

La politique de défense est-elle a-politique ?

Bastien Irondelle

▶ **To cite this version:**

Bastien Irondelle. La politique de défense est-elle a-politique ?. 2007. hal-01066079

HAL Id: hal-01066079

https://sciencespo.hal.science/hal-01066079

Preprint submitted on 19 Sep 2014

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.

CERI

LA POLITIQUE DE DEFENSE EST-ELLE A-POLITIQUE ?

Bastien Irondelle
Chargé de recherche – CERI / Sciences Po

Introduction :

La politique de défense est-elle a-politique ?

Au-delà du goût pour les paradoxes, l'interrogation sur le caractère a-politique de la politique de défense prend tout son sens et sa pertinence, si l'on s'attache à la sphère de la politique électorale entendue comme compétition et lutte pour le pouvoir. Dans le cas français, en effet, la politique de défense en France est marquée par le consensus remarquable qui prévaut concernant sa conduite et ses grandes orientations depuis une trentaine d'années, notamment depuis le ralliement de la gauche à la politique de dissuasion à la fin des années 1970 et particulièrement depuis l'alternance de 1981. Pas un discours officiel, qui ne comporte sa révérence à l'égard du consensus sur la défense, qui n'évoque la nécessité de préserver ou de refonder.

SCIENCES PO

CNRS CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

La politique de défense est ainsi *a priori* la politique où les relations entre la demande électorale, les stratégies des acteurs politiques et l'action publique sont les plus lâches. La politique de défense est-elle donc a-politique ? Les gouvernements de droite et de gauche conduisent-ils des politiques identiques ? Y-a-t il des instruments d'action publique de gauche et de droite ? La dimension électorale y est-elle négligeable ? Le calendrier électoral est-il neutre dans la conduite de la politique de défense ? Le poids des clientèles politiques est-il insignifiant ? Les préférences de l'opinion sont-elles sans effets sur les politiques conduites ? Les stratégies des acteurs politiques sont-elles inexistantes et / ou sans effets sur les choix publics ? Quel rôle tiennent les promesses électorales dans le domaine de la défense ?

A travers ces interrogations, l'objet de cet article est donc d'analyser les interactions entre la conduite et les orientations de la politique de défense et la « *politique électorale* ». La réflexion se situe à trois niveaux de ces interactions. Au niveau le plus général, l'explication du consensus mérite un réexamen attentif en raison de la perte de centralité du nucléaire dans la politique de défense, alors que l'analyse séminale du « jeu du consensus » de Michel Dobry concerne essentiellement la dissuasion nucléaire, et en raison de l'évolution de la configuration institutionnelle avec la multiplication des périodes de cohabitation. Dans cette perspective, on s'intéresse en particulier à la pertinence du clivage droite / gauche dans le cas de la politique de défense. Enfin dans une perspective plus micro, on s'attachera à la dimension proprement « électorale » de la politique de défense : stratégie d'affichages personnels des candidats et construction du leadership en particulier des acteurs de l'exécutif ; promesses électorales et vote sur enjeux ; poids de clientèles politiques que ce soit au niveau national ou local avec le phénomène de Pork Barrel (choix politique en fonction des intérêts de sa circonscription).

Il s'agit donc de présenter une approche synthétique des interactions entre la politique et la politique de défense qui viser notamment à dresser un état des débats académiques sur les différentes dimensions du sujet : partis et politiques publiques, clivages partisans et allocation des ressources, politique de défense et légitimation des acteurs politiques, échéance électorale et cycles politiques ?Afin d'éviter le travers d'une vue « trop aérienne », la démonstration s'appuie empiriquement sur trois cas d'étude : la dissuasion nucléaire, le service militaire et l'armée de métier, les dépenses de défense. Cette communication vise ainsi à dégager les axes possibles d'un programme de recherche sur la sociologie politique de la politique de défense.

I. A LA RECHERCHE DE LA DIMENSION POLITIQUE.

1. La politique comme sphère de la compétition politique.

L'articulation entre les politiques publiques et la politique dans ses différentes dimensions est une question qui prend une importance croissante dans l'agenda de recherche de l'analyse des politiques publiques depuis plusieurs années, fortement imprégné par la question du « retour du politique » (Jobert 1994) ou de ses métamorphoses. Dans un état des lieux sur l'analyse des politiques publiques « à la française », Patrick Hassenteufel et Andy Smith font de cette articulation la base de la « recherche d'un second souffle » (Hassenteufel et Smith 2002). De ce point de vue, on peut distinguer deux problématiques distinctes sur l'articulation politiques publiques / politique.

La première la plus englobante s'attache à la production ou à la transformation du politique, au sens de *polity*, par les politiques publiques. Le débat *policy* / *politics* est ainsi bien au cœur des travaux centrés sur la question de la transformation de l'Etat et de l'action publique (Leca 2004, Chevalier 2004) ou de la redéfinition de la place du politique dans les sociétés complexes (Papadopoulos 1995, Muller 2005) en s'appuyant sur les notions de régulation ou de gouvernance (Commaille et Jobert 1999). Dans cette optique, affirmer que la défense est a-politique constitue une hypothèse évidemment provocatrice au regard de la nature essentiellement politique de la défense, qui est au cœur de la définition des communautés politiques, qu'elle soit saisie dans la dialectique générale de l'ami/ennemi comme catégorie fondatrice de la politique, ou dans le processus historique de formation des entités politiques (guerre, monopolisation des moyens de coercition, impôt, citoyenneté). Dans cette acception, la politique de défense est, sans doute, la politique publique politique par excellence, ses mutations avec la dynamique de l'intégration européenne et la question de la gouvernance devraient être scrutées. Cette entreprise excède l'ambition de l'analyse proposée ici qui se concentre sur la seconde problématique pour saisir l'articulation *policy* / *politics*.

La seconde problématique est plus circonscrite en s'attachant essentiellement à l'influence des facteurs politiques, au sens des phénomènes liés à la compétition pour la conquête et la préservation des positions de pouvoir, sur la conduite des politiques publiques et la formation des choix publics. Cette sphère de la compétition politique est souvent désignée sous le terme de « politique électorale » ou de *politics*. L'acception de la politique retenue comme sphère de la compétition politique pour les postes de pouvoir renvoie principalement à trois éléments : le rôle et la légitimation des acteurs politiques dans et par

les politiques publiques ; la dimension électorale de la politique publique ; la réactivité entre l'opinion publique et les politiques publiques.

2. Comment saisir la dimension politique dans les politiques publiques ?

Cette seconde problématique est celle qui inspire les axes proposés par Patrick Smith et Andy Smith en mettant en exergue l'identification de la « variable politique », la question de la légitimation politique et de la politisation pour renouveler l'analyse des politiques publiques. En s'en inspirant, on peut dégager quelques angles majeurs pour saisir l'articulation entre politique, au sens de la compétition politique, et politiques publiques.

- **la dimension partisane**.

L'impact des partis politiques est d'abord saisi à travers la variable partisane qui met en rapport les choix publics avec la composition partisane du gouvernement. De nombreux travaux ont été menés pour mesurer le poids de la variable partisane dans l'explication des politiques fiscales, des politiques budgétaires, des politiques macro-économiques ou celles liées à la protection sociale, qui se prêtent à la modélisation sur la base d'indicateurs quantifiables, essentiellement les variations du niveau de dépenses ou de personnels (Blais, Blake et Dion 1993, 1996 ; Imbeau, Petry et Lamari 2001 ; Burstein et Linton 2002). Ils ont fait l'objet de critiques sérieuses quant à leur caractère monocausal et à la négligence d'autres facteurs explicatifs, notamment les aspects non quantifiables des politiques publiques et quant à l'absence de corrélation significative entre parti au pouvoir et politiques publiques (Von Beyme 1984 ; Schmidt 1996).

Ces critiques découlent notamment de la méthodologie quantitative qui est à la base de l'ensemble de ces études, et dont on a beau jeu de souligner qu'elle néglige la nécessaire prise en compte des partis politiques en interactions dans la production des politiques publiques. L'adoption d'une démarche qualitative avec l'approfondissement d'études de cas permettrait sans doute de palier ces travers et de compléter utilement les résultats produits par les enquêtes quantitatives.

Une seconde voie, ce que l'on peut appeler la question partisane, consiste à s'intéresser à la vie interne des partis politiques et à leur contribution à la formulation des politiques publiques, soit en tant que force de propositions ou de lieu de formulation d'alternatives, soit en tant qu'instance de socialisation et sélection des responsables politiques et des experts qui vont exercer les responsabilités gouvernementales. A notre connaissance, ce volet a suscité peu de travaux. L'exemple de la défense montre pourtant qu'il y a matière à creuser cette voie.

- **Calendrier électoral et temporalité des politiques publiques**.

Une seconde voie fortement complémentaire de la première comme le montre le récent article d'André Blais s'interroge sur l'existence de cycles électoraux (Blais 2003[1] ; Brouard 2004). La notion de cycle électoral postule que les gouvernements dépensent davantage en période électorale, notamment à l'approche de l'échéance. De nombreux travaux sont venus affiner les résultats sur les conditions du cycle électoral en vertu duquel « *le gouvernement quelque soit sa composition partisane, se comporte différemment selon que la prochaine élection est proche ou lointaine* » (Blais 2003, p. 939 ; Franzese 2002)

Dans une autre perspective, l'analyse des politiques publiques s'est intéressée au rôle des échéances électorales dans la dynamique des réformes politiques, notamment à travers la notion de fenêtre politique. Formalisant la perception commune de « l'état de grâce » comme moment propice à l'introduction de changement important, Keeler notamment accorde une place importante aux mécanismes de mandat (ampleur de la victoire, durée du mandat) pour indexer la taille de la fenêtre de réforme (Keeler 1994). A l'inverse les périodes préélectorales sont souvent des périodes de non-décision sous l'effet de logiques politiques d'évitement de décisions impopulaires ou de risque de sanctions lors du vote (Weaver 1986), mais aussi sous l'effet de logiques administratives d'attente du nouveau pouvoir. Mais l'approche de l'échéance électorale et la probabilité d'une défaite peut aussi conduire le gouvernement à adopter des mesures dans l'urgence (par exemple la confirmation du lancement ou d'une commande d'un programme d'armement).

- **Les acteurs politiques et politiques publiques : entre impact et légitimation**.

Un troisième angle d'analyse de la dimension politique des politiques publiques consiste à (ré)interroger le rôle des acteurs politiques dans la production et la conduite des politiques publiques, alors que l'analyse des politiques publiques tend à étayer la minimisation de la marge de manœuvre des politiques. Il peut se décliner notamment dans deux volets complémentaires, sur lesquels il convient d'insister, compte-tenu de leur pertinence pour la politique de défense : la question classique du contrôle politique des politiques publiques par les élus, que ce soit au niveau national ou local ; la question du rôle et de l'impact des leaders politiques.

Patrick Hassenteufel et Andy Smith soulignent que cette approche peut-être complétée, sans doute supplantée dans leur posture critique de l'introuvable variable

[1] L'article de Blais offre une bonne vue d'ensemble du lien entre politiques publiques et politique en abordant deux problématiques celle du clivage partisan (les gouvernements de gauche dépensent-ils plus ?) et celle du cycle électoral (les gouvernements dépensent-ils plus juste avant les élections ? ») qui composent les deux parties de son développement.

politique que ce soit en termes de partis ou de leader, par une approche centrée sur la légitimation des acteurs politiques par les politiques publiques[2] dans la mesure où « *les politiques publiques peuvent aussi être appréhendées comme une ressource politique permettant d'affirmer une identité politique propre, dans une logique de démarcation vis-à-vis des concurrents politiques* » (Hassenteufel et Smith 2002, p. 68).

- **Opinion(s) publique(s) et politique publiques**.

Enfin une quatrième voie possible consiste à prendre en compte le rôle de l'opinion publique dans les déterminants des politiques publiques et la réactivité des décisions publiques aux préférences collectives (pour une présentation détaillée et stimulante de la problématique de la réactivité Gerslté 2003). La relation entre opinion collective et politique publique peut aller de la contrainte, l'opinion détermine l'action, à l'indifférence, opinion et action sont indépendantes, en passant par la pression, l'opinion influence l'action publique (Caroll et al. 1999), en passant par des scénarios intermédiaires tels que le « consensus permissif », théorisé pour l'intégration européenne ou la « contrainte permissive » dans le domaine de la politique étrangère en France (La Balme 2000)

Dans une optique plus spécifique, la problématique de l'opinion publique amène à s'intéresser à l'existence de clientèles politiques et à leur impact sur les décisions publiques. Au niveau le plus général, une clientèle peut-être formée d'un groupe social, en particulier un groupe professionnel, dont il est avéré ou réputé qu'il a une proximité partisane et un impact électoral suffisamment fort pour orienter l'action publique (par exemple les militaires et la droite). A un second niveau, la clientèle politique peut-être constituée d'une fraction de la population susceptible d'infléchir l'issue du vote dans certaines circonscriptions et par la-même de peser sur les arbitrages ou les annonces de politiques publiques (par exemple les ouvriers des chantiers navals militaires). Enfin au niveau le plus micro des clientèles, on peut s'intéresser aux relations entre politiques et entreprises ou à des relations interpersonnelles qui peuvent rapprocher certaines décisions de politiques publiques d'une gestion néo-patrimoniale des affaires publiques (par exemple les relations entre Dassault et certains acteurs clés de la vie politique). La question du financement des partis politiques par les grands groupes industriels ou les liens personnels entre certains responsables politiques et industriels ne doit pas être négligée même s'il elle s'avère douteuse à valider empiriquement.

[2] Précisions que nous détournons ici l'analyse des auteurs sur politiques publiques et légitimation politique, la problématique de la légitimation ne se limitant pas dans leurs analyses à celle des acteurs politiques. Notre découpage des dimensions possibles de l'articulation policy / politics étant un peu différente, nous nous autorisons ce « kidnapping ».

II. DEPOLITISATION ET CONSENSUS SUR LA DEFENSE.

Avant de tenter de décrypter les logiques politiques du consensus sur la défense, il convient à partir de ces axes de réflexion sur l'articulation générale entre *policy* et *politics* pour se demander comment ces thématiques ont été travaillées ou ignorées dans le cas de la politique de défense, et quels sont les principaux chantiers de recherche dans le domaine de la défense pour prendre en compte l'importance de la politique interne.

1. Politique de défense et politique interne.

En effet, il faut d'abord souligner que la spécificité de la défense, son caractère de Janus, avec une face orientée vers l'extérieur (articulation avec la politique étrangère, état du système international, évolution des menaces et de l'environnement stratégique) et une face orientée vers l'intérieur (choix budgétaires, opinion publique), ont conduit la plupart des recherches sur la formulation de la politique de défense à se concentrer sur sa dimension externe. Alors que la politique interne est ouverte au compromis « *because the stakes are the conflicting values of subnational groups* » la politique de défense est régie par « *a rational determination of the ensemble of means which best supports the agreed national interest in security* » (Snyder 1962, p. 371). Dans cette optique réaliste, faisant écho au modèle normatif, les impératifs de la sécurité et de la défense ne doivent pas être soumis à la politisation et à l'intervention intempestive des parlementaires dans les choix budgétaires (Chittick 1990 ; Art 1985). Ce modèle a fait l'objet de nombreuses critiques qui ont mis l'accent sur les déterminants internes de la politique de défense (pour une présentation synthétique de ces courants Irondelle et Joana 2004). Deux principaux courants de recherche se sont développés au cours des années 1960 et 1970 : l'un porte sur les différentes variantes du complexe-militaro industriel et de ses critiques (Sarkesian 1972, Rosen 1973) ; l'autre sur l'application du paradigme de la politique bureaucratique aux programmes d'armement. Ces deux perspectives ont en commun de s'attacher essentiellement aux interactions au sein du sous-système d'action de la politique de défense : acteurs politiques, acteurs militaires et administratifs. Elles s'accordent pour conclure à la marge de manœuvre faible des responsables politiques, « prisonniers » en matière de défense des jeux bureaucratiques et des jeux d'influence des militaires et des industriels de l'armement[3]. Ces deux problématiques ont également en commun de n'aborder que ponctuellement et marginalement, à la fois dans l'analyse et dans les

[3] Cette minoration a fait l'objet d'une importante réévaluation notamment dans le cas français au profit de la capacité d'action et de décision du politique (Cohen 1994, Gautier 1999, Irondelle 2003).

conclusions, la dimension de la compétition politique dans l'élaboration des décisions et des politiques de défense.

Depuis la fin des années 1980, la prise en compte de la compétition politique dans l'élaboration de la politique de défense américaine a été au cœur de plusieurs recherches importantes autour de deux directions de recherches : l'opinion publique et la dimension électorale.

L'influence de l'opinion publique sur la détermination et l'évolution des dépenses de défense a notamment fait l'objet de plusieurs études qui convergent pour démontrer une réactivité forte entre les mouvements de l'opinion et le niveau des dépenses aux Etats-Unis (Shapiro and Page 1994, Hartley and Russett 1992). Certaines études quantitatives montrent que le soutien de l'opinion publique varie systématiquement et significativement en fonction du niveau passé des dépenses militaires, des changements de priorités budgétaires et des événements internationaux. Wlezien conceptualise la réactivité de l'opinion publique à travers la métaphore du thermostat : si les dépenses de défense s'éloignent en deçà ou au-delà du niveau souhaité par l'opinion, elle réagit en sens inverse en manifestant une demande de freinage ou de reprise dans les années futures (Wlezien 1995 ; 1996). Les études confirment également la perception courante que les gouvernements conservateurs sont plus enclins à augmenter les dépenses de défense que les gouvernements sociaux-démocrates (Eichenberg 1989). Selon Wlezien le contrôle partisan de la Présidence ou du Congrès entre 1973 et 1994 est un facteur déterminant pour le niveau des dépenses. Sur la base de ces résultats des études comparatives apportent des éléments de réponse dans le cas français (Eichenberg et Stoll 1989, 2000). La variable partisane semble peu significative. La présence d'un leader de droite ou d'une majorité parlementaire conservatrice a peu d'impact sur les variations de dépenses militaires quand d'autres variables sont prises en compte, en particulier les transferts financiers entre défense et dépenses sociales et le niveau de déficit budgétaire, qui jouent un rôle plus important.

Dans le domaine de la défense, la politique électorale est en particulier analysée à travers la notion du « *Pork Barell* », soit la détermination des préférences et des votes des élus au Congrès en fonction des intérêts, ici militaires (bases, industries, sous-traitants), de leurs circonscriptions. L'étude de la question du *Pork Barrel* provient notamment de la réfutation des travaux sur le complexe militaro-industriel. Les différentes variantes de cette problématique reposent généralement sur le postulat d'une collusion entre l'élu, l'industriel de la défense et les services du Pentagone, le « *Iron Triangle* ». Or les études sont venues nuancer très sérieusement cette vision. Lindsay et Mayer ont ainsi testé le postulat selon lequel les décisions du Congrès peuvent être attribuées prioritairement à des motivations partisanes ou clientélaires (intérêts de circonscription). Les deux auteurs concluent que si

les considérations électoralistes ne sont pas absentes, elles ne permettent pas d'expliquer à elles seules le comportement du Congrès et ne jouent qu'un rôle subsidiaire. Les décisions s'expliquent davantage par les préférences personnelles des parlementaires sur l'intérêt national que par leurs intérêts paroissiaux (Lindsay 1991 ; Mayer 1991).

Les résultats des rares études menées sur la dimension politique de la politique de défense ne sont donc pas univoques. Si l'opinion publique semble jouer un rôle plus important, que l'on ne le pense traditionnellement, la variable partisane n'apparaît pas significative. Dans cette perspective, l'absence de clivage droite / gauche sur les questions de défense, ainsi que les logiques politiques du consensus sur la défense en France méritent un réexamen attentif.

2. D'un consensus à l'autre :

Il convient d'abord de rappeler que le consensus n'est pas une nécessité intrinsèque de la politique de défense. Si certaines propriétés de la politique de défense concourent au consensus, celui-ci n'a rien d'automatique, comme le rappelle les débats politiques et les clivages partisans très marqués sur les orientations de la politique de défense sous la IVe République ou au début de la Ve République avec la politique de défense du général de Gaulle. La cristallisation du consensus sur la défense, fondé sur la dissuasion nucléaire et la non-intégration dans l'OTAN, la conscription faisant quant à elle l'objet d'un consensus préalable à la période gaulliste. Chacun de ses piliers fait l'objet de débats, y compris la conscription, mais aucun ne devient un enjeu électoral à partir de la fin des années 1970. La conversion progressive de la gauche à la dissuasion nucléaire au cours des années 1970 constitue l'étape principale dans la cristallisation du consensus sur la défense. L'alternance de 1981 et la continuité en matière de défense assumée par François Mitterrand et son gouvernement donne lieu aux rares études concernant la dimension politique de la politique de défense en s'attachant à l'évolution des forces politiques de gauche (Roucaute 1983, Krop 1984, Hanley 1984, Howorth 1984). Les bases de ce consensus sont remises en cause à la fin des années 1980 avec l'évolution du contexte stratégique, la problématique des dividendes de la paix, les difficultés du système de conscription. Or la vaste réforme militaire de 1996, structurée sur le passage à l'armée de métier et la suppression du service militaire a parfaitement illustré cette dissipation des débats idéologiques et des clivages partisans sur la défense. La priorité à la projection des forces dans des opérations extérieures, l'édification de l'Europe de la défense, la réforme néo-managériale (partenariats public-privé, externalisation ; restructuration du secteur industriel autour du couple banalisation /

privatisation) sont l'objet d'un consensus droite / gauche et ne donnent pas lieu à des débats publics controversés. Les arguments ne manquent pas pour expliquer et / ou légitimer cette dépolitisation des questions de défense : impératifs de sécurité nationale, rôle des contraintes internationales, configuration institutionnelle particulière assurant la primauté de l'exécutif, particulièrement en France avec la pratique du « domaine réservé », poids des héritages. On s'attachera ici essentiellement aux facteurs liés à la compétition électorale, même si d'autres logiques sociales, notamment la désidéologisation des questions de défense et en particulier de la place de l'armée pour la gauche, comme la restructuration des élites de la défense autour d'une compétence technocratique et gestionnaire, phénomène particulièrement prononcé au cours des années 1990 sont déterminants.

Les données de la compétition politique nationale jouent un rôle important dans la dynamique du consensus sur la défense. Michel Dobry a bien montré comment la proximité du pouvoir joue un rôle déterminant dans « *le ralliement socialiste* [qui] *a donc représenté une tentative de ne pas faire des forces nucléaires françaises, de leur destin, un enjeu de la compétition politique et d'un éventuel exercice du pouvoir* » (Dobry 1986, p. 52). La proximité du pouvoir et la probabilité d'accès aux responsabilités gouvernementales constituent ainsi un paramètre décisif dans la formation du consensus sur la défense, comme le montre sinon le ralliement du moins la « mise en sourdine » du volet militaire de la doctrine anti-nucléaire des Verts, lors du gouvernement de la gauche plurielle, et a contrario le fait que les principales oppositions aux orientations de la politique de défense proviennent de forces politiques aux marges du jeu gouvernemental (extrême gauche, Front National). Pour comprendre ce phénomène, il faudrait sans doute analyser dans le détail la question de la compétence de l'opinion publique en matière de défense, sous l'angle particulier de celui de la délégation de l'autorité au pouvoir politique, en particulier au Président de la République en matière de défense. Comme le montre l'exemple de la suppression du service militaire où la parole présidentielle est essentielle aussi pour la dynamique de l'opinion publique telle qu'elle est saisie par le sondage d'opinion.

On observe que les prises de parole présidentielles entraînent des inflexions dans les courants d'opinion exprimés par les sondages au sujet de la question de l'armée de métier et de l'avenir du service national. Depuis la fin des années 1970, les options en faveur de la suppression du service national ou militaire ne recueillent jamais plus de 43 % de réponses positives. Lorsqu'il n'est pas fait référence à l'armée de métier, les réponses favorables à la suppression du service n'excèdent 30 % que dans deux exceptions sur 10 sondages analysés[4]. Le 31 mars 1995, dans le cadre de la campagne présidentielle, la SOFRES réalise pour le journal *Le Monde* un sondage sur « Les systèmes idéologiques et l'élection

[4] André Thieblemont, *Les Français et le service national*, op. cit., p. 87-93.

présidentielle ». Il est demandé aux sondés : « *Êtes-vous plutôt d'accord ou plutôt pas d'accord avec les phrases suivantes : d'ici à quelques années il faudrait supprimer le service militaire ?* », 61 % se déclarent plutôt pas d'accord et 33 % plutôt d'accord. Plusieurs hypothèses peuvent expliquer ce revirement de l'opinion qu'il serait délicat de vouloir interpréter à l'aune d'une seule explication. L'essentiel semble cependant résider dans la légitimité aux yeux de l'opinion publique du pouvoir politique à opérer ce choix. L'opinion publique reconnaît au président de la République le droit de décider le passage à l'armée professionnelle. On peut d'ailleurs faire l'hypothèse que cette légitimité à trancher est d'autant plus fortement acceptée par l'opinion que c'est le président de la République en personne qui endosse la décision. Il convient donc d'accorder du crédit à la problématique du légitimisme de l'opinion publique à l'égard de la décision présidentielle dans le domaine de la défense Au lendemain de son intervention télévisée du 22 février, 66 % des personnes interrogées par l'institut CSA déclarent leur intention de voter favorablement à un référendum sur « la suppression du service militaire et son remplacement par une armée de métier »[5] contre 28 %. D'autre part 61 % des sondés par BVA se déclarent favorables à la suppression du service militaire contre 36 % défavorables[6]. Après un net reflux des opinions en faveur de la suppression du service militaire qui deviennent minoritaires (46 %), selon un sondage SOFRES-Sirpa du 21 mai 1995, l'intervention présidentielle du 28 mai entraîne un regain d'opinions favorables pour atteindre de nouveau près de 60 %. Relevons d'ailleurs que le Panel électoral français de 2002 réalisé pour le CEVIPOF révèle que 59 % des répondants estiment négatifs la suppression du service militaire en 2002 (38 % plutôt négatifs et 21 % très négatifs), les scores les plus forts étant d'ailleurs atteints chez les sympathisants de droite et dans l'électorat RPR.

[5] Sondage CSA-LMI du 28 février 1996.
[6] Sondage BVA-Paris Match du 26 février 1994. Le résultat supérieur pour l'intention de vote à un éventuel référendum s'explique essentiellement par la variable partisane : les opinions favorables augmentent chez les électeurs de droite en cas de référendum.

III. COMPETITION POLITIQUE ET POLITIQUE DE DEFENSE

Le consensus sur la défense et la dépolitisation des questions de défense en France au sens de dissipation des clivages partisans, d'absence de forums politique et de faiblesse de formulation d'alternatives politiques, signifie-t-elle que la politique de défense n'est pas concernée par la dimension électorale ?

1. Le statut paradoxal du moment électoral.

Sauf exception, la défense n'est pas un enjeu structurant dans le débat politique, elle est quasiment absente des échéances électorales et n'occupe qu'une place réduite dans la vie des partis politiques. Pourtant l'étude des deux dernières élections présidentielles de 1995 et 2002 conduisent à un résultat paradoxal. Les questions de défense n'occupent qu'une place très réduite, alors que l'issue du vote se révèle avoir des conséquences importantes, voire radicales pour la politique de défense.

En 1995, alors qu'il s'agit des élections devant désigner le successeur d'un Président qui conduit la politique de défense depuis 14 ans et dont les commentateurs s'accordent à dire que son second septennat a retardé l'aggiornamento de la politique de défense après la fin de la guerre froide, la défense n'est pas au cœur de la campagne. « *Des candidats sans défense* », « *Défense de débattre* » les titres de deux articles consacrés aux programmes des candidats en matière de défense, expriment bien l'atonie du débat sur la politique militaire lors de l'élection présidentielle[7]. Ainsi en 1995, les questions de défense sont quasiment absentes des programmes des candidats. Elles ne s'immiscent dans le débat qu'au second tour, sous la forme d'une polémique attendue sur la reprise des essais nucléaires et d'un débat biaisé sur le service national et la professionnalisation des armées. Au fond, le programme des trois candidats s'articule, avec quelques nuances de degré sur les mêmes thématiques : maintien de la dissuasion nucléaire, Jacques Chirac mettant l'accent sur la modernisation des forces nucléaires stratégiques ; construction d'une défense européenne ; rénovation du service national avec l'extension des formes civiles, Jacques Chirac se montrant plus résolu sur la professionnalisation des forces armées. Le constat rappelé par Jacques Gerstlé sur la politique internationale, s'appliquerait donc à la politique de défense : « *au total, on a pu souligner à quel point le volet international de ces différents*

[7] Jacques Isnard, « Des candidats sans défense », *Le Monde*, 8 avril 1995 ; Alexandra Schwartzbrod, « *Défense de débattre* », *Libération*, 24 avril 1995.

projets était peu discriminant pour l'électeur, comme le titrait Libération avec "Une diplomatie pour trois" »[8].

Lors de l'élection de 2002, nous avons montré qu'en dépit des enjeux importants auxquels l'institution militaire et la politique de défense faisaient face, les questions de défense n'avaient guère pesé ou même été présentes pendant la campagne électorale. Il est vrai que la période de cohabitation longue 1997-2002, ainsi que le fait que les grands choix avaient été tranchés en 1996, tendaient à neutraliser les débats entre les deux principaux candidats, le Président et le Premier ministre sortants (Irondelle 2002). Or dans les deux cas, l'issue du vote et l'élection du candidat Chirac plutôt que le candidat de gauche, Lionel Jospin (ou en 1995 de son concurrent à droite Edouard Balladur) conduit à des évolutions importantes pour la défense : réforme radicale de la défense en 1996 avec notamment le passage à l'armée de métier ; reprise à la hausse des crédits de défense par rapport à la loi de programmation militaire 2003-2008 prévue par le gouvernement Jospin.

2. Le clivage droite / gauche : retour sur une évidence ?

La prégnance du consensus sur la défense, l'absence de formulation d'une politique alternative par les partis de gauche ou de droite qui soit identifiable impliquent-elles que le clivage droite / gauche ne joue aucun rôle en matière de défense.

Il convient d'être plus nuancé si l'on est attentif aux effets de légitimation et d'identification politique des questions de défense. La prise en compte de la différence de pratique gouvernementale en fonction de la coloration politique du gouvernement ne capture par toutes les significations du clivage droite / gauche même si elles sont importantes. Ainsi l'analyse des choix budgétaires en fonction de la coloration du gouvernement ne saurait suffire. En France entre 1991, date de l'inflexion à la baisse des crédits de défense et 2002, tous les gouvernements quelle que soit leur couleur politique procèdent à une réduction des crédits de défense, plus ou moins prononcée, la droite se montrant malgré tout plus généreuse, alors que l'essentiel des réductions se jouent aussi dans des équilibres bureaucratiques, en faveur de la Direction du budget, plus que dans des choix partisans. En revanche, si l'on tient compte des stratégies d'affichage politique, le clivage droite / gauche est beaucoup plus opérant. De façon symptomatique, depuis 1981 chaque nouveau gouvernement de droite lance une loi de programmation militaire (Chirac 1986 ; Balladur 1993 ; Juppé 1995 ; Raffarin 2002). Autre indicateur, en 1997, le gouvernement Jospin ne

[8] Jacques Gerstlé, « La dynamique sélective d'une campagne décisive » dans Pascal Perrineau et Colette Ysmal (dir.), *Le vote de crise*, op. cit., p. 39.

prépare pas une nouvelle loi de programmation, mais fait de la réduction des crédits de défense, pour financer les emplois jeunes, un important argument de légitimation de son action et de son orientation politique. Il faudrait sans doute distinguer ici deux périodes 1991-1996 où la couleur politique pèse peu dans la détermination du budget en raison des contraintes économiques et de l'échéance de l'UEM et la période 1997 à aujourd'hui où l'orientation partisane gauche puis droite joue un rôle plus significatif, que semble confirmer la relance des crédits de défense par le gouvernement Raffarin. Alexandre Siné a remarquablement démontré cette dimensions dans le cas de la défense dans son analyse de ce qu'il appelle les « budgets emblématiques » (Siné 2006).

De même les effets de légitimation sont essentiels pour les candidats à l'élection présidentielle. La défense occupe, en effet, une place importante dans le dispositif symbolique de l'image du présidentiable homme d'Etat. Mais ici aussi l'effet du clivage gauche / droite se fait ressentir dans la mesure où la structure des attentes à l'égard d'un candidat diffère selon son origine partisane ou idéologique (les mêmes comportements, qualités ne sont pas attendus d'un candidat « socialiste » et d'un « candidat » gaulliste). Jospin contre reprise des essais et affirmation de la conscription comme principe républicain. Jacques Chirac lors de la réforme de 1996 conduit une entreprise de captation de l'héritage gaulliste dans le contexte d'une prise de rôle présidentiel délicate, la référence incantatoire à l'ouvrage *Vers l'armée de métier*, étant au cœur de cette stratégie symbolique. Ainsi les choix de défense effectués par le Premier ministre Edouard Balladur entre 1993 et 1995, notamment la rédaction d'un Livre blanc sur la défense ou le vote d'une loi de programmation militaire très ambitieuse sur le plan financier participent à une entreprise de construction du présidentiable-homme d'Etat.

La dimension politique de la politique de défense est ainsi essentielle sous l'angle du processus de légitimation des candidats à l'élection présidentielle. Sans doute cette conclusion mériterait d'être explorée dans le cas de la politique locale dans les circonscriptions « militaires » où les rapports avec les responsables militaires, les positions dans le jeu politique national de la politique de défense (expert de son parti, porte-parole, responsable de ce secteur ; appartenance à des commissions parlementaires spécialisées et responsabilités éventuelles) peuvent être de puissants ressorts de légitimation des élus locaux.

3. Stratégies des acteurs politiques et compétition politique.

Les questions de défense n'apparaissent pas lors des élections présidentielles se prêter à la mise en œuvre de stratégies électorales. En effet, comme la politique internationale, les questions de défense apparaissent au plus bas dans la hiérarchie des priorités des électeurs, loin derrière l'emploi, l'éducation, la protection sociale ou la sécurité. Dès lors elle ne se prêtent guère à un vote sur enjeux. Isoler le facteur de l'enjeu, dans le choix électoral, n'est pas aisé[9]. Néanmoins des résultats ont pu être établis sur l'élection présidentielle de 1995 qui montrent que « *les thèmes les plus éloignés des préoccupations des électeurs sont, classiquement, ceux qui ont trait aux relations internationales (construction européenne, place de la France dans le monde)* ». Les seuls candidats, pour lesquels l'importance attachée à un enjeu, a un pouvoir prédictif sont Jean-Marie Le Pen sur l'immigration et Dominique Voynet sur l'environnement. Cette enquête confirme que les enjeux liés à la défense et à la politique internationale n'occupent pas une place déterminante dans le choix électoral en général, et dans le cas de l'élection présidentielle de 1995 en particulier (Chiche et Mayer 1997). L'essentiel pour le candidat éligible à l'élection présidentielle est de demeurer sur le terrain de la défense et de la politique internationale un « *animal qui évite les gaffes* ». En effet, de façon générale, les questions internationales et de défense sont abordées par les candidats à l'élection présidentielle et leurs états-majors sous le prisme de l'aversion pour le risque : il y a davantage à perdre qu'à gagner sur ce terrain. L'aversion au risque favorise le *statu-quo*. D'où des prises de positions qui s'effectuent soit sur des enjeux consensuels (la paix dans le monde, la construction d'une Europe forte sur le plan international, le rôle international de la France), soit dans une logique prudente, marquée par l'euphémisation des clivages (réduction du service national, diversification de ses formes d'exécution, avis des experts sur la reprise des essais nucléaires). La stratégie d'euphémisation des préférences est particulièrement marquées dans le cas de Jacques Chirac sur la question de l'armée de métier et de la suppression du service national (Irondelle 2003).

Le jeu du consensus, le mode de suffrage et la configuration institutionnelle de la politique de défense participent à l'individualisation des stratégies électorales et des stratégies de légitimation des candidats à l'élection présidentielle dans le domaine de la

[9] Pour qu'un problème social ou une proposition d'un candidat devienne un enjeu politique, il faut que les électeurs aient une opinion sur le problème, que leurs opinions soient nettement tranchées et qu'ils soient en mesure de les affecter à différents candidats (Tiberj 2002 ; Bréchon 2002).

défense. Cette individualisation des stratégies politiques est également manifeste si l'on considère les Parlementaires. Cette situation est particulièrement marquée durant la première moitié des années 1990, lorsque pour l'essentiel des clivages sur les questions de défense n'étaient pas des débats inter-partisans, mais des débats intra-partisans. Dans le cas de la dissuasion nucléaire, les partis de droite ne parviennent pas à stabiliser et à harmoniser les positions de leurs membres sur l'évolution de la doctrine (avec notamment des partisans d'une doctrine fondée sur la frappe de précision et une stratégie d'emploi) et le format des composantes nucléaires (faut-il abandonner une composante et laquelle ?). Le Parti Socialiste dont les leaders prennent rarement position sur les questions nucléaires présente une homogénéité plus grande autour des positions du Président Mitterrand sur la préservation de la doctrine nucléaire. Mais ce sont surtout sur les questions du passage à l'armée de métier et de l'avenir du service national, et sur celles de l'effort de défense et des dividendes de la paix que les clivages intra-partisans sont les plus marqués et communs aux partis de droite, comme de gauche (Gautier 1996 et 1997).

Dans cette perspective parlementaire, l'analyse des votes, en particulier sur les questions budgétaires, mériterait une analyse détaillée pour tester l'hypothèse des motivations partisanes ou celles liés à la « militarisation » de la circonscription. De même, les logiques d'inscription des députés membres de la Commission de la défense du Sénat et de l'Assemblée ainsi que les logiques de sélection des rapporteurs sur les différents volets du budget de la défense. Les rares éléments disponibles montrent que cette dimension électorale, liée aux circonscriptions, mériterait une étude approfondie**.** Il apparaît, en effet, que dans les décisions de restructurations militaires et industrielles, s'il n'est jamais ne seul facteur ni même toujours le plus déterminant, l'impact électoral des choix pour les fermetures ou les réductions de sites s'auraient être négligé.

EPILOGUE. 2007 : que tout change pour que rien ne change ?

Alors que l'on pouvait s'attendre à ce qu'un changement de génération chez les candidats à l'élection présidentielle, alors que la défense est soumis à des transformations majeures (évolution du contexte stratégique, Europe de la défense, régime de croisière de l'armée professionnelle, impasses financières…), le consensus de statu-quo et le souci de ne pas prendre de positions qui soit engagerait trop l'avenir post-électoral soit gagerait le succès électoral en affaiblissant la crédibilité du candidat écrase tout débat sur l'avenir de la politique de défense au moment d'élire le chef des Armées. C'est la logique de l'adage « on ne gagne pas une élection sur la politique étrangère et la défense mais on peut l'y perdre »

qui règle les comportements des candidats et des partis. La politique internationale et de défense a d'ailleurs été l'un des principaux angles d'attaque dans « le procès en incompétence présidentielle » fait à Ségolène Royal d'abord dans la campagne interne puis dans la campagne électorale.

Références bibliographiques :

- BARTELS L. (1991), « Constituency Opinion and Congressional Policy Making: The Reagan Defense Build up », *The American Political Science Review,* vol. 85, n°2, p. 457-474.
- BLAIS A ., BLAKE D. et DION S. (1993), « Do Parties Make a Difference ? Parties and the Size of Government in Liberal Democraties », *American Journal of Political Science*, vol. 37, n° 1, p. 40-62.
- BLAIS A ., BLAKE D. et DION S. (1996), « Do Parties Make a Difference ? A Reappraisal », *American Journal of Political Science*, vol. 40, n° 2, p. 514-520.
- BRECHON P. (2002), « Enjeux (Vote sur) » dans Dominique Reynié et Pascal Perrineau (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF.
- BURSTEIN P. et LINTON A. (2002), « The Impact of Political Parties, Interest Groups, and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns », *Social Forces,* vol. 81, n°2, p. 380-408.
- BROUARD S. (2004), « Economie Politique » dans Laurie Boussaguet et al., *Dictionnaire des Politiques Publiques,* Paris, Presses de Sciences Po, p. 159-166.
- CAROLL J. et al. (1999), *Public Opinion*, Boulder, Westview Press
- CHICHE J. et MAYER N. (1997) « Les enjeux de l'élection » dans Daniel Boy et Nonna Mayer (dir.)*, L'électeur a ses raisons*, Paris, Presses de Sciences Po.
- CHITTICK W. (1988), « The Politicization of Security Policy », *Journal of Politics*, vol. 50, February, p. 1806191.
- DOBRY M. (1986), « Le jeu du consensus », *Pouvoirs*, 38, p. 47-66.
- EICHENBERG R. (1989), *Public Opinion And National Security In Western Europe: Consensus Lost?*, Ithaca, Cornell University Press.
- EICHENBERG R. et STOLL R. (1989), « Straightjacket: Public Support for Defense Spending in Four Western Democracies » papier présenté à l'Annual Meeting of the American Political Science Association.

- EICHENBERG R. et STOLL R. (2000), « Representing Defense : Democratic Control of the Defense Budget in the United States and Europe » papier présenté à la International Studies Association, los Angeles, California.
- FRANZESE R. (2002), « Electoral and Partisan Cycles in Economic Policies and Outcomes », *Annual Review of Political Science*, vol. 5, p. 369-421.
- GAUTIER L. (1997), « La conscription prorogée 1990-1995 », *Athéna*, 1er semestre, p. 117-137.
- GAUTIER L. (1996), « Les dividendes de la paix », *Athéna*, 2e semestre, p. 265-290.
- GAUTIER L. (1999), *Mitterrand et son armée. 1990-1995*, Paris, Grasset.
- GERSTLE J. (2003), « La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 6, p. 859-885.
- HARTLEY T. et RUSSETT B. (1992), « Public Opinion and the Common Defense : Who Governs Military Spending in the United States ? », *The American Politilical Science Review,* vol. 86, n° 4, p. 905-915.
- HASSENTEUFEL P. et SMITH A. (2002), « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques 'à la française' », *Revue Française de Science Politique*, vol. 52, n° 1, p. 53-73.
- IMBEAU L., PETRY F. et LAMARY M. (2001), « Left-right party ideology and government policies : A meta-analysis », *European Journal of Political Research*, vol. 40, p. 1-29.
- JOBERT, B. (1994), « Le retour du politique » dans Bruno Jobert (dir.), *Le Tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, p. 9-20.
- JOXE, P. (1998), « Témoignages et interventions » dans Samy Cohen (dir.), *Mitterrand et la sortie de la guerre froide*, Paris, PUF, 1998, p. 426-429.
- KEELER J.(J1994), *Réformer : les conditions du changement politique*, Paris, PUF.
- LECA J. (2004), « Etat » dans Laurie Boussaguet et al., *Dictionnaire des Politiques Publiques,* Paris, Presses de Sciences Po, p. 180-190.
- LINDSAY J. (1991), *Congress and Nuclear Weapons*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- MAYER K. (1991), *The Political Economy of Defense Contracting*, New Haven, Harvard University Press.
- RISSE-KAPPEN T. (1991), « Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies », *World Politics,* vol. 43, p. 479-512.

- ROSEN S. (dir.) (1973), *Testing the Theory of the Military-Industrial Complex*, Lexington, Lexington Books.
- RUBIN I. (1993), « Reinventing the Pentagon : The Political Economy of Post-Cold War Defense », *Public Administration Review*, vol. 53, n°6, p. 570-577.
- SARKESIAN S. (dir.) (1972), *The military-industrial complex. A Reassessment*, Berverly Hills, Sage.
- SCHMIDT M. G. (1996), « When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy », *European Journal of Political Research*, vol. 30, n°3, p. 155-183.
- SHAPIRO R. et PAGE B. (1994), « Foreign Policy and Public Opinion » dans David A. Deese (dir.), *The New Politics of American Foreign Policy*, New York, St Martin's Press.
- SHAPIRO R. et PAGE B. (1992), The Rational Public: Fifty Years of Trends in American Policy Preferences., Chicago, University of chicago Press.
- SINE A. (2006), *L'ordre budgétaire. Economie politique des dépenses de l'Etat*, Paris, Economica.
- SNYDER G. (1962), "The Politics of National Defense : A Review", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 6, december, p. 368-373.
- TIBERJ V. (2002), *Le choix d'un Président : les modes d'évaluation des électeurs français (1995) et américains (1996),* Thèse pour le doctorat en science politique, IEP de Paris.
- VON BEYME K. (1984), « Do Parties Matter? The Impact of Parties on the Key Decisions in the Political System », *World Politics,* vol. 19, n°4,p. 5-29.
- WEAVER K. (1986), « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, vol. 6,.
- WLEIZEN C. (1995), « The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending», *American Journal of Political Science*, vol. 39, p. 981-1000.
- WLEIZEN C. (1999), « Dynamics of Representation: The Case of US Spending on Defense », *British Journal of Political Science*, vol. 26, p. 81-103.