



Mme Mathilde Panot,
Députée du Val-de-Marne
Présidente du groupe parlementaire *La France insoumise - NUPES*

M. Laurent Fabius,
Président du Conseil Constitutionnel
2 rue de Montpensier 75001 Paris

Monsieur le Président,
Mesdames et messieurs les membres du Conseil Constitutionnel,

Dans le cadre de la saisine par la Première ministre, en application de l'article 39 alinéa 4 de la Constitution, les députés du groupe LFI-NUPES ont l'honneur de soumettre à votre examen leurs observations concernant des règles fixées par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, relative à l'application des articles 34, 39 et 44 de la Constitution pour la présentation du projet de loi relatif à la programmation militaire pluriannuelle pour les années 2024 – 2030.

En effet, selon les députés LFI-NUPES, ce projet de loi comporte une étude d'impact insuffisante au regard des exigences fixées à l'article 8 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009.

Alors que la loi de programmation militaire actuelle courait jusqu'en 2025, le Président de la République a préféré charger le ministre des Armées de plancher sur une nouvelle LPM pour je cite « {revoir au mieux notre ambition} pour 2030 pour mieux assurer notre capacité à faire face à la perspective du possible retour d'un affrontement de haute intensité ». À l'aune d'une revue nationale stratégique actualisée en 2022 pour prendre en compte « l'influence » comme sixième fonction stratégique de nos armées et la prise en compte de la haute intensité dans notre modèle d'armée, il a été décidé par l'exécutif de constituer une nouvelle programmation pluriannuelle du budget des Armées. Pourtant, la faiblesse de l'étude d'impact accompagnant ce projet de loi de programmation militaire 2024-2030 a conduit notre groupe à appuyer le refus de sa mise à l'agenda par la conférence des Présidents de l'Assemblée nationale.

1) D'une part, l'étude d'impact méconnaît l'alinéa 9 de l'article 8 de la loi organique, qui exige que les documents qui la composent « exposent avec précision [...] l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ».

Contrairement à la LPM 2019-205, l'étude d'impact du présent projet de loi de programmation militaire ne renseigne aucun détail quant à la **réalisation des objectifs en matière d'augmentation des ressources humaines dans les armées**. En 2019, l'étude d'impact mentionnait l'objectif « *de renforcer notamment le renseignement, la cyberdéfense et l'action dans le domaine du numérique, à hauteur de 50% des emplois ainsi créés sur la période* ». L'étude d'impact contenue dans le présent PLPM mentionne, pour sa part, la volonté « *de*

renforcer les domaines du renseignement, de la cyberdéfense et du numérique », arguant d'un besoin « *d'agilité* » nécessaire à l'adaptation aux potentiels bouleversements stratégiques en cours.

Par ailleurs, l'article 6 du présent projet de loi de programmation prévoit que « *le ministère adaptera la réalisation des cibles d'effectifs fixées par le présent article et sa politique salariale en fonction de la situation du marché du travail* ». Il est par ailleurs mentionné en page 20 de l'étude d'impact que « *la rédaction de l'article 6 permet au ministère de bénéficier d'une souplesse accrue en matière d'effectifs par rapport à la précédente LPM* », et que des crédits « *laissés disponibles par la non-réalisation des cibles d'effectifs* » pourraient être consacrés à « *une augmentation de l'effort d'attractivité des rémunérations* ». À cet égard, le Conseil d'État, dans son avis n°406858 du 5 avril 2023, a relevé que par une telle formulation, le présent projet de loi de programmation militaire « *{envisageait} la non-réalisation des objectifs fixés (...)* ».

Enfin, concernant la réserve opérationnelle, le gouvernement souhaite porter le nombre de réservistes à 80 000 d'ici 2030, puis 105 000 d'ici 2035. Là encore, le Conseil d'État note que « *l'étude d'impact devrait faire mieux apparaître la part d'augmentation liée à ces seules mesures et préciser les autres mesures qui permettront d'atteindre cet objectif ambitieux* ».

Il résulte de tout ce qui précède que l'étude d'impact fournie par le Gouvernement n'a pas, contrairement à ce qui est exigé par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, exposé « **avec précision** [...] l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ».

2) D'autre part, l'étude d'impact méconnaît l'alinéa 8 de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, qui exige que les documents qui la composent « exposent avec précision [...] l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ».

Dans l'hypothèse où le Conseil constitutionnel n'aurait pas accueilli le moyen selon lequel l'étude d'impact du présent projet de loi ne serait pas conforme à l'alinéa 9 de l'article 8 de la loi organique, il ne pourra que constater la violation de l'alinéa 8 de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009.

En effet, la politique de recrutement et de ressources humaines du ministère des Armées, contenue dans le cadre d'objectifs pluriannuels n'a pas fait l'objet d'un détail comptable précis, de fléchages par secteurs à la hauteur des exigences fixées par l'alinéa 8 de l'article 8 de la loi organique. Au surplus, la faiblesse des indications fournies par le Gouvernement, en empêchant le Parlement de légiférer en connaissance de cause, porte manifestement atteinte à l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

Par ailleurs, les députés du groupe parlementaire LFI-NUPES souhaitent porter à l'attention du Conseil constitutionnel **l'absence de cible budgétaire crédible en titre I^{er} au profit d'une planification annuelle implicite**. Tout d'abord, la ventilation annuelle du budget de la défense pour la période 2024-2025 apparaît identique à celle contenue dans le projet de loi des finances publiques. On constate également que la majorité des hausses budgétaires prévues par le présent PLPM ont lieu entre 2027 et 2030, avec des augmentations annuelles contenues entre 3 et 3,1

% sur la période 2024-2027, portées par la suite à 4,3% par an entre 2027 et 2030. En maintenant les augmentations à 3,1%, tel que prévu par la LPM 2019-2025, le gouvernement omet les fluctuations budgétaires liées à la hausse de l'inflation, qui atteint ainsi 6,2% à ce jour. À ce propos, le Haut conseil aux finances publiques a pour sa part critiqué, dans son avis 2023-2 du 27 mars 2023, le fait que le calcul de ce budget omettait de prendre en compte l'inflation, celui-ci étant calculé en euros constants, « *ce qui ne serait pas sans conséquence sur la trajectoire de dépenses* » publiques.

Toujours dans son avis 2023-2, le Haut conseil aux finances publiques relève l'écart de 13,3 milliards d'euros entre le besoin de financement programmé par le PLPM (413,3 Md€), et les crédits budgétaires effectivement identifiés (400 Md€) et l'incertitude qui en découle, quant à l'impact du PLPM sur les finances publiques. Nous partageons ce constat, l'écart de 13,3 milliards étant fondé sur des ressources extra-budgétaires incertaines, et dont le montant atteindrait tout au plus 5,9 milliards d'euros.

D'autre part, la répartition budgétaire par entité, activité, corps ou programme d'équipement a été complètement écartée du corps même de ce projet de loi de programmation militaire tout comme de l'étude d'impact qui s'y rattache. Ainsi, les prévisions font seulement état d'un budget compris dans une fourchette annuelle, ou dans un total alloué sur la période pluriannuelle. C'est le cas notamment des 81 milliards d'euros prévus dans le cadre des « *efforts prioritaires pour les armées du futur* », dont la répartition n'est pas programmée. L'étude d'impact, comme le projet de loi de programmation, renvoie implicitement à une planification annuelle, contraire au principe même de la programmation pluriannuelle.

Toujours en lien avec la programmation budgétaire, le groupe parlementaire LFI-NUPES relève que les programmes franco-allemands majeurs d'armement, tels le *MGCS* et le *SCAF*. La France a investi des dizaines de milliards d'euros dans un tel système et, concernant le *MGCS*, le ministre des Armées a reconnu la semaine dernière lors de son audition devant la commission de la défense et des forces armées a reconnu « *avec humilité* » ne pas être sûr de leur aboutissement. Pourtant l'étude d'impact du projet de loi de programmation militaire qui nous est présenté ne contient pas d'éléments précis sur les coûts, impacts financiers et budgétaires dans le cadre de la programmation 2024-2030, alors qu'il s'agit d'un « programme à effet majeur » qui nécessite par essence un devis et un calendrier de commande et de livraisons précis.

En matière de programme d'armement par ailleurs, les arbitrages politiques de ce projet de loi de programmation militaire ont conduit à de nombreux reports dans la livraison de certains systèmes. C'est notamment le cas pour des équipements du programme « *Scorpion* ». Or, le report de ces programmes devrait causer, d'un côté, une augmentation des coûts unitaire, ainsi qu'un étalement du maintien en condition opérationnelle d'autres équipements plus anciens. L'étude d'impact ne contient pourtant pas d'informations à ce sujet, considérant notamment l'absence de fléchage budgétaire à ce propos dans l'étude d'impact de ce projet de loi de programmation militaire.

Au titre du même alinéa 8 de l'article 8, les conséquences environnementales de ce projet de loi de programmation militaire semblent avoir été omises de l'étude d'impact qui y est annexé. Si l'article 31 propose par exemple « *la création d'un régime d'autorisation relatif aux activités d'études préalables à la pose ou à l'enlèvement d'un câble ou d'un pipe-line sous-marin en mer territoriale* », l'étude d'impact ne mentionne aucunement les potentielles retombées environnementales d'une telle mesure dans les eaux territoriales françaises, en comparaison des

potentiels dégâts environnementaux causés par l'absence d'une telle mesure. Par ailleurs, l'étude d'impact ne mentionne aucune conséquence environnementale potentiellement liée à l'exécution de cette programmation militaire, alors que ce budget engage 413 milliards d'euros sur les 7 prochaines années.

Ainsi, la programmation budgétaire pluriannuelle, comme pour les ressources humaines, est contraire à l'alinéa 8 de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009. Par effet ricochet, la violation de cette disposition porte atteinte au principe de sincérité budgétaire et à l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

Probablement dans le but de pallier l'insuffisance de l'étude d'impact, les députés du groupe LFI-NUPES constatent que le gouvernement a inscrit plusieurs dispositifs d'information du Parlement dans le cadre de la programmation militaire. Les articles 8 et 9 prévoient respectivement « *{la transmission} d'un rapport sur le bilan de l'exécution de l'année passée de la programmation militaire* » ainsi que la « *{transmission} d'un rapport sur les enjeux et les principales évolutions de la programmation budgétaire de la mission 'Défense'* » dans le cadre du projet de loi de financement initial. S'ils saluent la volonté d'informer le Parlement, les députés rejettent la mise en place d'un dispositif qui ne peut ni compenser la faiblesse de l'étude d'impact de cette loi de programmation militaire 2024-2030, ni se substituer aux obligations légales du gouvernement en la matière. Tel a été le sens du refus de notre groupe parlementaire d'inscrire ce projet de loi de programmation militaire à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, conformément aux articles 34, 39 et 44 de la Constitution de la V^{ème} République.

Les vices qui affectent l'étude d'impact du projet de loi étant susceptible d'avoir un impact, par effet ricochet, sur la constitutionnalité de la loi qui sera déférée au Conseil constitutionnel à l'issue du processus parlementaire (en raison de sa méconnaissance du principe de sincérité budgétaire et de l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire), les auteurs de la saisine invitent le Conseil constitutionnel à exiger du Gouvernement qu'il régularise les conditions de présentation du projet de loi en présentant une étude d'impact conforme à l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009.

Vous remerciant par avance de l'intérêt tout particulier que vous voudrez porter à cette demande, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Mathilde Panot

