



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

Série LÉGISLATION COMPARÉE

LA PROGRAMMATION DES DÉPENSES MILITAIRES

n° LC 174

Juillet 2007

LA PROGRAMMATION DES DÉPENSES MILITAIRES

Sommaire

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE	5
DISPOSITIONS NATIONALES	
Allemagne	9
Espagne	11
Italie	13
Royaume-Uni	15
États-Unis	19

LA PROGRAMMATION DES DÉPENSES MILITAIRES

Le principe d'annualité budgétaire constitue l'un des fondements du droit budgétaire français. Énoncé à l'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, il a été repris à l'article premier de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Ce principe **est incompatible avec la nécessaire programmation à long terme de certaines dépenses, en particulier des dépenses militaires**. C'est pour cette raison que le Parlement français vote depuis 1960 des lois de programmation militaire, qui déterminent les ressources que notre pays entend consacrer à sa défense au cours des années suivantes. Les lois de programmation militaire successives ont eu des durées d'application de quatre, cinq ou six ans. Les plus récentes couvrent une période de six ans, en particulier la dernière, adoptée pour les années 2003 à 2008.

Compte tenu du principe d'annualité budgétaire et de la primauté des lois de finances sur les engagements pluriannuels de l'État, **la mise en œuvre des lois de programmation militaire est subordonnée à la transposition de celles-ci dans les lois de finances annuelles**. Or, cette transposition est difficile, notamment pour des raisons techniques, liées à la durée de plus en plus longue des programmes d'armement. L'exécution des lois de programmation militaire apparaît donc d'autant plus imparfaite que le terme de celles-ci est proche. Un meilleur ajustement entre la programmation et la budgétisation des dépenses militaires, c'est-à-dire entre les lois de programmation militaire et les lois de finances, apparaît donc souhaitable et justifie l'étude de la programmation des dépenses militaires dans les pays étrangers.

À cet effet, on a retenu **les quatre principaux pays européens, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni, ainsi que les États-Unis**.

L'examen des textes et de la pratique de ces cinq pays fait apparaître que **la programmation des dépenses militaires** :

- **est inexistante en Italie ;**
- **obéit aux mêmes règles que celle des autres dépenses en Allemagne, en Espagne et au Royaume-Uni ;**
- **s'effectue selon des modalités spécifiques aux États-Unis.**

1) La programmation des dépenses militaires est inexistante en Italie

Du reste, les propositions de loi déposées à ce sujet il y a quelques années évoquaient la pratique française des lois de programmation militaire.

2) La programmation des dépenses militaires obéit aux mêmes règles que la programmation des autres dépenses en Allemagne, en Espagne et au Royaume-Uni

Dans ces trois pays, les dépenses militaires font certes l'objet d'une programmation pluriannuelle, mais celle-ci est commune à toutes les dépenses publiques.

En Allemagne, la planification quinquennale glissante, au demeurant dépourvue de tout caractère impératif, concerne tous les départements ministériels, parmi lesquels le ministère de la défense.

En Espagne, la programmation pluriannuelle, qui concerne également toutes les dépenses publiques, inclut les trois exercices qui suivent celui sur lequel porte le budget. Entre 1965 et 1998, le Parlement espagnol a adopté des lois portant dotations pluriannuelles pour les forces armées, mais le principe a été abandonné, car les lois de programmation n'étaient pas respectées.

De même, au Royaume-Uni, les dépenses militaires sont incluses dans la programmation triennale glissante commune à toutes les dépenses publiques.

3) La programmation des dépenses militaires s'effectue selon des modalités spécifiques aux États-Unis

Depuis la fin des années 90, bien que l'ouverture des crédits militaires continue à faire l'objet d'une loi annuelle, la programmation budgétaire de ces

dépenses s'effectue sur une période de deux ans, le véritable travail budgétaire n'étant réalisé que les années paires. Ces années-là, le projet de budget contient des éléments portant sur deux années, tandis que, les années impaires, le ministère de la défense utilise une procédure simplifiée pour rédiger un projet de budget amendé sur des points mineurs, afin d'obtenir l'ouverture des crédits figurant dans le projet de loi de budget de l'année précédente. L'élaboration du budget de la défense s'insère de surcroît dans un processus continu de quatre phases qui se chevauchent les unes les autres : planification, programmation, budgétisation et d'exécution du budget.

Encore convient-il de tempérer la spécificité de la programmation budgétaire des dépenses militaires en indiquant que, si le Congrès des États-Unis doit autoriser toutes les dépenses publiques, il ne le fait pas nécessairement dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle, puisque certaines dépenses résultent de l'application de lois de programme et ne requièrent pas le vote de dotations annuelles, tandis que, inversement, certains crédits annuels peuvent être consommés sur plusieurs années.

LA PROGRAMMATION DES DÉPENSES MILITAIRES

ALLEMAGNE

1) La programmation budgétaire

L'exercice budgétaire correspond à l'année civile. Malgré le principe de l'annualité budgétaire, **la Loi fondamentale autorise la planification financière pluriannuelle**. Elle énonce en effet au troisième alinéa de l'article 109 : « *Une loi fédérale [...] peut établir pour la Fédération et les Länder des principes communs de droit budgétaire, de politique budgétaire conjoncturelle et de planification financière pluriannuelle.* »

En application de cette disposition constitutionnelle, **la loi du 8 juin 1967 relative à la promotion de la stabilité et de la croissance économique prévoit l'élaboration au niveau fédéral d'un plan financier quinquennal glissant (1)**, qui sert de base à l'établissement du budget annuel. D'après cette loi, le plan financier quinquennal doit énumérer et quantifier les dépenses prévisibles. Il doit aussi préciser les recettes correspondantes. Réalisé par le ministère des finances, il est soumis chaque année au Parlement, au plus tard avec le projet de loi de finances, mais ne fait pas l'objet d'une adoption parlementaire formelle. Il est adapté chaque année en fonction de l'évolution économique, notamment en fonction de l'exécution de la loi de finances et des données utilisées pour l'établissement de la loi de finances de l'année suivante. Le plan financier quinquennal s'applique en effet à l'année en cours, à l'année objet de la prochaine loi de finances et aux trois années suivantes. Ainsi, en 2006, la discussion budgétaire a porté sur la loi de finances pour 2007 et sur le plan financier relatif aux années 2006 à 2010.

L'expérience du plan financier quinquennal est généralement considérée comme décevante : le document consiste souvent en une liste de besoins, sans que les missions correspondantes soient mises en regard, de sorte qu'il est difficile de parler de programmation.

Cette planification quinquennale glissante, dépourvue de tout caractère impératif, concerne tous les départements ministériels, parmi lesquels le ministère de la défense.

(1) Les Länder sont soumis à la même obligation de planification quinquennale.

2) La programmation des dépenses militaires

Au sein du ministère de la défense, les dépenses militaires font l'objet d'une planification glissante sur une période de quinze ans, qui comprend l'exercice en cours, l'année objet du projet de loi de finances et les treize années suivantes. Cette planification incombe au chef d'état-major des armées sous la responsabilité du ministre de la défense et repose sur les documents stratégiques qui définissent les objectifs à long terme de l'armée. Elle n'est **détaillée que pour la période correspondant au plan financier quinquennal et à l'année qui suit**. Pour les années postérieures, seules certaines dépenses font l'objet d'une programmation détaillée : essentiellement les dépenses majeures, qui sont décidées au niveau interarmées ou qui revêtent une importance politique particulière, ainsi que celles qui résultent d'engagements contractuels.

La planification se traduit chaque année par l'établissement du « plan de la Bundeswehr ». Ce document fixe la nature et les limites de l'évolution des différentes catégories de dépenses (personnel, armement, infrastructure, etc.) ainsi que les coûts envisagés pour ces diverses dépenses. Le plan de la Bundeswehr 2008 a été publié au début de l'année 2007. Il porte sur les années 2008 à 2012.

Le plan de la Bundeswehr constitue le document de base pour l'élaboration du budget annuel de la défense et pour la contribution du ministère de la défense au plan financier quinquennal.

* *

*

La programmation des dépenses militaires interne au ministère de la défense est donc glissante et articulée avec l'élaboration des documents budgétaires.

LA PROGRAMMATION DES DÉPENSES MILITAIRES

ESPAGNE

1) La programmation budgétaire

L'exercice budgétaire correspond à l'année civile. Malgré le principe de l'annualité budgétaire, il existe une **planification pluriannuelle des dépenses publiques**.

La loi n° 18 du 12 décembre 2001 portant dispositions relatives à la stabilité budgétaire prévoit en effet que les budgets du secteur public sont établis dans un cadre pluriannuel « *compatible avec le principe de l'annualité sur lequel reposent l'approbation et l'exécution de la loi de finances* ».

La loi n° 47 du 26 novembre 2003 relative à l'établissement et à l'exécution des budgets publics précise que la planification pluriannuelle des dépenses publiques s'effectue par programme et inclut les trois exercices qui suivent celui sur lequel porte le budget.

Lors de la discussion du projet de loi de finances de l'année n, le Parlement approuve donc non seulement les recettes et les dépenses de cette année, mais aussi celles des trois années n + 1, n + 2 et n + 3. Pour chaque ministère, la loi de finances d'une année donnée comprend donc la liste des programmes financés grâce à des fonds publics. Pour chaque programme, la date de début et celle de fin sont indiquées – ces deux dates pouvant être séparées d'une trentaine d'années – ainsi que le coût total et le montant des dotations annuelles de cinq années (l'année en cours, l'année sur laquelle porte la loi de finances et les trois années suivantes).

2) La programmation des dépenses militaires

Les dépenses militaires font l'objet de la même planification quinquennale glissante que les autres dépenses publiques.

Entre 1965 et 1998, le Parlement a adopté, à intervalles plus ou moins réguliers et sous des appellations qui ont varié, **des lois portant dotations pluriannuelles pour les forces armées**. Ces lois prévoyaient notamment que l'exécution du programme

militaire national nécessitait une augmentation annuelle garantie des crédits. Ainsi, la loi n° 42 du 7 juillet 1982 relative aux dotations budgétaires pour les investissements militaires et pour le maintien des forces armées portait sur les années 1983 à 1989 et prévoyait une augmentation annuelle et en valeur constante des crédits militaires de 4,432 %. Cette loi a été reconduite en 1987 pour les années 1986 à 1994 et en 1990 pour les années 1990 à 1998. Le principe a ensuite été abandonné, car les lois de programmation n'étaient pas respectées.

LA PROGRAMMATION DES DÉPENSES MILITAIRES

ITALIE

Il n'existe aucun dispositif comparable aux lois de programmation militaire.

En 1996, une proposition de loi relative à la programmation des dépenses de défense a été déposée dans les mêmes termes à la Chambre des députés et au Sénat. L'exposé des motifs du texte se référait à l'expérience française des lois de programmation militaire.

LA PROGRAMMATION DES DÉPENSES MILITAIRES

ROYAUME-UNI

1) La programmation budgétaire

Conformément au principe de **l'annualité budgétaire**, le budget est établi sur une base annuelle, mais l'exercice budgétaire ne correspond pas à une année civile : il commence le 1^{er} avril et se termine le 30 mars de l'année suivante. Par ailleurs, il existe des procédures et des lois séparées pour l'adoption des recettes et des dépenses.

La Chambre des communes dispose de peu de pouvoirs pour modifier les projets de dépenses publiques du gouvernement, de sorte que les crédits votés sont quasiment identiques à ceux demandés, les débats étant impérativement limités à trois jours par année parlementaire. Quant à l'approbation du budget par la Chambre des lords, elle est purement formelle.

Le gouvernement présente, en général après le début de l'exercice budgétaire, les estimations de dépenses de chaque ministère (*Main Estimates*). Celles-ci doivent être votées avant la suspension des travaux parlementaires de mi-juillet. Il présente également un projet de loi, le *Consolidated Fund (Appropriation) Bill* qui, une fois adopté, devient l'*Appropriation Act* ou loi d'appropriation, par laquelle le Parlement autorise le gouvernement à dépenser le montant global des crédits demandés, car il n'y a pas d'autorisation de crédits par ministère.

Par ailleurs, depuis 1998, date de la première revue d'ensemble des dépenses publiques (2), celles-ci sont divisées en deux catégories :

– celles qui relèvent de la catégorie DEL (*Departmental Expenditure Limit* : limite de la dépense ministérielle) ;

(2) En 1997, Tony Blair devient Premier ministre et son gouvernement se fixe pour objectif de rationaliser la gestion des services publics et d'améliorer la situation des finances de l'État. En 1998, le ministre des finances, Gordon Brown, rend publique la première Comprehensive Spending Review avant de procéder à une réforme budgétaire. La deuxième Comprehensive Spending Review a été lancée en 2005 et ses résultats doivent être publiés avant la fin de l'année 2007.

– celles qui relèvent de la catégorie AME (*Annually Managed Expenditure* : dépense gérée annuellement).

Les premières sont planifiées et contrôlées par période de trois ans. Les secondes correspondent aux dépenses qui ne peuvent pas être fixées de manière ferme pour une durée de trois ans. Il s'agit essentiellement des prestations sociales, des intérêts de la dette de l'État et des contributions aux budgets européens. Ces dépenses sont étroitement contrôlées par le ministère des finances au moins deux fois par an.

Lors de la présentation des *Main Estimates*, les dépenses publiques sont divisées en DEL et en AME pour chaque ministère et pour chaque programme, les premières représentant environ 90 % du total. Du reste, certains ministères n'ont pas de dépenses AME.

Tous les deux ans, en général en été, le gouvernement procède à une revue des dépenses (*Spending Review*) à la suite de laquelle il fixe pour chaque ministère, le montant des dépenses DEL pour les trois prochaines années, ainsi que les objectifs à atteindre en termes de service rendu à la population. Ainsi, la *Spending Review* de 2004 prévoit les dépenses publiques DEL pour 2006-2007 et 2007-2008 et confirme celles prévues pour 2005-2006 par la *Spending Review* de 2002. Le caractère impératif de la *Spending Review* n'empêche pas une certaine souplesse : chaque ministère est autorisé à reporter d'une année sur l'autre les crédits DEL qui n'ont pas été utilisés à l'intérieur de la période de trois ans.

La *Spending Review*, qui est une programmation triennale glissante, a pour objet de faciliter la planification ministérielle et d'optimiser la gestion des finances publiques. Cette programmation concerne tous les départements ministériels, et donc notamment le ministère de la défense.

2) La programmation des dépenses militaires

Les dépenses militaires ne font pas l'objet d'une programmation spécifique. Elles sont programmées par la *Spending Review* menée par le ministère des finances en concertation avec le ministère de la défense. Celle-ci traduit en termes budgétaires, pour chacune des trois années à venir, la politique de défense britannique définie par la *Strategic Defence Review* (SDR) de 1998.

La SDR de 1998 est le document de référence qui décrit la politique de défense britannique, ainsi que les rôles et les missions des forces armées jusqu'en 2015. Elle a été complétée par d'autres documents. Ainsi, en juillet 2002, un nouveau chapitre y a été ajouté pour prendre en compte la menace terroriste faisant suite aux attentats du 11 septembre et, en décembre 2003, le gouvernement a publié un livre blanc intitulé « Apporter la sécurité dans un monde en mutation ».

Le ministère de la défense publie également un plan ministériel quadriennal qui décrit ses objectifs prioritaires, ses intentions stratégiques et traduit de manière plus concrète les objectifs de service public négociés avec le ministère des finances. En 2005, le ministère de la défense a ainsi publié un plan qui couvre les quatre exercices budgétaires allant d'avril 2005 à fin mars 2009.

LA PROGRAMMATION DES DÉPENSES MILITAIRES

ÉTATS-UNIS

1) La programmation budgétaire

Si toutes les dépenses publiques doivent être autorisées par le Congrès, elles ne le sont pas nécessairement dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle (3). En effet, certaines dépenses résultent de l'application de lois de programme et ne requièrent pas le vote de dotations annuelles. Inversement, certains crédits annuels peuvent être consommés sur plusieurs années.

Le projet de budget qui est soumis chaque année au Congrès distingue trois catégories de dépenses :

- les dépenses dites « discrétionnaires » ;
- les dépenses dites « obligatoires » ;
- les dépenses liées au remboursement de la dette.

Les **dépenses discrétionnaires** représentent un peu moins de 40 % de toutes les dépenses. Elles sont ouvertes par des lois de programme à durée déterminée ou indéterminée, qui leur donnent une base légale. Ces lois (*authorization acts*) peuvent fixer un montant indicatif de dépenses, mais elles ne permettent pas l'ouverture des crédits budgétaires nécessaires à leur exécution. Les dépenses concernées englobent aussi bien des dépenses de fonctionnement que des investissements. Les dotations nécessaires à l'exécution des dépenses discrétionnaires sont octroyées dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle, par le biais des **lois d'appropriation** (*appropriation acts*), qui ouvrent des crédits sur une ligne budgétaire spécifiée. **Actuellement, le Congrès vote chaque année treize lois d'appropriation. L'une d'entre elles concerne la défense nationale.**

Par ailleurs, les dépenses discrétionnaires sont votées par objectif, chaque objectif étant défini par la loi d'appropriation. Il peut cependant arriver que les crédits ouverts pour une année donnée soient consommés sur plusieurs

(3) L'année budgétaire commence le 1^{er} octobre pour se terminer le 30 septembre de l'année suivante. La procédure budgétaire se déroule entre le mois de février et le mois de septembre.

années, au fur et à mesure de l'avancement du programme. Ainsi, si une loi d'appropriation pour l'année budgétaire N donne à la marine une autorisation de crédits de trois milliards de dollars pour construire un sous-marin nucléaire, la marine signe le contrat de construction l'année N, mais les dépenses peuvent être échelonnées au fur et à mesure de la construction, par exemple un demi-milliard les années N et N+1, et un milliard les années N+2 et N+3.

Les **dépenses obligatoires**, qui correspondent à la moitié de toutes les dépenses et qui recouvrent en particulier les dépenses sociales, sont ouvertes par des **lois de programme à durée indéterminée valant également ouverture de crédits**, de sorte qu'elles n'ont pas à être examinées chaque année dans le cadre de la procédure budgétaire. Le législateur peut néanmoins agir sur ces dépenses en modifiant ou en abrogeant les lois à l'origine des programmes concernés.

Quant au service de la dette, il n'est pas non plus examiné lors de la procédure budgétaire annuelle, puisque l'autorisation de dépense résulte des contrats d'emprunt.

2) La programmation des dépenses militaires

Depuis 1988-1989, le budget de la défense porte sur deux années. **Même si une loi d'appropriation de la défense nationale est votée chaque année, le véritable travail budgétaire n'est effectué que les années paires.** Ces années-là, le projet de budget contient des éléments chiffrés et des justificatifs pour deux années, tandis que, les années impaires, le ministère de la défense utilise une procédure simplifiée pour rédiger un projet de budget amendé sur des points mineurs, afin d'obtenir l'ouverture des crédits figurant dans le projet de loi de budget de l'année précédente.

Le budget de la défense est élaboré dans le cadre d'une procédure ministérielle interne d'aide à la décision organisée sur un cycle de deux ans et qui se présente comme un **processus continu de quatre phases qui se chevauchent les unes les autres** : phase de planification, phase de programmation, phase de budgétisation et phase d'exécution du budget.

Ce processus, qui a pour objet de faire coïncider les buts stratégiques, l'affectation des ressources et les résultats, a été introduit en 1965 sous le nom de *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS). Il a été modifié en 2003 et est devenu le *Planning, Programming, Budgeting and Execution* (PPBE).

Les années paires, le ministère de la défense prépare une estimation pour les deux années à venir (*Budget Estimate Submission* : BES) des budgets requis pour la mise en œuvre des programmes élaborés au cours de la phase de programmation en cohérence avec la stratégie définie au cours de la phase de planification. Les propositions de programme et d'activité des différents services

et agences, ainsi qu'un calendrier d'affectation des moyens financiers et humains par programme pour les six années à venir, figurent dans des documents intitulés *Program Objective Memorandums* (POM), également établis les années paires et qui, après arbitrages internes, deviennent des *Program Decision Memorandums* (PCD).

Les années impaires, en règle générale, il n'y a pas de changements significatifs de politique, de stratégie ou de contrainte financière. Le ministère de la défense ne révisé donc pas les éléments figurant dans les documents BES et POM, mais se concentre sur l'évaluation du taux de réalisation des programmes et des objectifs stratégiques. Pour tenir compte de certaines modifications (augmentation des coûts, retard d'exécution, modification de la charge de travail, décision particulière du Congrès), il peut toutefois présenter des propositions de modification budgétaire (*Budget Change Proposals* : BCP), à condition que les augmentations envisagées soient compensées par des propositions de réductions équivalentes, car les plafonds de dépenses votés lors de l'année paire doivent être respectés. Dans les mêmes conditions, il peut également faire des propositions de changement de programme (*Program Change Proposals* : PCP).

