Les inflexions de la politique de défense française en 2015

Xavier Latour

▶ **To cite this version:**

Xavier Latour. Les inflexions de la politique de défense française en 2015. Paix et sécurité européenne et internationale, 2016, 3. halshs-03155288

HAL Id: halshs-03155288
https://shs.hal.science/halshs-03155288

Submitted on 2 Jun 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.

Les inflexions de la politique de défense française en 2015

Xavier LATOUR

Professeur de droit public à l'Université Nice – Sophia Antipolis (CERDACFF, EA 7267)

Malgré les orientations fixées par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, et la loi de programmation militaire de 2013, le Président de la République a été contraint d'infléchir plusieurs aspects de la politique de défense de la France. Il l'a fait, notamment, sous la pression de la menace terroriste et des juges. Cela a conduit à de nouveaux choix budgétaires et à des modifications substantielles du droit applicable aux militaires.

In spite of the decided orientations by the White Paper about the defence and the national security and also by the 2013 law of military programming, the french president was constrained (or forced) to modify several aspects of the French defence Policy.The terrorist threat and the judges put pressure on him to do so.It led to new budget choices and important modifications of the law to be applied to the military (or armed forces)

Politique de défense – budget – statut général des militaires – liberté d'association – dissuasion – terrorisme – Daesch

Defence Policy - budget - military general status - right of association - dissuasion - terrorism - Daesch (ISIS)

I.Introduction

Gouverner c'est prévoir, mais en matière de politique de défense, l'imprévisible s'invite souvent.

La France pensait avoir fixé un cadre solide à la conduite de sa défense pour les années à venir. Elle pouvait légitimement espérer avoir fixé les contours de ses capacités militaires nécessaires pour assurer « la sécurité des Français, la défense du territoire national et des intérêts vitaux de la France, le respect de nos engagements internationaux » (définition du ministère de la Défense). En l'espace de quelques mois, deux documents essentiels avaient été rédigés.

L'un, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale rendu public le 29 avril 2013[1] fixe les orientations stratégiques pour les années à venir. La préservation de l'indépendance et de la souveraineté nationales passe par : la protection, la dissuasion et l'intervention, ainsi que la connaissance et l'anticipation. En fixant un horizon à quinze ans avec des révisions périodiques tous les cinq ans, ses auteurs pensaient que le document serait adaptable aux évolutions. Cela n'est peut-être pas suffisant.

[1] B. Pauvert, « 1972-2013 : 40 ans de Livres blancs – permanences et évolutions de la Défense en France », in *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013,* PUAM, 2013, p. 52 ; P. Buffotot, « Les Livres blancs sur la défense sous la Ve République », paru dans *PSEI, Paix et Sécurité Européenne et Internationale, Etudes de paix et de sécurité européenne et internationale*, Les Livres blancs sur la défense sous la Ve République, mis en ligne le 14 octobre 2015, URL : http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=581.

L'autre texte est la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire (LPM) pour les années 2014-2019. Il ne se contente pas de fixer le cadre budgétaire de la défense pour la période concernée. Sans respect pour sa vocation initiale, il est aussi le support législatif de nombreux éléments de droit positif, en particulier en matière de lutte contre le terrorisme.

Logiquement, le chef de l'Etat, également chef des armées (article 15 de la Constitution) pouvait espérer avoir un cadre conceptuel et financier (190 milliards d'euros entre 2014 et 2019) bien défini, au moins le temps de son quinquennat. Le budget de l'Etat était en mesure d'absorber environ 31,4 milliards d'euros par an de dépenses de défense et bénéficier de la poursuite d'une réduction drastique des effectifs. Cela était sans compter sur divers événements, souvent tragiques, en France et à l'étranger.

L'encre des textes précités était à peine sèche que, déjà, l'accélération des événements a imposé une nouvelle approche. La prospective est un art difficile, à manier avec précaution si elle ne conduit pas à des évolutions doctrinales significatives.

Pour ne citer que deux exemples, en plus de 150 pages, le Livre Blanc n'évoque pas l'existence de Daech. S'il ne méconnait évidemment pas l'instabilité du Moyen-Orient, il ne la place pas au cœur des menaces mondiales. Le regard se tourne plutôt vers l'Afrique en raison de l'intervention au Mali qui a influencé le contenu du Livre.

De plus, la menace d'une attaque terroriste par des nationaux agissant pour le compte d'un ennemi extérieur était globalement identifiée, le calendrier s'est juste accéléré. Les attentats de janvier 2015 et ceux du 13 novembre 2015 ont conduit à recourir à des moyens militaires conséquents sur le territoire national.

Dans un autre registre, le Livre blanc appréhende les personnels de manière assez classique. En plus de la rationalisation ou, en d'autres termes, de la réduction des effectifs qui est une thématique centrale (confirmée par la LPM de 2013), il est notamment question de la modernisation de la concertation dans les forces armées. Le statut général des militaires de 2005 interdisant les associations professionnelles n'est à aucun moment contesté. Cette approche est devenue peu de temps après obsolète, en raison des jugements de la Cour européenne des droits de l'Homme rendus en octobre 2014[2].

Parce qu'ils sont importants, les événements depuis 2014 impliquent des évolutions de la politique de défense française. Tirant les enseignements d'un contexte mouvant et, peut-être, mal anticipé, le Président Hollande a profité de ses vœux aux armées, le 14 janvier 2015, pour apporter d'utiles précisions. La principale porte sur la remise en question de la réduction des effectifs. Il a précisé ses choix lors d'un Conseil de défense, le 29 avril 2015. Finalement, la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualise la programmation militaire pour les années 2015-2019 et porte diverses dispositions concernant la défense. Elle tient compte des nouveaux éléments de contexte (attentats, Daech…) pour corriger les chiffres[3], tout en modifiant plusieurs points de droit. Les contraintes budgétaires sont écartées au profit de la sécurité.

Les fondamentaux perdurent, mais de nettes inflexions sont apportées. Quelle est leur ampleur et sont-elles suffisantes ? Comment se concilient-elles avec un cadre budgétaire contraint ?

---

[2] CEDH 2 octobre, *Matelly c/ France* et *ADEFDROMIL c/ France*, J.-P. Margenaud et J. Mouly, « Les syndicats dans l'armée : une entrée au pas de charge ? », *JCP A* 2014, 1228, B. Thomas-Tual, « De nouvelles libertés pour les militaires français », *JCP A* 2015, 2070 ; V. Jean-Christophe Videlin, « La Cour européenne des droits de l'homme et les associations syndicales militaires », *Dr. adm.* 2015, comm. 8 ; A. Taillefait, « Militaires : restez groupés ! » *AJDA* 2014, p. 1969.

[3] M. Conan, « L'exécution et la révision de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 » in *Le droit de la sécurité et de la défense en 2015* (sous la dir. de B. Thomas-Tual et M. Conan), PUAM, à paraître.

« La volatilité du contexte stratégique » (pour reprendre l'expression du Livre blanc de 2014) a conduit le pouvoir exécutif à affiner ses priorités et à adapter les moyens de la défense. Cela suppose d'ajuster la programmation militaire (II), et s'accompagne de réformes relatives à l'environnement juridique de la défense (III).

II. Les ajustements apportés à la programmation militaire

La LPM reflète les deux dimensions traditionnelles de la défense : l'une, intérieure, tournée vers la protection du territoire ; l'autre, extérieure, relative à la préservation de nos intérêts vitaux et de la sécurité internationale.

Or, la pression des événements géopolitiques (II.1) a conduit à fixer de nouveaux objectifs à la programmation II.2).

II.1. La pression des événements

II.1.1. Sur le territoire national

Les attentats de janvier 2015, amplifiés par ceux de novembre, ont substantiellement modifié l'ampleur de la participation des armées à la protection du territoire. En janvier et en l'espace de quelques jours, le Chef des armées a ordonné la mobilisation d'environ 10 000 soldats dans le cadre de l'opération « Sentinelle », multipliant par 10 les effectifs engagés habituellement dans le plan Vigipirate[4]. Après janvier 2015, le maintien du plan à son niveau le plus élevé sur certaines parties du territoire (Ile-de-France et, un temps, Alpes-Maritimes) avait impliqué un niveau d'engagement relativement long et, par conséquent, coûteux (94 millions d'euros sur un semestre). Puis, l'annonce de la poursuite de « Sentinelle » avec 7000 hommes lors du Conseil de défense du 29 avril 2015 avait, temporairement, réduit la charge pour les armées. C'était sans compter sur les attaques de novembre qui ont induit une nouvelle augmentation, vraisemblablement pour une période prolongée. A cela s'ajoute le plan « Cuirasse » de protection des infrastructures de défense, qui mobilise environ 2000 militaires.

Apparemment, le Livre blanc avait envisagé un tel cas de figure. Le contrat opérationnel des armées élaboré en 2013 prévoyait d'utiliser jusqu'à 10 000 personnels. Mais, en se référant à l'hypothèse d'une « crise majeure », les rédacteurs n'avaient pas envisagé que cela se fasse dans la durée. Jamais Vigipirate n'avait connu une mobilisation de cette ampleur et sur une telle période.

Comme ses prédécesseurs, le Président Hollande est attaché à la distinction entre les armées et la sécurité intérieure. La distinction n'est cependant pas synonyme d'étanchéité. Avant même l'opération « Sentinelle », l'application quasi permanente et à des degrés variables du plan Vigipirate n'est pas dénuée d'arrière-pensées. Les gouvernements y voient un moyen supplémentaire de lutter contre la délinquance (renforcement de patrouilles dissuasives, réaffectation de moyens policiers…). La mobilisation des armées en matière de sécurité intérieure rejoint une tendance à une militarisation des activités de police.

[4] N. Le Saux, « Plan Vigipirate-opération Sentinelle : réalités comparées dans les grandes démocraties et sécurité publique en France », in *Le droit de la sécurité et de la défense en 2015,* op. cité, à paraître.

II.1.2. A l'extérieur.

Les préoccupations n'ont pas manqué. Celles identifiées dans le Livre blanc et traduites en chiffres dans la LPM n'ont pas disparu. D'autres se sont ajoutées.

La France, dans le cadre de ses alliances et accords de défense, contribue activement à la sécurité internationale ainsi qu'à la préservation de ses intérêts à l'étranger[5]. Rien ne remet en question son engagement dans l'Alliance atlantique[6] et dans la poussive politique européenne de défense. Pourtant sur ce dernier point, les résultats se font attendre. La France est bien isolée lorsqu'elle intervient, y compris contre le terrorisme. Même, son invocation de la clause de solidarité prévue par le droit de l'Union européenne (article 42-7 TUE) après les attentats de novembre a produit des résultats discrets. Ses partenaires préfèrent lui laisser porter l'essentiel du fardeau budgétaire de la défense qui n'a d'européenne que le nom, sauf lorsqu'il s'agit de mener des actions de basse intensité. C'est cet isolement que la France entend rompre en formulant de nouvelles propositions dans la LPM actualisée : « il est souhaitable d'encourager nos partenaires européens à travailler à la création d'une académie européenne du renseignement. Un débat est engagé avec nos partenaires européens sur la possibilité de créer un pôle de défense européenne à Strasbourg ainsi qu'un quartier général militaire européen au Mont Valérien, dans le but de regrouper et d'intégrer la formation de militaires des États membres ». La volonté est louable, mais est-ce vraiment l'essentiel ? La remarque faite sur la nécessaire remise à plat du dispositif de financement de la défense européenne (ATHENA) est significative d'une forme de lassitude.

En plus des interventions au Mali et en République Centrafricaine (RCA), il convient de gérer l'engagement en Iraq contre le Califat islamique, à la demande de l'Etat iraquien et sur le fondement de la Résolution 2170(2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies, ainsi que son prolongement syrien (conférence de presse du 7 septembre 2015). En s'engageant sur ces différents théâtres, la France affirme ses valeurs en tentant d'éviter les accusations de « croisade idéologique »[7]. Elle emploie l'outil militaire comme un prolongement naturel de l'action politique. Elle confirme, par ailleurs, la nécessité d'une défense de l'avant, l'Afrique et le Proche-Orient étant les foyers des menaces pesant sur le territoire et ses intérêts, quitte à amplifier la menace terroriste sur le territoire national.

Plusieurs imprévus caractérisent les opérations extérieures. D'une part, la France ne pensait pas avoir à gérer trois interventions concomitamment. D'autre part, il n'était pas envisagé de le faire dans une durée indéterminée. Les rapports parlementaires[8] illustrent les évolutions de situations complexes. Alors que le dispositif Serval[9] avait été levé au Mali, il a fallu lui substituer la force Barkhane[10] en raison d'un regain de tensions. De son côté,

[5] L. Balmond, « La pratique récente de l'emploi de la force par la France : entre légalité et légitimité », paru dans PSEI, Paix et Sécurité Européenne et Internationale, La pratique récente de l'emploi de la force par la France : entre légalité et légitimité, mis en ligne le 10 juillet 2015, URL : http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=89.

[6] H. Védrine, *Rapport pour le Président de la république françaises sur les conséquences du retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, sur l'avenir de la relation transatlantique et les perspectives de l'Europe de la défense,* 14 novembre 2012.

[7] C. Lequesne, « La politiques extérieure de François Hollande : entre interventionnisme libéral et nécessité européenne », *Journée d'étude organisée par Sciences Po Grenoble « Le PS au pouvoir »*, 6 juin 2014.

[8] Y. Fromion et G. Rouillard, « Evolution du dispositif militaire français en Afrique et suivi des opérations en cours », AN, Rapport d'information n° 2114, 9 juillet 2014 ; J.-P. Raffarin, « Autorisation de prolongation de l'opération Chammal en Irak en application de l'article 35 de la Constitution », Sénat, Rapport d'information n° 200, 17 décembre 2014.

[9] A.-S. Traversac, « Le cadre juridique de l'intervention française au Mali » in *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013,* PUAM, 2013, p. 103.

[10] A. Seminakpon Houeno, « La force Barkhane : nouvelle approche stratégique de sécurité et de défense de la France en Afrique », paru dans PSEI, Paix et Sécurité Européenne et Internationale,

l'opération Sangaris en RCA se prolonge, tandis que l'opération Chammal en Iraq est montée en puissance (avec l'aval du Parlement sur le fondement de l'article 35 de la Constitution[11]). L'envoi du porte-avions Charles De Gaulle dans la région fait de la France un contributeur significatif, au moins politiquement. L'attention se porte, également, sur la lutte contre les islamistes de Boko-Haram qui nécessitera éventuellement un soutien accru aux Etats africains mobilisés, en particulier le Tchad et le Niger. Et pourtant, selon le Président, la France « ne peut pas intervenir partout » (Vœux 2015).

La France ne pensait pas davantage devoir prendre en considération une instabilité durable à l'est de l'Europe laquelle fait figure de zone tranquille en comparaison des guerres syrienne, libyenne et yéménite.

II.1.3. A la jonction de la dimension intérieure (protection du territoire) et de la dimension extérieure (contre des cibles étrangères),

La France est attachée à sa dissuasion nucléaire, véritable pilier de sa défense. A ce titre, le Président a précisé plusieurs points lors de son premier discours du quinquennat sur le sujet, prononcé à Istres, le 19 février 2015.

Tout en confirmant le principe de « stricte suffisance » fondé sur une composante océanique (les sous-marins – SNLE-), et une force aérienne stratégique, il a rappelé les objectifs de modernisation des instruments de la dissuasion (missiles M51 et missiles embarqués à bord des Rafales remplaçant les Mirages 2000N, conception d'un SNLE de troisième génération). La France poursuit donc son programme en lui consacrant 0,2% du PIB (11% du budget de la défense par an). La LPM 2014-2019 marquait déjà une légère augmentation par rapport à la précédente. En raison des annonces faites et du développement des instruments de simulation en partenariat avec la Grande-Bretagne, une nouvelle augmentation est même prévisible.

Dans la continuité d'un effort de transparence amorcé par le Président Sarkosy, Monsieur Hollande a confirmé que l'arsenal se compose d'environ 300 têtes. Il est toutefois allé encore plus loin en affirmant qu'il ne craignait « pas d'informer que la France dispose de trois lots de seize missiles portés par sous-marins et de cinquante-quatre vecteurs ASMPA » équipant les avions de combat.

En outre, si le Président a rappelé les grandes lignes de la doctrine d'emploi, l'arme nucléaire ne pouvant être utilisée qu'à l'encontre d'un adversaire étatique et nucléaire, il a achevé l'inflexion relative au choix des cibles. Alors que pendant longtemps, il s'agissait d'infliger des dommages importants y compris aux populations civiles, les centres de pouvoir (politiques économiques et militaires) seraient désormais seuls visés.

Par conséquent, fidèle à ses engagements de campagne et malgré les sacrifices que cela suppose, Monsieur Hollande a écarté les appels minoritaires en faveur de l'abandon de la dissuasion[12]. A l'inverse, il a préféré retenir un contexte international tendu (prolifération en Asie et au Moyen-Orient notamment).

Toutes ces données ont justifié d'assigner de nouveaux objectifs à la programmation.

Questions de paix et de sécurité internationale, La force Barkhane : nouvelle approche stratégique de sécurité et de défense de la France en Afrique, mis en ligne le 15 juillet 2015, URL : http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=262.

[11] Vote du 14 janvier 2015. O. Gohin, « Le contrôle parlementaire sur les opérations extérieures des forces armées françaises », in *Le droit de la défense et de la sécurité,* op. cité, p. 63. Une approbation identique a été donnée pour l'intervention au Mali.

[12] Jean-Marie Collin, Paul Quilès, Bernard Norlain, *Arrêtez la bombe*, éd. Le Cherche midi, 2013.

II.2. Les nouveaux objectifs de la programmation

II.2.1. Substitution, avec l'accord de l'Union européenne, du pacte de sécurité au pacte de stabilité (novembre 2015)

Les choix budgétaires relèvent avant tout de la loi de finances. Parallèlement, les gouvernements ont pris l'habitude de se doter de prévisions sectorielles prenant la forme de lois de programmation lesquelles, conformément à l'article 34 de la Constitution, « *déterminent les objectifs de l'action de l'Etat* ».

Dès 2013, quelques principes de base ont été fixés. En consacrant environ 2% de son PIB (1,23% en moyenne dans l'Union européenne) à la défense, la France est, avec la Grande-Bretagne, le seul Etat de l'Union européenne à produire un tel effort. Les attentats semblent avoir fait taire les réticences dans un contexte de contraintes budgétaires fortes.

La programmation de 2015 ne peut plus être celle de 2013. L'actualisation prévue à l'article 6 s'imposait. La LPM actualisée ajoute 3,8 milliards d'euros au budget de la défense entre 2016 et 2019 (total de 162,4 milliards d'euros), dont 0,6% issus de ressources extrabudgétaires (cessions immobilières et de matériels).

Cela permet de redéfinir le contrat opérationnel pour les missions effectuées sur le territoire national. 7000 personnels sont mobilisables dans la durée, avec la possibilité de monter à 10 000 pendant un mois, un mois seulement… Cette implication majeure des forces armées sur le territoire national préoccupe la représentation nationale. Elle a obtenu qu'un rapport lui soit présenté sur les conditions d'emploi avant le 31 janvier 2016 (article 7 de la LPM actualisée). Les aspects financiers des missions intérieures ne sont pas négligés, le Parlement recevant un bilan opérationnel et financier (article 4 LPM actualisée). Ces deux éléments contribuent à la revalorisation du législatif sur les questions de défense

Les engagements à l'étranger ont aussi mis à mal les prévisions initiales. Ce sont ainsi près de 10 000 militaires qui sont déployés en opérations extérieures, pour un budget de 1,115 milliard d'euros.

Or, l'article 4 de la LPM dans sa version 2013 prévoyait seulement un budget de 450 millions d'euros, la différence faisant l'objet d'un financement interministériel. Le rapport annexé à la LPM fixe, quant à lui, un contrat opérationnel aux armées dont les termes conduisent à une situation tendue en termes d'effectifs. Pour la gestion de crise, s'il est bien envisagé d'agir sur deux ou trois théâtres simultanément, cela concerne 6 à 7 000 militaires des forces terrestres, (les principaux concernés par des OPEX), et une douzaine d'avions de combat. Pour une mission de coercition d'une durée limitée et avec un préavis de 6 mois, les effectifs montent à 15 000 militaires et 45 avions (y compris de l'aéronavale). Avant l'engagement du porte-avions, plusieurs appareils ont été déployés dans les opérations, sollicitant ainsi beaucoup les personnels. A ces niveaux d'engagement, la France n'aurait sans doute pas les moyens de faire face à une autre crise ou à la dégradation d'une intervention en cours. Pourtant, le cas libyen retient l'attention en raison de la menace que représente la présence du Califat islamique à cinq cents kilomètres des côtes européennes[13].

[13] N. Ameline et J. Glavany, Rapport d'information sur la Lybie, AN, n° 3259, 25 novembre 2015.

II.2.2. Cette situation tendue résulte de la forte baisse des effectifs (- 40 000 postes entre 2008-2012).

La LPM de 2013 confirmait la tendance baissière, puisqu'une nouvelle diminution de 33 675 équivalents temps plein était prévue. Comme le relève un rapport parlementaire, ces diminutions n'ont pas toujours été correctement menées et ont déstabilisé les armées[14].

Tirant les leçons des mois écoulés et conscient des défis à venir, le Président de la république a changé d'objectifs. Dès ses vœux, il a annoncé sa volonté de sauvegarder 7 500 postes, avant de renoncer à supprimer 11 000 postes de plus lors du Conseil de défense du 4 mars 2015, et de le confirmer lors du Conseil de défense du 29 avril 2015. Quelques secteurs voient même les recrutements revus à la hausse (en matière de renseignement et de cyberdéfense par exemple en passant de 500 à 1000). Dans ces conditions, l'année 2016 ne connaîtra aucune fermeture de sites et d'unités, tandis que le gain net des effectifs sera de 2 300 postes.

La limitation de la déflation des effectifs suffira cependant à peine à couvrir les besoins de protection du territoire (Sentinelle et plan « Cuirasse »), puisque le nouveau contrat de « protection » du territoire est fixé à 7000 personnels dans la durée. Parallèlement et sous l'effet des départs, ce sont 15399 postes qu'il faudra pourvoir, notamment pour élever le niveau de la Force opérationnelle terrestre de 66 000 à 77 000 personnels.

Les matériels ne sont pas sacrifiés pour autant, car les risques de trou capacitaire sont réels. Sur les 3,8 milliards, 500 millions sont consacrés à la régénération des matériels. Le développement des moyens de renseignement (achat de drones, développement du renseignement spatial), et le renforcement de la cyberdéfense demeurent des priorités. La modernisation du char Leclerc est également officielle, en plus des programmes annoncés en 2013 et 2014 (véhicules de l'avant-blindé, char AMX-10RC, avions ravitailleurs). La LPM modifiée prévoit aussi l'acquisition de nouveaux bâtiments de surface pour la Marine et d'hélicoptères supplémentaires.

A cet égard les coopérations européennes pourraient offrir des perspectives intéressantes. A la suite des avions, les chars sont un terrain prometteur de la coopération franco-allemande dans le prolongement d'une conception de moins en moins souverainiste de la gestion des industries de défense.

Pour la première fois depuis longtemps, si la LPM initiale n'est pas respectée, ce n'est pas pour sacrifier un peu plus l'outil de défense habituellement appréhendé comme étant la variable d'ajustement du budget de l'Etat[15].

Avant d'amorcer une hausse du budget, le Président de la république a sanctuarisé le budget de la défense à 31,4 milliards d'euros en 2015. La sanctuarisation a joué dans les deux sens, à la hausse comme à la baisse. Il n'est dès lors pas surprenant que le budget de la Défense ait été difficile à boucler, avec un manque de 3 milliards d'euros. La France avait-t-elle encore les moyens de ses ambitions ?

Les efforts d'économies au sein de la Défense (notamment en Afrique avec la restructuration des implantations françaises) ne suffisent pas à couvrir le budget, d'autres ministères ont forcément été mis à contribution. Des ressources nouvelles sont attendues à partir de 2016 grâce à la vente de fréquences radio amorcée en juillet 2015.

---

[14] G. Gosselin-Fleury et A. Marleix, Rapport d'information sur l'état d'avancement de la manœuvre ressources humaines et les conséquences des arrêts de la CEDH du 2 octobre 2014, AN, n° 2745, 6 mai 2015.

[15] M. Conan « Les limites juridiques de la programmation militaire », *Droit et défense* 1994/4, p. 21.

Pour le Président de la république, il ne fait aucun doute que la France est en guerre, une guerre longue, justifiant des interventions tous azimuts, et imprévisible, pour laquelle des moyens sont indispensables. Il ne fait aucun doute non plus que le territoire national est devenu un lieu d'intervention des armées dans le cadre d'une opération « Sentinelle » pérennisée.

Il est cependant difficile d'avoir une politique ambitieuse (trop ?). Si dans ses vœux 2015, le Président rappelle prudemment que la France « ne peut pas intervenir partout », force est de constater que sa zone d'intervention est très large. Les choix ne sont donc pas faciles à assumer et les arbitrages s'annoncent douloureux. A la Défense comme dans d'autres ministères, la gestion des ressources humaines risque de ne pas être très motivante. Aux incertitudes concernant l'indice pourraient s'ajouter une diminution drastique des primes, et des perspectives d'évolution de carrière réduites, en particulier pour le personnel civil. En outre, il sera difficile d'attirer des spécialistes de haut niveau (notamment en cyberdéfense), si les moyens financiers ne sont pas mobilisés. Le service de la Nation compensera-t-il des traitements autrement plus élevés dans le secteur privé ? Rien n'est moins sûr, même si les attentats peuvent revigorer le sentiment patriotique.

En plus de revoir les moyens affectés à la Défense, l'exécutif a favorisé l'évolution de son environnement juridique.

III. Les réformes de l'environnement juridique de la Défense

L'environnement juridique de la Défense évolue dans deux directions. D'une part, il a été question d'inventer des mécanismes permettant de concilier une politique volontariste et des moyens financiers limités pour le financement des matériels (2.1). D'autre part, la gestion des personnels est concernée en raison des changements induits par la jurisprudence de la CourEDH et par le besoin de renforcer les effectifs de militaires professionnels (2.2).

III.1. Le financement des matériels

III.1.1. La diminution des marges de manœuvre offertes par les finances publiques

Non seulement les finances publiques offrent moins de marges de manœuvre pour dégager des crédits d'équipement, mais encore la France aurait apprécié, avant novembre 2015, d'alléger les chiffres de son déficit budgétaire pour donner des gages de sérieux à l'Union Européenne au regard des critères dits de « Maastricht ».

A cette fin, la formule un temps préconisée par l'Elysée s'inspirait des contrats de partenariat public-privé[16] (PPP). Vantée par le Livre blanc de 2008, elle a d'ailleurs été retenue, par exemple, pour la construction des nouveaux locaux du ministère de la Défense à Balard, ce qui ne doit pas en cacher les limites. Les réticences administratives et les maladresses d'un secteur privé à la recherche d'une rentabilité à court terme ont fait pâlir l'aura de ces contrats.

Jusqu'au renoncement par le Président de la république, en avril 2015, il était prévu que le

[16] G. Fonouni-Farde, « Le contrat de partenariat public-privé en matière de sécurité intérieure et de défense », in *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013,* op. cité, p. 235.

partenariat prendrait cette fois la forme de contrats de projets. Tandis que l'innovation avait reçu le soutien des ministères de l'Economie et de la Défense, celui des Finances était, quant à lui, plus circonspect. Présentée à l'automne 2014, l'idée a suivi un cheminement chaotique.

Il est vrai qu'elle était originale, en étant fondée sur le principe d'une vente par l'Etat de matériels à des sociétés qui les lui auraient loués.

III.1.2. Interrogations et critiques

Plusieurs interrogations et critiques ont alimenté les discussions.

D'abord, l'Etat pouvait-il affecter le produit de la vente des matériels au ministère de la Défense alors que le budget est régi par le principe de non affectation des recettes, corollaire du principe d'universalité du budget.

Ensuite, quel aurait été le coût pour l'Etat de la location ? En d'autres termes, la location ne risquait-elle pas de se transformer en une fausse bonne idée. A cet égard, l'expérience des partenariats n'a pas toujours donné satisfaction et les critiques sont nombreuses[17]. Le PPP est présenté comme « une bombe à retardement » par le Sénat. Il favoriserait la dépense publique sous prétexte d'étalement dans le temps, sans se préoccuper des capacités de financement à long terme.

En outre, les sociétés ne permettaient pas de faire échapper au budget de l'Etat les sommes décaissées. Les sociétés étant consolidées en dettes, elles ne sortaient pas du budget de l'Etat.

Enfin, ces sociétés devaient-elles être uniquement propriétaires des matériels ou fournir aussi des services ? Après quelques hésitations, le projet avait évolué dans cette direction avec l'idée d'étendre le dispositif, afin de favoriser les mutualisations et les économies de maintenance.

Globalement, la complexité du montage peinait à convaincre. En créant des sociétés de projet dans l'environnement de la Défense, l'Etat rompait avec le principe d'une maîtrise totale de ses matériels. En comparaison, la privatisation de la Direction des chantiers navals (l'Etat étant toujours majoritaire au capital) pouvait paraître comme étant plus modeste dans ses conséquences.

La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (loi « Macron ») a failli servir de vecteur législatif, grâce à un amendement du gouvernement devant l'Assemblée nationale. L'opposition du Sénat et les divisions gouvernementales ont incité le Président à renoncer. On ne peut que s'en féliciter, un important tournant politico-juridique aurait été pris dans l'urgence. La question des modes de financement d'acquisitions de matériels militaires ressurgira pourtant nécessairement. Les rustines budgétaires appliquées en 2015 et 2016 sont des solutions de court terme.

Si l'année 2015 n'a pas connu le tournant envisagé en matière de financement des matériels, elle a, en revanche, été celle d'une évolution des règles relatives aux personnels.

III.2. Les personnels

La politique de défense ne vaut que par ses personnels.

En matière de gestion des postes les plus élevés, elle se caractérise parfois par la continuité. Les titulaires des plus hautes fonctions peuvent être préservés des changements politiques. Ainsi, le général Puga était déjà chef de l'état-major particulier du Président

[17] J.-P. Sueur et H. Portelli, « Les partenariats publics-privés », Sénat, rapp. d'information n° 733, 16 juillet 2014.

Sarkozy depuis 2010, avant d'être confirmé dans ses fonctions par le Président Hollande, et même prolongé jusqu'au 31 août 2016[18]. L'amiral Rogel, chef d'état-major de la Marine, bénéficie d'un traitement identique.

Cette stabilité n'occulte pas deux inflexions d'inégale importance pour les armées. D'une part, le Président de la république souhaite revaloriser les réserves. D'autre part et surtout, la liberté d'association et celle de participation à la vie politique ont des conséquences importantes sur les personnels.

III.2.1. La revalorisation des réserves

Les forces armées connaissent deux types de réserves. L'une a traditionnellement un caractère opérationnel et est constituée de militaires à temps partiel ; l'autre, plus récente, permet d'entretenir l'esprit de défense (réserve citoyenne), grâce à la participation de bénévoles. Pour le moment et malgré une amorce de valorisation du volontariat prenant la forme d'un service militaire volontaire (SMV), c'est sur la réserve que repose le lien armée-nation.

La réserve citoyenne est composée d'environ 3 000 personnes depuis 1999, avec une évolution baissière. Si la formule n'est pas dénuée d'intérêt, elle est perfectible. L'implication des personnes concernées est très variable, et la tendance à se prévaloir de grades souvent élevés, sans préciser qu'il s'agit d'une position purement honorifique, en brouille l'image. Malgré une utilité variable, le Président de la république souhaite développer « la réserve citoyenne pour tous les Français » (conférence de presse du 5 février 2015). Les contours de cette idée sont cependant flous. Il est même un peu inquiétant que l'Etat cherche à mobiliser des bénévoles pour des missions sensibles (cyberdéfense par exemple), en faisant vibrer la corde du dévouement.

La réserve opérationnelle a connu une forte croissance de ses effectifs entre 2002 et 2009, puis une légère décrue. Déjà, selon le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, les réserves représentent « un renfort pour les forces de défense et de sécurité nationale qui, sans elles, ne pourraient être en mesure de remplir l'ensemble de leurs missions, notamment sur le territoire national ou en cas de crise ».

Parmi les forces armées, la gendarmerie est celle qui compte le plus de réservistes (environ 28 000) sur les 56 000 personnes engagées. Elle est aussi celle qui y a le plus recours. Les autres se répartissent principalement entre l'armée de Terre (environ 15 000), la Marine (4600), et l'armée de l'Air (4000), sans oublier le Service de santé (3000).

Les menaces pesant sur le territoire pourraient conduire à valoriser la réserve opérationnelle[19]. L'application du plan Vigipirate a démontré son utilité, tant sur le terrain avec quelques brigades, qu'en état-major. Dans la continuité des vœux du Président de la république, le ministre de la Défense a ainsi annoncé son intention de porter les effectifs des réserves des armées de 28 000 à 40 000 personnes (conférence de presse du 11 mars 2015, repris par la LPM actualisée). L'armée de Terre, par exemple, ambitionne d'atteindre 22 000 réservistes et d'en engager 1000 en permanence sur le territoire national.

En outre, et après les attentats de novembre 2015, le Président Hollande s'est montré réceptif à l'idée d'une Garde nationale. Elle reste cependant à préciser en raison de son coût et, surtout, du positionnement de cette Garde par rapport à ce qui existe déjà. La réserve opérationnelle ne suffit-elle donc pas ? Doit-elle être adaptée sur une base territoriale ?

[18] D. du 20 février 2015.

[19] J. Vallotton, « Les réserves comme réponse aux menaces sur le territoire », in *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013,* op. cité, p. 287.

Les chiffres de la réserve sont à lire à la lumière d'insuffisances principalement liées à la formation et à la disponibilité des réservistes. Malgré une revalorisation du budget attribué à la réserve des interrogations persistent. La principale porte sur la façon de recruter autant de candidats ayant un minimum de prérequis et des capacités à être correctement formés. Le gouvernement ne sera-t-il pas tenté d'en faire des intérimaires de la défense s'inscrivant davantage dans une politique d'alternative à l'emploi que de sécurité nationale ? De plus, les contraintes budgétaires imposées au ministère de la Défense l'ont parfois poussé à délaisser les réserves en réduisant les jours d'emploi. Quel en sera le nombre moyen ? A combien s'élèveront les sommes affectées à leur fonctionnement, ainsi qu'à leur mise en condition opérationnelle ? Il serait, en effet, contreproductif de créer de l'espoir auprès de jeunes motivés pour servir la patrie, et de les décourager faute de pouvoir les former, puis de les employer correctement.

Concomitamment à cette annonce, le décret n° 2015-296 du 16 mars 2015 est relatif à l'amélioration et à la simplification des règles de gestion de la réserve militaire, en particulier en ce qui concerne le contrat d'engagement. En outre, la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement a modifié l'article L 4211-1 code de la défense afin de permettre l'emploi de la réserve opérationnelle et citoyenne. Avec leur accord, les réservistes citoyens sont versés dans la réserve opérationnelle pour être affectés auprès des services de renseignement, civil ou militaire. Comme l'avait relevé la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat lors des discussions du texte, ce dispositif crée de la confusion. Il met à la disposition de services civils des moyens militaires pour des finalités également non militaires.

L'adaptation des réserves passe aussi par la loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise[20]. Annoncées pour la fin de l'année 2014, les mesures d'application ont été prises par le décret n° 2015-508 du 7 mai 2015 relatif au service de sécurité nationale et au dispositif de réserve de sécurité nationale. Les articles L 2151-1 (service de sécurité nationale) et L 2171-1 du code de la défense (réserve de sécurité nationale) constituent les piliers d'un régime modernisé. Le premier autorise le Premier ministre à obliger par décret les salariés de certaines entreprises (par exemple, celles dotées d'un plan de continuité d'activité ou exploitant d'une activité d'importance vitale) à rester à leur poste ou à le rejoindre. L'autre permet la mobilisation par décret du Premier ministre en cas de crise grave de réservistes dans des conditions dérogatoires au droit commun.

La dernière pierre à l'édifice d'un renforcement des réserves a pris la forme de la LPM de 2015. Les dispositions de l'article 18 « permettront une plus grande réactivité dans le recours aux réservistes tout en sécurisant leur situation à l'égard de leur employeur principal » (exposé des motifs). Un décret en Conseil d'État précisera l'emploi des réservistes.

Le réserviste bénéficiera d'un préavis réduit à quinze jours au lieu d'un mois. Pour ceux dont l'employeur aura accepté une clause de réactivité, la durée minimale du préavis pourra être réduite de quinze à cinq jours. Enfin, « un nombre de jours d'activités dans la réserve effectués sur le temps de travail et opposables à l'employeur [pourra] être augmenté de cinq à dix jours par année civile ». Ces dispositions traduisent une volonté claire de s'appuyer sur les réservistes pour faire face à une crise de sécurité nationale (article L 4221-4-1 code de la défense[21]).

Une meilleure implication des réservistes est souhaitable autant pour consolider le lien entre les armées et la Nation que pour venir en renfort de militaires d'active très sollicités.

[20] M.-P. Cléach, Rapport d'information sur la loi 2011-892, Sénat, n°725, 15 juillet 2014.

[21] D. n° 2015-1636 du 10 décembre 2015, portant application de l'article L 4221-4-1 du code de la défense et relatif à la réserve opérationnelle.

Pourtant, la débat pourrait se déplacer sur un autre terrain. En effet, la présence quasi constante de militaires (réservistes ou d'active) sur le territoire national soulève des questions essentielles. En plus d'une adaptation des équipements (le fusil d'assaut est-il fait pour être utilisé en ville ?), ce sont les règles d'engagement qui méritent attention. Les militaires ne disposent pas de prérogatives particulières (application des règles pénales sur la flagrance), tandis qu'ils doivent agir en état de légitime défense. Des modifications sont-elles nécessaires ? On peut le penser au moins pour ce qui concerne les palpations et fouilles. L'articulation entre des forces civiles et des forces militaires est à repenser pour être mise en adéquation avec une menace terroriste élevée.

Dans un même esprit de consolidation de la cohésion nationale, l'Etat redécouvre les mérites du service national.

Celui-ci n'a rien à voir avec la forme suspendue par le Président Chirac. Il est plus modeste et plus social. Sur le fondement des articles 22 et 23 de la LPM actualisée, un service volontaire sera expérimenté pendant deux ans. Il est ouvert aux hommes et aux femmes de 17 à 26 ans. Loin de la masse gérée par les armées dans les temps anciens, il s'agira d'offrir à 300 jeunes (1000 au maximum) une formation militaire. Mais, parce que l'accent est surtout mis sur « l'insertion professionnelle des jeunes », les volets professionnels et scolaires sont prioritaires. On en oublierait presque le lien armée-nation, tant sont mises en avant les missions bien éloignées de la défense (sécurité civile, chantiers d'application).

III.2.2. La participation des militaires à la vie politique

Les militaires d'active ont connu, quant à eux, un bouleversement de certains éléments de leur statut allant à l'encontre du cantonnement mis en exergue par Maurice Hauriou.

Lors de la campagne pour l'élection présidentielle, Monsieur Hollande n'avait pas envisagé d'infléchir la politique relative à la liberté d'association et d'expression politique des militaires. Il soulignait, tout au plus et selon une formule assez convenue, qu'ils sont des « citoyens à part entière » et proposait seulement de relancer la concertation dans les forces armées (discours du 11 mars 2012). Dans la continuité également, le Livre blanc de 2013 ne contient aucune proposition novatrice sur ces sujets. Les acteurs de la Défense paraissaient se satisfaire des processus de concertation[22]. Bien que souvent contestée, la concertation était perçue comme le moyen pour les militaires de s'exprimer sur leur condition, sans mettre en péril les principes de loyauté et d'obéissance, ou laisser entrer dans les forces armées un syndicalisme peu apprécié.

Dans ce contexte, la jurisprudence de la CourEDH était certes envisageable, mais pas forcément espérée. Les deux arrêts du 2 octobre 2014 ont obligé la France à modifier un élément important du statut général des miliaires[23]. Refusant d'interjeter appel de la décision de la Cour devant la Grande chambre, l'exécutif a préféré s'engager sur le voie de la réforme en s'appuyant sur le rapport du Conseiller d'Etat Pêcheur[24].

La France le fait aussi en utilisant les ressources d'une rédaction nuancée des arrêts européens, lesquels condamnent une interdiction absolue de la liberté d'association à laquelle est assimilée la liberté syndicale, tout en autorisant des limites inhérentes aux fonctions. Sur

[22] X. Latour, « Le nouveau Statut général des militaires et la concertation dans les forces armées », *RFDA* 2005, p.770.

[23] J.-P. Marguenaud et J. Mouly, « Les syndicats dans l'armée : une entrée au pas de charge ? », *JCP A* 2014, 1228 ; B. Thomas-Tual, « De nouvelles libertés pour les militaires français », *JCP A* 2015, 2070 ; J.-C Videlin, « Les associations professionnelles nationales de militaires », *JCP A* 2015, 2346 ; O. Gohin, « L'association professionnelle dans les forces armées », in *Le droit de la sécurité et de la défense en 2015*, op. cité, à paraître.

[24] B. Pêcheur, *Le droit d'association professionnelle des militaires*, Rapport à Monsieur le président de la République, 18 déc. 2014.

cette base, elle pense avoir trouvé un compromis acceptable. Elle autorise des associations professionnelles bien encadrées (contrôles, interdiction de la grève, objet limité à la condition militaire, articles 9 et suivants de la LPM actualisée), tout en conservant les procédés de concertation.

La réforme pourrait ne pas en rester là. Comment évolueront les associations professionnelles et, surtout, quels rôles auront les instances de concertation ? Comment les militaires s'approprieront ils une formule dont ils n'étaient pas vraiment demandeurs ?

La participation à la vie politique des militaires est l'autre domaine d'évolution due, cette fois, au Conseil constitutionnel[25] à l'occasion d'une QPC du 28 novembre 2014. Les Sages ont obligé le gouvernement à corriger les dispositions du code électoral applicables aux incompatibilités électorales imposées aux militaires et, à travers elles, la neutralité dans les forces armées.

En l'espèce, le mandat de conseiller municipal est visé dans sa globalité. Or, selon le Conseil, cela constitue une limitation disproportionnée, car elle ne prend pas en considération les éléments de grades et de fonction (nature, lieu d'exercice), pas plus que la taille de la commune. Les exigences relatives à la prévention des conflits d'intérêt ne justifient pas une telle atteinte à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme, que seule une mise en détachement pouvait permettre aux militaires de contourner.

Bien que circonscrite aux mandats municipaux et dotée d'effets décalés dans le temps (2020), la décision d'inconstitutionnalité contraint la France à s'adapter.

Elle le fait en tenant compte des pistes ouvertes par le Conseil constitutionnel, puisque celui-ci sanctionne uniquement une interdiction générale et absolue. Adoptant une mesure comparable à la CourEDH, il autorise le législateur à encadrer l'exercice d'un mandat municipal par un militaire. Les éléments évoqués dans sa décision sont, à ce titre, intéressants (grade, taille de la commune, fonctions). En dépit des critères suggérés par le Conseil constitutionnel, leur mise en œuvre n'est guère aisée.

Alors que le mandat municipal est le seul concerné par la décision, il conviendra de demeurer attentif au sort des autres mandats. Tout en doutant de possibles remises en cause des limitations relatives aux mandats nationaux et européens en raison de leur connotation très politique, le sort des mandats départementaux ou liés aux établissements publics de coopération intercommunale est davantage incertain.

IV. Conclusion

Si les fondamentaux de la politique de défense perdurent, 2015 a connu d'importantes évolutions. Tout n'est cependant pas réglé.

D'un point de vue géopolitique, la France peut elle encore suivre une politique qui sied davantage à une puissance plus solide ? Mais, si elle n'agit pas qui le fera, certainement pas une Union européenne divisée ?

D'un point de vue économique, les arbitrages réalisés n'emportent pas la conviction. Les sociétés de projets n'ont pas survécu à des débats difficiles. Mais où trouver l'argent sans remettre en cause la dissuasion nucléaire, même en s'affranchissant des contraintes européennes ?

D'un point de vue juridique, le droit évolue avec son temps, il le fait prudemment. Mais, les changements démontrent une difficulté d'anticipation, les décisions étant prises sous la pression du juge.

[25] QPC 2014- 432 du 28 novembre 2014, *AJDA* 2015, p. 636, note H. Raimana Lallemant-Moe ; J.-C. Videlin, «L'incompatibilité des fonctions de militaires avec le mandat de conseiller municipal jugée inconstitutionnelle » *JCP A* 2015, comm. 15.

D’un point de vue plus global, les attentats ont confirmé l’opacification des frontières entre la sécurité intérieure et la défense, conformément à la stratégie de sécurité nationale. La montée en puissance des prérogatives accordées aux services de renseignement et leur mobilisation dans un nombre croissant de missions en sont une illustration[26].

[26] J.-J. Urvoas et J.-P. Raffarin, « L’activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l’année 2014 », AN et Sénat, 18 décembre 2014. On relève en particulier le renforcement de la délégation parlementaire au renseignement, la création par le décret 2014-833 du 24 juillet 2014, de l’inspection des services de renseignement, puis celle d’une autorité administrative indépendante (l’autorité de contrôle des activités de renseignement par la loi sur le renseignement. X. Latour, « La loi relative au renseignement : un Etat de surveillance », *JCP A* 2015, 2286.