel. Ces instances font l'objet d'un fascicule qui sera présenté en annexe, dans lequel leurs rôles et leur articulation sont précisés.

Les RPROG s'appuient sur les responsables de budget opérationnel de programme (RBOP) :

- doté, au niveau du BOP, des mêmes rôles que le responsable de programme, le responsable de budget opérationnel de programme (RBOP) assure le respect des objectifs de performance qui lui sont assignés dans le cadre des moyens qui lui sont alloués ;

- il est chargé de produire pour son BOP les éléments nécessaires à la préparation de son budget ; il en assure le suivi et met en œuvre toute mesure nécessaire ; d'une part, au bon emploi des moyens conformément aux prévisions présentées à l'avis du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), et d'autre part, à la soutenabilité financière de ses décisions de gestion. Il établit la programmation agrégée des activités dans le cadre des orientations arrêtées par le RPROG.

Les RBOP s'appuient sur les responsables d'unités opérationnelles (RUO) :

- l'unité opérationnelle (UO) est une entité décisionnelle, sous la responsabilité d'un RUO qui pilote un budget (crédits et performance) pour la mise en œuvre opérationnelle du BOP ;

- le RUO établit la programmation budgétaire détaillée des activités (éventuellement déclinée par service bénéficiaire) dans le cadre des orientations arrêtées par le RBOP ; il ordonne les actes de gestion aux services exécutants qui réalisent sur ses instructions les affectations, engagements juridiques et de tiers, les mises en paiement et les émissions de créances.

3.4. **La subsidiarité.**

La subsidiarité se définit comme la prise en charge d'une action à l'échelon le plus bas de l'organisation, en fonction de critères d'efficacité et de régularité. En conséquence, l'échelon de responsabilité supérieure accomplit les seules actions qui excèdent le niveau de compétence ou de responsabilité de l'échelon de responsabilité inférieur, notamment dans le cas où ce dernier n'a pas la capacité de mener l'action attendue ou prescrite.

La mise en œuvre du principe de subsidiarité dans le domaine financier s'accompagne d'un processus de contrôle interne qui s'exerce tout au long de la chaîne de responsabilité, pour s'assurer de la qualité des actions accomplies par l'échelon subsidiaire.

Son application est restreinte dans le cas de l'exercice de la fongibilité asymétrique afin de veiller à la cohérence globale, à l'échelle des missions ministérielles, des actions mises en œuvre par les échelons subsidiaires.

4. L'AUTORITÉ FONCTIONNELLE FINANCIÈRE ET L'ÉCHELON DE SYNTHÈSE UNIQUE EN MATIÈRE FINANCIÈRE.

4.1. **Définitions.**

4.1.1. ***L'autorité fonctionnelle financière.***

L'autorité fonctionnelle financière se définit comme la capacité à élaborer, diffuser et faire appliquer des directives, techniques, méthodes, processus ou procédures dans les domaines budgétaires, comptables et financiers. Cette autorité s'exerce auprès de l'ensemble des acteurs budgétaires, comptables et financiers du ministère.

Elle assure un rôle de conseil au profit des autorités de la chaîne budgétaire, comptable et financière et des responsabilités spécifiques découlant des textes d'organisation du ministère. Elle ne se substitue pas aux responsabilités respectives des commandements et directions et n'implique pas de lien de subordination hiérarchique.

4.1.2. ***L'échelon de synthèse unique en matière financière.***

L'échelon de synthèse unique a pour objectif de fiabiliser et mettre en cohérence la production et la mise à disposition des informations financières. Il effectue leur analyse et leur synthèse, en s'appuyant sur des référentiels cohérents, des méthodes harmonisées et des processus synchronisés tout au long des exercices de programmation, de construction et d'exécution des budgets du ministère ainsi que sur un système urbanisé d'information financière ministériel.

En tant qu'échelon de synthèse unique, la DAF est en charge de coordonner la communication financière du ministère, que ce soit en interne au comité exécutif (COMEX) ou vis-à-vis de l'extérieur (ministères chargés du budget et de l'économie, secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, Parlement et divers organismes d'audit et de contrôle).

Lorsque les autorités organiques et les responsables budgétaires s'expriment vis-à-vis de l'extérieur en matière financière ils le font sur le fondement d'éléments validés par la DAF.

4.2. **Domaines d'application.**

4.2.1. ***La construction et l'évaluation de la soutenabilité financière.***

Les actions à mener se déclinent comme suit :

- définir et diffuser les méthodes et outils d'analyse de la soutenabilité financière dans le cadre de la doctrine applicable ;

- garantir la soutenabilité financière d'ensemble de la programmation physico-financière, du budget et de la gestion ;

- assister les responsables de programme dans la construction et la gestion de leur budget ;

- apporter une expertise aux travaux financiers ministériels, notamment en termes d'analyse et de maîtrise des risques et des coûts.

Pour ces travaux, la DAF :

- définit les méthodes et outils de programmation budgétaire ;

- organise les travaux de programmation et de construction budgétaires et valide la programmation financière des activités ;

- anime et conduit le dialogue de gestion, définit les principes et les règles de gestion ;

- contrôle l'exécution budgétaire et l'optimisation de la gestion.

4.2.2. ***L'assurance de la qualité de l'information financière.***

La qualité (2) de l'information financière est garantie par une chaîne continue des contrôles. Cette chaîne repose sur le principe de subsidiarité dans le domaine financier. Dans ce cadre la DAF veille à :

- garantir la diffusion du cadre juridique et doctrinal en vigueur ;

- piloter les travaux ministériels d'élaboration des normes et référentiels budgétaires et comptables ;

- animer et coordonner le contrôle interne budgétaire et comptable ;

- assurer la cohérence méthodologique du cadre et du dispositif de comptabilité analytique et du contrôle de gestion ;

- définir les conditions et critères garantissant le respect des besoins fonctionnels financiers et leur instrumentation dans un système urbanisé d'information financière ministérielle ;

- assurer la qualité et la cohérence de l'information financière présentée dans les instances de pilotage et de gouvernance de la fonction financière au niveau ministériel.

4.2.3. ***L'efficacité et l'efficience de la chaine budgétaire, comptable et financière.***

La DAF, en tant qu'autorité fonctionnelle, participe à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la chaîne budgétaire, comptable et financière, ce qui se traduit par sa capacité à :

- formuler des propositions d'harmonisation et de simplification des référentiels, processus, procédures et outils ;

- proposer des modes d'organisation permettant d'optimiser la conduite des activités relevant des processus budgétaires, comptables et financiers ;

- développer et mettre à disposition une expertise métier et outil ;

- participer à la professionnalisation et à la valorisation des métiers de la fonction financière.

5. LA SOUTENABILITÉ.

5.1. **Cadre général et définitions.**

Une politique publique peut être qualifiée de soutenable dès lors que l'entité budgétaire responsable de sa mise en œuvre dispose de la capacité à réaliser, dans la durée, l'adéquation entre les objectifs de performance assignés et les moyens mis à disposition, sans obérer son activité future.

La soutenabilité consiste en l'adéquation des projets de dépense (se traduisant par des engagements) d'un responsable budgétaire aux droits de paiement qui lui sont ouverts ou qui sont susceptibles de lui être alloués. Elle mesure sa capacité à honorer les engagements qu'il entend souscrire (3).

La soutenabilité nécessite d'établir des prévisions sincères d'engagements et de paiements, et tenant compte des risques associés. Indissociable de la notion de pilotage, elle est au cœur des exercices de programmation et de gestion.

Les ressources sont allouées à une entité budgétaire pour les activités qu'elle mène dans le cadre d'un contrat d'objectifs (par exemple un contrat d'objectifs entre un RPROG et un RBOP). En cas d'aléas dans la réalisation d'une activité, le responsable budgétaire met en œuvre des mesures de pilotage permettant de maîtriser l'évolution de l'ensemble de ses dépenses prévisionnelles au regard de la performance recherchée. Ces mesures de pilotage trouvent leur traduction dans la programmation. Le maintien du caractère soutenable de la gestion (au sens large, incluant la programmation à moyen et long terme, la budgétisation sur moyenne période et l'exécution) d'une entité budgétaire est ainsi lié à l'actualisation de sa reprogrammation.

Compte tenu d'une performance à atteindre, cette actualisation a pour objet de maintenir la soutenabilité.

Les écarts pouvant être constatés entre les prévisions effectuées dans le cadre d'une programmation et la réalité de l'exécution budgétaire doivent être analysés de manière à identifier :

- ce qui relève de cas d'espèce non récurrents ou faiblement récurrents ;

- ce qui relève d'un défaut de prévision ;

- enfin, ce qui relève de contraintes externes.

La soutenabilité s'apprécie selon des critères quantitatifs, définis et mesurés. Les modalités d'appréciation sont détaillées dans le guide qui sera annexé à la présente charte. Elle repose également sur une correcte évaluation des risques couverts ou non couverts, en s'appuyant sur une méthodologie partagée dont les principes figurent aussi en annexe à la présente charte.

Pour le ministère de la défense, la maîtrise de la soutenabilité traduit la nécessité, pour respecter la contrainte d'équilibre budgétaire pluriannuel, soit d'un pilotage maîtrisé du report de charges, soit d'un ajustement physique, notamment capacitaire. Un déséquilibre peut être toléré sous réserve d'adoption et d'application ultérieure de mesures de pilotage adaptées pour le maîtriser.

5.2. **Horizons d'appréciation de la soutenabilité.**

La soutenabilité doit être établie et appréciée au regard des ressources prévisionnelles, à chaque étape du cycle programmation militaire - programmation budgétaire - exécution, afin d'assurer l'articulation des différents horizons de programmation (LPM (4), VAR (5), PBT (6), PLF (7)). L'examen de la soutenabilité apprécie la capacité des différentes programmations à retranscrire l'expression des besoins dans un cadrage financier réaliste.

L'actualisation, chaque année, de la programmation militaire permet de s'assurer notamment du maintien de son caractère soutenable.

La programmation budgétaire triennale (PBT) doit garantir la soutenabilité financière de la programmation militaire sur trois ans ; elle permet au ministre de disposer des éclairages nécessaires sur les scénarios de mise en cohérence des décisions ministérielles avec les objectifs de finances publiques.

Les exercices d'actualisation du référentiel de programmation militaire et les travaux de construction budgétaire sont conduits selon une approche commune afin de s'assurer de leur cohérence (cf. fascicule de programmation).

L'examen de la soutenabilité est également réalisé annuellement :

- pour la programmation détaillée des activités, le cas échéant par service bénéficiaire, en regard de la programmation budgétaire initiale (PBI) et de l'établissement des documents prévisionnels de gestion (DPG), en relation avec l'autorité chargée du contrôle financier ;

- dans le cadre du dialogue de gestion tel que défini dans le fascicule gestion de la présente charte et de l'examen des projets d'investissement selon les procédures de contrôle qui les régissent.

5.3. **Périmètres d'appréciation de la soutenabilité.**

La structure budgétaire du ministère de la défense se caractérise par l'importance de sa masse salariale et de ses dépenses d'investissement. À cet égard, il est indispensable de disposer d'une vision consolidée de la soutenabilité à des niveaux adaptés (unité opérationnelle, budget opérationnel de programme, programme, mission et ministère) à la nature des dépenses. Ceci permet d'évaluer les conséquences des mesures de pilotage envisagées par un responsable budgétaire et de s'assurer qu'elles sont compatibles et cohérentes avec les mesures de soutenabilité envisagées par d'autres responsables budgétaires.

Dans le contrôle de l'impact des charges prévues sur les finances publiques, il est nécessaire d'identifier dans les travaux de programmation et de budgétisation les projets de dépenses importants, à incidence pluriannuelle, qui engendreraient un ressaut budgétaire significatif les années suivantes. En effet, bien que soutenables dans l'immédiat au niveau du BOP, ils sont de nature à contraindre la construction des programmes des exercices ultérieurs. À cet égard, une attention particulière doit donc être portée sur les projets d'investissement, les concours et plans de recrutement, les subventions et conventions internationales potentiellement récurrentes, ou bien les mesures créant des dépenses dites de guichet.

La soutenabilité doit s'apprécier sur un périmètre pertinent (notion de « maille » de soutenabilité). Ainsi l'examen de la soutenabilité doit reposer sur un niveau de détail nécessaire et suffisant (« juste besoin ») : il ne s'agit pas d'examiner la justification de l'ensemble des mesures à tous les niveaux de responsabilité (ce qui s'apparenterait à un contrôle d'opportunité), mais d'apprécier si les mesures de pilotage proposées sont effectivement de nature à garantir la soutenabilité. Ainsi la maille d'examen doit permettre :

- une vision détaillée, pour effectuer des actions de pilotage et de bénéficier d'aléas « positifs » (i.e. nécessitant moins de ressources qu'initialement prévu) qui compensent les aléas « négatifs » (i.e. nécessitant plus de ressources qu'initialement prévu) ;

- une vision consolidée, afin de respecter le principe de subsidiarité et de responsabiliser les acteurs.

Il n'est pas pertinent d'apprécier la soutenabilité à une maille inférieure constituée des opérations individualisées. En effet, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) s'accompagne d'une gestion de la performance : les ressources allouées à une entité budgétaire le sont pour les activités qu'elle mène dans le cadre d'un contrat d'objectifs. Il appartient donc désormais à chaque entité budgétaire d'assurer l'atteinte de ses objectifs globaux en optimisant l'emploi des ressources qui lui sont allouées.

À l'occasion de l'examen de la soutenabilité des BOP, les DPG sont transmis au CBCM en faisant apparaître les dépenses prévisionnelles à la maille retenue pour les divers types de dépenses dans la programmation agrégée Chorus.

Le cas particulier des charges OPEX peut conduire à présenter temporairement un budget non soutenable. Le surcroît de dépenses fait l'objet de mesure de compensation en cours de gestion (ouverture de crédits complémentaires par décrets d'avances et/ou lois de finances rectificatives par exemple) pour abonder les ressources de la mission « défense ».

5.4. **Répartition des responsabilités.**

La construction et le contrôle de la soutenabilité sont partagés entre les acteurs de la chaîne de responsabilités financière et budgétaire. En interne, cette chaîne s'articule entre les entités et acteurs suivants :

- l'EMA, qui prend en compte en liaison avec la DGA, le SGA, la DAF et les responsables de programme, l'objectif de soutenabilité globale de la programmation militaire et des ensembles de programmation qui la composent au sein de la mission « défense » ;

- la DAF, qui s'assure de la soutenabilité de la programmation, de la budgétisation et de la gestion auprès de l'ensemble de la chaîne budgétaire et comptable ;

- la DGA qui prend en compte la soutenabilité des opérations d'armement dans un horizon pluriannuel de long terme ;

- le RPROG, qui construit et assure la soutenabilité de ses programmes en liaison avec ses responsables de budget opérationnel (RBOP) ;

- le RBOP, qui construit et assure la soutenabilité de ses BOP en liaison avec ses responsables d'unités opérationnelles (RUO) ;

- le RUO, qui construit et assure la soutenabilité de son UO en liaison avec les services qu'il finance et qui apporte son concours au RBOP pour la construction de la soutenabilité de son UO et en assure l'exécution sous son contrôle. À ce titre, il veille à la qualité de l'information budgétaire, comptable et financière élémentaire.

Ces acteurs sont représentés dans différentes instances (COGES [8], CMI [9], CEP [10],...) de gouvernance financière du ministère qui instruisent et examinent les déterminants de la soutenabilité à l'échelle ministérielle, en suivent les évolutions, en tirent les conséquences sur les choix stratégiques de programmation et de gestion à proposer au ministre.

- en externe : le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) et la direction du budget (DB) examinent et se prononcent sur la soutenabilité du ministère.

- le CBCM contrôle la soutenabilité au travers de la maîtrise de l'exécution de la loi de finances en crédits (autorisations d'engagement et crédits de paiement) et en effectifs par l'identification et la prévention des risques financiers majeurs en fonction de la nature de la dépense et de son montant. Il peut constater une soutenabilité « présumée » (avis favorable), une insoutenabilité « subie » (avis favorable avec réserves), une insoutenabilité « organisée » (avis défavorable) et enfin une insoutenabilité « absolue » (avis défavorable obligatoire) ;

- la DB exerce un suivi de la soutenabilité des engagements du ministère de la défense, dans un horizon pluriannuel, dans le domaine des équipements, notamment au travers du comité financier interministériel (COFIN).

6. LA PERFORMANCE AU SEIN DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE.

6.1. **Le cadre de la performance défini par la loi organique relatives aux lois des finances.**

La LOLF assure une plus grande clarté des choix stratégiques de l'action de l'État :

- dans l'architecture budgétaire, les dépenses réalisées au titre des politiques publiques sont mises en regard de leur finalité :

  - elles sont inscrites au budget avec des objectifs de performance qui traduisent les buts des politiques publiques ;

  - elles sont confrontées aux résultats attendus par leur mise en œuvre ;

  - les effets qu'elles engendrent sont mesurés au travers d'engagements de résultats ;

- ainsi, chaque année, les objectifs poursuivis et les indicateurs associés, les cibles visées à court et moyen terme et les résultats obtenus, sont détaillés dans les documents budgétaires soumis au vote du Parlement ;

- ce mécanisme nouveau institué par la LOLF introduit donc une véritable mesure annuelle de la performance de l'action pluriannuelle de l'État, de sorte à vérifier si les moyens juridiques, administratifs, humains et financiers mis en œuvre produisent les effets attendus en termes de politiques publiques.

Les trois types d'indicateurs de performance définis par la LOLF :

- les indicateurs d'efficacité socio-économique (point de vue du citoyen) qui mesurent les bénéfices attendus des politiques publiques pour le citoyen (par exemple : capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France - PAP 2010 - P178) ;

- les indicateurs de qualité de service (point de vue de l'usager) qui mesurent l'amélioration du service rendu à l'usager (par exemple : délai de traitement des dossiers d'exportation de matériels de guerre - PAP 2010 - P144) ;

- les indicateurs d'efficience (point de vue du contribuable) qui portent sur l'optimisation des moyens employés en rapportant les produits obtenus aux ressources consommées (par exemple : recettes propres des revues de la défense et des produits de communication rapportées à leur coût de fabrication - PAP 2010 - P212).

6.2. **La mise en œuvre au sein du ministère.**

S'agissant de la mission « défense », le *Livre blanc* fixe les priorités stratégiques du ministère. Ces priorités sont déclinées dans des contrats opérationnels. La LPM fournit un cadre à moyen terme de la réalisation des objectifs fixés dans le *Livre blanc* pour une ressource financière donnée.

Ces priorités sont transcrites en performance au niveau des programmes et des BOP.

Les éléments de cadrage budgétaire (PBT, LFI) fixent les budgets des programmes et par voie de conséquence sont un des éléments essentiels permettant d'établir les valeurs cibles associées aux objectifs de performance à court terme (ex : nombre d'heures d'activité ou d'entraînement, décalage de livraison de matériel ...).

6.3. **Définition du pilotage de la performance.**

La performance exprime la capacité à atteindre des objectifs préalablement définis, exprimés en termes de valeur (efficacité) et de coût (efficience). Ainsi, l'efficacité rapporte les résultats aux objectifs et l'efficience rapporte les résultats aux moyens mobilisés.

L'alignement des objectifs déclinés à chaque niveau de responsabilité du ministère selon le référentiel MPASA (mission, programmes, actions, sous-actions) permet de garantir à la fois la cohérence globale et la prise en compte de la performance par tous les acteurs.

Le pilotage de la performance dans le domaine budgétaire consiste ainsi à définir les objectifs de chaque responsable de programme et à en mesurer les résultats dans les documents des projets annuels de performance et les rapports annuels de performance.

Le pilotage de la performance se distingue du contrôle interne, notamment budgétaire ou comptable, destiné à maîtriser les risques.

Le ministre de la défense,

Hervé MORIN.

---

(1) Le ministère de la défense contribue en outre à des comptes d'affectation spéciale et comptes de commerce selon les dispositions précisées dans le fascicule de gestion annexé à la charte.

(2) En l'espèce : exhaustivité, sincérité, régularité, exactitude, imputation, rattachement à la bonne période.

(3) Lettre DGME/DB du 28 juillet 2006 se fondant sur les articles 6. et 12. du décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'État.

(4) Loi de programmation militaire.

(5) Version actualisée du référentiel.

(6) Programmation budgétaire triennale.

(7) Projet de loi de finances.

(8) Comité de gestion.

(9) Comité ministériel d'investissement.

(10) Commission exécutive permanente.