

VENDREDI 17 JUILLET 2015

Programmation militaire pour les années 2015 à 2019
(Conclusions de la CMP)

SOMMAIRE

MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE	1
PROGRAMMATION MILITAIRE POUR LES ANNÉES 2015 À 2019	
(Conclusions de la CMP).....	1
<i>Discussion générale</i>	1
M. Jacques Gautier, en remplacement de M. Jean-Pierre Raffarin, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire	1
M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense	1
M. Daniel Reiner	2
M. Dominique de Legge	2
Mme Christine Prunaud	2
M. Jean-Claude Requier	3
Mme Nathalie Goulet	3
Mme Leïla Aïchi	3
M. Gilbert Roger	3
M. Robert del Picchia	4
<i>Vote sur le texte élaboré par la CMP</i>	4
QUESTIONS PRIORITAIRES DE CONSTITUTIONNALITÉ.....	4
ORDRE DU JOUR DU LUNDI 20 JUILLET 2015.....	5

SÉANCE du vendredi 17 juillet 2015

9^e séance de la session extraordinaire 2014-2015

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-PIERRE CAFFET,
VICE-PRÉSIDENT

SECRÉTAIRES :
M. SERGE LARCHER, M. BRUNO GILLES

La séance est ouverte à 9 h 30.

Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.

Mise au point au sujet d'un vote

M. Jacques Gautier. – Lors du scrutin n° 231, le 16 juillet 2015, M. Jean-Claude Carle souhaitait voter contre, et non pour.

M. le président. – Acte vous est donné de cette rectification. Il en sera tenu compte dans l'analyse politique du scrutin.

Programmation militaire pour les années 2015 à 2019 (Conclusions de la CMP)

M. le président. – L'ordre du jour appelle l'examen des conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

Discussion générale

M. Jacques Gautier, en remplacement de M. Jean-Pierre Raffarin, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire. – Veuillez excuser M. le président Raffarin, retenu par des obsèques.

Vous connaissez tous l'état d'esprit constructif du Sénat face à ce texte, sa satisfaction aussi face aux nouveaux moyens accordés à nos armées et sa vigilance enfin : nous continuons à demander un collectif budgétaire avant la fin de l'année.

La très large majorité sur ce texte au Sénat - 302 voix pour - est une marque de confiance à l'égard de nos armées, qui prolonge l'esprit de janvier. Les deux commissions, de l'Assemblée nationale et du Sénat, chargées de la défense, ont manifesté une réelle proximité de vues, signe de leur sens de l'État : le

Sénat a adopté quatorze articles dans la rédaction de l'Assemblée nationale et la CMP a travaillé sur le texte du Sénat.

Les deux clauses de sauvegarde introduites par le Sénat ont été conservées. Nous avons obtenu qu'une évolution défavorable des indices économiques soit gagée, à hauteur d'un milliard d'euros. De même, le produit des cessions immobilières, de l'ordre de 930 millions d'euros, sera protégé de la décote prévue par la loi Duflot, ramenée à 30 %.

Le financement du service militaire volontaire sera protégé ; des conventions seront signées avec des acteurs de l'insertion professionnelle. Nous aurions aimé aller plus loin, cette bataille est encore devant nous.

La CMP a rétabli l'équilibre du texte initial sur les Associations professionnelles nationales militaires (APNM) qui ne siégeront pas au sein du Conseil supérieur de la défense, seront astreintes à un strict devoir de réserve et ne pourront ester en justice que pour des faits dont elles sont directement victimes.

Le contrôle parlementaire est renforcé sur la doctrine d'emploi des forces sur le territoire national comme sur les Opex ; les présidents des commissions de la défense, des lois et des finances pourront demander la déclassification de certains documents. Les contrôles sur pièces et sur place des parlementaires ont révélé un manque de trois milliards d'euros pour la défense, cette loi nous les donne.

Merci à vous, monsieur le ministre, pour votre écoute et votre disponibilité, ainsi qu'à tous les sénateurs. (*Applaudissements*)

M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense. – Il y avait deux enjeux majeurs dans cette loi d'actualisation : la sécurisation financière et opérationnelle d'abord, en raison de la gravité des menaces et des exigences imposées à nos forces. D'où la réduction très significative de la déflation des effectifs, le financement des ressources exceptionnelles, de nouveaux crédits budgétaires et le redéploiement d'un milliard d'euros dû à l'évolution favorable des indices économiques.

Deuxième enjeu : les APNM qui répondent à une exigence de la Cour européenne des droits de l'homme.

J'observe avec satisfaction que les membres de la commission mixte paritaire ont trouvé un compromis à la hauteur de ces enjeux.

Deux réserves, cependant, et une observation. Le Gouvernement n'est pas favorable à une clause de sauvegarde en cas d'évolution défavorable des indices économiques. C'est au Gouvernement de prendre ses responsabilités en loi de finances. Enfin, selon le Contrôle général des armées et l'Inspection générale des finances, cette clause n'aura pas à être appliquée.

La question du financement des opérations intérieures sera traitée par le rapport remis au

Parlement avant le 31 janvier 2016, qui fera l'objet d'un débat.

Sur la clause de sauvegarde liée aux cessions immobilières, une réserve encore, car les premières ventes montrent que les sommes espérées devraient être au rendez-vous. Enfin, il y aura une revoyure en 2017.

Merci au président Raffarin, au rapporteur pour avis de Legge, à tous les Sénateurs. Dans le contexte actuel, le soutien total de la Représentation nationale à l'égard de nos armées est essentiel. Merci d'avoir travaillé dans des délais contraints, nécessaires, dans l'intérêt de nos armées et de la sécurité de notre pays. *(Applaudissements)*

M. Daniel Reiner. – C'est avec la satisfaction du travail accompli que nous abordons ce débat. Les conclusions de la CMP renforcent les ambitions du texte initial qui relèvent d'impératifs de souveraineté : garantir notre autonomie stratégique tout en redressant les comptes publics. Une large majorité s'était dégagée au Sénat, et un compromis a été trouvé en commission mixte paritaire.

Celle-ci n'a pas retenu l'amendement du Sénat qui excluait le ministère de la défense du financement interministériel des opérations extérieures. Je n'y étais pas favorable, car il s'agit là d'une tradition aisément explicable par le principe de solidarité ministérielle.

Sur le financement des opérations de sécurité intérieure, comme l'opération Sentinelle, la CMP a renvoyé le débat à janvier 2016, quand le Gouvernement remettra son rapport à ce sujet sur les cessions immobilières. Le Sénat était soucieux d'un compromis entre les intérêts de l'État, du ministère de la défense et des collectivités territoriales. Il a été trouvé, à l'unanimité je crois.

Les présidents des commissions de la défense, des lois et des finances pourront demander la levée du secret défense sur un document ; un peu de fluidité dans nos relations aurait évité l'agacement provoqué par une affaire récente et de devoir légiférer.

Rappelons enfin que le projet de loi attribue près de quatre milliards d'euros de plus à nos armées, pour réduire la déflation des effectifs en préservant 17 500 postes et surtout dans l'armée de terre, portant nos capacités opérationnelles à 77 000 hommes ; que les conditions de la montée en puissance de nos forces spéciales et notre cyberdéfense sont réunies, que des crédits budgétaires se substituent aux ressources exceptionnelles ; que le texte crée les ANMP et renforce, grâce aux réserves et au service militaire volontaire, les liens entre l'armée et la Nation, comme le souhaitait le président François Mitterrand. Le groupe socialiste et républicain le votera. *(Applaudissements)*

M. Dominique de Legge. – *(Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains)* En décembre, le Sénat avait rejeté le budget de la défense pour 2015, qu'il estimait insincère à l'égard de la probabilité

de réalisation des recettes exceptionnelles, irréaliste quant aux effectifs et insuffisamment doté. Cette loi de programmation militaire répond incontestablement à ces trois objections.

Nous tenions au maintien des clauses de sauvegarde. Les sommes en jeu seraient faibles ? Raison de plus, monsieur le ministre ! Sur les associations professionnelles nationales militaires, un compromis a été trouvé. Mais tout n'est pas réglé pour autant.

Ainsi, on peut considérer que le ministère de la défense doit contribuer en financement des Opex, mais la réserve de solidarité finance aussi d'autres missions. En outre, les ministères doivent être sollicités à hauteur de leur part respective dans le budget. Ce n'est pas le cas.

Deuxième problème : l'opération intérieure Sentinelle de même nature que les Opex ! Il serait logique qu'elle fasse, elle aussi, l'objet d'un financement interministériel.

Troisième sujet : nos relations avec nos partenaires européens. Je ne crois pas qu'une armée européenne soit possible, ni même envisageable et je ne sais pas si l'on peut parler d'une Europe de la défense. Toujours est-il qu'il n'y a aucune raison que la France porte seule le poids de la défense du continent. *(Applaudissements des bancs du groupe socialiste et républicain à la droite)*

Enfin, des ressources supplémentaires restent prévues, au lieu d'espèces sonnantes, dans la loi de finances pour 2015. Il faudrait que le Gouvernement traduise ses choix en termes budgétaires. Il ne le fait pas, non sans doute par mauvaise volonté, mais parce qu'il ne sait pas où trouver les deux milliards d'euros nécessaires...

En votant ce projet de loi, nous vous marquerons notre confiance, monsieur le ministre. Ne la trahissez pas. Rendez-vous au mois de décembre. Nous ne voulons pas croire que la parole du président de la République ne sera pas tenue ! *(Applaudissements au centre et à droite)*

Mme Christine Prunaud. – Au risque de vous surprendre, le groupe CRC apprécie positivement l'accord trouvé en CMP. Plutôt que d'actualisation, il faudrait parler de correction indispensable, vu l'évolution des menaces et les besoins nouveaux. Ainsi, 19 750 emplois seront préservés, le maintien en condition opérationnelle assuré, des équipements commandés. La commission a amélioré le texte du Gouvernement, en sécurisant des ressources. Le Parlement sera associé à la réflexion sur la doctrine d'emploi des armées sur le territoire national, nous en sommes satisfaits.

De même, la CMP a prévu un rapport annuel sur la défense du territoire national et fixé la date de la prochaine actualisation.

Nous regrettons en revanche que les APNM ne siègent pas au sein des conseils supérieurs de la fonction militaire, ni ne puissent se porter parties civiles.

Une place trop importante est accordée à la dissuasion nucléaire, inadaptée au contexte actuel.

Si nous ne votons pas ce texte, ce n'est donc pas une marque de défiance à l'égard de nos armées.

M. Jean-Claude Requier. – Le Sénat a approuvé le projet de loi en première lecture avec une ampleur qui témoigne de sa volonté de doter nos armées des moyens adaptés aux menaces grandissantes, en effectifs comme en termes financiers. Le budget repasse à la hausse, pour la première fois depuis des années. Les priorités définies par le Gouvernement ont aussi recueilli un relatif consensus.

Le groupe du RDSE approuve le ralentissement de la déflation des effectifs, rendu indispensable par l'opération Sentinelle, ainsi que le fléchage d'un milliard d'euros vers les équipements, les moyens donnés au renseignement, aux forces spéciales, l'achat d'hélicoptères et le renouvellement du matériel.

Le Sénat avait introduit des clauses de sauvegarde. Certaines ont été supprimées ou infléchies en CMP, mais la clause liée à l'évolution des facteurs a été maintenue. C'est heureux et cohérent avec le souci de sécurisation du budget marqué par la disparition des ressources exceptionnelles.

Sur les APNM, la position de l'Assemblée nationale était plus syndicale, celle du Sénat plus sage comme à l'accoutumée... (*Sourires*) Il est normal cependant que, face aux réorganisations en cours, la Grande Muette puisse parler.

Le RDSE votera ces conclusions. (*« Très bien ! » et applaudissements des bancs du groupe socialiste et républicain aux bancs du groupe Les Républicains*)

Mme Nathalie Goulet. – Tout a été dit. Le groupe UDI-UC se félicite des conclusions de la CMP et les votera. En général, les lois de programmation sont des exercices d'équilibrisme aveugle et ne sont pas tenues - voyez les lois de programmation des finances publiques... Les chiffres sont faux, mais servent à asseoir le raisonnement comme disent certains ! Dans cette loi de programmation militaire, les chiffres sont justes.

Dès 2013, monsieur le ministre, vous aviez promis la transparence, et vous respectez vos engagements.

Cette loi de programmation militaire, cependant, n'a pas de portée normative. Il faudra la mettre en musique.

Ancienne présidente de la commission d'enquête sur les réseaux djihadistes, je sais combien cet ajustement budgétaire est nécessaire. Personne, il y a cinq ans, n'imaginait le rôle pris par internet dans la dérive du djihadisme, ni l'embrasement de la Syrie, de l'Irak...

Il serait bienvenu que nos partenaires européens contribuent à un effort de défense qui nous concerne tous. (*M. Robert del Picchia approuve*)

De graves incidents ont eu lieu récemment : survol d'installation par des drones, vol de munitions... Il faut assurer la protection de ceux qui assurent la nôtre...

Enfin, ce débat a illustré la nécessité du bicamérisme et l'apport du Sénat. Tout cela est de très bon augure. (*Applaudissements*)

Mme Leila Aïchi. – Si les écologistes ne sont pas pour une extension indéfinie du budget de la défense, le contexte actuel impose le pragmatisme et nous saluons l'effort de 3,8 milliards d'euros consenti par le Gouvernement, nécessaire face à l'accroissement des menaces et des tensions. En revanche, le rôle dévolu au nucléaire est pour nous un point de blocage. Il faut aussi relancer l'Europe de la défense.

Les contrats opérationnels de 2013 étaient obsolètes. Pérennisons l'effort actuel, car les hommes ne sont pas une variable d'ajustement ponctuelle.

Sur les APNM, malgré quelques reculs par rapport au texte de l'Assemblée nationale, un équilibre entre devoir de réserve des militaires et ouverture à leurs revendications a été trouvé.

Il est bon que le Parlement soit associé à la défense de la doctrine d'emploi des forces armées sur le territoire national et en débattenne annuellement. Enfin, il est bon que les liens entre l'armée et la Nation soient resserrés. Les écologistes s'abstiendront. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain*)

M. Jacques Gautier, rapporteur. – Très bien !

M. Gilbert Roger. – Le Sénat a apprécié que l'Assemblée nationale ait fait preuve de responsabilité en demandant que les discussions en CMP s'engagent sur la rédaction adoptée par le Sénat. Un compromis a donc aisément été trouvé, en raison de l'esprit constructif de chacun et je tiens à remercier encore le président Raffarin du climat de nos échanges.

Cette actualisation entérine une augmentation du budget de 3,8 milliards d'euros. Les ressources exceptionnelles sont abandonnées au profit de crédits budgétaires, l'opération Sentinelle inscrite dans la loi et 18 700 postes sont préservés.

À l'article 2, la CMP a adopté une solution de repli, soit un plafonnement à 30 % de la décote applicable aux terrains de la défense pour la construction de logements. Comme je l'ai dit en CMP, cela risque de faire jurisprudence pour les autres ministères...

Sur les APNM, la CMP est revenue au texte initial : les APNM ne pourront se porter parties civiles que pour les faits dont elles sont directement victimes.

Nous avons proposé d'élargir le service militaire volontaire à l'outre-mer et à des missions de sécurité civile, la CMP l'a accepté.

Enfin, le financement interministériel des opérations de sécurité intérieure sera débattu en loi de finances.

Le Gouvernement peut compter sur la mobilisation des sénateurs pour assurer le respect de cette trajectoire. Il y va du rang de la France et de sa sécurité. (*Applaudissements*)

M. Robert del Picchia. – Nous voici au terme de l'examen de ce texte très attendu compte tenu des besoins de nos armées et des menaces auxquelles nous sommes confrontés.

Élu des Français de l'étranger, je veux rappeler la fierté de tous nos compatriotes résidant hors de nos frontières à l'égard de nos armées, qui nous protègent où que nous soyons, et sont engagées à l'extérieur du continent. Les Européens bénéficient aussi, d'ailleurs, de cette protection et je partage, à cet égard, le souhait exprimé par Dominique de Legge de voir les Européens contribuer à son budget. Nos compatriotes savent qu'il leur sera porté secours, et cela nourrit une gratitude à l'égard de nos armées qu'ils ont peu d'occasions d'exprimer. Cela renforce le lien entre l'armée et la Nation.

Ce texte doit être voté sans arrière-pensées. Nous regrettons cependant que le ministère de la défense ne soit pas exempté du financement interministériel des Opex : la Cour des comptes a montré qu'il était pénalisé par le système actuel.

Avec les APNM, le texte marque un tournant. Le vide juridique aurait permis à n'importe quelle association de s'engouffrer dans la brèche. Les arrêts de la CEDH n'imposent pas de modèle précis ; la législation doit simplement éviter de déstabiliser les armées. Sur les APNM, nous avons fait preuve de responsabilité et privilégié la confiance mutuelle et le respect de la condition militaire et de notre tradition syndicale. Ces associations pourront être intégrées au Conseil supérieur de la fonction militaire au bout de cinq ans.

Si le besoin d'expression des militaires s'est fait plus prégnant, c'est parce que nos armées ont évolué ; leurs conditions d'exercice sont difficiles et l'affaire Louvois a laissé des traces.

Les exigences des Opex et de l'opération Sentinelle sont prises en compte par le ralentissement de la déflation des effectifs. Le ministère doit à présent aider les gestionnaires et empêcher de faire prévaloir la logique comptable sur la logique qualitative.

Je remercie tous ceux qui ont œuvré pour le bon compromis trouvé en CMP. Nous resterons vigilants sur l'application du texte. (*Applaudissements*)

La discussion générale est close.

Vote sur le texte élaboré par la CMP

M. le président. – Conformément à l'article 42 alinéa 12 du Règlement, le Sénat examinant les

conclusions de la CMP après l'Assemblée nationale, il se prononcera par un seul vote sur l'ensemble du texte.

Le projet de loi est définitivement adopté.

Questions prioritaires de constitutionnalité

M. le président. – Le Conseil constitutionnel a communiqué au Sénat, par courriers en date du vendredi 17 juillet 2015, deux décisions du Conseil relatives à des questions prioritaires de constitutionnalité portant sur la détermination des bénéfices imposables et l'information des salariés en cas de cession de leur société.

Acte est donné de ces communications.

Le Conseil constitutionnel a également informé le Sénat, le vendredi 17 juillet 2015, qu'en application de la troisième phrase du premier alinéa de l'article 23-7 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 relative au Conseil constitutionnel, il a été saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur les articles 27, 29, 31 de la loi du 10 juillet 1991.

Le texte de cette saisine est disponible à la direction de la Séance.

Acte est donné de cette communication.

Prochaine séance lundi 20 juillet 2015, à 16 heures.

La séance est levée à 10 h 40.

Jacques Fradkine

Direction des comptes rendus analytiques

**Ordre du jour
du lundi 20 juillet 2015**

Séance publique

À 16 heures et le soir

Nouvelle lecture du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi (n° 620, 2014-2015).

Rapport de Mme Catherine Procaccia, fait au nom de la commission des affaires sociales (n° 633, 2014-2015).

Texte de la commission (n° 634, 2014-2015).