



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 26 Septembre 2007

Etude n°389 / 2007

CDL-DEM(2007)004*
Fr. seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

**ETUDE SUR LE CONTRÔLE DEMOCRATIQUE
DES FORCES ARMEES**

LE CONTRÔLE DEMOCRATIQUE DES FORCES ARMEES

par

M. Hubert HAENEL (Membre suppléant, France)

**Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décidait autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.*

L'expression « contrôle démocratique des forces armées » est généralement interprétée comme la subordination des forces armées à des autorités politiques démocratiquement élues.

Les forces armées sont responsables devant chacune des principales branches de l'Etat :

- le pouvoir exécutif, qui exerce un contrôle direct sur les forces armées ;
- le pouvoir législatif, à qui il incombe d'exercer le contrôle parlementaire ;
- le pouvoir judiciaire, qui peut exercer des poursuites à l'encontre des personnels qui auraient commis des infractions.

Outre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, la société civile, notamment les médias, joue également un rôle important dans ce domaine.

Le contrôle parlementaire occupe une place particulière. En effet, le « contrôle démocratique » est trop souvent interprété comme le contrôle effectué par des fonctionnaires pour le compte du pouvoir exécutif. Or, pour être véritablement démocratique, le contrôle politique doit comporter une composante parlementaire. C'est donc essentiellement sur le contrôle parlementaire que l'on insistera ici.

Les modalités d'exercice de ce contrôle, son intensité et le moment où il s'exerce varient cependant fortement selon les pays. Ainsi, dans certaines démocraties, comme aux Etats-Unis ou en Allemagne, le Parlement exerce une forte influence sur la Défense, notamment par le biais du contrôle du budget. Dans d'autres pays, comme au Royaume-Uni ou en France, le parlement joue un rôle plus réduit.

En réalité, il est difficile de comparer les différents systèmes de contrôle parlementaire, étant donné que chaque système présente des particularités qui lui sont propres. Ainsi, aux Etats-Unis, le rôle du Congrès en matière de défense s'explique par le régime présidentiel et la stricte séparation des pouvoirs qui découlent de la Constitution américaine.

Il convient donc, tout d'abord, de présenter le cadre constitutionnel dans lequel s'exerce l'activité du Parlement français en matière de défense, puis d'apporter un éclairage sur les modalités de ce contrôle dans différents pays à partir de trois points particuliers : l'implication du Parlement dans la définition de la politique générale en matière de défense ; le contrôle budgétaire de la défense ; et le rôle du Parlement dans l'engagement des forces dans le cadre des opérations extérieures.

I. Le cadre constitutionnel du contrôle du Parlement sur la Défense nationale

1. La Constitution française de la V^{ème} République, à l'image de la plupart des démocraties occidentales, consacre la prééminence de l'exécutif dans le domaine de la Défense.

Lorsque la Constitution française de 1958 évoque la défense nationale, c'est surtout pour préciser les attributions du Gouvernement et du Président de la République. Ce dernier est le garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire (article 5). Il est le chef des armées et préside les conseils de défense (article 15). Enfin, le Président de la République dispose de pouvoirs étendus en cas de crise (article 16). Le Gouvernement, quant à lui, dispose de la force armée (article 20) et le Premier ministre est responsable de la défense nationale (article 21).

Par rapport aux régimes antérieurs, on constate sous la V^{ème} République deux particularités. Premièrement, une place prééminente est reconnue à l'exécutif par les textes, mais elle se traduit aussi de manière effective, et avec beaucoup plus de force, dans la réalité politique, grâce notamment au fait majoritaire qui établit une solidarité forte entre la majorité parlementaire et l'exécutif. Deuxièmement, la marque toute personnelle imprimée par le

général de Gaulle (caractérisée en particulier par l'appropriation du pouvoir de décider seul de l'emploi des forces nucléaires) façonne toujours très profondément notre système de décision, qui tend à faire de la Défense un « domaine réservé ». On peut dire qu'en dépit des prérogatives extrêmement claires reconnues en la matière par la Constitution au Gouvernement et au Premier ministre, c'est bien le Chef de l'Etat qui définit, en Conseil de défense, notre politique de défense et c'est également lui qui décide de l'engagement des forces. Cette concentration des pouvoirs, dans le domaine de la défense, entre les mains du Président de la République, au détriment du Gouvernement, est véritablement caractéristique de la V^{ème} République. Elle a une incidence directe pour le Parlement, car c'est le Gouvernement, et non le Président de la République, qui est responsable devant lui et qu'il est chargé de contrôler.

Ces réalités très fortes qui résultent de la lettre et plus encore de la pratique des institutions signifient-ils un effacement total du Parlement ?

Certes pas, car la Constitution garantit aussi les prérogatives du Parlement en matière de défense. Elles sont de plusieurs ordres. Essentiellement le vote des lois, notamment celles qui traitent des sujétions imposées aux citoyens par la Défense nationale et celles qui déterminent les principes fondamentaux de l'organisation de la défense nationale (article 34), l'examen de la loi de finances, bien entendu, et enfin celui des lois de programmation, dont on sait qu'elles trouvent dans le domaine de la défense un terrain d'application privilégié. Tout aussi importante est, pour le Parlement, sa mission plus générale d'information et de contrôle, qui l'amène régulièrement à se pencher sur les questions de défense. Ainsi, les instruments traditionnels de contrôle parlementaire, comme les questions écrites ou orales, les auditions de ministres ou d'autres personnalités, les débats en séance publique, les rapports d'information, les commissions d'enquête, voire le vote, par l'Assemblée nationale, d'une motion de censure à l'encontre du gouvernement, peuvent s'appliquer au domaine de la défense. Enfin, le Parlement autorise toute déclaration de guerre (article 35) et, en cas de crise, l'Assemblée nationale ne peut être dissoute et le Parlement peut se réunir de plein droit.

2. Ces prérogatives parlementaires n'ont rien de formel.

On peut, certes, estimer qu'en matière de défense, plus peut-être que dans d'autres domaines, l'expression parlementaire rencontre des limites. L'initiative des lois est, en pratique, largement du ressort de l'exécutif. L'impossibilité pour les parlementaires de proposer des amendements ayant une incidence financière est aussi une limite forte, dans un domaine où les arbitrages emportent le plus souvent des conséquences budgétaires lourdes, que ce soit en matière d'effectifs ou d'équipements. Enfin, la défense est un domaine particulier. De par sa technicité évidente, car les parlementaires sont des généralistes et non des experts en stratégie militaire, en technologie ou en politique industrielle. De par sa sensibilité également, qui entraîne une certaine retenue de la part des formations politiques. La défense reste assez largement à l'écart des polémiques partisans. Le souci de ne pas affecter la crédibilité de notre pays sur la scène internationale par des controverses trop vives est pris en compte. Même si on lui reproche parfois de refléter une insuffisance de débat plus qu'une adhésion réelle, le consensus politique sur les questions de défense est réel, et on a pu en voir l'illustration au cours des périodes de cohabitation.

Tout ceci influe, bien entendu, sur la manière dont le Parlement appréhende les questions de défense.

Pour autant, on peut dire que le Parlement utilise assez largement la palette de moyens qui reste à sa disposition pour apporter une contribution utile à la définition et au contrôle de notre politique de défense.

Le Parlement dispose pour cela d'un vecteur privilégié : ses commissions spécialisées en matière de défense.

Il faut rappeler que par rapport à beaucoup d'autres démocraties, le Parlement français comporte un nombre très restreint de commissions. La Constitution les limite à 6, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, ce qui devrait nécessairement amener chacune de ces commissions à embrasser un très grand nombre de matières. La défense bénéficie cependant d'un traitement privilégié. A l'Assemblée nationale, une commission est exclusivement vouée à l'examen des problèmes de défense, alors que les 5 autres se partagent tout le reste du champ considérable de l'activité législative et de contrôle. Quant au Sénat, il dispose d'une commission des Affaires étrangères et de la défense, ce qui ménage aussi à la défense une visibilité importante, même si elle est un peu moins flagrante qu'à l'Assemblée nationale.

En ce qui concerne la commission sénatoriale, sa double compétence constitue une originalité par rapport à nos partenaires occidentaux. Elle présente des avantages certains et lui permet de porter un regard global sur des dossiers dans lesquels les aspects stratégiques, diplomatiques et militaires sont indissociablement liés. Les questions stratégiques, les rapports de forces régionaux ou les crises qui se manifestent de par le monde sont bien entendu un déterminant essentiel de toute politique de défense. On voit bien aussi que nos opérations dans les Balkans, en Afrique ou en Afghanistan sont étroitement conditionnées par l'évolution de processus politiques traités dans le cadre de négociations internationales.

Qui trouve-t-on, au Parlement, au sein des commissions de défense ? Il peut s'agir d'élus déjà fortement sensibilisés au plan local, à travers la présence d'une unité ou d'une base militaire ou d'une entreprise de défense. Il s'agit aussi, souvent, d'élus dotés d'une solide expérience du fonctionnement de l'Etat. Pour prendre l'exemple de la commission sénatoriale de la défense, elle compte aujourd'hui, sur 54 membres, pas moins de 14 anciens ministres et 2 anciens premiers ministres. Tout ceci forme, dans chacune des deux assemblées, un ensemble disposant de liens privilégiés avec le monde de la défense, et en connaissant les contraintes et les particularités.

3. Comment se traduit le travail des commissions de défense ?

Tout d'abord à travers l'examen des textes législatifs. Le ministère de la défense n'est certes pas le plus inflationniste en la matière, mais il faut constater que depuis quelques années, l'activité législative dans le domaine de la défense est assez soutenue avec la suspension du service national, les mesures d'accompagnement prises pour la professionnalisation, les nouvelles dispositions relatives à la réserve, le nouveau statut général des militaires ou encore les évolutions apportées aux structures industrielles de l'Etat, comme la transformation de DCN en société. Chacun de ces textes a fait l'objet de nombreuses auditions et d'un examen approfondi au cours duquel les parlementaires ont largement fait usage de leur droit d'amendement.

L'examen annuel de la loi de finances est également l'occasion d'une analyse très détaillée du budget de la défense, dans tous ses aspects, tant par les commissions des finances que par les commissions de défense. Elles s'appuient sur les réponses, parfois classifiées, que le ministère est tenu de fournir à un questionnaire précis, sur les auditions de responsables civils ou militaires, d'industriels et d'experts, mais aussi sur les constatations faites lors de visites d'unités ou d'installations, ou lors de déplacement sur les théâtres d'opération. Un travail de même nature est réalisé lors de l'examen des lois de programmation.

On peut ajouter, en ce qui concerne la commission sénatoriale, compétente pour la défense mais aussi pour les affaires étrangères, l'examen d'accords internationaux traitant de questions de sécurité comme l'élargissement de l'OTAN ou les accords de désarmement tels que les conventions d'interdiction des armes chimiques et des mines antipersonnel ou le traité d'interdiction complète des essais nucléaires. Dans le même esprit, notre commission effectue un suivi attentif des grandes questions stratégiques comme les crises affectant le régime international de non-prolifération nucléaire, la construction de l'Europe de la défense ou la politique des grandes puissances militaires comme les Etats-Unis.

Enfin, une part importante est réservée, à l'Assemblée comme au Sénat, aux rapports d'information et de contrôle. Ils sont décidés à l'initiative des commissions et portent sur des sujets très variés : la maintenance et la disponibilité des matériels, la recherche de défense, l'externalisation, la condition militaire, les satellites, les drones, les capacités aéromobiles, le service de santé des armées, l'action de l'état en mer, les coopérations entre forces de gendarmerie en Europe, etc. Ces travaux renforcent l'information du Parlement lui-même et contribuent au dialogue avec l'exécutif. Désormais très facilement accessibles grâce à l'Internet, il est également souhaitable qu'ils favorisent plus largement les débats entre l'ensemble des acteurs de notre défense.

4. La question est souvent posée des moyens d'information du Parlement. N'est-il pas, dans le domaine de la défense, trop étroitement dépendant des sources gouvernementales ?

Cela est de moins en moins vrai, et pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, même si la France ne dispose pas, loin s'en faut, de structures comparables aux think tanks américains, on peut tout de même constater que les sources « ouvertes » sont déjà suffisamment nombreuses pour alimenter les réflexions et le sens critique du Parlement. Deuxièmement, la communauté de défense ne constitue pas un ensemble parfaitement homogène. Les industriels, les différents services du ministère, chacune des armées, et en leur sein leurs diverses composantes, sont autant de sources différentes qui, grâce aux contacts formels ou informels, permettent au parlementaire de croiser et de recouper les informations, d'affiner ses questions et de renforcer la pertinence de ses constatations.

Enfin, un changement notable est perceptible, depuis quelques années, dans l'attitude des responsables du ministère de la défense, qui fait preuve aujourd'hui d'une ouverture beaucoup plus grande que par le passé.

Le temps n'est pas si lointain où un ministre de la défense¹ s'opposait formellement à l'audition des chefs d'Etat-major ou de tout autre responsable de la défense par les commissions parlementaires. Face au Parlement, disait-il, il ne peut y avoir qu'un seul interlocuteur - le ministre lui-même - toute autre personnalité ne pouvant par définition exprimer une voix personnelle. La situation a beaucoup évolué. Les chefs d'Etat-major ont pu être régulièrement auditionnés, à la condition, dans un premier temps, que leurs propos ne fassent l'objet d'aucun compte-rendu. Aujourd'hui, ces auditions sont devenues la règle et retranscrites sur l'Internet et les publications des assemblées. Que ce soit au travers d'auditions ou de contacts moins formels, la liberté d'expression est non seulement admise, mais même encouragée, dans la mesure évidemment où elle reste, dans sa forme, compatible avec la ligne générale de la politique ministérielle. Cela est vrai pour les hauts responsables de la défense, mais aussi pour les chefs de corps ou les personnels rencontrés lors des visites d'unités.

¹ Michel Debré en 1972.

A l'occasion de l'examen du nouveau statut général des militaires, les représentants des différentes catégories de personnels dans les conseils de fonction militaire ont été entendus, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, hors de la présence de toute hiérarchie. Cela aurait certainement été inconcevable il y a une dizaine d'années.

On retrouve un même souci de transparence dans la communication de documents ou de données aux parlementaires. Un rapport très détaillé sur les exportations d'armement est par exemple remis chaque année au Parlement. Mais beaucoup plus largement, les services du ministère ou les armées fournissent volontiers les chiffres ou les explications qui leur sont demandées.

Il est bien entendu normal que le cabinet du ministre soit tenu informé des demandes émanant des parlementaires, mais on constate que dans la quasi-totalité des cas, il donne son feu vert à la transmission d'information, dans la limite des exigences de confidentialité. Celles-ci demeurent réelles, par exemple dans le domaine nucléaire, sur certains programmes d'armement, ainsi que sur les opérations – par exemple l'action de nos forces spéciales en Afghanistan. Le domaine du renseignement reste lui aussi encore assez fermé, non pas sur les questions d'ordre général, comme l'organisation, les personnels ou les problèmes financiers, mais sur l'activité des services. Au total, le périmètre des restrictions apportées à l'information du Parlement s'est réduit, ce qui ouvre tout de même un champ considérable aux investigations du Parlement.

5. Quel usage le Parlement fait-il de ses prérogatives en matière de défense et quels en sont les résultats ?

Le Parlement, c'est évident, n'a pas les moyens, ni la vocation de se poser en co-gestionnaire de la défense, avec l'exécutif, ni de chercher à conduire une action parallèle à ce dernier. Pour des raisons de disponibilité et de moyens humains, le Parlement ne peut pas davantage prétendre exercer un contrôle exhaustif.

En revanche, il lui appartient, sur les sujets de son choix, d'effectuer des analyses approfondies, d'utiliser pleinement les possibilités qui lui sont offertes et de jouer son rôle de réflexion et de proposition en amont, et de contrôle en aval.

C'est dans une logique d'influence plus que de pouvoir qu'il faut ici se placer.

Si toutes les remarques ou les préconisations parlementaires ne sont pas systématiquement suivies d'effet, loin s'en faut, nombreux sont les exemples montrant que sans être directement impliqué dans la phase décisionnelle, le Parlement peut exercer une influence indirecte non négligeable sur la prise en compte de certains problèmes. Ainsi, après la guerre du Kosovo, les deux assemblées ont cherché à tirer les enseignements de l'engagement de nos forces. La mise en exergue des lacunes capacitaires les plus pénalisantes, régulièrement soulignée dans les débats parlementaires, a contribué à leur prise en compte dans les arbitrages ultérieurs. Sur des sujets aussi divers que le maintien en condition des matériels, le déficit en médecins du service de santé, la dégradation relative de la condition militaire, l'écho donné par le Parlement aux difficultés rencontrées a favorisé la recherche de solution.

Pour prendre un dernier exemple, c'est grâce à un amendement parlementaire qu'a été décidé de créer une ligne budgétaire spécifique, dans la loi de finances initiales, pour financer le surcoût des opérations extérieures. Grâce à cet amendement, le financement des Opex devrait être progressivement provisionné dès le début d'exercice et ne plus être assuré par l'appel à d'autres crédits, notamment des dotations d'équipement. Une solution satisfaisante sera donc apportée au sujet de cette charge qui pesait très lourdement, depuis des années, sur la bonne gestion du budget des armées.

Au total, on peut dire que parmi les multiples acteurs qui concourent, dans le domaine de la défense, à la définition des choix politiques, le Parlement peut jouer et joue son rôle.

II. Les modalités du contrôle parlementaire sur les Forces armées

Le Parlement intervient généralement de trois manières différentes :

- la participation à la définition de la politique générale en matière de défense ;
- le contrôle budgétaire de la défense ;
- le contrôle de l'engagement des forces dans le cadre des opérations extérieures.

1. La participation du Parlement à la définition de la politique générale en matière de défense.

En France, les grandes lignes de notre politique de défense sont définies en Conseil de défense, autour du Président de la République. Elles s'appuient sur divers travaux tels que le Livre blanc, dont la dernière version remonte à 1994, et sur le « modèle d'armée » à l'horizon 2015, défini lors la professionnalisation, en 1996, et actualisé dans les rapports annexés aux lois de programmation successives.

On voit qu'ici, le rôle de l'exécutif est prépondérant. Ce n'est pas une exception française. Aux Etats-Unis, le Congrès n'est pas impliqué dans l'élaboration de la stratégie nationale de sécurité, pas plus que dans la revue quadriennale de défense ou la revue de posture nucléaire arrêtées par le Pentagone. Il en va de même en Grande-Bretagne, pour la revue de défense stratégique.

Cependant, le sentiment est assez largement partagé au Parlement que ces lignes directrices de notre politique de défense mériteraient d'être régulièrement réévaluées et mises à jour, tout particulièrement dans une période marquée par de profondes incertitudes et des évolutions très rapides du contexte international. Songeons qu'il y a cinq ans à peine, l'attention, dans nos pays occidentaux, se focalisait sur les crises dans les Balkans et en Afrique. Depuis lors, nous avons assisté à l'irruption du terrorisme de masse, à l'implication militaire occidentale sur deux théâtres nouveaux, l'Afghanistan et l'Irak, et au développement des crises de prolifération nucléaire en Corée du Nord et en Iran.

La nature des risques et des menaces, l'articulation entre la notion traditionnelle de défense et celle, plus large, de sécurité, la pertinence des grandes fonctions stratégiques de notre outil militaire – par exemple le rôle de la dissuasion nucléaire dans le nouveau contexte géostratégique – sont autant de questions que se posent, sinon l'opinion publique dans son ensemble, du moins à tous ceux qui se préoccupent de l'efficacité de nos politiques publiques face à l'évolution du contexte sécuritaire. Ces questions nécessitent d'être débattues beaucoup plus fréquemment qu'aujourd'hui au sein du Parlement, et si possible indépendamment de l'examen du budget, ce dernier devant être réservé au suivi de la mise en œuvre des grandes orientations.

La loi de programmation militaire 2003-2008 prévoit que « tous les deux ans, un débat sera organisé au Parlement sur les orientations relatives à la politique de défense et leur mise en œuvre ». Il s'agit, me semble-t-il, d'une excellente occasion de traiter les questions de fond et d'élargir au delà d'un cercle restreint d'experts stratégiques la formulation de ce que doit être notre outil de défense.

2. En ce qui concerne le contrôle parlementaire du budget de la défense, on constate de pays à pays, des situations très différentes.

En Allemagne, le Bundestag dispose de prérogatives extrêmement étendues. Le gouvernement est tenu de présenter à la commission de la défense, pour délibération et indépendamment de la loi de finances, tout programme d'acquisition revêtant une importance particulière du point de vue de la sécurité ou de la politique militaire ainsi que toute acquisition atteignant ou dépassant une enveloppe financière de 25 millions d'euros. En pratique, de tels programmes d'acquisition ne sont pas réalisés sans l'accord de la commission de la défense, même s'ils sont prévus dans la loi de finances. Nous avons pu mesurer le poids du Bundestag au moment où l'ensemble du programme d'avions de transport militaire A 400 M, dont l'Allemagne est le plus important client, s'est trouvé conditionné par le vote de la commission, avec tous les aléas que cela peut comporter. Mais il en va de même sur la plupart des programmes d'équipement de l'armée allemande.

Le Congrès des Etats-Unis procède lui aussi à un examen détaillé et très critique du budget de la défense. Il pèse fortement sur sa version finale. Il dispose, on le sait, d'importants moyens d'analyse et d'investigation : l'Office budgétaire du Congrès (Congressional budget office) et le General accounting office, l'équivalent de notre Cour des Comptes. Cette expertise lui permet d'évaluer la pertinence des choix budgétaires ou des programmes d'équipement. Toutefois, il est de notoriété publique que la rationalisation des choix budgétaires n'est pas toujours la préoccupation première des parlementaires américains. Le lobbying exercé par les industriels, voire très directement par les armées elles-mêmes, influe considérablement sur le résultat final. Certains observateurs vont même jusqu'à dire, lorsque l'on souligne le haut niveau des dépenses d'équipement militaire aux Etats-Unis, qu'il ne faut retenir, dans ce budget, que les dépenses réellement utiles, et donc retrancher tous les programmes qui ne sont pas nécessaires mais qui ont été imposés par le Congrès pour des considérations locales ou industrielles. Sont ainsi visés le développement parallèle de programmes concurrents, la poursuite d'investissements ne correspondant pas à un besoin opérationnel prioritaire et la résistance aux efforts de rationalisation des moyens.

De ce point de vue, le Parlement français se trouve plutôt dans une position comparable à celle de son homologue britannique, qui n'intervient pas, lui non plus, dans le détail des choix budgétaires en matière de défense, même s'il est en mesure d'exprimer un avis détaillé sur le projet gouvernemental.

Néanmoins, l'expérience des années passées a conduit le Parlement à renforcer le suivi de l'exécution des lois de finances. En effet, durant plusieurs années, les annulations de crédits, pour financer les opérations extérieures ou d'autres priorités gouvernementales, ont trop souvent remis en cause la cohérence même des choix inscrits dans les lois de programmation ou les lois de finances. Les parlementaires ont également constaté combien certaines techniques de gestion budgétaire, telles que la mise à disposition différée ou tardive de crédits, pouvaient perturber considérablement la gestion du budget de la défense, utilisé comme une variable d'ajustement pour la trésorerie de l'Etat. Un écart considérable se produisait ainsi entre la maquette présentée, en fin d'année, lors de la discussion budgétaire, et la réalisation effective au cours de l'exercice.

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dote désormais le Parlement de nouveaux moyens et modifie en profondeur son appréhension du budget de la défense.

Le gouvernement est tout d'abord soumis à des contraintes nouvelles : la transmission aux commissions compétentes, avant leur publication, des décrets portant annulation de crédits, et l'impossibilité d'opérer par simple décret des annulations de crédits cumulée dépassant 1,5% des crédits ouverts. Tout acte visant à rendre indisponible des crédits ouverts doit également être communiqué au Parlement. La loi de règlement, c'est à dire le compte-rendu de gestion, intervient dans les six mois qui suivent la fin de l'exercice, c'est à dire beaucoup plus tôt que par le passé. Le Parlement y consacre des débats plus approfondis et le gouvernement doit

rendre compte des écarts entre prévisions et réalisations, mais aussi des résultats obtenus par rapport aux objectifs assignés.

L'autre novation importante de la LOLF tient en effet à la logique de transparence et de performance qu'elle met en place. L'information fournie au Parlement est plus conséquente et des indicateurs mesurent la réalisation des objectifs. L'efficacité des politiques publiques peut ainsi être mieux évaluée, en dépassant l'analyse strictement quantitative des crédits.

Enfin, le pouvoir d'amendement du Parlement est très supérieur à ce qu'il est aujourd'hui. Bien sûr, il n'est pas possible d'augmenter le montant global des crédits, mais à l'intérieur de l'enveloppe destinée à chaque mission – par exemple la mission défense – il est désormais possible d'effectuer des transferts, ce qui devrait permettre d'ouvrir plus largement le débat sur les priorités budgétaires retenues.

La LOLF impose cependant une vigilance accrue au Parlement. La suppression des chapitres budgétaires et leur regroupement en programmes offrira une plus grande latitude aux gestionnaires. Ceux-ci seront jugés sur leurs résultats mais en contrepartie, ils pourront utiliser avec une plus grande souplesse les moyens qui leurs sont affectés, à condition toutefois de ne pas dépasser le plafond d'emplois précisé en loi de finances.

En définitive, même s'il est un peu tôt pour dresser un bilan de son application, on peut néanmoins affirmer que la LOLF offre la possibilité, pour le Parlement, d'être beaucoup plus étroitement associé à la définition du budget de la défense. Au Parlement de se familiariser avec ce nouvel outil et de savoir l'utiliser.

3. Le rôle du Parlement dans l'engagement extérieur des forces armées.

Il s'agit d'une question très complexe, compte tenu de la grande diversité de situations qu'il s'agisse de la nature de ces opérations ou de leur cadre juridique. Car nos forces sont engagées dans des opérations humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, dans des opérations de maintien ou de rétablissement de la paix, voire dans des opérations de guerre, comme au Kosovo ou en Afghanistan. De même, certains engagements résultent d'une décision purement nationale, d'autres procèdent de la mise en jeu d'accords de défense et d'autres enfin d'initiatives internationales, dans le cadre de coalitions en principe mandatées par le Conseil de sécurité des Nations-Unies. Il est ainsi difficile d'apporter une réponse univoque sur le point de savoir si l'engagement de nos troupes doit faire l'objet d'une autorisation parlementaire expresse. Ce fut le cas lors de la guerre du Golfe, mais non lors du conflit du Kosovo.

Que se passe-t-il chez nos partenaires ?

De manière schématique, on peut distinguer trois types d'intervention du Parlement :

- une approbation a priori ou a posteriori du Parlement est requise pour l'envoi de troupes à l'étranger (rôle fort) ;

Lorsqu'une approbation préalable est requise, les forces armées ne peuvent être envoyées à l'étranger que conformément à une décision du Parlement. Ainsi, aux Pays-Bas, l'article 100 de la Constitution impose une coopération précoce entre le Parlement et le gouvernement avant l'envoi de troupes à l'étranger et, en Suède, il est indispensable d'adopter une loi spéciale exposant les motifs et le mandat d'une telle mission. Toutefois, dans la plupart des cas, le Parlement n'intervient que a posteriori dans le déploiement des troupes à l'étranger. Ainsi, aux Etats-Unis, selon le « War Powers Act », le Congrès doit approuver a posteriori tous les engagements de troupes à l'étranger d'une durée supérieure à 60 (ou exceptionnellement 90)

jours. Cette règle vaut essentiellement lorsque les troupes ont été déployées avant l'approbation du Parlement.

- un débat est organisé au sein du Parlement (rôle limité) ;

Dans de nombreux pays, le Parlement est informé et peut débattre de l'envoi de troupes à l'étranger mais sans pouvoir changer la décision prise par l'exécutif. Même si le Parlement ne vote pas, le débat permet de donner une certaine légitimité à l'envoi de troupes à l'étranger.

- le Parlement n'intervient pas (aucun rôle) ;

C'est notamment le cas des pays où l'approbation du Parlement ou même l'organisation d'un débat n'est pas requise. L'envoi de troupes à l'étranger est considérée essentiellement comme une prérogative du pouvoir exécutif.

Aux Etats-Unis, le War powers Act de 1973 prévoit une consultation préalable du Congrès avant d'engager les troupes américaines dans les hostilités, puis un compte-rendu dans les 48 heures qui suivent. Si l'intervention se prolonge au delà de 60 jours (ou exceptionnellement 90 jours), le Président doit obtenir un accord explicite du Congrès.

En Allemagne, l'autorisation préalable du Bundestag pour l'envoi de troupes à l'étranger a été érigée en principe constitutionnel. Elle est donc impérative. En Italie, il est d'usage de solliciter l'approbation parlementaire, mais ce n'est pas une obligation constitutionnelle. Au Royaume-Uni, le Parlement est le plus souvent informé dans le cadre d'un débat, mais le recours au vote est exceptionnel. Ce fut le cas pour l'Irak.

On sait qu'en France, l'article 35 de la Constitution dispose que la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement. Cette disposition n'est plus adaptée au contexte actuel et aux opérations extérieures courantes. La notion même de déclaration de guerre n'a plus de sens dans la mesure où le recours unilatéral à la force est proscrit par le droit international qui n'envisage qu'une décision du Conseil de sécurité ou la légitime défense.

En 1991, après la guerre du Golfe, le président de la commission des Affaires étrangères et de la défense du Sénat, Jean Lecanuet, avait déposé une proposition de loi pour compléter l'article 35 et prévoir que le Parlement serait tenu informé de toute intervention à l'extérieur des frontières des forces militaires françaises ainsi que sur l'évolution de cet engagement. Quelques années plus tard, la commission Vedel reprenait cette proposition en suggérant une déclaration dans les huit jours de l'engagement, suivie d'un débat. D'autres ont considéré qu'une autorisation préalable serait souhaitable lorsque l'engagement ne résulte ni d'une résolution du Conseil de sécurité, ni de l'application d'un accord de défense.

Il faudra peut-être privilégier le pragmatisme en cette matière. L'expérience de ces dernières années montre que les gouvernements successifs ont toujours veillé à présenter le plus complètement possible à la représentation nationale les enjeux d'éventuelles opérations, leur légitimité ou leurs risques potentiels. Cette démarche a pris des formes très diverses, du débat devant tous les parlementaires ou devant les commissions, à la réunion, autour des ministres concernés, des présidents des différents groupes politiques.

Il est en tous cas indispensable que le pouvoir exécutif réponde pleinement au légitime souci d'information du Parlement à travers tous les moyens dont ce dernier dispose déjà, que ce soit les débats en séance publique, les auditions des ministres et des responsables militaires devant les commissions ou les missions sur place et missions d'information. L'action que nos troupes mènent à l'extérieur au nom de la France requiert en effet, sous une forme ou sous une autre, l'adhésion de la représentation nationale.

Pour conclure, on peut dire que le Parlement joue aujourd'hui en France un rôle important dans le domaine de la Défense, même si ce rôle est souvent méconnu. Ce rôle pourrait d'ailleurs s'accroître à l'avenir, comme le montre la volonté exprimée par le nouveau Président de la République.

Il reste, enfin, la question du contrôle parlementaire sur la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Étant donné que cette politique relève du domaine intergouvernemental, il semble naturel que les parlements nationaux exercent un droit de regard sur les actions entreprises dans ce domaine. Il existe d'ailleurs déjà l'assemblée parlementaire de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), qui est une assemblée composée de parlementaires nationaux spécialisée sur les questions de défense. Ne pourrait-on pas prévoir un rapprochement de l'assemblée de l'UEO et de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), afin d'assurer un meilleur suivi des questions de défense au niveau européen ?