

LIVRE DU MOIS

Décembre 2025

Sécurité et Défense



Présenté par Lucie Scanière

SOMMAIRE

Introduction

1. Contexte d'écriture

2. Thèses de l'auteur

3. Pistes de réflexion

Bibliographie

INTRODUCTION

Malgré une armée française affaiblie en 1945, la France est parvenue à devenir la troisième puissance nucléaire mondiale en 1973, notamment en termes d'ogives nucléaires détenues. Ce succès contraste avec le « futur empêché » de l'armée conventionnelle, dont les objectifs d'équipement et d'armement fixés par la loi n'ont pas été atteints. Ce décalage conséquent entre les prévisions et la réalité s'explique par les nombreuses contraintes qui pèsent sur la programmation : avancées technologiques, choix politiques, état des finances publiques, conjoncture économique, etc.

C'est dans ce contexte paradoxal que s'inscrit l'ouvrage *Le futur empêché : Une histoire financière de la défense en France (1945-1974)*, qui reconsidère la politique de défense française depuis l'après-guerre jusqu'à la crise économique de 1973-1974, couvrant la Quatrième et les débuts de la Cinquième République. L'analyse se concentre notamment sur le financement des programmes d'armement et le développement du nucléaire en France.

Pour comprendre ces enjeux, l'auteur définit la programmation comme un processus dynamique visant à atteindre des compromis militaro-financiers. Il s'agit d'une négociation constante, arbitrée par le plus haut niveau du pouvoir politique, entre les civils (définissant les besoins) et les militaires (apportant des moyens). Tournée vers le futur, constamment réévaluée et modifiée, cette programmation intervient cependant alors que le futur est déjà en cours.

L'auteur propose ainsi une analyse des négociations complexes entre des acteurs aux logiques souvent contradictoires : militaires, juristes, économistes, financiers et politiques. Il met en lumière le rôle central de trois administrations dans ce processus : le Cema (Chef d'état-major des armées), le SGA (Secrétariat général pour l'administration) et la DMA (Délégation ministérielle pour l'armement).

Cet ouvrage a été écrit par l'historien Fabien Cardoni. Il est chargé d'études historiques au bureau de la recherche de l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) et chercheur rattaché au laboratoire IDHE.S (Institutions et dynamiques historiques de l'économie et de la société) à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Il est spécialiste de l'histoire des finances publiques, de l'histoire militaire et de l'histoire des sciences au XIXe et XXe siècle.

CONTEXTE D'ÉCRITURE

a. En Europe

La période 1945-1974 est marquée par les débuts de la construction européenne, visant à assurer une paix et une prospérité durables. Ces efforts se concrétisent notamment en 1952 par la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), première étape d'une intégration économique. Une planification économique à l'échelle européenne commence à être envisagée dès 1956. Cependant, cette dynamique de coopération connaît des limites, notamment dans le domaine de la défense où plusieurs propositions majeures, comme le plan Plevén en 1950 ou le projet de Communauté européenne de défense (CED) en 1954, échouent.

b. Dans le monde

La période 1945-1974 est profondément marquée par la Guerre Froide, où l'antagonisme entre les États-Unis et l'URSS structure les relations internationales et menace la sécurité européenne, laquelle repose en grande partie sur l'OTAN et sur la dissuasion nucléaire. Sur le plan militaire, cette période est caractérisée par l'évolution des doctrines nucléaires, passant de la doctrine des représailles massives d'Eisenhower (1953) à celle de la riposte graduée de Kennedy (1961). Simultanément, la France, soucieuse de garder sa souveraineté face aux revirements de politique des États-Unis, s'engage dans des programmes militaires coûteux, notamment pour le développement du nucléaire, tout en étant confrontée aux défis financiers des guerres coloniales (guerre d'Indochine et guerre d'Algérie).

c. Cadre financier et économique

Le budget de la Défense passe de 14 à 35 milliards de francs entre 1958 et 1973, alors que la part des dépenses militaires dans le budget de l'État passe de 36% en 1952 à 18% en 1972. La période 1945-1974 en France se divise en deux phases économiques. D'une part, l'Après-Guerre (1945 - 1950) est marquée par une forte inflation et un fort interventionnisme étatique, notamment avec le Plan Monnet, dans un but de reconstruction. D'autre part, pendant les Trente Glorieuses (1950 - 1973), la France connaît une phase de croissance économique exceptionnelle et durable, de quasi plein-emploi, de modernisation industrielle et d'amélioration du niveau de vie, créant un contexte économique favorable à l'engagement de dépenses publiques. Cette période de prospérité prend brutalement fin avec le choc pétrolier de 1973, provoquant une crise économique mondiale.

THESES DE L'AUTEUR

a. a primauté du nucléaire et l'armée "à deux vitesses"

L'auteur analyse en premier lieu le réarmement français "à deux vitesses" pendant la période 1945-1974. La nucléarisation à marche forcée, lancée notamment après l'arrivée du Général de Gaulle à la présidence en 1959, est alors un choix politique fort destiné à affirmer la souveraineté nationale. Le Parlement valide ces investissements par l'adoption successive de trois lois de programme (1960, 1965 et 1971), et ce, malgré de nombreuses réticences internes.

En effet, l'hégémonie nucléaire a été perçue par les militaires, en particulier par l'Armée de Terre, comme une source de marginalisation et de baisse de moral, leurs propres programmes d'armement conventionnels étant constamment sacrifiés ou reportés pour financer la force de frappe nucléaire. L'auteur critique d'ailleurs ce projet, le qualifiant de "péché d'égo" visant davantage à restaurer la fierté nationale post-1940 qu'à répondre à une menace stratégique avérée, remettant ainsi en question sa réelle capacité de dissuasion.

Sur le plan international, la France se heurte à l'incompatibilité de son programme nucléaire avec la programmation de l'OTAN et des États-Unis, menant au retrait de la structure militaire intégrée de l'Alliance en 1966. C'est durant cette période qu'est formulée la doctrine du faible au fort [1]. Ce concept établit qu'un État doté de l'arme nucléaire, même avec une capacité militaire conventionnelle inférieure, peut efficacement dissuader l'agression d'une puissance beaucoup plus forte. Parallèlement, la doctrine française définit l'Arme Nucléaire Tactique (ANT) comme un "ultime avertissement" avant l'utilisation des Forces Nucléaires Stratégiques (FNS). Ces méthodes de dissuasion, encore appliquées aujourd'hui malgré des critiques persistantes, sont au fondement de la programmation militaire de cette période.

Selon Fabien Cardoni, cette orientation stratégique a engendré un coût financier et humain disproportionné, conduisant à l'émergence d'une armée "à deux vitesses" : d'un côté, des Forces Nucléaires Stratégiques (FNS) opérationnelles et modernisées ; de l'autre, des forces conventionnelles souffrant d'abandons de programmes, de retards d'équipement et de réductions d'effectifs. Le "futur" des forces conventionnelles a donc été constamment "empêché" par les arbitrages budgétaires en faveur du nucléaire.

THESES DE L'AUTEUR

b. L'échec de la programmation idéale face aux contraintes et aux acteurs

Malgré l'ambition et la longévité du Gaullisme, l'auteur qualifie la planification militaire de programmation « à tâtons » et « à reculons ». Si De Gaulle a réussi à imposer une centralisation administrative (interarmisation, renforcement du rôle du ministre de la Défense) renforçant l'obéissance des armées, il a cependant rencontré une forte opposition des militaires et des parlementaires, notamment lors de l'adoption des lois de finance.

Afin de rationaliser les dépenses et de structurer les programmes, la méthode 3PB (Planification, Programmation et Préparation du Budget), inspirée du modèle américain, est lancée en 1966 avec l'ambition d'harmoniser les décisions à long terme avec le budget annuel par des calculs coûts-avantages. Malgré une meilleure structuration initiale, cette réforme s'enlise rapidement. Cet échec fut notamment la conséquence de la lourdeur administrative, de la résistance des cadres militaires, de la difficulté d'adaptation au nouveau vocabulaire et de l'échec des plans à moyen et long terme après 1973.

Par ailleurs, des logiques budgétaires divergentes exacerbent les tensions. D'une part, les militaires rejettent l'idée d'indexer le budget de la défense sur la seule richesse nationale (PIB). D'autre part, les économistes considèrent la défense comme un investissement non rentable, ne produisant pas de valeur économique directe. Face à ces désaccords, la direction du Budget exerce une "tactique de containment" (Pierre Cortesse) qui a pour effet de freiner les ambitions des armées.

Ce contexte est encore aggravé par des fautes d'appréciation et des obstacles structurels : sous-estimation des coûts par les militaires [2], sous-estimation de l'inflation par les politiques et utilisation du budget de la Défense par le Ministère des Finances comme variable d'ajustement conjoncturel. L'auteur regrette d'ailleurs que les considérations politiques, industrielles et financières aient primé sur les besoins stratégiques et tactiques, se traduisant par des économies systématiques en faveur du nucléaire, souvent au détriment des programmes élaborés par les états-majors.

THESES DE L'AUTEUR

L'ensemble de ces difficultés se manifeste par des dépassements de coûts considérables (atteignant parfois 300% du budget initial), des retards de livraison et un gaspillage important lié à des erreurs technologiques (avion à décollage vertical, projet Mandragore) ou à l'abandon pur et simple de certains programmes. L'augmentation constante du coût des armements, l'inflation et les réductions budgétaires annuelles (notamment après la crise de Mai 68) ont lourdement pesé. Ces facteurs cumulés ont conduit à une crise profonde de la planification, marquée par un désaccord chronique entre le Ministère des Finances (prônant le budget annuel) et les militaires (souhaitant une planification quinquennale), crise qui culmine avec l'abandon de la troisième loi de programme après la crise pétrolière de 1973.

THESES DE L'AUTEUR

c. Le bilan de la programmation et son évolution après 1973

De 1945 à 1973, la France met en place une planification militaire, marquée par des réussites majeures comme l'accession au rang de troisième puissance spatiale et le développement de sa Force Nucléaire Stratégique (FNS), mais aussi par des échecs et des retards notables dans les armes conventionnelles. La FNS devient la priorité budgétaire, voyant sa part doubler dans le budget de la planification (passant de 20,3 % à 38,2 % entre la première et la deuxième loi de programme). Ce financement se fait souvent au prix d'économies drastiques, notamment une forte diminution des effectifs militaires et la réduction de la durée du service militaire. Malgré les critiques dues au manque de caractère contraignant des lois de programme, la réflexion sur la prévision et le suivi des dépenses progresse durant cette période.

L'année 1973 constitue cependant une année de rupture. Alors que l'entrée en vigueur des trois lois de programme laissait entrevoir un avenir stabilisé pour les armées, la démission de Michel Debré, la guerre du Kippour et la crise économique mondiale qui s'ensuit remettent en cause le principe même de la programmation. Le budget de la Défense perd alors son statut de poste principal de dépenses de l'État, et la programmation est temporairement mise de côté du fait de l'incapacité des prospectivistes à anticiper la crise.

Malgré cela, les lois de programme se sont pérennisées en se transformant en lois de programmation, intégrant l'ensemble des dépenses militaires. Paradoxalement, leur caractère initial non contraignant a assuré leur survie en les transformant en un outil de discours politique, permettant d'afficher une maîtrise des finances publiques sans engagement ferme. Solidement établie, cette pratique gouvernementale s'est généralisée à l'ensemble des finances publiques depuis les années 1990 et a même été constitutionnalisée en 2008. Aujourd'hui, la programmation budgétaire est un instrument visant à maîtriser, voire restreindre, les dépenses publiques pour garantir l'efficacité des dépenses de défense.

PISTES DE REFLEXION

Le futur empêché : Une histoire financière de la défense en France (1945-1974) offre une vue d'ensemble très complète et bien documentée de l'évolution de la programmation française en matière de défense sur la période 1945-1974. Fabien Cardoni ne se contente pas d'une approche purement budgétaire, mais intègre les différents acteurs, leurs stratégies, ainsi que le contexte historique et économique dans son analyse. L'ouvrage témoigne d'une pensée critique développée et d'un travail de recherche approfondi, soutenu par de très nombreuses références.

Cependant, l'analyse gagnerait à être légèrement plus nuancée sur certains aspects, notamment concernant le développement de l'armement nucléaire. Si l'approche critique de Fabien Cardoni est légitime, il apparaît que l'ouvrage pourrait bénéficier d'un développement plus approfondi des arguments en faveur de la possession d'armes nucléaires pour enrichir la démonstration. Certaines notions fondamentales de la doctrine stratégique française, telles que la dissuasion élargie, la doctrine du faible au fort, ou l'autonomie stratégique, sont peu abordées alors qu'elles sont au cœur des enjeux financiers et politiques de la période [3].

Il aurait également été pertinent d'analyser l'investissement à long terme que représente l'arme nucléaire et sa rentabilité potentielle, notamment au regard des économies réalisées sur l'armement conventionnel. De même, F. Cardoni n'aborde pas en conclusion le débat toujours d'actualité sur la suppression de l'arme nucléaire, souvent perçue comme coûteuse et inutile [4].

PISTES DE REFLEXION

L'auteur a également fait le choix de volontairement exclure les industriels de l'armement de ses développements. La prise en compte de leur rôle et de leur influence sur les décisions gouvernementales et parlementaires auraient néanmoins permis d'éclairer davantage le processus de programmation, et ainsi de compléter encore l'analyse. En outre, celle-ci pourrait être renforcée par un bilan final plus clair sur la question de la pluralité d'acteurs : il s'agirait de déterminer si la diversité des acteurs a, concrètement, représenté un avantage ou un désavantage pour la programmation de la défense.

Enfin, malgré un effort certain pour rendre le sujet accessible, la lecture est parfois rendue difficile par l'usage fréquent d'abréviations techniques. De plus, la dispersion de certains sujets traités de façon séquentielle au fil des chapitres nécessite une attention soutenue pour en saisir la cohérence d'ensemble.

BIBLIOGRAPHIE

[1] Héloïse Fayet : « Pour être efficace, la dissuasion nucléaire doit être crédible », 19 avril 2024 :

<https://ihedn.fr/notre-selection/heloise-fayet-pour-etre-efficace-la-dissuasion-nucleaire-doit-etre-credible/>

[2] Jacques Isnard, « Le troisième plan militaire à long terme sera révisé », 3 janvier 1972, Le Monde :

<https://www.proquest.com/hnplemonde/docview/2504132018/755B550B99FE4CF0PQ/1?accountid=13083&sourcetype=Newspapers>

[3] Marcel Duval et Yves Le baut, 1993, « L'arme nucléaire française : pourquoi et comment ? »

[4] Théo Corbucci, « Combien coûte la dissuasion nucléaire française ? », 20 juin 2012, Le Figaro :

<https://www.lefigaro.fr/actualite-france/2012/06/20/01016-20120620ARTFIG00697-combien-coute-la-dissuasion-nucleaire-francaise.php>