

Europe

LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE: UN MOMENT CHARNIÈRE POUR LES FORCES ARMÉES

Patricia Adam

21/03/2018

Patricia Adam, directrice de l'Observatoire de la défense-Orion et ancienne présidente de la commission de la défense et des armées à l'Assemblée nationale (2012-2017), décrypte les enjeux liés à la loi de programmation militaire pour 2019-2025. Au-delà de la question essentielle de la répartition budgétaire, c'est celle du renforcement de l'autonomie stratégique de la France qui est cruciale.

Cette note porte exclusivement sur le texte n°659, projet de loi relatif à la programmation militaire (LPM) pour les années 2019-2025, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 février 2018.

La loi de programmation militaire 2019-2025 intervient à un moment charnière pour les forces armées. Après deux lois de programmation militaire successives subissant les effets de la crise économique, le projet de loi déposé est la concrétisation de la volonté politique de remontée en puissance initiée par François Hollande, en 2015, avec les révisions du précédent livre blanc de la défense et de la sécurité nationale et de l'actuelle LPM (2014-2019) puis avec les arbitrages décisifs pris lors du Conseil de défense d'avril 2016 (notamment sur la fin des déflations d'effectifs).

Les engagements des forces armées de 2008 à aujourd'hui ont largement confirmé le sous-dimensionnement du contrat opérationnel avec des engagements sur trois théâtres (Sahel, Levant, France métropolitaine). Avec des taux de « surengagement » dépassant les 30% par rapport aux objectifs fixés par le politique du fait de l'émergence de crises nouvelles et à leurs concomitances, les armées entament significativement leurs potentiels humain, technique et opérationnel. Ainsi, les forces armées ont déployé en 2017 près de 36 000 personnels en opérations extérieures mais également sur le sol national.

Bien que les conclusions de la récente revue stratégique confirment la dégradation sécuritaire à l'échelle mondiale (prolifération, terrorisme, stratégies de puissance) et la nécessité d'une

adaptation du contrat opérationnel, l'actuel projet de LPM confirme le scénario d'une non-dégradation des relations internationales en rejetant l'hypothèse d'un engagement de la France sur un quatrième théâtre d'ici à 2030.

Ce projet de LPM présente des perspectives positives pour les forces armées avec la confirmation d'une hausse des crédits dédiés à la mission « défense » et une volonté affichée d'améliorer le quotidien du soldat, et accélérer certains programmes (avec quelques reports pour d'autres). Le véritable point positif de ce projet de loi est la confirmation de la volonté politique de développer notre autonomie stratégique et celle de l'Union européenne et d'accroître les crédits innovation afin de faire de la France l'un des moteurs européens en matière de défense.

LPM : Bercy contre Macron ?

Au plan financier, le chef des armées a souhaité faire inscrire dans la loi l'objectif des 2% du PIB pour la mission défense en 2025 (soit 295 milliards d'euros de dépenses identifiées). Toutefois, avec ce projet de LPM, le gouvernement passe outre la décision présidentielle en proposant une trajectoire budgétaire qui semble, à ce stade, difficilement réalisable à partir de 2023 pour la mission défense. En réalité, les jeux étaient faits avant la présentation du projet de LPM puisque les crédits de la mission défense pour la période 2018-2022 ont été votés en janvier 2018 dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques (LPFP), ce qui introduit un biais méthodologique significatif en fixant un budget sans connaître les besoins.

Si la hausse du budget de la défense de 1,7 milliard d'euros par an jusqu'en 2022 est un effort budgétaire significatif (+4,74% en 2020 ; +4,52% en 2021; +4,15% en 2022) pour la Nation, l'effort à produire à compter de 2023 sera nettement plus important – sans précédent depuis cinq décennies – avec un effort budgétaire de 9 milliards d'euros à réaliser entre 2023 et 2025 (soit plus de la moitié de l'effort budgétaire total à produire), soit successivement +7,32% en 2023 ; +6,82% en 2024 et +6,49% en 2025. Politiquement parlant, cette LPM renvoie l'effort réel à la future majorité et au futur gouvernement, ce qui ne correspond pas aux principes élémentaires de bonne gouvernance et de « sincérisation » promue par le chef de l'État.

La sincérité de la trajectoire budgétaire proposée apparaît incertaine – pour ne pas dire insincère –, *a fortiori* lorsque la loi fixe un objectif ambitieux pour 2025 mais renvoie à 2021 les attributions de crédits budgétaires pour les années 2024 et 2025 alors même que celles-ci seront décisives pour atteindre à l'objectif des 2%. De la même manière, 75% de l'effort sur les ressources humaines est renvoyé à 2023, soit après les prochaines élections présidentielles (avec 4500 créations de postes supplémentaires entre 2023 et 2025 et seulement 1500 entre 2019 et 2022).

La décision politique de faire de la future LPM une période de régénération des forces est louable et nécessaire après plusieurs années consécutives de « surengagement » des armées. Toutefois, le projet de LPM renvoie, là aussi, après l'élection présidentielle la majorité de l'effort budgétaire sur les équipements (86,4 milliards d'euros d'investissement à partir de 2023, soit exactement 50% de l'effort budgétaire à fournir les trois dernières annuités).

Enfin, conformément à l'article 4 du projet de LPM, les armées devront sanctuariser 5,250 milliards d'euros d'ici à 2023 pour financer les opérations extérieures et intérieures, soit un manque à gagner de 3 milliards d'euros (avec la loi de finances initiale 2016 comme année de référence) et la perte d'un formidable outil de flexibilité financière pour le ministère des Armées.

Fin 2022, sous réserve d'une réalisation parfaite du projet de LPM, l'actuelle majorité n'aura réalisé que 52,14% de l'effort budgétaire requis. À bien des égards, la trajectoire budgétaire proposée par le gouvernement vise à transmettre à la prochaine équipe gouvernementale la concrétisation de la majorité de l'effort budgétaire nécessaire (47,86% sur trois années) pour les forces armées, sous réserve que celui-ci soit compatible avec la future loi de programmation des finances publiques 2023-2027.

Dans ce contexte, il est fondamental de rappeler que les lois de programmation des finances publiques ne sont que des orientations générales et que les parlementaires peuvent passer outre à l'occasion du vote des lois de finance initiales afin d'adapter les commandes et les crédits aux besoins opérationnels. Dès lors, les députés devront choisir entre suivre la trajectoire budgétaire proposée par le gouvernement ou suivre l'ambition du chef de l'État.

Il appartient désormais aux parlementaires de crédibiliser ce projet de loi en équilibrant l'effort budgétaire et humain sur toute la durée de la LPM mais également en mettant en cohérence les ambitions louables du président de la République et les moyens octroyés par la Nation aux forces armées. La « crédibilisation » de la hausse du budget de la mission défense est d'autant plus importante que les premières années de la programmation vont connaître une hausse de l'agrégat « dissuasion » (passant de 3,7 milliards d'euros en 2018 à plus de 5,2 milliards d'euros en moyenne de 2019 à 2022) avant de connaître de 2023 à 2025 une nouvelle augmentation (vraisemblablement autour de 6 milliards d'euros par an). Les crédits devront être au rendez-vous sous peine de limiter l'acquisition des nouveaux équipements, d'obérer durablement la capacité des forces à conduire des opérations et d'invalider le contrat opérationnel.

Un Parlement marginalisé

Le gouvernement, dans son projet de LPM 2019-2025, retire au Parlement l'ensemble de ses attributions relatives au contrôle parlementaire de l'exécution de la loi de programmation. Le projet de loi supprime de nombreux instruments d'information du Parlement et réduit de manière significative ses prérogatives :

- *exit* le droit d'investigation sur pièce et sur place des parlementaires, notamment au ministère de l'Économie et des finances prévu dans l'ancienne LPM ;
- *exit* l'obligation faite à la ministre des Armées de présenter un bilan détaillé de l'exécution des crédits de la mission « défense » de la loi de finances et de la loi de programmation militaire ;
- *exit* enfin le rapport sur l'exécution de la loi de programmation militaire décrivant la stratégie en matière d'acquisition des équipements de défense, les grandes orientations retenues en matière de systèmes d'armes, les technologies recherchées et la mise en œuvre des dispositifs budgétaires, financiers, fiscaux et sociaux instaurés pour l'accompagnement économique des territoires affectés par les conséquences des mesures de restructuration de la défense.

En outre, l'ensemble des compétences du Parlement sont renvoyées au rapport annexé (partie non normative d'un texte de loi) de la LPM ce qui implique que, conformément aux décisions du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, le Parlement ne pourrait pas s'appuyer sur la LPM pour demander des comptes au gouvernement ou à un ministère en charge de l'exécution de la LPM. Le réinvestissement des parlementaires dans les questions de défense est essentiel et une telle exclusion des élus sur des décisions impliquant la défense de la Nation serait une régression majeure.

Des urgences opérationnelles écartées

Le projet de LPM introduit des incertitudes nombreuses pour les forces. Malgré les déclarations politiques répétées sur l'importance du maintien en condition opérationnel (MCO), l'augmentation des crédits d'entretien programmé du matériel (EPM), devant permettre l'amélioration des taux de disponibilité des équipements majeurs, semble toutefois insuffisante du fait de la hausse prévisible des coûts de MCO avec l'introduction des nouveaux véhicules Griffon et Jaguar mais également avec le maintien en opération des véhicules de l'avant blindé (VAB) jusqu'à l'arrivée des véhicules blindés multi-rôles légers (VBMR-L) plus adaptés au théâtre sahélien.

Dans un souci de transparence et de bonne information du Parlement, à un moment charnière pour le renouvellement des capacités des forces – notamment de l’armée de terre – les parlementaires pourront inviter le gouvernement à préciser les volumes de livraison par équipement par année durant la LPM afin de permettre au Parlement d’exercer son pouvoir de contrôle.

En consentant un effort sur le MCO à hauteur de 35 milliards d’euros sur la période 2019-2025 (dont 22 milliards d’euros sont budgétisés jusqu’en 2023 – avec les réserves précédemment évoquées), le projet de LPM autorisera un effet de rattrapage salutaire. Néanmoins, ils ne permettront pas de répondre aux défis de la sur-usure constatée des matériels (consommation du potentiel des matériels qui aura un impact à horizon 2025-2030) du fait du dépassement du contrat opérationnel depuis une décennie et de la hausse tendancielle des coûts de MCO (hausse de 25 points depuis l’an 2000). Les parlementaires devront demander au gouvernement le détail par année des crédits EPM mais également la part des budgets MCO dans les crédits EPM afin, au besoin, de proposer une hausse des crédits MCO ou une meilleure répartition de l’effort sur la durée de la LPM.

Sujet d’importance stratégique pour les forces, le Parlement doit demander au gouvernement de préciser les mesures prises dans le cadre de la LPM en vue de reconstituer les stocks de munitions. La disponibilité opérationnelle des systèmes d’armes en opération extérieure est irrémédiablement liée à la disponibilité des munitions nécessaires à la conduite des opérations. À plusieurs reprises, les forces françaises ont été incapables de conduire des opérations en coalition faute de munitions. Dans un contexte où les principaux partenaires de la France en Europe connaissent des situations critiques pour assurer le renouvellement de leurs stocks, la France doit prendre des mesures pour assurer son autonomie stratégique et, au besoin, fournir les munitions nécessaires à nos partenaires. En outre, la disparition de la filière bombe en France impose à notre pays l’achat de corps de bombe, sur étagère, et sur liste d’attente, auprès d’autres États.

Au titre du renforcement de l’autonomie stratégique, les parlementaires doivent demander au gouvernement de préciser les crédits alloués à la reconstitution des stocks de munitions mais également à la possibilité de relancer une production nationale de corps de bombe afin d’être en mesure de répondre aux urgences opérationnelles de nos forces armées.