

LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE POUR LES ANNÉES 2009-2014

PAR

PATRICE BUFFOTOT (*)

Le Livre blanc 2008 sur la défense et la sécurité nationale, élaboré en moins d'une année par une commission *ad hoc*, est officiellement présenté par le Président de la République le 17 juin 2008 devant le personnel du ministère de la Défense rassemblé Porte de Versailles à Paris. Ce Livre blanc fixe les grandes orientations de la politique de défense de la France qui doivent se concrétiser à travers la nouvelle loi de programmation militaire pour les années 2009-2014 (1).

Jean-Claude Mallet, qui présidait la commission du Livre blanc sur la défense, est maintenu à son poste par le Président de la République le 28 juillet 2008, afin d'assurer le suivi de l'élaboration de la loi de programmation militaire : «*j'en attends que vous veilliez à la cohérence entre les projets de loi ou de textes réglementaires et le Livre blanc*», lui demande Nicolas Sarkozy.

Le projet de «loi sur la programmation militaire» (LPM) est préparé en moins de trois mois. Le ministre de la Défense, Hervé Morin, le présente lors du Conseil des ministres du 29 octobre 2008, lequel l'adopte et l'adresse le jour même au bureau de l'Assemblée nationale (2). Dans un entretien accordé au quotidien *Le Figaro*, Hervé Morin se veut rassurant; il explique que, «*malgré la crise, on ne touchera pas aux crédits de la Défense*» et d'ajouter que «*la LPM est une opportunité en période de crise économique. Elle va permettre d'injecter de l'argent dans le circuit économique au moment où notre industrie en a besoin*» (3).

(*) Chercheur au Centre de recherches politiques de la Sorbonne (CRPS) à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I, France).

(1) Sur le contenu du Livre blanc, cf. Patrice BUFFOTOT, «Le Livre blanc 2008 sur la défense et la sécurité nationale», *Annuaire français de relations internationales*, vol. X, 2009, pp. 449-465.

(2) «Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense», présenté au nom de François Fillon, Premier ministre, par Hervé Morin, ministre de la Défense, Assemblée nationale, treizième législature, n° 1 216, enregistré le 29 octobre 2008 et distribué le 4 novembre 2008, 93 p.

(3) «*On ne touchera pas aux crédits de la défense malgré la récession*», propos recueillis par Anne ROVAN, *Le Figaro*, 29 oct. 2008, pp. 1-3.

LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE

Les spécificités de la Loi de programmation militaire

Ce projet présente trois particularités juridiques.

La première réside dans le fait que, si la loi porte sur une période de six ans (2009-2014) comme les lois précédentes, elle prévoit une révision au bout de quatre ans, dont le principe était prévu dans le Livre blanc. Il faut noter que ce sera la nouvelle majorité, issue des élections de 2012, qui devra revoir la LPM.

La deuxième particularité est que le projet de loi est examiné tardivement. En effet, la loi s'applique à partir du 1^{er} janvier 2009, mais ne sera promulguée qu'à la fin juillet 2009! Ce n'est pas la première fois qu'une LPM est appliquée avant d'être votée. Ce fut le cas pour la première loi portant sur les années 1960-1964 adoptée en Conseil des ministres le 18 juillet 1960 et promulguée le 8 décembre. Le phénomène s'est reproduit à de nombreuses reprises (4), mais ce qui s'est passé avec le projet de loi de programmation (1992-1994) est encore plus singulier : le projet adopté en Conseil des ministres le 1^{er} juillet 1992 n'a jamais été présenté au Parlement car le gouvernement Bérégovoy n'avait pas la majorité nécessaire pour le faire voter; jamais promulguée, cette huitième loi de programmation (5) a pourtant été appliquée en grande partie (deux années sur trois), puisque les crédits annuels pour les années 1992 et 1993 ont été votés (6).

La troisième spécificité réside dans l'introduction de différents textes éloignés du projet de LPM qui sert en quelque sorte de «cavalier législatif». C'est le cas de l'article 5, lequel modifie l'organisation des pouvoirs publics en matière de défense et de sécurité, de l'article 6, qui prévoit l'accompagnement social des restructurations industrielles, des articles 10 et 11 sur l'organisation des grandes entités industrielles de la défense et, enfin, des articles 12 à 14 sur le secret-défense.

Les travaux parlementaires

L'examen du projet de loi par le Parlement a lieu plus de sept mois après son dépôt, délai qui s'explique par l'encombrement du travail parlementaire provoqué par les nombreux projets de lois déposés par le gouvernement. La commission de la défense nationale et des forces armées a finalement eu tout le temps pour étudier le projet de LPM au cours des quatorze séances où elle

(4) Il s'agit de la loi portant sur les années 1987-1991, adoptée en 1987, de celle des années 1990-1993, promulguée en 1990 et de la dernière, pour la période 2003-2008, adoptée en 2003.

(5) Cette huitième loi n'est pas prise en compte dans la numérotation officielle puisque le projet de loi actuel est compté comme la onzième loi. C'est en réalité la douzième. Cf. Projet de loi n° 1 216, *op. cit.*, Exposé des motifs, p. 3.

(6) Cf., «France : le temps de la réflexion», in Patrice BUFFOTOT (dir.), *La Défense en Europe*, Documentation française, Paris, 1995, p. 72.

a auditionné, outre le ministre de la Défense Hervé Morin, de nombreux responsables du ministère de la Défense (7), des industriels et des syndicalistes (8). La commission de la défense a désigné les députés Patrick Baudoin et Yves Fromion comme rapporteurs. Ceux-là remettent leur rapport début avril 2009 avec les différents amendements proposés par la commission (9). Les rapporteurs ont eux aussi auditionné vingt-sept personnalités et rencontré dix responsables militaires au cours de déplacements au sein des armées. Le rapporteur pour avis, Loïc Bouvard, de la commission des affaires étrangères, remet également son rapport le 31 mars (10). La commission des lois avait été elle aussi saisie, à cause des articles 12 à 14 constituant le chapitre VI du projet de loi intitulé «Dispositions relatives au secret de la défense nationale». Son rapporteur Emile Blessig auditionne vingt et une personnes appartenant à l'administration, à la magistrature et aussi à l'ordre des avocats. La commission examine le projet le 25 mars et le rapporteur remet son avis avec les amendements adoptés par la Commission des lois (11).

La commission de la défense étudie le rapport et les amendements proposés lors des séances des 7 et 8 avril 2009 et adopte l'ensemble du projet de loi modifié (12). Le projet de LPM 2009-2014 est alors programmé pour les 18 et 19 mai, puis reporté le 5 mai à cause de l'encombrement du calendrier parlementaire par la conférence des Présidents. Finalement, l'examen du projet de loi en première lecture a lieu à l'Assemblée les 8 et 16 juin.

Les députés socialistes posent la question préalable (*cf. infra*). Les députés François Hillmeyer du Nouveau Centre et Serge Grouard du groupe UMP interviennent pour soutenir le projet du gouvernement, qu'ils trouvent non seulement crédible et volontariste, mais aussi courageux. Ils ne voteront pas la question préalable; celle-là, mise au vote, n'est pas adoptée. Après la discussion générale le 8 juin, la discussion des articles (8 et 9 juin), les explications de vote le 16 juin, le projet est finalement adopté par 313 voix (UMP et Nouveau Centre) contre 173 voix (Socialistes, Radicaux et divers gauche) (13).

(7) Elle auditionne notamment, lors de la séance du 25 novembre 2008, le ministre de la Défense Hervé Morin, puis, le 13 janvier 2009, le chef d'état-major des armées, le général Jean-Louis Georgelin, le 14 janvier, le délégué général pour l'armement, Laurent Collet-Billon, et, le 28 janvier, le secrétaire général pour l'administration Christian Piotre.

(8) L'ensemble des auditions de la commission est repris dans le tome 2 du *Rapport n° 1 615 sur la programmation militaire pour les années 2009-2014* des députés Patrick BAUDOIN et Yves FROMION, Assemblée nationale, Commission de la défense, avr. 2009, 206 p.

(9) Patrick BAUDOIN/Yves FROMION, *Rapport n° 1 615 sur la Programmation militaire pour les années 2009 à 2014*, t. 1, Assemblée nationale, Commission de la défense, avr. 2009, 351 p.

(10) Loïc BOUVARD, *Avis n° 1 558 sur la Programmation militaire pour les années 2009 à 2014*, Assemblée nationale, Commission des affaires étrangères, avr. 2009, 44 p.

(11) Emile BLESSIG, *Avis n° 1 552 sur la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense*, Assemblée nationale, Commission des lois, mars 2009, 88 p.

(12) Examen du projet de loi n° 1 216 : discussion générale et examen des articles. Rapporteurs de la commission Patrick Baudouin et Yves Fromion, rapporteur de la commission des lois, Emile Blessig et rapporteur de la commission des affaires étrangères, Loïc Bouvard. *Cf. Compte rendu*, n° 40 et 41.

(13) *Cf. le Journal officiel*, XIII^e législature, session ordinaire 2008-2009, n° 70 [1] et [2] A.N., C.R. du mardi 9 juin, 1^{re} et 2^e séance, et n° 75 A.N., C.R. du mercredi 17 juin 2009.

Les commissions du Sénat rendent leurs avis (14), puis les sénateurs examinent le projet le 15 juillet, après le rejet de la question préalable déposée par les Socialistes et adoptent le projet le 16, en session plénière, par 186 voix (sénateurs UMP et de l'Union centriste) contre 145 (Socialistes, groupe du Rassemblement démocratique et social, le Groupe communiste républicain et citoyen) (15). La loi est promulguée le 29 juillet 2009 (16).

LE CONTENU DU PROJET DE LOI

Le projet de loi comprend un exposé des motifs (pages 3 à 18) qui commente les articles de la loi, le projet de loi lui-même (pages 19 à 35), composé de sept chapitres et 17 articles et d'un rapport annexé (pages 37 à 93), composé de paragraphes numérotés de 1 à 503.

Les crédits : 184,8 milliards d'euros

L'article 3 de la LPM prévoit pour une période de six années (2009-2014) un financement total de 184,81 milliards d'euros, soit 1,66 de plus par rapport aux prévisions du Livre blanc (183,15 milliards). Les ressources totales de la LPM, de 184,81 milliards, sont constituées des crédits de paiement de 181,14 milliards et de ressources exceptionnelles d'un montant de 3,67 milliards. Il faut ajouter les crédits relatifs au Plan de relance de l'économie, prévues pour les deux années 2009 et 2010 et qui s'élèvent à 1,75 milliard d'euros (17).

A la différence de la loi précédente, qui ne concernait que les crédits d'équipements, pour une valeur de 87,85 milliards d'euros en 2003, ce projet couvre cette fois l'ensemble des crédits de paiement (hors charges de pensions), à savoir les crédits d'investissement (Titres V et VI) et aussi les crédits de fonctionnement (Titre III). Le Parlement a tenu compte du Plan de relance en fixant le total des crédits à 185,87 milliards d'euros, soit une annuité moyenne de 31 milliards d'euros.

(14) Josselin DE ROHAN, *Rapport n° 513 sur la programmation militaires et diverses dispositions concernant la défense*, Sénat, Commission des affaires étrangères et de la défense, déposé le 1^{er} juil. 2009, 304 p.; François TRUCY/Jean-Pierre MASSERET/Charles GUENÉ, «Avis n° 548 sur la programmation militaire», Sénat, Commission des finances, 9 juil. 2009, 210 p.; François PILLET, «Avis n° 493 sur la programmation militaire...», Sénat, Commission des lois, 24 juin 2009, 60 p.

(15) Pour les débats au Sénat, séance du 15 juillet, cf. le *Journal officiel*, n° 83 S., C.R. du 16 juillet 2009 : rejet de la question préalable, scrutin n° 197, p. 6 997 et rejet de l'exception d'irrecevabilité, scrutin n° 196, p. 6 995. Pour la séance du 16 juillet, cf. le *Journal officiel*, n° 84 S., C.R. du 17 juillet 2009, scrutin n° 199 sur l'ensemble du projet de loi, p. 7 116.

(16) «Loi n° 2 009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense», *Journal officiel*, n° 175, 31 juil. 2009, pp. 1-114.

(17) Loi n° 2 009-122 de finances rectificatives pour 2009, 15 fév. 2009. Programme exceptionnel d'investissements publics.

	<i>Projet de LPM</i>	<i>Parlement</i>
Titre III	83,55	83,94
Titres V et VI	101,25	101,93
Total des crédits	184,80	185,87

Les crédits de fonctionnement (Titre III) de 83,94 milliards d'euros comprennent les crédits de personnel (63,00 milliards), de fonctionnement (11,22 milliards), des opérations extérieures ou Opex (3,60 milliards) et autres dépenses (6,12 milliards).

Les crédits d'investissement et d'équipement, d'un montant de 101,93 milliards d'euros, se répartissent de la façon suivante : les 200 programmes d'armement classiques (51,15 milliards); la dissuasion (20,20 milliards); l'entretien des équipements et du personnel (17,20 milliards); l'infrastructure (8 milliards); les études de défense – hors dissuasion – (5,4 milliards). L'objectif des crédits est de permettre à la France de conserver l'éventail de ses capacités militaires et de répondre aux objectifs définis par le Livre blanc, notamment celui de donner la priorité à la fonction « connaissance et anticipation » en développant le programme spatial militaire d'ici 2020. Les crédits affectés au Centre national des études spatiales (CNES), qui sont de 380 millions en 2008, doivent s'élever à 600 millions en 2014, pour atteindre 650 millions de 2015 à 2020 (18).

On constate une forte augmentation des dépenses d'équipements par rapport aux lois précédentes : 17 milliards d'euros par an contre 15 milliards pour la loi précédente (2003-2009) et 14 milliards pour celle de 1997-2002. Cette inflexion s'explique par la nécessité de remplacer certains matériels vétustes. L'âge moyen des avions ravitailleurs par exemple est de 45 ans, celui des hélicoptères de 30 ans, des avions tactiques de 28 ans.

Le personnel de la défense : une réduction sensible de 54 000 emplois pour 2016

L'article 4 traite du personnel de la défense. Il fixe le plafond d'emplois, exprimé en fonction de la durée du travail des agents. A la différence de la loi précédente, qui avait augmenté les effectifs de 10 432 postes (19), dont 7 000 au titre de la loi sur la sécurité intérieure (gendarmerie), la LPM 2009-2014 diminue le plafond des effectifs de 45 888 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT), lesquels passent ainsi de 314 200 à 276 000 ETPT. L'objectif est d'arriver à une déflation de 54 000 emplois à la Défense en

(18) Josselin DE ROHAN, *op. cit.*, pp. 38-40.

(19) Les effectifs du ministère de la Défense passent de 436 221 postes en 2002 à 446 653 en 2008. Cf. le projet de loi n° 187 relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008, Assemblée nationale, 17 sept. 2002, p. 38.

2016. Ces réductions proviennent de deux sources. Les deux tiers, soit 36 000 emplois (23 850 militaires et 12 150 civils), sont générés par la révision générale des politiques publiques (RGPP) et sont sans impact sur les capacités opérationnelles des armées : les réductions porteront sur les personnels affectés à la gestion des ressources humaines, à la formation (10 000), au maintien en condition opérationnelle (MCO) pour 12 000 personnes et à l'hôtellerie (10 000). L'autre tiers porte sur 18 000 emplois (16 650 militaires et 1 350 civils) et ces suppressions, prévues par le Livre blanc, auront des répercussions sur les capacités opérationnelles des armées (12 000 emplois).

Les effectifs de l'armée de terre passeront de 157 000 personnes (dont 132 500 militaires) en 2008 à 131 000 personnes en 2015 (112 000 militaires). L'armée de l'air, la plus touchée par les réductions, verra ses effectifs chuter de 66 000 personnes (57 600 militaires) à 50 000 personnes (dont 43 600 militaires) et la marine verra ses effectifs diminuer de 50 000 (41 800 militaires) à 44 000 personnes (dont 37 000 militaires). La moyenne de la réduction sera de 17,6 % pour les trois armées.

L'organisation de la défense : une modification des attributions de l'exécutif

La LPM traduit dans les faits les projets du Livre blanc, lequel prévoit une réorganisation des pouvoirs publics en matière de défense. Le gouvernement a voulu revoir les textes de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation de la défense, textes dont les dispositions avaient été codifiées dans le Code de la défense en 2004.

C'est l'article 5 (chapitre II) de la LPM qui va modifier le Code de la défense. L'article 5 définit les notions «stratégie de sécurité nationale» (20) et «politique de défense» (21), directement issues du Livre blanc. Il prévoit la création d'un Conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN), qui se substituera aux actuels Conseil de défense et Conseil de sécurité intérieure; le CDSN pourra se réunir en formation restreinte comme le Conseil de défense restreint ou le Conseil national de renseignement. Il modifie les attributions du Président de la République, du Premier ministre, «*qui dirige l'action du gouvernement en matière de sécurité nationale*», du ministre de la Défense, qui prépare et met en œuvre la politique de défense, ainsi que des

(20) «La stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter», art. 5, §3, p. 21.

(21) «La politique de défense a pour objet d'assurer l'intégrité du territoire et la protection de la population contre les agressions armées. Elle contribue à la lutte contre les autres menaces susceptibles de mettre en cause la sécurité nationale. Elle pourvoit au respect des alliances, des traités et des accords internationaux», art. 5, §5, p. 21.

ministres de l'Intérieur, de l'Economie et du Budget, des Affaires étrangères et de la Justice et des autres ministres (chapitre II, article 5, sections 1 à 6).

Les mesures d'aide aux restructurations

Le chapitre III (article 6) prévoit les mesures d'accompagnement des restructurations. Il permet notamment aux ouvriers d'Etat (35 000 ouvriers au 1^{er} janvier 2008, soit 40 % des personnels civils du ministère de la Défense) de pouvoir liquider leur retraite dès l'âge de 55 ans. La RGPP prévoit la suppression de 12 150 emplois civils dont 7 500 emplois d'ouvriers.

Le chapitre IV (articles 7 à 9) traite des dispositions relatives aux modalités de cession des installations de la défense et de la ré-industrialisation. Le regroupement des armées sur 90 sites pour 2014 implique une vaste réorganisation des implantations du ministère. Une société, la Société financière régionale pour l'emploi et le développement (SOFRED), filiale à 100 % du GIAT, doit devenir l'outil financier du ministère de la Défense pour appuyer les actions de conversion au profit de la ré-industrialisation. Le gouvernement a finalement retiré l'article 7, le transfert du capital pouvant se faire en dehors de la loi. L'article 8 facilite les cessions immobilières de la défense et l'article 9 permet les cessions d'emprises militaires avant leur dépollution, celle-là étant à la charge du futur acquéreur – le coût est imputé sur le prix de vente.

Les entreprises de défense

Le chapitre V porte sur l'ouverture du capital de certaines entreprises du secteur de la défense. L'article 10 traite de la Direction des constructions navales (DCNS) et lui donne les moyens de créer des filiales. L'article 11 est consacré à la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE), dont l'Etat est actionnaire à hauteur de 99,9 %. L'objectif est de faciliter le transfert au secteur privé de ses filiales SNPE Matériaux énergétiques (SME), Isochem (chimie fine) et Bergerac NC (spécialités chimiques). Les activités dans le domaine de la chimie civile n'ont pas vocation à rester sous le contrôle de capitaux publics. Quant aux statuts actuels de la SNPE, ils ne lui permettent pas de participer à des recompositions industrielles en signant des partenariats industriels.

Le secret-défense précisé, revu et corrigé

Le chapitre VI traite des dispositions relatives au secret de la défense nationale (articles 12 à 14) et précise les modalités d'accès de l'autorité judiciaire à des documents couverts par le secret de la défense nationale. La loi 98-567 du 8 juillet 1998 n'a en effet pas prévu la conduite à tenir dans le cas où des magistrats pourraient saisir des documents classifiés. L'article 12 comporte les dispositions relatives au déroulement des perqui-

sitions réalisées dans les lieux sensibles. L'article 13 modifie le Code pénal afin de préciser la définition des secrets de la défense nationale et l'article 14 vise à harmoniser les dispositions du Code de défense avec celles du Code de procédure pénale concernant les pouvoirs du président de la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN), autorité administrative indépendante créée par la loi du 8 juillet 1998.

Les articles 12 à 14 font l'objet d'un désaccord entre la commission des lois (22) et celle de la défense de l'Assemblée. Ce désaccord porte notamment sur les modalités de mise en œuvre de la procédure de perquisition et sur les conditions d'élaboration de la liste des lieux classifiés «secret défense» qui risquaient de devenir, selon la commission des lois, une «zone de non-droit». Un compromis était nécessaire. Il a été obtenu à Matignon (Premier ministre) le 9 juin. La liste des «lieux classifiés» sera rendue publique et cette classification sera valable pour une durée de cinq ans. Le ministre de la Défense, Hervé Morin, précise lors des débats à l'Assemblée que la liste comportera 19 sites. Les procédures de perquisitions s'inscriront enfin dans une logique proche de celle de l'article 56-1 du Code de procédure pénale pour les avocats. Le rapporteur pour avis de la commission des lois du Sénat, François Pillet, propose d'adopter les articles 12 à 14, même s'il trouve inadéquate «*l'insertion de disposition concernant la procédure pénale dans un projet de loi de programmation militaire*» (23).

Les mesures diverses

Enfin, le chapitre VII rassemble des dispositions diverses comme la possibilité de rendre inopérants les téléphones portables en cas de nécessité dans les établissements affectés à la défense nationale (article 15), d'assurer la protection des installations nucléaires (article 16) et l'application de la loi sur l'ensemble du territoire de la République (article 17).

LE NOUVEAU FORMAT DES ARMÉES FRANÇAISES A L'HORIZON 2015

C'est le rapport annexé au projet de loi qui permet de mieux appréhender la politique de défense de la France, en décrivant les objectifs et contrats opérationnels pour les cinq fonctions stratégiques définies par le Livre blanc, fonctions qui fixent ainsi le nouveau format des armées.

(22) Cf. l'Avis n° 1 552 du député Emile BLESSIG de la commission des lois, *op. cit.*

(23) Cf. l'Avis n° 493 de François PILLET, *op. cit.*, p. 46.

Les cinq fonctions stratégiques

La première fonction, «Connaissance et anticipation», couvre cinq domaines : le renseignement, la connaissance des zones d'opérations potentielles, l'action diplomatique, l'analyse prospective, la maîtrise de l'information. Concernant le renseignement, il est prévu de créer des filières de formation commune, de mettre en place une Académie du renseignement et de se doter de moyens techniques d'observation, d'écoutes électroniques, de moyens spatiaux et de drones.

La deuxième fonction est la «Dissuasion». La modernisation sera poursuivie. Il est précisé que *«ces adaptations se poursuivront dans le respect du principe de stricte suffisance»* et que *«le nombre d'armes nucléaires, de missiles et d'avions de la composante aéroportée sera réduit d'un tiers»* (24). La composante océanique sera toujours composée de quatre SNLE. Le quatrième SNLE NG, «Le Terrible», sera livré en 2010. Tous les SNLE seront armés à partir de 2010 de missiles intercontinentaux M51, équipés de têtes nucléaires TN75. Ces dernières seront remplacées à partir de 2015 par les têtes nucléaires océaniques (TNO). Le Président de la République a annoncé le 21 mars 2008 l'intention de réduire la composante aéroportée à deux escadrons de l'armée de l'air et à ceux de l'aéronavale. Les deux escadrons recevront le nouvel appareil Rafale, équipé du missile air-sol moyenne portée amélioré (ASMP/A) avec une tête nucléaire TNA. Le premier escadron de Rafale à capacité nucléaire devrait être opérationnel en 2010. Enfin, les ravitailleurs en vol seront rénovés. Le programme de simulation basé sur le laser mégajoule (LMJ) sera poursuivi. Sa mise en service est prévue pour la fin 2014 et doit permettre d'évaluer l'état de vieillissement des charges nucléaires et de valider les futures têtes nucléaires.

La troisième fonction, «Prévention», consiste à recentrer le dispositif militaire pré-positionné. *«Ce dispositif sera concentré sur les zones d'intérêt prioritaire»*, à savoir deux pôles en Afrique, un sur chaque façade atlantique et orientale, dans le golfe arabo-persique, en particulier aux Emirats arabes unis et, enfin, en Guyane.

La quatrième fonction est celle de la «Protection de la population et du territoire». Le contrat opérationnel fixé aux armées pour contribuer à la réponse à des crises majeures est de pouvoir mettre en œuvre une force terrestre de 10 000 hommes en quelques jours (25).

La cinquième fonction est celle de l'«Intervention». La LPM 2009-2014 fixe comme objectif la remise à niveau des moyens de combat, notamment terrestres. La priorité sera accordée à *«la protection des forces, la numérisation de l'espace opérationnel, le rétablissement de la capacité aéro-mobilité et l'acquisition de capacités de frappe de précision dans la*

(24) Projet de loi n° 1 216, *op. cit.*, Rapport annexé, §96, p. 50.

(25) *Ibid.*, §133, p. 54.

profondeur» (26). Une seconde phase est prévue, pour les années 2015 à 2020, où l'accent sera mis sur les opérations aéro-maritimes et aériennes.

Le contrat opérationnel fixé par la LPM est de pouvoir projeter jusqu'à 8 000 km, en six mois, une force terrestre de 30 000 hommes pour une durée d'un an, une force aérienne de 70 avions et une force navale ou aéronavale de deux ou trois groupes d'intervention. Enfin, il faut une capacité de réaction – une force d'intervention rapide – composée d'une force terrestre de 5 000 hommes et d'unités aériennes et navales. Cela fait un total de 35 000 hommes projetables. Les capacités de projection sont revues à la baisse par rapport à la LPM précédente, qui prévoyait d'engager 50 000 hommes sans relève pour prendre part à un conflit majeur dans le cadre de l'Alliance atlantique, un groupe aéronaval et un groupe amphibie de 1 400 hommes, une centaine d'avions de combat et un groupe de transport pouvant projeter 1 500 hommes à 5 000 km en trois jours (27).

Avec 50 000 combattants, la France pouvait peser au sein d'une coalition et être à parité avec les forces britanniques. «*Avec seulement 30 000 combattants, le poids militaire de la France, et donc politique, dans une telle coalition, serait beaucoup moins significatif*» (28). Cet objectif de 30 000 combattants – sur un total de 88 000 combattants de l'armée de terre en 2009 – ne peut être atteint qu'après une remise à niveau de six mois; or, ce délai est jugé trop long pour réagir à une crise. Lors de l'expédition de Suez, le délai de réaction avait été de trois mois, estimé à l'époque trop long par les militaires. Les rapporteurs pour avis de la commission des finances du Sénat suggèrent d'utiliser la clause de révision du Livre blanc et de la LPM en 2011 pour fixer un objectif de projection de 30 000 combattants en trois mois ou de 40 000 en quatre mois pour l'horizon 2025 (29).

De plus, pour que tous ces objectifs ambitieux soient respectés «*cela implique, d'une part, que nos troupes bénéficient d'un entraînement suffisant et, d'autre part, que les coûts liés au maintien en condition opérationnelle (MCO) ne connaissent pas de dérives obérant les crédits d'équipements*» (30).

Ce n'est pas l'insuffisance d'effectifs qui bride l'armée de projeter des effectifs supérieurs à 30 000 combattants à 8 000 km en moins de six mois, mais «*c'est l'insuffisance de certains équipements*» (31).

(26) *Ibid.*, §184, p. 60.

(27) Guy TESSIER, *Rapport n° 383 relatif à la programmation militaire pour les années 2003-2008*, Première lecture, Assemblée nationale, 20 nov. 2002, p. 27.

(28) Sénat, Commission des finances, *Rapport pour Avis n° 548, op. cit.*, p. 94.

(29) *Ibid.*, p. 103.

(30) Assemblée nationale, *Rapport n° 1 615*, t. 1, *op. cit.*, p. 83.

(31) Sénat, Commission des finances, *Rapport pour Avis n° 548, op. cit.*, p. 96.

Les équipements programmés

Le projet de LPM donne la liste des équipements prévus pour les cinq fonctions (32), qu'on peut résumer dans un tableau pour chacune des armées. (*cf.* le tableau 1 en annexe).

Les économies réalisées sur le Titre III par la réduction des effectifs (54 000 postes), mais aussi grâce à une rationalisation de l'infrastructure et de l'organisation du ministère de la Défense et de ses implantations militaires, devraient permettre de financer l'ensemble des programmes d'armement prévus par la LPM. Pour améliorer la réalisation des programmes d'armement, il est mis en place un Comité ministériel des investissements (CMI), qui couvrira l'ensemble d'un programme d'armement. Le projet de loi affirme la nécessité d'une politique industrielle européenne de défense, mais ne renonce pas pour autant à toute ambition nationale. Elle distingue les activités liées à la souveraineté nationale (armes nucléaires, SNLE, missiles balistiques), la majorité des acquisitions de défense non stratégiques (avions de combat, missiles, satellites) qui peuvent relever de la coopération européenne et les autres équipements qui peuvent être librement acquis sur le marché mondial (33).

Un effort particulier est réalisé pour doter les forces armées de capacités de projection dans les domaines maritime et aérien, mais des contraintes non seulement financières mais surtout techniques viennent perturber la planification. Des retards industriels risquent de repousser de plusieurs années les livraisons de matériels. C'est notamment le cas dans les capacités de projection. Les unités ne seront pas opérationnelles, ce qui limitera les choix des politiques en cas de crise.

C'est essentiellement dans le domaine du transport aérien stratégique et tactique qu'on souffre d'un déficit capacitaire. Il est prévu de remplacer les avions de transport Transall (C160) par les nouveaux A400M. Cependant, les retards industriels que connaît cet avion sont tels qu'on a repoussé ses capacités opérationnelles à 2014. L'armée de l'air ne pourra remplir son contrat de projection qu'à seulement 25 % entre 2014 et 2017 si on ne trouve pas d'autres solutions. Il en est de même pour les avions de ravitaillement en vol (Boeing C135 et KC135, dont la moyenne d'âge est de 46 ans) par de nouveaux avions ravitailleurs Multi Role Transport Tanker (MRTT).

Dans le domaine de l'aéromobilité, le même phénomène se pose avec les hélicoptères de transport Puma (38 ans d'âge) et les Super Frelon de la marine (40 ans d'âge), qui doivent être remplacés par le nouvel NH90 à partir de 2011. Là aussi, les retards sont importants et les livraisons se

(32) Assemblée nationale, *Rapport n° 1 615, op. cit.*, pp. 46-67.

(33) *Ibid.*, pp. 87-90.

feront à partir de 2011 en petites quantités : un appareil en 2011, 6 en 2021 et 8 par an à partir de 2013.

Si on compare les équipements prévus dans la LPM, on constate une réduction des capacités globales par rapport non seulement aux ambitions du modèle d'armée 2015, mais plus encore si on prend l'année 1996 comme référence, armée qui reposait encore sur la conscription (*cf.* tableau 2 en annexe).

L'argument principal de la professionnalisation était de pouvoir nous doter d'une armée mieux équipée en armement. Or, que constate-t-on ? Une réduction des armements dans tous les domaines : aériens – les avions de combat passent de 405 à 300, les avions de transport de 80 à 70 –, navals – un seul porte-avions, 22 frégates au lieu de 36 – et terrestres – 250 chars contre 927 et 210 hélicoptères contre 340.

L'absence de débats

Le projet de loi est présenté le lundi 8 juin par le ministre de la Défense Hervé Morin aux députés en séance plénière. Les rapporteurs et présidents des différentes commissions interviennent pour donner leurs avis, favorables, sur le projet. Pour Guy Tessier, président de la commission de la défense nationale et des forces armées, «*le projet de LPM est cohérent avec le Livre blanc, la révision générale des politiques publiques et la décision de retrouver notre place dans le commandement de l'OTAN*». Il fait part d'un certain nombre d'incertitudes soulevées par cette LPM, comme l'absence de recherche sur les matériels nécessaires à l'armée de terre après 2010, le financement de la défense antimissiles et des drones, le retard pris sur l'automatisation du champ de bataille, les programmes de cohérence opérationnelle qui ne sont pas chiffrés et la maintenance du matériel (34).

A l'Assemblée nationale, la question préalable est posée par Jean-Marc Ayrault au nom du Groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, en application de l'article 91, §4 du règlement, question défendue par la députée Patricia Adam, qui avait démissionné en son temps de la commission du Livre blanc (35). Elle dénonce le procédé utilisé par le gouvernement à l'occasion de ce projet de loi, celui d'un «*cavalier législatif*» consistant à introduire des textes qui n'ont rien à voir avec la programmation militaire. C'est le cas de l'article 5, dont les dispositions «*s'inscrivent bel et bien dans la perspective d'un changement profond de l'organisation des pouvoirs publics en matière de défense et de sécurité*» (36) et modifie profondément le Code de la défense. Cet article met en évidence, selon elle, le «*processus de présidentia- lisation du secteur de la sécurité au sens large*». Elle dénonce la notion glo-

(34) *Cf. Journal officiel*, n° 70, A.N., C. R. du mardi 9 juin 2009, p. 4 990.

(35) *Ibid.*, pp. 4 979-5 000. Pour la question préalable et l'intervention de Patricia ADAM, *cf.* pp. 5 001-5 006, et, pour le début de la discussion générale, pp. 5 006-5 008.

(36) *Ibid.*, p. 5 001.

balisante de «*sécurité nationale*», notion importée des Etats-Unis (37) qui fait de la défense nationale une simple composante de celle-là. «*Vous l'avez compris, désormais tout est sécurité et toute la sécurité est sous le contrôle direct du Président*». Jusqu'à présent, le domaine réservé était limité à la diplomatie et à la défense. Avec l'article 5, c'est l'ensemble de l'administration.

Ces discussions de la LPM à l'Assemblée et au Sénat n'ont eu aucun écho dans le public. Il faut avouer que ces débats «techniques» sur les moyens n'ont guère mobilisé la presse et les médias. Il ne faut pas s'étonner du désintérêt des citoyens pour ces questions.

* *
*

En résumé, cette LPM a repris les objectifs et propositions du Livre blanc. Le Parlement a débattu et voté ce projet de loi dans l'indifférence générale. La loi a été promulguée à la fin juillet en pleines vacances estivales. Les médias ont été très discrets sur le sujet et la loi est passée dans l'indifférence générale. Il se pourrait bien, si ce phénomène perdure, que la société française, depuis la «suspension» du service militaire, devienne très rapidement une société a-militaire.

La LPM a été perçue comme une loi «technique», appliquant les orientations stratégiques fixées par le Livre blanc. En réalité, il existe une continuité très forte dans les lois de programmation militaire. La première réside dans l'absence de choix dans les grands programmes d'armement. Les gouvernements successifs veulent faire tous les grands programmes d'armement mais, faute de crédits suffisants, il faut retarder et/ou réduire les commandes de chaque programme. Cette fois, un nouveau phénomène est apparu : les industriels ont éprouvé des difficultés pour mettre au point de nouveaux armements et les produire dans les délais prévus. Il est enfin légitime de se poser la question de l'incidence de la crise financière actuelle sur l'application de cette nouvelle LPM, qui risque d'aggraver les dérives déjà observées lors des lois précédentes.

Si on prend le long terme, on constate une réduction du format des armées à chaque nouvelle LPM, aussi bien dans le domaine des effectifs que des armements. Il avait été expliqué à l'époque que la professionnalisation s'accompagnerait d'un renforcement de l'armement des armées. Or, cela n'a pas été le cas. Là encore, il faudra un jour adapter nos ambitions à notre outil militaire, puisqu'il n'est plus question d'augmenter les crédits de la défense. Il est vrai que la France gère désormais les crises dans le cadre de coalitions, soit au sein de la PESD, soit de l'OTAN. C'est pour cela que la France a réintégré cette année le commandement intégré de l'OTAN (38).

(37) *Ibid.*, p. 5 003.

(38) Cf. l'article de Frédéric Bozo dans le présent volume.

Il n'empêche que, si on entend peser sur les décisions prises au sein de l'OTAN, il est nécessaire d'avoir des forces militaires suffisantes.

Cette LPM a été une occasion manquée d'ouvrir un large débat sur la politique de défense afin de pouvoir reconstruire un consensus politique sur la défense fortement érodé depuis la disparition de la conscription. Seule la dissuasion reste encore, mais pour combien de temps, le fondement de la politique de défense. La participation de la France à la gestion des crises, dans le cadre de coalitions, l'oblige à s'engager dans des conflits « nouveaux », qui nécessitent là aussi de construire un nouveau consensus.

ANNEXES

Tableau 1 : le nouveau format des armées françaises en 2014

<p><i>Armée de Terre (131 000 emplois) :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Forces opérationnelles : 88 000 personnes – 8 brigades interarmées – 250 chars Leclerc – 650 VBCI – 2 326 VBMR (2015) – 129 VHM (2020) – 141 CESAR (2020) – 26 LRU – 80 hélicoptères de combat <i>Tigre</i> – 130 hélicoptères de manœuvre <i>NH90</i> – 3 brigades spécialisées – 1 brigade des forces spéciales
<p><i>Marine (44 000 emplois) :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 4 SNLE NG – 6 SNA – 1 porte-avions Charles-de-Gaulle – 11 frégates FREMM – 4 BPC
<p><i>Armée de l'air (50 000 emplois) :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 4 Awacs – 300 avions de combat Rafale et Mirage 2000 – 70 avions de transport dont 50 <i>A400M</i> – 14 MRTT (avions ravitailleurs)

Légende des sigles utilisés

BPC : bâtiment de projection et de commandement.

CAESAR : camion équipé d'un système d'artillerie, canon de 155 mm.

EBCR : engin blindé de combat et de reconnaissance.

FREMM : frégate européenne multi-missions.

Frégate ASM : frégate anti-sous-marine.

LRU : lance-roquettes unitaire. Remplace le lance-roquettes multiples (LRM).

MRTT : multirôles transport tanker (avion ravitailleur).

PVP : petit véhicule protégé (540 engins).

SNA : sous-marin nucléaire d'attaque.

SNLE NG : sous-marin nucléaire lance-engins nouvelle génération.

TNO : tête nucléaire océanique.

VAB : véhicule de l'avant-blindé.

VBCI : véhicule blindé de combat d'infanterie. Remplace l'EBCR.

VBMR : véhicule blindé multirôles. Remplace le VAB.

VHM : véhicule articulé chenillés de haute mobilité.

VRB «Aravis» : véhicule de reconnaissance blindé (15 engins).

Tableau 2 : comparaison de l'équipement entre 1996 et 2014

<i>Armées</i>	<i>1996</i>	<i>2002</i>	<i>Modèle 2015</i>	<i>LPM 2014</i>
<i>Dissuasion nucléaire :</i>				
– SNLE	5	4	4	4 NG
– SSBS-3	18	Néant	Néant	Néant
– Mirage IV	18	Néant	Néant	Néant
– Mirage 2 000	3 escadrons	3 escadrons		
– Super-étendard	2 flottilles	2 flottilles		
– Hadès	30	Néant	Néant	Néant
<i>Armée de terre :</i>				
– Chars lourds, dont Leclerc	927	420	354	254
– Chars légers	350	350	Néant	?
– EBCR-VBCI	800	500	416	292
– VAB-VBMR	2 000	1 235	700	630
– Canons CAESAR	302	208		141
– LRM LRU	48	48		26
– Hélicoptères de manœuvre	340	168	Tigre : 120 NH-90 : 140	80 133
– Félin			28 200	22 230
– Brigades terre			9	8

Tableau 2 : comparaison de l'équipement entre 1996 et 2014

<i>Armée de l'air :</i>				
- Awacs	4	4	4	4
- Avions combat	405	360	360	300
dont Rafale				223
- Avions de transport	80	80	70	50
- Ravitailleurs	11	14	14	14
- Hélicoptères	101	82	20	x
- Missile croisière				600
<i>Marine :</i>				
- Porte-avions	2	1	1	1
- SNA	6	6	6	6
- SM diesel	6	Néant	Néant	Néant
- TCD - BPC			4	4
- Frégate AA	4	5		2
- Frégate ASM	4	4	8	5
- Frégate 2 ^e Rg	11	8	AVT 9	-
- Frégate FREM	17	14	17	11 (2020)
<i>Total frégates</i>	-	-	24	18 (2023)
- Avions embarqués	74	58	Rafale 60	
- Hélicoptères	38	40	NH 90	27