



*Association française de droit de la sécurité
et de la défense (AFDSD)*
3^{ème} colloque annuel
Brest – 24-25 septembre 2015

CONFÉRENCE de Mme Patricia ADAM,
députée du Finistère,
présidente de la Commission de la défense nationale et des forces armées
de l'Assemblée nationale

Mesdames, Messieurs, chers amis,

Je suis particulièrement heureuse d'être présente parmi vous au terme de ces deux journées de colloque.

Je m'adresse à une assemblée d'éminents juristes – ce que je ne suis pas. Je suis une parlementaire, je préside une commission, et je vous parlerai de ce que je connais : c'est-à-dire de la loi de programmation militaire. Je ne vous parlerai donc pas d'un point de vue de juriste, mais d'un point de vue politique !

Vous avez débattu de l'état du droit de la sécurité et de la défense en 2015. Permettez-moi de commencer par le commencement, que je situe en 2013.

L'année 2013 est celle du livre blanc. Le livre blanc dresse une analyse réaliste des menaces pesant sur la France : elles se sont tragiquement manifestées depuis sa publication. C'est vrai au Sahel, où la faiblesse des Etats constitue une menace pour la sécurité des populations : le livre blanc l'évoquait déjà. C'est vrai, aussi, à l'est du territoire ukrainien : ici, selon le livre blanc, ce sont les menaces de la force qui se sont déchaînées. C'est vrai, enfin, sur notre propre territoire, qui reste la proie du terrorisme.

Mais l'essentiel du livre blanc est ailleurs : il réside dans la volonté de la France de conserver sa liberté d'action dans un environnement où règne l'incertitude : incertitude, tout d'abord, face à la situation internationale ; incertitude, aussi, liée à notre situation économique et financière.

Lors de la rédaction du livre blanc, le problème le plus difficile que nous avons eu à examiner fut le suivant : l'état des finances publiques est une vulnérabilité stratégique, car notre défense est fragilisée par l'endettement de notre pays.

Comment, en sommes, rester souverain tant financièrement que militairement ?

La France, en réalité, n'est pas souveraine sans discipline budgétaire. Elle ne le serait pas davantage sans armées capables de la défendre. Il fallait résoudre cette équation, et apporter une solution de nature à la fois politique, juridique et financière.

Cette solution, ce fut la loi de programmation militaire.

Permettez-moi d'être exhaustive sur ce point.

Tout d'abord, en quoi consiste une loi de programmation ?

Sur la forme, c'est un objet d'étude juridique intéressant. Les lois de programmation sont des lois à part entière. Elles sont donc l'expression de la volonté générale : elles sont adoptées par le parlement ; elles sont adoptées selon la procédure législative de droit commun ; elles relèvent enfin du domaine de l'article 34 de la Constitution.

Mais une loi de programmation se distingue des autres lois en ce qu'elle n'est pas juridiquement contraignante. Une loi de finance annuelle est nécessaire pour mettre en œuvre les orientations pluriannuelles d'une loi de programmation.

Par ailleurs, on a pu s'interroger sur la pertinence des LPM dans un contexte juridico-budgétaire profondément modifié d'une part par la LOLF, et d'autre part par la programmation triennale des dépenses publiques, qui concerne tout le budget de l'Etat et qui s'inscrit dans le respect de nos obligations issues des traités européens.

Enfin, la programmation militaire est dépourvue de valeur normative, et Bercy considère qu'elle n'est qu'indicative. Autrement dit, elle ne serait qu'une concession politique faite à la défense, pour ne pas dire au complexe militaro-industriel.

C'est bien ainsi que l'on raisonne à la direction du budget : on ne s'y sent aucunement liée par la LPM, contrairement à la loi de programmation triennale. Les initiatives de la direction du budget procèdent donc de la recherche de la facilité. Et sa raison d'être consiste à chercher des marges de manœuvre budgétaires immédiates.

Or, le monde de la défense a besoin d'une vision de long terme pour planifier la préparation des forces et leur équipement.

Bercy ne raisonne exclusivement qu'à court terme, en fonction de la situation infra-annuelle de la trésorerie de l'Etat. C'est son métier, et on ne peut pas le lui reprocher. Bercy a une vision purement comptable et non économique. Elle est donc indifférente à la politique industrielle, et reste aveugle quant au rôle contra-cyclique de l'investissement de défense.

La LPM n'a peut-être pas de valeur juridique bien établie pour tout le monde, mais elle demeure une déclaration solennelle par laquelle le gouvernement se fixe un cap clair.

De ce point de vue, la LPM 2014-2019 s'efforçait de préserver une cohérence entre plusieurs objectifs.

Le premier était la stabilisation des ressources de la défense. Après 50 ans de baisse, nous avons mis un terme à l'assèchement des moyens.

Le second était la stabilisation du modèle d'organisation du ministère.

Le troisième objectif était de contenir la hausse de la masse salariale.

Sur le fond, la LPM détaille les grandes catégories de crédits, que l'on appelle « agrégats ».

A grands traits, la programmation prévoit une répartition assez simple des grandes catégories de crédits : la moitié des crédits programmés concerne l'équipement ; la masse salariale consomme un tiers du total (35%) ; et le reste va au fonctionnement, soit 15%, dont la moitié pour l'activité des forces, notamment les OPEX.

Au sein de l'agrégat « équipement », la moitié des crédits programmés concerne les programmes d'armement conventionnel. La dissuasion ne consomme que 20% du total, de même que l'entretien programmé du matériel.

S'agissant de la masse salariale, la LPM raisonne hors pensions, c'est-à-dire que la cotisation étatique au budget des pensions n'est pas prise en compte. Elle représente tout de même 6,7 Md€. Les quelque 11 Md€ de l'agrégat rémunèrent environ 260 000 ETPT, ce qui donne un coût unitaire moyen de l'agent « défense » d'environ 42 700 €.

Comme vous pouvez le deviner, mon principal souci, en 2014, était de veiller à la solidité des engagements politico-financiers de la LPM. Je dois m'assurer qu'au jour le jour, et sur toute la durée de la programmation, 190 milliards d'euros seront bien versés à la défense.

Sans moyens propres de contrôle, il n'y a là rien d'évident.

En effet, jusqu'à présent, les parlementaires ne disposaient guère de pouvoirs une fois la loi votée.

Dans la pratique, leur rôle dans l'élaboration de la loi était même assez formel. Leur capacité à en contrôler l'exécution n'excédait pas les limites du droit d'amendement aux lois de finances.

Cette pratique des institutions correspondait bien au « parlementarisme rationalisé » et à l'esprit de la Ve République voulus par le général de Gaulle.

Il n'en va plus tout à fait de même depuis janvier 2014 en matière de défense.

La LPM promulguée en décembre 2013 consacre tout son chapitre II au contrôle parlementaire de l'exécution de la loi de programmation. Ces dispositions sont évidemment restées en vigueur.

L'article 7 institue au profit des commissions parlementaires chargées de la défense le droit de procéder à toutes auditions utiles et à toutes investigations nécessaires sur pièces et sur place. Ce contrôle peut s'exercer auprès des organismes du ministère de la défense et du ministère de l'économie et des finances.

L'article 8 prévoit que le ministre de la défense présente chaque semestre aux commissions compétentes un bilan détaillé de l'exécution du budget de la défense et de la LPM.

Enfin, l'article 10 ajoute que le Gouvernement présente chaque année au Parlement, préalablement au débat d'orientation budgétaire, un rapport sur l'exécution de la loi de programmation militaire. Et ce rapport fait l'objet d'un débat parlementaire.

L'économie générale de la LPM 2009-2014 pouvait donc fonctionner hors circonstances exceptionnelles.

Ce n'est évidemment plus le cas.

Certes, aucun des évènements survenus depuis un an n'est une réelle surprise au sens où le Livre blanc les avait envisagés, en termes généraux ou sous forme de scénario.

Mais ils ont provoqué une modification de la posture opérationnelle de notre pays : cela s'est traduit par un dépassement des contrats opérationnels des armées.

Les conséquences tirées en conseil de défense ont eu pour effet d'augmenter le budget de la défense. Il s'agit, pour l'essentiel, de financer le recrutement des militaires nécessaires pour faire face à la recrudescence des menaces intérieures (à travers l'opération Sentinelle), mais également extérieures (par l'envoi de forces spéciales), et enfin des menaces de nature hybride (par le renseignement et la cyberdéfense).

Aujourd'hui, la question est bien de trouver les ressources pour alimenter les besoins de la défense. Nous en sommes là, à ce point de bascule des priorités.

Quelle leçon devons-nous collectivement tirer pour l'avenir?

Nous devons comprendre que l'heure est au redressement de notre défense, car le coût de la sécurité est infime par rapport à ce que coûte la guerre.

Or, depuis vingt-cinq ans, l'OTAN a perdu de sa substance et les dividendes de la paix ont été largement touchés. Parallèlement, les impératifs du pacte de stabilité ont incité de nombreux pays de la zone euro à faire l'impasse sur les budgets de défense. C'est un tort. Car le désarmement unilatéral crée du danger. Nous le voyons bien.

Il est devenu urgent pour les Européens de remonter en puissance et d'être en mesure d'atteindre l'objectif OTAN de 2 % du PIB en matière de dépenses de défense. Il est donc temps aujourd'hui de rendre compatible les critères de stabilité avec cette nécessaire remontée en puissance de notre défense européenne.

Je vous remercie.