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.

PROGRAMME DE LA JOURNÉE DU JEUDI 29 MARS 2018

Accueil par Ludovic AYRAULT, *professeur à l'Université de Paris I - Panthéon-Sorbonne,* co-*directeur du département Sorbonne Fiscalité & Finances publiques de l'Institut de recherche juridiques de la Sorbonne (IRJS)*

La programmation financière de la sécurité et de la défense, état des lieux Les limites juridiques de la programmation financière de la sécurité et de la défense par Matthieu CONAN, *professeur à l'Université de Paris 1 - Panthéon-Sorbonne,* co-*directeur du département Sorbonne Fiscalité & Finances publiques de l'Institut de recherche juridiques de la Sorbonne (IRJS)*

Les recommandations formulées par la Cour des comptes en termes de programmation financière de la sécurité et de la défense par Xavier ROCHE, *conseiller-maître à la Cour des comptes, directeur d'OPTIM' SERVICE – SNCF*

Les enjeux de la prochaine loi de programmation militaire pour les années 2019-2025. Les attentes des militaires par Philippe POURQUE, *commissaire en chef des armées, division plans, programmation et évaluation de l'état-major des armées, en charge de la programmation militaire*

Les attentes des industriels par Jean-Tristan VERNA, *général de corps d'armée (2S), conseiller militaire d'AIRBUS*

Rapport de synthèse par Christophe SINNASSAMY, *chargé de mission à l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, chargé d'enseignement aux Universités de Paris II et de Nice-Côte d'Azur*

Clôture du séminaire par Olivier GOHIN, *professeur à l'Université de Paris II – Panthéon-Assas, président de l'AFDSD*

Comité scientifique : *Ludovic AYRAULT, Julie BENETTI, Jacques BUISSON, Matthieu CONAN et Olivier GOHIN*

TABLE DES MATIÈRES

PROGRAMME DE LA JOURNÉE DU JEUDI 29 MARS 2018 2

AVANT-PROPOS 3

LES LIMITES JURIDIQUES DE LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE 6

DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE 6

Introduction 6

I. Des lois définitivement déconnectées du cadre annuel des lois de finances aux termes de la LOLF du 1er août 2001 9

A. Une normativité a minima disparue du fait de l'abrogation de l'ordonnance du 2 janvier 1959 par la LOLF 10

B. Une normativité potentielle à devoir encore faire émerger des nouveaux dispositifs pluriannuels institués par la LOLF 11

II. Des lois incomplètement redimensionnées aux termes de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 13

A. Un passage des lois de programme aux lois de programmation de nature à leur faire perdre leur âme financière 14

B. La juridisation a minima des lois de programmation sectorielles du fait de l'avènement des lois de programmation des finances publiques 15

LES RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LA COUR 20

DES COMPTES EN TERMES DE PROGRAMMATION FINANCIÈRE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE 20

Introduction 20

I. Critiques liées à la sincérité et à la cohérence des Projets de loi de programmation . 21

II. La non sincérité des évaluations prive le Parlement des éléments lui permettant d'exercer son pouvoir de vote de manière pertinente. 23

III. Critiques liées à la cohérence des référentiels 23

IV. Critiques liées au caractère irréaliste des dépenses envisagées dans la programmation 24

V. Critiques liées à l'usage de la contractualisation des programmes d'armement 26

Conclusion 27

LES ATTENTES DES INDUSTRIELS 28

Introduction 28

I. Les industriels : de qui parle-t-on ? 28

II. Programmation militaire est également une programmation industrielle 29

III. Les enjeux de la période 2019 – 2025 30

RAPPORT DE SYNTHÈSE 34

Introduction 34

I. L'approche budgétaire de la programmation militaire 34

A. Les limitations du cadre économique 34

B. Les innovations du cadre juridique 35

II. L'approche capacitaire de la programmation militaire 37

A. La préservation d'un modèle équilibré 37

B. La constitution d'un modèle mutualisé 38

Conclusion 39

ANNEXES 41

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 (1) 41

Document mis à disposition des participants du séminaire et préparé par les étudiants suivants du Master 2 Sécurité et défense de l'Université de Paris II - Panthéon-Assas : Anne-Victoire AUGU, Clotilde BUQUOI, Thibault GUIRAUD-GAILLARD et Arnaud LOTTEAU (année universitaire 2017-2018) 166

TABLE DES MATIÈRES 167

AVANT-PROPOS

par Olivier GOHIN
Professeur à l'Université Paris II – Panthéon-Assas
Président de l'AFDSD

Le séminaire qui est en ligne ci-après, porte sur **la programmation financière de la sécurité et de la défense**, sujet dont on appréhende l'aridité, sans méconnaître l'importance. Mais, comme l'économie l'enseigne, ce qui est cher - ce qui nous est cher, en droit - est, à la fois, rare et utile. Jusqu'à quand les finances seront-elles la mal aimée, sinon la mal traité du droit public dans nos Universités, elles qui sont le cœur et au cœur de la puissance publique quand le droit public est, précisément, le droit de la puissance publique, en tant qu'institution et que fonction.

Comment l'ancien assistant du professeur Paul-Marie GAUDEMET, à Paris II, oublierait-il la revendication pour cette matière, non d'une spécificité distante, mais d'une « *discipline-carrefour* » qui fait voir tout le droit à celui qui veut bien faire l'effort de s'y intéresser, voire de la connaître, sinon de la maîtriser ? Par exemple, c'est au bénéfice de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution de 1958 relatif à l'engagement de la responsabilité politique du Gouvernement sur un texte qu'en octobre 1960, le Premier ministre Michel Debré fera adopter sans vote, car en raison du seul défaut d'adoption de la motion de censure, la première loi de programmation militaire. Or, c'est cette loi qui devait donner à la France les moyens de se doter de sa première bombe H, expérimentée en août 1968, et de faire ainsi entrer notre défense, de plein pied, dans la dissuasion nucléaire : jamais plus, après 1870, 1914 ou 1940, la France sanctuarisée, désormais, ne serait occupée par une armée étrangère.

Dans une Europe retournée à la guerre après 1945, par exemple dans les Balkans, et encore en guerre à ce jour, par exemple en Ukraine, dans un monde certainement exposé aux troubles, tensions ou crises, il est établi que les opérations extérieures assurent notre sécurité nationale au loin et que c'est au près, sur le territoire national, que la protection des populations et de leurs biens doit être étendue et entendue, avec la participation militaire à la défense et à la sécurité civiles, dans le cadre d'interventions préventives pour la sauvegarde de l'ordre public qui sont principalement du ressort du ministère de l'Intérieur.

Or, tout ceci a un coût considérable, celui d'investissements lourds et durables, en hommes et en matériels, qu'il faut vouloir prévoir et savoir organiser, au-delà de l'annualité budgétaire, pour les armées, mais aussi pour la police nationale, comme pour la gendarmerie nationale, à la fois force armée et force de sécurité, ou encore pour la justice, pénitentiaire comprise. Rien que pour les armées, la loi de programmation militaire (LPM) du 13 juillet 2018 entend ainsi porter le budget de la défense à 2% du PIB - c'est la norme OTAN - d'ici à l'échéance de 2025. Elle prévoit un premier effort financier de 198 milliards d'euros, sur la période 2019-2023, soit un budget moyen de 39, 6 milliards d'euros par an, pendant ces cinq prochaines années,

alors que le budget 2018, avec une hausse de 1,8 milliard, était déjà de 34,2 milliards d'euros.

Avec des actes ici publiés pour la première fois, par voie électronique, comme ce sera systématiquement le cas, bientôt, pour nos travaux thématiques du passé, avant 2018, comme pour ceux de l'avenir, à partir de 2019, le présent séminaire s'inscrit parfaitement dans la lignée de ces manifestations que, selon un programme fixe et sur un sujet précis, l'AFDSD a organisées et continuera à organiser, d'année en année depuis 2014, le dernier jeudi de mars, dans un établissement universitaire de la région Ile-de-France. De la sorte,

- le premier séminaire de 2014 sur **la Douane, acteur de la sécurité et de la défense**, tenu le 27 mars 2014, au centre Panthéon, dans la salle de conseils de l'Université Panthéon-Assas-Paris II, coordonné par moi-même et publié *in* Olivier GOHIN et Bertrand PAUVERT (dir.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2014*, Aix, Presses universitaires d'Aix-Marseille (PUAM), p. 19 – 109 ;

- le deuxième séminaire de 2015 sur **l'environnement, enjeu de la sécurité et de la défense**, tenu le 26 mars 2015, à l'IPAG de Nanterre, composante de l'Université de Paris X, à La Défense, coordonné par Matthieu CONAN, alors professeur à l'Université de Paris-Ouest-Nanterre-La Défense, et publié *in* Matthieu CONAN et Béatrice THOMAS-TUAL (coord.), *Annuaire 2016 du droit de la sécurité et de la défense*, Paris, Mare & Martin, 2016, p. 19 – 77 ;

- le troisième séminaire de 2016 sur **l'état s'urgence, nécessité de la sécurité et de la défense**, tenu le 31 mars 2016, à l'IPAG de Paris, composante de l'Université Panthéon-Assas-Paris II, coordonné par moi-même et publié *in* Olivier GOHIN et Franck DURAND (coord.), *Annuaire 2017 du droit de la sécurité et de la défense*, Paris, Mare & Martin, 2017, p. 17 – 185 ;

- le quatrième séminaire de 2017 sur **les transports, vecteurs de la sécurité et de la défense**, tenu le 30 mars 2017, à la Faculté de droit de Paris V, à Malakoff, coordonné par le maître de conférences Christophe AUBERTIN, de l'Université Paris-Descartes et publié *in* Christophe AUBERTIN (coord.), *Les transports, vecteurs de la sécurité et de la défense*, Paris, Mare & Martin, 2018, 150 p. ;

Le séminaire de 2018 sur l**a programmation financière de la sécurité et de la défense**, ici reproduit, aura donc été le cinquième séminaire consécutif de l'AFDSD. Il s'est tenu, le jeudi 29 mars 2018, au centre Panthéon, coordonné par le professeur Matthieu CONAN, de l'Université Panthéon-Sorbonne-Paris I.

Suivront le sixième séminaire de 2019 sur **l'Europe de la sécurité et de la défense**, à tenir le jeudi 28 mars 2019, au centre Panthéon, coordonné par les maîtres de conférences Pascale MARTIN-BIDOU et Anne-Sophie TRAVERSAC, de l'Université Panthéon-Assas-Paris II, puis le septième séminaire de 2020 sur **le renseignement de sécurité et de défense** à tenir, le 26 mars 2020, à Saint-Denis, coordonné par le professeur Bertrand WARUSFEL, de l'Université de Paris VIII-Vincennes-Saint-Denis.

Espérons que l'AFDSD saura préserver, avec constance, méthode et succès, ce rendez-vous annuel entre des hommes réfléchis et résolus, décidés à investir ou, plutôt, à réinvestir le champ des missions de souveraineté de l'État, au moment où la France est engagée, comme toutes les grandes démocraties contemporaines, dans un combat contre le terrorisme qui est de civilisation, avec les moyens financiers qu'elle a su dégager à cette fin, de toutes ses forces, à tous les instants et sur tous les terrains.