

# AFDSD

Association Française de Droit  
de la Sécurité et de la Défense

  
UNIVERSITÉ PARIS 1  
PANTHÉON SORBONNE  
ÉCOLE DE DROIT  
DE LA SORBONNE

  
Institut de  
Recherche  
Juridique de  
la Sorbonne  
Andre Tunc  
Sorbonne Fiscalité & Finances Publiques

## LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE

5ème séminaire annuel de l'Association française  
de droit de la sécurité et de la défense (AFDSD)

sous la coordination de Matthieu CONAN  
*Professeur à l'Université Paris I - Panthéon-Sorbonne.*

# LES LIMITES JURIDIQUES DE LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE

par **Matthieu CONAN**

*Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne  
Co-directeur du département Sorbonne Fiscalité & Finances publiques  
de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS)*

## Introduction

S'inscrivant ainsi dans une longue tradition, le législateur a pu une nouvelle fois définir dans une loi en date du 13 juillet 2018, la programmation financière de la défense du pays et cela pour les années 2019 à 2025<sup>1</sup>. Le gouvernement a fait le choix de recourir à la technique des lois de programmation pour déterminer les perspectives financières à moyen terme qui devraient être celles de certains secteurs précisément délimités. Ce recours aux lois de programmation antérieurement dénommées loi de programmes ne constitue bien évidemment pas une nouveauté. Force est effectivement de constater que le champ des activités régaliennes se veut tout spécialement considéré par la démarche : un projet de loi de programmation pour la justice est identiquement en cours de présentation aux assemblées<sup>2</sup>, quand dans un passé encore récent, la sécurité intérieure pouvait tout autant faire l'objet d'un dispositif tout à fait similaire<sup>3</sup>.

Le domaine militaire se distingue cependant de la justice ou de la police par la régularité et la permanence avec lesquelles treize textes législatifs pluriannuels se sont ainsi succédés, période après période, depuis les débuts de la V<sup>e</sup> République<sup>4</sup>. Une telle constance devrait être de nature à inspirer une certaine confiance en une démarche ainsi institutionnalisée : pourtant, la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 est de nature à susciter d'importantes inquiétudes, précisément au regard de la

---

<sup>1</sup> Loi n°2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, *JORF* du 14 juillet 2018.

<sup>2</sup> Projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (NOR : JUST1806695L).

<sup>3</sup> Loi n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, *JORF* du 15 mars 2011, p. 4582.

<sup>4</sup> Loi de programme n°60-1305 du 8 décembre 1960 relative à certains équipements militaires (1960-1964), loi de programme n°64-1270 du 23 décembre 1964 relative à certains équipements militaires (1965-1970), loi de programme n°70-1058 du 19 novembre 1970 relative aux équipements militaires de la période 1971 à 1975, loi n°76-531 du 19 juin 1976 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1976 à 1982, loi n°83-606 du 8 juillet 1983 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1984-1988, loi de programmation n°87-342 du 22 mai 1987 relative à l'équipement militaire pour les années 1987-1991, loi de programmation n°90-32 du 10 janvier 1990 relative à l'équipement militaire pour les années 1990-1993, loi n°94-507 du 23 juin 1994 relative à la programmation militaire pour les années 1995 à 2002, loi n°96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002, loi n°2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008, loi n°2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, loi n°2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

teneur des ambitions avancées à considérer plus spécifiquement les deux lois de programmation militaires (LPM) précédentes. La loi du 13 juillet 2018 renoue avec des objectifs en hommes et en moyens en augmentation qui tranchent en effet avec les programmations déflationnistes tout particulièrement en termes d'effectifs des lois du 29 juillet 2009 pour les années 2009 à 2014<sup>1</sup> et du 18 décembre 2013 pour les années 2014 à 2019<sup>2</sup>. Cette « LPM de renouveau »<sup>3</sup> est de nature, dès lors, à inquiéter, tant il est constant dans l'histoire de la programmation militaire que celle-ci rencontre bien des difficultés à tenir les objectifs ainsi affichés, *a fortiori* quand ils s'inscrivent dans une dynamique d'augmentation des crédits budgétaires consistant en l'espèce ici, à porter l'effort de défense de la France à 2% de son produit intérieur brut à l'horizon 2025. De telles perspectives se doivent d'être appréciées au regard de textes de loi juridiquement limités en termes de normativité et en tous les cas incapables d'évolution substantielle dans leur contenu en la matière, d'une LPM sur l'autre.

La LPM 2019-2025, tout comme les dernières lois qui ont pu la précéder, est organisée en trois composantes bien distinctes : un Titre I intitulé « *Dispositions relatives aux objectifs de la politique de défense et à la programmation financière* » ; un Titre II intitulé pour sa part « *Dispositions normatives intéressant la défense nationale* » ; et un rapport annexé renvoyant au titre I en ayant fait l'objet d'une approbation par l'intermédiaire de l'article 2 de la loi. L'inquiétude de tout observateur de la chose militaire va résulter, précisément à l'article suivant, des montants d'augmentation des ressources financières programmés sur la période<sup>4</sup> qui semblent tout simplement inatteignables à considérer par ailleurs les objectifs généraux en termes de réduction des déficits publics<sup>5</sup>. Pour reprendre les logiques de l'analyse budgétaire et comptable, ce texte présente des risques évidents en termes de soutenabilité financière, concept nouveau par lequel, est appréciée, précisément dans le temps, la portée pluriannuelle d'une décision d'engager une dépense.

Ce Titre I semble, de prime abord, renouer avec ces LPM très, trop ambitieuses qui dans le passé se sont montrées totalement incapables de respecter en loi de finances annuelle les objectifs financiers envisagés à moyen terme : comme d'habitude, le rapport annexé se distingue par son caractère « catalogue » dans la présentation des différents équipements qui devraient venir en dotation dans les armées, mais au sujet desquels il apparaît que commandes et livraisons, si elles s'opèrent, n'interviendront

---

<sup>1</sup> Voir M. CONAN, « Quelles finances pour quelle défense ? Les crédits de la sécurité & de la défense : LOLF, an V », in *Réformes des finances publiques & Modernisation de l'administration – Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG*, Economica 2010, p. 95 et s.

<sup>2</sup> Voir M. CONAN, « L'exécution & la révision de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 », in *Annuaire 2016 du droit de la sécurité et de la défense*, M. CONAN & B. THOMAS-TUAL (dir.), Mare & Martin 2016, p. 425 et s.

<sup>3</sup> *Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense*, Assemblée nationale n° 659, 15<sup>e</sup> législature, 8 février 2018. Exposé des motifs.

<sup>4</sup> Le total des crédits de paiement de la mission « Défense » est fixé sur la période 2019 à 2023 à 197, 8 milliards d'euros (Md€), progressant de 35,9 Md€ en 2019 à 44 Md€ en 2023, les deux dernières années devant faire l'objet d'arbitrages rendus ultérieurement.

<sup>5</sup> Se reporter à la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, *JORF* du 24 janvier 2018.

qu'avec retard ou au compte goutte, pour des séries de matériels prévues pourtant initialement au plus juste, et jamais atteintes au final. Le législateur, parallèlement, persiste à faire figurer dans le Titre II de la LPM, des dispositions qui n'y ont strictement rien à y faire : elles intéressent certes la défense nationale, mais elles devraient faire l'objet d'un texte de loi particulier impossible cependant à présenter du fait d'un agenda parlementaire toujours surchargé.

Au-delà de la problématique de soutenabilité financière, se pose très clairement un problème de crédibilité du texte de LPM. L'exercice législatif interpelle quant à son intérêt, quant à son utilité, puisqu'il ne semble être aucunement conforté par la qualité de loi conférée à un texte adoptée par la représentation nationale. La LPM ressort aujourd'hui de cette catégorie de textes législatifs qualifiés de « *soft law* », de « *droit souple* »<sup>1</sup>, se définissant comme un droit d'intentions qui n'engage en définitive que ceux qui y veulent bien y croire. Une telle approche semble d'autant plus confortée par cette LPM qu'elle tend justement à opposer un Titre II contenant des dispositions au caractère « *normatif* » expressément désigné, sans lien avec la programmation militaire par conséquent, à un Titre I définissant précisément les termes de cette programmation, mais *a contrario* dénué dès lors de caractère normatif et que viendrait corroborer dans l'application, au demeurant, l'historique de ces textes.

Une telle absence de normativité pour les données contenues dans le Titre I ne saurait cependant être parfaitement satisfaisante, dans la mesure où elle ne correspond pas vraiment à la réalité juridique passée. Le premier texte à être intervenu en termes de programmation pluriannuelle l'a bien été effectivement dans le domaine militaire en étant relatif aux constructions de bâtiments de guerre pour la marine nationale dès 1905. L'usage de ces textes s'est singulièrement développé dans l'entre-deux guerres et a permis à l'armée de terre française tout simplement de construire la ligne *Maginot*, à l'armée de l'air d'avoir en ligne en 1939 plus d'avions que n'en alignait la *Luftwaffe* ; quant à la marine, elle présentait alors vraisemblablement la plus belle flotte jamais comptée par la France de toute son histoire, de nature en tout état de cause à constituer un enjeu stratégique majeur bien au-delà de l'armistice de 1940<sup>2</sup>. Il convient cependant de ne pas s'étonner d'un tel résultat, dans la mesure où les lois de programme servaient à elles seules directement de base à l'engagement des dépenses et qu'elles étaient dotées d'effets identiques à ceux des lois de finances : n'oublions pas non plus que les finances classiques avaient l'habitude de distinguer entre les budgets ordinaires annuels et les budgets extraordinaires adoptés plus ponctuellement et correspondant le plus souvent à des logiques d'investissement. Les crédits inscrits en lois de programme correspondaient à des dépenses en capital ; les lois de finances étaient certes nécessaires pour l'ouverture des crédits de paiement des dépenses en capital de l'annuité considérée, mais leur montant était juridiquement prédéterminé dans la mesure où la loi de programme avait déjà été adoptée. Alors il est vrai que, de ces lois de programme d'avant 1958, résidait clairement dans la pratique, un risque de rigidité important susceptible d'affecter la prévision budgétaire annuelle.

---

<sup>1</sup> Voir l'étude annuelle du Conseil d'Etat, *Le droit souple*, La documentation française 2013, pp. 32-33.

<sup>2</sup> Se reporter à L. RUEHL, *La politique militaire de la V<sup>e</sup> République*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1976.

Ce régime va singulièrement être modifié de manière très paradoxale par la Constitution du 5 octobre 1958 dans la mesure où les lois de programme vont se voir conférer, par les articles 34 et 70 du texte, un statut constitutionnel, mais en même temps que l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances va faire dépendre leurs effets juridiques précisément de ces lois de finances. Autrement dit, « *au moment même où, pour la première fois, les lois de programme se trouvent pourvues d'un fondement exprès, qui plus est de nature constitutionnelle, les prive-t-on de toute force juridique en rendant leur mise en œuvre totalement tributaire des lois de finances* ». Un tel constat ne peut être que partagé avec le Professeur Joël MOLINIER<sup>1</sup> ; pour autant, si les lois de programmes se voient certes dénuées désormais de toute force juridique immédiate dans les chiffres énoncés, elles ne le sont pas nécessairement de toute normativité, du moins tel que l'on peut le concevoir encore à l'époque.

Lorsque l'on doit cependant appréhender de nos jours « les limites juridiques des lois de programmation financière de sécurité et de défense », il est patent de constater que ces limites se veulent renforcées au regard d'une double évolution récente dont il convient de tirer les conséquences pleines et entières : tant de l'abrogation de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 que de la révision essentielle de la Constitution intervenue par la loi du 23 juillet 2008 dite de modernisation des institutions de la Ve République, il résulte un affaiblissement de la portée normative des lois de programmation peu en adéquation avec le rôle que l'on entendrait leur voir jouer. Une telle situation mériterait par conséquent d'être modifiée et corrigée.

Entendons-nous bien cependant : il ne s'agit absolument pas ici de vouloir ignorer la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui vient limiter la portée normative des lois de programmation, ce qui s'avérerait d'une manière générale parfaitement contreproductif au regard des logiques considérées ; il s'agit simplement de mieux faire comprendre d'où viennent ces textes, où ils tendent aujourd'hui à aller, pour mieux apprécier justement les directions dans lesquelles ils devraient aller afin d'en permettre une expression juridique digne des enjeux financiers qui sont ceux d'aujourd'hui. Deux logiques seront plus spécifiquement ici explorées : le fait que l'entrée en vigueur de la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001 ait pu définitivement déconnecter ces lois du cadre annuel des lois de finances (I) ; le fait que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ait pu tout autant les redimensionner incomplètement (II).

## I. Des lois définitivement déconnectées du cadre annuel des lois de finances aux termes de la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001

Une loi de programmation militaire, comme toute loi de programme sectorielle à l'époque<sup>2</sup>, trouvait la source de son régime juridique sous la Ve République dans la

---

<sup>1</sup> *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, Economica 1991, p.1001.

<sup>2</sup> Les trois premiers textes relatifs au domaine militaire adoptés à compter de 1960 en la matière relevaient bien de la catégorie des lois de programme à part entière ; ce n'est qu'à compter de la

Constitution de 1958 complétée par l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances. Avec l'avènement de la LOLF en 2001 et son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2005 dans le cadre de la préparation du budget 2006 abrogeant l'ordonnance de 1959 par la même occasion<sup>1</sup>, disparaît le lien budgétaire qu'entretenaient expressément les articles 1 et 2 de cette dernière entre le cadre pluriannuel de la loi de programmation et le cadre annuel des lois de finances. Ce faisant, disparaissait aussi toute dimension normative à la loi de programmation que le Conseil constitutionnel perpétuait, certes *a minima*, jusqu'alors (A). Le système LOLF qui se met en place tient très certainement pourtant une de ses caractéristiques premières dans la pluri-annualité qu'il tend à promouvoir au travers de plusieurs de ses dispositifs. Force est de constater aujourd'hui que les lois de programmation ne bénéficient pas encore d'une normativité qui potentiellement existe bel et bien mais qui tardent encore à produire ses effets juridiquement parlant (B).

#### A. Une normativité *a minima* disparue du fait de l'abrogation de l'ordonnance du 2 janvier 1959 par la LOLF

Le dispositif inscrit dans l'ordonnance du 2 janvier 1959 permettait tout simplement d'assurer la cohérence du système entre les niveaux pluriannuels de la loi de programmation et annuel de la loi de finances.

Dans son article 1<sup>er</sup>, l'ordonnance de 1959 disposait que « *les autorisations de programme pouvaient être groupées dans des lois dites lois de programme* » prévues par ailleurs par la Constitution à l'avant dernier alinéa de l'article 34. D'une manière plus générale, cet article 1<sup>er</sup> rappelait le fait que la planification pluriannuelle restait cette « *ardente obligation* » pour reprendre la qualification du Général De GAULLE, en précisant que « *Les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente ordonnance* ». L'article 2 de l'ordonnance venait pour sa part fixer précisément ces conditions en ces termes : « *Les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'Etat à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi de finances de l'année* ».

Autrement dit c'était entériner ainsi l'absence de force juridique conférée à ces lois de programme, mais pas l'absence de toute normativité... apprécié dès lors dans le cadre annuel de la loi de finances. Les autorisations de programme, aux termes de l'ordonnance du 2 janvier 1959, constituent la limite supérieure des dépenses que les ministres sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi. Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées pour tenir compte soit de modification technique, soit de variation de prix. Ces révisions sont imputées par priorité sur les

---

quatrième loi que l'intitulé générique va évoluer dans la mesure où la loi du 19 juin 1976 va porter « *approbation de la programmation militaire pour les années 1976 à 1982* » et qu'à compter de la sixième loi du 22 mai 1987 qu'elle s'intitulera « *loi de programmation* » comme toutes celles qui suivront.

<sup>1</sup> Article 67 de la LOLF.

autorisations de programme ouvertes et non utilisées ou, à défaut et par priorité, sur les autorisations de programme nouvelles ouvertes par une loi de finances. Une même opération en capital sous forme de dépenses, de subventions ou de prêts peut être divisée en tranches. Chaque autorisation de programme doit 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 sur opérations en capital constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.

Cette reconnaissance de normativité a toujours fait l'objet d'une considération qui se trouve exprimée en particulier dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Se révèle ici particulièrement intéressante l'analyse de cette jurisprudence qui va correspondre à la période de mise en œuvre de l'ordonnance de 1959. Le Conseil a notamment pu opposer dans deux décisions, le rapport annexé approuvé par l'article 1<sup>er</sup> de chacune des deux lois à la programmation des moyens consacrés à la sécurité intérieure pour la première, à la justice pour la seconde, et prévus par leur article 2 sur les années 2002 à 2007 pour la première, sur les années 2003 à 2007 pour la seconde<sup>1</sup>. Il a ainsi jugé que, si cette programmation des moyens avait la valeur normative qui s'attache aux lois de programme prévues par l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les « orientations » présentées dans le rapport annexé ne relevaient en revanche d'aucune des catégories de textes législatifs prévues par la Constitution et n'étaient dès lors pas revêtues « *de la valeur normative qui s'attache aux lois de programme prévues par l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances* »<sup>2</sup>. Il n'a pas pour autant censuré ces dispositions, préférant donc souligner leur absence d'effets juridiques, mais n'en a pas moins conféré une valeur normative aux dispositions mêmes de la loi, ce qui est particulièrement remarquable ici par conséquent.

#### B. Une normativité potentielle à devoir encore faire émerger des nouveaux dispositifs pluriannuels institués par la LOLF

La définition d'une nouvelle gestion publique dans le cadre de la LOLF repose sur la mise en œuvre de dispositifs de pluri-annualité intrinsèque à celle-ci. Deux dispositifs méritent d'être évoqués ici.

1<sup>o</sup> Le premier dispositif s'inscrit dans le prolongement direct des autorisations de programme dont il vient d'être question à l'instant. La notion d'autorisation de programme évolue et devient autorisation d'engagement aux termes de la LOLF : cette modification doit s'opérer par rapport à la notion de « programme » qui ne saurait dorénavant continuer de s'entendre au sens de programme d'équipement ou

---

<sup>1</sup> Décision n°2002-460 DC *Loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure* du 22 août 2002, *JORF* du 30 août 2002, p. 14411 (commentaire dans *Les Cahiers du Conseil constitutionnel* n°13 p. 2) et décision n°2002-461 DC *Loi d'orientation et de programmation pour la justice* du 29 août 2002, *JORF* du 10 septembre 2002, p. 14953.

<sup>2</sup> Considérant n°21 de la décision n°2002-460 DC.

d'investissement du fait de la logique conférée à cette notion dorénavant clé posée par l'article 7 de la LOLF<sup>1</sup> ; pour autant, la notion d'autorisation d'engagement s'inscrit dans le prolongement direct de la démarche antérieure de dépasser le cadre annuel de la dépense au regard d'un équipement qui va précisément devoir s'étaler dans sa réalisation sur plusieurs exercices budgétaires. Cette autorisation d'engagement renvoie comme son nom l'indique à l'engagement, autre notion importante en droit budgétaire et comptable<sup>2</sup>.

Aux termes de la LOLF et de son article 8, Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées comme les autorisations de programme avant elles. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction et dépassant dès lors le plus souvent le cadre annuel. Pour leur part, les crédits de paiement constituent 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.

La LOLF vient tout autant indiquer dans son article 15 que les crédits ouverts au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes, mais en précisant bien « *sous réserve des dispositions concernant les autorisations d'engagement* » : ces dernières viennent donc bien créer, *a contrario*, des droits pour les années suivantes.

2° Le propre de la LOLF précisément, - et l'on touche au second mécanisme de pluri-annualité dont il convient précisément de pouvoir faire état ici -, réside aussi dans sa capacité à développer et à diversifier les systèmes de comptabilisation des opérations de recettes et de dépenses. Aux termes de ses articles 27 à 30, va donc dorénavant cohabiter avec la comptabilité budgétaire classique - dite de caisse parce qu'elle se contente de comptabiliser toutes les opérations intervenues entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre de l'année -, une comptabilité générale « *fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations* »<sup>3</sup>. Au regard de cette nouvelle logique comptable, les opérations sont certes prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, mais elles le sont indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. Il s'agit donc ici d'appréhender l'état des engagements financiers de l'Etat non pas seulement au titre du simple cadre d'un exercice considéré, mais plus certainement au titre de tous les exercices à venir dans une perspective pluriannuelle pour connaître au mieux la situation patrimoniale de l'Etat d'une année sur l'autre. Cette comptabilité qui se veut la plus proche possible de la comptabilité applicable aux entreprises<sup>4</sup>, permet d'établir le compte général de l'Etat qui comporte compte de

---

<sup>1</sup> Dernier alinéa : « *Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

<sup>2</sup> Article 30 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 portant gestion budgétaire et comptable publique : « *L'engagement est l'acte juridique par lequel une personne morale mentionnée à l'article 1er crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire* ».

<sup>3</sup> Article 30 de la LOLF.

<sup>4</sup> « *Les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action* », article 30 de la LOLF, alinéa 2.

résultats, bilan, ses annexes, les engagements hors bilan<sup>1</sup> et sur la base duquel va pouvoir s'opérer la certification des comptes par la Cour des comptes<sup>2</sup>. Depuis qu'elle est mise en œuvre<sup>3</sup>, la certification des comptes de l'Etat a toujours été source de crispation entre les armées et les certificateurs dans la manière de comptabiliser les matériels militaires donnant lieu à l'expression assez systématique de réserves substantielles comme en attestent encore les « anomalies » constatées dans « l'évaluation et le recensement des stocks militaires » dans le dernier rapport de certification délivré concernant l'exercice 2017<sup>4</sup>. La Cour des comptes, quelques temps avant, dans son rapport public thématique bilan consacré aux dix années de pratique de comptabilité générale de l'Etat, ne pouvait que constater le peu d'exploitation résultant de cette information comptable, du fait qu'elle n'avait pas trouvé encore sa place et demandait une relance de la démarche notamment du côté de la représentation nationale<sup>5</sup>. Les projets de loi de programmation militaire s'y prêteraient tout particulièrement au regard des enjeux financiers considérables qui y sont appréhendés.

## II. Des lois incomplètement redimensionnées aux termes de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008

Le régime juridique des lois de programmation relève donc dorénavant exclusivement de la Constitution et cette donnée n'est pas sans conséquence directe. La Constitution de 1958 a fait l'objet d'une vaste entreprise de modernisation cinquante ans après son instauration dont n'ont pas à l'évidence tiré profit les lois de programmation financière de la sécurité et de la défense comme toutes ces lois de programmation sectorielles et qui ressortent profondément affaiblies au terme d'un redimensionnement parfaitement incomplet. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a procédé à deux changements majeurs en termes de lois de programmation financière au stade de son article 34 : dans un premier temps, en procédant d'un point de vue terminologique à la substitution de la notion de lois de programmes à celle de lois de programmation de nature à diluer leur nature financière (A) ; dans un second temps, en introduisant au sein des lois de programmation, la catégorie nouvelle des lois de programmation des finances publiques de nature à supplanter totalement les lois sectorielles originelles en manque dès lors de juridisation faute d'avoir fait l'objet d'un redimensionnement digne de ce nom (B).

---

<sup>1</sup> Article 54-7° de la LOLF.

<sup>2</sup> Article 58-5° de la LOLF.

<sup>3</sup> Cf. le « désaccord substantiel » exprimé initialement en ce qui concerne les actifs du ministère de la défense, Cour des comptes, *Rapport de certification des comptes de l'Etat, exercice 2006*, mai 2007, p. 25.

<sup>4</sup> Cour des comptes, *Rapport de certification des comptes de l'Etat, exercice 2017*, mai 2018, p. 27 et s. Il en allait de même dans le *Rapport de certification des comptes de l'Etat, exercice 2016*, mai 2017, p. 28 et s.

<sup>5</sup> *La comptabilité générale de l'Etat, dix ans après – Une nouvelle étape à engager*, février 2016.

## A. Un passage des lois de programme aux lois de programmation de nature à leur faire perdre leur âme financière

L'avant dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution était ainsi libellé en 1958 : « *Des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat* ». Il a donc laissé sa place à un antépénultième alinéa, pour sa part rédigé dans le cadre de la révision constitutionnelle de 2008 en ces termes : « *Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'Etat* ».

Le dispositif ainsi modifié vise à permettre dorénavant l'adoption de loi de programmation pour fixer les objectifs de l'Etat quel que soit le domaine considéré et non plus seulement dans son champ de l'action économique et sociale. Cela fait déjà depuis 1976 que d'un point de vue terminologique, les lois de programmes militaires ont donc laissé leur place aux lois de programmation militaire. Une généralisation à l'ensemble des secteurs d'intervention de l'Etat s'imposait à l'évidence pour les mêmes raisons exposées précédemment à l'égard des autorisations de programme, du fait des contours qui sont ceux de la notion de programme dans la LOLF.

La loi de programme trouvait jusqu'alors des éléments de définition tout autant dans la Constitution que dans l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Dès l'instant où la LOLF de 2001 procède à l'abrogation de l'ordonnance de 1959, un risque très sérieux existe dorénavant de voir les lois de programmation militaire, répondant jusqu'à présent aux caractéristiques posées par l'ordonnance de 1959, ne plus correspondre aux considérations de l'article 34 de la Constitution : ce dernier, ne se référant en effet qu'aux seuls domaines économique et social, ne couvre pas le champ militaire à proprement parler. Face à durcissement de la jurisprudence d'un Conseil constitutionnel de moins en moins enclin à tolérer dans l'ordonnancement juridique des textes dénués de normativité<sup>1</sup>, le rapporteur du projet de loi constitutionnelle à l'Assemblée nationale Jean-Luc WARSMANN évoque très clairement la perspective de voir une telle loi être déclarée inconstitutionnelle : « *Il résulte de cette évolution que des dispositions de programmation sont désormais inconstitutionnelles, sauf si elles entrent dans la catégorie particulière des lois de programme à caractère économique et social définies par l'article 34 de la Constitution, ce qui implique de respecter les conditions de fond et de procédure propres à ces lois* »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Le Conseil constitutionnel avait pu d'ores et déjà émettre un sérieux avertissement à l'égard de dispositions législatives au contenu normatif incertain dans le cadre de sa décision n°2004-500 DC, *Loi organique relative à l'autonomie financière* (JORF du 30 juillet 2004, p. 13562), en considérant que « *sous réserve e de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative* ». La sanction a fini par tomber lorsque le Conseil va censurer quelques mois plus tard le II de l'article 7 de la *loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école* dépourvu de tout caractère normatif (décision n°2005-512 DC du 21 avril 2005, JORF du 24 avril 2005, p. 7173, considérants 16 et 17). Cette jurisprudence a pour effet direct d'interdire à la catégorie des « lois d'orientation » *stricto-sensu* d'exister dès-lors qu'elles ne peuvent se rattacher à la catégorie des lois de programmation.

<sup>2</sup> Rapport Assemblée nationale n°892, 13<sup>e</sup> législature, 15 mai 2008, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n°820) de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, p. 235 et s.

Pour qu'une loi puisse dès lors rentrer dans la catégorie constitutionnelle des lois de programme à caractère économique et social, elle doit répondre à trois conditions : toucher en premier lieu par conséquent au domaine économique et social ; se présenter en deuxième lieu comme définissant toute une série d'objectifs « *dont le caractère financier n'est plus indispensable* »<sup>1</sup> - et, c'est bien en cela que l'âme financière de telles lois est atteinte - ; en tant que projet de loi, avoir été soumis, en troisième lieu, pour avis au Conseil économique, social et environnemental aux termes de l'article 70 de la Constitution. La révision constitutionnelle de 2008 procède donc à la disparition d'une de ces trois conditions pour qu'une loi puisse rentrer dans la catégorie des lois de programme au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Une loi de programmation devra bien désormais comporter une série d'objectifs qualitatifs ou quantitatifs dont le caractère financier n'est plus nécessairement avéré, mais ne devra plus intervenir nécessairement dans le domaine économique et social comme antérieurement, les dispositions de l'article 70 restant elles pour leur part inchangées. Le fait que cette loi de programmation puisse en tous les cas comporter des objectifs sans caractère financier est de nature à lui faire perdre son âme, *a fortiori*, quand par ailleurs le législateur tend à y inclure des dispositifs légaux sans aucun rapport avec la programmation financière.

#### B. La juridisation *a minima* des lois de programmation sectorielles du fait de l'avènement des lois de programmation des finances publiques

Cette programmation financière, plus généralement, s'est par ailleurs trouvée un second souffle dans la constitutionnalisation d'un nouveau type de lois de programmation dites des finances publiques de nature à faire passer en arrière-plan les lois de programmation classiques de nature sectorielle. Au terme de la révision du 23 juillet 2008, une nouvelle catégorie de loi de programmation intègre l'article 34 du fait d'un alinéa placé en avant dernière position et rédigé en ces termes : « *Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

Le dispositif se veut complet et les lois de programmation des finances publiques pouvoir donner leur pleine mesure dès lors qu'une loi organique va venir en préciser le régime juridique : il s'agit de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>2</sup>. Ce texte va surtout venir assurer la transposition en droit national du fameux Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire signé à Bruxelles le 1<sup>er</sup> mars 2012 et engageant la France à revenir à une situation d'équilibre budgétaire structurel au terme d'un certain nombre d'années, objectif à moyen terme fixé précisément en loi de programmation des finances publiques. Une telle trajectoire actuellement fixée par un nouveau texte en date du 22 janvier 2018 pour les années 2018 à 2022<sup>3</sup> est précisément de nature à faire douter du respect des

---

<sup>1</sup> J.-L. WARSMANN, *op. cit.*

<sup>2</sup> Loi n°2012-1403, *JORF* du 18 décembre 2012, p. 19816.

<sup>3</sup> Loi n°2018-32, *JORF* du 23 janvier 2018.

termes de la LPM, tant les objectifs à atteindre par chacun des deux textes se veulent parfaitement contradictoires.

La décision rendue le 13 décembre 2012 par le Conseil constitutionnel a été l'occasion pour lui de réitérer sa jurisprudence en terme de pluri-annualité non sans d'ailleurs réveiller quelque part les dispositions abrogées par la LOLF : « *Considérant que les orientations pluriannuelles ainsi définies par la loi de programmation des finances publiques n'ont pas pour effet de porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation ; qu'elles n'ont pas davantage pour effet de porter atteinte aux prérogatives du Parlement lors de l'examen et du vote des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale ou de tout autre projet ou proposition de loi* »<sup>1</sup>. En validant aussi l'article 4 de la loi organique<sup>2</sup>, le juge constitutionnel entérine par ailleurs les possibilités de voir, à titre facultatif, intégrer par les lois de programmation des règles de gestion, qui constitue en soi l'expression d'une nouvelle forme de normativité qui ne soit plus simplement juridique<sup>3</sup>.

D'autres dispositifs prévus par la loi organique, mais surtout imposés dans le cadre du TSCG, sont venus renforcer les obligations de l'Etat vis-à-vis des instances européenne *a fortiori* dès lors qu'il n'inscrivait pas dans sa Constitution l'obligation de revenir à l'équilibre budgétaire avant une certaine date. Il s'agit d'abord de l'institution d'une autorité indépendante chargée de surveiller si les engagements de retour à l'équilibre sont bien retranscrits année après année en lois de finances et de financement de la sécurité sociale conformément aux objectifs inscrits en programmation, en l'occurrence le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) ; il s'agit ensuite du mécanisme de correction prévu par l'article 23 de la loi qui oblige à modifier les termes des projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale à venir en cas d'écarts trop importants dans l'exécution avec les objectifs inscrits en loi de programmation des finances publiques. Il s'agit là d'une étape fondamentale qui à consister à donner à ces nouvelles lois de programmation un relief tout particulier susceptible d'expliquer ainsi le passage au second plan dès lors des lois de programmation sectorielles en mal d'un statut juridique à proprement parler et qui pourrait pourtant être facilement élaboré.

Il ne peut être question de conférer aux lois de programmation financière de la sécurité et de la défense comme à toute loi de programmation sectorielle une quelconque force obligatoire, là n'est pas la question : ce serait parfaitement incongru juridiquement dès lors qu'il s'agit d'objectifs budgétaires à atteindre dans le temps, ce serait parfaitement contreproductif en pratique dans la mesure où toute prévision budgétaire appelle

---

<sup>1</sup> Décision n°2012-658 DC, *Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, JORF du 18 décembre 2012, p. 19856, considérant n°12.

<sup>2</sup> « *La loi de programmation des finances publiques peut comporter des règles relatives à la gestion des finances publiques ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion. Ces règles peuvent en particulier avoir pour objet d'encadrer les dépenses, les recettes et le solde ou le recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques.* »

<sup>3</sup> Considérants n°15 à 17.

souplesse et adaptation face aux circonstances. Non, il s'agit tout simplement de rendre crédible et soutenable l'exercice de programmation financière en assurant à la démarche un maximum de garanties possibles quant à son exécution : cela passe par la définition d'un corpus de règles alliant normativité juridique *a minima*, et précisément aussi normativité gestionnaire à l'évidence désormais transposable dans cette catégorie de loi de programmation. Cinq préconisations méritent aujourd'hui d'être formulées pour avoir encore le droit de croire au respect d'une loi de programmation militaire en particulier :

1° Que soit mis un terme à cette situation de vide juridique qui caractérise les lois de programmation sectorielles prévues à l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution : ces textes à caractère financier sont les seuls à ne pas bénéficier d'un cadre organique venant définir leur régime juridique : pour les lois de finances, il y a bien évidemment la LOLF quand la loi organique en date du 2 août 2005 vient régir les lois de financement de la sécurité sociale<sup>1</sup>, pour les lois de programmation des finances publiques, il y a la loi organique du 17 décembre 2012 par conséquent, mais rien pour ces lois de programmation sectorielles alors même que le dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution est rédigé en précisant que : « *les dispositions du présent article pourront être complétées par une loi organique* ».

2° Que soit définitivement exclue la présence en leur sein de dispositions légales classiques sans aucun lien avec la nature programmatique des objectifs à tenir durant la période considérée et qui doivent trouver leur place dans un texte de loi habituel : à l'image de la chasse aux « cavaliers budgétaires » opérés dans le cadre des lois de finances. A l'inverse, qu'au-delà des objectifs chiffrés inscrits comme dans le Titre I de la LPM qui vient d'être adoptée, soient présentées et adoptées par la représentation nationale des règles à caractère gestionnaire comme il peut en figurer désormais en loi de programmation des finances publiques<sup>2</sup>.

3° Puisqu'il est précisément question de ces lois de programmation des finances publiques, que les relations soient profondément établies entre loi de programmation sectorielle et trajectoire des finances publiques de retour à l'équilibre budgétaire. En termes pratiques, il s'agirait tout simplement de soumettre à l'avis du HCFP, tout projet de LPM et plus encore tout projet de loi d'actualisation pour apprécier sa compatibilité avec nos engagements européens et les prévisions de retour à l'équilibre budgétaire, à l'instar des projet de loi de programmation des finances publiques, projets de loi de finances, projet de loi de financement de la sécurité sociale, projet de loi de finances ou de financement rectificatif, projet de loi de règlement et autre projet de programme annuel de stabilité européen.

4° Que le rapport annexé aux lois de programmation financière de la sécurité et de la défense change de nature et soit porteurs d'éléments d'analyse financière inspirés des

---

<sup>1</sup>Loi n°2005-881 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, *JORF* du 3 août 2005, p. 12633.

<sup>2</sup> A titre d'exemple, peut être évoqué ici l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques du 18 janvier 2018 pour les années 2018 à 2022 obligeant peu ou prou les collectivités territoriales à contractualiser avec l'Etat de manière à limiter leurs dépenses sur les trois années à venir.

instruments pluriannuels définis par la LOLF. Il serait par exemple temps qu'un tel rapport réalise enfin un état des lieux des autorisations d'engagement déjà accordées dans le cadre des programmes de chaque mission considérée et plus généralement des engagements financiers déjà pris dans le cadre de la comptabilité budgétaire ; il serait désormais opportun de présenter à représentation nationale l'état des projections budgétaires à venir pour la période de la programmation, année après année, par programme et par action ; à moins qu'une ventilation budgétaire ne soit réalisée par « fonction stratégique » ou par « systèmes de forces » de manière aussi à faire enfin le lien entre les travaux de planification stratégique à long terme et les logiques d'inscription des crédits en loi de finances annuelle telle qu'elles peuvent figurer au sein par exemple des rapports annuels de performance<sup>1</sup>.

5° Qu'au regard de ces rapports annuels de performance précisément, une évaluation annuelle systématique de l'exécution des lois de programmation financière de la sécurité et de la défense puisse intervenir au niveau du Parlement, sur la base du travail que réalise déjà la Cour des comptes dans le cadre notamment des notes d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Défense » que la juridiction financière produit chaque année et qu'elle assortit systématiquement de recommandations relatives à la programmation financière<sup>2</sup>.

Par-delà ces quelques préconisations, il est peut-être tout autant essentiel de pouvoir rappeler en conclusion que toute loi de programmation financière en termes de sécurité et de défense - mais quel que soit le secteur d'une manière générale -, doit préalablement aussi s'apprécier et se concevoir en tant qu'aide à la décision, compte tenu de ce caractère grandement évolutif de la situation sur la période durant laquelle elle est en application. Dans le rapport que la Cour des comptes établissait récemment concernant la politique immobilière du ministère de la justice, elle pouvait recommander la définition d'une programmation réaliste en la matière, en indiquant à ce sujet que, « *pour être crédible et soutenable, cette programmation devra*

---

<sup>1</sup> Voir à titre d'exemple le rapport annuel de performance de la mission « Défense » annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2017 et plus spécifiquement pour une présentation par système de forces dans le cadre du programme n°146 « Equipement des forces », p. 371 et s.

<sup>2</sup> Sur les cinq recommandations formulées au titre de la gestion 2017 par exemple, les deux premières concernent la mise en œuvre de la programmation : « *Poursuivre l'amélioration de la programmation et de la gestion des financements OPEX-MISSINT afin d'assurer une couverture sincère des surcoûts associés* » ; « *Limiter le recours aux ressources extrabudgétaires en programmation et supprimer tout recours à ce type de ressources pour assurer l'équilibre du financement de la mission Défense dans les lois de programmation militaire* ». Cour des comptes, *Mission Défense – Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017*, p. 8 (accompagnant le rapport annuel au Parlement *Le budget de l'Etat en 2017 – Résultats & gestion*, mai 2018). Il en allait tout autant pour l'année précédente où la recommandation n°7 formulée au titre de la gestion 2016 était libellée en ces termes : « *La trajectoire pluriannuelle actualisée des financements de la mission Défense issue du Conseil de défense d'avril 2016 doit faire l'objet d'une actualisation de la loi programmation militaire en vigueur ou d'une nouvelle loi de programmation* »... Cour des comptes, *Mission Défense – Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016*, mai 2017, p. 7.

*nécessairement procéder à la délicate détermination de priorités* »<sup>1</sup>. La priorisation dans toute programmation financière doit constituer « la » caractéristique déterminante de l'exercice, qu'il conviendrait de pouvoir poser à la base de l'élaboration de tout texte de loi de ce type, afin de pouvoir ensuite l'appliquer en toute connaissance de cause : pour ne pas être déçu au final.

---

<sup>1</sup> Rapport public thématique *La politique immobilière du ministère de la justice – Mettre fin à la fuite en avant*, décembre 2017, p. 47.