



HAL
open science

Les Livres blancs sur la défense sous la Ve République

Patrice Buffotot

► **To cite this version:**

Patrice Buffotot. Les Livres blancs sur la défense sous la Ve République. Paix et sécurité européenne et internationale, 2015, 2. halshs-03155156

HAL Id: halshs-03155156

<https://shs.hal.science/halshs-03155156>

Submitted on 2 Jun 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les Livres blancs sur la défense sous la Ve République

P. Buffotot

Directeur de l'Observatoire européen de sécurité et de la revue électronique *Défense & Stratégie*

Les Livres blancs sur la défense sont apparus d'abord en Grande Bretagne en 1945 puis en France seulement en 1972. Auparavant, la politique de défense de la France était débattue au Parlement notamment avec la discussion du budget des armées. L'intérêt d'un livre blanc est de permettre au gouvernement de présenter les grandes orientations de sa politique de défense accompagnées d'engagements. Quatre Livres blancs ont été présentés en 1972, 1994, 2008 et 2013. Elaborés par une Commission du Livre blanc, ils dépendent du contexte politique interne et comportent trois parties : la description de l'environnement stratégique avec les risques et les menaces ; la définition de la politique de défense de la France ; enfin les objectifs (crédits, effectifs et matériels). On peut toutefois s'interroger sur l'avenir des Livres blancs du fait de l'évolution rapide du contexte stratégique et des contraintes budgétaires pesant sur la défense.

The Defence White Papers first appears in Great Britain in 1945, then in France in 1972. Previously, french defence policy was discussed before Parliament, specially through the debate on armies estimates. A Defence White Paper allows the government to present the great guidances of defence policy together with engagements. Four White papers were adopted in 1972, 1994, 2008 and 2013. Prepared by a White Paper Commission, they are made up of three elements : strategical environment description, French defence policy description and goals (estimates, effectives and equipment). The future of Defence White papers is doubtfull on account of fast evolution of strategical context and financial constraint on defence

Livres blancs, défense, politique de défense, Parlement, budget, effectifs, matériel, environnement stratégique, risque, menaces

White paper, defence, defence policy, Parliament, estimates, effectives, strategical environment, risk, threats

I. Apparition et évolution du livre blanc sur la défense en France

La pratique du Livre blanc est récente puisque c'est la Grande-Bretagne qui après 1945, a inauguré la publication de livres blancs consacrés à des politiques publiques spécifiques. Le livre blanc permet d'apporter des réponses et une planification des moyens pour des politiques spécifiques comme la politique étrangère, la politique de défense ou de sécurité, du développement ou la politique commerciale. Dans le domaine de la défense, le premier livre blanc britannique date de 1957.¹ D'autres pays ont imité la Grande-Bretagne comme les Etats-Unis² ou la République fédérale d'Allemagne. La décision d'adopter un Livre blanc sur la défense est une pratique récente en France puisque le premier a été publié en 1972.

¹ Les premiers documents s'appellent *Statement on the Defence Estimates* puis prennent le nom de *Defence White Paper*.

² Il existe plusieurs publications dans ce domaine comme *Report of the Quadrennial defence review* (QDR) du ministère de la défense ; *Report on the Bottom-up Review* du ministère de la défense ou bien *National Security Strategy of the United States* (annuel)

I. 1 Quel est l'intérêt d'un livre blanc ?

Nelson Michaud et Stéphane Tremblay qui ont étudié la pratique du livre blanc, montrent qu'il permet à un gouvernement « de présenter de grandes orientations, de donner le ton à une série d'engagements et de politiques ». ³ Audrey D. Doerr voit plus le livre blanc comme un moyen pour le gouvernement d'informer les parlementaires et le public avant de traduire le projet en acte législatif et ainsi de faire participer les parlementaires. Elle va même jusqu'à parler d'un « outil de démocratie participative » ⁴ ce qui ne correspond pas exactement au cas de la France comme nous le verrons. Au contraire, Jean Riolacci montre bien qu'un livre blanc « est un exercice ambigu, solidement cadré, notamment par les contraintes de l'économie et les exigences de la conjoncture politique, à la fois un cadre de réflexion prospective et les assises d'une programmation concrète ». ⁵

I. 2. Quid avant les livres blancs ?

La politique de défense se traduisait en France par des lois débattues au parlement, ainsi que par le vote annuel des crédits militaires.

Sous la III^e République la politique de défense a été définie à travers une série de grandes lois : lois sur le service militaire, ⁶ lois sur le recrutement de l'armée, sur l'organisation générale de l'armée, sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre... Ces lois ont donné lieu à de grands débats parlementaires en leur temps comme la loi sur le service militaire adoptée en 1905 qui a mis en place le modèle de défense républicain, un système mixte basé à la fois sur la conscription et un encadrement de professionnels.

Il était prévu, lors de l'instauration de la IV^e République, l'adoption d'une loi sur l'organisation de la défense. Fin décembre 1945, le gouvernement s'engage à présenter un texte de loi qui devait être l'occasion d'un grand débat au Parlement mais celui-ci n'aura jamais lieu. Le général De Gaulle démissionne le 20 janvier 1946 à la suite de la demande de réduction de 20% des crédits militaires par les socialistes et les communistes. Paul Ramadier, Président du Conseil présentera le 9 juin 1947 au Comité de défense nationale un projet d'organisation des forces armées qui sera adopté en conseil des ministres le 27 juin 1947 mais ne sera jamais transmis au Parlement. Comment expliquer un tel fonctionnement du gouvernement dans le domaine de la défense ? La faiblesse des gouvernements est telle qu'ils peuvent être renversés à tout moment. Par peur de créer des clivages politiques inutiles, pouvant provoquer l'éclatement de la majorité et le renversement du gouvernement, les présidents du Conseil ont préféré mettre le projet de loi sous le boisseau. Le fonctionnement des institutions est en partie responsable de cette situation. Conséquence, il est impossible d'avoir une vision à long terme de la politique de défense du gouvernement.

La réorganisation des armées françaises après guerre ainsi que le réarmement n'ont donné lieu à aucune loi et par conséquent à aucun débat. Seul le service militaire a fait l'objet d'une loi en 1950, la Loi Jules Moch, qui porte uniquement sur la durée du temps des obligations

³ « Les livres blancs en matière de politique étrangère. Epistémologie et perspectives analytiques », *Etudes internationales*, Vol 37, mars 2006, p 26.

⁴ Audrey Doerr, « The Role of White Papers », in G.B Doern et Peter Aucoin, *The Structures of Policy-Making in Canada*, Toronto, Macmillan, 1971, p.180. Voir aussi sa thèse de doctorat : « *The Role of White Papers in the Policy-Making Process. The Experience of the Government of Canada* », Carleton University, thèse de doctorat, 1973.

⁵ « Après le livre blanc sur la défense », in *Défense nationale*, vol 50, 1994, pp 49-53

⁶ Ce sont les Lois dites de Cissey de 1872, Freycinet de 1889, Maurice Berteaux de 1905, Maginot de 1923, Painlevé de 1928 et Maurin de 1936.

militaires. Il en est de même pour les recherches engagées dans le domaine des armes nucléaires qui ont été réalisées dans la plus grande clandestinité pendant toute la durée de la IV^e République.

Ainsi la politique de défense, sous la IV^e République, se décidait lors des débats sur les crédits militaires, au moment de la discussion annuelle du budget au parlement.

I. 3. La V^e République et les livres blancs.

Le général de Gaulle avait décidé de moderniser les armées françaises et pour cela il devait impérativement mettre un terme à la guerre d'Algérie. Cette modernisation comprenait notamment la constitution d'une force nucléaire qui nécessitait des investissements importants et la mobilisation des moyens techniques, scientifiques et financiers de la France. Il fit adopter par le Parlement des Lois de programmation militaire (LPM) afin de planifier les investissements nécessaires mais aussi pour définir le cadre de la politique de la défense du pays, ce que la IV^e République n'avait jamais eu le courage de faire, notamment pour le nucléaire. Les deux premières lois de programmation militaire contiennent un rapport annexé à la loi, qui définit la politique de défense du gouvernement.

Depuis, tous les gouvernements successifs ont continué à présenter des lois de programmation militaire. Il faut souligner que le général de Gaulle n'a jamais jugé utile de passer par l'exercice d'un Livre blanc pour présenter et définir sa politique de défense. Il faut attendre son départ pour voir publier le premier Livre blanc sur la défense en 1972 par Michel Debré, Ministre d'Etat, chargé de la défense nationale sous la présidence de Georges Pompidou. Trois autres livres blancs ont ensuite été adoptés, ceux de 1994, 2008 et enfin tout récemment celui de 2013. On constate une obsolescence de plus en plus rapide de ces livres blancs. En effet si le premier connaît une durée de vie de 22 ans, il faut attendre 1994, après la fin de la guerre froide pour qu'il soit remplacé par celui demandé par le Premier ministre Edouard Balladur, en période de cohabitation avec le président Mitterrand. Sa durée de vie sera encore plus courte, 12 ans puisque un troisième livre blanc est adopté en 2008 par le Président Sarkozy. Ce dernier sera remplacé à peine cinq ans après par un quatrième, demandé par le président Hollande, en 2013 ! Si les livres blancs doivent suivre non seulement l'évolution rapide de la situation internationale mais aussi les changements des présidents de la République, leur durée de vie risque de devenir de plus en plus courte. Si l'on continue à ce rythme, Il faudra adopter en début de chaque quinquennat un nouveau livre blanc puis une nouvelle loi de programmation militaire, cette dernière devant être à son tour actualisée en cours d'exécution pour ne pas devenir obsolète.⁷

Tableau des Livres Blancs sur la défense

Livres blancs	Durée livre blanc	Contexte	Action
Livre Blanc 1972	22 ans	Guerre froide Dissuasion	Force nucléaire Sortie de l'OTAN
Livre Blanc 1994	14 ans	Fin guerre froide Cohabitation Projection forces	Dissuasion Adaptation de l'armée française
Livre Blanc 2008	5 ans	Globalisation Crise financière	Retour dans l'OTAN

⁷ Voir l'adoption en juillet 2015 de la loi d'actualisation de la LPM (2015-2019). Loi N° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, publiée au *JORF* du 29 juillet 2015, N°173 (NOR : DEFX1510920L), pp 12873-12898.

		Intervention	
Livre Blanc 2013	?	Guerre mondiale civile Crise financière	Protection Dissuasion Intervention

II. L'importance du contexte de politique intérieure

Le contexte de la politique intérieure, notamment de l'état des rapports de forces, est important dans l'élaboration du livre blanc. Il en est de même concernant la méthode utilisée pour sa confection. Il est important de savoir quels rôles jouent les différents acteurs qui participent à son élaboration. Quel est le rôle du Président de la République et de son cabinet militaire, quelle est l'influence du ministre de la défense et de son cabinet, celle du ministre de l'économie et du budget (Bercy), des Etats-majors, des industriels de l'armement etc... ?⁸ Nous verrons que les méthodes pour produire un Livre blanc ont évolué avec le temps.

II. 1. Politique intérieure et rédaction des livres blancs

II.1.1. Le premier livre blanc de Michel Debré en 1972

Concernant le premier Livre blanc de 1972, c'est Michel Debré, alors Ministre d'Etat, chargé de la défense nationale, qui est le principal maître d'œuvre. Il en a piloté la rédaction avec une équipe restreinte dont on ignore tout de sa composition et de son fonctionnement. Le livre blanc n'en fait pas mention. Ils sont restés des fonctionnaires anonymes. La présence du président de la République, Georges Pompidou n'apparaît pas. Or on connaît l'importance du rôle du Président dans la politique de défense dans le fonctionnement de la Ve République. On ne peut que constater la discrétion du président Georges Pompidou dans cet exercice. Il a certainement été tenu informé mais il n'est pas intervenu officiellement dans la rédaction. Il n'en sera pas de même pour les livres blancs suivants où les Présidents successifs vont non seulement « contrôler » mais aussi « ritualiser » la rédaction en constituant une « Commission » chargée de la rédaction du livre blanc et en nommant à sa tête un Président ainsi que ses membres.

Michel Debré n'avait aucune raison « stratégique » pour publier un livre blanc. La raison est avant tout politique. Michel Debré veut inscrire dans le marbre la doctrine de défense du Président Charles de Gaulle, publier un texte de « référence ». C'est notamment le cas pour la doctrine de la dissuasion dite « du faible au fort » afin d'empêcher les futurs présidents d'être tentés de modifier cette doctrine. Michel Debré n'avait pas complètement tort, puisque Valéry Giscard d'Estaing à peine élu en 1974 va essayer d'infléchir, sans succès, la doctrine française. Il faut dire que les députés gaullistes étaient à l'époque encore nombreux à l'Assemblée pour l'en empêcher.

II.1.2. Le livre blanc Mitterrand - Balladur (1994)

Le président François Mitterrand n'a pas ressenti le besoin de publier un livre blanc pendant ses deux mandats. C'est son Premier ministre Edouard Balladur, qui en prend l'initiative. C'est lui qui signera ce livre blanc avec son ministre de la défense, François

⁸ Albert Legault, « Les processus décisionnels en matière de politique de défense », *International Journal*, vol 42, N°2, automne 1987, p. 646.

Léotard. Nous sommes dans une période de cohabitation, à un an à peine des élections présidentielles de 1995 et le Premier ministre Edouard Balladur compte bien se présenter. Il estime que publier un « Livre blanc » sur la défense fera de lui un candidat crédible, lui permettra de capter « la fonction patriotique » comme l'avait fait en son temps Mitterrand en 1981 depuis son ralliement à la dissuasion en 1978. Le président François Mitterrand laisse donc son premier ministre rédiger son livre blanc sauf qu'il entend « contrôler » le cœur de la défense, à savoir la doctrine concernant la dissuasion nucléaire en allant jusqu'à imposer sa propre rédaction. Il laisse le libre choix à son Premier ministre pour tout ce qui concerne la défense conventionnelle.

II.1.3. Le Livre blanc Sarkozy (2008)

Le président Nicolas Sarkozy avait déclaré lors de la campagne des élections présidentielles de mai 2007, qu'il ferait élaborer un nouveau livre blanc sur la défense, le précédent datant de 1994 étant devenu obsolète. Il estime que la situation internationale a évolué depuis 14 ans et ce nouveau livre blanc servira de base à la Loi de programmation militaire 2009-2014.

Le Président Nicolas Sarkozy adresse le 26 juillet 2007 une lettre de mission à Jean-Claude Mallet, président de la Commission du livre blanc dont la composition est fixée par le décret du 30 juillet 2007.⁹ Elle est installée le 23 août par le Président qui fixe leur objectif : « Je vous demande de me proposer une *stratégie globale de défense et de sécurité nationale* actualisée qui garantissent les intérêts de la nation si une surprise stratégique venait à les menacer ». Un premier rapport d'étape est rendu au Président le 4 janvier 2008¹⁰ et jusqu'à la présentation officielle du nouveau Livre blanc¹¹ devant les personnels du ministère de la défense réunis Porte de Versailles le 17 juin 2008. Il revoit les différentes versions qui lui sont adressées par la Commission. L'Élysée joue donc un rôle essentiel dans son élaboration.

Des réactions ont lieu d'ailleurs dans l'opposition et chez les militaires à la suite de fuites dans la Presse. Ainsi le général Jean-Claude Thomann (2S) prend par avance la défense de l'armée de Terre qui risque de faire les frais des arbitrages qui auront lieu entre les différentes armées. Un groupe d'officiers anonymes sous le pseudonyme de Surcouf publie un article dans le quotidien *Le Figaro* dans lequel ils dénoncent l'application de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) qui aboutit « à une réduction homothétique du format des armées ».¹²

II.1.4. Le Livre blanc Hollande (2013)

Le ministre de la défense, Jean-Yves Le Drian, annonce le 6 juin 2012, la création d'une commission chargée de la rédaction d'un nouveau Livre blanc sur la défense¹³ pour la fin du mois de décembre 2012. Ce calendrier laisse six mois au gouvernement pour mettre à plat la politique de défense.

⁹ Décret N°2007-1144 du 30 juillet 2007, in *JORF* du 31 juillet 2007.

¹⁰ Les révélations sont faites par le journaliste Arnaud de La Grange, « Document : Ce que dit le Livre blanc sur la défense » in *Le Figaro magazine* du 2 février 2008, pp 40-42.

¹¹ Voir de Patrice Buffotot : « Le Livre blanc 2008 sur la défense et la sécurité nationale » in *Annuaire français de relations internationales 2009*, Volume X, La Documentation française- Editions Bruylant, pp 449-465.

¹² Groupe Surcouf : « Livre blanc sur la défense : une espérance déçue » in *Le Figaro* du 19 juin 2008, p.14.

¹³ Nathalie Guibert : « M. Le Drian est hostile à une vision uniquement comptable de la défense », in *Le Monde* du 6 juin 2012.

Le président François Hollande expose la feuille de route de la future commission lors de son discours prononcé au ministère de la défense le 13 juillet 2012. Le Président réaffirme la stratégie de dissuasion française (c'est le domaine réservé du Président) qui ne peut être remise en cause et fixe quatre axes à la commission. Le premier consiste à « rétablir » la cohérence entre « les missions, le format et les équipements des armées » afin de pouvoir réaliser des économies dans le budget de la défense. Le second axe est celui du renseignement, le troisième celui de l'industrie d'armement et enfin le quatrième concerne les personnels.¹⁴

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (LBDSN) est rendu public le lundi 29 avril 2013, avec près de quatre mois de retard sur le planning prévu. Ce nouveau livre blanc¹⁵ est nettement moins volumineux que le Livre blanc de 2008 puisqu'il fait seulement 160 pages au lieu des 350 pages du précédent.

II. 2. Le fonctionnement des commissions du Livre blanc

C'est le président de la République qui nomme le président de la Commission chargé de rédiger le livre blanc en lui adressant une lettre de mission. La Commission est mise en place par un décret, qui en fixe la composition.¹⁶ Elle est composée de représentants des grands ministères (défense, intérieur, affaires étrangères, économie et budget..), de parlementaires à partir du 3^{ème} livre blanc, et de personnalités dites qualifiées. Il est à noter que le nombre de militaires présents à titres divers dans la commission est relativement faible puisqu'il est de 16,6% en 1994 et en 2008, et plafonne à 15% en 2013.

Les deux derniers livres blancs prévoient des parlementaires désignés par les présidents de l'Assemblée et du Sénat. En 2008, il est prévu 2 sénateurs et 2 députés qui passent à 4 en 2013, dont les présidents des commissions de la défense de l'Assemblée et du Sénat.

Il y a ensuite les personnalités dites « qualifiées » dont le nombre a augmenté par rapport au Livre blanc de 1994 puisqu'elles n'étaient que 6. La question de la logique des choix de ces personnalités par le pouvoir politique se pose, notamment les critères d'évaluation de leur expertise. Si Nicolas Sarkozy augmente fortement le nombre des personnalités qualifiées (de 6 à 19) c'est qu'il entend montrer son esprit d'ouverture et donner place à plus de diversité.¹⁷

Les trois présidents de ces commissions ont été Marceau Long, Jean-Claude Mallet et Jean Guéhenno, tous hauts fonctionnaires. Marceau Long est Vice-président du Conseil d'Etat, Jean-Claude Mallet Conseiller d'Etat et Jean Guéhenno, conseiller à la Cour des Comptes. Il est à noter que Jean-Claude Mallet sera membre de nouveau de la commission de 2013 à titre de représentant du cabinet du ministre de la défense.

La commission du LB de 2008 met en place 7 groupes de travail et auditionne 52 personnalités françaises et étrangères en octobre-novembre 2007 ; certaines auditions seront retranscrites dans le volume 2 du Livre blanc. Un site internet est ouvert pour que les étudiants, les chercheurs et les professeurs puissent contribuer à alimenter les 7 groupes de réflexion de la commission. On apprend que le fonctionnement de la Commission n'est pas aussi transparent qu'on pouvait le penser. Jean Guisnel nous apprend en effet qu'il existait une

¹⁴ Jean Guisnel, « François Hollande précise ses options stratégiques » in blog *Défense ouverte*, le 14 juillet 2012.

¹⁵ *Livre blanc. Défense et sécurité nationale 2013*. Préface de François Hollande, Président de la République. Paris, La documentation française, 2013. 160 p.

¹⁶ Voir : Décret N°2007-1144 du 30 juillet 2007 pour la commission du LB de 2008 et Décret N°2012-913 du 26 juillet 2012 pour la commission du LB de 2013

¹⁷ Voir Arnaud le Gall, « Retour sur les qualifications des personnalités qualifiées », in revue électronique *Défense & Stratégie*, N°24, 3^{ème} trimestre 2008, pp 37-42.

« black team » composée de 8 personnes qui se réunissait dans le plus grand secret autour du président de la Commission !¹⁸ Il est à noter la démission de trois membres de la commission, l'avocat François Sureau suivie de celles du sénateur socialiste Didier Boulaud (Nièvre) et de la députée socialiste Patricia Adam (Finistère). Cette dernière explique au président de l'Assemblée nationale la raison de sa démission : elle estime que la commission est devenue « une simple chambre d'enregistrement ».¹⁹

La commission du LB de 2013 est mise en place le 28 juillet 2012 par un décret qui fixe sa composition et nomme son président, Jean-Marie Guéhenno, conseiller maître à la Cour des comptes, ancien secrétaire général adjoint aux Nations unies, chargé des opérations de maintien de la paix. La commission est composée de 46 membres : 6 parlementaires, 27 représentants de l'administration (dont Jean-Claude Mallet, conseiller auprès du ministre de la défense) et 12 personnalités qualifiées.²⁰ Le journaliste Jean-Dominique Merchet de l'*Opinion* trouve que ces « personnalités » à la différence de celles de la précédente commission de 2008 « semblent avoir été choisies non seulement pour leurs compétences, incontestables, mais également leur proximité politique avec le pouvoir ».²¹

La commission débute ses travaux le 30 août et doit remettre sa copie pour le début janvier 2013 à l'Élysée, pour validation. Elle est constituée de sept groupes de travail qui auditionnent des experts pour leurs travaux ; elle se réunit en séances plénières tous les dix jours dans les locaux du Secrétariat Général pour la Défense et la Sécurité Nationale (SGDSN). Jean-Claude Mallet prend alors en charge tout ce qui concerne les missions des armées ; une raison du retard des travaux de la commission est le temps pris pour décider les arbitrages concernant le financement de la future loi de programmation militaire. En effet Bercy propose 28 milliards d'euros par an contre les 31,5 milliards prévus par la loi actuelle. Le ministre du budget de l'époque, Jérôme Cahuzac, explique que « les courbes les plus basses sur lesquelles travaillait la Commission du Livre blanc étaient encore bien supérieures aux courbes les plus hautes de ses services ».²² Cela explique pourquoi le SGDSN doit réécrire les travaux de la commission après les arbitrages de l'Élysée ce qui provoque le mécontentement de plusieurs membres de la commission.

Tableau des membres de la commission des LB sur la défense

Membres	Livre blanc 1994	Livre blanc 2008	Livre Blanc 2013
Président	Marceau Long	J-C Mallet	Jean Guéhenno
Fonction publique	20	12	27
(Dont militaires)	5	3	7
Parlementaires	0	4	6
Personnalités	6	19	12

¹⁸ Jean Guisnel, « Dans le plus grand secret, un groupe occulte a épaulé la commission du Livre blanc » in *Le Point* du 18 juillet 2008.

¹⁹ Voir de Patrice Buffotot, « L'élaboration de la nouvelle politique de défense » in *Défense & Stratégie*, N°24 - 3^{ème} trimestre 2008, p30-36.

²⁰ Décret N°2012-913 du 26 juillet 2012 portant création d'une commission chargée de l'élaboration du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Pour une comparaison avec le *Livre blanc de 2008* voir de Patrice Buffotot, « L'élaboration de la nouvelle politique de défense » in *Défense & Stratégie*, n°24, 3^e trimestre 2008, p 30-36. Concernant les personnalités qualifiées voir Arnaud Le Gall, « retour sur les qualifications des personnalités qualifiées » in *Défense & Stratégie*, n°24, 3^e trimestre 2008, pp 37-43.

²¹ Jean-Dominique Merchet, « Livre blanc : des experts très socialistes », le 29 août 2012, Blog Secret défense, *L'Opinion*.

²² Jean-Dominique Merchet, « 31,5 ou 28 milliards ? C'est tout l'enjeu du Livre blanc », Blog secret défense, 7 mars 2013.

Qualifiées			
(Dont militaires)	0	3	0
Total membres	30	36	46
Dont% militaires	16,5%	16,5%	15%

III. Le contenu des livres blancs

Les livres blancs sont constitués de trois grandes parties. La première est un exercice théorique imposé consistant à décrire l'environnement stratégique avec les risques (le concept de risque apparaît après la guerre froide) et les menaces. Une seconde partie définit la politique de défense de la France. On constate une continuité depuis le LB de 1972 dans le domaine de la dissuasion nucléaire, cette dernière relève du président de la République. Il apparaît après la chute du mur de Berlin, une rhétorique convenue sur la défense européenne qui se trouve confrontée à la concurrence d'une autre institution spécialisée dans la défense, l'OTAN.

Enfin une troisième partie fixe les objectifs (crédits, effectifs et matériels) et les contrats opérationnels avec les armées. Sur le long terme, une image s'impose : celle d'une réduction du format des armées à chaque livre blanc, réduction imposée par la situation financière de la France, à un moment où il est demandé aux armées de pouvoir s'engager dans un plus grand nombre d'interventions extérieures.

III. 1. L'environnement stratégique

La rédaction des livres blancs s'inscrit dans un contexte géostratégique précis qui détermine en grande partie les décisions prises dans le domaine la politique de défense. Cet environnement stratégique a fortement évolué avec le temps et explique la nécessité d'une adaptation de la politique de défense.

III.1.1. Le Livre blanc de 1972

Il est produit en pleine période de la guerre froide caractérisée par un système bipolaire dominé par ce que l'on appelait alors deux Superpuissances, les Etats-Unis et l'Union soviétique. Elles avaient enrôlé leurs alliés respectifs dans des alliances diplomatiques dotées d'organisations militaires : l'Alliance atlantique sous la direction des Etats-Unis avec l'OTAN (Organisation du traité de l'atlantique nord) et le Pacte de Varsovie pour l'URSS.

Le LB de Michel Debré reprend la doctrine élaborée par le général de Gaulle de 1958 à 1969 et codifie les options militaires dont la stratégie de dissuasion nucléaire du faible au fort.

III.1.2. Le Livre blanc de 1994

Il est rédigé dans la période appelée « l'après guerre froide », qui a connu la chute du mur de Berlin le 9 novembre 1989, la réunification allemande le 3 octobre 1990, la dissolution du Pacte de Varsovie le 31 mars 1991 et de l'Union soviétique le 26 décembre 1991, suivie de la création de la Communauté des Etats indépendants (CEI).

Le contexte stratégique a donc considérablement changé. Il ne reste plus qu'une « hyper puissance », à savoir les Etats-Unis. La Russie est pour le moment hors jeu et la menace

militaire que faisait peser le Pacte de Varsovie sur l'Europe occidentale n'existe plus. L'OTAN ne disparaît pas pour autant. Bien au contraire, le sommet de l'OTAN à Rome les 7-8 novembre 1991 définit le nouveau concept de l'organisation et fixe comme nouvelle mission la projection des forces pour des opérations de maintien de la paix ce qui oblige les forces armées des pays européens à une véritable « révolution » militaire. Organisées dans le cadre d'une défense territoriale, elles doivent s'adapter à une stratégie de projection. Cela implique une « professionnalisation » des armées. Or le LB de 1994 n'en tire pas toutes les conséquences et préfère conserver une « armée mixte » composée d'unités professionnelles et d'unités d'appelés du contingent. Le service militaire est conservé pour assurer une défense du territoire et la professionnalisation pour projeter un volume de forces plus important. Il faudra attendre 1996 pour que le président Jacques Chirac élu en 1995, décide de « suspendre » le service militaire et de professionnaliser complètement les armées françaises. Cette mesure n'avait pas été prévue par le LB de 1994.

III.1.3. Le Livre blanc de 2008

Si la fin de la guerre froide avait marqué le livre blanc précédent, c'est le paradigme de la mondialisation qui marque la réflexion du livre blanc de 2008 : « la mondialisation structure désormais l'ensemble des relations internationales, il est devenu nécessaire d'adopter une nouvelle stratégie ». La lutte contre le terrorisme devient une priorité depuis le 11 septembre 2001. C'est aussi le constat du retour de la Russie sur la scène internationale en tant que puissance.

Le grand apport théorique de ce livre blanc repose sur l'adoption d'un nouveau concept, importé des Etats-Unis, celui de « *stratégie de sécurité nationale* ». ²³ Le livre blanc constate que « la distinction traditionnelle entre sécurité intérieure et sécurité extérieure n'est plus pertinente » ce qui implique « la définition de stratégies d'ensemble, intégrant les différentes dimensions de la sécurité dans une même approche ». (LB 2008 p. 57) Le chapitre 3 développe cette stratégie de sécurité nationale qui se décline en 5 fonctions : 1°) Connaître et anticiper (base de l'autonomie stratégique à savoir le renseignement), 2°) Prévenir, 3°) Dissuader, 4°) Protéger la population et le territoire (avec l'introduction du concept de résilience), et 5°) Projeter des forces. La France doit se concentrer sur un axe géographique prioritaire particulièrement vaste qui s'étend de l'Atlantique jusqu'à la mer d'Oman et à l'océan Indien (LB 2008, p.72)

III.1.4. Le Livre blanc de 2013

Si le paradigme de mondialisation est toujours d'actualité, la situation internationale est devenue encore plus volatile. C'est pour cela que « Dans un monde en mutation rapide, notre pays doit s'adapter avec agilité, tout en inscrivant son action dans une vision stratégique ». (LB 2013, p.9) Enfin la crise financière oblige les Etats « à ajuster leur posture de défense et de sécurité ». Il est nécessaire « que l'effort consacré à la défense et à la sécurité soit cohérent avec le nécessaire assainissement des finances publiques et assure l'adéquation dans le temps de notre outil de défense et de sécurité nationale » (LB 2013, p.9) Il faut être capable de faire face aux « surprises » voire aux « ruptures » stratégiques.

Le LB de 2013 reprend le concept de sécurité nationale et les 5 fonctions du livre blanc précédent de 2008, en insistant sur le fait que si la France entend maintenir le principe d'autonomie dans ses interventions, il n'en demeure pas moins que « la plupart des opérations extérieures continueront cependant à être conduites en coalition ». (LB 2013, p.83) Enfin, il est décidé de la réviser tous les cinq ans.

²³ Le concept sera inscrit dans la loi de programmation militaire (2009-2014) du 29 juillet 2009.

III. 2. Les grandes options stratégiques

Si l'on prend les quatre livres blancs, l'apport principal du LB de 1972 est la dissuasion, celui de 1994 la projection des forces et celui de 2008, le concept de sécurité nationale.

III.2.1. Les continuités stratégiques

S'il existe une continuité c'est bien celle de la dissuasion nucléaire depuis le premier livre blanc de 1972 qui définit la doctrine de dissuasion « du faible au fort », pour défendre les intérêts fondamentaux ou « vitaux » du pays. C'est le président Mitterrand qui contrôle la rédaction du passage sur la dissuasion du LB de son premier ministre Balladur, jugeant la question fondamentale. Dans le LB de 2008 (chapitre 11), la dissuasion reste le fondement essentiel de la stratégie de la France. C'est pour cela que la France maintiendra ses forces nucléaires à un niveau de stricte suffisance avec deux composantes nucléaires (une aérienne et une sous-marine).²⁴ Il en est de même pour le LB 2013 avec le président Hollande. La dissuasion n'est même pas l'objet de débat.

III.2.2. Les évolutions sur l'Europe et l'OTAN.

Le LB de 1972 tient compte du départ de la France de l'organisation militaire de l'OTAN. Il précise que la France « entend participer à sa mesure à la défense de l'Europe en cas de crise localisée comme de menace globale ». (LB 1972, p.20) Pour cela, outre la dissuasion, il y a la 1^{ère} armée appelée aussi « corps de bataille », composé de 5 divisions à 3 brigades (soit un total de 15 divisions) qui est équipée du lance missile nucléaire tactique *Pluton*. Elle est appuyée par la Force aérienne tactique (FATAC) composée de 6 escadres aériennes.

Le 7 février 1992, le Traité de l'Union européenne instituant une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est signé à Maastricht. Ce traité prévoit donc à terme la constitution d'une politique de défense et de sécurité commune pouvant conduire à une défense commune. En attendant, le traité précise bien que l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) est la seule institution compétente dans le domaine de la défense. Il est évident que LB de 1994 doit tenir compte de cette évolution en déclarant que « la France recherchera systématiquement toute occasion de coopération avec les pays engagés avec elle dans la construction européenne », (LB 1994, p.53) notamment avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne. D'ailleurs il précise que « la construction de l'Europe de la défense passe par la volonté de ces trois états d'harmoniser la conception de leurs intérêts de sécurité par l'approfondissement de leur coopération, et le cas échéant, par la mise en commun de moyens militaires ». (LB 1994, p.53). Le LB de 1994 reconnaît que les Européens doivent disposer de capacités militaires propres. L'UEO doit permettre d'affirmer l'identité européenne de défense qui sera facilitée « par le recours à des moyens existants de l'OTAN ». La France conçoit l'UEO comme complémentaire à l'OTAN (LB 1994, p.54). Le LB de 1994 accepte les nouvelles missions de l'OTAN, à savoir les opérations de maintien de la paix et entend participer à l'adaptation des structures et à leur rénovation. Mais il précise que « Ces différentes évolutions ne sont pas de nature à modifier notre situation militaire particulière au sein de l'OTAN. Les principes posés en 1966... continueront de guider nos relations avec l'organisation militaire intégrée ». (LB 1994, p.57)

²⁴ LB 2008, p 170.

Le livre blanc de 2008 tient compte des progrès dans la construction européenne.

Le Conseil ministériel de l'UEO du 13 novembre 2000 décide de céder la place aux nouvelles institutions de la PESC qui seront adoptées lors du Conseil européen de Nice les 7-8 décembre 2000. Ces institutions sont constituées à la fois de structures politiques (Comité politique et de sécurité) et militaires (Comité militaire de l'Union européenne et Etat-major de l'Union européenne). L'UEO résiduelle conserve la gestion de l'article V du traité de Bruxelles qui n'est pas pris en compte par le traité de Nice. L'UE reprend à son compte les missions de gestion des crises et la politique de sécurité et de défense commune. Il faudra attendre le Conseil de l'UEO du 31 mars 2010 qui décide de sa dissolution au profit de l'UE. Le Conseil européen du 12 décembre 2003 adopte une « stratégie européenne de sécurité ». Le LB de 2008 entend renforcer ces mesures et veut agir pour atteindre les objectifs fixés. C'est le cas dans le domaine capacitaire. Le Conseil européen d'Helsinki en 1999 a décidé la mise en place d'une force autonome de 60.000 hommes, déployables pendant un an sur un théâtre éloigné. Il est aussi favorable à l'élaboration d'un « Livre blanc européen de défense et de sécurité » (LB 2008, p.97).

Pour le LB de 2008, « La rénovation de l'OTAN et le renforcement de l'Union constituent deux volets d'une même démarche ». Il défend toujours l'idée de la complémentarité entre les deux institutions. Il ne partage cependant pas la conception d'une spécialisation en réservant « à l'OTAN les opérations de haute intensité et à l'Union européenne les conflits dits de basse intensité, la stabilisation ou la reconstruction » (LB 2008, p.101). Il reconnaît d'autre part que « l'OTAN est également devenue un instrument efficace pour la facilitation et la conduite des opérations militaires multinationales » (LB 2008 p102). Il estime qu'il est nécessaire de reconstruire un partenariat stratégique renouvelé entre l'Europe et les Etats-Unis. Enfin il prévoit la nécessité de revoir la position de la France absente des structures militaires intégrées de l'OTAN. Il pense qu'un retour éventuel de la France et notamment sa présence au sein du Comité des plans de défense, n'entamerait pas notre souveraineté nationale. Il prépare ainsi l'opinion à un prochain changement de la politique de la France dans ce domaine. Il reconnaît cependant que notre présence au sein du groupe des plans nucléaires poserait « un problème de nature différente compte tenu de l'indépendance complète de nos moyens militaires » (LB 2008, p.110). Il précise enfin qu'« aucune force française ne sera placée sous le commandement de l'OTAN en temps de paix » (LB 2008 p.110).

Moins d'un an plus tard, le 4 avril 2009, lors du sommet de l'OTAN à Strasbourg, la France annonce son retour dans les structures militaires intégrées de l'organisation. Malgré tous les discours possibles sur le pilier européen de défense, ce retour marque la primauté de l'OTAN dans le domaine de la défense et une spécialisation de fait de l'Union européenne dans le « soft power ».

Le Livre blanc de 2013 consacre un chapitre (5) sur l'engagement de la France dans l'Alliance atlantique et dans l'Union européenne. Il reconnaît le bien fondé du retour de la France au sein de l'OTAN décidé par le président Sarkozy. « En réintégrant les structures du commandement militaire intégré de l'OTAN, la France a entendu reprendre toute sa place dans le fonctionnement d'une organisation dont elle est l'un des membres fondateurs ». (LB 2013, p.62). Le livre blanc réaffirme l'attachement de la France à l'Alliance atlantique et l'importance du rôle des armes nucléaires : « Les forces nucléaires stratégiques indépendantes du Royaume-Uni et de la France, qui ont un rôle de dissuasion propre, contribuent à la dissuasion globale et à la sécurité des alliés » (LB 2013, p.62). L'OTAN est non seulement un cadre d'action militaire mais c'est aussi en temps de paix un instrument très utile pour harmoniser les procédures et les différents standards communs dans le matériel et les armements qui permettent l'interopérabilité des forces dans le cadre d'une défense collective

(LB 2013, p.62). C'est en quelque sorte un outil efficace pour la mise à niveau des différentes armées européennes.

Le LB 2013 reprend la formule répétée depuis une dizaine d'années- « l'OTAN et l'Union européenne ne sont pas en concurrence. Ces deux organisations sont complémentaires, qu'il s'agisse des opérations extérieures ou d'initiatives comme la mutualisation et le partage capacitaire (*pooling and sharing* et *smart defence*) » (LB 2013, p.63).

Cela ne doit pas empêcher les Européens de développer « une vision stratégique fondée sur une analyse partagée des risques et des menaces, qu'il s'agisse des défis touchant la sécurité intérieur des Etats de l'Union ou de la politique de sécurité et de défense commune » (LB 2013, p.64). La France entend relancer rapidement la politique de sécurité et de défense commune (PSCD) de l'Union européenne qui doit permettre « une plus grande efficacité de la dépense publique en matière de sécurité et de défense » (LB 2013, p.64). Cette PSCD, en tant qu'instrument civil et militaire, doit permettre à l'Europe d'exister sur la scène internationale : « Les Européens ne sauraient en effet se tenir en retrait du jeu des puissances s'ils veulent contribuer à l'édification d'un ordre international plus stable et y promouvoir les valeurs constitutives de leur identité » (LB 2013, p.65).

En réalité, la PSCD n'avance pas faute de volonté des Européens. Une grande majorité d'entre eux ne conçoit sa sécurité que dans l'OTAN.

IV. L'impératif budgétaire et la réduction du format des armées

On constate une réduction de l'effort de défense à partir du LB de 1994. En effet en 1972 le budget de la défense est de 31,2 milliards de francs. Il représente 3,13 % du PNB (le PIB n'est pas encore utilisé) et 17% du budget de l'Etat. En 1977 il est de 3,56% du PIB et montera jusqu'à 4% en 1984. En 1994, le budget est tombé à 3,38 % du PIB pour atteindre 2,4% en 2008. Le LB de 2008 constate que le retard pris dans l'exécution de deux dernières LPM représente 24 milliards d'euros (LB 2008, p. 288). Cela ne l'empêche pas de réduire le budget de la défense à 31 milliards d'euros par an pour la prochaine LPM (2009-2014). Il fixe une forte réduction des effectifs du ministère de la défense à la hauteur de 54.000 postes (dont 46.500 militaires). Cette « purge » des effectifs devait permettre de réaliser des économies dans les crédits de fonctionnement. On s'apercevra quelques années plus tard qu'il n'en sera rien.

Le LB de 2013 persiste dans la réduction des crédits de la défense puisque les crédits alloués pour la prochaine LPM (2014-2019) sont de 179 milliards d'euros soit 29,8 milliards par an. Cette situation financière est très vite devenue intenable. Le gouvernement a dû présenter une actualisation de la LPM (2014-2019) en avril 2015 pour revoir le budget de la défense et assurer son financement.

On s'aperçoit que les contrats opérationnels fixés par les livres blancs successifs sont revus à chaque fois à la baisse à partir de 1994. En effet si la projection était marginale lors de la rédaction du LB de 1972 (une division parachutiste et une brigade), le LB de 1994 prévoit une capacité globale de 120.000 à 130.000 hommes (soit 8 à 9 divisions) permettant de projeter en permanence 2 à 3 divisions. Le LB de 2008 a conçu deux forces différentes, une Force de réaction rapide (FRR) forte de 5.000 hommes et une force de projection capable de pouvoir mener une intervention de haute intensité avec 30.000 hommes pour une durée d'un an avec 70 avions. Avec le LB de 2013, la FRR passe de 5.000 à 2.300 hommes et la force de projection de 30.000 à 15.000 hommes ! L'armée de Terre a pour objectif de pouvoir projeter

66.000 hommes (7 brigades interarmées et 3 brigades multi rôles). Les objectifs de projection des forces ont été réduits de moitié (35.000 à 17.300) en l'espace de six ans !

Capacités de projection des forces françaises

	1972	1994	2008	2013
Force projection	1 division + 1 brigade	9 divisions (3 en permanence)	35.000 h	17.300 h
Avions de combat	450	390	270	225

Cette réduction des forces peut être constatée pour l'armée de l'Air comme pour la Marine. Le nombre des avions de combat passe de 450 appareils en 1972 à 390 en 1994, 270 en 2008 pour tomber à 225 en 2013. La Marine ne compte plus qu'un seul porte-avions et le nombre des frégates est fixé à 15.

Cette réduction des forces est la conséquence de la crise économique, de l'endettement de la France et de la nécessité de respecter la règle des fameux 3% du PIB. La conséquence est que les crédits de la défense deviennent « la variable d'ajustement » du budget. A cela il faut ajouter l'application de la RGPP qui est destiné à réaliser des économies dans la réorganisation des structures de la défense.

V. Quel avenir pour les livres blancs ?

Face à cette instabilité du système international mais aussi des budgets de la défense des pays européens, on peut se demander, comme l'ont fait Michaud et Tremblay pour les LB sur la politique étrangère: « Comment les livres blancs pourront conserver leur rôle de guide, même momentanément, en matière de gestion de la politique étrangère ? »²⁵

Il existe un intérêt politique à conserver l'exercice du livre blanc sur la défense en France. En effet son élaboration, en associant un grand nombre d'acteurs, permet au président de la République de maintenir le consensus politique sur la défense. Ce consensus dégagé par les livres blancs se traduit par le vote des Lois de programmation militaire (LPM). Il existe cependant des distorsions entre les deux exercices à cause des réductions budgétaires exigées par le ministère des finances. Jusqu'à présent le consensus sur la défense a été maintenu, y compris lors du vote de la dernière loi sur l'actualisation de la LPM (2015-2019), et ce malgré un débat houleux avec l'opposition à l'Assemblée nationale.

Si l'on veut éviter ces révisions à un rythme aussi rapide des LB et des LPM, les politiques devront résoudre une première équation, celle qui consiste à assurer un financement stable des LPM, exercice qui n'a jamais été réalisé. Des artifices divers ont permis aux politiques de camoufler la réalité, notamment en allongeant la durée des livraisons des armements.

Si les politiques refusent d'augmenter l'effort de défense, ils devront se résoudre à réduire les ambitions militaires de la France et le nombre des interventions militaires. Faute de quoi l'outil militaire finira par casser.

Les politiques devront aussi se résoudre à tenir un discours réaliste à l'égard de l'Europe. Le discours de la France consiste à défendre le concept d'une Europe « puissance », capable de peser au sein du système international. Pour cela, elle doit abandonner son approche

²⁵ « Les livres blancs en matière de politique étrangère. Epistémologie et perspectives analytiques », *Etudes internationales*, Vol 37, mars 2006, p 28.

irénique, comme l'explique très bien Daniel Colard : « L'angélisme qui consiste à projeter la situation de l'Europe sur le reste du monde est irréaliste et inadéquat ».²⁶ Il faut constater d'une part que la grande majorité des Européens rejette ce concept d'Europe « puissance » et d'autre part que tous les pays membres de l'UE réduisent leurs budgets militaires. On assiste même, dans certains pays, à un véritable « désarmement structurel ». Il est désormais impossible de répéter comme un mantra le discours convenu sur la défense européenne, qui reste dans limbes depuis des décennies.

Il est évident que le prochain livre blanc devra résoudre une difficile équation dotée de plusieurs inconnues, pour définir la future politique de défense de la France. Mais son exercice restera certainement utile car il sera l'occasion de conserver le consensus sur la défense en France.

VI. Références des livres blancs sur la défense :

Livre blanc de 1972

Livre blanc sur la défense nationale (Tome 1). Avant-propos de Michel Debré, Ministre d'Etat chargé de la Défense nationale, Paris, Imprimerie Cedocar, juin 1972. 68 p.

Livre blanc sur la défense nationale (Tome 2). Avant-propos de Michel Debré, Ministre d'Etat chargé de la Défense nationale. Paris, Imprimerie Cedocar, février 1973. 105 p.

Livre blanc de 1994

Livre blanc sur la Défense 1994. Préface de Edouard Balladur, Premier ministre ; Préface de François Léotard, Ministre d'Etat, ministre de la Défense. Paris, La Documentation française, mars 1994. 212 p. (Collection des Rapports officiels).

Livre blanc de 2008

Défense et Sécurité nationale. Le Livre blanc. Préface de Nicolas Sarkozy, Président de la République. Paris, éditions Odile Jacob et La Documentation française, juin 2008. 350 p.

Défense et Sécurité nationale. Livre Blanc. Tome 2 : Les débats. Paris, éditions Odile Jacob et Documentation française, juin 2008. 415 p.

Livre blanc de 2013

Livre blanc. Défense et sécurité nationale. 2013. Préface de François Hollande, Président de la République. Paris, La Documentation française, mai 2013. 159 p.

²⁶ Daniel Colard, « la Ve République et les trois livres blancs sur la défense et la sécurité de la France » in revue *Arès* (Volume XXIII), Fascicule 2, N°60, décembre 2008, pp 139 à 152.