HAL
open science

La Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017 et le projet de Loi de programmation militaire 2019-2025

Patrice Buffotot

To cite this version:

Patrice Buffotot. La Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017 et le projet de Loi de programmation militaire 2019-2025. Paix et sécurité européenne et internationale, 2018, 9. halshs-03156445

HAL Id: halshs-03156445

https://shs.hal.science/halshs-03156445v1

Submitted on 25 May 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.

La Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017 et le projet de Loi de programmation militaire 2019-2025

Patrice BUFFOTOT

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

Le nouveau président de la République, Emmanuel Macron a décidé de commander une « Revue stratégique de défense et de sécurité » au lieu du traditionnel Livre blanc sur la défense pour des raisons de temps. Il lui fallait en effet en seulement une année, avoir à sa disposition une Revue stratégique qui définisse la politique de défense de la France pour ensuite adopter et faire voter la Loi de programmation militaire 2019-2025. Le procédé de la Revue stratégique a été adopté pour des raisons d'efficacité.

La Revue stratégique définit notamment quelle doit être la stratégie française, cadre qui est repris par la LPM, qui ajoute les objectifs fixés aux armées et en précise les moyens en matériels, armements et en en personnels.

On peut se poser la question de savoir si ce rituel du livre blanc (ou de la revue stratégique) suivi d'une LPM, perdurera et sera repris par les prochains présidents. La LPM peut reprendre dans un document annexé, comme cela était pratiqué à l'origine, la présentation de la politique de défense de la France développés par la suite dans les livres blancs.

The new President of the Republic, Emmanuel Macron decided to order a "strategic defense and Security Review" instead of the traditional white Paper on defense for reasons of time. In only one year, he had to have at his disposal a strategic review which defined France's defence policy and then adopted and passed the Military Programming Act 2019-2025. The process of the strategic review was adopted for reasons of efficiency.

The strategic review defines in particular what the French strategy should be, a framework which is taken up by the LPM, which adds the objectives set for the armies and specifies the means of equipment, armaments and personal.

The question is whether this white paper (or strategic review) ritual, followed by a LPM, will continue and be taken over by the next presidents. The LPM can be reiterated in an annexed document, as was originally practiced, the presentation of the defence Policy of France subsequently developed in the white papers.

I - Pourquoi une « Revue stratégique » et non un « Livre blanc » ?

Jusqu'à présent le schéma habituel utilisé par les présidents de la République consistait à commander un Livre blanc sur la défense servant ensuite de cadre pour l'élaboration de la prochaine Loi de programmation militaire (LPM). Le processus d'élaboration du Livre blanc est long puisqu'il dure environ une année.[1] Or la situation internationale est devenue instable et change rapidement. C'est la raison pour laquelle le nouveau président élu en juin 2017, Emmanuel Macron, a décidé d'opter pour un processus plus rapide afin de ne pas être obligé, comme son prédécesseur, d'actualiser une loi de programmation militaire en cours d'exécution. La situation internationale avec notamment l'intervention française au Mali en janvier 2013 et les actions terroristes sur le territoire français qui commencent les 7 et 9 janvier 2015 avec l'attaque contre le journal Charlie hebdo et le magasin Hyper Cacher Porte de Vincennes puis les attaques multiples le 13 novembre 2015 à la fois contre le Stade de France et dans les 10è et 11è arrondissements de Paris (notamment le Bataclan) ont obligé le président François Hollande à instaurer l'état d'urgence et de faire intervenir l'armée. L'opération Sentinelle nécessite la mobilisation de 10.500 militaires. Ce suremploi de l'armée, à l'extérieur et en même temps à l'intérieur, l'a obligé à actualiser la LPM portant sur les années 2014 à 2019, adoptée à peine deux ans auparavant, fin décembre 2013.[2] Ces évènements l'obligent à mettre un terme à la réduction des crédits et à la baisse des effectifs militaires. Il promulgue le 28 juillet 2015 une actualisation de la Loi de programmation militaire (2015 à 2019)[3] pour redresser la situation.

La Revue stratégique a été adoptée après 3 mois et demi de travail. Le comité de rédaction (et non une commission comme pour les livres blancs précédents) chargé d'élaborer la Revue stratégique se met au travail début juillet 2017 et la ministre des armées, Florence Parly la présente lors du Conseil des ministres du 11 octobre 2017. Les travaux pour l'élaboration de la future Loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025 commencent aussitôt. Et trois mois et demi plus tard, le projet de loi est présenté au Conseil des ministres le 8 février 2018 par la ministre des armées et transmis le jour même à la Présidence de l'Assemblée nationale en procédure accélérée.[4] La Commission de la défense est saisie du projet qui sera voté en première lecture par l'Assemblée nationale le 27 mars 2018. Entre le début des travaux de la Revue stratégique (juillet 2017) et la promulgation probable de la prochaine LPM début juillet 2018, il se sera écoulé à peine une année. Le processus adopté est indéniablement plus court que l'ancien, et plus adapté à la rapidité du changement de la situation internationale.

Il s'agit dans cet article, d'étudier l'articulation entre la Revue stratégique qui fixe le cadre théorique de la future LPM et présente la conception de la stratégie française, et la Loi de programmation qui est un texte normatif puisque votée par le Parlement et qui fixe notamment les moyens en armements, matériels et effectifs.[5]

---

[1] Voir P. Buffotot, " Les Livres blancs sur la défense sous la Ve République ", *PSEI*, Numéro 2, mis en ligne le 14 octobre 2015. URL : http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=581

[2] "Loi 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019" in *JORF,* N°294 du 19 décembre 2013

[3] Loi N°2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019" in *JORF* du 29 juillet 2015.

[4] Assemblée nationale. "Projet de loi relatif à la programmation miliaire pour les années 2019 à 2025" , N°659, enregistré le 8 février 2018

[5] Voir Patrice Buffotot, "Les Lois de programamtion militaire en France: un demi-siècle de programmation", in PSEI, N°4, 15 juillet 2016. URL: http://revel.unice.fr/psei/index.html?

II - En quoi la Revue stratégique est-elle différente d'un Livre blanc ?

Le président de la République a adressé une lettre de mission le 28 juin à la ministre des armées Florence Parly pour lui confier la responsabilité de conduire une « Revue stratégique de défense et de sécurité nationale ».[6] Cette Revue stratégique a pour objectif de redéfinir « *le nouveau contexte stratégique, hiérarchiser nos intérêts nationaux et préciser les ambitions de la France, dans un cadre européen* » et elle doit servir de cadre stratégique pour l'élaboration de la prochaine Loi de programmation militaire 2019-2025 (LPM). Elle ne traitera pas de la dissuasion, sujet relevant du Président mais abordera la question de l'articulation entre la politique de défense et la stratégie de défense. Plus étonnant, le Comité ne s'occupera pas des questions capacitaires, qui seront abordées lors de l'élaboration de la LPM (2019-2025). Cependant « la question du « contrat opérationnel » des armées sera examinée dans la mesure où les contrats fixés par le précédent Livre blanc ont été largement dépassés ».[7] Les domaines à traiter sont donc plus restreints que pour un Livre blanc.

La ministre des armées, Florence Parly, désigne le 29 juin 2017 le député européen, Arnaud Danjean pour présider le comité de rédaction de la *Revue stratégique* ainsi que les membres de ce comité.[8] Le directeur général des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des armées en est le secrétaire général. Le comité est composé de 18 membres. Les effectifs sont plus restreints que pour les Livres blancs[9] qui comptaient 35 membres pour le LB de 2008 et 45 pour le LB de 2013.[10] Il est composé de fonctionnaires de divers ministères concernés, d'élus (députés et sénateurs), et de personnalités qualifiées. Il est évident que le fonctionnement d'une commission est plus lourd que celui d'un comité de rédaction plus restreint.

Les séances plénières du Comité se déroulent chaque jeudi au ministère des armées, à Balard. Le Comité a auditionné 140 personnalités françaises et étrangères, et effectué quatre

---

id=1060

[6] Le Président de la République, *Lettre de mission du Président de la République à la ministre des armées,* Paris, le 28 juin 2017, 2 p. Lettre reproduite in *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017*, pp 100-101.

[7] J-D Merchet, « Arnaud Danjean est chargé de la 'revue stratégique' », Site *L'Opinion,* Secret Défense, le 29 juin 2017.

[8] Arrêté du 29 juin 2017 relatif à la création d'un comité de rédaction de la revue stratégique, in *JORF* N°0152 du 30 juin 2017.

[9] Les 16 autres membres sont des représentants du SGDSN, du ministère de l'intérieur, du ministère des affaires étrangères , 7 représentants du ministères des armées dont le chef d'état-major des armées ainsi que six personnalités, à savoir, Bernard Bajolet, ambassadeur de France, Mme Frederik Douze, professeur des universités, Thomas Gomart, directeur de l'IFRI, Hervé Guillon, président du Conseil des industries de défense françaises, Mme Céline Jurgensen, directrice de la stratégie du Commissariat à l'énergie atomique (Cea), et M. Bruno Racine, président du Conseil d'administration de la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS).

[10] Sur la composition des commissions voir Arnaud Le Gall "Retour sur les qualifications des personnalités qualifiées. Réflexions autour de la commission du Livre blanc sur la défense", *Défense & Stratégie*, N°24, 3ème trimestre 2008, pp 37-43.

déplacements auprès des instances de l'OTAN et de l'UE, ainsi qu'en Allemagne et au Royaume-Uni.

La ministre des armées Florence Parly présente la *Revue stratégique* au président de la République, lors du conseil de défense du 11 octobre. Elle la lui remet officiellement le vendredi 13 octobre 2017 et la présente aux présidents des Commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Le document est mis en ligne sur le site internet du ministère des armées.[11]

La Revue stratégique est plus courte que les Livres blancs précédents, elle ne fait que 100 pages au lieu des 159 pages du dernier Livre Blanc de 2013 et des 350 pages de celui de juin 2008.

La Revue stratégique devait être livrée pour le début octobre mais des difficultés sont apparues dans la rédaction de ce document non seulement au sein même du comité mais surtout entre le Comité et l'Elysée. Au point que le texte rédigé par le comité dans la journée aurait été corrigé dans la nuit par une autre équipe. La rédaction de la Revue a donc été suivie de très près par l'Elysée.

III - Le contenu de la Revue stratégique

Elle comporte une préface du Président (pp 5-7) suivie d'un avant-propos de la ministre des armées (pp 9-11). Le texte proprement dit se compose de trois grandes parties :

- La partie A traite du contexte stratégique qualifié de « en dégradation rapide et durable » (pp 16-35).
- La partie B aborde les nouvelles formes de guerre et de conflictualité (pp 36-51).
- La partie C, la plus longue, est consacrée à notre stratégie de défense : autonomie stratégique et ambition européenne (pp 53-86).

La Revue se termine par une courte conclusion (pp 87-89) et des annexes, contenant la liste des personnalités auditionnées par le Comité ainsi que la composition du comité de rédaction et celle du secrétariat de la Revue.

Chaque paragraphe de la Revue est numéroté de 1 (page 18) à 321 (page 86). Pour référencer les citations, nous indiquerons le numéro du paragraphe facile à retrouver.

III. 1- La préface du Président.

Tout est dit dans la préface du président de la République qui résume les grands axes de la Revue stratégique.

Pour le Président, « seule une France forte, maîtresse de son destin, peut apporter des réponses aux grandes crises contemporaines, promouvoir ses valeurs et faire valoir ses intérêts. Cette ambition ne peut se passer d'une diplomatie et d'une défense de premier plan, soutenues par une grande armée, forte et crédible, capable d'agir face à toutes les menaces et dans tous les espaces. » (p.6)

Il entend incarner dans son discours la « fonction patriotique » qui avait été laissée de côté par ses prédécesseurs. Il reprend à son compte le discours « patriotique ». Ce discours s'incarne dans le rôle central de la dissuasion pour garantir notre souveraineté : « J'ai décidé le maintien de notre stratégie de dissuasion nucléaire et le renouvellement de ses deux

[11] http://www.defense.gouv.fr/dgris/politique-de-defense/revue-strategique/revue-strate

composantes : elles sont la garantie ultime de nos intérêts vitaux, de notre indépendance et, plus largement, de notre liberté de décision ». (p.6)

Il confirme la politique d'intervention mise en place à partir des années quatre-vingt-dix. Pour cela, la France a « besoin d'un outil de défense agile, projetable et résilient » dont la mission est la protection du territoire mais qui doit aussi être capable « de se projeter loin de nos frontières, partout où cela est nécessaire ».

Le Président aborde ensuite la question de la défense européenne. Pour lui les bases d'une « autonomie stratégique européenne » ont été posées. Il estime que « le moment est donc venu de relancer l'Europe de la défense, en rapprochant nos cultures stratégiques, en nourrissant des partenariats pragmatiques avec les Etats européens qui ont la volonté politique et la capacité militaire d'assumer avec nous leurs responsabilités en opérations, en dégageant les ressources nécessaires au niveau européen, en consolidant nos industries de défense pour qu'elles conservent leur excellence technologique et demeurent compétitives à l'échelle mondiale » (p.7).

III. 2- La « Stratégie française »

Nous ne développerons pas les deux premières parties, la Partie A, (le contexte stratégique) ainsi que la Partie B (les nouvelles formes de guerre et de conflictualité) qui sont toutes deux descriptives.[12]

Nous commenterons les éléments marquants de la « Partie C », qui traite de « la Stratégie française », composée de cinq chapitres :

le premier définit nos intérêts de sécurité et l'autonomie stratégique ;

le deuxième aborde la question de l'ambition européenne ;

le troisième la nécessité d'une ambition industrielle et technologique ;

le quatrième le besoin de consolider les fonctions stratégiques à savoir : dissuasion, protection, connaissance et anticipation, intervention et prévention ;

le cinquième et dernier chapitre, aborde la question de l'adaptation de nos armées aux défis stratégiques actuels et futurs.

La France doit faire face à 4 défis :

le premier est la protection du territoire national (§150) ;

le deuxième la capacité de répondre à une crise dans notre voisinage pouvant avoir un impact direct sur notre territoire (§151) ;

le troisième de conserver l'ascendant sur nos adversaires non étatiques (§152) ;

le quatrième « d'assumer, dans toutes les situations, nos responsabilités dans une confrontation militaire avec des acteurs étatiques » (§153).

La conclusion énonce la solution pour faire face à ces quatre défis : « En conséquence, les armées françaises devront être capables d'opérer sur tout le spectre, ce qui justifie le maintien d'un modèle d'armée complet et équilibré, condition de l'autonomie stratégique française. Cette ambition structurante a été réaffirmée par les Livres blancs sur la défense et sur la sécurité nationale de 2008 et 2013 ». (§154)

---

[12] Pour un résumé de la "Revue stratégique" voir les articles de Alain Barluet, « Arnaud Danjean : Garder un modèle d'arme complet » in *Le Figaro* des 14-15 octobre 2017, p.9 et celui de Jean Guisnel, « Quels sont les objectifs de la défense française pour les prochaines années ? La revue stratégique, remise jeudi à Emmanuel Macron par le député européen Arnaud Danjean (LR) » in Le Point.fr, Blog Défense ouverte, le 13 octobre 2017.

La Revue réaffirme un certain nombre de principes comme *l'autonomie stratégique*, qu'il est important de rappeler : « Notre autonomie stratégique demeure un objectif prioritaire de notre politique de défense. Dans un système international marqué par l'instabilité et l'incertitude, la France doit conserver sa capacité à décider et à agir seule pour défendre ses intérêts » (§170). Affirmer un principe est une chose, mais une autre est d'expliquer comment il est possible d'y arriver. C'est le rôle de la prochaine loi de programmation militaire.

III. 2. 1- Une « Autonomie stratégique européenne »

La Revue stratégique propose de travailler à la création d'une « *autonomie stratégique commune* » (§182) qui « suppose une vision renouvelée des conditions de la sécurité européenne et repose sur de nouvelles initiatives pragmatiques ».

En quoi ce pragmatisme consiste-il ? La proposition consistant à créer un Fonds européen de la défense (FED) « est un événement majeur sur le plan politique comme industriel pour l'Europe » (§ 188). Mais les rédacteurs soulignent que la réussite de ce projet est subordonnée à deux conditions : « savoir intégrer les spécificités de la défense et garantir les moyens budgétaires de nos ambitions, tout en évitant la duplication des compétences industrielles et les effets d'éviction sur nos investissements nationaux de défense ».

Or cette volonté d'une « *autonomie stratégique commune* » repose sur la conception d'une « Europe puissance » que la France a toujours défendue mais qui est loin d'être partagée par les pays membres de l'UE. Au point qu'en 2004, la France avait utilisé le concept d'une « Europe, puissance tranquille ». C'est le Premier ministre de l'époque, Jean-Pierre Raffarin qui avait déclaré : « Sur le plan politique, l'ambition, c'est la vision d'une Europe puissance tranquille ».[13] Ce concept avait été mis en avant par le philosophe Tzvetan Todorov pour rassurer les partenaires européens.[14] Il relève de la théorie du « *Soft Power* » et reflète la faiblesse des capacités militaires de l'Europe.[15]

La Revue affirme que « La France veut œuvrer au renforcement de l'autonomie stratégique de l'Europe, ce qui nécessite le développement d'une culture stratégique commune. Au début de la prochaine décennie, l'objectif est que les Européens disposent d'un corps de doctrine commun, de la capacité d'intervenir militairement ensemble de façon crédible, et des instruments budgétaires communs adaptés. » (§203)

La Revue fixe un objectif à très long terme car nous sommes loin de la réalité. Une *autonomie stratégique* implique un pouvoir politique européen qui ait des compétences dans le domaine de la défense. Pour le moment cette compétence relève des Etats. Parler d'une « culture stratégique commune », d'« une doctrine commune », d'un « budget commun », de « capacités militaires communes », semble irréaliste alors que l'Union européenne se trouve dans l'incapacité de résoudre un nombre croissant de problèmes et de crises.

III. 2. 2- L'Alliance atlantique

---

[13] Jean-Pierre Raffarin, « Equilibre du monde, Europe et défense » in *Défense nationale*, novembre 2004, p.11.

[14] Tzvetan Todorov, *Le nouveau désordre mondial. Réflexion d'un Européen*. Paris, Laffont, 2003, p.81.

[15] Patrice Buffotot, *Europe des armées ou Europe désarmée ?* Paris, Michalon, 2005, (Coll Ligne d'horizon) voir le § « Une idéologie du « Soft Power », pp 82-83.

Concernant l'Alliance atlantique, « la France a pleinement reconnu la place que l'OTAN joue dans la défense de l'Europe. Elle a tiré les conséquences du rôle assumé progressivement par les armées françaises dans les structures et les opérations de l'OTAN » (§190). Il est donc logique que « la France participe activement aux structures de commandement pouvant être mises à la disposition de l'OTAN comme de l'UE » (§190). En outre la France a accepté de consacrer 2% de son PIB à la défense d'ici la fin 2024 (§192) comme l'a décidé l'OTAN.

Malgré les évolutions politiques des Etats-Unis depuis quelques années, leur éloignement de l'Europe, il n'en reste pas moins que « les Etats-Unis représentent un partenaire fondamental, en raison de la convergence des intérêts de défense et de sécurité et des relations bilatérales fortes, du point de vue des opérations comme du renseignement. Cette coopération particulière doit être maintenue et faire l'objet d'une attention partagée » (§194).

III. 2.3. Les coopérations bilatérales

La France compte sur le développement de coopérations bilatérales avec les pays européens pour sa défense. A cet égard, la coopération avec l'Allemagne est jugée primordiale « pour le renforcement d'une ambition européenne en matière de défense et de sécurité » (§ 196). Or, en privilégiant la coopération avec l'Allemagne, on se méprend sur la réalité de sa politique de sécurité et de défense et on s'expose à de graves mécomptes. Un recueil d'études sur la politique internationale de l'Allemagne, publié récemment sous l'égide du Comité d'études des relations franco-allemandes (CERFA) de l'Institut Français des Relations Internationales (IFRI), met en évidence les divergences qui existent entre la France et l'Allemagne sur ces questions.[16] Il faut donc rester prudent dans ce domaine. L'accord signé le lundi 13 novembre à Bruxelles par 23 pays membres de l'UE pour une coopération structurée permanente (PESCO) a été plus marqué par l'influence allemande que française selon Barbara Kunz. La France aurait en effet voulu une structure plus resserrée.[17]

La coopération avec l'Allemagne n'empêche pas de poursuivre la coopération avec la Grande-Bretagne, et ce en dépit du Brexit, afin « d'ancrer le Royaume-Uni dans une coopération bilatérale de défense structurante dans tous les domaines, et ainsi de maintenir une relation de défense privilégiée avec le seul pays européen toujours doté d'ambitions globales, d'une dissuasion nucléaire et de la capacité de mener des opérations de haute intensité » (§197).

Les coopérations avec l'Espagne et l'Italie (§200) et les pays d'Europe du Nord et d'Europe de l'Est (§201) ne sont pas oubliées. En conclusion « La France doit proposer des partenariats de défense ambitieux à ses partenaires, selon une logique différenciée et en priorité aux pays européens volontaires et capables » (§ 203).

III. 2. 4- La défense d'une base industrielle forte.

---

[16] Voir notamment la contribution de Barbara Kunz : « La politique de sécurité et de défense de l'Allemagne. La dimension militaire dans la politique de sécurité allemande » in *L'Allemagne sur la scène internationale. En quête de stabilité dans un monde qui change*. (Sous la direction de Barbara Kunz, Stephan Martens et Hans Stark). Lille, Editions les presses universitaires du Septentrion, IFRI-CERFA, septembre 2017. 256 p. (Coll. Espaces politiques).

[17] Nicolas Barotte, « L'Allemagne mise au défi » in *Le Figaro* du 14 novembre 2017, p.6.

Le Revue reconnaît la nécessité d'une base industrielle forte « constituée d'une dizaine de grands groupes de taille mondiale et de près de 4000 PME, représentant en 2017 plus de 200.000 emplois en France » (§217). C'est un enjeu de souveraineté. Elle prévoit des politiques de long terme dans les domaines de la recherche, de l'investissement, de soutien à l'exportation, de protection à l'égard des investissements étrangers. (§218)

Tout en reconnaissant que « l'application par les Etats-Unis de leur contrôle des exportations (dont ITAR) contraint fortement notre autonomie d'exportation ». (§220)

III. 2. 5 - La consolidation des cinq fonctions stratégiques.

Les cinq fonctions sont la dissuasion, la protection, la connaissance et l'anticipation, l'intervention et la prévention.

Le Revue rappelle que « la dissuasion nucléaire demeure la clé de voûte de notre stratégie de défense » (§240). On ne comprend pas en revanche en quoi elle « est strictement défensive » (§241) et en quoi « elle contribue, par son existence, à la sécurité de l'Alliance atlantique et à celle de l'Europe » (§242). On s'éloigne dans ce cas des théories élaborées par les généraux Gallois et Poirier sur la dissuasion. Ce dernier dans son ouvrage *La crise des fondements*[18] avait, dans le contexte de l'après guerre froide, mis en garde contre la dérive du concept original de dissuasion nucléaire et les « manipulations théoriques et les jongleries doctrinales qu'illustrent exemplairement le nouveau discours stratégique de l'OTAN et la littérature contemporaine ».[19] Cette dérive était lourde de conséquences pour le général Poirier. En effet « vidé de son sens originel, le concept de dissuasion nucléaire du faible au fort n'implique plus ceux qui lui étaient logiquement corrélés : l'autonomie de décision et consécutivement, la non-intégration de nos forces dans le système militaire otanien ».[20]

Notre outil de dissuasion repose sur les deux composantes existantes, sous-marine et aérienne, qui sont « indissociables et complémentaires ». (§244)

La fonction d'intervention est fortement réaffirmée par la Revue. En effet « elle constitue l'instrument clé de la défense immédiate de la France dans un contexte de rapprochement géographique de la menace » (§264). La France s'est ralliée à cette politique d'intervention lors du sommet de l'OTAN en novembre 1991 à Rome, politique qui a obligé les armées européennes à opérer une véritable révolution militaire. Cette révolution a consisté à abandonner la défense territoriale traditionnelle face à la menace militaire majeure venant du Pacte de Varsovie, au profit d'une défense basée sur la projection des forces. L'autre aspect de la révolution militaire est l'abandon du modèle d'armée à gros bataillons basé sur le service militaire et les réserves pour mettre en place des armées professionnelles.

Le Revue prévoit des hypothèses où la France intervient seule, d'autres où elle contribue à des opérations multinationales ou apporte son appui à la gestion des crises dans le cadre de l'ONU ou de l'UE (§265)

III. 2. 6- Le débat sur le concept de « contrat opérationnel ».

Spécialiste des questions de défense, J-D Merchet, souligne les difficultés qui sont apparues lors de la rédaction de cette *Revue stratégique*. En effet, « un débat agite la communauté de défense en vue de la préparation de la prochaine LPM 2019-2025 : celui des

---

[18] Voir de Lucien Poirier, *La crise des fondements*, Paris, Economica, 1994, 188 p.

[19] Lucien Poirier, op cit, p. 65.

[20] Lucien Poirier, op cit, p.85.

contrats opérationnels, qui fixent ce que les armées doivent pouvoir fournir en vue d'opérations décidées par le pouvoir politique ».[21] Par ailleurs, Alain Barluet, relève que cette Revue stratégique à la différence des Livres blancs précédents « ne se risque pas à chiffrer les contrats opérationnels dévolus à chaque armée - ceux fixés en 2012 ont été largement dépassés ».[22]

La hiérarchie militaire préférerait substituer à la notion de *contrat opérationnel*, celle « d'*ambition opérationnelle* ». La notion de contrat opérationnel n'est pas comprise de la même façon par les politiques et les militaires. Pour les politiques, le contrat opérationnel est l'effort que l'armée doit fournir en permanence mais pour les militaires, il s'agit d'un effort maximum à fournir pendant une période donnée. Le nouveau Chef d'état major des armées, le général François Lecointre l'a explicité lors des universités d'été en parlant d'une « nécessaire modulation de nos engagements », faute de quoi les armées françaises risquent de se retrouver dans la même situation que l'armée britannique après ses interventions en Irak et en Afghanistan. « Les contrats opérationnels fixés en 2013, ont été dépassés de 20 à 30% » selon l'Etat-major des armées. C'est pour cette raison qu'il voudrait que l'on soit plus réaliste dans la prochaine LPM et que l'on prenne en compte la notion d'« ambition opérationnelle ».

IV- La cohérence avec le projet de LPM (2019-2025)

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, il est bien précisé que « la Revue fixe la vision et le cadre stratégique de l'élaboration de la prochaine loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 ».[23] Quant à la LPM, elle fixe les orientations de la politique de défense française pour les sept prochaines années ». Les quatre grandes priorités définies sont :

Permettre aux armées de remplir leurs missions de manière durable et soutenable.

Renouveler les capacités opérationnelles pour répondre aux besoins opérationnels immédiats et aux engagements futurs.

Garantir notre autonomie stratégique et contribuer à la consolidation d'une défense en Europe « et construire ainsi un modèle d'armée complet, capable de jouer un rôle moteur voire fédérateur pour la consolidation de l'Europe de la défense ».

Innover pour faire face aux défis du futur.

Pour atteindre ces priorités, l'effort de défense est fixé à 2% du PIB à l'horizon 2025. L'exposé précise bien : « Par ailleurs, afin de tenir compte du nouveau contexte de menaces, rappelé par la Revue stratégique, et du niveau d'engagement des armées, le président de la République a décidé que l'effort de défense de la France sera progressivement porté à 2 % du produit intérieur brut (PIB) à l'horizon 2025 ».[24]

Le Rapport annexé au projet de loi (pp 65 à 148), décline l'exposé des motifs et reprend la thématique de la Revue stratégique en y faisant référence à plusieurs reprises, notamment dans la première partie intitulée : « Une LPM de renouveau, au service d'une ambition pour la France et pour l'Europe ». C'est le cas pour les menaces et les risques, les nouvelles formes de conflictualité (voir les § 11, 17) et la dégradation du contexte géostratégique (§ 32)

---

[21] J-D Merchet, « Défense : faut-il passer du « contrat » à l'« ambition opérationnelle » ? in Blog Secret Défense, *L'Opinion*, 11 octobre 2017.

[22] Alain Barluet, « Arnaud Danjean : Garder un modèle d'armée complet » in *Le Figaro* du 14-15 octobre 2017, p.9.

[23] Assemblée nationale, Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025, op cit, Exposé des motifs, p.3

[24] Ibidem, p.5

L’ambition d’acquérir une autonomie stratégique à l’horizon 2030, est reprise dans la LPM (§ 34 et 43) sous le terme d’« Ambition 2030 ».

Le deuxième chapitre est consacré aux fonctions stratégiques. Il est bien précisé, que si « la Revue stratégique a conclu à la nécessité de consolider les cinq fonctions stratégiques » (§ 61), « l’Ambition 2030 requiert un rééquilibrage visant à porter l’effort sur les fonctions « connaissance et d’anticipation » et « prévention » (§ 62), afin d’assurer la complémentarité entre autonomie stratégique nationale et européenne. (§ 57)

La Revue stratégique a aussi insisté sur la menace cybernétique. La LPM apporte des réponses concrètes à cette menace (§ 89).

La LPM apporte un élément nouveau que nous ne développerons pas, à savoir les contrats opérationnels et des formats au service de l’« Ambition 2030 » (§ 100 à 147).

Le troisième chapitre est consacré au métier des armes, aux militaires, à la formation, à l’entraînement, à l’équipement, et aux conditions de vie du soldat.

Le quatrième chapitre aborde la question des ressources financières. L‘objectif des 2% du PIB à l’horizon 2025 est réaffirmé (§ 445 à 458).

Le cinquième chapitre, très court, réaffirme le dialogue avec le parlement (§ 484 à 488). Il prévoit un rapport annuel faisant le bilan sur les opérations extérieures et des missions intérieures (§487).

Il est indéniable que le choix de passer par une Revue stratégique a permis de réduire à moins d’une année, à la fois l’exercice de rédaction de la Revue et le vote par le Parlement de la nouvelle Loi de programmation militaire.

On peut se poser la question de l’utilité de cet exercice qui consiste à publier un Livre blanc ou une Revue stratégique. Leur intérêt est d’exposer la politique de défense de la France. C’est par conséquent avant tout un document déclaratoire sur la stratégie française à l’égard des acteurs internationaux. Mais finalement, ce qui compte sur le plan juridique, c’est la LPM qui est votée par le Parlement. En outre, la LPM prévoit les crédits nécessaires pour mettre en place les moyens en matériels et en personnels, afin de réaliser les objectifs et les missions fixées aux armées.

Ce processus consistant à adopter un Livre blanc, puis à voter une LPM n’est pas une obligation. C’est un phénomène relativement récent. Il a commencé avec le LB de 2008 demandé par le président Nicolas Sarkozy. Son successeur, François Hollande a décidé lui aussi d’adopter un LB en 2013, tout comme Emmanuel Macron qui a choisi une Revue stratégique par commodité en 2017 ; Un rituel semble s’être instauré depuis une dizaine d’années, où chaque nouveau président commande un Livre blanc puis fait voter sa LPM pour la durée de son quinquennat et imprimer sa marque. Mais une loi de programmation militaire se suffit en elle-même. Le procédé utilisé auparavant, consistait à exposer la politique de défense dans un document annexé à la LPM.

Est-il judicieux d’exposer dans le détail sa stratégie au monde entier sous prétexte d’information et de transparence ? Certains pays se plient à cet exercice du Livre blanc dont la lecture n’apprend rien sur leur stratégie réelle. L’intérêt du Livre blanc semble être essentiellement à usage interne pour constituer un consensus sur la politique de défense mais il peut être obtenu à moindre coût avec seulement la traditionnelle LPM. On peut se demander si face à l’accélération des crises et de l’évolution de la situation internationale, cet exercice ne risque pas d’être abandonné dans les années à venir.