LES SPÉCIFICITÉS DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE (1) Projet de loi pour les années 2003 à 2008 et loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances

par

Matthieu CONAN

Maître de conférences à l'Université de Paris V - René Descartes
Centre de recherches Droit et Défense

Depuis les débuts de la Ve République, le domaine militaire a toujours fait l'objet d'une loi de programme ou d'une loi de programmation quasiment sans discontinuité (2). Il s'agit déjà en soi d'une spécificité majeure, car la défense apparaît être le seul domaine à présenter une telle continuité (3).

Pour expliquer cette permanence, il convient de signaler qu'en premier lieu, le domaine militaire est à l'origine de l'apparition des lois de programme au début du XXe siècle (4); qu'en second lieu, ce même domaine militaire a été à la source d'une évolution essentielle selon laquelle les lois de programme se sont faites à l'occasion lois de programmation.

Ce passage des lois de programme aux lois de programmation n'est pas aussi anodin qu'il n'y paraît ou que certaines formulations officiellement utilisées le laissent penser (5). Cette transformation s'est opérée pour la première fois en 1976, période de crise économique et d'inflation galopante, ne permettant plus de respecter les prescriptions financières inscrites dans les lois de programme. « *L'ardente obligation* », pour reprendre l'expression du général de Gaulle à l'égard de la planification dans son ensemble, s'est alors faite un peu moins vive : la dimension politique a définitivement pris le pas sur la dimension juridique dans un processus qui s'inscrit pourtant toujours dans le cadre législatif.

La loi n'est plus aujourd'hui l'acte normatif par excellence, magnifié par les juristes de la IIIe République. La loi sous la Ve République participe aussi de ce « droit mou » que génère notre société contemporaine, ce droit d'intentions non productif de contraintes pour ceux en charge de l'appliquer comme pour ceux en situation de le respecter. Les actes législatifs au caractère purement politique faisant abstrac-

---

(1) Cet article reprend et actualise une communication faite au colloque « *Défense & Finances publiques* » organisé par l'Université de Montpellier I, les 8 et 9 juin 2000.

(2) Sont ainsi successivement intervenues : la loi de programme n° 60-1305 du 8 décembre 1960 relative à certains équipements militaires (*JORF* du 10 décembre p. 176), la loi de programme n° 64-1270 du 23 décembre 1964 relative à certains équipements militaires (*JORF* du 24 décembre, p. 100), la loi de programme n° 70-1058 du 19 novembre 1970 relative aux équipements militaires de la période 1971-1975 (*JORF* du 20 novembre, p. 10659), la loi n° 76-531 du 19 juin 1976 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1977-1982 (*JORF* du 20 juin, p. 3699), la loi n° 83-605 du 8 juillet 1983 portant application de la programmation militaire pour les années 1984-1988 (*JORF* du 9 juillet, p. 24), la loi de programmation n° 87-342 du 22 mai 1987 relative à l'équipement militaire pour les années 1987-1991 (*JORF* du 23 mai, p. 5648), la loi n° 90-32 du 10 janvier 1990 relative à l'équipement militaire pour les années 1990-1993 (*JORF* du 12 janvier 1990, p. 487), la loi n° 94-507 du 23 juin 1994 relative à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000 (*JORF* du 24 juin, p. 9095) et la loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002 (*JORF* du 3 juillet, p. 9985).

(3) Les monuments historiques, secteur civil *a priori* le plus suivi, ont seulement pu faire l'objet de quatre textes : la loi de programme n° 62-880 du 31 juillet 1962 relative à la restauration de grands monuments historiques (*JORF* du 2 août, p. 7651), la loi de programme n° 67-1174 du 28 décembre 1967 relative à la restauration des monuments historiques et à la protection des sites (*JORF* du 29 décembre p. 12856), la loi de programme n° 88-12 du 5 janvier 1988 relative au patrimoine monumental (*JORF* du 6 janvier, p. 207); la loi de programme n° 93-1437 du 31 décembre relative au patrimoine monumental (*JORF* du 4 janvier 1994, p. 129).

(4) Voir M. Conan, « Les limites juridiques de la programmation militaire », *Droit & Défense* n° 94/4, p. 2

(5) A titre d'exemple, la conclusion du rapport annexé à la loi de programmation militaire pour les années 1997 à 2002 débute de la façon suivante : « ***En 1960, la première loi de programmation militaire*** *engageait la France dans un extraordinaire pari technologique et lui permettait d'engager la réalisation de la force de dissuasion nucléaire.* » (*JORF* du 3 juillet 1996, p. 10001).

tion de toute conséquence juridique se font très nombreux : la loi de programmation militaire en fait assurément partie; elle s'analyse en pratique comme un acte dépourvu de toute obligation de dépenser les crédits budgétaires qui y sont prévus année par année. Il apparaît pourtant que les lois de programme antérieures demeuraient inscrites dans une logique juridique qui n'est plus de mise à l'heure actuelle.

Aujourd'hui en effet, la loi de programmation militaire développe un certain nombre de spécificités. La loi de programmation en tant que norme présente des spécificités à apprécier par rapport aux différents cadres la régissant. En premier lieu, cette spécificité se manifeste à l'égard du cadre légal de la planification : la loi de programmation militaire du 2 juillet 1996 reste, jusqu'au terme de l'année 2002, le seul acte adopté par le législateur définissant financièrement une politique pluriannuelle; ce dernier s'apprête à discuter du projet de loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008, « *deuxième étape qui doit permettre la réalisation du modèle d'armée 2015* » (6) [I]. En second lieu, cette spécificité se manifeste à l'égard du cadre constitutionnellement défini : les lois de programmation militaire appréhendées cette fois dans leur généralité, se placent en marge des références juridiques essentielles que sont, d'une part, les normes constitutionnelles relatives aux lois de programme, que sont, d'autre part, les normes organiques relatives aux lois de finances, *a fortiori* depuis l'adoption le 1er août 2001 d'une nouvelle « *constitution financière de l'État* » (7) [II].

I. SPÉCIFICITÉ AU REGARD DU CADRE LÉGAL DE LA PLANIFICATION

Il y a là spécificité, car la loi de programmation militaire fait figure d'exception, resituée dans le cadre légalement défini de la planification. La loi pour les années 1997 à 2002 est le seul texte à vocation pluriannuelle dont a eu à connaître le Parlement dans la période, alors même que le plan de la Nation n'est plus mis en œuvre [1.1.]. Cette situation est d'autant plus spécifique, que le nouveau projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008 vient d'être déposé à l'Assemblée nationale, et ce en dépit d'une exécution de la loi 1997-2002 pour le moins imparfaite [1.2.].

1.1. Une exception dans le désert de la planification contemporaine

La planification française définie par le législateur s'avère aujourd'hui bien mal en point : la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification (8) n'est purement et simplement plus appliquée, sans pour autant qu'elle ait fait l'objet d'une quelconque abrogation. La loi de programmation militaire a, un temps, figuré aux côtés d'autres lois de programmes, après s'être insérée dans les schémas posés par les lois de plans [1.1.1.] : elle reste pourtant aujourd'hui le seul acte législatif à définir une « politique », celle du passage d'une armée de conscription à une armée de métier [1.1.2.].

1.1.1. *Loi de programmation militaire et planification*

La loi du 29 juillet 1982 offre un cadre rénové au plan de la Nation qui en avait alors bien besoin : le VIIe Plan couvrant les années 1976 à 1981 a été sévèrement malmené dans ses prévisions par la crise économique. La réforme de la planification doit permettre d'enrayer ce qu'il est convenu d'appeler alors le « *déclin du plan* » (9). Le nouveau dispositif s'articule autour d'une base légale largement renforcée : une première loi de plan vient définir pour cinq ans choix stratégiques, objectifs et grandes actions (art. 3), quand une seconde loi vient déterminer mesures juridiques, financières et administratives permettant d'atteindre les objectifs de la première (art. 4). Le texte de 1982 précise également dans son article 5, qu'en procédant aux « *adaptations nécessaires pour la rendre conforme aux objectifs du plan, toute loi de programme à caractère sectoriel est intégrée dans la plus prochaine seconde loi de plan, ou, le cas échéant, la plus prochaine loi de plan rectificative* ».

La cohérence entre loi de plan et lois de programme s'apprécie parfaitement et la loi de programmation militaire trouve logiquement sa place dans le dispositif : la seconde loi du IXe Plan (1984-1988) (10) du 24 décembre 1983

(6) Exposé des motifs du projet de loi, doc. A.N. n° 3255, onzième législature, 31 juillet 2001, p. 3.
(7) D. Migaud, proposition de loi organique relative aux lois de finances, doc. A.N. n° 2540, onzième législature, 11 juillet 2000, p. 3. La loi organique est publiée au *JORF* du 2 août 2001, p. 12480.
(8) *JORF* du 30 juillet 1982, p. 2441.
(9) P. Bauchet, *Le plan dans l'économie française*, PFNSP & Economica 1986, p. 88.
(10) Un plan dit « intérimaire » est intervenu couvrant les années 1982 et 1983, permettant aux nouveaux responsables politiques de mettre en place cette réforme de la planification et de ne pas appliquer le VIIIe Plan préparé sous le septennat précédent.

intègre ainsi, par exemple, dans son article 3, la loi du 8 juillet 1983 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1984-1988 (11). Cette cohérence va cependant être amenée à disparaître, dès lors que le recours à la loi pour définir des perspectives pluriannuelles tend de plus en plus à s'estomper. Le plan de la Nation ne va plus être adopté par le Parlement. La représentation nationale n'a pas eu l'occasion de débattre du XI[e] Plan (1993-1997) et le XII[e] Plan n'a fait l'objet d'aucune mesure préparatoire. Seuls sont demeurés, au regard du cadre fixé en 1982, les contrats de plan passés entre l'État et les régions. Encore convient-il de relativiser cette approche : ce n'est plus véritablement la loi du 29 juillet 1982 sur laquelle repose la démarche, mais plus certainement la loi d'orientation du 4 février 1995 relative à l'aménagement et au développement du territoire (12). La planification française s'inscrit désormais dans l'optique minimaliste de ces seuls aménagement et développement du territoire. Tout se déroule aujourd'hui comme s'il avait été procédé à une sorte de « substitution de base légale » du texte de 1995 à celui de 1982 : la circulaire du Premier ministre en date du 31 juillet 1998 publiée dans le cadre de l'élaboration des contrats de plan État-région pour les années 2000 à 2006 (13) en constitue la marque évidente.

La disparition du plan n'a pas empêché le législateur, dans le même temps, de continuer à adopter des lois de programme et ce, dans le domaine militaire comme dans d'autres : ces lois se sont cependant toutes achevées à l'aube du nouveau millénaire, sans qu'aucun bilan porteur n'en soit dressé, sans qu'aucun texte nouveau ne vienne prolonger les démarches entreprises. Seule la loi de programmation militaire pour les années 1994 à 2000 a laissé sa place à la loi de programmation pour les années 1997 à 2002, et ce, pour répondre très spécifiquement au défi posé par la professionnalisation des armées.

(11) Loi n° 83-1180 définissant les moyens d'exécution du IX[e] Plan économique, social et culturel, *JORF* du 30 décembre, p. 3852.
(12) *JORF* du 5 février 1995, p. 1973. Ce texte a fait l'objet de modifications apportées par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 (*JORF* du 29 juin 1999, p. 9515).
(13) Circulaire relative aux prochains contrats de plan État-région, principes relatifs à leur architecture, *JORF* du 13 septembre 1998, p. 1399.

1.1.2. *Loi de programmation militaire et professionnalisation des armées*

La loi de programmation militaire du 2 juillet 1996 comporte à la vérité une dimension politique assez considérable. Au même titre que la décentralisation a été considérée comme « la grande affaire » des septennats du Président Mitterrand, la professionnalisation des armées restera comme la réforme majeure initiée sous la présidence de M. Jacques Chirac. Le Président de la République engageait le 22 février 1996 la défense du pays dans un vaste processus de réforme « *comparable par son ampleur à celle du début des années soixante, qui, sous l'impulsion du général de Gaulle, fut à l'origine d'une modernisation de nos armées et de la réalisation des forces nucléaires françaises* » (14). Il s'agit d'une orientation hautement politique, puisqu'elle implique la suppression du service national, élément assurément constitutif de l'idée de Nation. Au-delà des nécessités pratiques qu'ont pu manifester les interventions des armées françaises dans le Golfe et dans les Balkans, la professionnalisation des forces ne se résume pas en un simple problème de gestion humaine. Elle implique en fait la définition d'un « *nouveau modèle d'armée* » qui se veut être un objectif de planification par excellence : le rapport annexé à la loi du 2 juillet 1996 pose ainsi les bases du « *modèle 2015* » (15).

Ce modèle 2015 impose, dans un contexte déflationniste des effectifs comme des équipements, une modernisation majeure de la quasi-totalité des armements des différentes armes dans les quinze prochaines années : viennent d'entrer en service aujourd'hui le nouveau char de combat *Leclerc*, les premiers avions *Rafale*, le porte-avions nucléaire *Charles de Gaulle* et le sous-marin nucléaire lanceur d'engins de nouvelle génération *Triomphant*; doivent être lancées les séries des véhicules blindés de combat d'infanterie *VBCI*, des hélicoptères de combat comme de transport *Tigre* et *NH 90*, de l'avion de transport *A400M*, des frégates anti-aériennes *Horizon* et multi-missions, des sous-marins nucléaires d'attaque de nouvelle génération *Barracuda*, des nouveaux transports de chalands de débarquement *NTCD*..., autant de programmes constituant, là encore, autant de choix politiques difficiles à réaliser simultanément, compte tenu de la contrainte budgétaire.

Les aspects politiques de la loi sont d'autant plus présents qu'elle a dû résister à la cohabita-

(14) Rapport annexé à la loi de programmation du 2 juillet 1996, *JORF* du 3 juillet, p. 9986.
(15) *JORF* du 3 juillet 1996, p. 9989.

tion d'un Président de la République, grand ordonnateur à l'origine perdant cependant la main un an plus tard, et d'un Premier ministre nouveau décisionnaire dans un domaine de la défense qu'il doit pourtant partager. Dans sa déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale le 19 juin 1997, le Premier ministre, M. Lionel Jospin, devait indiquer que le Gouvernement « *ne reviendrait pas sur le processus de professionnalisation des armées décidé en 1996* » (16), donnant ainsi par la même occasion son aval à la référence du modèle d'armée 2015.

1.2. **Une reconduction en dépit d'une exécution imparfaite**

Le résultat électoral de 1997 n'allait cependant pas rester sans effet sur la conduite de la programmation militaire. Le nouveau gouvernement commença par revoir les différents programmes d'équipement prévus par la loi : il s'agissait là des premières lézardes portées au bel édifice qui ne seront pas sans ternir le bilan de l'exécution de la programmation [1.2.1.]. Les résultats en demi-teinte à considérer l'équipement des forces, en dépit des discours officiels (17), ne sont pas sans générer non plus quelques incertitudes budgétaires vis-à-vis de la programmation pour les années 2003 à 2008 [1.2.2.].

1.2.1. ***Les premiers bilans en demi-teinte de la programmation 1997-2002***

L'analyse de l'exécution des différentes lois de programmation militaire met systématiquement en relief la baisse tendancielle des crédits d'équipement des armées. La loi du 2 juillet 1996 n'échappe pas à cette règle : elle prévoit dans son article 2 que seront inscrits chaque année en loi de finances initiale 86 milliards de francs sur les titres V « équipement » et VI « subventions d'investissement » ; or, dans les faits, ce niveau se révéla insuffisant dès la première année d'application eu égard aux objectifs d'équipements fixés. Le nouveau Gouvernement a entendu dès lors procéder à un « *exercice interministériel (qui) vérifie la pertinence du contenu de la programmation* » : cet exercice, en accord avec le Président de la République, prend la forme d'une revue de programmes débutée au mois d'octobre 1997 pour s'achever au mois de mars 1998 par la présentation de propositions en Conseil de défense (18). Ces propositions ont engendré une inflexion de la programmation : en stabilisant le niveau de crédits d'équipement à 85 milliards de francs (valeur 1998) pour chacune des annuités encore à couvrir et en recherchant de l'ordre de 20 milliards de francs d'économies, « *la revue de programmes a pris en compte l'impossibilité de financer le niveau prévu par la programmation et a permis de revenir à un niveau réaliste de dépenses* » (19).

Cette revue de programme a entraîné, soit l'aménagement de certains programmes (20),

---

(16) L. Jospin, déclaration de politique générale du 19 juin 1997 devant l'Assemblée nationale, *JORF* débats du 20 juin 1997, p. 2843

(17) Même si, « *pour les équipements militaires, l'exécution de la LPM s'est inscrite dans un contexte évolutif* », « *la réalisation des équipements est globalement satisfaisante* ». Ministère de la défense - Projet de budget 2002, délégation à l'information et à la communication de la défense, septembre 2001, p. 44 et 45. Au regard des 44 programmes prévus en programmation et confondus (depuis le porte-avions *Charles de Gaulle* jusqu'aux programmes *Rubis* pour la gendarmerie), le pourcentage moyen des commandes atteint en 2002 au regard de la cible initiale se chiffrera à 72,1%, quand celui des livraisons ne sera que de 43,8 % (calcul établi sur la base des pourcentages fournis en annexe du document établi par la délégation à l'information et à la communication de la défense, ministère de la défense, Projet de loi de programmation militaire 2003-2008, 31 juillet 2001, p. 75 à 80). Le Chef d'état-major des armées, le général Jean-Pierre Kelche, pouvait qualifier de « *contrasté le bilan de la loi de programmation militaire pour 1997-2002* », devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale le 2 octobre 2001 : « *il a jugé que si le pari de la professionnalisation était gagné, les retards d'équipement accumulés avaient provoqué sinon des ruptures de capacités, en tout cas une lente érosion des matériels, aucun programme n'ayant échappé à des restrictions de crédits... Il a fait valoir que dans l'hypothèse d'une exécution intégrale des crédits d'équipement inscrits au projet de loi de finances initiale pour 2002, la programmation ne serait réalisée qu'à 84 %, l'insuffisance de crédits cumulée s'élevant déjà à 68 milliards de francs à la fin 2001* ». Propos rapportés par J. Michel, avis présenté au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2002, doc. A.N. n° 3323, tome VIII, Défense — Crédits d'équipement, 11e législature, 11 octobre 2001, p. 65.

(18) J. Michel, avis au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 1999, tome VIII, Défense - Crédits d'équipements, doc. A.N. n° 1114, onzième législature, 8 octobre 1998, p. 32 et 33. « *Trois phases ont rythmé les travaux. Pendant deux mois, d'octobre à décembre 1997, quatre réflexions ont été menées : examen des principaux programmes et analyse des conséquences opérationnelles de leur modification; actualisation des hypothèses stratégiques; évaluation prospective de l'environnement économique; clarification du contexte financier. Une seconde phase d'approfondissement et de préparation des orientations s'est déroulée de janvier à mars 1998. Des consultations interministérielles ont validé le montant des économies envisagées avant que les propositions ne soient présentées fin mars en Conseil de défense.* »

(19) J. Michel, avis au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 1999, *op. cit.*

(20) Satellite *Syracuse*, sous-marins nucléaires lanceur d'engins *(SNLE) NG* n° 4, avion *Hawkeye*, *NTCD*, engins porte-blindés, missiles *Mistral*, retrait anticipé du système *Astarté*, du porte-avions *Foch*, de deux escadrons d'avions *Jaguar*, décalage dans les livraisons des avions *Rafale*, du *SNLE-NG* n° 3, diminution des études, réduction des financements dévolus aux programmes d'entretien des matériels et aux opérations d'infrastructures.

soit, dans une moindre mesure, leur arrêt pur et simple (21). Au-delà de cette mise au point initiale, l'application de la loi de programmation militaire a d'abord été caractérisée par « *l'encoche* » réalisée en 1998 dans les dotations en capital présentée comme « *ponctuelle et isolée* » (22). Le budget d'équipement initialement voté par le Parlement s'est situé à un niveau de 81 milliards de francs de crédits de paiement (contre 88,7 milliards en 1997), ce qui constituait « *une importante réduction de 10 % par rapport aux dotations prévues pour l'exercice et par rapport à la deuxième annuité de la programmation* » (23). Ce dérapage fut explicité par la contrainte exercée sur le budget 1998 par les critères de convergence dans le cadre de l'Union économique et monétaire. Les lois de finances suivantes, à l'exception de loi pour 1999, se sont ensuite révélées incapables d'approcher la barre des 85 milliards de francs : si le niveau d'équipement des armées se situa à 86 milliards de francs en 1999, c'est une base de 83 milliards de francs qui fut approuvée par la représentation nationale en 2000 comme en 2001, tandis que 81,34 milliards de francs lui sont demandés dans le projet de loi de finances pour 2002 (24).

Quant aux réalisations effectives en exécution, il apparaît que, de manière très classique, les budgets votés font toujours l'objet de fortes mesures de régulations budgétaires. Après des annulations de crédits très importantes en 1995 à 1996 (plus de 20 milliards de francs au total), l'exercice 1997 est revenu à un niveau certes plus acceptable en la matière (5 milliards, soit 5,6% de la dotation initiale), avant cependant de repartir à la hausse en 1998 (7,3 milliards, soit 9,1% de la dotation initiale) et en 1999 (9,5 milliards, soit 10,8% de la dotation initiale). Les annulations de crédit se sont chiffrées à 6,4 milliards de francs en 2000. Les reports de crédits de 1997 sur 1998 ont été de 5,3 milliards de francs, de 1998 sur 1999 de 6,8 milliards, de 1999 sur 2000 de 5,5 milliards et de 2000 sur 2001 de 6,7 milliards. La Cour des comptes chiffre le niveau des crédits disponibles chaque année à 82,8 milliards de francs en 1997, 74,4 milliards en 1998, 75,6 milliards en 1999 et 76,3 milliards en 2000 (25) : la barre théorique des 85 milliards de francs annuels est loin d'être atteinte. « *Ce budget apporte toujours une contribution majeure à la maîtrise du déficit budgétaire* » précise la Cour des comptes (26) : la tendance générale qui consiste à considérer « *les crédits d'équipement comme variable d'ajustement du budget* » (27) s'est cependant atténuée avec la reprise économique. Annulations et reports de crédits des derniers exercices ont plutôt résulté de la gestion interne du ministère de la défense que d'une action de régulation budgétaire émanant du ministère de l'économie et des finances : il existe une difficulté notoire à consommer l'ensemble des crédits d'équipement disponibles dans l'année (28).

Le bilan au niveau du titre III « fonctionnement » va pouvoir apparaître comme beaucoup plus satisfaisant (29) : les chiffres sont susceptibles de fournir une vision positive de l'exécution de la loi, les dotations inscrites en loi de finances initiale (30) étant dans l'ensemble supérieures aux prévisions et faisant très peu

(21) Satellite radar *Horus*, Système de surveillance de l'espace, missile antichar *AC3G-LP*, mine antichar *Macped*, missile de croisière *Apache-IZ*, missile porte-torpille *Milas*, future torpille lourde.

(22) J.M. Boucheron, rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 1999, annexe n° 40, Défense, doc. A.N. n° 1111, onzième législature, 8 octobre 1998, p. 3

(23) J. Michel, avis au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 1999, *op. cit.*, p. 7.

(24) 2,4 milliards d'euros abusivement portés en présentation à 12,81 milliards de crédits disponibles (84 milliards de francs) par l'intégration de 0,41 milliards de reports de crédits. Projet de loi de finances pour 2002, doc. A.N. n° 3262, 11e législature, 18 septembre 2001, Imprimerie nationale, p. 146. — Ministère de la défense, Projet de budget 2002, *op. cit.*, p. 9 et 10.

(25) Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, *JORF*, brochure n° 4420, juin 2001, « *Synthèses ministérielles — Chapitre IX — Défense* », p. 271.

(26) Cour des comptes, rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1998, *JORF*, brochure n° 4381, juillet 1999, « *Monographie sur l'exécution du budget de la défense (titres V et VI) 1995-1998* », p. 508.

(27) J. M. Boucheron, *op. cit.*, p. 30.

(28) Si 82,8 milliard de francs étaient disponibles en 1997, les crédits effectivement consommés se sont élevés seulement à 76 milliards, à 68,9 milliards en 1998 (contre 74,4 milliards disponibles), à 69 milliards en 1999 (contre 75,6 milliards disponibles), à 70,1 milliards en 2000 (contre 76,3 milliards disponibles). Cour des comptes, rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, *op. cit.*, p. 274.

(29) C'est ce qui ressort du « *premier bilan de la LPM 1997-2002* » effectué par le ministère de la défense : « *Dans un contexte financier très contraint, la programmation militaire 1997-2002 est la première dont la réalisation a été menée jusqu'à son terme et dont les objectifs devraient être atteints. La réforme des armées a été mise en œuvre, les effectifs prévus pour 2002 seront globalement réalisés... La professionnalisation de notre dispositif sera un fait acquis à la fin de l'année 2002. Le format des effectifs prévu en fin de programmation sera quasiment acquis dès la fin de l'année 2001.* » Ministère de la défense — Projet de loi de programmation militaire 2003-2008, *op. cit.*, p. 65.

(30) 102,2 milliards de francs en 1997 hors pensions, 103,7 en 1998, 103,9 en 1999, 104,9 en 2000, 105,6 en 2001 et 108,2 en 2002 (16,5 milliards d'euros) quand l'article 2 de la loi du 2 juillet 1996 fixait la barre pour le titre III « fonctionnement » à 99 milliards de francs 1995 pour chaque loi de finances initiale de la programmation.

l'objet de mesures régulatrices (31). Il convient cependant d'émettre une réserve importante et de principe à leur égard : de telles projections, n'ont à la vérité, aucunement leur place au sein de ce type de loi, à considérer l'appellation originelle de « loi de programme » quelque peu oubliée aujourd'hui. Le projet de loi de programmation pour les années 2003 à 2008 marque de ce de point de vue une rupture positive, en n'effectuant une projection financière qu'en matière d'équipements.

1.2.2. *Les incertitudes budgétaires entourant la programmation 2003-2008*

L'article 2 du projet de loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008 pose le principe selon lequel les dépenses d'investissement, autorisations de programmes comme crédits de paiement inscrites en loi de finances initiale, s'élèveront sur la période en moyenne annuelle à 13,34 milliards d'euros constants (soit 87,5 milliards de francs). Elles suivront un rythme de progression de 0,8 % par an à compter de 2003. Il s'agit là du seul engagement financier inscrit dans le corps même du texte de loi proposé. Autrement dit, si la loi de programmation militaire pour les années 1997 à 2002 peut être considérée comme une loi qui a fondamentalement privilégié le titre III, le projet de loi pour les années 2003 à 2008 s'oriente plutôt vers les titres V et VI.

Ce changement d'orientation s'explique parfaitement : « *le processus de professionnalisation étant achevé et le format stabilisé en fin d'année 2002, le titre III n'est plus programmé comme il l'était par la LPM 1997-2002* » (32). Le projet de loi se borne à préciser qu'un ajustement des effectifs peut éventuellement s'opérer compte tenu des impératifs de projection de forces ainsi qu'au profit de la gendarmerie (art. 3). Est proposée, par ailleurs, la création d'un fonds de consolidation de la professionnalisation, afin de favoriser recrutement, formation et reconversion des personnels militaires (art.4). L'un et l'autre de ces dispositifs ne fait l'objet d'indications financières chiffrées.

La priorité donnée à l'équipement des armées n'est pas sans susciter pourtant quelques inquiétudes.

— D'abord, parce que la première annuité ne démarre pas sur la base annoncée de 13,34 milliards d'euros. L'année 2003 verra seulement 13,08 milliards d'euros consacrés aux dépenses d'équipement (soit 85,8 milliards de francs); le montant de la dernière annuité, 2008 par conséquent, devrait s'établir à 13,61 milliards d'euros (89,27 milliards de francs) (33).

— Ensuite, parce que le pari engagé en terme d'équipements des forces apparaît excessivement ambitieux compte tenu du nombre et du niveau des programmes engagés : « *une vingtaine de programmes dont le missile M51 et l'A400M vont passer du stade du développement ou de l'industrialisation au stade de la production ; pour la trentaine de programmes qui seront entrés en fabrication avant la fin de l'année 2002 (l'avion de transport futur, le M51, la frégate Horizon et le VBCI), les cadences de production monteront en puissance sur la période couverte par la programmation à venir et les annuités de paiement correspondantes augmenteront en conséquence* » (34). La Cour des comptes n'était pas s'en évoquer, au regard de l'exécution de la loi de programmation pour les années 1997 à 2002, le devoir « *de faire face au défi que constitue « 'endettement sur les programmes », c'est-à-dire le besoin de financement à couvrir dans les prochaines années pour mener à bien l'ensemble des programmes en cours* », au premier rang desquels figurent les programmes aéronautiques *Rafale* et *Tigre* (35).

— Enfin, parce que certains programmes comme celui qui consiste à se doter d'un second porte-avions, ne sont en revanche pas prévus par la programmation : « *seuls des crédits d'études seront dégagés pour préparer le processus qui permettrait, en fonction des conditions économiques, de lancer après 2008 un programme de deuxième porte-avions* » (36) ; il s'agit de formules déjà lues en 1996 dans le cadre de la programmation précédente (37), à l'heure où cette fois, l'évolution de la tension internationale consécutive aux évènements du 11 septembre 2001 montre l'impérieuse nécessité pour la France de disposer en permanence d'un groupe aéronaval à la mer en terme de simple cohérence opérationnelle, afin aussi de participer aux opérations de sécurité collective dans le monde.

---

(31) À titre d'exemple, « *la direction des affaires financières considère qu'il n'y a pas eu de mesures de régulation budgétaire au cours de l'année 2000 sur le titre III à la différence du titre V* ». Cour des comptes, rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, *op. cit.*, p. 265.

(32) Ministère de la défense — Projet de loi de programmation militaire 2003-2008, *op. cit.*, p. 66.

(33) Rapport annexé au projet de loi, *op. cit.*, p. 7.

(34) Ministère de la défense — Projet de loi de programmation militaire 2003-2008, *op. cit.*, p. 67.

(35) Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1998, *op. cit.*, p. 5 et 516.

(36) Rapport annexé au projet de loi, *op. cit.*, p. 13.

(37) Cf. rapport annexé à la loi de programmation militaire pour les années 1997 à 2002, *op. cit.*, p. 9990.

II. SPÉCIFICITÉ AU REGARD DU CADRE CONSTITUTIONNELLEMENT DÉFINI

La spécificité de la loi de programmation militaire se manifeste par ailleurs dans l'écart existant à l'égard du cadre constitutionnellement défini. Le processus d'évolution de la planification militaire s'inscrit en marge des fondements juridiques originels. La Constitution de la Ve République a conféré pour la première fois un statut constitutionnel aux lois de programme. Pourtant, la pratique législative, comme le texte organique relatif aux lois de finances prévu au premier alinéa de l'article 47 de la Constitution — « *Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* » —, ont manifesté, tout au long de la période, le même désir de s'affranchir du cadre constitutionnel prédéterminé. La dilution de la référence constitutionnelle au travers de lois de programmation militaire se substituant aux lois de programme [2.1.], a entraîné, dans son sillage, un phénomène beaucoup plus pernicieux de dilution de la cohérence budgétaire [2.2.].

2.1. La dilution de la référence constitutionnelle

C'est bien de lois de programme et non pas de lois de programmation dont il est question aux articles 34 et 70 de la Constitution [2.1.1.]. Ce processus, qui a vu en matière militaire la loi de programmation prendre la suite des traditionnelles lois de programme à partir de 1976, s'est par la suite étendu aux domaines civils. L'exercice législatif, de moins en moins fréquent, voit la plupart du temps dans les années 1990, des lois de programmation effectivement remplacer les lois de programme [2.1.2.]. La référence constitutionnelle se veut, quant à elle, de plus en plus diffuse.

2.1.1. *Les articles 34 et 70 de la Constitution de la Ve République*

Les lois de programme ont été en quelque sorte « les invitées de la dernière heure » de la Constitution de 1958. Les travaux préparatoires font en effet valoir qu'elles n'ont fait leur apparition qu'au stade ultime de la discussion du projet constitutionnel, lors du conseil interministériel du 1er septembre, préparatoire du Conseil des ministres du 3 qui arrêta le texte définitif soumis au référendum. « *Dans ses mémoires, M. Michel Debré indique que c'est lui-même qui a pris l'initiative d'introduire cette disposition dans le texte proposé au dernier conseil interministériel* » (38). Il n'existe pas, dès lors, d'éléments issus des discussions de l'avant-projet constitutionnel susceptibles d'éclairer le sens et le rôle que le constituant a entendu conférer à ces lois de programme. Tout juste est-il possible de se reporter au court développement que leur consacre l'ancien Premier ministre : « *Un article à mon initiative, traite des lois de programme qui doivent déterminer les objectifs de l'action économique et sociale de l'État. Je traduis ainsi l'ambition que je porte en moi et qui est de vouloir une collaboration de l'exécutif et du législatif en vue d'établir, sur les moyen et long termes, les politiques nécessaires à la prospérité et au progrès de la France* » (39). Le propos est d'importance : les lois de programme sont a *priori* vouées à un grand destin d'un point de vue économique et ont vocation à jouer un rôle majeur dans le jeu institutionnel. Elles ont, en tout état de cause, supplanté la notion de plan dans la version finale de la Constitution de 1958 : « *si « le plan économique et social » introduit par le Comité consultatif constitutionnel ne figure plus dans les compétences du Parlement telles qu'elles résultent de l'article 34 dans sa version définitive (mais on sait que l'ordonnance du 2 janvier 1959 a admis que le Parlement devait donner son approbation aux plans d'équipement), celle-ci mentionne les lois de programme* » (40).

Ce sont par conséquent aujourd'hui deux articles de la Constitution qui font mention des lois de programmes :
— l'article 34, qui, dans le cadre de la délimitation du domaine de la loi, en parle en ces termes : « *Les lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'État* » ;
— l'article 70 par ailleurs, qui vis-à-vis du Conseil économique et social, précise que « *Tout plan ou projet de loi de programme à caractère économique et social lui est soumis pour avis* ».

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986, a pu considérer que « *les lois de programme* » visées à l'article 34 et « *les lois de programme à caractère économique et social* » de l'article 70 constituaient une seule et même catégorie ; il a été amené par ailleurs à en donner une

(38) D. Maus, L. Favoreu, J.L. Parodi (dir.) *L'écriture de la Constitution de 1958*, Economica et PUAM, 1992, p. 550.
(39) *Trois Républiques pour une France*, Albin Michel 1988, tome II 1946-1958, p. 379.
(40) *L'écriture de la Constitution de 1958, op. cit.*

définition selon laquelle une loi de programme est « *une loi, qui non seulement définit des objectifs à moyen ou long terme en matière économique et sociale, mais comporte, en outre, des prévisions de dépenses chiffrées pour la réalisation de ces objectifs.* » (41).

L'usage des lois de programme dans les toutes premières années de la V[e] République est tout simplement étonnant et caractéristique de l'importance que le régime entend leur faire jouer : ce ne sont pas moins de quatorze textes qui sont adoptés par le législateur en l'espace de quatre années, entre 1959 et 1962 (trois en 1959 (42), trois en 1960 (43), cinq en 1961 (44), trois en 1962 (45)). Il faudra attendre 1985 pour voir le législateur voter trois lois la même année et poindre aussi sous ces textes les lois de programmation.

2.1.2. *Lois de programmation plutôt que lois de programme*

Il n'y aura en revanche qu'une seule loi de programme à être adoptée en matière civile en 1965 (46), 1966 (47), 1967 (48), 1971 (49) et 1978 (50) et, par conséquent, de longues périodes sans qu'aucun texte n'intervienne, anéantissant par là même le véritable réseau initialement constitué par les décrets-programme de 1954-1955 sous la IV[e] République. La réforme de la planification va certes donner un nouvel élan en la matière : dans les domaines civils, vont successivement être adoptées en 1982, la loi n° 82-610 du 15 juillet d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France (51), en 1985, la loi n° 85-335 du 7 août relative à la modernisation de la police nationale (52), les lois du 23 décembre n° 85-1371 de programme sur l'enseignement technologique et professionnel (53) et n° 85-1376 relative à la recherche et au développement technologique (54), en 1986, la loi de programme n° 86-1383 du 31 décembre relative au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre et Miquelon et de Mayotte (55).

La loi du 19 juin 1976 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1977-1982 est cependant aussi passée par là, prolongée par de nouveaux textes en 1983, 1987, 1990, 1994 et 1996. Au-delà des terminologies plus où moins bien fixées, les lois des domaines civils empruntent certaines caractéristiques à ces lois de programmation militaire : dépenses en capital comme dépenses ordinaires sont indifféremment appréhendées (« loi d'orientation et de programmation » pour la recherche et le développement technologique — « loi de programme » sur l'enseignement technologique et professionnel); autorisations de programme comme crédits de paiement sont envisagés, quitte d'ailleurs à les confondre par agrégation en une somme unique (loi de modernisation de la police nationale)... Les textes adoptés en matière civile dans les années 1990 semblent cependant vouloir rétablir une certaine logique : les lois de programme (56) se fondent dans le moule habituel qui leur est classiquement conféré, tandis que les lois de

(41) Rec. des décisions du Conseil constitutionnel 1986, p. 64.
(42) Loi de programme n° 59-899 du 31 juillet 1959 relative à l'expérimentation de l'énergie atomique (*JORF* du 1[er] août, p. 7666); loi de programme n° 59-912 du 31 juillet 1959 relative à l'équipement sanitaire et social (*JORF* du 2 août, p. 7699); loi de programme n° 59-913 du 31 juillet 1959 relative à l'équipement scolaire et universitaire (*JORF* du 2 août, p. 7700).
(43) Loi de programme n° 60-775 du 30 juillet 1960 relative aux investissements agricoles (*JORF* du 2 août, p. 71); loi de programme n° 60-776 du 30 juillet 1960 pour les départements d'outre-mer (*JORF* du 2 août, p. 71); loi de programme n° 60-1305 du 8 décembre 1960 relative à certains équipements militaires.
(44) Loi de programme n° 61-515 du 27 mai 1961 relative au développement de l'action sociale (*JORF* du 28 mai, p. 4829); loi de programme n° 61-530 du 31 mai 1961 relative à des actions complémentaires coordonnées de recherche scientifique et technique (*JORF* du 1er juin, p. 4939); loi de programme n° 61-637 du 23 juin 1961 pour les territoires d'outre-mer (*JORF* du 24 juin, p. 5691); loi de programme n° 61-806 du 28 juillet 1961 relative à l'équipement sportif et socio-éducatif (*JORF* du 29 juillet, p. 6989); loi de programme n° 61-1409 du 22 décembre 1961 relative à l'équipement électrique (*JORF* du 23 décembre, p. 120).
(45) Loi de programme n° 62-788 du 13 juillet 1962 concernant les habitations à loyers modérés (*JORF* du 14 juillet, p. 6907); loi de programme n° 62-880 du 31 juillet 1962 relative à la restauration des grands monuments historiques; loi de programme n° 62-901 du 4 août 1962 relative à la création et au développement des établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricole (*JORF* du 7 août, p. 7811).
(46) Loi de programme n° 65-517 du 2 juillet 1965 sur l'équipement sportif et socio-éducatif, *JORF* du 3 juillet, p. 5596.
(47) Loi d'orientation et de programme n° 66-892 du 3 décembre 1966 sur la formation professionnelle, *JORF* du 4 décembre, p. 10611.
(48) Loi de programme n° 67-1174 du 28 décembre 1967 relative à la restauration des monuments historiques et à la protection des sites.
(49) Loi de programme n° 71-562 du 13 juillet 1971 sur l'équipement sportif et socio-éducatif, *JORF* du 14 juillet, p. 6941.
(50) Loi de programme n° 78-728 du 11 juillet 1978 sur les musées, *JORF* du 12 juillet, p. 2774.
(51) *JORF* du 16 juillet 1982, p. 2270.
(52) *JORF* du 8 août 1985, p. 9046.
(53) *JORF* du 26 décembre 1985, p. 15110.
(54) *JORF* du 27 décembre 1985, p. 15142.
(55) *JORF* du 3 janvier 1987, p. 1.
(56) La loi de programme n° 93-1437 du 31 décembre 1993 relative au patrimoine monumental et la loi de programme n° 95-9 du 6 janvier 1995 relative à la justice (*JORF* du 8 janvier, p. 381).

programmation (57) font état des mêmes errances véhiculées par les lois de programmation militaire vis-à-vis du droit budgétaire déterminé par l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances (58).

2.2. **La dilution de la cohérence budgétaire**

Alors même que la Ve République venait de conférer un statut de type constitutionnel aux lois de programme, l'ordonnance du 2 janvier 1959 s'efforçait instantanément d'en limiter la force juridique. En intégrant les crédits de fonctionnement aux côtés des crédits d'équipement et en s'exprimant en crédits d'équipement plutôt qu'en autorisations de programme, les lois de programmation militaires qui supplantent les lois de programme, n'ont fait que définitivement retirer toute cohérence budgétaire à la démarche [2.2.1.]. Quant à la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (59), nouveau texte appelé à régir les finances de l'État à compter de 2006, elle n'évoque plus à aucun instant l'existence d'une quelconque loi de programmation ou loi de programme [2.2.2.].

2.2.1. ***Les limitations posées par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959***

L'ordonnance du 2 janvier 1959 s'organise autour des principes budgétaires classiques dont l'annualité, selon laquelle il ne peut être question d'engager les finances de l'État au-delà du cadre déterminé par la loi de finances de l'année. L'ordonnance a entendu, dès lors, définir les lois de programme en des termes restrictifs. La notion d'autorisation de programme y tient une place centrale. L'article 1er, alinéa 6, indique que *« les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'État que dans les limites déterminées par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente ordonnance. Les autorisations de programme peuvent être regroupées dans des lois dites lois de programme »*; l'article 2, alinéa 3 vient préciser que *« les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'État à l'égard des tiers que dans la limite des autorisations de programme contenues dans la loi de finances de l'année »*.

Les dépenses en capital doivent en pratique recevoir une double autorisation (art. 12, al. 1) :
— une première autorisation concernant l'intégralité du programme envisagé qui s'étalera sur plusieurs années, appelée précisément autorisation de programme; celle-ci a pour traits essentiels de rester valable sans limitation de durée, au-delà du cadre annuel par conséquent (art. 12, al. 2), ainsi que de correspondre à une tranche cohérente et individualisée du programme (art. 12, al. 3);
— une seconde autorisation concernant seulement la partie du programme qui va effectivement être réalisée au cours de l'exercice budgétaire considéré; la loi de finances inscrit donc en son sein des crédits de paiement correspondant à cette réalisation partielle du programme (art. 12, al. 4).

L'ordonnance du 2 janvier 1959, en prescrivant que les autorisations de programme, pour engager l'État, doivent impérativement figurer dans la loi de finances de l'année aux côtés des crédits de paiement, est allée à l'encontre de la pratique qui, antérieurement, caractérisait la mise en œuvre des lois de programme. *« Les lois de programme apparues en pratique dans les années 20 pouvaient à elles seules servir de base à l'engagement de la totalité des dépenses du programme dès le début de son exécution, la détermination des annuités de paiement étant laissée aux budgets des années couvertes par le programme. D'autres, à engagements échelonnés, procédaient à la répartition sur les années du programme, de tranches de dépenses à engager, lesquelles devaient ensuite donner lieu, tout au long de l'échéancier, à l'ouverture dans les budgets successifs de crédits en permettant le paiement. Dans tous les cas, les lois de programme étaient dotées d'effets identiques à ceux des lois de finances. Elles présentaient, s'agissant d'allouer des crédits d'engagement de dépense en capital, une formule alternative aux lois de finances. Celles-ci demeuraient indispensables pour l'ouverture des crédits de paiement des dépenses en capital, mais leur contenu se trouvait prédéterminé dans la mesure où une loi de programme était préalablement intervenue »* (60). L'ordonnance du 2 janvier 1959 a porté atteinte à la logique budgétaire qui voulait que les autorisations de programme figurent dans

(57) La loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (*JORF* du 24 janvier, p. 1249) et la loi de programmation n° 95-836 du 13 juillet 1995 du « nouveau contrat pour l'école » (*JORF* du 14 juillet 1995, p. 10543).
(58) *JORF* du 3 janvier 1959, p. 180.
(59) *JORF* du 2 août 2001, p. 12480.

(60) J. Molinier, article « Loi de programme » in *Dictionnaire encyclopédique de Finances publiques*, L. Philip (dir.), Economica 1991, p. 1001.

les lois de programme et que les lois de finances de l'année ne contiennent que les crédits de paiement permettant la réalisation progressive des programmes d'équipement déjà autorisés par la représentation nationale. Cette entorse initiale ne pouvait qu'en appeler d'autres, quitte à anéantir toute cohérence en la matière.

La première loi de programmation militaire en 1976 était censée mettre un terme aux dérives dont avaient pu être victimes les lois de programme avant elle : « *L'abandon en 1975 du projet d'une quatrième loi de programme d'équipements militaires pour la période 1976-1980 indique clairement les graves difficultés qu'a rencontrées le gouvernement dans la poursuite de cette politique depuis 1973. Les résultats du troisième plan d'armement (1971-1975) ont montré que la planification quinquennale ne reposait plus sur des bases solides et ne pouvait plus servir un effort continu à moyen terme* » (61). Le rejet du cadre juridique des lois de programme traditionnelles se fait dans un contexte de crise économique majeure qui frappe une France bien désemparée. Les dérives de la loi de programme en date du 19 novembre 1970 sont *a priori* parfaitement identifiées : « *Préparée en période de stabilité des prix, elle a été marquée, à partir de 1972, par l'apparition puis le développement du mouvement général de hausse des prix qui a faussé toutes les prévisions établies. Cette situation a encore été aggravée par la forte hausse des prix du carburant en fin de période. La perte de pouvoir d'achat pour les armées, par rapport aux prévisions qui avaient été faites, peut être estimée à 15 % environ* » (62). C'est au travers des autorisations de programme que la loi attise toutes les critiques à son encontre : « *Privilégiant l'effort d'équipement sans tenir assez compte des autres besoins, elle obérait plusieurs années à l'avance une partie notable des crédits de paiement* » (63). Les crédits de paiement ne parviennent pas à suivre le rythme des autorisations de programmes ouvertes. Pus grave encore, les crédits sont, coûte que coûte, affectés à l'équipement au détriment du fonctionnement, notamment de l'entraînement des forces.

Dès lors, la notion de crédits de paiement va prendre le pas sur celle d'autorisation de programme. Par ailleurs, l'ensemble des dépenses des armées, équipement comme fonctionnement, va faire l'objet d'une programmation. Au-delà d'une transformation terminologique forcément symbolique, la loi de programme cède sa place à la loi de programmation militaire, autour de ces deux orientations principales, lourdes de conséquences d'un point de vue juridique.

Exprimer l'effort de défense prévisionnel des années à venir au sein d'un texte de loi en crédits de paiement plutôt qu'en autorisations de programme doit constituer pour la programmation militaire la garantie d'une exécution assurée. Le législateur va se livrer au fur et à mesure de l'adoption des lois de programmation à une véritable surenchère en la matière : la loi du 20 juin 1976 prévoyait l'inscription de ces crédits de paiement dans un document qui lui était seulement annexé; la loi du 8 juillet 1983 (comme toutes celles qui suivront) inscrit ces crédits, année par année, au sein même d'un de ses articles; la loi du 22 mai 1987 va exprimer ces crédits non plus en francs courants mais en francs constants; la programmation devient alors « *glissante* », c'est-à-dire susceptible de révision dans le montant des crédits de paiement inscrits pour les dernières annuités; l'engagement qu'un certain pourcentage, d'abord du budget, puis du PIB soit consacré à la défense, est également inscrit dans le corps de ces textes... Le verdict au final n'en demeure pas moins sévère : pour la Cour des comptes, « *depuis la fin des années 1980, les lois de programmation ont cessé d'être exécutées au-delà de leur première année d'application, voire d'une période encore plus courte* » (64).

La loi de programmation pour les années 1997 à 2002 dispose dans son article 2 que les dépenses en capital sont exprimées tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme, pour des montants identiques, « *ce qui n'avait pas été fait depuis la troisième loi de programme couvrant les années 1971 à 1975* » (65). Il faut peut-être y voir la première victoire de certains parlementaires demandant de « *rétablir la notion d'autorisation de programme dans*

(61) L. Ruehl, *La politique militaire de la V^e République*, PFNSP 1976, p. 429.
(62) F. Fillon, rapport au nom de la commission de la défense et des forces armées sur le projet de loi relatif à l'équipement militaire pour les années 1987-1991, doc. A.N. n° 622, huitième législature, 2 avril 1987, p. 30 et 31.
(63) Rapport annexé à la loi de programmation du 19 juin 1976, *JORF* du 20 juin 1976, p. 3704.
(64) Rapport public particulier sur la gestion budgétaire et la programmation au ministère de la défense, *JORF* brochure n° 4342, 1997, p. 136.
(65) Paragraphe 2.1.3. du rapport annexé à la loi, *op. cit.*, p. 9992.

sa plénitude » (66) afin qu'il soit mis un terme à une logique législative dont il faut bien reconnaître qu'elle résulte « *d'une méconnaissance des règles du droit budgétaire* » (67). Quant à la programmation des crédits de fonctionnement, outre « *une ligne de partage entre le titre III et le titre V (qui) reste incertaine* » (68), la représentation nationale commence là aussi à comprendre que la programmation a pour « *vocation première (...) tout de même d'encadrer l'effort d'équipement de la Nation en armement* » et que « *la professionnalisation a quelque peu estompé cette évidence* » (69). Si, comme nous l'avons vu, le projet de loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008 suit cette dernière logique, la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances n'emporte pas, au premier abord, d'éléments susceptibles de rétablir la loi de programme dans sa dimension originelle.

2.2.2. *La méconnaissance affichée par la loi organique du 1er août 2001*

De loi de programme ou de programmation dans la loi du 1er août 2001, il n'est à la vérité jamais question, contrairement à l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui évoquait les lois de programme. Il s'agit là d'un choix délibéré, dans la mesure où la proposition de loi initiale déposée par le rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale, M. Didier Migaud, prévoyait leur maintien, sans pour autant leur conférer un rôle plus important (70).

L'article 15-I. de la loi, en disposant que « *sous réserve des dispositions concernant les autorisations d'engagement, les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes* », ne reproduit pourtant pas les mêmes conditions restrictives imposées aux lois de programme par l'article 2 de l'ordonnance. *A contrario* en effet, cette notion d'autorisation d'engagement traduit « *un renforcement de la pluri-annualité budgétaire* » (71), mais dont les lois de programme semblent proprement exclues (72).

Les autorisations d'engagement remplacent d'un point de vue terminologique les traditionnelles autorisations de programmes, en constituant, selon l'article 8 de la loi, « *la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées* » de manière pluriannuelle. « *Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en en service ou exécuté sans adjonction* », de la même manière que chaque autorisation de programme se doit, dans l'ordonnance du 2 janvier 1959, de « *couvrir une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en service sans adjonction* ». Les crédits de paiement constituent, sans changement au regard de l'ordonnance, « *la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement* ». Pourtant, la notion d'autorisation d'engagement emporte aussi une différence

(66) P. Balkany et A. Paecht, rapport d'information sur la politique militaire de la France et son financement, doc. A.N. n° 415, dixième législature, 2 juillet 1993, p. 78.
(67) J. Molinier, « Les lois de programme », *RFFP* 1987, n° 17, p. 174.
(68) Cour des comptes, rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1998, *op. cit.*, p. 498 et 499, à propos des crédits inscrits pour l'entretien programmé des matériels : « *le ministère de la défense est le seul à être pourvu d'autorisations de programme au titre III, pour plus de 1,8 milliard en loi de finances initiale pour 1998. La Cour des comptes a critiqué à plusieurs reprises le manque de cohérence des critères retenus pour ce partage et souhaité l'imputation de l'ensemble de ces crédits d'entretien au titre V, sur un chapitre unique.* »
(69) J.M. Boucheron, rapport sur le projet de loi de finances pour 1999, *op. cit.*, p. 67.
(70) Si la référence au regroupement des autorisations de programme au sein des lois de programme présente à la fin de l'article premier de l'ordonnance de 1959 disparaissait du texte de la proposition, l'article 3 de celui-ci, correspondant à l'article 2 de l'ordonnance, disposait toujours que « *Les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'État à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations pluriannuelles contenues dans la loi de finances de l'année* », *op. cit.*, p. 16.
(71) M. Bouvier, « La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances », *AJDA* oct. 2001, p. 879.
(72) La lecture des travaux parlementaires donne le sentiment que tout ce qui était susceptible de rappeler les dérives anciennes en la matière est écarté. M. Didier Migaud, ainsi, défend le régime des autorisations d'engagement au regard « de *l'accumulation sur certains budgets d'autorisations de programme dites 'dormantes'. Le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999 établi par la Cour des comptes montre, par exemple, que le ministère de la défense disposait d'un stock d'autorisations disponibles à l'engagement' égal à 73,7 milliards de francs à la fin de l'exercice 1999. Face à cette situation peu satisfaisante, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a défini, il y a quelques années, une politique d'apurement systématique des autorisations de programme dormantes, qui donne lieu à la publication, chaque année, d'un ou plusieurs arrêtés d'annulation visant uniquement des autorisations de programme. Votre Rapporteur estime qu'il convient de faire rentrer les autorisations d'engagement dans le droit commun, conduisant à l'annulation non consommées en fin d'exercice* ». M. Migaud poursuit en précisant que le texte organique ouvre, par ailleurs, de très larges possibilités pour reporter d'un exercice sur l'autre ces autorisations d'engagement disponibles : en aucun cas, n'est envisagée la perspective d'exprimer ces dernières dans un autre cadre que celui de la loi de finances de l'année. Rapport relatif à la proposition de loi organique relative aux lois de finances, doc. A.N. n° 2908, onzième législature, 31 janvier 2001, p. 1 et 111.

notable de régime juridique par rapport aux autorisations de programme. Ces autorisations d'engagement ne se limiteront plus dorénavant aux seules dépenses d'équipement, mais pourront concerner tout autant les dépenses de fonctionnement. Toutefois, « *pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts* » (art. 8, al. 4), ce qui revient à conserver à ce type de dépenses un caractère strictement annuel.

Le renouvellement de l'approche budgétaire repose en fait sur la transformation radicale que connaît la notion de programme dans le nouveau texte : « *il s'agit d'une notion fondatrice... qui servira à la construction de la structure budgétaire* » et dont la définition est « *constitutive de la réforme* » (73). Le programme, aux termes de l'article 7-I. de la loi du 1er août 2001, se définit comme regroupant « *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 et faisant l'objet d'une évaluation* ». Nouvelle unité de spécialité (74) en lieu et place du chapitre budgétaire dans l'ordonnance, le programme voit se mettre en œuvre les logiques de globalisation et de fongibilité des crédits consécutives de la future gestion des dépenses publiques. L'idée de crédits à répartir selon des masses plus importantes, l'idée de crédits susceptibles d'être réaffectés entre titres d'un même programme, doivent permettre d'asseoir la responsabilisation des gestionnaires souhaitée et demandée depuis longtemps. 150 programmes seulement remplaceront à terme les 850 chapitres structurant à l'heure actuelle la loi de finances. Les contours de chacun de ces programmes se doivent d'être appréhendés en des termes fondamentalement distincts de ce que la notion de programme recouvrait jusqu'à présent, dans le cadre des articles 34 et 70 de la Constitution par exemple.

M. Didier Migaud, à l'occasion de la présentation de sa proposition de loi (75), a pu développer un exemple concret de ce qu'il conviendrait pratiquement d'entendre par programmes pour le ministère de l'intérieur et de la décentralisation. Le nombre d'unité de spécialité serait ainsi réduit de cinquante chapitres actuels à six programmes seulement : les programmes « Police nationale » et « Sécurité civile », les programmes « Soutien à l'investissement courant des collectivités locales » et « Soutien au fonctionnement des collectivités locales », les programmes « Administration territoriale » et « Administration générale », chacun de ces programmes étant réunis deux à deux dans une mission, par conséquent respectivement dans la mission « Sécurité », la mission « Collectivités locales » et la mission « Administration ». La mission, dans une logique interministérielle, « *comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* » (76). Une telle approche repose sur la présentation par agrégats, réalisée à l'occasion de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2001. Concernant le ministère de la défense, la formulation des programmes conformément à une logique de budgétisation par objectifs, pourrait de la même façon être recherchée sur la base des huit systèmes de forces dégagés dans le cadre de la détermination du modèle d'armée 2015, à savoir : « Dissuasion », « Commandement, communication, conduite et renseignement (C3R) », « Projection et mobilité », « Frappe dans la profondeur », « Maîtrise du milieu aéroterrestre », « Maîtrise du milieu aéro-maritime », « Maîtrise du milieu aérospatial » et « Préparation et maintien de la capacité opérationnelle » (77). Ce n'est pourtant qu'accessoirement et très partiellement que ces « systèmes de forces » sont évoqués dans le projet de loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008 (78), présenté à l'Assemblée nationale deux jours seulement avant la publication au *Journal officiel* de la loi du 1er juillet 2001 (soit le 31 juillet) et distribué aux députés le lendemain de sa publication (soit le 3 août). L'utilisation qui y est faite du terme « programme » (79) ne correspond naturellement en rien à l'approche budgétaire qui dorénavant devra prévaloir. Rarement il est vrai, un projet de loi aura paru à ce point déconnecté de l'ordonnancement juridique.

Pourtant, cette nouvelle approche budgétaire implique l'obligation pour les décideurs « *de*

(73) A. Lambert, rapport sur la proposition de loi organique relative aux lois de finances, doc. Sénat n° 343, 29 mai 2001, p. 73.
(74) Article 7-II. de la loi du 1er août 2001 : « *les crédits sont spécialisés par programme* ».
(75) Rapport relatif à la proposition de loi organique relative aux lois de finances, *op. cit.*, p. 94 et 95.
(76) Article 7-I. de la loi du 1er août 2001. L'article 43 vient préciser que la discussion des crédits du budget général donne lieu à un vote par mission.
(77) Cf. Ministère de la défense — Projet de budget 2002, *op. cit.*, p. 3
(78) Cf. le rapport annexé au projet de loi, *op. cit.*, p. 4 et s.
(79) *Id.* p. 10 et s.

définir d'abord des politiques d'action, en vue d'obtenir les crédits nécessaires » (80). La « loi de programme » prise au sens littéral des termes, en reprenant ses droits vis-à-vis de la loi de programmation, pourrait parfaitement répondre aux ambitions du nouveau dispositif. Les autorisations d'engagement peuvent trouver un lieu normal d'expression au sein de lois de programme et emporter des effets juridiques à part entière (81) au regard d'une comptabilité en droits constatés qui doit se développer parallèlement à la traditionnelle comptabilité de caisse (82). Le dispositif des autorisations d'engagement « *devrait... rendre plus visible les étapes de la procédure de dépense et faciliter également la mise en place d'une comptabilité d'exercice. L'engagement clairement identifié pourra en effet constituer, dans le cadre d'une comptabilité en droits constatés, le fait générateur de l'enregistrement, le paiement représentant quant à lui le fait générateur de l'enregistrement en comptabilité budgétaire, c'est-à-dire... dans le cadre d'une comptabilité de caisse* » (83). L'autorisation d'engagement, pourvu qu'elle ne concerne pas des dépenses de personnel, est, aux termes de l'article 15-I. de la loi du 1er août 2001, parfaitement constitutive de droits au profit des tiers.

Ainsi, « *la généralisation du dispositif des autorisations d'engagement... devrait constituer l'élément moteur de la pluri-annualité budgétaire* » (84). Il apparaît nécessaire aujourd'hui, que cette pluri-annualité puisse enfin acquérir une consistance juridique d'un point de vue budgétaire : la logique en train de s'instaurer est inséparable de l'innovation importante que constitue, depuis 1997, la passation de commandes pluriannuelles dites « globales » aux industriels de l'armement dans une optique de diminution des coûts de production (85). La signature de ces contrats qui concernent des programmes de plus en plus importants relatifs à des volumes financiers eux aussi de plus en plus conséquents (86), met en exergue la nécessaire coïncidence des légalité budgétaire et légalité administrative. La légalité budgétaire n'a jamais été créatrice de droits pour les tiers (87); la légalité administrative est, tout au contraire, génératrice d'obligations pour l'État à l'égard de ses créanciers : « *la commande globale étant ferme et engageant l'État sous peine de pénalités, il est légitime de la couvrir par un volume d'autorisations de programme représentatif de cet engagement* », pouvait-on lire antérieurement à l'adoption de la loi du 1er août 2001 (88). Il serait, à l'évidence, particulièrement utile de voir dorénavant renaître des lois de programme porteuses de ces autorisations d'engagement et permettant au Gouvernement de passer de telles commandes appelées à se développer dans le domaine militaire.

Dimension politique très marquée, dimension juridique fort restreinte, il apparaît, au terme de cette réflexion, qu'une loi de programmation dans l'absolu n'est quasiment rien d'autre qu'une loi d'orientation. Les termes utilisés par le *Dictionnaire constitutionnel* pour définir ce qu'est précisément une loi d'orientation sont, de ce point de vue, particulièrement révélateurs : « *Cette expression sans base constitutionnelle a pour fin d'attribuer une certaine solennité aux intentions que le Gouvernement entend exprimer dans une loi arrêtant les principes qu'il veut mettre en œuvre avec l'accord du législateur sur plusieurs années. La loi d'orientation se distingue de la loi de programmation par le fait*

(80) M. Bouvier, *op. cit.*, p. 878.

(81) A. Lambert, rapport sur la proposition de loi organique relative aux lois de finances, *op. cit.*, p. 84 et 85.

(82) Cf. le chapitre V de la loi du 1er août 2001, « *Des comptes de l'État* »

(83) M. Bouvier, *op. cit.*, p. 880.

(84) Pour le Professeur Bouvier, « *Il paraît rationnel, en effet, que certaines dépenses de matériel (contrats de fournitures et de maintenance des équipements notamment) qui font l'objet de contrats de prestations de service portant sur plusieurs années puissent bénéficier du système des autorisations d'engagement. Il en va de même de la politique de subventionnement des associations par l'État, qui s'appuie généralement déjà sur une contractualisation pluriannuelle au terme de laquelle est appréciée la façon dont l'association a assuré les objectifs fixés par le contrat.* » *op. cit.*

(85) Voir J. Michel, avis au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2000, tome VIII Défense - Crédits d'équipement, doc. A.N. n° 1864, onzième législature, 14 octobre 1999, p. 22.

(86) C'est ainsi, qu'au titre de l'année 1999, 28 avions *Rafale* ont pu être commandés le 9 juin pour un montant de 9,6 milliards de francs « *selon une procédure de commande globale qui doit être suivie en 2001 d'une deuxième tranche de 20 avions supplémentaires* », tandis que 80 hélicoptères *Tigre* l'étaient le 18 juin pour un montant de 12,7 milliards : « *La commande passée en 1999 est une commande globale d'un montant de 12,7 milliards de francs. L'économie attendue de ce type de procédure est de l'ordre de 10%.* » (J.M. Boucheron, rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2000, doc. A.N. n° 1861, Annexe 40 — Défense, 11e législature, 14 octobre 1999, p. 146 et p. 171). Les commandes globales concernent depuis l'hélicoptère *NH90* et le nouvel avion de transport *A400M*. La définition d'objectifs pluriannuels, d'une manière générale, repose indéniablement aujourd'hui sur une juridictionnalisation des procédures : contrats État - région dans le cadre de l'aménagement du territoire, commandes globales dans le cadre de la programmation militaire.

(87) CE 28 mars 1924, Jaurou et autres, *S.*1924.III.29. V. P. Amselek, « Sur le particularisme de la légalité budgétaire », *RA* 1970, p. 653.

(88) « *Les choses ne sont pas toujours aussi simples. Des commandes globales sont ainsi retardées faute d'autorisations de programme nécessaires.* » J.M. Boucheron, rapport sur le projet de loi de finances pour 2000, *op. cit.*, p. 68.

qu'à la différence de cette dernière, elle ne comporte pas d'engagements financiers » (89).

Loi d'orientation et loi de programmation se distinguent-elles encore l'une de l'autre aujourd'hui ? L'étude qui vient d'être menée tendrait à montrer que d'engagements financiers véritables de toute façon il n'y a pas, du moins d'un strict point de vue juridique. La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances tendrait à marginaliser, définitivement cette fois, la loi de programmation au regard du processus budgétaire futur. La lecture du projet de loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008 s'engageant ainsi sur un niveau de dépenses en capital exprimé notamment en autorisations de programme conforte pleinement une telle approche, alors que l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 sera abrogée à compter du 1er janvier 2005 et que la nouvelle procédure budgétaire s'appliquera normalement dans tous ses éléments à l'égard de la loi de finances pour 2006 (90).

M.C.

---

(89) O. Duhamel et Y. Meny (dir.), PUF 1992, p. 603. Cette définition est à rapprocher d'autres formulations plus anciennes, selon lesquelles « *on peut voir dans les lois de programme des lois d'orientation à caractère financier et dans les lois d'orientation des lois de programme non financières.* » A.H. Mesnard, « La notion de loi d'orientation sous la Ve République », *RDP* 1977, p. 16.

(90) Articles 66 et 67 de la loi du 1er août 2001.