



HAL
open science

Les Lois de programmation militaire en France : un demi-siècle de programmation

Patrice Buffotot

► **To cite this version:**

Patrice Buffotot. Les Lois de programmation militaire en France : un demi-siècle de programmation. Paix et sécurité européenne et internationale, 2016, 4. halshs-03155872

HAL Id: halshs-03155872

<https://shs.hal.science/halshs-03155872v1>

Submitted on 1 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 Lois de programmation militaire en France : un demi-siècle de programmation

Patrice Buffotot

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

La loi française de programmation militaire (LPM), mise en place à l'initiative du général de Gaulle en 1960 est un outil destiné à permettre de mener à bien la politique de défense de la France. Cet acte, qui s'inscrit dans le cadre budgétaire et dans la planification économique, a d'abord une utilité financière. Il présente également un intérêt politique car il associe dans son élaboration le président de la République et le Parlement. Les 13 Lois de programmation militaires successives ont dû tenir compte de la réduction considérable du format des armées et du passage d'une armée de conscription à une armée professionnelle aux effectifs beaucoup plus réduits

The French Military Programming Act, created by General De Gaulle (1960) is a tool to drive the french military policy. The LPM which is an element of budget, has first a financial and economic useful purpose, but also a political interest because its elaboration associates the President and the Parlement. The 13 successive LPM had to take into account the cutting down of the dimension of armies and the transformation of a conscript army into a professional army, more and more small.

Loi de programmation militaire, politique de défense, budget, armées, armée de terre, marine, armée de l'air, président, parlement, armes nucléaires, dissuasion, conscription, armée professionnelle.

Military Programming Act, defense policy, budget, armies, land forces, navy, air force, president, parliament, nuclear weapons, deterrence, conscript army, professional army

I. Introduction

Le général de Gaulle a décidé en 1960 d'utiliser un nouvel outil, la loi de programmation militaire (LPM) pour mener à bien sa politique de défense comprenant notamment la mise en place de la force nucléaire dont il voulait doter la France. On constate que ses successeurs ont continué à utiliser cet outil puisque plus d'un demi siècle plus tard, en juillet 2015, la treizième LPM vient d'être adoptée. La LPM semble toujours présenter un intérêt pour les responsables politiques.

Dans une première partie nous étudierons l'utilité financière de la LPM. C'est un outil qui s'inscrit en effet dans le mécanisme budgétaire français et dans le cadre plus général de la planification économique. Dans une seconde partie nous verrons comment le périmètre des LPM et le volume du financement ont changé au cours du temps. Nous examinerons ensuite ce qu'il en est de la bonne exécution des LPM, ce qui nous donnera une bonne perspective de l'effort financier de la France dans le domaine de la défense sur un demi-siècle.

Nous aborderons dans une troisième partie l'intérêt politique de la LPM. En effet, si l'élaboration relève du président de la République, le Parlement participe au processus au

travers des débats, des amendements et par le vote final au cours duquel il peut approuver ou voter contre le projet. Les nombreux débats ont permis de dégager avec le temps un double consensus politique, le premier sur la dissuasion et le second sur l'idée de ne pas faire un enjeu politique des questions de défense.

Enfin nous ferons le bilan de l'application de ces treize LPM. Il ne s'agit pas ici de retracer une histoire de la politique de défense de la France sur un demi-siècle mais de se concentrer sur la réduction inexorable du format des armées françaises qui sont passées d'un modèle de défense basé sur la conscription avec des effectifs importants à une armée professionnelle aux effectifs et aux armements de plus en plus réduits.

*

II. La loi de programmation militaire : un nouvel outil pour la défense.

II.1. -Un nouvel outil au service d'une politique ambitieuse

Dans le cadre de sa politique d'indépendance nationale, le général de Gaulle a décidé de doter la France de l'arme nucléaire. Pour réaliser cette tâche, il était nécessaire de fournir un effort d'investissement important afin de financer les recherches nombreuses car tout était à inventer, que ce soit la bombe nucléaire, les réacteurs nucléaires pour les sous-marins, les missiles balistiques sol-sol (2^{ème} composante avec le plateau d'Albion) et les missiles mer-sol pour les sous-marins nucléaires lance-engins, (SNLE). Il en allait de même pour les phases industrielle et militaire, notamment les infrastructures (usine de Pierrelatte, base de l'île longue pour les SNLE, plateau d'Albion pour les missiles). Pour cela les lois de finances annuelles ne suffisaient plus. Le général de Gaulle décida de faire appel à l'outil de la planification, moyen efficace pour prévoir des investissements sur le long terme et éviter les aléas liés à la conjoncture annuelle. Enfin, la durée d'un système d'armes complexes s'étend sur une quinzaine d'années, voire plus, entre sa conception, son adoption et sa livraison aux armées et justifie une prévision à moyen terme.

La méthode de la planification a été mise en place dès la fin 1945 puisque fut créé le 21 décembre 1945, le Commissariat général au plan (Jean Monnet). C'est la Quatrième République qui adoptera des Plans quinquennaux de développement économique et social, que le général de Gaulle avait qualifié à l'époque « d'ardente obligation ».¹ La planification a été utilisée, il faut le rappeler sous la Cinquième République dans d'autres domaines que la défense, comme celui de la culture lorsque André Malraux Ministre de la culture, adopta des plans quinquennaux de modernisation.

II.1.1. Le mécanisme budgétaire

II.1.1.1. La Loi de programmation militaire

L'annualité budgétaire est le principe du droit budgétaire français. Le principe de la programmation a été inventé pour prévoir le financement d'investissements importants. Une Loi de Programmation Militaire (LPM), est une loi visant à établir une programmation

¹ Cité par Daniel Colard et Raymond Tourain, « Trente ans de programmation militaire : l'effort de défense nucléaire de la France de 1960 à 1991 » in *Arès, Défense et sécurité de la France*, 1987/3, p.51.

pluriannuelle des dépenses de l'État en matière militaire. L'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958² dispose que des autorisations de programme (AP) peuvent être regroupées en lois de programme.³ Il faut souligner qu'une loi de programmation n'a pas un caractère normatif. Elle doit être transposée chaque année dans les lois de finances annuelles, qui sont juridiquement supérieures aux LPM.⁴ A cela s'ajoutent les lois de finances rectificatives qui peuvent amender la loi en cours d'exécution.

Les trois premières lois (1960, 1965 et 1971) sont appelées « lois de programme relatives à des équipements militaires ». Comme elles sont apparues insuffisamment contraignantes en raison des limites imposées par les autorisations de programme (AP), il a été décidé de libeller la quatrième loi (19 juin 1976) en crédits de paiement (CP), ce qui permet d'inscrire des prévisions de crédits du Titre III (fonctionnement). Elle est alors intitulée : « Loi relative à la programmation militaire pour les années 1977-1982 ».

II.1.1.2. Le budget de la défense

Le budget de la défense jusqu'en 2005, comprend le Titre II (salaires des personnels), le Titre III (le fonctionnement), le Titre V (les investissements) et le Titre VI, (les subventions exceptionnelles). Chaque titre est réparti en neuf agrégats : l'armée de l'air, l'armée de terre, la marine, la gendarmerie, la Direction Générale de l'Armement, le soutien interarmées, le renseignement, l'administration et l'Etat-major des armées.

Le parlement a voté en 2001 le principe de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), loi qui est appliquée pour le budget 2005. Les crédits ne sont plus alors fixés par titres mais par objectifs opérationnels, qui sont organisés en 49 missions comprenant 165 programmes.

Le ministère de la défense comporte deux missions : celle des « Anciens combattants, mémoire et lien avec la nation » et la mission « Défense » qui comprend les programmes suivants :

- + Le programme 144 : « environnement et prospective de la politique de défense »
- + Le programme 146 : « équipement des forces »

² Constitution française. Article 34 : « Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'Etat. 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 ».

³ Les autorisations de programme (AP) qui sont devenues les autorisations d'engagements (AE) constituent « la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Elles sont entièrement consommées dès l'origine de la dépense, c'est-à-dire lors de la signature de l'acte juridique engageant la dépense de l'État. Les autorisations d'engagement sont le support de l'engagement de dépenses qui peuvent s'étaler sur plusieurs années, comme par exemple pour des investissements, dont la réalisation et le paiement peuvent être échelonnés sur plusieurs exercices ». Elles doivent être reprises dans les budgets annuels. La quatrième LPM (1976) est libellée en Crédits de paiement (CP), qui représentent "la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement". Ils sont le support de règlement de la dépense engagée au préalable. Dans le cas d'un engagement juridique s'exécutant sur plusieurs exercices, la consommation des CP est échelonnée sur plusieurs exercices budgétaires, jusqu'à atteindre le total des autorisations d'engagement initiales. (Voir le Site CEDEF, Centre de documentation économie - finances du ministère : « Quelle différence entre AE et CP ? »)

⁴ Le principe d'annualité budgétaire constitue l'un des fondements du droit budgétaire français. Énoncé à l'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, ce principe a été repris à l'article premier de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

+ Le programme 212 : « soutien de la politique de défense » qui relève du Secrétaire général de l'Administration (SGA). Il comprend depuis 2015 toute la masse salariale (civils et militaires), ce qui revient à recréer l'ancien Titre II.

+ Le programme 178 : « emploi des forces », qui dépend du Chef d'état-major des armées (CEMA) et assure l'efficacité opérationnelle des forces.

II.1.2.- La planification militaire

La LPM s'inscrit dans une planification militaire qui comprend trois phases. Il y a la planification à long terme (15-20 ans), élaborée par le Chef d'état-major des armées (CEMA) qui est transcrite ensuite dans trois ou quatre LPM, qui servent de référence pour fixer ensuite les budgets annuels au travers de la Loi de finances (LoF).

La planification consiste à définir le format des armées à l'échéance de 15-20 ans, en fonction des missions des armées fixées selon des hypothèses stratégiques définies par le Président de la République. Les Etats-majors de chaque armée établissent alors un modèle d'armée pour répondre à ces directives. Dans une seconde phase, ces propositions initiales doivent s'inscrire dans une enveloppe financière. Une adaptation est alors nécessaire entre le modèle théorique proposé et les financements accordés. Les Etats-majors doivent établir des priorités. Le ministre rend alors des arbitrages entre les états-majors et adopte la maquette du modèle d'armée. Ce modèle servira de cadre pour élaborer les LPM où le ministre de la défense adresse les objectifs de la loi aux Etats-majors ; ceux-ci font des propositions qu'il doit ensuite ajuster. Des négociations ont lieu entre les Etats-majors, la Délégation générale pour l'armement (DGA) et les industriels. Une fois le projet de LPM réalisé, des tractations ont lieu entre le ministre de la défense et celui du budget. C'est le président de la République qui rend les arbitrages, en cas de désaccord.

Enfin le budget annuel de la défense doit en théorie correspondre aux annuités prévues par la LPM. Il existe cependant des marchandages entre le ministre de la défense qui entend faire respecter les prévisions de la LPM et le ministre du budget qui cherche à faire des économies. De nouveau, un arbitrage est rendu par le Président.

L'ensemble de ce processus de planification et de programmation a pour objet d'assurer une cohérence et une continuité dans la mise en place d'un modèle de défense.

Bien que la LPM soit votée par le parlement, il est devenu habituel que les gouvernements réduisent les ressources prévues en cours d'exécution. C'est à partir de la 4^{ème} LPM, que l'on assiste à l'inexécution des LPM, mettant ainsi en péril la cohérence de la politique de défense. (Voir § 24 : l'exécution des lois)

II.1.3.- L'articulation des LPM avec les Livres blancs sur la défense.

Il faut souligner que le général de Gaulle n'a jamais jugé utile de passer par l'exercice d'un Livre blanc (LB) pour définir sa politique de défense. Seule la LPM lui semblait utile car non seulement elle définissait la politique qu'il entendait mettre en œuvre, mais elle était votée par le parlement ce qui lui donnait une plus grande légitimité. Il faut attendre son départ pour assister à la publication du premier Livre blanc sur la défense en 1972. C'est Michel Debré, Ministre d'Etat, chargé de la défense nationale sous la présidence de Georges Pompidou qui entend graver dans le marbre la doctrine française de la dissuasion « du faible au fort » pour les successeurs du général de Gaulle. D'ailleurs ce Livre blanc est publié en juin 1972 alors que la troisième LPM (1971-1975) a été promulguée le 19 novembre 1970. Il n'y a donc

aucun rapport entre les deux exercices.⁵ Il n'en sera pas de même pour les trois autres LB qui seront adoptés en 1994, 2008, et tout récemment en 2013. Le Livre blanc est publié en premier et sert de cadre à l'élaboration de la prochaine LPM. C'est le cas du LB de 1994 pour la LPM (1995-2000), du LB de 2008 pour la LPM (2009-2014) et celui de 2013 pour la LPM (2014-2019). Le Livre blanc devient un exercice théorique qui présente un cadre stratégique avec diverses options qui doivent être prises en compte dans la LPM.

III- Les caractéristiques des LPM

III.1.- La durée des lois

La durée moyenne d'une LPM est de six ans. La plus courte, de 4 ans, a été celle de 1990-1993 et cinq autres LPM ont une durée de 5 ans, à savoir la première, la troisième, la cinquième, la sixième et la dernière LPM (voir tableau) La durée est liée aux objectifs des LPM. Il existe parfois des années « creuses », hors LPM, comme en 1976 et en 1983 (voir ci-après II.2.)

L'exemple de nos voisins européens nous montre que les lois de programmation britanniques sont de trois ans et ne portent que sur l'équipement. Elles présentent une caractéristique particulière, c'est qu'elles sont glissantes, ce qui permet de coordonner la programmation avec le budget annuel. Les Allemands utilisent une planification à long terme, d'une durée de 15 ans avec un financement sur trois ans seulement.⁶

III.2.- Les ressources prévues pour des périmètres différents

La première loi de programme ne comprend que 40% du Titre V. Elle connaît un dépassement de 6.410 millions de francs (soit +53,4%) sur les 11.990 millions inscrits. Ce dépassement a été provoqué certes par l'inflation mais surtout par une augmentation des coûts non prévue qu'il était impossible d'évaluer avec précision, à cause de l'utilisation de nouvelles technologies. Ainsi le coût de l'usine de Pierrelatte a été multiplié par trois et celui du Plateau d'Albion par deux. C'est pour cela que la deuxième loi de programme a constitué une réserve pour faire face aux imprévus : 5.000 millions pour les aléas techniques, et 3.250 millions pour l'industrie. Les dépassements ont été cette fois mieux maîtrisés. Ils représentent 3.340 millions sur les 54.898 millions prévus, soit 6%.

La planification de la 2^{ème} LPM est plus importante que celle de la loi précédente puisqu'elle représente cette fois 70% du Titre V.

La 3^{ème} LPM est liée au Vème plan économique qui prévoit une croissance de 8 à 9%. Elle couvre la totalité des équipements (Titre V). Le montant des AP est de 93.500 millions de francs. Les estimations ont été établies sur la base des prix de 1970, avec une inflation calculée à 7%. Pour éviter les décalages entre les AP et les CP, il est prévu des crédits additionnels et la possibilité de transferts de crédits d'un chapitre à l'autre. Enfin il est établi un échéancier précis des livraisons, par type d'armes et par programme, qui s'avèrera très vite inapplicable dans la réalité. Un événement imprévu, le choc pétrolier de 1973 va provoquer

⁵ Patrice Buffotot, « Les livres blancs sur la défense sous la Ve République », in *PSEI* N°2, novembre 2015, p.255.

⁶ Benoît Bescond, « La programmation militaire : archaïsme ou outil sage ? » in *La Jaune et le Rouge*, N°570, décembre 2001.

une hausse subite du prix du pétrole, et mettre à mal l'exécution de cette loi. La perte du pouvoir d'achat des armées sera estimée à 15% à cause de l'inflation.

L'année 1976 est une année creuse (ou blanche), hors programmation puisque la loi précédente se termine en 1975. Elle servira à rattraper le retard pris dans l'amélioration de la condition militaire, que ce soit pour les appelés et les militaires professionnels.

La 4^{ème} LPM (1977-1982) est globale car elle porte non seulement sur le Titre V mais aussi les Titres III et VI, et sa durée est de six ans. Elle est exprimée en Crédits de paiement (CP), ce qui représente en théorie une meilleure garantie de ressources, sur la base d'une inflation à 7% alors qu'elle sera en réalité de 10%. La politique d'austérité du Premier ministre Raymond Barre impliquant une réduction du déficit budgétaire a induit mécaniquement un ralentissement des dépenses militaires. La LPM ne sera chevée qu'en 1983. Cette année 1983 sera elle aussi une année « neutre » pour la planification. Et servira d'année de rattrapage suite à la crise économique et aux trois dévaluations, du 4 octobre 1981(3%) après l'élection de F. Mitterrand, du 12 juin 1982 (5,75%) et du 21 mars 1983 (8%).

La 5^{ème} LPM (1984-1988) comprend la totalité des titres III et V, exprimés en CP et en francs courants pour un montant de 830 milliards avec un taux d'inflation calculé à 5% à partir de 1986. Les crédits ont été rééquilibrés en faveur du Titre V (Investissements) et l'effort financier est porté en fin de période. L'effort d'investissement est en partie financé par une réduction importante des effectifs, d'un volume de 32.000 personnels.

La 6^{ème} loi (1987-1991) porte uniquement sur l'équipement (Titre V). Les crédits de paiements d'un montant de 474 milliards de francs sont calculés en francs constants 1986 ce qui évite de calculer le taux d'inflation. Phénomène nouveau, on finance la loi par des ressources nouvelles à hauteur de 1% (soit 4.700 millions de francs) qui proviennent de la vente d'immeubles et de terrains du ministère de la défense. Enfin cette loi est à « horizon glissant » et le gouvernement s'engage à faire un rapport d'exécution dans les deux ans, à savoir 1989.

La 7^{ème} LPM (1990-1993) est libellée en CP d'un montant de 437.800 millions de francs. Une partie de son financement est assurée de nouveau, par des cessions d'actifs d'un montant de 3000 millions de francs. La 8^{ème} LPM (1995-2000) porte sur les titres III et V pour un montant de 613.118 millions de francs 1994. Il en est de même pour la LPM suivante, la 9^{ème} (1997-2002) avec un montant de 185 milliards de francs. Quant à la 10^{ème} LPM (2003-2008), elle revient aux seuls investissements (article V) pour un montant de 87,85 milliards d'euros.

La 11^{ème} LPM (2009-2014) comprend de nouveau les titres III, (83 milliards d'euros), V et VI pour une montant de 184,8 milliards d'euros. Il est prévu des ressources exceptionnelles grâce à des cessions pour un montant de 3,67 milliards d'euros.

La 12^{ème} (2014-2019) prévoit un financement de 190 milliards d'euros dont 6,1 milliards de cessions. Sa révision en 2015 donne lieu à la 13^{ème} LPM (2015-2019) dont le montant s'élève à 162,4 milliards d'euros pour 5 ans dont seulement 0,93 milliards de cessions, les politiques se sont enfin rendu compte que les prévisions des recettes avec les cessions étaient impossibles à tenir et provoquaient un déficit de financement.

Tableau des Lois de programmation militaire

Lois de Programmation	Durée	Montant des Ressources inscrites	Observations
1960-1964	5 ans	11,790 milliards de francs	Libellée en Autorisations de programme (AP) Titre V

1965-1970	6 ans	54,898 milliards de francs	Libellée en AP Titre V
1971-1975	5 ans	93,5 milliards francs	Libellée en A.P Titre V
1977-1982	6 ans	502.450 millions francs (Francs 1977) 509.105 francs courants	Libellée en crédits de paiement (CP) Titre III et Titre V
1984-1988	5 ans	830.000 millions francs	Libellée en C.P Titre III et Titre V
1987-1991	5 ans	472.997 millions francs Cessions d'actifs : 4.700 millions (En francs 1986 actualisés)	Libellée en CP Titre V seulement
1990-1993	4 ans	437.800 millions de francs 1990 Cessions d'actifs : 3.000 millions francs	Libellé en CP
1992-1994	3 ans	307.967 millions de francs 1992 Cessions d'actifs : 3.000 millions de francs	Non votée, non promulguée mais début d'application
1995-2000	6 ans	613.118 millions de francs 1994	
1997-2002	6 ans	185 milliards de francs 1995 constants	99 milliards pour le Titre III 86 milliards pour le Titre V
2003-2008	6 ans	87,85 milliards d'euros 2003	Titre V seulement
2009-2014	6 ans	184,8 milliards d'euros Titre III : 83,55 Titre V et VI : 184,80	Ressources exceptionnelles 3,67 milliards euros
2014-2019	6 ans	183,86 milliards d'euros courants (179 milliards, en euros constants) Cessions : 6,1 milliards Total 190 milliards d'euros	
2015-2019	5 ans	162,41 milliards d'euros courants, dont 0,93 de cessions d'actifs	Actualisation loi précédente

III.3.- Les obstacles à l'exécution des LPM

III.3.1 - Les causes

Le premier obstacle est la situation économique du pays. Une hausse des prix du pétrole et/ou des matières premières, un déficit important du budget peuvent perturber la bonne application d'une LPM. Le second obstacle est la remise en cause de la stratégie inscrite dans la LPM par un nouveau président ou une nouvelle majorité parlementaire. Le troisième

obstacle réside dans une instabilité politique et institutionnelle comme par exemple une cohabitation ou un risque d'alternance. Pour éviter ces soubresauts, il est nécessaire d'élaborer un consensus sur la politique de défense. Enfin seule une volonté politique sans faille permet une application intégrale des LPM.

Sur l'ensemble des 13 LPM, seule l'exécution des trois premières LPM a été menée à bien. Cela s'explique tout d'abord, par la forte volonté politique des présidents Charles de Gaulle puis Georges Pompidou de respecter les lois votées. La seconde raison est économique. Nous sommes dans une période de forte croissance économique (les trente glorieuses). Or la quatrième LPM (1977-1982) est affecté par le choc de deux crises pétrolières, celle de 1973 puis celle de 1979.⁷ Le prix du baril de pétrole passe de 3 à 19 dollars en 1974 et de 13 dollars en 1979 à 30 en 1980. C'est à partir de cette quatrième LPM (1977- 1982) qu'aucune LPM n'a été exécutée dans sa totalité, par manque de volonté politique face aux difficultés financières de plus en plus importantes nécessitant la recherche d'économies budgétaires. Résultat, le budget de la défense devient la variable d'ajustement de la loi de finances.

D'autres facteurs ont joué. Ainsi l'estimation du taux d'inflation a toujours été sous évaluée ce qui a provoqué des pertes du pouvoir d'achat des armées pouvant aller jusqu'à 30%. La hausse des prix industriels s'est traduite par une réduction du nombre des armements commandés, c'est le cas pour les SNLE, les chars *Leclerc* ou les avions *Mirage 2000* puis le *Rafale*.⁸

Il faut aussi tenir compte de la hausse non prévue du coût du personnel (Titre III), dont les crédits supplémentaires sont prélevés en urgence sur ceux de l'équipement (Titre V), de la hausse du coût des opérations extérieures (OPEX), qui deviennent de plus en plus nombreuses avec l'instauration d'une armée professionnelle. Le coût des OPEX passe de 629 millions d'euros courants en 2003 à 870 en 2009 pour atteindre 1.246 millions en 2011 et 1.127 en 2014. Les dotations prévisionnelles pour les OPEX sont toujours inférieures au coût final, en général de 50%. Même si le budget général prend une partie de ces dépenses à son compte, il n'empêche que la défense doit annuler des crédits pris sur le fonctionnement ou les investissements ce qui a des répercussions sur l'exécution de la LPM. A cela s'ajoutent des commandes imprévues de matériel qu'il faut financer d'urgence. C'est le cas de l'achat du 4^{ème} *Awacs* et des *C130* pour renforcer d'urgence le transport aérien. Ces causes multiples se conjuguent pour ne pas respecter la LPM et détruire sa cohérence.

III.3.2.L'importance du non-respect des LPM

La différence entre les LPM et les lois de finances initiales (LFI) permet de calculer l'écart entre la LPM votée et son exécution. Ainsi de 1984 et 2014 (de F. Mitterrand à N. Sarkozy), l'écart entre les LPM et leur exécution s'élève pour les crédits d'investissement « entre 20 et 25 milliards d'euros courants ! ».⁹ On constate un écart important s'élevant à 6 milliards d'euros courants dans l'exécution de la LPM (1990-1993). Mais l'écart le plus important a été celui de la LPM (1995-2000), car il a manqué 6,5 milliards d'euros en trois ans de 1995 à 1996. C'est la raison pour laquelle, il a fallu adopter une nouvelle LPM (1997-2002), qui a perdu elle aussi 1,7 milliards sur trois ans de 1997 à 1999. Il sera nécessaire de la compléter

⁷ La crise de décembre 1973 résulte de la décision prise par l'OPEP d'augmenter le prix du baril après la guerre du Kippour (6 octobre-11 novembre 1973). Le prix du baril passe de 3 \$ à 10\$. La crise de 1979 est la conséquence de la révolution iranienne et de la guerre Iran-Irak (22 septembre 1980). Le prix du baril passe de 13 \$ en 1978 à 30\$ en 1980 !

⁸ Sur l'inflation militaire et la dérive des prix voir : Jacques Aben, *Economie politique de la défense*, Préface de François Cailleteau, Paris, éditions Cujas, 1992. 170 p. (Coll. Regards sur notre temps)

⁹ Hugues Esquerre, op cit, p.54 et suivantes.

par une revue des programmes (1999-2002), afin d'atteindre l'objectif mais elle perdra encore 2,6 milliards d'euros (soit 4,3 milliards sur la LPM initiale).

La LPM (2003-2008) connaît une perte de 1,2 milliards dans son exécution mais ce sera la suivante, celle adoptée par Nicolas Sarkozy, la LPM (2009-2014) qui va se heurter aux conséquences de la crise économique de 2008/2009. En 2013, le rapporteur à la commission de la défense, le député François André, lors de la séance du 18 septembre 2013 dénonce la dérive dans l'exécution de cette loi. Il constate que « la trajectoire de la LPM (2009-2014) n'est plus soutenable, avec une prévision d'écart cumulé de 12,82 milliards d'euros en 2015 selon la Cour des comptes. Dès lors, l'adoption d'une nouvelle loi de programmation militaire, qui permettra de concilier la programmation du ministère de la défense avec la trajectoire budgétaire des finances publiques, apparaît plus que jamais justifiée ».¹⁰

La dernière LPM de François Hollande (2014-2019) a connu le même sort puisque face à l'augmentation des interventions militaires au Mali, puis en Syrie, il a été nécessaire d'actualiser cette loi, en votant en urgence en 2015 la nouvelle LPM (2015-2019).

Le taux d'exécution des LPM, c'est à dire le rapport entre les crédits disponibles et ceux réellement consommés, a été en moyenne de 87% pour la LPM (1997-2002), de 99% pour la LPM (2003-2008) puis il a de nouveau chuté pour la LPM (2009-2014) en passant en dessous des 100%.¹¹

III.4.L'effort financier

Un des meilleurs moyens d'évaluer l'effort financier d'un pays pour sa défense est de calculer le pourcentage de son Produit intérieur brut (PIB) qu'il consacre à la défense. Les treize LPM donnent une vue sur le long terme de cet effort financier de la France pour sa défense.

¹⁰ Assemblée nationale, Commission de la défense, Compte rendu N°94 de la séance du 18 septembre 2013.

¹¹ Voir, de Marial Foucault, « les budgets de défense en France entre déni et déclin », IFRI-LED, avril 2012, *Focus stratégique* N°36, pp 26,27.



En 1960, première année de la première loi de programmes, la France consacre 5,44% de son PIB (Hors gendarmerie et hors pensions). Quand le général de Gaulle quitte ses fonctions en avril 1969, le budget de la défense représente 3,6%. Il faut souligner que la guerre d'Algérie a pesé lourd sur le budget de la défense car on constate une baisse dès 1963 (4% du PIB) après la fin de la guerre en 1962. La baisse se poursuit sous la présidence de Pompidou (2,55%) C'est sous le septennat de Valéry Giscard d'Estaing que l'on assiste à une hausse de l'effort de défense qui atteint 2,83 % en 1981, puis 2,90% en 1982. C'est la période de réarmement en armes conventionnelles, notamment de l'armée de terre, avec la LPM (1977-1982). Il faut aussi rappeler l'effort réalisé pour revaloriser la condition militaire. C'est, nous explique Hugues Esquerre, « la seule période d'augmentation des crédits de la défense... {qui} a donc durablement marqué les armées françaises pour plus de cinquante ans ! ».¹²

A partir de 1983 (année blanche) et de la LPM (1984-1988) dont la moyenne est de 2,62% du PIB, l'effort de défense va se stabiliser autour de 2,5% du PIB jusqu'en 1990. Lorsque le président Mitterrand quitte le pouvoir en mai 1995, le budget de la défense est tombé à 2,16% du PIB. A la période de hausse des dépenses militaires des années 80 succède la période des dividendes de la paix où l'effort de défense diminue.

Louis Gautier constate que la période 1990 à 1995 a été particulièrement difficile pour le ministère de la défense qui doit supporter un effort important pour participer à l'ajustement des dépenses budgétaires. Ainsi c'est le ministère de la défense qui doit au cours des années 1992 et 1993 supporter le tiers des annulations budgétaires ! De 1990 à 1995, le ministère de la défense « connaît une crise financière sans précédent qui se traduit par un décalage entre les prévisions budgétaires (Lof) et les dépenses réellement constatées » ce qui va affecter à partir de 1993 la réforme de l'appareil militaire.¹³ La volonté de conserver un modèle d'armée mixte (professionnalisation et conscription) sans en changer le format, tout en réduisant les

¹² Hugues Esquerre. *Quand les finances désarment la France*. Paris, Economica, 2015. p.40. Les données concernant la part du budget de la défense dans le PIB proviennent du chapitre 3 cet ouvrage, « L'évolution des crédits militaire depuis 1962 », pp 39 à 41.

¹³ Louis Gautier. *Mitterrand et son armée (1990-1995)*. Paris, Grasset, 1999, pp 400,401.

crédits de défense à cause de la récession économique font que les LPM deviennent purement déclaratoire et perdent de leur légitimité.

La LPM (1995-2000) s'inscrit dans le cadre de la chute du mur de Berlin et de la disparition de la menace soviétique. On parle de récupérer les « dividendes de la paix », c'est à dire de profiter de la situation internationale pour réduire l'effort de défense. On change aussi de modèle d'armée. Le service militaire est « suspendu » et l'armée devient professionnelle afin de pouvoir être projetée et intervenir à l'extérieur. L'effort de défense passe à 2% du PIB pour tomber à 1,83% en 1998 puis 1,57% en 2002. Il remonte légèrement à 1,64 en 2004 pour de nouveau baisser à 1,51% en 2008 (fin de la LPM 2003-2008).

Le quinquennat du président Nicolas Sarkozy est marqué par une volonté de réinvestir dans la défense puisque l'effort remonte en moyenne à 1,57% pour la LPM (2009-2014) avec un pic à 1,7% en 2009 pour retomber à 1,51 en 2012. Avec la LPM (2014-2019) du président François Hollande on assiste au passage de l'effort de défense sous la barre des 1,5% du PIB mais en 2015, le président face aux événements internationaux et aux actes de terrorisme en France a été obligé de fixer l'effort de défense à 1,5% du PIB jusqu'en 2019. Il reste à vérifier si cet objectif sera réalisé avec le temps.

Sur un demi-siècle, on ne peut que constater une baisse inéluctable de l'effort de défense de la France qui passe de 5,44% en 1960 (comprenant le financement de la guerre d'Algérie) à 1,46% en 2015.

Comme le constate Martial Foucault, dans son étude sur les budgets de défense, deux gouvernements apparaissent distinctement comme les plus volontaristes dans le domaine de la défense, ce sont les gouvernements Mauroy (1981-84) et Raffarin (2002-2005). Il faudrait ajouter celui de Fillon (2007 à 2012). A l'inverse, les gouvernements Balladur et Juppé ont largement contribué au désinvestissement en matière de défense, avec une baisse moyenne de 2,5% des dépenses militaires et une loi de programmation militaire faiblement exécutée.¹⁴ Il en est de même avec le gouvernement Valls qui a obtenu un effort budgétaire après les interventions militaires au Mali, en Syrie et les attentats de 2005. Mais sur le long terme, on ne peut que constater une baisse inexorable de l'effort de défense qui met à mal le modèle de défense fixé par les LPM.

IV. La dimension politique des LPM : la création d'un double consensus

Le général de Gaulle a voulu, en faisant voter la LPM par les députés et les sénateurs, associer le Parlement à la politique de défense. C'est en effet l'occasion d'un débat qui n'a jamais eu lieu sous la IV^e république. L'adoption d'une nouvelle politique de défense qui repose sur la dissuasion nécessite une légitimation démocratique. Désormais la politique de défense est approuvée par le Parlement, ce qui lui donne une plus grande légitimité.

Les discussions au parlement des treize LPM¹⁵ vont permettre d'élaborer la formation d'un double consensus politique sur la défense. Le premier consensus est celui sur la dissuasion nucléaire, qui était loin d'être acquis en 1960. Le second sur la « sanctuarisation » en quelque sorte de la défense, sur ne pas faire des questions de défense un enjeu politique. Il a été dans son ensemble respecté, même si à certaines occasions, les débats ont été difficiles, ils n'ont jamais été remis en cause le consensus.

¹⁴ Martial Foucault, « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », IFRI, *Focus Stratégique* N°36, avril 2012, p.42.

¹⁵ Le projet de LPM (1992-1994) adopté en conseil des ministres le 1^{er} juillet 1992 n'a jamais été présenté au Parlement et donc n'a jamais été promulgué.

IV.1. La primauté du Président

Le président de la République joue un rôle primordial dans le domaine de la défense. Il est le chef des armées et la décision lui appartient en Conseil de défense. C'est lui qui rend les arbitrages. Il est évident que les avis et conseils de deux chefs militaires jouent un rôle important dans sa prise de décision, il s'agit du Chef d'état-major des armées (CEMA) et du Chef d'état-major particulier du président de la République.

L'importance du président dans les choix concernant la politique de défense est perceptible non seulement lors des périodes de cohabitation, celles de Mitterrand-Chirac (mars 1986- mai 1988) puis Mitterrand-Balladur (mars 1993- mai 1995) et enfin celle de Chirac-Jospin (juin 1997- avril 2002) mais aussi au sein d'une même majorité comme cela a été le cas entre le président Mitterrand et son Premier ministre Michel Rocard lors de la LPM (1990-1993). Un conflit entre le Premier ministre Michel Rocard et le ministre de la défense, Jean-Pierre Chevènement a éclaté concernant le choix de certains armements comme l'avion *Rafale*, « un dossier en état de sinistre avancé » selon M. Rocard, le missile *Hadès* dont il ne voit pas l'intérêt et surtout le volume des crédits de la défense qu'il trouve trop élevé. J.P Chevènement demande en effet 475 milliards et ne veut pas descendre en-dessous de la barre de 450 milliards de francs alors que le ministère des finances propose lui 400 milliards. Chevènement menace de démissionner. C'est le président Mitterrand qui rend son arbitrage le 24 mai 1989 en fixant le montant à 437,8 milliards de francs ce qui permet de ne pas toucher aux grands programmes d'armement.

L'exemple le plus récent est celui de François Hollande, qui impose une nouvelle LPM (2015-2019) et décide de mettre un arrêt à la baisse des crédits de défense malgré les demandes pressantes du ministère du budget pour réduire le déficit.

IV.2. Le consensus sur la « dissuasion nucléaire »

La dissuasion est loin d'être acceptée par les formations politiques lorsque le général de Gaulle présente la première loi programme (1960-1964), en juillet 1960. Les débats à l'Assemblée nationale qui se déroulent du 13 au 25 octobre 1960, se passent très mal. En effet une opposition importante s'affronte au projet de loi au point que le gouvernement est obligé d'appliquer l'article 49-3 de la Constitution.¹⁶ Une motion de censure est alors déposée par l'opposition, motion rejetée le 25 octobre. Au Sénat, l'opposition est encore plus forte puisque le projet de loi est repoussé le 9 novembre 1960. Le gouvernement doit appliquer une seconde fois l'article 49-3 en deuxième lecture à l'Assemblée, où une nouvelle motion de censure est rejetée. La première loi de programme est finalement adoptée en troisième lecture après le rejet d'une troisième motion de censure, le 6 décembre 1960.

Cette opposition radicale à la dissuasion regroupe les élus du Parti communiste français, du Parti socialiste SFIO, du Parti Radical, du Mouvement des Républicains Populaires (MRP), des Indépendants et paysans d'action sociale. Seuls les élus gaullistes regroupés au sein de l'Union pour la Nouvelle République (UNR) sont favorables à l'arme nucléaire mais se trouvent en minorité.

¹⁶ Article 49-3 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent ».

Comment expliquer cette opposition ? Les élus qui votent contre cette loi, sont hostiles à l'adoption par la France de l'arme nucléaire et à la création d'une force de dissuasion. C'est le cas des communistes et des socialistes. Les démocrates chrétiens (MRP) et une partie de la droite sont hostiles, non pas à l'arme nucléaire en tant que telle, mais au fait que cette force nucléaire ne s'inscrira pas dans l'OTAN. Les partisans de l'Algérie française enfin sont eux aussi hostiles, car ils comprennent que celle loi préfigure la fin de la guerre d'Algérie.

La deuxième loi de programme (1965-1970,) présentée le 6 novembre 1964 par le ministre Pierre Messmer, connaît une aussi vive opposition. Mais cette fois, le gouvernement possède une majorité UDR, après les élections de 1962. Les débats débutent le 1er décembre 1964 et de nouveau l'opposition fait entendre sa voix en déposant des amendements. Le Gouvernement, pour aller vite, fait jouer de nouveau l'article 49-3. Le texte est adopté le 2 décembre 1964. Les communistes, les socialistes et les centristes votent contre. Le Sénat, toujours hostile, la rejette. Le projet est finalement adopté en 3^{ème} lecture par l'Assemblée nationale le 16 décembre 1964 par 279 voix contre 176. Elle est promulguée le 23 décembre 1964.

Si le gouvernement possède une majorité, les débats n'en n'ont pas moins été encore plus passionnés qu'en 1960. Les opposants à l'arme nucléaire (communistes, socialistes, centristes) prennent encore plus conscience des implications de l'arme nucléaire dans la politique étrangère de la France. Ils remettent en cause la politique d'indépendance de la France, que le général de Gaulle entend désormais mener, dans le domaine de la politique étrangère.

La troisième LPM (1971-1975) a pour objectif principal de terminer la mise en place de la force nucléaire, dont celle de l'armement tactique avec le missile *Pluton*. La part des crédits destinés au nucléaire représente 33%. Après, celle loi, on peut dire que la dissuasion a atteint sa taille définitive. Il ne reste plus pour les successeurs qu'à moderniser l'outil mis en place.

La quatrième loi (1977-1982) est présentée au conseil des ministres du 5 mai 1976 par le ministre de la défense Hervé Bourges, sous la direction du Premier ministre Jacques Chirac. C'est sous la pression des élus gaullistes que le Président Valéry Giscard d'Estaing décide de rétablir la priorité au nucléaire, notamment au lancement du 6^{ème} SNLE.

Depuis, la dissuasion n'a plus fait l'objet de contestation. Il est vrai que le Parti communiste s'est rallié le premier à la dissuasion en adoptant le rapport Kanapa le 11 mai 1977. Il a été suivi par le Parti socialiste lors de la Convention sur la défense du 7 janvier 1978. Dès lors, François Mitterrand se montrera un ardent défenseur de la dissuasion¹⁷. Les centristes avec le temps ne seront plus hostiles à la dissuasion. Seules désormais quelques personnalités politiques isolées, comme Michel Rocard ou Paul Quilès, remettent en cause la dissuasion nucléaire.

IV.3. Le consensus sur la défense

Au cours des débats lors des LPM, il est apparu un nouveau consensus, celui de ne pas faire des questions de défense un enjeu politique entre les forces politiques.

Lors de la première cohabitation Mitterrand-Chirac, le Premier ministre a tenté en 1986 de faire de la défense un enjeu politique. Il voulait imposer ses choix au Président, notamment celui de l'adoption d'un missile à déplacement aléatoire (appelé aussi missile à roulettes). Il a finalement cédé au Président, pour ne pas provoquer une grave crise institutionnelle et affaiblir la stature du Président.

¹⁷ Voir Patrice Buffotot, *Le socialisme et la guerre. Du soldat citoyen à l'armée professionnelle (1871-1998)*, Bruxelles-Paris, Bruylant-LGDJ, 1998, pp 362-370.

Les partis politiques ne cherchent donc pas à faire des questions de défense un objet de conflit politique grave. Cela ne les empêche pas de jouer des coups politiques à l'occasion du vote des LPM sans aller jusqu'à la crise.

Ainsi les élus communistes qui soutenaient le gouvernement P. Mauroy, décident de retourner dans l'opposition en votant contre la LPM (1984-1988) de Charles Hernu tout simplement parce que pour la première fois, l'ennemi est clairement désigné- l'URSS. Ils ne voteront pas la LPM (1995-2000) adoptée le 1^{er} juin 1994 car ils estiment que c'est « une chance historique » de progresser vers le désarmement qui a été manquée.

Il est arrivé que le gouvernement de P. Bérégovoy n'ait pas de majorité pour faire adopter son projet de LPM (1992-1994) qui devait prendre en compte la nouvelle configuration stratégique avec la disparition du pacte de Varsovie et de l'Union soviétique (1991). La LPM, adoptée lors du conseil des ministres du 1^{er} juillet 1992, ne sera jamais présentée à l'Assemblée nationale. Le gouvernement Bérégovoy n'ayant pas réussi à trouver suffisamment de députés pour la voter et ne voulant pas appliquer l'article 49-3, il retire le projet.

Lors des débats de la dernière LPM (2015-2019), l'opposition de droite votant contre à l'Assemblée décide de voter pour au Sénat, après de légères modifications.

Il arrive même que, parfois, opposition et majorité fassent assaut de consensus, en se réclamant de la pensée du général de Gaulle. Ainsi lors des débats en avril 1987 de la LPM (1987-1991) pendant la première cohabitation Mitterrand-Chirac, les députés RPR votent une loi qui s'inscrit selon eux dans la filiation de la doctrine du général de Gaulle tandis que les députés socialistes revendiquent, eux aussi, cet héritage gaulliste puisque le Président Mitterrand a approuvé cette LPM. Seul, Georges Marchais (PCF) dénonce ce ballet d'hypocrites.

V. Les LPM de 1960 à 2019 : le passage d'une armée à gros bataillons à une armée « échantillonnaire » ?

En étudiant les modèles successifs présentés à travers les 13 LPM en près de 60 ans, on voit que les armées françaises sont passées d'une armée basée sur les gros bataillons à une armée professionnelle qui devient depuis quelques années une armée que l'on pourrait appeler « échantillonnaire ».

Ce phénomène s'est déroulé en trois phases : la phase gaulliste (1960-1975), avec la mise en place de la dissuasion, la phase post gaullienne (1975-1995) avec le renforcement des forces conventionnelles, puis la phase post guerre froide (1995-2016) avec la professionnalisation des armes et la réduction de leur format.

V.1. La phase gaulliste (1960-1975) : La mise en place de la force de dissuasion

La première loi est déjà appliquée avant d'avoir été votée. En effet le budget 1960, voté en décembre 1959, comprend les autorisations de programme de la loi de programme. Cette loi accorde la priorité au nucléaire. Elle jette les bases de la force nucléaire française, à savoir la mise en place des infrastructures et des usines, des Forces aériennes stratégiques composées de *Mirage IV* et des bombes nucléaires, la conception des missiles qui composeront la force terrestre (engins SSBS), et des missiles de la composante sous-marine (engins MSBS), ainsi

que la conception des sous-marins nucléaires lance engins (SNLE), impliquant la mise au point du moteur nucléaire, qui s'avérera plus longue que prévue.

Les efforts sont importants, à la fois dans le domaine financier, mais aussi dans les domaines scientifique, technique et industriel. L'impact de ce financement est important pour l'industrie nucléaire, l'industrie aéronautique, l'industrie des missiles (balistique) et l'industrie électronique. Cet effort financier se fera au détriment de l'armée de terre

La deuxième loi de programme est le prolongement de la précédente. Elle achève la mise en place de la composante aérienne de la force nucléaire qui deviendra opérationnelle dès 1964, bien avant les prévisions (1967). La composante terrestre, à savoir le plateau d'Albion, doit être dotée en 1971 d'une première unité de tir de missiles. Enfin cette loi prépare la mise en place de la composante sous marine en construisant la base des SNLE sur l'Île Longue à Brest et le premier SNLE qui doit faire ses essais en 1971.

La guerre d'Algérie est terminée depuis 1962, et l'armée de terre française doit être réorganisée. Ses effectifs sont réduits à 550.000 hommes. Des crédits sont donc prévus pour son adaptation au nouveau format prévu.

La troisième loi de programme a pour objectif principal de terminer la mise en place de la force nucléaire, dont l'armement tactique avec le missile *Pluton*. La part des crédits destinés au nucléaire représente encore 33%. La loi prévoit aussi de combler les retards pris dans l'armement conventionnel et l'entraînement des forces.

V.2. La phase post gaullienne (1975-1995) : « Le renforcement des forces classiques »

La quatrième loi de programmation (1977-1982) a pour but de moderniser les missiles SSBS du plateau d'Albion, de lancer le 6^{ème} SLNE afin d'avoir toujours deux SNLE en patrouille, et surtout de renforcer l'armée terre. Le président Valéry Giscard d'Estaing a en effet été convaincu par le Chef d'état-major des armées (CEMA), le général Lagarde, de renforcer les forces conventionnelles. L'objectif est d'avoir une armée de terre sensiblement équivalente à la Bundeswehr (310.000 hommes et 150 unités)

La priorité de la cinquième LPM (1984-1988) est de moderniser la force nucléaire avec la création d'un nouveau SLNE et de doter la force nucléaire tactique d'un nouveau missile, le *Hadès* d'une portée de 350 kms à la place du *Pluton* (150 km). Le deuxième volet est le renouvellement de l'armement classique avec de nouveaux modèles comme le char *Leclerc*, le porte-avions nucléaire (baptisé à l'origine *Le Richelieu*), le *Mirage 2000* avec le missile ASMP, et l'avion de détection *Awacs*. Il est prévu de lancer un programme de satellite d'observation *Hélios*. Enfin la loi met en place une nouvelle force, conventionnelle, la force d'action rapide (FAR) basée sur le concept d'aéromobilité afin de pouvoir marquer la solidarité de la France avec ses alliés sur le théâtre européen en projetant des forces significatives.

Les objectifs de la sixième LPM (1987-1991) sont identiques à ceux de la loi précédente, à savoir la modernisation des forces nucléaires (nouvelle génération des SNLE, nouveau missile M5, modernisation et renforcement des réseaux de communication de la FNS), les satellites d'observation, le renforcement de la marine de surface pour la lutte anti sous-marine. Concernant l'aviation, l'objectif est de 450 avions de combat et 100 avions de transport. L'armée de terre doit être dotée de 1.100 chars, 8.000 blindés, 500 hélicoptères et 500 canons.

La LPM (1990-1993) cache un projet de réforme de l'armée de terre puisque le plan « Armées 2000 » est adopté en conseil des ministres le 26 juillet 1989. La 1^{ère} armée perd un corps d'armée (celui de Metz) ce qui permet de renforcer les deux autres, en faisant passer le nombre de divisions par corps d'armée de 3 à 4 (soit 12 divisions). A cela s'ajoute une réforme de l'organisation territoriale et un remodelage des garnisons. Le nombre de régions militaires passe de 6 à 3 et les 22 divisions militaires territoriales (DMT) sont remplacées par 10 circonscriptions. L'armée de l'air perd une région aérienne et la marine une préfecture (Cherbourg). Enfin les unités sont regroupées sur des bases de vie pour réduire le nombre des garnisons et diminuer les frais fixes. Il s'agit bien d'une réduction de la voilure des armées.

Le projet de LPM (1992-1994) devait prendre en compte la nouvelle configuration stratégique avec la disparition du pacte de Varsovie et de l'Union soviétique (1991) et donc de la menace militaire qui pesait sur l'Europe. Nous l'avons vu, faute de majorité, la LPM ne sera pas votée. Ce projet de loi est en réalité une posture d'attente. Il n'empêche que le projet de loi non adopté sera malgré tout appliqué puisque les crédits pour les années 1992 et 1993 seront adoptés par les députés en 1991 et 1992.

V.3.La phase post guerre froide (1995- 2015) « La projection et la professionnalisation des forces »

Les élections législatives de mars 1993 provoquent l'arrivée d'une majorité de droite à l'Assemblée ce qui entraîne un gouvernement dit de « cohabitation ». Edouard Balladur, Premier ministre, décide d'inscrire sa marque en commandant un Livre blanc sur la défense qui sera adopté en conseil de défense et rendu public le 23 février 1994. Ce Livre blanc sert de cadre à l'élaboration de la LPM (1995-2000).

L'objectif de la LPM (1995-2000) est de renforcer la mobilité stratégique et les capacités de projection. Si elle maintient le principe de la conscription, elle renforce la professionnalisation en créant 7.000 postes d'engagés. Les effectifs de la défense passent de 540.000 en 1991 à 480.000 en 1997. C'est le volume de l'armée de terre qui est le plus affecté puisqu'elle est obligée de perdre 40.000 hommes (de 280.000 à 240.000 au lieu des 225.000 hommes qui étaient prévus pour la même période). L'armée de terre sera réduite à 8 divisions (au lieu des 7 prévues) : 4 divisions constituant le corps blindé mécanisé (CBM) et 4 divisions formant la Force d'action rapide (FAR). La flotte de combat de l'armée de l'air passe de 450 à 400 appareils de combat.

Cette LPM élaborée sous la cohabitation par Mitterrand-Balladur conserve la conscription. Or Jacques Chirac élu en mai 1995 décide un an plus tard lors du conseil de défense du 22 février 1996 de « suspendre » le service national et de professionnaliser les armées françaises. Cette décision entraîne un nouveau format des armées. Ce sera le plan de restructuration des armées adopté le 17 juillet 1996, le plan « Horizon 2015 », dans lequel l'armée de terre passe de 127 à 85 régiments.

Une nouvelle LPM est nécessaire pour prendre en charge cette professionnalisation des armées. Ce sera la LPM (1997-2002) de la cohabitation Chirac-Jospin. Elle marque une forte réduction du format des armées. Ainsi le nombre de chars passe de 880 en 1996 à 420 dont 250 chars *Leclerc* pour 2002. Il en est de même pour le nombre de canons (208 au lieu de 302), 168 hélicoptères au lieu de 340, 300 avions de combat au lieu de 420, 52 avions de transport au lieu de 86 ! La Marine n'aura qu'un seul Porte-avions nucléaire, le *Charles de Gaulle*, la décision de lancer la construction d'un second navire est repoussée à la prochaine LPM. Quant à la version navale du Rafale, elle ne sera livrée qu'en 2002 et en nombre limité à 60 au lieu de 80.

La LPM (2003-2008) élaborée après la réélection de J. Chirac en mai 2002, doit permettre de rattraper le retard pris lors de la LPM précédente (1997-2002), pour atteindre le « modèle d'armée 2015 » qui est confirmé. Elle doit consolider la professionnalisation des armées en recrutant 9.584 militaires. Les effectifs du ministère de la défense doivent atteindre 446.000 emplois en 2008. Le contrat opérationnel fixé aux armées est de pouvoir projeter une force de 50.000 hommes dans le cadre d'un conflit majeur aux côtés des alliés avec un groupe aéronaval, une centaine d'avions de combat ainsi que de mener une intervention secondaire en Europe avec 15.000 hommes pouvant être portés à 20.000 hommes sur an. De plus, sur le territoire français elle doit être capable d'intervenir à hauteur de 1000 hommes pouvant aller jusqu'à 5.000 hommes. Cela représente au total un volume de forces de l'ordre de 75.000 hommes.

La LPM (2009-2014), promulguée le 29 juillet 2009, marque une réduction sensible des effectifs. La défense perd 45.888 emplois en six ans ! L'objectif est d'atteindre 54.000 emplois en moins en 2016. Il s'agit des conséquences de l'application de la RGPP (Révision générale des politiques publiques). Les effectifs opérationnels seront touchés par une réduction de 12.000 emplois. Ainsi les effectifs de l'armée de terre passeront de 132.000 militaires en 2008 à 112.000 militaires en 2015, ceux de l'armée de l'air passant de 57.600 militaires à 43.600 et ceux de la Marine de 41.800 militaires à 37.000.

Le rapport annexé au projet de LPM décrit le contrat opérationnel des armées : pouvoir projeter jusqu'à 8.000 kms en six mois, une force de 30.000 hommes pour une durée d'un an avec 70 avions de combat et une force aéronavale. Il est prévu une force d'intervention rapide de 5.000 hommes. Cela fait un total de 35.000 hommes projetable, contrat en baisse par rapport à la LPM précédente (2003-2008) qui prévoyait 50.000 hommes.

Les économies obtenues avec la suppression de 54.000 postes doivent permettre de financer les programmes d'armements. On constate que le nombre des équipements prévus pour 2014 est en baisse par rapport à la LPM précédente. La Marine n'aura pas de second Porte-Avions Nucléaire, le nombre de navires de combat est réduit et le nombre d'avions de combat reste à 300 unités.¹⁸ (Voir le tableau ci après sur la comparaison des équipements prévus par les 4 LPM)

Les LPM (2014-2019) et (2015-2019)

La LPM (2014-2019) est promulguée le 18 décembre 2013, après la publication d'un nouveau livre blanc (2013) qui revoit à la baisse le contrat opérationnel des armées par rapport à celui fixé par le LB de 2008. Les ambitions françaises dans le domaine de la projection des forces ont été réduites de moitié en l'espace de six ans: 15.000 hommes contre 30.000 pour une opération majeure et 2.300 contre 5.000 pour une intervention rapide !

La loi de programmation prévoit la suppression de 34.000 postes dont 7.881 en 2014 ce qui permettrait d'atteindre un effectif global de 242.000 personnes (**186.800 militaires et 55.400 civils**) au ministère de la défense en 2019.

Les armées affrontent un véritable plan social. De 2009 à 2013 elles ont perdu 34.611 emplois et de 2014 à 2019, ce seront 34.000 autres emplois qui seront supprimés. Il est évident que la perte de ces 68.000 emplois en dix ans va avoir des répercussions sur le format des armées françaises

La LPM (2014 à 2019) a fait l'objet d'une actualisation, 16 mois à peine après son entrée en vigueur. Face à la situation internationale et aux interventions militaires françaises à l'extérieur mais aussi au déploiement des forces militaires sur le territoire (opération

¹⁸ Voir Patrice Buffotot, « La loi de programmation militaire pour les années 2009-2014 » in *Annuaire français de relations internationales*, Bruylant - Documentation française, 2010, Volume XI, pp361-376.

Sentinelle) à la suite aux attentats de 2015, le président Hollande décide lors du Conseil de défense du 21 janvier 2015 de sauvegarder 7.500 postes sur les 25.000 qui devaient être supprimés au sein de l'armée de Terre entre 2015 et 2019. C'est un arrêt de la baisse des effectifs qui est décidé en urgence. Le président annule la suppression de 18.500 postes sur les 25.000 prévus dans la LPM 2014-2019 afin de pouvoir alimenter en effectif les forces nécessaires pour l'opération Sentinelle. Le coût de cette mesure est évalué à 2,8 milliards d'euros.

La nouvelle LPM (2015-2019) renforce en priorité les effectifs de l'armée de terre qui seront portées de 66.000 à 77.000 hommes. Une nouvelle organisation est prévue. La division supprimée en 1999 est recréée en 2015 puisque l'armée de terre sera composée de deux divisions comprenant six brigades interarmées à savoir deux brigades de haute intensité, deux brigades médiane amphibies et deux brigades légères (l'une aéroportée et l'autre de montagne). Enfin une nouvelle brigade d'aérocombat sera créée.¹⁹

Un contrat opérationnel en baisse faute de moyens

La réduction des effectifs et des armements provoque une révision à la baisse du contrat opérationnel des armées. En 17 ans (de 2003 à 2019) le contrat opérationnel des armées aura baissé pour un conflit majeur de 70%, puisqu'il prévoit de passer d'une projection d'une force de 50.000 hommes à une force de 15.000 hommes. Il en est de même pour les interventions rapides puisque le volume des forces est réduit de 50% en passant de 5.000 à 2.300 hommes.

Les contrats opérationnels des armées (2003 à 2019)

Lois de programmation	Opération majeure	Intervention rapide	Total des forces opérationnelles
LPM (2003-2008)	50.000 hommes 100 avions 1 groupe aéronaval et amphibie	1.000 à 5.000 h en France 12.000 à 15.000 h en Europe (20.000 sur un an)	75.000 hommes
LPM (2009-2014)	30.000 hommes 70 avions	5.000 hommes	35.000 hommes
LPM (2014-2019) Et (2015-2019)	15.000 hommes	2.300 hommes	17.300 hommes

¹⁹ Voir Patrice Buffotot, « L'actualisation de la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 : Une nécessité », in *Défense & Stratégie*, N°38, automne 2015, pp. 51 -70

Il en est de même pour les armements. Le tableau sur la comparaison de l'équipement prévu dans les 4 dernières LPM de 1996 à 2015 montre la réduction du format des armements sur une période de 19 ans. Ce sont les cibles théoriques des matériels. Dans la réalité il faut prendre en compte la disponibilité des matériels ce qui réduit le nombre des matériels opérationnels.

Comparaison de l'équipement prévu dans les 4 lois de programmation militaire de 1996 à 2015.

Armées	LPM 1996	LPM 2002	LP M 200 9	LP M 20 14	LP M 201 5
Dissuasion nucléaire	5	4	4	4	4
SNLE	18	Néant	NG	Né	Né
SSBS-3	18	Néant	Néant	ant	ant
Mirage IV	3	3	ant	Né	Né
Mirage 2000	escadro	escadro	Néant	ant	ant
Super	ns	ns	ant	?	35
étendard	2	2		?	Rafal
	flottilles	flottilles		Né	es
	30	Néant	Néant	ant	Né
			ant		ant

Armée de Terre	927				
Chars lourds Leclerc		170	250	200	
Chars légers AMX10/ERC90	350	350		25	90
VBCI	800	500	292	6	630
VAB- VBMR	2000	1235	650	11	228
Canon Caesar	302	208	141	0	2
LRM--))LRU	48	48	13	44	75
Hélicoptères Tigre/Gazelle	340	168	307	0	13
Puma/Cougar/Caracal				32	
				00	148
				75	122
				13	
				18	
				6	
				12	
				2	
Armée de l'Air	4	4	4	4	4
Awacs	405	360	320	21	247
Avions de combat	80	80	54	5	40
Avions de transport	11	14	14	43	14
Ravitailleurs - Hélicoptères -	101	82	84	14	76
				72	
Marine					
Porte-avions SNA	2	1 -	1	1	1
Sous-marins diesel	6	6 -	6	6	6
TCD--)) BPC	6	Néant	Néant	Néant	Néant
Frégate AA	4	5 -	4 -	4	3
Frégate ASM	4	4 -	3+1	3	
Frégate 2è Rg	11	8 -	-		
Frégate FREM	17	14 -	-		
Total frégate 1 ^{er} rang	-	-	-		
Frégates surveillance	32	26 -	11 -	17	16
Avions	74	58 -	15 -	6	6
	38	40 -		15	35
				64	64
			83 -	15	16

embarqués Hélicoptères Avions surveillance Maritime					
---	--	--	--	--	--

VI. Quel avenir pour la programmation militaire ?

La loi de programmation a été un outil efficace et ce n'est pas une raison de vouloir l'abandonner, si l'application de ces lois n'a pas été respectée. C'est le manque de volonté des responsables politiques qui ont préféré utiliser le budget de la défense comme variable d'ajustement aux économies budgétaires et de favoriser d'autres politiques. Laurent Fabius n'avait-t-il pas, lors du congrès de Rennes les 15-18 mars 1989, trouvé indécent que le budget de la défense soit supérieur à celui de l'éducation nationale ? La motion qui est adoptée par le congrès demande « une diminution de la part des dépenses militaires en proportion du PIB » ce qui incitera Laurent Fabius, Président de l'Assemblée nationale à demander le 10 juin 1990 de réduire les crédits de la défense pour 1991 afin de dégager des ressources pour les actions sociales. ²⁰Il est vrai que depuis le budget de la défense d'un montant de 37 milliards d'euros arrive en cinquième position dans le budget 2015 de l'Etat, après le remboursement de la dette (93 milliards d'euros), l'enseignement scolaire (61,3 milliards d'euros) la recherche et l'enseignement supérieur (46,5 milliards d'euros) et enfin l'intérêt de la dette (44,65 milliards d'euros).

Le non respect des LPM a entraîné une réduction des commandes d'armements ainsi qu'un étalement des livraisons dans le temps. Des économies ont été trouvées en réduisant les effectifs, civils et militaires, du ministère de la défense.

Depuis la professionnalisation des armées, on assiste à une réduction du format des armées et du volume des armements au point que les politiques ont été obligés de réduire le contrat fixé aux armées françaises. La France ne peut plus projeter que 15.000 hommes, juste un peu plus que la division Daguet lors de la guerre du Golfe en 1991. Cette attrition progressive du format des armées françaises fait dire à certains militaires que nous nous approchons d'une armée « bonzaï », ou d'une armée « échantillonnaire » comme le suggère le général Vincent Desportes. Ce dernier porte par ailleurs un diagnostic pessimiste sur les LPM puisqu'il dit dans son dernier ouvrage que « Les Français doivent savoir qu'ils assistent au déclassement de leurs armées, et que ces lois de programmation sont en réalité des lois de *déprogrammation* militaire... ». ²¹ Ce ne sont pas les LPM qui sont responsables de ce phénomène, mais le choix des politiques qui préfèrent sacrifier la défense au bénéfice d'autres politiques. Faut-il pour autant abandonner l'outil des LPM ? Oui si les politiques sont décidés à continuer à ne pas appliquer les lois votées. Mais face à la situation internationale et aux menaces, il serait temps de se poser la question de savoir quel effort financier les Français entendent consacrer à leur défense ? La situation économique et financière du pays est difficile mais il ne faut pas que le budget de la défense serve de variable d'ajustement au budget général au risque de mettre à mal la cohérence et l'efficacité des armées. Au-dessous d'un certain seuil, la France risque de se retrouver sans défense. Les responsables politiques doivent adopter un modèle d'armée capable de répondre aux différentes menaces auxquelles

²⁰ Voir Patrice Buffotot, *Le socialisme français et la guerre*, op cit, pp.419-420.

²¹ Général Vincent Desportes. *La dernière bataille de France. Lettre aux Français qui croient être défendus*. Paris, Gallimard, 2015. 199 p. (Coll Le débat)

nous sommes confrontées, évaluer l'effort financier nécessaire puis appliquer avec fermeté l'exécution des LPM pour atteindre l'objectif fixé, ce qui nécessite de prendre au sérieux la défense et d'en faire une priorité nationale.

*

VII. Références des LPM au Journal Officiel de la République française (*JORF*)

1. Loi de programme n° 60-1305 du 8 décembre 1960 relative à certains équipements militaires. In *JORF* du 10 décembre 1960, p. 11076.
2. Loi de programme n° 64-1270 du 23 décembre 1964 relative à certains équipements militaires. In *JORF* du 24 décembre 1964, p. 1150.
3. Loi de programme n° 70-1058 du 19 novembre 1970 relative aux équipements militaires de la période 1917-1975. In *JORF* du 20 novembre 1970, p. 10659.
4. Loi n° 77-531 du 19 juin 1976 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1977-1982. In *JORF* du 20 juin 1976, p. 3699.
5. Loi n° 83-606 du 8 juillet 1983 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1984-1988. In *JORF* du 9 juillet 1983, p. 2114.
6. Loi de programmation n° 87-343 du 22 mai 1987 relative à l'équipement militaire pour les années 1987-1991. In *JORF* du 23 mai 1987, p. 5648.
7. Loi de programmation n° 90-32 du 10 janvier 1990 relative à l'équipement militaire pour les années 1990-1993. In *JORF* du 12 janvier 1990, p. 487.
- 7 bis. Projet de loi de programmation relatif à l'équipement militaire et aux effectifs de la défense pour les années 1992-1994. (Assemblée nationale, déposé le 1er juillet 1992, N°2877) Le projet de loi n'a jamais été voté et donc promulgué Le *Projet de loi de programmation relatif à l'équipement militaire et aux effectifs de la défense pour les années 1992 à 1994* (Assemblée nationale, N°2877, a été déposé le 1^{er} juillet 1992). M. Jean-Michel Boucheron, nommé rapporteur de la commission de la défense nationale et des forces armées, a déposé son rapport, n° 2935, le 7 octobre 1992, mais le projet de loi n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.
8. Loi n° 94-507 du 23 juin 1994 relative à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000. In *JORF* N°145 du 24 juin 1994, p. 9095.
9. Loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002. In *JORF* n° 153 du 3 juillet 1996, p. 9985.
10. Loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008. In *JORF* N° 24 du 29 janvier 2003, p.1744.
11. Loi N°2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense. In *JORF* N°175 du 31 juillet 2009, p.12713. (Version consolidée du 2 août 2013)
12. 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. In *JORF* N°294 du 19 décembre 2013, p. 20570.
13. 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. In *JORF* N°173 du 29 juillet 2015, p.12873

Pour consulter les LPM :

Voir le site « Matériaux juridiques » de l'université de Perpignan :

<http://mjp.univ-perp.fr/defense/deffrance.htm>

Ou bien le site officiel du Journal officiel à partir de 1990: www.journal-officiel.gouv.fr/