



HAL
open science

La Loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025

Patrice Buffotot

► **To cite this version:**

Patrice Buffotot. La Loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025. Paix et sécurité européenne et internationale, 2019, 11. halshs-03157496

HAL Id: halshs-03157496

<https://shs.hal.science/halshs-03157496>

Submitted on 17 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La Loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025

Patrice Buffotot

Directeur de l'Observatoire européen de sécurité et de la revue électronique Défense et Stratégie

Cet article présente le processus législatif et la LPM 2019-2025, promulguée le 13 juillet 2018. La loi et surtout le Rapport annexé, permettent de comprendre l'effort engagé pour atteindre « l'ambition 2030 », qui se décline en contrats opérationnels fixant le format de chacune des trois armées. Cette loi devrait permettre indéniablement une remise à niveau des armées, en renouvelant matériels et armements.

Mais des inquiétudes se font jour sur la réalisation de cette loi. L'exécution de la LPM précédente (2014-2019) n'incite pas à l'optimisme. A cela s'ajoutent les décisions prises en fin d'année 2018, lors du projet de loi de finances rectificative. La remise à niveau des armées françaises n'aura lieu, que si elle n'est pas remise en cause par des coupes de crédits successives car les armées sont dans une situation fragile, à la limite de la rupture.

The article introduces the legislative process and LPM 2019-2025, promulgated on July 13, 2018. The law and above all the annexed report make it possible to understand the effort to achieve "ambition 2030", which is available in operational contracts setting the format of each of the three armies. This law should undoubtedly allow an upgrade of armies, by renewing equipment and armaments.

But there are concerns about the realization of this law. The implementation of the previous LPM (2014-2019) does not encourage optimism. This is in addition to the decisions taken at the end of the year 2018, in the draft Financial Amendment bill. The upgrade of the French armies will take place only if it is not challenged by successive cuts of appropriations because the armies are in a fragile situation, at the limit of the rupture.

I. Introduction

Le président de la République Emmanuel Macron a commandé dès la prise de fonction de la nouvelle ministre des Armées, Florence Parly, une « Revue stratégique de défense et de sécurité », une version allégée du traditionnel Livre blanc sur la défense. L'objectif est d'obtenir rapidement un document qui permettra de fixer le cadre stratégique de la future Loi de programmation militaire. Le comité de rédaction débute ses travaux en juillet 2017 et remet ses conclusions début octobre à la ministre des Armées qui présente officiellement la *Revue stratégique* lors du conseil des ministres du 11 octobre 2017.¹ A partir de ce cadre, le ministère des armées élabore en trois mois et demi la nouvelle programmation puisque le 8 février 2018, la ministre des Armées présente le projet de « Loi de programmation militaire

¹ Voir Patrice Buffotot, « La Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017 et le projet de loi de programmation militaire 2019-2025 », Revue *PSEI*, 18 mai 2018, en ligne : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1834>

pour les années 2019 à 2025 »² en Conseil des ministres et le transmet le jour même à la présidence de l'Assemblée nationale en procédure accélérée. On présente ci-après le déroulement du processus d'adoption de la loi, qui a été moins paisible qu'on pouvait le penser, avant d'en présenter le contenu et d'évoquer l'incontournable question de son exécution, à propos de laquelle des inquiétudes sont déjà apparues.

II. Le processus législatif d'adoption de la LPM : de l'opposition au consensus

II.1. Une forte opposition à l'Assemblée nationale

La Commission de la défense nationale de l'Assemblée est donc saisie du projet de la LPM le 8 février 2018. Les commissions des affaires étrangères, des lois et des finances déposent leurs avis, respectivement les 7 et 13 mars³, et le rapporteur de la commission de la défense, Jean-Jacques Bridey, présente son rapport le 14 mars 2018.⁴

La commission étudie alors le projet de loi et ce sont 480 amendements qui sont déposés. Les débats se déroulent au cours de 8 séances publiques, les 20 mars (1^{re} et 2^{ème} séances)⁵, 21 mars (1^{re} et 2^{ème} séances)⁶, 22 mars (1^{re}, 2^{ème}, 3^{ème} séances)⁷ et 27 mars (2^{ème} séance).⁸

II.1.1. La présentation de la Loi

Le 20 mars lors de la première séance, la ministre des armées, Florence Parly présente le projet de LPM, et déclare d'emblée : « Si je viens cet après-midi, la tête haute, présenter ce projet de loi de programmation militaire, c'est que j'ai une nouvelle à annoncer : le temps des sacrifices est révolu, le renouveau de nos armées commence. Le projet de loi de programmation 2019-2025 est une réponse à l'appel de nos armées ». (p. 1831) Désormais la

² Assemblée nationale, *Projet de Loi N°659, relatif « à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense »*, (procédure accélérée), enregistré le 8 février 2018, 416 p. Il comprend l'exposé des motifs (pp. 3 à 27), le projet de loi comprenant 42 articles (pp. 28-64), le rapport annexé (pp. 65-148) comprenant 458 paragraphes suivis par une « Etude d'impact » (Nor : ARMX1800503L/ Bleue-1) du 6 février 2018, 267 p.

³Assemblée nationale, Avis N° 732 fait par Mme Laetitia Saint-Paul au nom de la Commission des affaires étrangères, déposé le 7 mars 2018. 105 p.

Assemblée nationale, Avis N° 761 fait par M. Jean-François Eliaou au nom de la Commission des Lois, enregistré le 13 mars 2018, 54 p.

Assemblée nationale, Avis N° 762 fait par M. Olivier Gaillard au nom de la Commission des finances, enregistré le 13 mars 2018, 51 p.

⁴ Assemblée nationale, *Rapport N°765, relatif à la programmation militaire pour les années 2019-2025* par Jean-Jacques Bridey, enregistré le 14 mars 2018, tome 1, (503 p.) et le tome 2 comprenant les 25 auditions de la commission (353 p.)

⁵ Pour la première séance du mardi 20 mars 2018 voir le *JORF* du mercredi 21 mars 2018 N°25 (1) A.N. (C.R.), pp. 1831 à 1854. Pour la 2^{ème} séance du mardi 20 mars 2018 : *JORF* du mercredi 21 mars 2018, N°25 (2) A.N. (C.R.), pp.1857 à 1887.

⁶ Pour la 1^{ère} séance, du 21 mars, *JORF* du jeudi 22 mars 2018 - N°26 (1) A.N. (C.R.), pp. 1906 à 1934. Pour la 2^{ème} séance du 21 mars, *JORF* du jeudi 22 mars 2018 – N°26 (2) A.N. (C.R.), pp. 1939 à 1967.

⁷ Pour la 1^{ère} séance du 22 mars 2018 voir *JORF* du 23 mars 2018, N°27 (1) A.N. (C.R.), pp. 1979 à 1998. Pour la 2^{ème} séance, voir *JORF* du 23 mars 2018, N° 27 (2) A.N. (C.R.), pp. 2004 à 2049. Pour la 3^{ème} séance du 22 mars voir *JORF* du 23 mars 2018, N° 27 (3) A.N. (C.R.), pp. 2054-2096.

⁸ Pour la 2^{ème} séance du 27 mars 2018 voir *JORF* du 28 mars 2018, N° 28 (2) A.N. (C.R.), pp. 2152 à 2159. Les explications de vote des différents groupes.

nation, affirme-t-elle, va investir massivement dans ses armées, et pas seulement dans le gros équipement mais aussi pour la sécurité des combattants comme les gilets pare-balles ou les treillis ignifugés ». Le rapporteur, Jean-Jacques Bridey intervient ensuite pour insister sur les trois horizons de 2023, 2025 et 2030. Le premier horizon de 2023 consiste à combler les déficits capacitaires grâce à une hausse de budget de 25%. Le deuxième horizon 2025 est celui de la préparation de l'avenir qui impliquera des choix pour le président concernant le système de combat aérien futur, le prochain porte-avions, les nouveaux SNLE et le futur char de combat. (p. 1834) Le troisième horizon est celui de 2030, le modèle d'armée devrait marquer la remontée en puissance de nos armées, qui doit se réaliser en 12 ans ! « Cette loi, c'est la première étape de la remontée en puissance, du renouveau de nos armées », affirme-t-il ! (p. 1335) Ce sont ensuite les rapporteurs pour avis de la commission des affaires étrangères, Mme Laetitia Saint-Paul, de la commission des finances, M. Olivier Gaillard, et de M. Jean-François Elanou pour la commission des lois constitutionnelles, de la législation, qui interviennent.

La présidente de la Commission des affaires étrangères, Mme Marielle de Sarnez félicite le travail de Mme Laetitia Saint Paul, rapporteur pour avis qui est la première femme militaire d'active à avoir été élue député sous la Ve République ! Elle insiste pour expliquer qu'il faut renforcer notre approche globale des crises en combinant mieux des instruments de sécurité et de développement. (p. 1837)

Le président de la Commission des finances, M. Eric Woerth (les Républicains) s'avère particulièrement critique à l'égard de ce projet de loi qui pose, selon lui, de sérieux problèmes, « tant sur le plan de la méthode que sur le fond » (p. 1838) L'objectif de porter l'effort de défense à 2 % du PIB en 2025 est, pour lui, sujet à caution. Aucun document n'est fourni sur les prévisions d'évolution du PIB entre 2019 et 2025. Dans les dépenses, le compte « affectation spéciale Pensions » (CAP) est-il inclus dans le calcul des 2 % ? Les pensions représentent entre 8 à 10 milliards d'euros par an. L'objectif de 2 % en 2025 ne serait dans ce cas que de 1,7 %. Il constate que les deux tiers de l'effort sont reportés dans la période située après 2022 : « Les crédits de la mission augmentent en effet à hauteur de 1,7 milliards d'euros par an jusqu'en 2022 puis à hauteur de 3 milliards d'euros par an, entre 2023 et 2025. Curieusement la taille de la marche à gravir augmente considérablement après l'élection présidentielle ». (p. 1738) Enfin, il estime que « la trajectoire des crédits pour ce projet de loi est d'ailleurs incohérente avec la loi N° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ». En effet, l'article 17 de cette loi prévoit le gel des restes à payer à leur niveau de 2017. (p. 1838) Alors, précise-t-il, que les sénateurs avaient adopté un amendement excluant les dépenses militaires de cet article mais le gouvernement avait refusé à l'époque cette disposition. (Voir article 8 de la loi

II.1.2. La motion de rejet préalable

Une motion de rejet préalable, déposée par M. Christian Jacob au nom du groupe Les Républicains, est défendue par le député Thibault Bazin. Ce dernier explique que la loi de programmation militaire ne correspond pas à l'ambition affichée tout simplement parce qu'elle ne correspond pas à la trajectoire fixée par loi de programmation des finances publiques. Les $\frac{3}{4}$ des recrutements sont repoussés au prochain quinquennat (p. 1840) Pour lui « le présent projet de loi de programmation militaire ne répond pas suffisamment aux enjeux de nos forces armées pour les prochaines années. Trop d'incertitudes pèsent sur l'avenir de notre défense », (p. 1841) enfin les objectifs manquent de clarté avec les différents objectifs de 2023 puis 2025 et enfin 2030.

Concernant l'intervention de M. Thibault Bazin, la ministre de la défense, Florence Parly, estime que « ce qui est excessif est souvent insignifiant », et que l'intervenant fait preuve

d'amnésie et de mauvaise foi. Elle répond à M. Eric Woerth en expliquant qu'« il n'y a aucun flou sur les règles de prise en compte des pensions puisque, lorsque l'on raisonne en termes de pourcentage du PIB, on inclut naturellement les pensions dans ce périmètre ». (p. 1844)

Viennent ensuite les explications de vote. Le député Olivier Becht soutient la motion au nom du groupe Les Républicains et dénonce l'insuffisance des crédits de la défense. M. Jean-Luc Mélenchon, au nom du groupe La France insoumise, déclare : « Permettez-moi de dire que nous sommes en rupture - c'est pourquoi nous allons voter la motion de rejet préalable – avec l'idée que nous aurions la deuxième armée du monde libre... Ensuite, nous en sommes pas d'accord pour que l'on fixe un chiffre sans dire vers quel objectif il doit permettre de tendre ». (p. 1847) Jean-Paul Lecoq pour le groupe de la Gauche démocrate et républicaine annonce que son groupe votera la motion de rejet préalable. Il en sera de même pour Joaquim Pueyo du groupe Nouvelle gauche. La motion mise aux voix n'est pas adoptée (p. 1849).

II.1.3. La motion de renvoi en commission

Une Motion de renvoi en commission, déposée par Christian Jacob au nom du groupe Les Républicains, est défendue par Mme Marianne Dubois, Elle déclare ne pas faire une lecture partisane de ce projet de loi mais une analyse lucide. Si elle reconnaît que cette loi présente des aspects positifs comme l'augmentation des effectifs, son principal reproche repose sur le fait que « la majorité des efforts financiers et humains qu'elle contient porte sur le prochain quinquennat, ce qui laisse planer un doute sérieux sur la crédibilité et la solidité de ses projections ». (p. 1846) Les limites de ce projet de loi résident selon elle « dans l'absence d'une ambition de transformation de nos armées, compte tenu de la pluralité des menaces auxquelles elles font face ». (p. 1846) Elle estime que « nos armées ne doivent pas vivre au rythme des arbitrages budgétaires dont elles ont été trop longtemps la variable d'ajustement ». (p. 1851) La ministre des armées lui répond que le choix qui a été fait est celui de moderniser nos capacités actuelles et non d'augmenter le format. Nous avons ciblé « les augmentations sur quelques catégories de matériels particulièrement importantes pour nos forces. J'ai cité tout à l'heure certaines catégories comme le ravitaillement en vol et le ravitaillement maritime ». (p. 1851)

Pour les explications de vote sur la motion de renvoi en commission, ce sont M. Jean-Pierre Cubertafon pour le groupe du Mouvement démocrate qui s'oppose à cette motion de renvoi, M. Olivier Becht, pour le groupe UDI Agir et indépendants, estime que le travail a été fait en commission et qu'il ne voit pas ce que l'on pourrait faire de plus. « Nous pensons qu'il est temps de passer aux actes : il est temps d'agir » aussi le groupe votera contre. M. Joaquim Pueyo du groupe de la Nouvelle Gauche « plaide en faveur d'une sécurisation de l'augmentation des crédits pour l'ensemble de la période » ce qui justifie un approfondissement en commission et votera donc la motion. (pp. 1852-1853)

Jean-Luc Mélenchon, pour le groupe la France insoumise, votera la motion ; il en sera de même pour Alain Chassaigne de la Gauche démocrate et républicaine et ce pour trois raisons : la première est qu'il estime que les membres de la Commission n'ont pu participer à l'élaboration du projet de loi, la seconde est de savoir pourquoi a été fixé l'objectif des 2 % du PIB pour les crédits de la défense. Qu'est-ce qui rend nécessaire d'atteindre un tel chiffre ? La troisième raison est le secret défense sur la dissuasion nucléaire. « Les députés ne disposent d'aucun élément, d'aucune précision sur le type d'armement qui va être développé alors que cela coûte extrêmement cher. Tout est flou ! » (p. 1853).

Jean-René Cazeneuve du groupe la République en marche confirme le vote contre le renvoi en commission. Enfin Patrick Verchère du groupe Républicains confirme le vote pour la motion de renvoi en commission qui est mise aux voix. Sur 98 votants, 96 sont exprimés, Pour : 26, contre 70. La motion est rejetée. (p.1854)

II.1.4. Les débats en séances plénières et le vote de la loi

La discussion générale sur le projet de loi se déroule lors de la 2^{ème} séance du 20 mars 2018, au cours de laquelle 14 députés prennent la parole (pp.1857 à 1870). Puis viennent les discussions sur l'article N° 1 avec 8 intervenants (p. 1871) puis l'article N° 2 et le rapport annexé avec 16 intervenants (p. 1873)

Lors des deux séances du 21 mars 2018, les amendements concernant l'article 2 et le rapport annexé sont étudiés (pp.1908 puis 1939, puis pp. 1949 à 1967). Le député Laurent Furst fait un rappel au règlement car « cet après-midi, on a voulu envoyer un de nos collègues chez un psychiatre ». (p. 1956) André Chassaigne fait lui aussi un rappel au règlement pour la même raison.

La 1^{ère} séance du 22 mars est consacrée aux amendements de l'article 2 (p. 1979) puis de l'article 3. (p. 1999) La 2^{ème} séance du 22 mars, traite des amendements de l'article 3 (p. 2004) puis de ceux des articles 4 à 18 (p. 2049) La 3^{ème} séance du 22 mars termine l'examen de l'ensemble des articles 18 à 42 (pp. 2054 à 2096).

La séance du 27 mars 2018 est réservée aux explications de vote des représentants des différents groupes parlementaires sur l'ensemble. (p.2152)

M. Fabien Lainé, du Groupe du Mouvement démocrate et apparentés, « veut saluer la sincérité budgétaire de ce texte ». (p.2153) M. Olivier Becht (groupe UDI-Agir) déclare que « le groupe votera donc sans état d'âme ce projet de loi qui est sans conteste, la meilleure programmation militaire que nous ayons eu depuis vingt-cinq ans » (p. 2153). M. Joaquim Pueyo explique que le groupe Nouvelle gauche votera contre. Il est de même pour M. Alexis Corbière du groupe La France insoumise : « Nous avons en effet des divergences profondes avec la vision que la majorité et vous-même, madame la ministre, proposez » (p. 2155) Il dénonce les guerres de l'OTAN qui « ne sont rien d'autre que le prolongement des politiques agressives des Etats-Unis par d'autres moyens ». L'Europe de la défense ne représente pas une alternative géostratégique crédible. Par ailleurs le concept d'Occident « nous pose un problème fondamental, politique et philosophique ». (p. 2155)

M. André Chassaigne, du Groupe de la Gauche démocrate et républicaine, votera contre à cause des défauts importants du projet de loi et des occasions manquées d'y remédier. (p. 2156) M. Philippe Chalumeau représentant le groupe En marche précise que le groupe votera pour car « ce texte marque une remontée en puissance historique de nos forces armées » (p. 2157). Enfin M. Charles de la Verpillère du groupe Les Républicains annonce que les Républicains s'abstiendront à cause des ambiguïtés de ce texte, notamment dans le domaine financier. « Nous ne voulons pas vous donner un chèque en blanc et nous serons particulièrement attentifs à la façon donc s'exécutera la LPM 2019-2025 » (p. 2158).

Le vote a lieu par scrutin public (N° 433). Sur 563 votants, le texte est adopté par 389 voix contre 37 et 137 abstentions⁹ (p. 2158). Le texte adopté (N° 383) est transmis au Sénat le 28 mars 2018.

II.2. Le Sénat trouve un consensus

La Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat est saisie du texte. Les rapporteurs de la Commission des lois, M. Philippe Bonnecarrère et de la

⁹ Sur 563 votants, les suffrages exprimés sont de 426. Pour l'adoption 389, Contre 37 qui se répartissent ainsi : 1 Républicain, 17 élus de la France insoumise, 16 députés de la Gauche démocrate et 3 élus non inscrits (Nicolas Dupont-Aignan, Jean Lassalle et José Evrard). Il faut préciser que 137 députés se sont abstenus (97 Républicains, 30 Nouvelle Gauche, 1 UDI, 1 En marche et 8 non inscrits).

Commission des finances, M. Dominique de Legge, déposent leurs avis le 15 mai 2018¹⁰ et le rapporteur de la Commission, M. Christian Cambon remet son rapport le 16 mai 2018.¹¹

Les sénateurs débattent du projet de loi au cours de trois séances publiques, les 22, 23 et 29 mai 2018.¹²

II.2.1. La présentation du texte

La séance du 22 mai est consacrée à la présentation de la LPM par la ministre, Florence Parly, et à la discussion générale. La ministre des armées se montre plus conciliante dès son discours introductif (pp. 4414-4417). En effet elle déclare : « Je crois profondément au travail parlementaire et à la construction législative. C'est pourquoi, dans le débat qui s'annonce, je serai particulièrement attentive aux changements réalisés lors de l'examen du texte en commission » (p. 4416). Le rapporteur M. Christian Cambon constate que la « LPM est indiscutablement marquée par une remontée des crédits et des effectifs ». Il entend malgré tout faire part de son inquiétude concernant « certaines fragilités ». La première est le calendrier des hausses de crédits : « Le gros de l'effort interviendra après 2022, avec des hausses de 3 milliards d'euros qui nous paraissent à la limite de la soutenabilité » (p. 4418). La deuxième fragilité est la clause de révision en 2021, à cause du caractère flou des engagements de la LPM. C'est pour cette raison que la Commission va présenter un certain nombre d'amendements visant à consolider la programmation et renforcer le contrôle de son exécution. Premier point, « la commission a donc voulu protéger les ressources de la LPM par rapport à l'éventuel service national universel ». Elle a inclus dans le calcul des Opex, le coût de l'usure accélérée du matériel en opération et adopté le principe du retour intégral aux armées des produits de cession immobilières (500 millions). Il s'adresse à la ministre en lui demandant « aidez-nous à vous aider... », en acceptant les amendements de la commission (pp. 4419-4420).

Le rapporteur pour avis de la commission des finances, Dominique de Legge, développe la question des crédits prévus pour la LPM. L'effort financier est prévu surtout à partir de 2022, il passe en effet de 1,7 milliards à 3 milliards par an de 2023 à 2025. Ce sera de la responsabilité du futur président, élu en 2022. C'est ensuite Philippe Bonnecarrère, rapporteur de la commission des lois qui intervient.

Lors de la discussion générale (pp. 4422 à 4432), interviennent successivement Stéphane Ravier (Front national) qui trouve ce projet de loi insuffisant car il ne va pas assez loin ; Raymond Vall (groupe RDSE) explique que le groupe, après avoir soutenu tous les amendements déposés par la commission, votera le texte (p. 4423), Bernard Cazeau du Groupe En marche votera pour, Mme Christine Prunaud (groupe communiste républicain citoyen et écologiste) émet de sérieuses réserves sur ce texte, quant à Mme Hélène Conway-Mouret (groupe socialiste et républicain), elle déclare : Nous « serons donc à vos côtés, madame le ministre, pour faire en sorte que cette trajectoire budgétaire soit respectée et que les avancées européennes se concrétisent ». (p. 4427)

M. Jean-Louis Lagourgue (Groupe Indépendants) votera pour, M. Pascal Allizard (les Républicains) adresse un message à la ministre des armées, en lui déclarant, j'espère « que

¹⁰ Sénat, Avis N°472 présenté par M. Philippe Bonnecarrère, au nom de la commission des lois, enregistré le 15 mai 2018, 118 p.

Sénat, Avis N°473 présenté par M. Dominique de Legge au nom de la commission des finances, enregistré le 15 mai 2018, 89 p.

¹¹ Sénat, Rapport N°476 fait par M. Christian Cambon au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, enregistré le 16 mai 2018, 711 p.

¹² Séance du 22 mai 2018 : *JORF*, N°43 S. (C.R.) du 23 mai 2018, pp. 4914-4504

Séance du 23 mai 2018 : *JORF*, N°44 S. (C.R.) du 24 mai 2018, pp. 4522-4622.

Séance du 29 mai 2018 : *JORF* N°46 S. (C.R.) du 30 mai 2018, pp. 4648-4657.

vous saurez entendre les observations du Sénat et retenir ses propositions, dans l'intérêt même du monde combattant » (p. 4429). Olivier Cigolotti (groupe Union centriste) porte un regard très favorable au texte.

II.2.2. La discussion des amendements

Les amendements sont ensuite discutés. Pour les articles 1 à 6, du Titre I (pp. 4433 à 4551) puis les amendements concernant le début du Titre II (pp. 4452 à 4504). Lors de la séance du 23 mai ce sont les amendements de la fin du Titre II, qui sont votés (pp. 4539 à 4622)

Les explications de vote sur l'ensemble du texte modifié, ont lieu lors de la séance du 29 mai 2018 (p. 4648). C'est tout d'abord M. Christian Cambon qui intervient au nom du Groupe Républicain. « C'était donc le rôle du Parlement, de vous aider, madame le ministre, à tenir vos engagements. Nous l'avons fait dans six directions essentielles », à savoir : 1) la protection des ressources de la défense en empêchant le financement du service national universel sur les crédits de la LPM ; 2) L'adoption d'une clause de sauvegarde en cas de hausse des cours du pétrole ; 3) L'anticipation du coût de l'usure accélérée du matériel en opération ; 4) Le retour intégral des produits des cessions immobilière à la défense ; 5) L'aide aux soldats à se loger en arrêtant les ventes à bas prix du prestigieux patrimoine du ministère des armées, ; et 6) Conserver une partie du Val-de-Grâce. Enfin, une information plus précise et annuelle sur l'état du respect des engagements pris dans la LPM est prévue. Il a compris les réticences de la ministre concernant un contrôle plus grand des services de renseignement, c'est pourquoi il a demandé seulement une meilleure information du Parlement. Les Républicains constatent l'amélioration du texte du projet de loi et voteront pour. Il suggère à la ministre « Quand, au sein de l'exécutif, on entend poindre des doutes sur l'efficacité ou, parfois même, sur l'utilité du Sénat, alors vous pouvez leur répondre : « Faites donc confiance au Sénat, car il nous a bien aidés ! » ». (p. 4649)

Bernard Cazeau explique que le Groupe La République en marche votera le texte adopté.

Mme Christine Prunaud au nom du Groupe communiste citoyen et écologiste ne trouve pas ce texte satisfaisant et le groupe votera contre dans sa majorité. Le groupe de l'Union centriste (M. Jean-Marie Bockel) soutiendra à l'unanimité le projet de loi.

M. Jean-Marc Todeschini, pour le groupe socialiste et républicain, regrette que « le sénat ne soit pas assez associé au processus de construction de la loi » (p. 4652) ; le groupe votera le texte. Il en est de même pour les Indépendants (M. Joël Guerriau) et le Groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen (M. Jean-Noël Guérini)

Le texte est ensuite adopté par les sénateurs lors d'un scrutin public solennel (Scrutin N°105) par 326 voix contre 15.¹³ Un Républicain (Jean-Marc Boyer), et les 14 membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (sauf un) votent contre. Enfin 4 sénateurs s'abstiennent : 2 du groupe RDSE et 2 non-inscrits.

Le texte modifié en première lecture par les sénateurs est alors transmis à l'Assemblée nationale.¹⁴ Une commission mixte paritaire (Assemblée Nationale/ Sénat) est convoquée le 30 mai. Elle comprend 14 membres (7 sénateurs et 7 députés). Le président est le sénateur Cédric Perrin et le vice-président, le député Philippe Chalumeau. Les deux rapporteurs sont le député Jean-Jacques Bridey et le sénateur Christian Cambon, qui présentent leur rapport commun au nom de la Commission mixte paritaire le 19 juin 2018.¹⁵

¹³ JORF N°46 S. (C.R.) du 30 mai 2018, PV de la séance du 29 mai 2018, scrutin N°105, p 4720.

¹⁴ Assemblée nationale, Projet de loi N°1013 modifié par le Sénat, relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025, enregistré le 30 mai 2018, 143 p.

¹⁵ Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années

II.2.3. La Commission mixte paritaire : le consensus trouvé !

La Commission mixte paritaire se met d'accord et adopte un texte¹⁶ qui est présenté à l'Assemblée nationale en deuxième lecture, lors de la séance du 27 juin 2018.¹⁷ Le député Jean-Jacques Bridey, rapporteur de la commission mixte paritaire présente le nouveau texte adopté et se félicite de l'accord trouvé au sein de cette commission. « Les versions du texte votées respectivement par l'Assemblée et par le Sénat n'étaient certes pas si différentes que cela. Notre démarche a abouti parce que nous avons partagé, je le répète, les mêmes ambitions » (p. 6802). La première inquiétude résidait dans la sécurisation des ressources fixées par cette LPM. Nous l'avons résolue. Le texte a été enrichi avec le renforcement du contrôle du parlement avec des bilans détaillés de l'exécution de la loi ainsi que sur l'amélioration des conditions de vie des soldats.

Une motion de rejet préalable est déposée par Jean-Luc Mélanchon et des députés du groupe La France insoumise. Bastien Lachaud défend la motion de rejet. Cette loi « est marquée par l'autoritarisme et le dogmatisme qui caractérisent la politique d'Emmanuel Macron sur tous les sujets » (p. 6803). Enfin l'adoption de l'amendement « qui modifie les règles d'échanges d'informations entre services de renseignement intérieur et extérieur touche, une fois de plus, aux libertés publiques » (p. 6804) Le rapporteur Jean-Jacques Bridey rappelle que tous ces arguments avaient été déjà développés en première lecture. Après discussion la motion n'est pas adoptée.

Une discussion générale est alors ouverte suivie du vote sur l'ensemble.

M. Fabien Lainé (Modem) votera pour, il en est de même pour Olivier Becht (UDI). Joaquim Pueyo (Nouvelle gauche) s'adressant à la ministre des armées, déclare que « Compte tenu de la démarche constructive que vous avez mise en place lors de la CMP, le groupe Nouvelle gauche votera pour l'adoption de cette loi ». (p. 6809)

M. Alexis Corbière du groupe France insoumise, votera contre car « nous estimons que cette LPM échoue à refonder stratégiquement notre doctrine militaire et va dans le mauvais sens en encourageant le commerce des armes, au détriment de nos besoins opérationnels ». Il en est de même pour M. André Chassaigne du groupe GDR. M. Philippe Chalumeau du groupe République en Marche votera pour. Charles de la Verpillère (LR) déclare s'abstenir.

L'ensemble du projet de loi est mis aux voix et adopté le 27 juin 2018 (p. 6813). La loi est promulguée le 13 juillet 2018 et publiée au JORF le 14 juillet 2018.¹⁸

Il est intéressant de noter qu'un scénario identique s'était produit en juin 2015 lors des débats concernant « le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 ». En effet les débats à l'Assemblée avaient été aussi difficiles. Les députés du groupe Les Républicains avaient déposé une motion de rejet préalable puis une motion de renvoi en commission, toutes deux rejetées. C'est le Sénat, qui à l'époque sous la direction de

2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense par Jean-Jacques Bridey député et Christian Cambon, sénateur. Assemblée nationale Rapport N°1091, Sénat, Rapport N°581, enregistré le 19 juin 2018, 82 pages. (Tableau comparatif, p.21)

¹⁶ « Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense », Texte élaboré par la Commission mixte paritaire, Assemblée nationale N°1091 et Sénat N°582, enregistré le 19 juin 2018, 145 p. Le document comprend le projet de loi, p.3 et le Rapport annexé, p.60.

¹⁷ Assemblée nationale, Séance du 27 juin 2018 in JORF N°78 A.N. (C.R.) du 28 juin 2018, pp 6802 -6813.

¹⁸ « Loi N°2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019-2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense », in JORF du 14 juillet 2018, 160 pages.

Jean-Pierre Raffarin, président de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, avait permis d'établir un consensus lors de la réunion de la commission mixte paritaire (Assemblée/Sénat) le 15 juillet 2015.¹⁹ Comme en 2015, le gouvernement Philippe ne peut compter sur une majorité au Sénat. C'est la raison pour laquelle la ministre des armées Florence Parly, a dû faire quelques concessions lors des discussions au Sénat pour permettre l'élaboration d'un consensus et l'adoption rapide d'un texte consensuel en commission paritaire mixte.

III. Le contenu de la LPM

La loi comprend 65 articles (pp. 1 à 26) ainsi qu'un Rapport annexé, (pp. 26 à 63). Elle se compose de deux grands titres : un premier titre consacré à la LPM proprement dite et un titre II qui regroupe un certain nombre de dispositions normatives intéressant la défense nationale. C'est l'analyse du Rapport annexé qui permet de mieux appréhender le contenu de la Loi de programmation militaire et de voir qu'il correspond à une mise à niveau des armées.

III.1. Le Titre I

Le Titre I intitulé « Dispositions relatives aux objectifs de défense et à la programmation financière » concernant la Loi de programmation militaire, comprend 11 articles.

L'article 1 définit les objectifs politiques de défense et de programmation financière. L'article 2 approuve le Rapport annexé et son objectif de porter l'effort financier pour la défense à 2% du produit intérieur brut (PIB) en 2023. L'article 3 fixe l'effort financier à 197,87 milliards d'euros pour la période 2019-2023, se répartissant de la façon suivante : 35,9 milliards en 2019, 37,6 en 2020, 39,3 en 2021, 41 en 2022 et 44 en 2023. Cela représente une hausse de 8,1 milliards en fin de programmation.

L'article 4 prévoit une prévision annuelle pour financer les opérations extérieures (Opex) et les missions intérieures pour un montant de 5,250 milliards se décomposant ainsi : 850 millions en 2019 puis 1.100 millions pour les quatre années suivantes. Il est prévu que les surcoûts nets, non couverts par cette provision, font l'objet d'un financement interministériel.

Un bilan opérationnel et financier est prévu chaque année pour les opérations extérieures en cours devant le parlement avant le 30 juin.

L'Article 5 prévoit des crédits supplémentaires, en cas de hausse des prix des carburants, pour couvrir l'activité opérationnelle des forces.

L'article 6 concerne les effectifs du ministère des armées. Les effectifs globaux, civils et militaires (ne sont pas compris les volontaires du service militaire volontaires et les apprentis) s'élèveront à 271.936 temps pleins en 2023 à la fin de la LPM et à 274.936 en 2025. Cela représente une augmentation nette des effectifs de 3.000 emplois temps plein pour la période de 5 ans. La hausse est modérée au début, 450 emplois en 2019, 300 en 2020 et 2021 puis 450 en 2022 et brutalement 1.500 en 2023. Enfin ce sont 3.000 emplois temps plein qui devraient être créés les deux années suivantes, en 2024 et 2025.

L'article 7 prévoit une actualisation de la loi avant la fin de l'année 2021, afin de consolider la trajectoire financière et l'évolution des effectifs jusqu'en 2025.

L'Article 8 prévoit d'exclure les crédits de la Défense du champ d'application de l'article 17 de la loi N° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques

¹⁹ Voir Patrice Buffotot, « L'actualisation de la loi de programmation militaire pour les années 2015 à 2019 ; une nécessité » in *Défense & Stratégie* N° 38, Automne 2015, pp. 55 à 61.

pour les années 2018 à 2022. C'est suite à l'insistance des sénateurs que cet article a été accepté par le gouvernement.

Les trois articles 9 à 11 sont relatifs au contrôle parlementaire de l'exécution de la loi de programmation. L'article 9 fixe les missions des commissions permanentes (finances et défense) de l'Assemblée nationale et du Sénat.

L'article 10 prévoit que le ministre des armées présente chaque année, avant le 15 avril et le 15 septembre, un bilan de l'exécution de la programmation militaire, tant l'exécution des crédits programmés, que la mise en œuvre de l'équipement des forces.

Enfin l'article 11 précise que le ministre des armées présente aux présidents des commissions (finances et défense) de l'Assemblée et du Sénat, avant le 30 juin de chaque année les enjeux et les principales évolutions de la programmation budgétaire ministérielle.

Il est à noter que cette loi de programmation militaire est la seule à porter sur une période aussi longue de sept années, de 2019 à 2025. La durée moyenne est de 6 ans. (Voir *in fine* le tableau des LPM) Enfin autre caractéristique, elle ne prévoit le financement que sur cinq ans, de 2019 à 2023 (Article 3) Le financement des deux dernières années sera déterminé lors de la révision de la LPM prévue à la fin de l'année 2021 (article 7).

III.2. Le Titre II

Le Titre II regroupe des « Dispositions normatives intéressant la défense nationale » (articles 12 à 65) soit un total de 53 articles qui relèvent de la défense sur une multitude de sujets. L'habitude est désormais prise d'inscrire dans la LPM des articles qui n'ont aucun rapport avec la loi de programmation. C'est une pratique devenue courante d'utiliser ce que l'on appelle les « cavaliers législatifs ». Ces articles concernent par exemple des dispositions relatives aux ressources humaines, à l'élections des militaires aux scrutins locaux, aux mesures relatives à la cyber défense, au contrôle parlementaire du renseignement, à des mesures de simplification et des dispositions diverses et finales, articles qui modifient certaines lois et notamment le code de défense. Certains articles sont par ailleurs difficilement lisibles car il faut se reporter à l'ancienne rédaction de l'article modifié. Citons par exemple l'article 33 qui modifie le code électoral concernant les dispositions relatives à l'élection de militaires aux scrutins locaux (pp. 9-10) ou l'article 64, qui modifie à la fois le code des communes de la Nouvelle Calédonie, mais aussi celui de la défense, de l'environnement et du code électoral (pp. 23 à 26).

III.3. Le Rapport annexé

C'est l'analyse de ce Rapport qui permet de mieux appréhender le contenu de la Loi de programmation militaire.

L'ambition fixée à nos armées par la Revue stratégique à l'horizon 2030 doit « permettre aux armées de disposer des capacités opérationnelles indispensables à la garantie de notre souveraineté et de notre autonomie stratégique ». L'ambition 2030 a pour objectif de consolider les cinq fonctions stratégiques et de porter un effort spécifique pour les deux fonctions « connaissance et anticipation » et « préventions ». Cette ambition se décline en contrats opérationnels, dont dépend le « format » des armées. La LMP y ajoute la prise en compte de la dimension humaine.

III.3.1. Les fonctions de l'ambition 2030

III.3.1.1. La fonction « connaissance et anticipation »

L'effort consiste en premier, à renforcer la fonction « renseignement » (§2.1.1.1). Pour cela il est prévu d'augmenter les effectifs dans le renseignement de 1.500 emplois temps plein pour 2025 ainsi que l'achat d'équipements, à savoir 3 avions de reconnaissance stratégique, un navire de surveillance et de reconnaissance, des systèmes spatiaux d'écoute (CERES) et d'observations (MUSIS)

Enfin les moyens du ministère des armées pour développer la prospective stratégique seront renforcés en lien avec le monde universitaire et les instituts de recherche. (p. 31)

III.3.1.2. La fonction « prévention »

La seconde fonction, la « prévention » (§ 2.1.1.2) est importante pour la gestion des crises. Elle repose sur le réseau de bases opérationnelles avancées (Côte d'Ivoire, Djibouti, Emirats arabes unis) et les pôles opérationnels de coopération (Gabon et Sénégal). Les effectifs seront renforcés de 300 emplois notamment au profit des soutiens et des infrastructures modernisées. Les capacités de formation et d'entraînement des militaires des nations partenaires seront accrues (de 20 à 30.000 stagiaires par an). A cela s'ajoute le déploiement d'unités aériennes et navales

Les trois autres fonctions – « dissuasion », « intervention » et « protection » – seront consolidées.

III.3.1.3. La fonction « dissuasion » (§ 2.1.2.1)

La LPM prévoit le maintien sur le long terme de la dissuasion nucléaire qui reste « la clé de voûte de la stratégie de défense...Elle permet à la France de préserver ses intérêts vitaux contre toute agression d'origine étatique, d'où qu'elle vienne et quelle qu'en soit la forme ».

La loi prévoit la modernisation des deux composantes (océanique et aéroportée) des forces nucléaires. Pour la composante océanique, un nouveau missile M51.3 sera mis en service et une nouvelle version sera étudiée. Les travaux de conception d'un SNLE de troisième génération seront lancés. La modernisation de la composante aérienne sera poursuivie avec l'avion Rafale et le ravitailleur en vol MRTT. La poursuite du programme de simulation avec le laser mégajoule (LMJ), la radiographie des armes et les moyens de calculs numériques devront permettre l'adaptation des armes et d'assurer leur efficacité et leur sécurité. La coopération franco-britannique dans le cadre du programme Teutatès, se poursuivra. (§ 3.2.2)

III.3.1.4. La fonction « protection » (§ 2.1.2.2)

La garantie de l'intégrité du territoire doit être assurée en permanence par les trois armées, aussi bien dans les domaines aérien, maritime que terrestre. Les forces terrestres doivent être capable d'aligner jusqu'à 10.000 hommes pendant un mois pour mettre en place une posture de protection terrestre face à la menace terroriste. Enfin, les armées doivent être capables de réagir à des menaces cybernétiques afin d'assurer la continuité des grandes fonctions vitales de la Nation.

III.3.1.5. La fonction « intervention » (2.1.2.3)

C'est la fonction la plus développée, en effet elle tient une place importante dans la politique française. La LPM précise bien que « La France doit continuer de disposer d'une

capacité autonome dans le monde ». Le contrat fixé aux armées est de pouvoir intervenir sur trois théâtres simultanément, « afin d'assumer les responsabilités de la France dans l'espace euro-méditerranéen ou en Afrique, de respecter les accords de défense et de défense collective et de mettre en œuvre des partenariats stratégiques ».

Ce sont les contrats opérationnels qui vont fixer les moyens de ces forces d'intervention.

III.3.2. L'« Ambition 2030 » se décline en contrats opérationnels (§ 2.2.)

Les armées françaises devront pourvoir être engagées simultanément sur trois théâtres d'opérations dans la durée, assumer le rôle de Nation cadre sur un théâtre et apporter une contribution majeure au sein d'une coalition.

Cela se traduit en terme de moyens par un état-major interarmées de niveau stratégique, un état-major de niveau opératif, une brigade interarmée (6 à 7.000 hommes comprenant 4 groupements tactiques interarmes), un porte-avions avec son groupe aérien, 1 ou 2 bâtiments de projection et de commandement (BPC), 6 frégates, 1 SNA, 2 à 3 bases aériennes projetées avec un poste de commandement air, 14 avions de chasse, 4 avions MRTT (ravitailleurs), 6 drones, 1 à 2 avions de guerre électronique, 7 avions légers de surveillance (ALSR) et deux groupements de forces spéciales avec leurs avions de transport tactique et leurs hélicoptères.

Les armées doivent être capables de mener aussi, sur un théâtre d'opération unique et dans le cadre d'une coalition, une opération de coercition dans un contexte de combats de haute intensité. Elles doivent pour cela déployer un état-major interarmées de niveau stratégique, un état-major de niveau opératif, une capacité de commandement terrestre de niveau de corps d'armée pour assurer la responsabilité de Nation cadre, aligner jusqu'à 2 brigades interarmes avec 15.000 hommes, un millier de véhicules de combat dont 140 chars *Leclerc*, 64 hélicoptères, 45 canons *Caesar*. A cela s'ajoute un commandement d'opérations aériennes avec 45 avions de chasse maximum, 9 avions de transport stratégique, 16 avions de transport tactique, 4 drones armés et 4 avions légers de surveillance et de reconnaissance, 2 à 3 bases aériennes projetées, un commandement de force navale avec un porte-avions, 2 BPC, 8 frégates 2 SNA, 5 avions de patrouille maritime, des forces spéciales et une composante « cyber ».

A l'échelon national les armées doivent maintenir une force d'urgence de 5.000 hommes en alerte permanente, qui constitue la réserve pour constituer une force interarmées de réaction immédiate (FIRI) de 2.300 hommes, projetable à 3.000 km du territoire national dans un délai de 7 jours. Cette FIRI est composée de forces spéciales, d'un groupement tactique interarmes de 1.500 hommes avec blindés et hélicoptères, d'une composante aérienne forte d'une dizaine d'avions de chasse, d'aéronefs de renseignement, d'avions de patrouille maritime ainsi que d'hélicoptères de manœuvre, d'une composante marine composée d'un Bâtiment de Projection et de Commandement (BPC) et pouvant comprendre des frégates, des pétroliers ravitailleurs et des sous-marins. Cette force peut être le cas échéant renforcée à hauteur de 5.000 hommes en 30 jours.

III.3.3. Le format des armées, dimensionné en fonction des contrats opérationnels (§ 2.2)

III.3.3.1. Les forces terrestres

Les forces terrestres auront un volume de 77.000 hommes avec un état-major de commandement de niveau corps d'armée (CRR-FR), une force interarmes SCORPION à deux divisions comprenant pour l'ensemble 6 brigades interarmes constituées de trois composantes complémentaires (blindée, médiane et légère), 1 brigade d'aéro-combat ainsi que la brigade franco-allemande. A l'horizon 2030, cette force disposera de 200 chars de combat *Leclerc*, 300 blindés médians (150 *AMX 10RC* et 150 *Jaguar*), 3.599 véhicules modulaires et de combat (1.545 *VAB*, 936 *Griffon*, 489 *VBMR* légers, et 629 *VBCI*), 147 hélicoptères de reconnaissance et d'attaque (67 *Tigre* et 80 *Gazelle*), 115 hélicoptères de manœuvre et d'attaque (70 *NH 90*, 11 *Puma* ; 26 *Cougar* et 8 *Caracal*), 109 canons de 155 mm *CAESAR*, 13 lance-roquettes unitaire (LRU), 7.000 véhicules de mobilité tactique, 3 systèmes de drones tactiques (SDT) soit une trentaine de drone tactiques.

Des études seront lancées pour préparer le remplacement du char *Leclerc*, dans le cadre d'une coopération européenne, notamment franco-allemande. (§ 3.2.1.1)

III.3.3.2. Les forces navales

Les forces navales s'articuleront autour des 4 SNLE, des 6 SNA, du porte-avions nucléaire (PAN) *Charles de Gaulle* et de son groupe aérien composé de 40 avions de chasse, 3 avions de guet aérien embarqués ; elles comprendront 18 avions de patrouille maritime, 15 frégates, 3 BPC, 4 pétroliers ravitailleurs, 27 hélicoptères de lutte anti sous-marine, 49 hélicoptères d'éclairage, 15 drones, et 19 patrouilleurs. Les forces spéciales de la marine seront composées de 5 commandos de combat et 2 commandos d'appui spécial. La LPM prévoit la livraison des 3 dernières frégates multi missions (FREMM) et de 2 frégates de taille intermédiaire (FTI) ainsi que 3 frégates légères de type *Lafayette*.

Les 4 premiers sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) de type *Barracuda* seront livrés et pourront mettre en œuvre le missile de croisière naval (MdCN). Cela permettra le retrait de quatre SNA de type *Rubis*. La flotte sera composée de 2 SNA *Rubis* et de 4 *Barracuda*.

Ce sont 2 bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers (BSAH), 6 patrouilleurs outre-mer, 2 bâtiments de surveillance et d'intervention (BATSIMAR) pour les façades métropolitaines qui seront livrés. La marine pourra aligner 19 patrouilleurs en 2030 pour la surveillance des côtes. (§3.2.1.2)

Il est prévu la révision de 18 avions de patrouille maritime ATL2 et des études seront lancées pour le remplacer par un nouvel appareil (Patmar du futur).

Des études seront initiées pour définir les modalités de réalisation d'un nouveau porte-avions ainsi que de pétroliers ravitailleurs (Flotlog) pour garantir un soutien des groupes d'action navale. Les deux premiers doivent être livrés en 2025.

III.3.3.3 Les forces aériennes

Les forces aériennes mettront en œuvre un commandement des opérations aériennes, (SCCOA) avec 253 avions de combat en parc dont 171 avions de chasse polyvalents *Rafale*, 53 avions de transport tactique *A400M*, 4 avions de détection et de contrôle aérien, 15 avions ravitailleurs multi rôles (MRTT), 40 hélicoptères légers, 36 hélicoptères de manœuvre, 8 systèmes de drones de surveillance, 8 avions légers de surveillance et de reconnaissance (ALSR), 3 avions de renseignement de guerre électronique et 8 système sol-air de moyenne portée.

La LPM permettra la livraison de 55 *Mirage 2000D* rénovés et de 28 exemplaires de *Rafale* de 2022 à 2024. Une commande de 30 autres appareils *Rafale* sera passée en 2023

pour une livraison avant 2030. La flotte de ravitaillement en vol sera modernisée avec la livraison de 12 appareils d'ici 2025. La flotte de transport tactique recevra 11 avions *Atlas A400M* et 2 *C-130-J* en 2019. Le remplacement des *C-130H* sera initié en 2030. Enfin 12 hélicoptères seront commandés en 2023 pour remplacer les anciens hélicoptères *PUMA*.

Des études seront menées sur le système de combat aérien futur (SCAF) dans le cadre d'une coopération. Il doit permettre de conserver la supériorité aérienne et de conduire des opérations depuis la troisième dimension à l'horizon 2040. (§ 3.2.1.3)

III.3.4. La dimension humaine prise en compte (§ 3.1)

La LPM met l'accent sur la formation, l'entraînement, la préparation opérationnelle, l'équipement individuel des soldats, l'amélioration de leur quotidien, de leurs conditions de vie et de travail. Dans le jargon bureaucratique, elle devient une « LPM à hauteur d'homme ».

Il est prévu aussi, de garantir un niveau de disponibilité des matériels des armées (3.1.1.2) par une augmentation des crédits d'entretien programmé du matériel (EPM) pour 4,4 millions d'euros par an ainsi qu'une réforme de l'organisation du maintien en condition opérationnelle (MCO). Cette réforme a pour but d'augmenter la disponibilité des matériels dont les taux avaient chuté ces dernières années. C'est un facteur clé, pour l'efficacité des armées et aussi un élément important pour le moral du personnel et l'attractivité du métier.

Les normes d'activité annuelle pour les forces ont été revues à la hausse. Ainsi les heures de vol d'un pilote de chasse seront de 180 heures et celles des pilotes d'hélicoptère de 200 heures par exemple.

Le ministère de la défense se doit d'attirer et surtout de fidéliser les compétences ce qui nécessite la mise en place d'une « gestion dynamique des recrutements et des parcours professionnels ainsi qu'une structure de rémunération attractive » (§ 3.1.3.2)

La LPM prévoit une augmentation de 6.000 postes sur la période 2019 à 2025. Ces effectifs se répartissent en 3.000 postes pour les quatre premières années de 2019 à 2023) puis en 3.000 autres, lors des deux dernières années (2024-2025). Cette hausse des effectifs servira à consolider les domaines du renseignement, de la cyber défense et le reste pour la sécurité et la protection du ministère et le soutien aux forces, notamment le service de santé des armées.

La réserve (§3.14.1) bénéficie d'un budget spécifique de 200 millions pour maintenir un objectif de 40.000 réservistes pour un emploi de 37 jours par an. Les anciens militaires d'active sont soumis à l'obligation de disponibilité pendant 5 ans. Cela représente un réservoir de force de 60.000 hommes.

III.4. Une mise à niveau des armées

Le tableau ci-après donne les livraisons des principaux équipements pour la période de la LPM à savoir de 2019 à 2025 avec comme horizon les objectifs fixés pour 2030.

On constate que la LPM remet à niveau les armées dans le domaine de l'équipement conventionnel en modernisant certains matériels vieillissants et en livrant de nouveaux équipements. Si l'on prend l'exemple de l'armée de terre, c'est l'ensemble des véhicules de combat qui seront remplacés. Sur les 200 chars *Leclerc* en parc, 150 seront rénovés. Les chars légers AMX 10 RC et les ERC-90 *Sagaie* seront remplacés par 150 Engins Blindés de Reconnaissance et de Combat *Jaguar* (EBCR). Ce sont 1.622 véhicules blindés multi rôles (VBMR) *Griffon* qui remplaceront les anciens véhicules de l'avant blindé (VAB), notamment pour le transport des troupes. Ce sont 730 Véhicules blindés légers (VBL) *Panhard* pour la reconnaissance qui seront livrés.

Enfin concernant l'armement individuel du futur (AIF), 93.000 exemplaires seront livrés d'ici 2025. Les combattants recevront 1.950 missiles de moyenne portée (MMP)

L'armée de l'air aura un renouvellement complet de sa flotte d'avions ravitailleurs composé de 18 avions A330. La flotte de combat verra la modernisation de 55 *Mirage 2000D* et recevra 28 *Rafale* qui passeront de 143 à 171 exemplaires. En revanche on constate un effort insuffisant dans la modernisation de l'aviation de transport. Le volume de la flotte aérienne paraît sous dimensionné par rapport aux missions de projection de plus en plus nombreuses, notamment en Afrique. En effet l'objectif pour 2030 est de mettre en ligne 53 appareils composés d'avions Airbus *A400M Atlas* et des *C130J Super Hercules*. Durant la période 2019 à 2025, il ne sera livré que 29 appareils, (25 *A400M* et 4 *C130J*). Malgré une modernisation indéniable de la flotte aérienne de transport, elle pourrait connaître de fortes tensions si le nombre d'opérations se poursuit au rythme actuel. Il faudrait dans ce cas, « louer » des appareils étrangers pour remplir des missions urgentes comme cela a déjà été le cas avec la location d'avions russes Antonov *AN-124*. « Un oligopole formé de trois compagnies règne sur l'accès aux Antonov, ce qui signifie que nos projections vers les théâtres extérieurs en sont totalement dépendantes » déclare le député François Cornut-Gentille, rapporteur spécial devant les députés de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire le 28 mars 2017.²⁰ A cela s'ajoute le coût exorbitant de ces locations.

La marine nationale modernise 3 frégates de type *La Fayette* et recevra la livraison de 5 nouvelles frégates (2 frégates de taille intermédiaire, 2 frégates de défense anti aérienne et 1 frégate de lutte anti sous marine). Un effort est amorcé pour la mise en place de patrouilleurs du futur pour la défense des côtes avec la commande de 9 navires. La cible pour 2030 étant de 19 navires. On peut se demander si le nombre de frégates est suffisant pour assurer une présence crédible de la Marine nationale notamment dans le Pacifique. Nicolas Baverez nous affirme qu'« une nouvelle guerre froide s'engage dont l'enjeu est le contrôle du Pacifique » et qu'« une véritable course aux armements est engagée qui devrait voir les dépenses de l'Asie-Pacifique dépasser celle des Etats-Unis en 2029 »²¹

Dans le domaine du spatial, ce sont 2 satellites d'observation et 1 satellite de communication *CERES* qui seront livrés. Dans le domaine des drones, l'effort semble insuffisant. En effet seront livrés 3 systèmes et 9 vecteurs du Drone *Male* et dans le domaine des drones tactiques, 3 systèmes et 10 vecteurs, d'autant plus que la France est impliquée dans de nombreuses interventions et que les vecteurs peuvent être endommagés et parfois détruits.

Un effort indéniable a été programmé par cette LPM pour moderniser les équipements des trois armées et leur permettre ainsi d'assurer leurs missions avec des équipements performants. Mais il faut bien comprendre que cette modernisation ne changera pas le format des armées. Cela implique d'utiliser cet outil militaire dans la limite de ses capacités. Si l'on veut l'utiliser davantage, il faudra revoir son format à la hausse mais dans ce cas il faudra augmenter le budget de la défense et dépasser l'objectif des 2 % du PIB. A cela s'ajoute l'arrivée de nouveaux systèmes d'armes de plus en plus coûteux. La France pourra-t-elle à l'avenir, les développer seule ? C'est le cas par exemple de l'avion du futur, le remplaçant du *Rafale*. Des choix politiques et financiers importants vont se poser pour l'après 2030.

²⁰ Assemblée Nationale, Session 2016-2017, Commission des finances, Compte rendu N° 64, séance du 28 mars 2017, p. 4.

²¹ Nicolas Baverez, « La nouvelle bataille du Pacifique » in *Le Figaro* du 26 novembre 2018, p. 25.

Les livraisons des principaux équipements au cours de la LPM(2019-2025)²²

Equipements	Ambition 2030	En parc fin 2019	Parc fin 2021	Parc fin 2025	Livraisons 2019-2025
Espace					
Satellites observation		1	3	3	2
Ecoute spatiale	Ceres	0	1	1	1
Drones Male	8 systèmes ²³ 24 vecteurs	2/6	4/12	5/15	3/9
Drones tactiques	5 systèmes 28 vecteurs	0/0	2/14	3/20	3/20
Armée de Terre					
Chars Leclerc rénové	200	0	7	122	122
Engin Blindé de Reconnaissance et de Combat Jaguar	300	0	20	150	150
VBMR Griffon	1 872	3	3398	936	933
VBMR Léger	978	0	101	489	489
VBMR léger d'appui Serval	1 060	0	0	200	200
VBL régénérés Panhard	800	3	253	733	730
VLFS Véhicules légers des forces spéciales	241	0	140	241	241
VLFS Véhicules lourds des forces spéciales	202	25	80	202	177
Poids lourds 4-6 tonnes	7 000	0	0	80	80
Véhicule	300	0	60	300	300

²² Tableau établi à partir du tableau « Parcs et équipements et livraisons des principaux équipements » dans la Loi N° 2018-807 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 » in *JORF* N° 161 du 14 juillet 2018, pp. 49 à 51

²³ Chaque système de lancement peut lancer plusieurs vecteurs (drones).

fordier largable	aéro					
VLPT (Véhicule tactique polyvalent)	léger	2 333	0	0	comman nde	sur la période
VLTP protégé	non	4 983	1 000	3 500	4 983	3 983
Arme individuelle futur (AIF)	du	117 000	21 340	53 340	93 340	72 000
Canon CASEAR		109	77	77	109	32
Armée de l'air						
ATL2 rénovés Atlantique2		18	0	6	18	18
MRTT Air bus A330 ravitaillement		15	1	6	18	18
Rafale (air et marine)		225 185+40	143	143	171	28
Mirage 2000D renové		55	0	16	55	55
A400 M		Cible globale de	14	17	25	11
C130J		53 avions	2	4	4	2
AVISMAR Surveillance maritime		13	0	0	3	3
Tigre transformé en HAD (appui/protection)		67	32	48	67	35
NH 90 TTH (transport)		74	36	55	70	34
NH 90 NFH (Assaut)		27	22	27	27	5
Marine						
Prolongation des Frégates « La Fayette »		3	0	1	3	3
FTI Frégate de taille intermédiaire		5	0	0	2	2
Frégate multimissions défense aérienne (FREMM DA)		2	0	1	2	2
Frégate		6	5	6	6	1

Multimissions Anti sous marine (FREMM ASM)					
FLOTLOG Pétroliers	4	0	0	2	2
SNA Barracuda	6	0	2	4	4
Patrouilleur du futur	19	2	3	11	9

IV. Déjà des inquiétudes sur la réalisation de la LPM 2019-2025

Bercy a réalisé régulièrement des coupes dans les crédits militaires, lors des lois budgétaires. Le bilan de l'exécution de la dernière LPM (2014- 2019) en est une excellente illustration. Le vote de la LPM (2019-2025) soulève la question de la bonne exécution de la LPM. On peut craindre que seule une situation économique favorable permette d'éviter la continuation de ces pratiques.

IV.1. Les leçons de l'exécution de la LPM 2014-2019

La commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale a décidé le 12 septembre 2017 la création d'une mission d'information sur l'exécution de la loi de programmation militaire 2014-2019, « afin de disposer d'un bilan complet avant de commencer l'examen d'une nouvelle loi de programmation pour les années 2019 à 2025 ».²⁴

Les rapporteurs ont dépassé une approche seulement juridique et financière pour aborder « les conséquences des dépenses effectivement consenties sur les commandes et les livraisons d'équipements mais aussi sur les ressources humaines et le moral des personnels du ministère des Armées, ainsi que sur l'efficacité opérationnelle. » (p. 7)

Le rapport ne peut que constater que « depuis 1985, excepté entre 2003 et 2007, les lois de finances initiales (LFI) s'écartent de plus en plus souvent de la programmation ».²⁵ La cause de ces écarts, sauf aléas comme la crise de 2008, réside toujours dans « l'inadéquation de la ressource budgétaire avec les ambitions affichées » (p. 11)

La conséquence de cette mauvaise exécution des LPM est de provoquer « un environnement instable pour les industries de défense, privées de la visibilité nécessaire à leurs investissements » ce qui entraîne des surcoûts importants pour l'état. (p. 13)

A ces écarts entre la LFI et la LPM, s'ajoutent les écarts entre la LFI et son exécution ce qui peut nous faire douter de « la capacité du Gouvernement à élaborer un budget sincère et à gérer les aléas en cours d'année ». Le rapport prend les exemples de la maîtrise de la masse

²⁴ Assemblée nationale, Rapport d'information N° 718 sur « l'exécution de la loi de programmation militaire 2014-2019 » présenté par les députés François André et Joaquim Pueyo, au nom de la Commission de la défense nationale, enregistré le 22 février 2018. 136 p.

²⁵ Voir Patrice Buffotot, « Les Lois de programmation militaire en France : un demi-siècle de programmation », in PSEI, N°4, 15 juillet 2016. URL: <http://revel.unice.fr/psei/index.html?>

salariale du ministère des armées, des surcoûts des Opex, des prévisions de recettes ou de la sous budgétisation de certains postes de dépense comme les surcoûts des OPEX. (p. 13)

Pour le rapporteur ces retards successifs dans l'exécution des LPM successives posent « sur le long terme, la question de la soutenabilité du modèle d'armée ». (p. 14) La France, à la différence de la Grande-Bretagne, qui a fait le choix de renoncer à certaines capacités, a décidé de n'abandonner aucun programme majeur afin de préserver la cohérence opérationnelle ainsi que l'outil industriel. (p. 18)

Le rapporteur constate « entre les dispositions de la LPM et les crédits effectivement versés entre 2014 et 2017, un déficit total de 2,1 milliards d'euros ». (p.33) Cela s'est traduit comme à chaque fois par une baisse des cibles ou un étalement des livraisons avec comme conséquences une hausse des coûts unitaires et parfois du coût du programme. Il cite deux exemples. Le premier est celui de la réduction des cibles pour les hélicoptères *NH-90*, initialement de 160 appareils, à 95 en 2003, ce qui a engendré un coût de 147 millions d'euros (p. 35) Le second est l'étalement des livraisons au-delà de 2019, des frégates *FREMM*, des sous-marins *Barracuda* et des avions de transport *A400M*, qui aura coûté 1,7 milliards d'euros (p. 36). A cela s'ajoutent les intérêts moratoires payés aux industriels à cause des ruptures de paiement en fin d'année du fait du « gel » budgétaire. Ainsi le montant total des intérêts moratoires payés de 2009 à 2017, s'élève à 207 millions d'euros » (p. 36).

L'objet de la seconde partie du rapport est de donner un certain nombre de recommandations pour limiter les risques dans l'exécution de la prochaine LPM.

Cela fait des années que l'on a toujours sous-estimé le coût des opérations extérieures (et intérieures depuis 2015) qui a doublé en à peine dix ans. Ainsi les « dommages de guerre », que sont les matériels détruits ou endommagés au cours des opérations s'élèvent 53,4 millions depuis 2014 (p. 46). Il ne faut donc pas retenir des hypothèses optimistes concernant le coût des opérations.

Concernant les grands programmes d'armement, une « bosse » s'est constituée pendant la période 2009-2014 à cause de l'accumulation de « restes-à-payer », qui s'élèvent en 2018 à 52,2 milliards d'euros (sur les 120 milliards des restes-à-payer de l'ensemble du budget, somme qui représente cinq années d'investissements du ministère des Armées (p. 49). C'est pour cette raison que la hausse prévue du budget de la défense va permettre d'éviter « un effet de ciseaux à partir de 2019, notamment au moment de la relance des investissements pour la modernisation de la dissuasion nucléaire » (p. 49). En effet la modernisation de la force de dissuasion arrive juste au moment de l'effort effectué pour l'ensemble des armées. La hausse des crédits permet de financer à la fois la dissuasion et les forces conventionnelles.

Il faut prendre en compte la hausse du maintien en condition opérationnelle (MCO) qui représentait en 2014, 15 % du budget de la défense. Cette hausse est provoquée non seulement par le vieillissement des matériels mais aussi par les nouveaux matériels, plus fragiles (p. 51).

Le rapport insiste sur les petits équipements du soldat longtemps négligés ainsi que sur « les conditions de vie dont le logement, l'hébergement, le niveau des rémunérations et la conciliation vie privée – vie professionnelle (qui) ressortent comme les premières sources d'insatisfaction » et ont des conséquences négatives sur le moral des troupes (p. 53). Les investissements dans l'infrastructure de vie des militaires ont été longtemps la variable d'ajustement du budget des armées et de nombreux bâtiments doivent être rénovés. Le rapport demande donc à la ministre des Armées de s'engager pour « une programmation sincère et soutenable » (p. 61) en augmentant les provisions pour les surcoûts des OPEX, de limiter les ressources exceptionnelles, d'adopter des programmes d'armements aux ambitions atteignables et réalisables (p. 65). La priorité devra être donnée à un rééquilibrage en faveur des soutiens des trois armées en renforçant le Maintien en Condition Opérationnelle avec plus de crédits et en poursuivant la modernisation de l'organisation (SCA et BdD) (p. 66).

On constate que le ministère des Armées a tenu compte en partie de ces recommandations. Il faut ajouter qu'il a été poussé par les députés et les sénateurs qui ont fait pression en déposant des amendements, notamment en faveur de tout ce qui concerne la condition des militaires.

IV.2. Les inquiétudes sur le financement de la LPM

C'est le député du groupe les Républicains, François Cornut-Gentille, rapporteur de la commission des finances, qui a soulevé le lièvre de la suppression de la solidarité interministérielle pour la prise en charge du surcoût du financement des opérations extérieures (OPEX) et des missions intérieures (MISSINT) pour l'année 2018 lors de la discussion du « Projet de loi de finances rectificative 2018 » qui a été présenté le 7 novembre en conseil des ministres.²⁶

En effet si la provision pour le financement des opérations extérieures et des missions intérieures a été portée à 650 millions d'euros pour 2018 au lieu de 450 millions en 2017 et à 100 millions d'euros pour la masse salariale au lieu de 41 millions, (soit 750 millions), le total des dépenses estimées pour l'exercice en cours, s'élève à 1,37 milliard (pour un budget total de 34,2 milliards). Il manquerait 620 millions d'euros pour boucler le budget de la mission Défense. Or la solidarité interministérielle ne jouera pas pour le budget 2018 malgré l'article 4 de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 qui le prévoit. Le gouvernement décide d'annuler 404 millions sur le programme *Equiperment des forces* pour financer les surcoûts des dépenses liées aux OPEX et MISSINT. Il est prévu le redéploiement de 155 millions non utilisés dans les dépenses de personnels et de prélever 319 millions sur le programme « *Equiperment des forces*. Le rapporteur général, Joël Giraud précise bien que « ces annulations de crédits donneront lieu à un report des commandes prévues sur le prochain exercice ». ²⁷ Enfin un reliquat évalué à 200 millions de la réserve de précaution qui sert à payer les investissements serait disponible pour la mission Défense. La conséquence, explique Nathalie Guibert du *Monde*, c'est que « la direction générale de l'armement devrait donc se trouver en toute fin d'année dans la situation de reporter sur 2019 de nouvelles charges des programmes d'équipements, une mécanique acrobatique car Bercy impose aux ministères de limiter ces 'restes à payer' ». Elle rappelle que c'est sur ce sujet des OPEX et d'annulations de crédits qu'avait eu lieu la démission du chef d'état-major Pierre de Villiers en juillet 2017. Elle constate que ces annulations de crédits « ne viennent pas rassurer les acteurs de la défense usés par les batailles budgétaires ». ²⁸

Devant la tournure du débat, la ministre des armées Florence Parly a dû intervenir en publiant un article dans *Le Figaro* pour « rétablir les faits ». ²⁹ Elle y dénonce « une polémique aussi frénétique que vaine ». Pour elle la question est simple : ce sont « 400 millions d'euros redéployés pour assurer un financement complémentaire des opérations extérieures (Opex). Et

²⁶ « Projet de loi de finances rectificative pour 2018 », N°1371, renvoyé à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire au nom de M. Edouard Philippe, Premier ministre, Enregistré à l'Assemblée le 7 novembre 2018. 139 p.

²⁷ Voir le Rapport N°1395 sur « le projet de loi de finances rectificative pour 2018 » par M. Joël Giraud, Rapporteur général de la commission des finances, enregistré le 9 novembre 2018. Voir dans l'exposé du rapporteur le paragraphe « financement des surcoûts des opérations extérieures (Opex) et des missions intérieures (Missint) par la mission Défense, pp. 37-38.

²⁸ Nathalie Guibert, « Budget des armées : la défense privée de la solidarité entre ministères », in *Le Monde* du 8 novembre 2018

²⁹ Florence Parly, « Budget des armées françaises : rétablir les faits » in *Le Figaro* du 13 novembre 2018

cela, grâce à un budget sincère, à une gestion rigoureuse des moyens accordés à notre ministère et grâce à une maîtrise des surcoûts des OPEX ». D'après la ministre des Armées « Ces redéploiements n'auront aucune conséquence sur les commandes et les livraisons de matériels au profit des Armées ! ». En conclusion, elle dénonce « les grincheux d'aujourd'hui qui sont les faucheurs d'hier ». Pour elle, ce sont en effet les mêmes qui ont opéré des coupes claires dans le budget de la défense, il y a une dizaine d'année.

Michel Cabirol du quotidien *La Tribune* publie le lendemain un entretien avec le député républicain François Cornut-Gentille qui avait dénoncé ce procédé. Il estime que si « la LPM avait pourtant rétabli en grande partie une certaine confiance avec les armées et avec le parlement », cette encoche avant la première année, « c'est quand même très perturbant pour l'avenir ».³⁰ L'annulation des 400 millions d'euros de crédits budgétaires pour 2018 correspond à une partie de la réserve de précaution qui permet au ministère de payer les factures de fin d'année, ce qui veut dire « que le report de charge va exploser ». Pour lui « la LPM part désormais dans des conditions difficiles » car toucher à la réserve de précaution et supprimer la solidarité interministérielle « réduit en réalité considérablement la hausse du budget des armées (1,7 milliards d'euros en 2019) telle qu'elle a été annoncée ».

Lors des débats à l'Assemblée nationale concernant le PLFR le lundi 12 novembre, le président de la Commission des finances, Eric Woerth, déclare au sujet de la prise en charge du financement des surcoûts des OPEX par le ministère des armées « Non seulement vous ne respectez pas les traités (il s'agit du TSCG avec l'UE), comme je l'ai montré, mais vous ne respectez pas non plus la loi de programmation militaire : c'est pour nous un autre sujet de préoccupation ».³¹

Le député Cornut-Gentille dépose l'amendement N°89 proposant le retour au financement interministériel des surcoûts des OPEX. Ce dernier est débattu en deuxième séance le 12 novembre 2018.³² Il le défend en expliquant que : « L'enjeu du présent amendement ne consiste pas seulement à essayer de défendre quelques centaines de millions d'euros – ce qui n'est pas rien pour nos armées, qui vont les perdre. Au-delà de cet aspect technique et financier, je pense que l'enjeu est vraiment moral et politique : cette majorité est-elle tout de même capable de respecter certaines choses ? » Et d'ajouter : « Premièrement, va-t-elle respecter la loi ? Je rappelle que deux lois de programmation militaire ont affirmé et réaffirmé le principe du financement interministériel des OPEX. Je me tourne vers mes collègues de la majorité, qui regardent ailleurs : mes chers amis, vous avez voté il y a moins de six mois le maintien du financement interministériel. Il y va de votre crédibilité : allez-vous laisser bafouer ce soir le principe que vous avez réaffirmé il y a peu ? J'attends votre réponse. Croyez bien qu'elle intéressera les militaires. Deuxièmement, qu'en est-il du respect de la parole publique ? ». ³³ D'autres amendements allant dans le même sens (N° 214, N° 232, N° 239 et N° 482) sont discutés. Le rapporteur général Joël Giraud donne un avis défavorable à ces amendements. Le ministre Gérard Darmanin répond à la question de Cornut-Gentille: « Respectera-t-on la loi, en l'espèce la loi de programmation militaire ? La réponse est oui » et ajoute : « S'il y a une idée avec laquelle je suis en total désaccord, c'est celle selon laquelle c'est à la solidarité interministérielle d'assurer le financement des OPEX. C'est une règle à

³⁰ « La question de la confiance avec les armées est posée » (François Cornut-Gentille). Propos recueillis par Michel Cabirol, in *La Tribune* du 9 novembre 2018.

³¹ Assemblée nationale, Séance du lundi 12 novembre 2018 in *JORF* N° 137 - A.N. (C.R.) du mardi 13 novembre 2018, pp. 11711-11744.

³² Assemblée nationale, 2^{ème} séance du lundi 12 novembre 2018, in *JORF* N° 137 (2) A.N. (C.R.), pp. 11748-11756. Résultat du Scrutin, p. 11758.

³³ Intervention de M.François Cornut-Gentille, 2^{ème} séance du 12 novembre 2018, In *JORF* N° 137 (2) A.N. (C.R.), p. 11751.

laquelle vous êtes peut-être tous habitués, mais qui ne contribue pas à la sincérité budgétaire ». Quant à la réserve de précaution, « C'est une réserve sur laquelle le ministère des armées ne compte pas lorsqu'il passe ses commandes militaires. On a commis, à ce sujet, de grossières confusions ». En conclusion, il se félicite que le ministère des armées dispose d'un budget sincère.

Le député Charles de Courson contredit le ministre en lui rappelant que « le rapporteur général précise lui-même dans son rapport que ces annulations de crédits donneront lieu à un report des commandes prévues sur le prochain exercice ».

Les amendements identiques N° 89, 232, 239, et 482 sont mis au vote ; ils sont rejetés par 41 contre 24 ;

L'ensemble du projet de loi de finances rectificative est alors l'objet d'un scrutin public. Il est adopté par 24 voix contre 6.³⁴

V. Conclusion : Une Loi de programmation « conservatoire »

Il sembler qu'un rituel dans l'élaboration des LPM se soit constitué avec le temps.

On assiste, dans un premier temps à la création d'une commission chargée de rédiger un Livre blanc sur la défense (ou une Revue stratégique comme en 2017) sous la vigilance de la présidence de la République. Ce Livre blanc est ensuite suivi par l'élaboration de la LPM par les services du ministère des Armées. Adopté en conseil des ministres, le projet de loi est discuté au Parlement. Des amendements sont déposés et sont l'occasion pour l'opposition de critiquer le projet lors des débats à l'Assemblée. Enfin dernier acte, un consensus est trouvé par les sénateurs avec le gouvernement qui accepte, en échange, quelques amendements. Le consensus est préservé. Intervient ensuite, autre rituel, moins positif, la non-exécution de la LPM. Il semble que cette part de rituel doive aussi persister, avec la nouvelle loi adoptée en juillet. On vient de le voir, un premier accroc a eu lieu lors du vote de la loi de finances rectificative 2018 puisque la solidarité interministérielle concernant le financement des OPEX a été supprimée au profit du principe de la sincérité du budget du ministère des Armées qui doit désormais financer l'intégralité de ses dépenses. Non seulement les annulations des commandes seront reportées à l'année prochaine, mais rien ne dit que ne se reproduira pas l'année prochaine le même surcoût des dépenses des OPEX. Si ce phénomène se répète chaque année jusqu'à la fin de l'exécution de la loi en 2025, il est évident que la loi ne sera pas respectée. Et que se passerait-t-il en cas de crises financière et économique ?

Si la LPM est réellement exécutée, elle permettra de mettre les armées françaises à niveau et de supprimer un certain nombre de faiblesses. Mais il ne faudrait pas mettre en péril cette loi par des coupes de crédits dont les conséquences seraient désastreuses, les armées étant dans une situation difficile, à la limite de la rupture. En outre, il ne faut pas oublier que le « format » de nos armées reste celui du temps de paix ; il impose des limites étroites à leur emploi. Il s'agit d'une contrainte que le pouvoir politique a tendance à ignorer et que les autorités militaires ne cessent de rappeler³⁵. Reproduit à la baisse d'une LPM à l'autre, le « format » des armées ne fait finalement très peu débat. C'est pourtant une question majeure dont l'évolution du contexte de sécurité international et européen impose qu'elle soit abordée au plus vite.

³⁴ Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 12 novembre 2018, in *JORF* N° 137 (2) A.N. (C.R.) du 13 novembre 2018, Résultat du scrutin, p. 11795.

³⁵ Notamment le Général Lecointre lors de ses auditions du 17 juillet 2018 (AN, Compte rendu n° 71 de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 17 juillet 2018, Session extraordinaire 2017-2018, p. 14) et du 18 octobre (Ibid., Compte rendu n° 15, p. 23).

*

VI. Annexes

VI.1. Les Lois de programmation militaire

Lois de Programmation	Durée	Montant des Ressources inscrites	Observations
1960-1964	5 ans	11,790 milliards de francs	Libellée en de Autorisations programme (AP) Titre V
1965-1970	6 ans	54,898 milliards de francs	Libellée en AP Titre V
1971-1975	5 ans	93,5 milliards francs	Libellée en A.P Titre V
1977-1982	6 ans	502.450 millions francs (francs 1977) 509.105 francs courants	Libellée en crédits de paiement (CP) Titre III et Titre V
1984-1988	5 ans	830.000 millions francs	Libellée en C.P Titre III et Titre V
1987-1991	5 ans	472.997 millions francs Cessions d'actifs : 4.700 millions (En francs 1986 actualisés)	Libellée en CP Titre V seulement
1990-1993	4 ans	437.800 millions de francs 1990 Cessions d'actifs: 3.000 millions francs	Libellé en CP
1992-1994	3 ans	307.967 millions de francs 1992 Cessions d'actifs: 3.000 millions de francs	Non votée, non promulguée mais début d'application
1995-2000	6 ans	613.118 millions de francs 1994	
1997-2002	6 ans	185 milliards de francs 1995 constants	99 milliards pour le Titre III 86 milliards pour le Titre V
2003-2008	6 ans	87,85 milliards d'euros 2003	Titre V seulement
2009-2014	6 ans	184,8 milliards d'euros Titre III : 83,55 Titre V et VI : 184,80	Ressources exceptionnelles 3,67 milliards euros
2014-2019	6 ans	183,86 milliards d'euros courants (179 milliards en	

		euros constants) Cessions : 6,1 milliards Total 190 milliards d'euros	
2015-2019	5 ans	162,41 milliards d'euros courants dont 0,93 de cessions d'actifs	Actualisation loi précédente
2019-2025	7 ans	197,8 milliards pour 2019-2023 Les crédits pour 2024-2025, fixés lors de l'actualisation en 2021	

VI.2. Les références des LPM au Journal Officiel de la République française

(1)Loi de programme n° 60-1305 du 8 décembre 1960 relative à certains équipements militaires, in *JORF* du 10 décembre 1960, p. 11076.

(2)Loi de programme n° 64-1270 du 23 décembre 1964 relative à certains équipements militaires, in *JORF* du 24 décembre 1964, p. 1150.

(3)Loi de programme n° 70-1058 du 19 novembre 1970 relative aux équipements militaires de la période 1971-1975, in *JORF* du 20 novembre 1970, p. 10659.

(4)Loi n° 77-531 du 19 juin 1976 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1977-1982, in *JORF* du 20 juin 1976, p. 3699.

(5)Loi n° 83-606 du 8 juillet 1983 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1984-1988, in *JORF* du 9 juillet 1983, p. 2114.

(6)Loi de programmation n° 87-343 du 22 mai 1987 relative à l'équipement militaire pour les années 1987-1991, in *JORF* du 23 mai 1987, p. 5648.

(7)Loi de programmation n° 90-32 du 10 janvier 1990 relative à l'équipement militaire pour les années 1990-1993, In *JORF* N°10 du 12 janvier 1990, p. 487.

(7bis)Projet de loi de programmation relatif à l'équipement militaire et aux effectifs de la défense pour les années 1992-1994.(Assemblée nationale, déposé le 1er juillet 1992, N° 2877) Le projet de loi n'a jamais été voté et donc promulgué. Le *Projet de loi de programmation relatif à l'équipement militaire et aux effectifs de la défense pour les années 1992 à 1994* (Assemblée nationale, N° 2877, déposé le 1^{er} juillet 1992). M. Jean-Michel Boucheron nommé rapporteur de la commission de la défense nationale et des forces armées a déposé son rapport, n° 2935, le 7 octobre 1992, mais le projet de loi n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

(8)Loi n° 94-507 du 23 juin 1994 relative à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000, in *JORF* N° 145 du 24 juin 1994, p. 9095.

(9)Loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002, in *JORF* n° 153 du 3 juillet 1996, p. 9985.

(10)Loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008, in *JORF* N° 24 du 29 janvier 2003, p.1744.

(11)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, in *JORF* N°175 du 31 juillet 2009, p. 12713 (Version consolidée du 2 août 2013).

(12)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, in *JORF* N° 294 du 19 décembre 2013, p. 20570.

(13)Loi N° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, in *JORF* N° 173 du 29 juillet 2015, p. 12873.

(14)Loi N° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019-2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, in *JORF* N° 161 du 14 juillet 2018, 160 pages.

Pour consulter les LPM :

Voir le site « Matériaux juridiques » de l'université de Perpignan :

<http://mjp.univ-perp.fr/defense/deffrance.htm>

Ou bien le site officiel du Journal officiel, pour les lois adoptées à partir de 1990 :

www.journal-officiel.gouv.fr/