

## LOIS DE PROGRAMMATION ET LIVRES BLANCS DE LA TRANSPARENCE DANS LE FINANCEMENT DES FORCES À L'EXPOSÉ DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

**Patrice DABOS**

*Ancien expert associé à l'IRSEM*

**ICA Benoît RADEMACHER**

*Directeur du domaine Armement et économie de défense à l'IRSEM*

### RÉSUMÉ

Le développement concomitant de deux documents de politique générale de défense de la France, les lois de programmation militaire et les Livres blancs, conduit à s'interroger sur l'articulation de ces textes et sur leur éventuelle redondance. Ils s'inscrivent l'un et l'autre dans une évolution générale vers une meilleure information des citoyens comme de leurs représentants et une meilleure sécurité de la France. Cette *Note* propose une réflexion sur leur évolution et leur articulation.

### SOMMAIRE

I - À l'origine, la répartition des pouvoirs en matière de Défense.....	3
II - Une loi de programmation, pour quoi faire ? .....	4
1/ Concilier l'impératif des règles budgétaires avec la réalité du financement de la défense.....	5
2/ La mise en place des lois de programme .....	6
3/ Des lois de programme à la loi de programmation .....	7
III - Qu'est-ce qu'un Livre blanc ? .....	8
1/ Une « tradition » anglo-saxonne... ..	8
2/ ...qui ne s'est ancrée que très progressivement en France... ..	9
3/ ... et qui semble désormais institutionnalisée .....	9
IV - Quelles évolutions possibles, juxtaposition ou coordination ?.....	10
1/ Les lois de programmation et Livres blancs ont trouvé leur place dans les institutions françaises .....	10
2/ Des différences structurelles persistent .....	11
3/ Quelles évolutions possibles ? .....	11
Conclusion .....	12

Le projet de loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025<sup>1</sup> a été présenté en Conseil des ministres le 8 février dernier. Il s'inscrit dans le cadre fixé par la Revue stratégique<sup>2</sup>, lancée par le président de la République le 29 juin 2017 et dont les conclusions ont été rendues publiques en octobre 2017. Le principe d'une Revue stratégique de défense et de sécurité nationale apparaît inédit en France. En comparaison des deux derniers Livres blancs (LB) sur la défense et la sécurité nationale, celui de 2008 et celui de 2013, l'exercice peut également paraître moins ambitieux, a priori. Conduite par un comité de rédaction, plus restreint, placé auprès de la ministre des Armées, et non plus une commission créée auprès du président de la République, la Revue stratégique vise explicitement à « alimenter une nouvelle loi de programmation militaire », avec des délais nettement plus courts (moins de 4 mois pour la rédaction de la Revue stratégique, un tempo identique entre la publication de ses conclusions et la présentation du projet de LPM).

Pour autant, cette articulation semble entériner une pratique plutôt récente, qui a vu le développement concomitant de deux documents de politique générale de défense de la France, les lois de programmation militaire et les Livres blancs (la Revue stratégique s'apparentant de facto à cette dernière catégorie). En effet, les deux derniers Livres blancs, en 2008 et en 2013, ont précédé de près d'une année les lois de programmation militaire. Le Gouvernement a par là même entendu mettre les deux textes en cohérence, comme l'a d'ailleurs rappelé le ministre de la Défense dans l'exposé des motifs présentant le projet de loi relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 : « Avec la publication du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale le 29 avril 2013, la France s'est dotée d'une vision à long terme, adaptée aux évolutions récentes du contexte stratégique et économique, ainsi qu'à des objectifs de défense et sécurité nationale renouvelés ; elle a également défini un nouveau modèle pour ses forces armées, qui sera atteint à l'horizon 2025 - 2030. La présente loi de programmation militaire couvre la période 2014-2019. Elle constitue donc la première étape de réalisation de ces objectifs, et précise, notamment dans le rapport qui lui est annexé, les orientations de la politique de défense française pour les six prochaines années<sup>3</sup> ». L'objet de cette note est de s'interroger sur l'articulation de ces deux textes, Livre blanc et loi de programmation militaire, et sur leur éventuelle redondance, dans une perspective essentiellement historique.

La France se caractérise par une tendance à ajouter des textes aux textes sans toujours rationaliser et faire disparaître ce qui est devenu redondant. La superposition des livres blancs et des lois de programmation est-elle le résultat d'une habitude contestable de ce genre ? Les deux documents sont bien différents par leur origine, leur destination, leur but. Ils semblent cependant, dans une première approche, avoir un contenu similaire et se placer l'un et l'autre dans l'évolution générale vers une meilleure information des citoyens comme de leurs représentants. Ils ont également pour objectif d'engager les autorités exécutives et législatives à dégager les moyens nécessaires pour assurer la sécurité de la France. En ce sens, ils sont un élément de la construction d'un outil de défense crédible, qui reste un des impératifs les plus fondamentaux des devoirs d'un État envers la société dont il a la charge. Conséquence d'une volonté politique de transparence et d'une démarche stratégique d'engagement, ces deux textes constituent un élément de notre politique de défense.

La première loi de programme<sup>4</sup> est contemporaine de la remise en ordre de l'administration de la France qui marque le début de la Cinquième République. Elle accompagne la mise en œuvre de la dissuasion. Le Livre blanc, sous sa forme actuelle, expose la politique de défense et de sécurité consécutive à la disparition de la menace soviétique. Il traduit aussi les conditions de la politique de défense en période de cohabitation. L'un et l'autre, nés donc de circonstances différentes, sont cependant issus d'une même complexité, celle de la répartition des pouvoirs en matière de défense. La loi de programmation est au départ un document de financement des forces, le Livre blanc un exposé de la politique de défense. On ne peut donc comprendre leur caractère spécifique et leur articulation sans rappeler dans un premier temps la complexe répartition des pouvoirs en matière de défense. Leur histoire et la forme qu'ils prennent aujourd'hui, tant pour la loi de programmation militaire, examinée en deuxième partie, que pour le Livre blanc, en troisième partie, permettra d'esquisser dans une dernière partie une réflexion sur leur évolution, le maintien de leur juxtaposition ou la mise sur pied d'une articulation logique.

1. [Loi de programmation militaire 2019-2025 : textes officiels](#), site du Ministère des Armées, 16 février 2018.

2. Téléchargeable [via le lien suivant](#).

3. [Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013](#) relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, exposé des motifs.

4. Loi de programme n° 60-1305 du 8 décembre 1960 relative à certains équipements militaires (1960 à 1964). Concernant la terminologie, les lois de 1960, 1964 et 1970 sont appelées « lois de programme » ; c'est à partir de 1976 que les lois portent « approbation de la programmation militaire » ou sont désignées comme « loi de programmation » (1987, 1990) ; on utilisera l'appellation, devenue commune, de « loi de programmation militaire ».

# I - À L'ORIGINE, LA RÉPARTITION DES POUVOIRS EN MATIÈRE DE DÉFENSE

La Constitution de 1958 a marqué une rupture et une rationalisation dans la répartition des pouvoirs en France. Le rappel des grandes lignes de l'édifice juridique et de la pratique de ces dernières années est nécessaire pour comprendre la répartition des pouvoirs en matière de défense au sein des institutions de la Cinquième République.

**Le président de la République**, chef des armées, est aussi, depuis le décret sur les forces aériennes stratégiques (FAS) de 1964<sup>5</sup>, la seule autorité en matière de décision sur l'emploi du feu nucléaire. Plus généralement, la Constitution le rend garant de l'indépendance nationale ce qui dans l'absolu lui donne, en cas de nécessité, des pouvoirs supérieurs à toute autre autorité en matière de sécurité et de défense. De fait, toute décision majeure, y compris en matière d'équipement des forces, ne peut être prise qu'avec son accord. La pratique de la Cinquième République a ainsi conforté la position du chef de l'État, tout en nuanciant le caractère solitaire de sa décision en cas de cohabitation. Par-delà ses prérogatives institutionnelles, son pouvoir est également conforté par ses liens directs avec le chef d'état-major des armées, qui est son conseiller, avec les ministres concernés (puisque c'est lui et non le Premier ministre qui les nomme) et aussi, sur un autre registre, avec le peuple, car il est d'usage que le président de la République, notamment au 14 juillet, expose la politique de la France et explique ses engagements de défense et de sécurité. Le président de la République est sans conteste l'autorité suprême en matière de défense. Cependant, sa responsabilité ne peut être engagée par le Parlement.

**Le Premier ministre** est responsable de la défense nationale<sup>6</sup> ; il exerce la direction générale et la direction militaire de la défense<sup>7</sup>. Cela n'entraîne pas de compétence directe en matière d'organisation de la défense et d'équipement des forces, mais lui donne éminence particulière, surtout en cas de cohabitation. Il est ainsi, avec le Gouvernement, responsable devant le Parlement de la conduite de la politique de défense. Si le Parlement veut censurer la politique de défense de la France, il n'a d'autre choix que de censurer le Gouvernement, quand bien même les mesures contestées seraient prises par le président de la République. Par ailleurs, en tant que chef du Gouvernement, le Premier ministre a une visibilité sur l'ensemble du budget de l'État et exerce un rôle d'arbitre entre les différents départements ministériels. Pour autant, la difficulté de la position du Premier ministre en matière de défense vient de la minoration de son pouvoir par la pratique de la Cinquième République, perceptible dès le moment fondateur de la présidence du Général de Gaulle et de l'indépendance de l'Algérie.

Appartenant aux Services du Premier ministre, le **Secrétariat général pour la défense et la sécurité nationale** (SGDSN) est le successeur partiel d'un état-major général de la défense nationale conçu au début de la Quatrième République. Il assiste le Premier ministre dans l'exercice de ses responsabilités en matière de défense et de sécurité nationale et a un rôle de coordination interministérielle. La pratique de la Cinquième République a déplacé la réalité de la décision en matière de défense vers le président de la République, mais le SGDSN conserve le pouvoir de celui qui monte et instruit les dossiers ; il assure notamment le secrétariat du conseil de défense et de sécurité nationale. « Greffier » de la politique de défense et de sécurité, il en est aussi le « notaire » qui veille à la cohérence juridique de l'édifice. En certaines circonstances, cela peut être décisif. Ajoutons qu'une partie importante des effectifs du SGDSN provient du ministère de la Défense.

Le **ministre de la Défense** est responsable de la bonne administration des armées. C'est lui qui construit le budget de la défense, qui veille à la cohérence physico-financière et à la bonne préparation des forces. C'est lui qui rend les arbitrages quotidiens au sein de la défense, qui tient les équilibres périlleux entre les volontés politiques et les nécessités financières et qui prépare les voies des choix ultimes. Mais, comme l'a rappelé Jean-Pierre Chevènement en 1991, le ministre n'impose pas ses choix. Toutefois, un ministre fort peut imprimer sa marque, aidé d'ailleurs d'une administration centrale qui s'est beaucoup étoffée en vingt ans ainsi que du contrôle général des armées qui veille à la régularité des dépenses, mais aussi à la performance des services.

Le **chef d'état-major des armées** (CEMA) est à la fois conseiller du président de la République et grand subordonné du ministre de la Défense, indépendamment des liens privilégiés qu'il peut entretenir avec le « triangle » constitué

5. Décret n° 64-46 du 14 janvier 1964 relatif aux forces aériennes stratégiques.

6. Article 21 de la Constitution ; en outre, selon l'article 20 de la Constitution, le Gouvernement dispose de la force armée.

7. Article L1131-1 du code de la défense.

par le chef d'état-major particulier du président de la République (CEMP) et les chefs du cabinet militaire du Premier ministre et du ministre de la Défense. Membre des conseils de défense, il est « l'homme de l'art » : outre son rôle d'autorité, peut-être plus encore, il est celui qui peut légitimement tracer les lignes de partage entre le possible et l'excessif, en lien avec le délégué général pour l'armement (DGA) en ce qui concerne l'équipement des forces.

Le **Parlement** a une double mission : il vote les lois, il contrôle l'action du Gouvernement ; en ce sens, il a un rôle fondamental, à travers notamment le vote du budget de l'État. La pratique en matière de lois concernant la défense est cependant de ne pas refuser ni même de trop profondément amender les projets de loi du Gouvernement pour ne pas affaiblir la crédibilité de la volonté de défense de la France, même si le travail en commission est naturellement fondamental. C'est dans le contrôle qu'il est réellement actif, notamment à travers les rapports et les questions parlementaires, en particulier dans le cadre de l'examen des lois de finances, qui démontrent une véritable action d'évaluation et de contrôle. Les rapporteurs parlementaires deviennent ainsi de très fins connaisseurs des questions de défense et, dans la mesure où ils vont être amenés à voter les textes, toujours empreints de responsabilité ; ils ont souvent une longévité supérieure aux ministres. La pratique d'équilibrer soigneusement les rapporteurs, les secrétaires et présidences au sein des commissions tisse un consensus politique fort sur la défense. Les parlementaires sont aussi des vecteurs de la demande des Français en matière de sécurité et de défense. Ils sont en particulier à l'écoute des priorités des Français et de leur capacité à accepter les mesures contraignantes et les efforts financiers. C'est en cela qu'une loi de programmation, qui passe à l'examen du Parlement, à la différence du Livre blanc, a trouvé son utilité dès le début de la Cinquième République.

La difficulté engendrée par la multiplicité des autorités compétentes en matière de défense s'accompagne de la nécessité d'être en cohérence avec la politique étrangère de la France et avec une analyse du contexte international et des « menaces », qui ne sont pas du seul domaine de la défense. Elle doit être aussi particulièrement lisible, non seulement pour les responsables et décisionnaires, mais aussi pour la population. Le sentiment de sécurité, le consensus sur la défense, l'adhésion aux grandes options, particulièrement nécessaires lorsqu'il y avait la conscription et toujours indispensables pour rendre crédible la dissuasion, rendent nécessaire un exposé de la politique. Contrairement à une opinion répandue parmi certaines autorités, le Parlement ne votera pas un effort de défense s'il ne l'estime pas à la fois adapté à une menace et compatible avec les demandes de l'opinion publique : après la fin de la guerre froide, c'est l'opinion publique qui a souhaité « toucher les dividendes de la paix » et la redistribution des financements publics sur d'autres domaines. Si des ruptures stratégiques comme celle de la fin de la guerre froide sont exceptionnelles, la dialectique compliquée qui concilie les désirs des citoyens et les exigences d'un outil de défense adapté aux menaces est un exercice quotidien nécessaire quoique toujours contestable.

En ce sens, la nécessité d'informer tant les décisionnaires que les citoyens ne peut ressortir simplement d'une « diplomatie publique » du ministre de la Défense. Loi de programmation comme Livre blanc articulent information et engagements dans une démarche qui a progressivement pris la forme actuelle.

## II - UNE LOI DE PROGRAMMATION, POUR QUOI FAIRE ?

Les lois de programmation militaire sont un des outils qui permettent au ministère de la Défense d'organiser l'acquisition et l'entretien de l'équipement des forces en cohérence avec les orientations politiques et les financements disponibles, tout en sanctuarisant les crédits nécessaires sur une période de six années, malgré le principe d'annualité budgétaire.

Elles ont été considérées comme un élément de rationalisation de la dépense publique et sont en partie la traduction du mouvement initié aux États-Unis avec le PPBS (*Planning, Programming, and Budgeting System*) mis au point sous l'administration de Mc Namara dans les années 1960.

Les lois de programmation, telles que nous les connaissons, concilient l'impératif constitutionnel de voter un budget annuel (qui découle de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) et la nécessité d'un engagement sur le long terme (pour réaliser une opération d'investissement et plus encore la mise au point et l'acquisition de systèmes d'armes).

Les lois de programmations ne sont pas des lois de finances : elles ne valent pas autorisation de disposer des crédits inscrits dans leur contenu. Seules les lois de finances, initiales ou rectificatives, le peuvent. En ce sens, quand les

parlementaires votent un budget inférieur à ce qui était inscrit dans la loi de programmation, ils ne rompent pas un engagement juridique, mais un engagement moral. En toute hypothèse, au cas où la majorité parlementaire change en cours d'exécution d'une loi, les parlementaires peuvent estimer qu'ils ne sont pas liés par ce qui a été voté sous une précédente législature.

## 1/ Concilier l'impératif des règles budgétaires avec la réalité du financement de la défense

Le financement de la défense, plus encore que celui de beaucoup d'autres domaines de l'État, est confronté à une double contrainte : de par la nature des investissements concernés, il doit s'inscrire dans une perspective pluriannuelle, tout en respectant les règles budgétaires dont un des principes fondamentaux est la règle de l'annualité. Ainsi, le financement de notre outil de défense nécessite un engagement dans le temps long : un équipement peut avoir une durée de vie de quarante ans, entre les premières études sur sa faisabilité et son retrait de service, un militaire a besoin de plusieurs années de formation avant d'atteindre son niveau de compétence optimal, etc. Ce besoin n'est pas spécifique à la défense, mais il s'y exprime plus fortement qu'ailleurs en raison du poids des investissements de défense dans le budget de l'État. À contrario, un des pouvoirs essentiels du Parlement est d'autoriser, par une loi de finances annuelle, les dépenses de l'État selon le principe de l'annualité. En termes stricts, il n'est pas possible d'engager l'État à payer au-delà de l'année du budget. La règle budgétaire est simple : pas de crédits sans autorisation d'une loi de finances, pas de paiement sans crédits. Si l'on s'en tenait à ce principe, aucun investissement à long terme ne serait possible<sup>8</sup>.

La première réponse à cette difficulté a été d'inclure dans le vote du budget de l'État des « AP », autorisations de programme, prévues par l'article 12 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, qui étaient en quelque sorte des autorisations permettant au Gouvernement de prendre un engagement de dépense au-delà de l'année budgétaire. Le Parlement conserve le pouvoir de voter ou non les crédits de paiement (CP) nécessaires l'année suivante, mais il prend une sorte d'engagement moral à financer un programme sur plusieurs années. La loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a remplacé les « AP », autorisations de programme, par des « AE », autorisations d'engagement, mais le principe reste identique : concilier la nécessité d'un engagement juridiquement valable pour plus d'une année avec le pouvoir du Parlement<sup>9</sup>. La pratique de la Cinquième République a permis que les crédits valablement engagés par des AP aient été toujours financés les années postérieures par des crédits de paiement, au prix parfois d'ajustement dans le temps, dans la mesure où le Gouvernement les demande, mais que le ministre ne consomme pas dans l'année toutes les autorisations d'engagement que le Parlement a autorisées.

Toutefois, cela a semblé insuffisant dès lors que s'envisage le financement des grands programmes d'armement. La nomenclature budgétaire (surtout dans les années 1960 et avant la mise en place de la LOLF) était trop complexe pour que l'on puisse avoir une vue d'ensemble des grands programmes. Aucun parlementaire, ni même le ministère du Budget ne pouvait retracer le financement d'un grand programme à partir de la simple lecture du budget établi selon la nomenclature par chapitres et articles, nomenclature fondée sur la nature et la spécialité des dépenses. Cela pouvait donner une certaine latitude au ministère de la Défense dans la gestion de ses programmes, mais entraînait une incertitude dans le vote des crédits nécessaires et un risque d'incohérence qui pouvait nuire gravement à l'exécution d'un programme. Les AP ne pouvaient être votées que sur une ligne budgétaire précise, alors que le développement des grands programmes, surtout à leur départ, conservait suffisamment d'incertitude pour que les besoins de financement ne soient pas identifiés exactement. C'est d'ailleurs une des tâches les plus difficiles du maître d'ouvrage que de mettre constamment à jour les besoins de financement d'un programme dans leur montant comme dans leur décomposition. C'est cette complexité qui est à l'origine des lois de programme.

8. Ce principe, issu de la Déclaration des droits de l'Homme, précisé dans l'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, a été réaffirmé dans l'article 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) qui précise que les crédits ouverts, quelle que soit leur forme, ont une validité annuelle et énonce, dans son article 15 qu'ils ne créent « aucun droit au titre des années suivantes ».

9. La LOLF ébauche une évolution prudente vers les engagements pluriannuels. Elle le fait non seulement explicitement dans le cadre de la charge financière de la dette, l'État étant autorisé à faire face à la charge que représente le versement des intérêts d'un emprunt sur plus d'un an, et dans le cas de certaines obligations de caractère international (art 24). Mais plus encore par la reconnaissance de l'engagement que représentent les autorisations d'engagement qui ont succédé aux AP, en précisant que « l'autorisation d'engagement... couvre, dès l'année où le contrat est conclu, la totalité de l'engagement juridique » (art 8).

## 2/ La mise en place des lois de programme

Le ministère de la Défense pouvait encore au début du XX<sup>e</sup> siècle acheter des armes et armements en laissant aux industriels le risque et la charge d'en financer la recherche<sup>10</sup>, le développement et la production. Aujourd'hui, la complexité des systèmes d'armes, l'explosion des coûts de recherche et développement et la nécessité pour l'État de définir les capacités nécessaires aux armées sans toujours pouvoir mettre des industriels en concurrence a imposé le financement public de la totalité des grands programmes, depuis les études amont jusqu'à la production, parfois dans le cadre d'une coopération internationale.

La défense et les PTT étant les seuls ministères qui géraient des investissements pluriannuels importants, ils ont été pionniers dans le traitement de ce programme<sup>11</sup>.

Une première réponse a été de définir des autorisations de programme pluriannuelles que votait le Parlement. Cela demeurait néanmoins insuffisant, puisqu'elles étaient votées article par article et ne permettaient pas un engagement d'ensemble sur un grand programme d'armement. Or, à partir de la remise en ordre instituée par la Cinquième République, le pouvoir a éprouvé la nécessité d'aller plus loin et a constitué un nouveau texte législatif, appelé loi de programme à partir de 1960, année où fut votée la première « loi programme »<sup>12</sup>, puis loi de programmation à partir de 1976<sup>13</sup>. Les premières « lois programme » n'avaient pas l'ambition de retracer le budget de la défense et de prévoir son évolution sur cinq années, mais de sanctuariser les « grands programmes » dans la double volonté de mettre le Parlement devant ses responsabilités et de marquer l'engagement de l'État de mener à bout la réalisation des équipements majeurs destinés à moderniser les forces.

Elles marquent ainsi le début de la Cinquième République et la rationalisation des dépenses publiques. Au départ, il s'agissait surtout de la phase de production de l'équipement. Progressivement, la totalité du programme est entrée dans le champ de l'engagement, de la première définition du besoin par les armées au financement des derniers crédits de maintien en condition opérationnelle. La définition de la faisabilité, la mise en œuvre de recherche et développement nécessaires, la préparation éventuelle d'un outil industriel adapté, l'adoption d'une cible ou d'un volume d'équipements sont progressivement redéfinis par l'établissement d'une enveloppe financière réaliste, elle-même résultat d'arbitrages au sein d'une armée, ou au sein du ministère, à l'intérieur du budget. S'y ajoute la complexité d'une décision dans laquelle interviennent toutes les parties prenantes, alors que l'évolution des risques et menaces conduit à la modification continue du besoin et que les résultats des recherches et essais entraînent des modifications technologiques incessantes.

La loi-programme précède de peu la formation de la DMA (direction ministérielle pour l'armement)<sup>14</sup>, devenue DGA (délégation générale pour l'armement, puis direction générale de l'armement) sous sa configuration actuelle, et la profonde réforme des armées passant d'une force absorbée par la décolonisation à un outil militaire réorienté sur la défense en Europe et centré sur la dissuasion nucléaire. Dès la deuxième loi-programme apparaît une ligne « nucléaire », qui prend la place la plus importante pour atteindre presque 30 % des crédits figurant dans la loi, soit 55 milliards de francs sur six années.

Ce dispositif avait un avantage indirect que se gardaient bien de souligner les autorités : en indiquant des sommes globales, des agrégats de grands programmes<sup>15</sup>, il ne permettait ni au ministère du Budget ni au Parlement de décortiquer les coûts de ces grands programmes. Un programme majeur était ainsi financé, dans le budget de l'État, par une multitude de lignes budgétaires différentes entre l'électronique, le système d'armes, la propulsion, etc. de telle sorte que nul, hors du ministère de la Défense, ne pouvait reconstituer le financement et décider d'arbitrer en faveur de tel ou tel composant par rapport à un autre (par exemple la partie radar par rapport à la partie missile). On avait un coût

10. L'un des exemples les plus éclatants est le canon Schneider de 155 qui équipa les Armées françaises à partir de 1917 et dont certains étaient encore en service dans les années 1940. Il était dû à une initiative de la Société Schneider, indépendamment de l'état-major français, et d'ailleurs mis au point davantage pour l'Armée russe que pour l'Armée française.

11. On voit, avec le retard français dans l'équipement des ménages en téléphone en 1958, à quel point l'annualité budgétaire était un frein à l'investissement sur le long terme. La Direction générale des postes et des télécommunications devient un grand investisseur public et le retard de l'équipement des Français par rapport aux Britanniques est rattrapé en une vingtaine d'années à partir du début de la Cinquième République. À l'époque, le ministère des PTT était le seul avec le ministère de la Défense à gérer un important titre V (investissements).

12. Loi de programme n° 60-1305 du 8 décembre 1960 relative à certains équipements militaires.

13. Loi n° 76-531 du 19 juin 1976 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1977-1982.

14. Décret n° 61-306 du 5 avril 1961 fixant les attributions du ministre des armées.

15. Ainsi, la loi de programme de 1960 approuve-t-elle « pour la période s'étendant de 1960 à 1964 inclus, un programme d'études, d'investissements et de fabrication de certains équipements militaires pour un montant total de 11.790,5 millions de nouveaux francs », segmenté en 5 catégories d'investissements.

total du programme et des lignes budgétaires, sans possibilité de passer du premier aux secondes. Une partie notable de la décomposition des agrégats budgétaires était d'ailleurs protégée par le secret de défense.

### 3/ Des lois de programme à la loi de programmation

L'histoire de ces cinquante dernières années est celle de l'ouverture progressive au contrôle, notamment parlementaire, du financement de l'investissement de l'ensemble du domaine de la défense. Les lois de programmation ont été une pièce majeure de ce dispositif, et ce en plusieurs étapes.

La première est le passage d'une loi de programme à une loi de programmation<sup>16</sup> : alors que la première ne retrace que l'effort sur les grands programmes, la seconde marque l'ensemble du financement de l'investissement de défense puis du financement tout entier de la défense. Elle évite ainsi le sacrifice des « petits » programmes ou des programmes d'environnement et de maintien en condition opérationnelle qui n'y figuraient pas au départ et faisaient les frais des réajustements budgétaires. Mais, ce faisant, le ministère de la Défense sortait de la démarche budgétaire classique. En effet, les lois de programme sont prévues dans la constitution de 1958 : l'article 34 dispose que « les lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'État ». L'article 2 de l'ordonnance de 1959 en reprend le dispositif, en précisant qu'elles n'engagent l'État que dans la limite des autorisations de programme. Dépassant la forme juridique précise des lois de programme, les lois de programmation sont progressivement devenues un texte général marquant les inflexions et les politiques à long terme.

La seconde est de faire des lois de programmation un outil d'information du Parlement et de l'opinion publique sur les évolutions prévues pour la défense, ainsi que de lier les parlementaires par une sorte de contrat moral pour qu'ils acceptent d'accorder à la défense les crédits nécessaires pour la réalisation de grands programmes. À cet effet, les exposés des motifs des lois étaient particulièrement étoffés, et expliquaient le lien entre la programmation des équipements et la politique de défense. On peut d'ailleurs remarquer qu'en 1987, le ministre de la Défense André Giraud avait assorti la préparation de la loi de programmation 1987-1991 de la publication d'un ouvrage intitulé « La défense de la France »<sup>17</sup> très simple et destiné à un large public, qui reprenait en la développant et l'illustrant, l'argumentation de l'exposé des motifs de la loi elle-même. C'est aussi lors du passage de la loi de programmation 1997-1999 à l'examen parlementaire que le ministre a accepté d'ouvrir l'information sur les programmes et la décomposition de leur financement.

Cette évolution est d'ailleurs conforme à la grande réforme des finances publiques mise en œuvre avec la LOLF qui a amodié le principe de l'annualité budgétaire sans cependant modifier la procédure parlementaire du vote annuel du budget. L'autorisation de programme est étendue à tous les types de dépense et porte désormais le nom d'autorisation d'engagement. Avant la LOLF, la comptabilité publique était une comptabilité de caisse qui imputait la dépense à l'exercice de sa réalisation et non à celui de son engagement. Dorénavant, les opérations de recettes et de dépenses sont rattachées au budget de l'année de leur fait générateur<sup>18</sup>. Dans la continuité de la réforme impulsée par la LOLF, la révision constitutionnelle de 2008 a créé les lois de programmation qui concernent donc l'évolution des finances publiques dans tous les domaines<sup>19</sup>. La spécificité des lois de programmation de la défense s'estompe donc quelque peu et la défense apparaît comme un pionnier plus que comme une exception. Cependant, elle conserve la particularité que lui confèrent le volume des investissements et la responsabilité de leur gestion.

Au-delà, la loi de programmation est devenue un instrument interne de gestion pour le ministère de la Défense : le référentiel et sa remise à jour annuelle<sup>20</sup>, l'articulation entre la prospective d'un plan à 30 ans, une programmation à moyen terme et un budget annuel est fondé sur le pivot de la loi de programmation. Aujourd'hui, par définition, il faut que chaque année une loi de programmation soit en vigueur sur la base d'un référentiel actualisé pour que la mécanique financière du ministère soit cohérente.

16. Loi n° 76-531 du 19 juin 1976 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1977-1982

17. *La défense de la France*, ministère de la Défense, éditions ADDIM, 1988.

18. L'article 30 de la LOLF dispose que « la comptabilité générale de l'État est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement ».

19. Article 34 de la Constitution : « Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État. Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».

20. Version actualisée du référentiel, ou « VAR ».

L'allongement des programmes de défense, notamment les grands programmes, surtout dans leur phase antérieure à la production, le croisement des programmes, le lissage des dépenses d'équipement pour éviter des pics de dépenses insoutenables, l'apparition de besoins en financement supplémentaires ne peuvent être gérés efficacement que si le financement s'appuie sur cette architecture financière rodée. De plus en plus, ces mécanismes de programmation sont conçus comme glissants annuellement, et non comme des « remises à niveau périodiques » entre lesquelles les coûts auraient dérivé, hors de toute visibilité. Dès lors, le Parlement vote des lois qui ne sont plus que des découpages temporels d'un mécanisme continu.

La loi de programmation est un outil arrivé à l'équilibre entre, d'une part, la construction interne au ministère qui assure la cohérence physico-financière des programmes d'armement et qui répond également à un objectif de transparence du financement des forces et, d'autre part, l'engagement du Parlement. Elle peut être améliorée, être plus ou moins valorisée selon le contexte politique, nul n'en conteste l'intérêt ou n'en remet en cause le principe. C'est pourquoi l'interrogation sur une éventuelle remise en cause se porte souvent davantage sur son articulation avec le Livre blanc.

### III - QU'EST-CE QU'UN LIVRE BLANC ?

#### 1/ Une « tradition » anglo-saxonne...

Le concept même de Livre blanc est d'origine britannique et recouvre des réalités différentes selon les pays et les domaines.

Dans le cadre des institutions britanniques, il représente un texte d'information issu du Gouvernement, non contraignant sur le plan juridique. Un *white paper* est un document particulier qui expose de façon ouverte une problématique politique sur laquelle le Gouvernement devra prendre des mesures. L'exécutif anglais, le conseil privé du souverain et le Gouvernement ou plus exactement les départements ministériels ont au cours du XIX<sup>e</sup> siècle développé l'information du Parlement ou de l'opinion publique. Cela a été fait par des documents à usage du public, nommés *papers*. Les informations les plus complètes ont pris la forme de *blue books*<sup>21</sup> lorsqu'ils étaient d'un volume tel qu'ils nécessitaient d'être reliés. Quand ils étaient plus légers, ils restaient de simples *white papers*, sans couverture. La différence n'était donc pas de nature, mais de volume. Si la dérive normale de ce genre de document aboutit à la publication de *white papers* de plus en plus étoffés, l'idée reste malgré tout celle d'un document synthétique et accessible à tous. Elle reste aussi celle d'un document du Gouvernement, énonçant une intention politique précise avant que le texte ne se traduise par une législation ou des mesures d'application, à destination du Parlement, mais aussi de l'opinion publique. En ce sens, l'histoire a retenu les trois Livres blancs britanniques sur la Palestine qui étaient à la fois des documents de déclaration politique générale et un catalogue de mesures à caractère administratif, publiés par les secrétaires aux colonies. Lorsque le Gouvernement britannique souhaite simplement mettre sur la place publique un débat sur une question importante, mais de façon ouverte, sans se prononcer sur la politique qu'il arrêtera en la matière, il se contente d'émettre des *green notes*, de forme donc plus légère. Dans la tradition britannique, les *white papers* sont donc un document d'intention ouvrant sur une discussion<sup>22</sup>.

Dans le domaine de la défense, l'usage de Livres blancs est assez répandu, car il permet à la fois d'exposer les objectifs en matière de sécurité et les moyens que le gouvernement entend consacrer à leur réalisation. Il informe donc tout à la fois le Parlement, l'opinion publique et les autres puissances y compris les potentiels rivaux ou ennemis. Au Japon, c'est un document publié tous les ans par le ministre de la Défense<sup>23</sup> sur son site Internet et qui constitue une présentation générale et globale de la défense japonaise sous tous ses aspects. D'autres pays, comme les Pays-Bas, ont la même pratique d'un document annuel qui est le fondement de l'information du Parlement et des citoyens. Le but d'information reste le même, la forme est souvent différente selon les habitudes politiques.

21. in *Oxford Dictionary*.

22. in Harold Wilson, *The Labour Government, 1964-1970 : A Personal Record*, Londres, Weidenfeld and Nicolson and Michael Joseph, 1971, p. 380.

23. Créé en 2007, le ministère de la Défense qui dirige les forces japonaises d'autodéfense a remplacé l'Agence de Défense. Celle-ci publiait déjà des Livres blancs dans les mêmes conditions.

## 2/ ...qui ne s'est ancrée que très progressivement en France...

La France ne connaît pas cette tradition ; le premier Livre blanc date de 1972, mais il est conçu comme circonstanciel. Ce premier document était présenté comme « un exposé officiel sur la défense<sup>24</sup> ». Il était signé par le ministre de la Défense et pouvait être considéré comme ayant une valeur particulière parce que Michel Debré, ministre d'État, ministre de la Défense, ancien Premier Ministre, avait un poids politique particulier. Le document arrivait au moment clé de l'achèvement d'une restructuration profonde de la défense. À une armée tournée vers les gros bataillons et les interventions dans le cadre de la décolonisation succédait une défense articulée autour de la dissuasion nucléaire et du retour à une autonomie de la France, que la dissuasion et le départ de la structure militaire intégrée de l'OTAN avaient restaurée. Ancien Premier ministre du Général de Gaulle, Michel Debré apportait une caution « gaullienne » à la politique de son successeur, tout en renforçant le rôle du ministre de la Défense par cet exposé de politique globale de défense du pays. Ses successeurs ne pouvaient toutefois prétendre à la même surface politique. Il est d'ailleurs significatif que ce Livre soit présenté comme un document du ministère de la Défense et que le président de la République n'y ait pas porté sa caution, fut-ce par une brève préface. Cependant la notion de domaine réservé du président de la République, si imprécise fût-elle, rendait difficile au ministre de la défense de s'affirmer comme le porte-parole de la politique de défense, et ce d'autant plus que la défense ne se définit que dans l'unité avec la politique extérieure. Peu de ministres de la défense auraient pu signer sous leur seule autorité cette déclaration contenue dans le Livre blanc de 1972 : « Il n'appartient pas à un Livre blanc sur la défense de traiter avec précision de la politique extérieure de la France. Cependant, elle fait, et doit faire, partie intégrante d'une conception générale dont l'organisation de défense est, comme notre diplomatie, une composante ».

Ce Livre blanc a surtout été reçu comme une affirmation de la doctrine française de la dissuasion et du refus la « flexible riposte ». En annonçant la mise en service de la composante SNLE, il confirmait l'entrée de la France dans le club des pays à dissuasion invulnérable. On peut remarquer que l'année 1972 est aussi celle de la signature des SALT<sup>25</sup> aux États-Unis et en URSS. Cette annonce exceptionnelle aurait donc, à elle seule, justifié un document exceptionnel.

Aussi, ni le président Giscard d'Estaing ni son successeur n'estiment avoir besoin de recourir à de nouveaux Livres blancs alors que la loi de programmation s'étoffe et devient au contraire un document de politique générale de défense. Et aucun ministre de la défense n'a l'audace de se prendre pour un nouveau Michel Debré. En même temps, la politique de défense française est présentée comme stable et à l'abri des alternances politiques ou des cohabitations.

Le deuxième Livre blanc a été rédigé en 1994 ; il a une double signification : en premier lieu, il acte la liquidation du modèle d'armées de la guerre froide axé sur la défense du Centre-Europe et annonce une armée professionnelle tournée davantage vers les opérations extérieures. Mais plus encore, il est l'affirmation de l'unité de la politique de défense pendant une période de cohabitation : c'est la deuxième fois que la France connaît une telle situation et tout le monde la souhaite apaisée. En ce sens, le Livre blanc est aussi la marque de la cohésion de la politique de défense malgré la complexité des pouvoirs en ce domaine et le risque que fait courir un « dissensus » politique entre des autorités que la Constitution a revêtues d'un pouvoir en la matière. Non seulement il est beaucoup plus étoffé que le précédent, mais il n'est pas élaboré de la même façon. Il est publié sous l'autorité du Premier ministre, mais avec l'aval et l'accord sur le contenu du président de la République. Ce n'est donc plus un document du ministre de la Défense. Une procédure est définie, qui consiste à établir une Commission qui en arrête le texte après que les autorités en ont fixé l'orientation. Le Livre blanc devient implicitement un document de cohabitation.

## 3/ ... et qui semble désormais institutionnalisée

Les deux Livres blancs suivants, en 2008 et en 2013, marquent une étape supplémentaire : tous les deux sont établis à l'initiative d'un président que la réforme du quinquennat a mis à l'abri d'un risque de cohabitation. En ce sens, le but n'est plus d'affirmer le consensus sur la défense, mais d'affirmer la politique du président et donc d'aller au bout de l'évolution qui fait du chef de l'État le vrai chef de la défense. Ainsi, ces deux Livres blancs sont à l'opposé du premier. Ils ont été rédigés selon une procédure identique : ils sont l'un et l'autre sortis peu après l'arrivée au pouvoir d'un nouveau

24. Livre blanc sur la Défense nationale, 1972, Avant-propos.

25. *Strategic Arms Limitation Talks*, les accords SALT I ont été signés le 26 mai 1972.

président de la République et se présentent comme l'expression des orientations que chaque président entend donner à la défense pendant son mandat. La réduction à cinq années du mandat présidentiel, cohérent avec la durée d'une législature, entraîne l'idée d'une période homogène de moyen terme au cours de laquelle s'exprimera une politique continue. Pour le troisième Livre blanc, le président de la République a établi une lettre de mission pour le président de la commission chargée de son élaboration, dont la composition est fixée par décret<sup>26</sup>. Pour le quatrième, le président de la République a lui-même exposé les orientations du travail lors d'un discours prononcé le 13 juillet 2012<sup>27</sup>.

La commission ainsi instituée s'est étoffée : elle comporte des représentants des administrations et des hautes autorités militaires, mais aussi des parlementaires, des experts, et même pour la dernière un Britannique et un Allemand. L'élaboration du texte est le résultat d'une alchimie complexe qui traduit la politique de défense dont le chef de l'État, *in fine*, est le seul responsable, par un texte issu d'experts et de personnalités à la légitimité diverse. Mais c'est de cette construction que doit sortir le consensus sur la défense de la nation tout entière. À cet égard, cette pratique française est fort différente de la pratique du Livre blanc par les autres pays. Si elle se pérennise, elle représentera un nouveau type de document public

Si la rédaction de la Revue stratégique de défense et de sécurité nationale de 2017 semble différer, sur la forme, des deux derniers Livres blancs (document plus court, élaboré dans des délais brefs par un comité de rédaction plus restreint placé directement auprès de la ministre des Armées), elle s'apparente néanmoins à la pratique constatée depuis deux quinquennats, avec l'élaboration d'un document quinquennal qui présente la politique de sécurité et de défense telle que le nouveau président de la République entend la définir et l'appliquer pendant son mandat.

On rejoindrait ainsi une périodicité comparable entre Livres blancs et lois de programmation, avec cependant une durée d'une année plus longue pour ces dernières. La périodicité des lois de programmation apparaîtrait alors moins liée à la politique particulière d'un président de la République.

## IV - QUELLES ÉVOLUTIONS POSSIBLES, JUXTAPOSITION OU COORDINATION ?

### 1/ Les lois de programmation et Livres blancs ont trouvé leur place dans les institutions françaises

La situation actuelle représente une configuration que l'on peut estimer stabilisée au moins pour quelques années sur certains points.

La prééminence du président de la République et la répartition réelle des pouvoirs en matière de défense semblent ne pas devoir être remises en question, même si les interrogations sur le rôle du Premier ministre sont posées par le passage au quinquennat. Cette évolution explique le Livre blanc.

La mécanique de la programmation, et les lois de programmation militaire ont pris leur place dans le paysage de la défense et ont une efficacité qui fait consensus. La périodicité actuelle, de six années, peut être mise en harmonie avec les législatures, mais cela ne remettrait nullement en cause l'économie des textes.

Le rôle du Parlement s'est lentement accru depuis les débuts de la Cinquième République dans tous les domaines. La dernière évolution est celle de son information en cas d'opérations extérieures inscrite dans la Constitution depuis 2008. Cette évolution tend à conforter la programmation.

Le passage au quinquennat, quoique récent, entraîne une probabilité moindre de cohabitation avec une durée égale du mandat présidentiel et des législatures et, du moins pour l'instant, une synchronisation des deux éléments. Il conforte l'idée de ramener les lois de programmation à cinq ans et de les synchroniser avec les législatures. On peut aussi décider de conserver une durée d'une année plus longue pour les lois de programmation.

26. Décret n° 2007-1144 du 30 juillet 2007 portant création d'une commission chargée de l'élaboration du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

27. [Discours du président de la République](#) du 13 juillet 2012.

La distinction entre sécurité intérieure et défense s'estompe. L'évolution des menaces et risques a profondément bouleversé la structure des forces par rapport à la période immédiatement antérieure. Mais cette situation se rapproche de celle de la guerre froide et du lien que la défense opérationnelle du territoire (DOT) créait entre la sécurité de l'intérieur du territoire et la préparation des armées à l'intervention internationale. Les ministères de la Défense et de l'Intérieur devraient donc continuer à être deux acteurs d'égale importance pour la sécurité des Français. Cette donnée favorise l'idée d'un Livre blanc sous sa forme actuelle et le rend distinct et complémentaire des lois de programmation que, depuis la réforme de la LOLF, le ministère de l'Intérieur a également adoptées<sup>28</sup>.

Enfin les actuels moyens d'information et de communication rendent également souhaitable de disposer d'un document tel que le Livre blanc, aisément accessible par Internet, à la fois global et officiel.

## 2/ Des différences structurelles persistent

La loi de programmation est prospective et non prédictive : elle ne vise pas à déterminer l'avenir, mais à rendre possible l'ajustement des ressources nécessaires aux besoins des forces armées. Sa durée d'exécution est aussi une durée de validité. Elle est sinon remise en cause, du moins actualisée annuellement, en fonction du vote du budget et du mécanisme interne au ministère de la Défense. Il n'est donc nullement anormal, ni l'effet d'un mauvais fonctionnement, que son application ne soit pas conforme à ce qui est acté dans son texte initial. Elle est un outil de gestion pour le ministère. D'une certaine manière, la loi de programmation ou plutôt le référentiel est glissant, et le vote parlementaire des budgets permet au Parlement d'en contrôler les évolutions.

Le Livre blanc, et dans sa continuité la Revue stratégique, n'obéissent pas à la même logique : ils exposent la politique de défense et de sécurité de la France en vue d'informer et de permettre l'adhésion de l'ensemble des citoyens. Ils ne sont ni l'objet d'une discussion externe par le Parlement, ni mis à jour périodiquement, mais leur contenu ne rend pas cette procédure nécessaire. En tant que documents politiques, ils sont à la fois l'analyse de la réalité et l'exposé d'un programme. L'évaluation des menaces est moins quantifiable et les évolutions obéissent moins à des étapes chronologiques précises et identiques.

Au-delà, l'esprit est différent : les lois de programmation obéissent à une procédure stricte et cadrée, dans une tradition cartésienne française, alors que les Livres blancs de création anglo-saxonne ont des contours variables, marqués par une tradition plus pragmatique. Le Livre blanc reste un document déclaratif, alors que la loi de programmation est une loi normative.

Dernier élément important : la loi de programmation est entrée dans les mœurs, depuis plus de cinquante années, le Livre blanc, sous sa configuration actuelle, n'en est qu'à sa deuxième édition. S'il est vrai que la première est induite par la réorganisation de l'État effectuée par la Cinquième République, le second est conforté par la redistribution de l'équilibre des pouvoirs induite par le passage au quinquennat. Le Livre blanc reste un document à affermir par le temps. Cependant, il apparaît d'ores et déjà que les autorités responsables de la défense travaillent à la préparation d'un Livre blanc succédant naturellement à l'actuel.

## 3/ Quelles évolutions possibles ?

La première possibilité est naturellement de conserver les deux textes, juxtaposés comme aujourd'hui : les Livres blancs deviendraient des documents à périodicité régulière coïncidant avec l'élection d'un nouveau président et présentant sa politique pour le quinquennat à venir. Les lois de programmation auraient une validité supérieure pour bien marquer que le consensus sur la défense n'est pas lié uniquement à l'orientation politique du chef de l'État, mais à l'adhésion de la nation à la défense et à son financement, à travers son vote par le Parlement. La présence au sein de la commission du Livre blanc des grandes autorités du ministère, chefs d'état-major comme délégué général pour l'armement, garantit par ailleurs la cohérence des deux textes et leur pertinence conjointe.

28. Le ministère de l'Intérieur a lui-même sa loi de programmation depuis 2002, la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI).

La seconde possibilité serait, en toute hypothèse, de lier les deux exercices dans une chronologie confortée par la logique : le président de la République détermine les grandes orientations du quinquennat, qu'une commission d'experts met en musique. Le Livre blanc une fois établi, une loi de programmation, qui recouperait également le quinquennat, traduirait les orientations de celui-ci. Cette seconde solution aurait l'avantage de lier la programmation à la politique de chaque chef de l'État et de donner une visibilité à l'action publique qui éclaire et rassurerait le citoyen comme le Parlement. Elle nécessiterait de recalibrer la périodicité des lois de programmation militaire, qui ne pourraient en tout état de cause s'affranchir de la pluriannualité des investissements de défense.

Dans les faits, cette articulation n'est pas un mécanisme figé, tant s'en faut. La programmation, par son mécanisme glissant, arrive fort bien à traduire les décisions du chef des armées, indépendamment des autres moyens, dont le Livre blanc qu'il met en œuvre pour s'exprimer. Ainsi en est-il de l'actualisation en 2015 de la loi de programmation militaire 2014-2019, actualisation prévue par cette même loi (qui avait été votée en décembre 2013). Le lancement d'une Revue stratégique de sécurité et de défense décidée après l'élection de mai 2017, exercice inédit, traduit également cette souplesse. À travers cette Revue stratégique, qui s'inscrit explicitement dans la perspective de la LPM 2019-2025, celle-ci concrétisant la politique fixée par le chef des armées pour faire face aux menaces identifiées par celle-là, le président de la République semble s'inscrire dans la logique constatée depuis deux quinquennats.

Pour autant, en accélérant le tempo de l'élaboration des deux textes, selon un dispositif allégé qui, tout en gardant l'esprit des précédents Livres blancs, recentre également le rôle de la ministre des Armées par rapport au cadre fixé par la Constitution<sup>29</sup>, il y imprime sa propre volonté et renforce de facto la lisibilité de chacun des textes et leur donne toute leur cohérence. Ainsi, de façon peut-être plus explicite, à la vision stratégique développée dans la Revue stratégique répond le projet de loi de programmation militaire qui vise à mettre en place, concrètement, les moyens nécessaires, budgétaires et juridiques, à la mise en œuvre de la politique de défense fixée par le chef de l'État.

## CONCLUSION

En matière de défense, aucun texte n'est gravé dans le marbre et tout engagement, fût-il solennel, peut toujours être défait dans des formes légales : ni le Livre blanc ni les lois de programmation ne sont des textes qui emportent une irréversibilité des engagements pris. Cette irréversibilité est impossible. L'évolution de ces dernières années a rendu prudent après la période d'optimisme des années 1990 ouverte par la chute du mur de Berlin, mais refermée par les attentats du 11 septembre 2001 : les risques et menaces ne sont prévisibles ni dans leur forme ni dans leur intensité sur le long terme et les surprises stratégiques sont la règle, bien qu'elles n'obéissent à aucune règle.

L'histoire récente de notre pays explique la constitution de ces deux documents que sont la loi de programmation et le Livre blanc. Leur donner un ordonnancement logique serait une construction *a posteriori*. Cela peut avoir son utilité, mais n'est guère nécessaire. Thucydide le rappelait, la force de la Cité n'est ni dans l'épaisseur de ses murailles, ni dans la taille de ses vaisseaux. Il aurait pu ajouter : pas davantage dans l'ordonnancement des textes normatifs. Elle est dans le cœur de ses citoyens.

\*

29. Selon la Constitution, la ministre des Armées prépare et met en œuvre la politique de défense de la France ; la conduite de la Revue stratégique a ainsi été confiée à un comité de rédaction placé directement sous l'autorité de la ministre des Armées, contrairement à l'élaboration des deux derniers Livres blancs, confiée à une commission « créée auprès du président de la République ».

Benoît RADEMACHER est directeur du domaine « Armement et économie de défense » au sein de l'IRSEM. Ingénieur en chef de l'armement, il est diplômé de l'École polytechnique (promotion X 96), de l'ENSTA ParisTech et est titulaire du DESS Défense, géostratégie et dynamiques industrielles de l'Université Paris II Panthéon-Assas. Il a notamment travaillé au centre d'analyse de défense de la Direction générale de l'armement (DGA), à l'Agence des participations de l'État au ministère des Finances, et a été chef du bureau de la tutelle des écoles et des formations internationales à la DGA.

Contact : [benoit.rademacher@defense.gouv.fr](mailto:benoit.rademacher@defense.gouv.fr)

Ancien élève de l'École nationale d'administration, Patrice DABOS a occupé différents postes à responsabilité au sein du ministère des Armées, notamment à la direction générale de l'armement où il a travaillé sur les questions relatives aux exportations d'armement. Il a également été membre de plusieurs cabinets ministériels, auprès du ministre chargé de la défense.