

LES PARLEMENTAIRES ET LA POLITIQUE DE DÉFENSE : DES MÉDIATEURS PLUS QUE DES CENSEURS ?

Julien FRAGNON

*Enseignant à Sciences Po Lyon et à l'Université Lumière Lyon 2,
et chercheur associé à l'IRSEM*

RÉSUMÉ

Cette note de recherche interroge le rôle du Parlement dans la politique de défense. Partant du double constat d'un déficit historique des assemblées dans le contrôle des affaires militaires et d'une demande politique accrue pour cette question (vague d'attentats en France, polémiques sur les exportations d'armement, guerre en Ukraine), la note vise à examiner les marges de manœuvre des parlementaires à partir d'une observation participante de plusieurs années. Elle s'intéresse pour cela à l'action des parlementaires en matière de contrôle des exportations d'armement. L'observation montre ainsi des parlementaires soucieux d'investir leurs compétences constitutionnelles en matière d'évaluation mais dans un rôle de médiation plus que de contrôle dans la fabrique de la politique publique de défense.

SOMMAIRE

Introduction	2
Un déséquilibre démocratique ancien et structurel.....	4
Un renforcement historique ?	5
Un renforcement qui reste limité	7
Les parlementaires et la défense	9
Conclusion	11

INTRODUCTION

Alors qu'une nouvelle loi de programmation militaire a été annoncée le 13 juillet dernier par le président de la République pour le début de l'année 2023, cette note de recherche interroge le rôle du Parlement en matière de politique de défense. Le 25 février dernier, un message du président de la République Emmanuel Macron a été lu à l'Assemblée nationale et au Sénat. Par cette disposition de l'article 18, qui n'avait plus été utilisée depuis près de vingt ans, M. Macron appelait à l'unité nationale face au tournant géopolitique que représente l'invasion de l'Ukraine par la Russie¹. Si ce message présidentiel est vu, sur le plan constitutionnel, comme une marque de considération à l'égard des parlementaires, il montre aussi, indirectement, que les instances parlementaires sont souvent spectatrices des décisions prises par l'exécutif.

Plusieurs situations avaient déjà mis en lumière ce point l'année précédente. En février 2021, à l'occasion d'une audition à la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, la ministre des Armées Florence Parly annonçait renoncer à une actualisation législative de la loi de programmation militaire (LPM)². Christian Cambon, le président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, a reproché au gouvernement de « s'affranchir de la loi et du Parlement³ » alors que cette LPM avait été votée par une grande majorité des sénateurs en 2018 (326 voix sur 348). En juin 2021, le président Macron annonçait, à l'issue d'un Conseil de défense, la fin de l'opération Barkhane en tant qu'opération extérieure, sans en avoir informé au préalable les deux chambres. Pourtant, quelques mois plus tôt, un débat avait été organisé au Sénat sur le bilan et les perspectives de l'opération Barkhane. Au cours de ce débat initié par Christian Cambon, ni la ministre des Armées, ni celui des Affaires étrangères et de l'Europe n'avaient évoqué la possibilité d'un départ si rapide des forces françaises. Enfin, le 2 juillet 2021, le gouvernement a créé par décret un nouvel article D2335-46 du Code de la défense, qui oblige désormais les ministres des Armées, des Affaires étrangères et de l'Économie à « exposer[r] périodiquement » devant les chambres la politique des exportations d'armement. Si cette évolution apparaît comme une réponse à la demande des parlementaires d'une plus grande transparence en matière d'exportations d'armement, elle constitue un trompe-l'œil laissant la voie réglementaire décider de ce qui aurait pu relever de la loi et rejetant de fait la demande de création d'une délégation parlementaire issue du rapport de deux députés⁴.

1. « Je sais qu'au-delà des divergences qui vous opposent légitimement et qui garantissent la vitalité de notre démocratie, le Parlement saura répondre dans l'unité autour des principes fondamentaux inscrits dans notre Constitution : la souveraineté, la liberté et le respect du droit international » (Emmanuel Macron, message lu à l'Assemblée nationale, 25 février 2022).

2. Compte rendu de l'audition de Florence Parly, Assemblée nationale, Commission de la défense nationale et des forces armées, n° 36, 19 février 2021, p. 6. Cette actualisation législative était pourtant explicitement prévue à l'article 7 de la loi de programmation militaire 2019-2025.

3. Christian Cambon, *Rapport sur l'actualisation de la loi de programmation militaire 2019-2025*, Sénat, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, n° 697, 16 juin 2021, p. 11.

4. Jacques Maire et Michèle Tabarot, *Rapport d'information de la commission des affaires étrangères sur le contrôle des exportations d'armement*, Assemblée nationale, 18 novembre 2020.

À l'aune de ces situations, le constat d'une « misère parlementaire⁵ » en matière de contrôle de la politique de la défense se confirme, alors que les polémiques sur les exportations d'armes avaient relancé chez les élus les débats sur cette prérogative de contrôle. En effet, en 2019, l'exportation d'armes de guerre à l'Arabie saoudite, ou plus récemment de biens à double usage à l'Égypte, a mis à l'agenda politique et parlementaire la question d'un contrôle accru des parlementaires sur un domaine traditionnellement réservé à l'exécutif en France. Cette note de recherche vise à dresser un état des lieux du débat politique sur le contrôle parlementaire de la politique de défense, éclairé par les recherches académiques françaises.

En 2012, un rapport de recherche de l'IRSEM dressait le constat d'un déficit démocratique du Parlement français en matière de contrôle de la politique de défense mais aussi d'une volonté accrue de ce dernier de renforcer ses prérogatives⁶. Le rapport précisait aussi que le Parlement n'était pas complètement absent de cette politique publique dans la mesure où il met en œuvre une fonction de surveillance et d'alerte sur les questions militaires au sein d'une relation traditionnellement très verticale entre les armées et le pouvoir exécutif⁷. Depuis, les parlementaires se sont approprié les nouvelles compétences issues de la réforme constitutionnelle de 2008⁸ tandis que la place du Parlement est réinterrogée par la science politique dans la fabrique des politiques publiques⁹.

Quels que soient les objets et les questions de recherche (mise sur agenda, coproduction des normes, type d'évaluation, rapport aux instruments...), un détour par le Parlement s'avère fructueux pour mieux comprendre la construction des politiques publiques¹⁰. De ce point de vue, les parlementaires peuvent être vus comme des points d'entrée pour une communauté d'acteurs soucieux de faire évoluer une politique publique en cours de construction. Cet intérêt pour le Parlement conduit-il à renforcer le contrôle parlementaire des affaires militaires ? Quelles sont les marges de manœuvre des parlementaires en matière de contrôle de la politique de défense ? La réforme constitutionnelle de 2008 a-t-elle modifié le rôle jusque-là marginal du Parlement en la matière¹¹ ? Pour répondre à ces questions, la note s'est fondée sur une série d'entretiens menés avec des acteurs du Parlement (députés ou sénateurs membres de la commission de la défense, administrateurs du Sénat, officier de liaison parlementaire du ministère des Armées) et une observation participante de plusieurs années liée au fait que nous avons été collaborateur parlementaire, ce qui permettait

5. Thibaut Mullier, « Misère parlementaire en matière de défense », *JP Blog*, 27 septembre 2021, <https://blog.jus-politicum.com/2021/09/27/misere-parlementaire-en-matiere-de-defense-par-thibaud-mulier/#ftnref2> [consulté le 12 décembre 2021].

6. Bastien Irondelle, Olivier Rozenberg, Catherine Hoefler, Jean Joana, Olivier Chopin et Christian Olsson, *Évolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*, Études de l'IRSEM, n° 22, 2012.

7. Sammy Cohen, *La défaite des généraux. Le pouvoir politique et l'armée sous la V^e République*, Paris, Fayard, 1994.

8. Notamment l'article 35 sur le devoir d'information du gouvernement auprès du Parlement après toute intervention des forces françaises et l'article 24 sur le renforcement de l'évaluation.

9. Marc Milet, Olivier Rozenberg, « Parlement et politiques publiques », dans Laurie Boussaguet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2019, p. 431-438.

10. Olivier Nay, « Pour une sociologie des pratiques d'assemblée : note sur un champ de recherche quelque peu délaissé », *Sociologie du travail*, 45, 2003, p. 537-554.

11. Bastien Irondelle, Martial Foucault, « Dynamique parlementaire de la politique de défense : une comparaison franco-britannique », *Revue internationale de politique comparée*, 16:3, 2009, p. 465-483.

de saisir *in situ* les marges de manœuvre des parlementaires dans la construction de la loi¹². Nous faisons l'hypothèse que si l'investissement des parlementaires en matière de contrôle est réduit, il peut réapparaître en s'appuyant sur les dispositifs constitutionnels existants lorsque le sujet devient saillant dans le débat public. La capacité d'intervention des parlementaires se restreint toutefois à un rôle de médiation plus que de contrôle dans la fabrique de la politique publique de la défense.

UN DÉSÉQUILIBRE DÉMOCRATIQUE ANCIEN ET STRUCTUREL

La faiblesse du Parlement est le produit de plusieurs dynamiques qui nécessitent de prendre en compte le déséquilibre historique entre le pouvoir exécutif et législatif dans la V^e République¹³, le poids supplémentaire du fait majoritaire, la faible appétence des députés et des sénateurs pour les enjeux d'évaluation des politiques publiques¹⁴, le manque d'intérêt pour la chose militaire dans les milieux politiques, enfin, le consensus partisan sur les questions militaires¹⁵.

Le rôle du Parlement dans le domaine de la défense dépend ainsi, outre l'équilibre défini par la Constitution, de la nature du système politique et de la place particulière qu'occupent les questions de défense dans la configuration politique. En France, la prééminence particulière de l'exécutif découle à la fois des traditions en vigueur sur les questions militaires et de la place qu'il occupe au sein du système politique. En outre, la confidentialité des informations échangées dans ce domaine (parfois soumises au secret-défense) et les attentes en matière d'efficacité opérationnelle favorisent le contrôle de l'exécutif¹⁶ sur les questions stratégiques et militaires, comme le soulignent Patrick Taillon et Louis-Philippe Lacombe pour qui « les impératifs de flexibilité, de célérité et d'efficacité peuvent expliquer la nette prédominance de l'exécutif en ce domaine¹⁷ ». En France, le contrôle politique des armées a participé d'ailleurs à l'institutionnalisation du poste de chef de gouvernement¹⁸. D'autres variables relevant de la pratique parlementaire entrent également en ligne de compte, comme les insuffisantes capacités d'expertise à la disposition des commissaires à la Défense, un budget réduit de la commission ou la faible utilisation des outils de contrôle et d'évaluation comme les missions d'information ou les commissions d'enquête.

Ainsi la relative marginalité du Parlement dans la pratique politique française est redoublée dans le cadre de la politique de défense. La primauté de l'exécutif, particulièrement

12. Marc Milet, « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *Revue française d'administration publique*, 135:3, 2010, p. 601-618.

13. Jean-Luc Parodi, *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République, 1958-1962*, Paris, Armand Colin.

14. Hortense de Padirac, « Le Parlement français et l'évaluation. Une institutionnalisation impossible ? », Sciences Po LIEPP, Working Paper, 80, 10 mai 2018.

15. Bastien Irondelle, « La politique de défense est-elle a-politique ? », CERL, Sciences-Po Paris, mars 2007 ; Jean Joana, *Les armées contemporaines*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

16. Joana, *Les armées contemporaines*, *op. cit.* ; Olivier Rozenberg, « Parlement », dans Benoît Durieux, Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, Frédéric Ramel (dir.), *Dictionnaire de la guerre et de la paix*, Paris, PUF, 2017, p. 995-1002.

17. Patrick Taillon et Louis-Philippe Lacombe, « Le rôle du Parlement dans le déroulement des opérations extérieures », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Année 2016, 31-2015, p. 569-590.

18. Nicolas Rousselier, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France XIX-XXI^e siècle*, Paris, Gallimard, 2015.

en France, est forte et historiquement partagée par la plupart des acteurs politiques. La politique de défense suppose en effet une capacité de réaction rapide et une discrétion qui s'accommodent difficilement du temps parlementaire. La longueur des débats rendrait caduque toute décision d'intervention dans un domaine où l'urgence et la discrétion sont de rigueur. L'attitude plus ou moins critique du contrôle parlementaire dépend beaucoup de la culture politique et de l'intériorisation par les députés de la domination de l'exécutif dans le « domaine réservé » de la « prérogative royale »¹⁹. Cette prédominance de l'exécutif se traduit de manière effective puisque les effets conjugués du fait majoritaire et du parlementarisme rationalisé²⁰ ont permis d'assurer au gouvernement un soutien quasi systématique du Parlement en matière de politique de défense.

Ajoutons à cela que les États légifèrent peu sur les questions de défense, hormis les lois de programmation militaire une fois par mandat. Les commissions respectives de l'Assemblée nationale et du Sénat sont en effet considérées comme des commissions peu législatives où l'activité des parlementaires se concentre essentiellement sur des auditions plus que sur l'étude de textes législatifs. Les accords militaires sont souvent confidentiels même si le Parlement légifère aujourd'hui sur les accords de sécurité entre la France et les autres pays mais sans avoir accès à certaines clauses des accords. Les commissions défense sont ainsi amenées à se focaliser sur les activités de contrôle et d'évaluation dont la portée est nécessairement plus difficile à cerner. L'étude comparative de l'IRSEM sur le contrôle parlementaire a mis ainsi en évidence le fait que, sur les cinq pays étudiés du point de vue des prérogatives institutionnelles, la France était classée en 2011 en dernière position des pays s'agissant de ses capacités de contrôle parlementaire (avec la Belgique, l'Espagne ou la Pologne)²¹. La classification la plus élevée correspond à celle d'une approbation préalable du Parlement pour toute décision gouvernementale liée à l'usage de la force et concerne, mis à part l'Allemagne, des nations qui interviennent peu militairement (Estonie, Italie, Finlande, Hongrie, Malte, etc.)²².

UN RENFORCEMENT HISTORIQUE ?

LA LOI CONSTITUTIONNELLE DE 2008 ET SES EFFETS SUR LES PRATIQUES POLITIQUES

Pourtant, on observe en Europe un large mouvement de réformes institutionnelles visant à associer davantage le Parlement aux affaires militaires²³. Par ailleurs, l'interventionnisme militaire de la France au cours des années 2010 a mis cette question dans le débat politique.

19. Irondelle, Rozenberg, Hoeffler, Joana, Chopin et Olsson, *Évolution du contrôle parlementaire...*, op. cit., p. 175.

20. François Bastien, *Le régime politique de la V^e République*, Paris, La Découverte, 2011.

21. L'étude de l'IRSEM sur le contrôle parlementaire des armées a construit une typologie des Parlements nationaux en Europe concernant leur pouvoir en matière de politique de défense et la puissance du contrôle parlementaire qu'ils peuvent exercer. Les pays européens y sont classés dans 5 catégories allant du faible niveau de contrôle parlementaire au plus haut niveau de contrôle (Irondelle, Rozenberg, Hoeffler, Joana, Chopin et Olsson, *Évolution du contrôle parlementaire...*, op. cit., p. 29).

22. Joana, *Les armées contemporaines*, op. cit., p. 257.

23. Irondelle, Rozenberg, Hoeffler, Joana, Chopin et Olsson, *Évolution du contrôle parlementaire...*, op. cit.

Jusqu'en 2008, le Parlement ne bénéficiait pas d'une compétence systématique lui permettant d'être informé et de discuter l'engagement des forces armées. Il a fallu attendre la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 pour que le Parlement soit institutionnellement associé aux interventions militaires extérieures décidées par le président de la République. Cette réforme constitutionnelle a obligé le gouvernement à informer le Parlement de l'engagement des forces et à organiser un vote en cas de prolongation de cet engagement au-delà de quatre mois²⁴. Auparavant, la France faisait partie d'un groupe de pays dit « à faible contrôle » (avec des pays comme l'Australie, la Grèce, le Royaume-Uni ou les États-Unis) dans lesquels il n'y avait aucune implication obligatoire du Parlement dans la prise de décision d'envoi de troupes. Parallèlement, l'augmentation des opérations militaires françaises à l'étranger a conduit à l'organisation de plusieurs débats au Parlement conformément à l'article 35. Depuis 2008, cet article a été utilisé à six reprises à l'occasion de demandes de prolongation d'opérations extérieures (opération Licorne en Côte d'Ivoire en 2009, opération Harmattan en Libye en 2011, opération Serval au Mali en 2013, opération Sangaris en 2013, opération Chammal en Irak en 2014 puis son extension en Syrie en 2015). Malgré ces avancées, plusieurs lacunes peuvent être relevées dans la formulation actuelle de l'article 35, notamment l'absence de bornage dans le temps : passé le délai des quatre mois, l'autorisation du Parlement à poursuivre l'opération extérieure n'est plus obligatoire et les opérations militaires peuvent continuer pendant plus de dix ans sans que le Parlement ait un droit de regard²⁵. Enfin, les débats parlementaires concernant la loi de programmation militaire 2019-2025 ont amené à débattre d'un renforcement accru du Parlement concernant la politique de défense et les activités de renseignement²⁶.

24. L'article 35 de la Constitution stipule que « la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement. Le gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote. Lorsque la durée de l'intervention excède 4 mois, le gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort. Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de 4 mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante » (Constitution du 4 octobre 1958, *Journal officiel de la République française*).

25. Jacques Gautier, Jean-Marie Bockel, Jeanny Lorgeoux, Cédric Perrin et Gilbert Roger, *Interventions extérieures de la France : renforcer l'efficacité militaire par une approche globale coordonnée*, rapport d'information n° 794 fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, 13 juillet 2016. D'ailleurs, en 2018 dans le cadre du groupe de travail sur la réforme constitutionnelle mis en place par Gérard Larcher, le président du Sénat, le sénateur François Pillet avait proposé de subordonner la prolongation de l'intervention des forces armées à l'étranger à l'organisation d'un débat annuel sur l'ensemble des interventions suivi d'un vote pour chaque intervention devant être prolongée.

26. Au Sénat, les présidents de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Christian Cambon, et de la commission des lois, Philippe Bas, avaient déposé un amendement qui reprenait les termes de la proposition de loi n° 470 visant à renforcer le contrôle des services de renseignement par des pouvoirs accrus à la délégation parlementaire sur le renseignement, amendement n° COM-63, loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025, 11 mai 2018.

UN RENFORCEMENT QUI RESTE LIMITÉ

LE CAS DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES EXPORTATIONS D'ARMEMENT

Si la littérature scientifique a constaté la faible institutionnalisation de l'évaluation au sein des Parlements, elle confirme également que celle-ci se développe dans une volonté de transparence de l'action publique et de renforcement du parlementarisme. « L'évaluation désormais introduite au titre de la politique de transparence fait ainsi figure de moyen de légitimer, au-delà de l'État, la représentation et l'activité parlementaire²⁷. » C'est bien dans cette perspective de rendre des comptes pour les responsables politiques (et en particulier les membres de l'exécutif) que s'inscrivent les demandes d'un contrôle accru sur les exportations d'armement. Les révélations faites par différentes ONG et la médiatisation de plusieurs situations ont conduit certains parlementaires à s'emparer de ce sujet alors même que la revendication de contrôle était ancienne²⁸.

Dès 2000, dans leur rapport d'information sur le contrôle des exportations d'armement, les députés Jean-Claude Sandrier, Christian Martin et Alain Veyret qualifient le système de contrôle des exportations de « boîte noire, relevant d'un monde d'initiés appliquant des règles inconnues de façon incontrôlable ». Ils soulignent que « ce que l'on connaît le mieux du système français de contrôle des exportations d'armement, c'est son opacité²⁹ ». En réponse à ces critiques, le gouvernement décide, pendant les travaux de la mission d'information, de publier en novembre 1999 un premier rapport sur les exportations d'armes réalisées en 1998. Cela n'empêche pas que la publication d'un tel rapport soit inscrite parmi les recommandations du rapport parlementaire³⁰ ainsi que la création d'une commission consultative sur les exportations d'armement (composée de représentants du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, des associations, des sociétés industrielles mais sans parlementaire) et d'un observatoire économique des exportations d'armement. En 2014, un nouveau rapport d'information de l'Assemblée nationale sur le soutien aux exportations d'armement précise que dans le domaine du contrôle des exportations « plus que de renforcement, il s'agit en fait de la définition *ex nihilo* d'un tel rôle dans la mesure où les parlementaires ne sont pas, à l'heure actuelle, partie prenante de ce dispositif³¹ ». Néanmoins, cette demande de contrôle s'inscrit alors dans une logique de soutien aux exportations et non comme une revendication d'indépendance du Parlement. Cette lacune du contrôle est particulièrement vérifiable dans le cas du contrôle des ventes d'armes :

27. Marc Milet, « Le Parlement et la loi : un “fond d'écran” d'action publique ? », dans Olivier Rozenberg, Eric Thiers (dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 485.

28. Thomas Cantaloube, « Vente d'armes : la France refuse toujours la transparence », *Médiapart*, 9 novembre 2018.

29. Jean-Claude Sandrier, Christian Martin et Alain Veyret, *Rapport d'information de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le contrôle des exportations d'armement*, Assemblée nationale, 25 avril 2000, p. 17.

30. S'ils soulignent « l'excellence comparée du nouveau rapport français », les rapporteurs recommandent plusieurs améliorations notamment celles d'inclure les livraisons d'armes aux pays non membres de l'ONU ou de présenter différemment certaines données afin de permettre une meilleure comparaison historique des statistiques fournies. Ce document est apprécié comme une base utile qui doit être complétée (*ibid.*, p. 186).

31. Nathalie Chabanne et Yves Foulon, *Rapport d'information en conclusion d'une mission d'information sur le dispositif de soutien aux exportations d'armement*, Assemblée nationale, 17 décembre 2014, p. 94.

« Ainsi, le Parlement français ne participe pas à la décision du contrôle, et n'exerce pas son rôle de contrôle *a posteriori* de l'action du gouvernement sur les ventes d'armes³². » Au cours des dernières années, le sujet s'est imposé dans le débat public à mesure qu'augmentaient les exportations d'armement et parallèlement les mobilisations de la société civile sur cette question. Et il s'inscrit de plus en plus comme un mode d'interpellation du gouvernement, privilégiant ainsi la « tradition argumentative » plutôt que la « tradition rationnelle » centrée sur l'amélioration de la performance de l'action publique³³. Ce mode d'interpellation du gouvernement redouble ainsi les velléités déjà exprimées d'un renforcement du Parlement.

En 2017, le groupe communiste au Sénat dépose une proposition de loi afin d'organiser un débat public sur le sujet³⁴. En 2018, plusieurs parlementaires (y compris de la majorité présidentielle) expriment leur souhait d'un renforcement de ce contrôle du Parlement. Marielle de Sarnez, à l'époque présidente de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, souligne que « le Parlement français est en retard de façon importante sur la manière de contrôler, d'évaluer [...] Il y a un énorme chemin à faire³⁵ ». Elle a annoncé qu'elle allait proposer une mission d'information³⁶, demande qui aboutirait en janvier 2019. Mais plusieurs investigations journalistiques viennent relancer le sujet. En avril 2019, le site internet *Disclose* publie une enquête qui démontre que les armes vendues à l'Arabie saoudite sont utilisées de manière offensive (et non pas seulement défensive³⁷) conduisant à une mobilisation politique et sociale sur le sujet³⁸. Le 10 juillet 2019³⁹, Florence Parly, ministre des Armées, est auditionnée devant la commission de la défense de l'Assemblée nationale à l'occasion de la présentation du rapport au Parlement. Puis, en novembre 2020 après deux ans de travaux et d'auditions, la mission d'information de l'Assemblée nationale lancée en janvier 2019, rend son rapport dans lequel les rapporteurs regrettent la faible implication du Parlement et estiment que « la France doit améliorer l'information et le pouvoir de contrôle de son Parlement sur sa politique d'exportation d'armement⁴⁰ ». Au total, on

32. Lucie Béraud-Sudreau, Samuel B. H. Faure, Michael Sladeczek, « Réguler le commerce des armes par le Parlement et l'opinion publique. Comparaison du contrôle des exportations d'armement en Allemagne, France, Royaume-Uni et Suède », *Politique européenne*, 48:2, 2015, p. 82-121.

33. Milet, « Le Parlement et la loi », *op. cit.*

34. Christine Prunaud et le groupe communiste, Proposition de loi visant à renforcer le contrôle sur le commerce des armes et relative à la violation des embargos, Sénat, 31 juillet 2017. Cette proposition de loi, déposée à l'occasion d'une session extraordinaire, a été déclarée caduque et n'a pas été discutée.

35. Marielle de Sarnez, Commission de la Défense, Assemblée nationale, audition du 18 juillet 2018.

36. Une demande similaire a été faite par plusieurs parlementaires socialistes (Hélène Conway-Mouret, Olivier Faure et Christian Hutin) dans une tribune publiée sur le site *Huffington Post*, « Une mesure urgente afin de mieux contrôler les exportations d'armes de la France vers les pays étrangers », *Huffington Post*, 19 juillet 2018.

37. « Cartographie d'un mensonge d'État », *Disclose*, <https://made-in-france.disclose.ngo/fr/chapter/yemen-papers>, 15 avril 2019 [consulté le 17 décembre 2021].

38. Plusieurs actions sont entreprises par des parlementaires d'opposition : tribune de plusieurs personnalités de gauche « Mettons fin à l'implication de la France au Yémen », *Libération*, 15 avril 2019, question au gouvernement du sénateur socialiste André Vallini sur les ventes d'armes au Yémen, 1^{er} mai 2019. De leur côté, 19 ONG internationales (Human Rights Watch, la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH), Amnesty International France, Salam for Yemen, Oxfam France ou Médecins du monde) interpellèrent les députés français dans une lettre ouverte sur « le risque que la France se rende complice de la guerre au Yémen en poursuivant ses ventes d'armes à l'Arabie saoudite et aux Émirats arabes unis », les exhortant à exercer leur « devoir de contrôle », le 9 juillet 2019.

39. Le même jour, des missiles achetés par la France aux États-Unis étaient retrouvés en Libye sur une base du maréchal Haftar, « En Libye, des missiles "hors d'usage" de l'armée française aux mains des forces pro-Haftar », *France 24*, 10 juillet 2019.

40. Jacques Maire et Michèle Tabarot, *Rapport d'information de la commission des affaires étrangères sur le contrôle des exportations d'armement*, *op. cit.*, p. 12.

le constate, les transformations récentes n'ont pas bouleversé les rapports entre l'exécutif, toujours très largement dominant, et des parlementaires que les transformations récentes ont plutôt positionné dans un contrôle *a posteriori* tout en maintenant le rôle fondamental des élus comme représentants des intérêts des armées face au gouvernement.

LES PARLEMENTAIRES ET LA DÉFENSE

UNE FONCTION D'INTERFACE PLUS QUE DE CONTRÔLE

Le parlementarisme rationalisé de la V^e République et la primauté de l'exécutif entraînent une forme de « double déficit démocratique⁴¹ » concernant la capacité des parlementaires à contrôler la politique de défense. Si l'on ajoute la faible appétence de ces derniers pour les questions de défense⁴², tout concourt à restreindre leur pouvoir de contrôle aux marges du processus de prise de décision. Toutefois, l'observation montre que leur rôle est à reconsidérer. D'une part, les autres acteurs investissent l'espace parlementaire signalant ainsi son importance. L'institutionnalisation au sein des armées de personnel dédié aux parlementaires (les officiers de liaison parlementaire) ou l'investissement des conseillers de l'exécutif dans le travail de coordination parlementaire⁴³ indiquent l'importance relative de l'échelon parlementaire dans la politique de défense. D'autre part, l'action des parlementaires est à penser, moins dans une fonction de contrôle que d'influence qui peut faire évoluer la politique de défense. Les parlementaires se concentrent de fait sur une fonction de surveillance *a posteriori* de l'action du gouvernement, sur une fonction d'alerte des problèmes opérationnels ou économiques auprès de l'exécutif et de contrepoids au gouvernement dans les arbitrages budgétaires.

En France, cette vocation est parfaitement assumée puisque les parlementaires, qu'ils soient dans l'opposition ou dans la majorité, tendent à se positionner comme les défenseurs des militaires dans un triptyque entre l'exécutif, le Parlement et les armées. Dans ce triangle du pouvoir, les députés ou les sénateurs, notamment ceux de la majorité, se pensent comme les porte-parole des armées afin de défendre leur budget tout autant que leur réputation dans un contexte de mobilisation. Ce rôle s'inscrit dans une forme d'interface entre l'exécutif et les armées alors même que ces dernières disposent déjà de relais institutionnalisés au sein du pouvoir exécutif, à l'image du chef d'état-major des armées ou du chef d'état-major particulier du président de la République. Les parlementaires constituent un relais supplémentaire pour défendre des positions ou des arbitrages à obtenir, comme le soulignent Cyril Benoît et Olivier Rozenberg : « On a pu étudier comment les commissions de défense de pays européens agissaient avant tout comme des relais des armées et de leur ministère, plus soucieuses d'appuyer des demandes de crédits, de sensibiliser les collègues, de jouer

41. Hans Born et Heiner Hänggi (dir.), *The "Double Democratic Deficit": Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Aldershot, Ashgate, 2004.

42. Olivier Rozenberg, Olivier Chopin, Catherine Hoefler *et al.*, « Des députés experts militaires ? Les motivations et rétributions au sein des commissions Défense de Parlements européens », *Politique européenne*, 48:2, 2015, p. 178-200.

43. Claire Bloquet et Damien Lecomte, « La coordination du travail législatif : pour ouvrir (enfin) la boîte noire parlementaire », *Revue française d'administration publique*, 171:3, 2019, p. 713-726.

les intermédiaires avec les armateurs que de contrôler les opérations militaires⁴⁴. » Cette position est justifiée par le caractère spécifique de l'armée au sein de la société française, comme l'exprime un député, membre de la commission de la défense de l'Assemblée nationale : « Le but des députés est de faire un sas avec le pouvoir. Ce n'est pas une approche corporatiste. Mais il y a une spécificité du statut du militaire à défendre. Cela doit être bien compris. Je suis un ambassadeur dans la sphère publique, un représentant de la défense dans l'assemblée⁴⁵. »

L'observation du débat parlementaire pour la loi de programmation militaire 2019/2025 ainsi que les ressources issues des entretiens ont confirmé le rôle de porte-parole des armées que les travaux précédents avaient déjà souligné. Cette situation s'est reproduite alors même que la configuration politique issue des élections présidentielles et législatives de 2017 a donné une visibilité nouvelle au Sénat. Dans un contexte de crise des finances publiques et d'aggravation de la situation sécuritaire interne et internationale⁴⁶, l'évolution du principal budget d'investissement de l'État était particulièrement scrutée. Les échanges informels auxquels nous avons eu accès indiquaient que l'enjeu pour les armées était moins sur la programmation que sur l'exécution budgétaire. Comme l'indique une administratrice en entretien : « Il y a des batailles homériques chaque année sur l'exécution. Les armées gagnent toujours les grands arbitrages mais elles perdent souvent en exécution. La question est toujours qui va payer les Opex... et la régulation budgétaire se fait là⁴⁷. » Les parlementaires se sont ainsi saisis des réformes de la procédure budgétaire dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) pour assurer un meilleur suivi des missions de défense de l'État.

Ce rôle des parlementaires est accentué par l'évolution du contexte sécuritaire depuis les années 2010 et la prégnance forte des enjeux militaires et de sécurité entre engagements extérieurs nombreux (opération Serval puis Barkhane au Mali, opération Chammal en Irak et en Syrie) et vague historique d'attentats en France. Cette succession d'événements a conduit à un intérêt accru des parlementaires pour les questions militaires : ces derniers se sont rendu compte que les crises internationales pouvaient avoir des conséquences directes sur la sécurité des Françaises et Français. Cette visibilité s'est accompagnée de la diffusion de représentations d'un monde plus dangereux, plus instable, comme l'illustrent les débats qui se tiennent sur ces questions au Parlement⁴⁸. Ainsi, au sein des commissions de la défense, de nombreuses auditions ont lieu avec l'invitation de chercheurs, d'industriels, de représentants d'associations non gouvernementales mais aussi de représentants du ministère des Armées et des militaires de haut rang. À l'occasion de ces débats, la dangerosité nouvelle des relations internationales est un point très débattu. Ils se partagent alors

44. Cyril Benoît, Olivier Rozenberg, « *Les Legislatives Studies* : de l'art de couper des bûches et de collectionner les barils de porc », dans Olivier Rozenberg, Eric Thiers (dir.), *Traité d'études parlementaires*, op. cit., p. 331-332.

45. Entretien avec un député, membre de la commission de la défense, Assemblée nationale, 10 juillet 2020.

46. Catherine Hoefler, Jean Joana, Frédéric Mérand, « La guerre austère : la politique de défense dans la crise », dans Patrick Hassenteufel, *Les politiques publiques dans la crise. 2008 et ses suites*, Paris, Presses de Sciences Po, 2021, p. 201-233.

47. Entretien avec une administratrice du Sénat, rattachée à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 16 juillet 2020.

48. Grégory Daho, « Cadrage anti-terroriste et évolution des relations politico-militaires en France », dans Barbara Jankowski, Anne Muxel, Mathias Thura, *La sociologie militaire. Héritages et perspectives*, Peter Lang, 2021, p. 339-360.

un même référentiel, un même récit influençant les décisions sur les politiques publiques⁴⁹. C'est en référence à cette représentation du monde que les acteurs organisent leur perception du problème, élaborent un agenda, confrontent leurs solutions et définissent leurs propositions d'action : cette vision du monde est le référentiel d'une politique. Pour les armées, ce référentiel relève de l'identification et de l'évaluation des menaces et des risques qui pèsent sur la France. Et ces référentiels sont largement partagés entre militaires et parlementaires, comme l'exprime un autre député en entretien : « Sur la vision du monde, ils présentent une vision du monde plutôt pessimiste. S'il y a un lobbying, ce n'est pas tant sur les moyens, mais ils indiquent une vision du monde dangereuse donc il faut s'y préparer. Si j'étais machiavélique je dirais qu'ils n'ont pas besoin de faire du lobbying pour demander plus de moyens mais qu'il suffit de présenter une vision du monde dangereuse et qu'il faut s'y préparer. »

CONCLUSION

Pour conclure, il apparaît possible de dépasser le constat d'un double déficit des parlementaires en matière de défense par des facteurs politiques et sociologiques. Ainsi la saillance des enjeux de défense dans le débat public, comme on le voit pour les exportations d'armement ou le contrôle des services de renseignement dans un autre contexte, peut conduire à une plus grande revendication de contrôle. Les questions militaires s'inscrivent aussi dans des changements institutionnels plus profonds privilégiant le rôle de contrôle et d'évaluation du Parlement au détriment de sa fonction législative⁵⁰. En outre, la vision de l'action parlementaire peut être réinterprétée dans une fonction d'interface entre l'exécutif et les armées dont l'influence n'est pas neutre dans la fabrication de la politique de défense.

Le déclenchement de la guerre en Ukraine pourrait constituer un test pour mesurer la solidité de ces évolutions à l'aune du retour d'une guerre interétatique sur le sol européen. Va-t-on assister aux effets classiques de la guerre sur le Parlement⁵¹ comme une marginalisation accrue vis-à-vis de l'exécutif ou une forme de dépolitisation par la tentation de délégitimer les conflits internes par les revendications d'unanimité et d'union nationale⁵² ? En outre, la nouvelle configuration parlementaire issue des élections législatives de juin 2022, celle d'une majorité relative de la coalition présidentielle, va-t-elle changer la donne ? Les élections législatives n'ont pas seulement modifié les équilibres politiques de la précédente législature. Elles pourraient transformer la pratique institutionnelle du présidentialisme majoritaire un peu trop vite associée aux institutions de la V^e République, et

49. Claudio Radaelli parle de « récits de politiques publiques » comme des histoires causales mettant en scène les contraintes et les enjeux qui doivent conduire à la décision (Claudio Radaelli, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 50:2, 2000, p. 255-276).

50. Pierre Avril, « Renforcer le Parlement : qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, 146:3, 2013, p. 9-19.

51. Si les parlementaires ne siègent plus en assemblée depuis la fin du mois de février pour cause d'élections (présidentielle puis législatives), ils continuent leurs travaux en commission notamment par des auditions des principaux responsables civils et militaires des armées.

52. Olivier Rozenberg, « Parlement », *op. cit.*, p. 1000.

amorcer une « reparablementarisation » de la vie politique française dont un contrôle parlementaire renforcé pourrait être l'un des débouchés⁵³.

Enfin, le rôle du Parlement en matière de défense peut être intégré dans une réflexion plus large sur la place de l'information dans les sociétés contemporaines. Depuis quelques années, les menaces liées à la manipulation de l'information sont devenues prégnantes dans le débat public tant au niveau politique (avec les risques de désinformation au cours des campagnes électorales⁵⁴) que militaire⁵⁵. L'un des enjeux aujourd'hui n'est plus celui de l'accès à l'information mais bien de la crédibilité de celle-ci. Dans cette nouvelle société de l'information, la démocratie a besoin de la confiance des citoyens pour fonctionner. Cette confiance s'acquiert notamment à travers la crédibilité de l'information qui circule dans la société. L'enjeu pour un gouvernement concernant la politique de défense ne serait-il pas dorénavant de réfléchir à la maîtrise de ces informations ? Plutôt que la recherche d'une mise à l'écart d'une information, l'enjeu ne serait-il pas de réguler l'information en assurant sa diffusion restreinte (à travers les différents régimes d'habilitation et/ou de classification) et son contrôle démocratique à travers un renforcement du contrôle parlementaire ? La diffusion de telles informations, contrôlées et maîtrisées par des acteurs démocratiques, conforterait ainsi une confiance plus grande sans céder à une transparence absolue.

Julien Fragnon est chercheur en science politique, enseignant à Sciences Po Lyon et à l'Université Lumière Lyon 2 et chercheur associé à l'IRSEM. Ancien collaborateur parlementaire et aujourd'hui directeur de cabinet dans une collectivité locale, il travaille et enseigne actuellement sur l'antiterrorisme, le renseignement ainsi que le pouvoir politique local.

Contact : julien.fragnon@sciencespo-lyon.fr

53. La préparation de la future loi de programmation militaire ne semble pas toutefois aller dans le sens d'un grand débat public sur les questions stratégiques auquel le Parlement aurait pu prendre sa part (Olivier Schmitt, « La préparation de la prochaine loi de programmation militaire confond vitesse et précipitation », *Le Rubicon*, 19 août 2022).

54. Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, Alexandre Escorcica, Marine Guillaume, Janaina Herrera, *Les manipulations de l'information. Un défi pour nos démocraties*, Rapport du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) du ministère des Armées, Paris, août 2018.

55. À l'occasion de la présentation de sa vision stratégique, le général Thierry Burkhard consacrait l'importance de la lutte informationnelle dans un nouvel environnement de « guerre des perceptions » (« Gagner la guerre avant la guerre », nouvelle stratégie de l'armée française, *Le Monde*, 5 octobre 2021).