

# **Sécurité et défense dans la présidentielle 2017**

par Bertrand PAUVERT

*Maître de conférences de droit public (HDR)  
à l'Université de Haute-Alsace,  
Directeur du CERDACC (EA 3992)*

Quiconque se penche sur le mandat de François Hollande relèvera l'un des paradoxes l'ayant marqué. Portée par un discours de changement, de rupture avec le style de son prédécesseur, le quinquennat de François Hollande aura été marqué par des enjeux de sécurité et de défense aussi bien intérieurs qu'extérieurs, lesquels n'avaient pas été réellement envisagés dans les grands échanges politiques que la campagne électorale occasionna<sup>1</sup>.

Dès son commencement, la présidence de François Hollande sera marquée par l'importance des Armes, d'abord dans l'essor des opérations militaires extérieures, puis par le terrorisme intérieur ; cela, jusqu'à ce que ces deux courants se rencontrent dans l'intervention durable des forces armées pour protéger la population sur le territoire national lui-même<sup>2</sup>. Dès le début du mandat, en 2013, les troupes françaises furent envoyées au Mali afin d'y lutter contre les bandes militaro-islamistes, quand ensuite les attentats islamistes frappèrent continuellement la France sur son territoire, les plus meurtriers à ce jour en 2015 et 2016.

Cette période aura ainsi opéré une sorte de retournement du monde, faisant

---

1. « *Les questions de défense et de sécurité sont loin d'être la préoccupation principale de nos candidats et de nos concitoyens* », relevait une lettre d'information spécialisée dans les questions de Défense ; *La lettre de Défense et république*, 2012, n° 39. D'ailleurs une proposition ressortait consensuellement des engagements de tous les candidats : celle d'opérer le retrait des troupes françaises du borbier afghan ; pour le reste, les programmes se montraient globalement bien éloignés des préoccupations de sécurité et de défense.

2. Il est d'ailleurs surprenant de voir à quel point la situation est rapidement entrée dans l'ordre de la normalité. La sécurité collective des Français dépend aujourd'hui de la présence de militaires en armes circulant dans les rues et les protégeant d'un ennemi intérieur, pour partie invisible, logé sur le territoire au milieu de tous ; cette situation qu'il était légitime de penser réservée aux territoires occupés ou aux rues de Derry ou Belfast est celle désormais quotidienne de la France, sans que sa fin ne soit réellement envisagée.

prendre à chacun conscience de la vanité de la vie et de la possibilité de la mort au cœur du quotidien. Il importe d'ailleurs de relever que ces attentats firent de plus nombreuses victimes françaises que la totalité des militaires tombés au combat lors des opérations extérieures menées depuis la fin des événements d'Afrique du nord<sup>3</sup>. Cette situation rend les Français plus attentifs que jamais aux enjeux de sécurité<sup>4</sup> et les enquêtes d'opinion réalisées à l'occasion des échéances électorales de 2017 attestent de l'importance des enjeux de sécurité, ceux-ci étant régulièrement mis en avant parmi les sujets de préoccupation les plus importants de la population. Thématique à laquelle il convient d'ajouter celle des « enjeux culturels », tant il est vrai que le terrorisme meurtrier touchant la France est quasi exclusivement le fait d'auteurs se revendiquant de l'Islam<sup>5</sup>.

Au regard de ces éléments et compte-tenu de la persistance des menaces intérieures et extérieures pesant sur la France, nulle surprise à ce que les enjeux de sécurité et de défense aient été au cœur des enjeux électoraux du printemps 2017. D'ailleurs, quelques semaines avant ces élections, un observateur averti relevait que « *l'élection présidentielle de 2017 se situe à un tournant historique des politiques de défense et de sécurité nationale* »<sup>6</sup>. Les enjeux étaient en effet multiples et cruciaux, qu'il s'agisse des choix stratégiques à effectuer en matière de sécurité nationale<sup>7</sup>, de la question des alliances à l'heure d'un regain de l'isolationnisme américain ou du renouveau de la puissance russe, de la détermination des exigences opérationnelles fixées à nos armées<sup>8</sup>, toutes ces questions s'exprimant sous la férule d'un environnement budgétaire toujours plus contraint ; ces choix s'inscrivant sous le regard de la nation, puisque les enjeux de sécurité et de défense affectent le corps social tout entier.

Toutes ces raisons justifient d'envisager plus en détail la manière dont les enjeux de sécurité et de défense furent pris en compte à l'occasion des échéances électorales du printemps 2017. Deux écueils méthodologiques devaient préalablement se voir circonscrits, celui des contours du sujet d'abord, celui des outils à utiliser ensuite. Le point le plus difficile est

---

3. De 2012 à 2017, les attentats islamistes ont causé la mort en France d'environ 250 personnes et les blessures d'un millier d'autres, quand 650 soldats sont tombés au cours des multiples opérations extérieures des armées françaises depuis 1962 (toutes causes confondues, donc y compris les accidents, maladies et suicides).

4. Sous cet angle, la naissance et l'essor d'une société savante consacrée aux enjeux de sécurité et de défense en est certainement une manifestation explicite et claire.

5. De manière simplifiée, il pourrait être possible de relever que si tous les musulmans ne sont pas des terroristes meurtriers, en revanche la quasi-totalité des terroristes meurtriers en France sont musulmans ; cela ayant pour effet de rendre les Français, dans leur ensemble, assez rétifs aux revendications culturelles liées à l'expression d'un Islam jugé radical ou politique.

6. Tristan Lecoq, « Les chantiers de la défense en 2017 », in *La défense et la sécurité nationale dans les programmes présidentiels, Les Cahiers de la Revue Défense Nationale*, 2017, p. 7.

7. Il s'agit finalement, derrière ce vocable, ni plus ni moins, que de déterminer l'ennemi.

8. En fonction des objectifs assignés aux armées, il appartiendra aux états-majors de déterminer la taille et les moyens des forces afin de les atteindre.

assurément celui des contours du sujet, tant il est vrai que les notions de sécurité et de défense apparaissent éminemment plastiques, à l'instar du concept de sécurité nationale dont on sait qu'il a pour objet « *d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter* »<sup>9</sup>. Au regard d'une telle définition, toute politique publique peut donc être envisagée comme entrant dans le champ des politiques de sécurité et de défense ! Pour cette étude, les notions de sécurité et de défense seront envisagées sous l'angle des seules questions de sécurité et de défense entendues au sens strict, sans y faire rentrer les propositions tenant au domaine de la justice (et forcément liées aux questions de sécurité intérieure) ou des affaires internationales (alors même que celles-ci sont en corrélation avec les enjeux de défense et de sécurité extérieure).

Il convenait ensuite de cerner les outils à utiliser. Les programmes des neuf candidats constituent évidemment la première source d'information<sup>10</sup> ; ils se sont vus précisés, en tant que de besoin, par les livres exposant leurs positions<sup>11</sup> et les entretiens réalisés lorsqu'ils portèrent spécifiquement sur les enjeux de sécurité et de défense (qu'ils soient avec les candidats eux-mêmes ou leurs proches). L'étude des enjeux de sécurité et de défense a été prolongée jusqu'aux élections législatives, tant il est vrai que ce sont celles-ci qui déterminent réellement la marge de manœuvre et la portée du pouvoir présidentiel. Enfin, la séquence électorale du printemps ne clôt pas la question de la prise en compte des enjeux de sécurité et de défense dans la présidentielle, puisqu'il convenait de se pencher sur le budget pour 2018, afin de vérifier la manière dont le chef de l'État, le Gouvernement et la majorité parlementaire reprirent ou pas les promesses et engagements pris.

Si la professionnalisation de nos armées conduit inexorablement à ce que les multiples engagements extérieurs de nos troupes ne soient pas ressentis comme essentiels par la population, il est tout aussi incontestable que le feu

---

9. Art. L. 1111-1 du code de la défense ; l'article précisant d'ailleurs ensuite que « *l'ensemble des politiques publiques concourt à la sécurité nationale* ».

10. Sites officiels de Nathalie Arthaud (ci-après NA : [www.nathalie-arthaud.info/nos-positions](http://www.nathalie-arthaud.info/nos-positions)), François Asselineau (ci-après FA : [www.upr.fr/programme-elections-presidentielles-france](http://www.upr.fr/programme-elections-presidentielles-france)), Jacques Cheminade (ci-après JC : [www.jacquescheminade.fr/-Projet-2017](http://www.jacquescheminade.fr/-Projet-2017)), Nicolas Dupont-Aignan (ci-après NDA : [www.nda-2017.fr](http://www.nda-2017.fr)), François Fillon (ci-après FF : [www.fillon2017.fr](http://www.fillon2017.fr)), Benoît Hamon ([www.benoithamon2017](http://www.benoithamon2017)) ; Jean Lassalle (ci-après JL : [www.jeanlassalle2017.fr](http://www.jeanlassalle2017.fr)) ; Marine Le Pen (ci-après MLP : [www.marine2017.fr](http://www.marine2017.fr)), Emmanuel Macron (ci-après EM : [www.en-marche.fr/emmanuel-macron](http://www.en-marche.fr/emmanuel-macron)), Jean-Luc Mélenchon (ci-après JLM : [www.jlm2017.fr](http://www.jlm2017.fr)), Philippe Poutou (ci-après PP : [www.poutou2017.org](http://www.poutou2017.org)).

11. Jacques Cheminade, *Ce qu'un président doit faire*, L'Harmattan, 2017, *La France avec les yeux du futur*, L'Harmattan, 2017 ; Nicolas Dupont-Aignan, *Mon agenda de président : 100 jours pour tout changer*, Librio, 2017 ; François Fillon, *Vaincre le totalitarisme islamique*, Albin Michel, 2016 ; Benoît Hamon, *Pour la génération qui vient*, Equateurs, 2017 ; Jean Lassalle, *Un berger à l'Élysée*, La Différence, 2016 ; Emmanuel Macron, *Révolution*, XO éd., 2016 ; Jean-Luc Mélenchon, *L'avenir en commun*, Seuil, 2016.

terroriste au cœur de nos rues et la crainte de nouvelles attaques font de l'enjeu sécuritaire une question de premier ordre pour les Français. Cette préoccupation conduisait sans surprise à une consécration des enjeux de sécurité et de défense dans les programmes des candidats à la magistrature suprême (I). Pour autant, le déroulement de la campagne devait curieusement se caractériser par l'éviction de ces enjeux (II).

## I. La consécration des enjeux de sécurité et de défense

La lecture des programmes et intentions des candidats à la magistrature suprême révèle le retournement des conceptions de la classe politique. Si, naguère, la sécurité pouvait se voir vue comme un enjeu de « droite », il est désormais acquis que cet enjeu dépasse les clivages et que, de la droite à gauche de la classe politique française, le droit à la sécurité se voit plébiscité comme un élément structurant du discours (A). Conséquence de ce mouvement, les programmes présentés tendent à valoriser une vision globale des enjeux de défense (B).

### A. Un plébiscite du droit à la sécurité

Il est bien loin le temps où droite et gauche s'opposaient virilement à propos de sécurité ; ce début des années 1980 qui vit la sécurité entrer de plain-pied dans le débat politique avec sa reconnaissance législative dans le cadre de la fameuse loi « Sécurité & Liberté ». La lecture des programmes de 2017 atteste que la sécurité est un thème désormais pris en compte à gauche, quand il reste celui de prédilection des candidats de droite ; les candidats plus modestes, hors partis ou se réclamant d'idéologies plus radicales peinant à réellement exprimer une opinion réellement divergente en la matière.

En 1981, le Garde des sceaux d'alors, Alain Peyrefitte et Pierre Mauroy encore pour quelques semaines dans l'opposition se combattaient sans concession dans les travées du palais Bourbon ; à l'affirmation du Garde selon laquelle « *La sécurité est la première des libertés* », le chef socialiste répondait : « *La droite dit : "la première liberté, c'est la sécurité." Nous disons au contraire : "la première sécurité, c'est la liberté"* ». Ce temps est bien loin et si naguère la gauche française se fit parfois taxer d'angélisme quant aux questions de sécurité, cette position n'est plus de mise aujourd'hui. Le tournant fut officialisé par Lionel Jospin lors de son fameux discours de Villepinte<sup>12</sup> et les candidats de gauche s'inscrivent encore dans cette

---

12. Lionel Jospin, dans son discours de Villepinte du 25 octobre 1997, prononcé lors du colloque « Des villes sûres pour des citoyens libres », affirmait qu'un « *citoyen dont la sécurité n'est pas assurée ne peut exercer son droit à la liberté. Le principe républicain de l'égalité entre les citoyens ne peut ignorer ce droit à la sécurité. Tout citoyen, toute personne, vivant sur le territoire de la République ont droit à la sécurité. Il ne peut y avoir des quartiers sûrs et des zones de non-droit* ». Il est à noter qu'il s'était déjà inscrit dans cette veine à l'occasion de son discours de politique générale, prononcé devant l'Assemblée nationale, le 19 juin 1997 : « *Toute personne vivant sur le territoire de la République a droit à la sécurité.*

perspective ; la sécurité est un thème que la gauche prend désormais en compte. La lecture du programme des candidats de gauche, Benoît Hamon, Emmanuel Macron et Jean-Luc Mélenchon atteste de leur alignement sur la sécurité « valeur de gauche ». Si ces candidats demandent certes une évaluation du dispositif de lutte contre le terrorisme<sup>13</sup>, c'est afin de vérifier son efficacité et non dans la perspective d'abaisser la garde ; de la même manière, tous appellent de leurs vœux un renforcement ou une rénovation des dispositifs de renseignement afin de lutter contre le terrorisme<sup>14</sup>. Fort logiquement, ces trois candidats appellent également à la hausse des effectifs des forces de sécurité intérieure<sup>15</sup>. Du côté de la gauche radicale, se constate également l'absence de toute remise en cause globale du caractère cardinal des enjeux de sécurité. Si, sans surprise, ces candidats contestent la pérennité de l'état d'urgence<sup>16</sup>, il est à noter que leur discours ne remet pas en cause l'idée de favoriser la sécurité. Sans parler d'une conversion, à tout le moins serait-il possible de considérer que ces candidats radicaux préfèrent passer sous silence toute proposition contestant sérieusement le besoin de sécurité ; une réserve pouvant être faite des positions de Philippe Poutou qui fait siennes plusieurs propositions d'encadrement des capacités opérationnelles des forces de sécurité relevant du vieux fonds culturel de la gauche libertaire<sup>17</sup>.

---

*On ne peut accepter une société dans laquelle il y aurait d'un côté des quartiers protégés et de l'autre des zones de non-droit ». Cette réconciliation de la gauche avec la thématique de la sécurité est d'autant plus symbolique, si l'on veut bien se souvenir que c'est en partie sur cette question de la sécurité que chutera précisément Lionel Jospin, en 2002, notamment suite à l'agression fortement médiatisée dont fut victime « Papy Voise ».*

13. BH (débat parlementaire sur l'état d'urgence) et JLM (effectuer une évaluation des lois antiterroristes existantes, permettre la sortie de l'état d'urgence à l'initiative du Parlement) ; si EM, quant à lui, ne se prononçait pas directement sur cette question, l'examen de ses premières initiatives législatives avec la transformation de l'état d'urgence et l'intégration de son contenu dans le droit commun confirme cette approche.

14. D'un point de vue organisationnel, BH souhaitait l'institution d'un coordonnateur national directement rattaché au Premier ministre et EM la création d'un État-major permanent des opérations de sécurité intérieure, de renseignement et de lutte contre le terrorisme rattaché à la présidence de la République. D'un point de vue opérationnel, tous souhaitaient le renforcement du renseignement : territorial (BH), moyens d'analyse des informations collectés (JLM), circulation de l'information entre justice et services de renseignement au niveau intérieur et mise en place d'un véritable système d'information au niveau de l'Union (EM).

15. JLM se proposait tout à la fois de ramener les effectifs de policiers et gendarmes à ceux de 2007, en doublant les effectifs de la police technique et scientifique et en titularisant 11.000 adjoints de sécurité. BH chiffrait l'effort nécessaire à l'embauche de 5.000 policiers et gendarmes quand EM proposait le recrutement de 10.000 d'entre eux (détaillant entre 7.500 policiers et 2.500 gendarmes).

16. NA (« L'état d'urgence n'a pas lieu d'être et plus lieu d'être ») et PP, rejoints d'ailleurs sur cette question par les candidats indépendants : JC (qui trouve ce régime « inefficace ») et JL. FA se montrait également strict sur cette question, s'engageant à mettre fin à l'état d'urgence permanent, demandant à ce que sa mise en œuvre soit limitée à deux mois et son renouvellement soumis à référendum obligatoire au bout de trois renouvellements.

17. PP réclame notamment le désarmement de la police, l'interdiction de tous ses armements offensifs (Flash-Ball, Taser, grenades de désencerclement) et plus spécifiquement, la fin des Brigades anti criminalité (BAC). Il est à noter que JLM effectue des propositions strictement identiques sur ces quatre points.

La droite est réputée se montrer attachée à un discours de rigueur sur les questions de sécurité et cela se vérifie une nouvelle fois dans cette campagne du printemps 2017. En dehors de propositions finalement assez consensuelles relatives à la nécessité d'améliorer l'efficacité des services de renseignement<sup>18</sup>, ces candidats se caractérisent par la mise en avant de nombreuses propositions en matière de sécurité, des plus originales<sup>19</sup> à celles qui pourront sembler curieuses, voire saugrenues. De la même manière et il s'agit sans doute là de la différence essentielle avec les propositions issues de la gauche, les candidats de droite possèdent en commun une profonde méfiance à l'égard de l'Islam radical et du retour en France des djihadistes combattant dans la zone Syro-irakienne et de leurs complices<sup>20</sup>. Par ailleurs le principe de l'augmentation des effectifs des forces de sécurité est plébiscité par ces trois candidats<sup>21</sup>. Du côté des candidats indépendants se constate également la nécessité d'augmenter les effectifs des forces de sécurité<sup>22</sup>.

L'examen des programmes atteste bien de la consécration des enjeux de sécurité par un plébiscite du droit à la sécurité et des mesures visant à en

---

18. MLP se proposait de créer une agence unique de lutte antiterroriste chargée de l'analyse de la menace et de la coordination opérationnelle (service rattaché au Premier ministre), afin de renforcer les moyens humains et techniques des services de renseignement intérieurs et extérieurs, quand FF visait à rendre au renseignement territorial ses moyens humains et matériels, tout en renforçant les coopérations européennes (Europol et Eurojust - proposition d'EM également). NDA, de son côté, souhaitait doubler le budget dédié au renseignement, augmenter les moyens du renseignement pénitentiaire et renforcer la DGSJ par l'incorporation en son sein d'officiers de gendarmerie.

19. NDA proposait ainsi la création d'établissements pénitentiaires éloignés exclusivement dédiés à l'exécution des peines de terrorisme ; des lieux de « relégation » éloignés du territoire métropolitain.

20. MLP souhaitait la déchéance de la nationalité française, l'expulsion et l'interdiction du territoire pour tout binational lié à une filière djihadiste ainsi que pour les fichés S binationaux ; elle se proposait encore de rétablir l'indignité nationale pour les individus coupables de crimes et délits liés au terrorisme islamiste, d'appliquer l'article 411-4 du code pénal sur l'intelligence avec l'ennemi, le placement en détention préventive de tout Français en lien avec une organisation étrangère suscitant des actes d'hostilité ou d'agression contre la France (et l'engagement de poursuites pour intelligence avec l'ennemi des fichés S de nationalité française). Il est intéressant de noter que, sans aller si loin, FF s'inscrit dans cette même veine et demandait que tout Français parti combattre à l'étranger dans les rangs terroristes soit interdit de retour en France (après déchéance de sa nationalité) et que tout étranger proche des réseaux terroristes se voit expulsé hors de France. NDA, pour sa part, souhaitait également l'arrestation des djihadistes de retour de Syrie (art. 411-4 du code pénal), l'extension à 12 jours de la durée de garde à vue en matière de terrorisme et l'autorisation du port permanent de leur arme, 24h/24 et 7j/7, pour les personnes habilitées (policiers, gendarmes, douaniers, certains militaires...).

21. Cette hausse va de 5000 agents (FF) à 40.000 (NDA), MLP réclamant quant à elle le recrutement de 21.000 agents (dont 5000 douaniers). FF ajoutant la nécessité d'une dépense supplémentaire d'un milliard d'euros sur la durée de quinquennat pour améliorer l'efficacité des forces de l'ordre. Il convient d'ajouter que NDA et MLP souhaitaient en outre tous deux le recrutement de 50.000 militaires supplémentaires.

22. Pour JL, les 200.000 fonctionnaires à recruter doivent l'être principalement pour les forces de l'ordre et la Justice, ce qui est à mettre en perspective avec l'exigence d'une ouverture horaire plus large de 2000 bureaux de police et de gendarmerie. S'il ne se prononce pas quant aux effectifs, JC demandait l'augmentation des moyens de la police, tout en demandant de libérer la police judiciaire de la paperasse administrative ; il propose encore le renforcement spécifique du renseignement pénitentiaire.

permettre l'effectivité ; de la même manière, tous se proposent de valoriser une vision globale des enjeux de défense.

## **B. Une vision globale des enjeux de défense**

La thématique de la défense était bien évidemment abordée et si elle laissait apparaître des clivages significatifs entre prétendants à la magistrature suprême, elle n'en révélait pas moins une convergence certaine quant aux moyens qu'il convenait de lui allouer. Le principe d'une vision globale de la défense, s'il passait par des oppositions programmatiques, reposait sur le constat partagé par tous les candidats de la nécessité d'organiser l'essor des moyens budgétaires de la défense.

Si la lecture du programme des différents candidats révèle des oppositions programmatiques significatives, la défense paraît un enjeu primordial aux yeux de la quasi-totalité d'entre eux<sup>23</sup>. Parmi les oppositions c'est, une fois de plus, la question de la place de la France au sein de l'Alliance atlantique qui soulève le plus d'antagonismes ; si, sans surprise, les trois candidats atlantistes souhaitent le maintien de la France en son sein<sup>24</sup>, tous les autres expriment la nécessité d'un retrait de la France de cette structure symbole de la domination américaine sur l'Europe<sup>25</sup>, FA, MLP et JLM réaffirmant clairement la nécessité d'une restauration de l'indépendance militaire et politique de la France. Des divergences s'observent encore quant aux modalités de participation de la France à des opérations militaires extérieures ; en dehors du refus de principe de celles-ci<sup>26</sup>, cette question s'inscrit dans le cadre de la question plus large des alliances militaires et des coopérations politiques.

---

23. Doit toutefois être écartée de cette approche la candidature de PP, qui prônait tout à la fois d'arrêter la production d'armes (et donc, logiquement leur exportation) et toute intervention militaire française extérieures et corrélativement, le retrait des troupes « intervenant à l'étranger » ; nulle précision n'étant donnée quant à ce terme il est impossible de savoir s'il vise également les troupes « stationnées » à l'étranger (ce qui serait toutefois dans la logique politique de la ligne développée).

24. BH affirme son souhait du maintien de la France dans le commandement intégré et si EM n'en souffle mot, dans la mesure où il ne soutient pas de nouveaux élargissements de l'OTAN (hors pays nordiques et Balkans) et que ses interventions restent limitées à sa zone géographique, cela induit qu'il souhaite bien y rester, ce que confirme par ailleurs sa lecture de ses propositions internationales. FF ne se prononce pas sur cette question.

25. FA souhaite non seulement la sortie de la France du commandement intégré mais de l'Organisation en elle-même, ainsi que JC et JLM (celui-ci précise refuser la participation de la France à toute alliance militaire permanente à l'exception des opérations de maintien de la paix intervenant sous l'égide de l'ONU). NDA, JL et MLP demandent le retrait du commandement intégré et si NA et PP, les candidats trotskystes, ne formulent pas de proposition sur cette question, il est certain que leurs options politiques les inscrivent dans le camp des adversaires de l'OTAN.

26. NA et PP. FA, pour sa part, ne visait de désengagement qu'en ce qu'il touchait à des interventions ou guerres menées sous couvert de l'OTAN et de l'Union européenne : « *en Afghanistan, en Libye ou ailleurs dans le monde* », sans plus de précision.

Parmi les points permettant de relever un consensus se dégage d'abord la nécessité de pérenniser et moderniser la capacité nucléaire nationale<sup>27</sup>, puis d'adapter nos forces aux nécessités de la cyberguerre. Cet enjeu est aujourd'hui clairement mis en avant par les candidats dans le fil des perspectives esquissées dans le Livre Blanc de 2013<sup>28</sup> et c'est JL qui se montre le plus audacieux, proposant la création d'une quatrième armée pour la cyber-défense, quand JC appelle au dépassement du milliard d'investissements prévu en faveur de notre cyber-armée et FF à consacrer plus de ressources humaines et technologiques pour préparer la France au combat dans l'espace numérique ; EM, pour sa part, confirmait la cyberdéfense et la cybersécurité comme priorités de la sécurité nationale<sup>29</sup>. La nécessité d'amplifier et pérenniser le recours aux réserves comme forces d'appoint est encore mis en avant par plusieurs candidats, qu'il s'agisse d'en augmenter le nombre<sup>30</sup>, de renouveler leurs missions<sup>31</sup> ou de recourir à un service civique<sup>32</sup>, qu'il soit militaire ou national<sup>33</sup>.

Enfin, la quasi-totalité des candidats fait sienne la nécessité de sanctuariser la défense et donner aux armées les moyens financiers de renouveler leurs matériels et accroître leurs forces. En effet, si l'on veut bien écarter les positions des deux candidats de la gauche radicale<sup>34</sup>, tous les prétendants aux suffrages des Français mettaient en avant la nécessité d'augmenter la part des

---

27. FA mettait en avant la nécessité de sanctuariser le territoire national par la force de frappe nucléaire ; force de frappe dont la pérennité est un des objectifs de BH, NDA, FF, EM, MLP et JC. JC dont il est à noter qu'il souhaitait, parallèlement, engager une politique de démantèlement des dispositifs nucléaires militaires avec tous les pays en disposant.

28. Les concepts de guerre informatique (p. 45) et de cyberattaques (7 occurrences dans l'ouvrage) y sont développés, en parallèle des notions de cybermenaces et de cyberdéfense ; *Livre Blanc - Défense et sécurité nationale*, Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2013.

29. Les autres candidats ne formulaient pas de propositions spécifiques sur cette question, sans que l'on puisse déduire de ce silence une hostilité ou une opposition de leur part.

30. FF proposait, sans indiquer de chiffre, de « faire croître significativement la réserve opérationnelle », quand EM envisageait de revitaliser réserve opérationnelle et garde nationale en portant leurs effectifs à 80.000 volontaires en 2020 (garde nationale regroupant tous les réservistes : armées, gendarmerie, pompiers, police, sécurité civile...). Pour NDA, la réserve devait concerner 100.000 militaires.

31. Pour JLM la garde nationale doit être placée sous commandement civil et regrouper à la fois les jeunes en service citoyen obligatoire et les unités déjà existantes : réserves de sécurité nationale, réserves de sécurité civile ; service citoyen d'ailleurs susceptible de prendre la forme d'un service militaire.

32. Sans qu'il ne s'agisse d'un « service civique » en tant que tel, MLP souhaitait l'extension en métropole du régime du service militaire adapté existant outre-mer, à l'instar des expérimentations existant déjà et qui furent lancées par François Hollande à l'occasion de sa conférence de presse du 5 fév. 2015 ; baptisé « service militaire volontaire », il accueille de jeunes volontaires âgés de 18 à 25 ans, dans les six centres existant fin 2017.

33. JC visait à la création d'une réserve opérationnelle de 100.000 réservistes, aboutissement d'un service civique, militaire ou civil de six mois

34. Aucun des deux candidats de cette mouvance politique, NA et PP, ne présentait de proposition spécifique sur cette question. Par ailleurs, les augmentations budgétaires prônées par ces candidats ne semblaient pas devoir viser les domaines de la sécurité et de la défense.



dépenses militaires dans le budget de l'État<sup>35</sup>. Quelques candidats s'attachaient à mettre en avant la nécessité de rétablir le budget de la défense à 2% du PIB<sup>36</sup> quand les plus nombreux estimaient que l'objectif de 3% relevait de l'absolue nécessité pour assurer l'efficacité de nos Armes<sup>37</sup> ; Jean Lassalle estimant pour sa part que les économies résultant de la sortie du commandement intégré de l'OTAN rendraient inutile toute augmentation du budget de la défense<sup>38</sup> et Jean-Luc Mélenchon estimant le *statu quo* budgétaire en la matière satisfaisant<sup>39</sup>. Selon les programmes présentés, l'extension des moyens financiers affectés à la défense aurait vocation à se traduire tout à la fois par l'essor du nombre total de soldats des forces armées, le renouvellement des matériels ou l'amélioration des soldes, chacun des candidats mettant prioritairement l'accent sur tel ou tel de ces points<sup>40</sup>.

Enfin, l'inscription de la France dans l'Union européenne conduisait certains candidats à insister sur la nécessité d'une inscription européenne de la réflexion de défense. Il s'agissait là, sans surprise, d'une position des candidats les plus europhiles. EM affichait une volonté marquée de proposer avec l'Allemagne une Europe de la défense associant les pays volontaires, en créant un Fonds européen de défense destiné à financer des équipements communs<sup>41</sup>, il se prononçait encore en faveur de la création d'un Quartier Général européen<sup>42</sup>, d'un Conseil de sécurité européen et de la mise en place d'une coopération renforcée en matière de défense. Cet engouement européen ne se retrouvait pas, cela se comprend aisément, chez les candidats mettant en avant l'indépendance nationale.

L'examen des programmes révèle donc une quasi-unanimité des candidats sur l'importance des enjeux de sécurité et de défense ; pour autant, au-delà de cette consécration programmatique, la campagne présidentielle fut marquée par l'éviction de ces enjeux.

---

35 Ces dépenses militaires atteignaient en 2017, 1,79% du PIB (« Les dépenses de défense des pays de l'OTAN (2010-2017) », Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, 29 juin 2017 ; [www.nato.int](http://www.nato.int)), soit 40,5 milliards d'€ et environ 10% du budget de l'État ; loi n° 2016-1917 du 29 déc. 2016 de finances pour 2017 (JO du 30).

36. FF, BH et EM. Si les deux premiers se donnaient le temps de leur quinquennat pour atteindre cet objectif, celui qui se verra finalement élu avançait, quant à lui, la date de 2025.

37. FA, JC, NDA et MLP.

38. JL, communiqué de presse du 3 avril 2017.

39. Réponse aux Décodeurs, 22 mars 2017.

40 Il est à noter que de nombreux candidats ont mis en avant la nécessité pour la France de posséder un second porte-avions : FA, NDA et JL, quand BH parlait de « garantir un groupe aéronaval à la France » (ce qui suppose nécessairement un second navire possédant une aviation embarquée).

41. La mutualisation du financement des opérations extérieures avec nos partenaires européens figurait aussi dans le programme de FF et de BH qui demandaient leur soutien logistique et financier aux opérations extérieures menées par la France.

42. EM annonçait encore l'activation opérationnelle des « groupements tactiques », nom donné aux forces multinationales européennes mises en place il y a plus de dix ans mais qui n'ont encore jamais été déployées de manière opérationnelle.

## II. L'éviction des enjeux de sécurité et de défense

La campagne présidentielle 2012 ne connut paradoxalement aucun débat sur les enjeux de sécurité, alors même qu'au regard de l'engouement des candidats sur ces questions, 2017 aurait légitimement dû connaître un autre sort. Il n'en fut rien. Tout d'abord, il est aisé de vérifier que la campagne électorale ne permit pas le débat attendu, lequel fut, en fin de compte, évité (A). Au-delà, les premières décisions ayant suivi ce choix présidentiel tendent à faire craindre que cet enjeu ne soit, finalement, oublié (B).

### A. Un débat évité

Si l'on veut bien s'éloigner des propositions les plus polémiques des uns ou des autres, l'examen du programme des candidats révèle plusieurs positions qui auraient mérité un véritable débat, tant elles soulevaient des questions de fond.

La double question de l'indépendance industrielle et de la préservation de l'outil de défense a été clairement posée par au moins deux des candidats de manière explicite. JLM mettait ainsi en avant l'idée d'obliger l'armée à s'équiper en matériel français et la nécessité de renationaliser les industries d'armement, tandis que MLP se proposait de reconstituer dans tous les domaines de la défense une offre industrielle française pour répondre aux besoins de nos armées et garantir notre indépendance stratégique. Il est acquis que cette question ne fit l'objet d'aucun débat alors même que son acuité fondamentale s'est vue confirmée dès la rentrée 2017, puisque, la semaine même du colloque de l'AFDSD, étaient rendues publiques la perte du contrôle de deux fleurons de l'industrie française : les chantiers navals STX France<sup>43</sup> et Alstom<sup>44</sup>. Quelles que soient les garanties formulées, il n'en reste pas moins que l'entreprise et le savoir-faire passent alors sous une direction étrangère, situation qui soulève la crainte d'une disparition à terme d'une compétence essentielle sous l'angle des enjeux de souveraineté<sup>45</sup>. Sous cet angle, la proposition de NDA de créer un véritable pôle de contre-espionnage économique méritait encore l'attention.

La question de la coproduction de la sécurité, elle non plus, n'a fait l'objet d'aucun débat, alors même que plusieurs candidats proposèrent des approches renouvelées de ces enjeux. C'est d'abord la délimitation du rôle et des pouvoirs des polices municipales qui fit l'objet de propositions significatives et intéressantes. NDA fut le plus novateur en la matière qui demandait de renforcer le pouvoir des Agents de surveillance de la voie publique<sup>46</sup>, ainsi

---

43. Annonce de leur rachat majoritaire par l'italien Ficantieri le 27 septembre 2017.

44. Annonce de son rachat par l'allemand Siemens.

45. Avec la perte de STX c'est bien la question de la disparition pour la France de la capacité technique de construction autonome d'une force navale qui est posée.

46. Il proposait d'élargir le cadre de leurs verbalisations à la violation de l'ensemble des arrêtés du Maire, de les autoriser à procéder aux mises en fourrière, de les doter d'un armement léger de défense.

que les pouvoirs judiciaires des policiers municipaux afin de parer au sous-effectif de la police nationale sollicitée sur des missions de plus haute intensité (terrorisme, trafic de stupéfiants...) <sup>47</sup>. Du côté de FF, la proposition de création d'une École nationale de formation des polices municipales s'inscrivait dans ce même sens d'une coproduction efficace de la sécurité.

L'enjeu crucial de la sécurisation des espaces ouverts au public était au cœur de plusieurs propositions qui auraient, elles aussi, mérité une véritable discussion publique, tant il est vrai qu'elles touchent aussi bien au quotidien des Français et à la définition des enjeux de sécurité. JLM proposait ainsi d'intégrer au service public certaines fonctions de sécurité aujourd'hui privatisées <sup>48</sup>, tandis que NDA proposait de renforcer la protection des zones identifiées comme des cibles privilégiées des terroristes <sup>49</sup>. Autant cette dernière question est un enjeu direct de sécurité publique qui mérite débat pour l'avenir, autant il semble fondamental de mettre en cause et discuter le mouvement de privatisation des fonctions de sécurité dissimulé derrière la notion, sans réelle consistance normative, de « coproduction » ; d'ailleurs, ce transfert de missions de sécurité vers le privé ne fit l'objet, rappelons-le, d'aucun débat public <sup>50</sup>, de même que sa constitutionnalité ne fut jamais discutée, aucun politique n'ayant jamais fait le choix d'une saisine des juges de la rue Montpensier.

Derrière la proposition commune à JLM et EM d'opérer une décréue de l'opération Sentinelle figurait en filigrane la question de la délimitation des rôles respectifs des forces de sécurité intérieure et de défense ; celle-ci n'aura pas été envisagée, alors même que la présence durable d'un véritable ennemi

---

47. Autorisation du contrôle d'identité, faciliter l'accès aux divers fichiers (fichier national des automobiles, fichier des véhicules volés, fichier national des permis de conduire, fichier des personnes recherchées, fichier des individus en infraction à la législation des étrangers...). FF se proposait de la même façon de donner aux polices municipales les moyens de procéder à des contrôles d'identité et dresser des procès-verbaux en dehors de la seule circulation. D'ailleurs, la volonté de FF de faire des maires les pivots de la politique de tranquillité publique et de la prévention en leur donnant des pouvoirs accrus et en facilitant par la loi l'échange d'informations nominatives entre tous les acteurs de terrain (travailleurs sociaux, bailleurs sociaux, professionnels de la sécurité) s'inscrivait dans cette même perspective de la co-production.

48. En particulier la sécurité aéroportuaire, à l'image de ce qui s'est produit aux États-Unis après les événements du 11 septembre 2001.

49. NDA proposait ainsi de renforcer la sécurité des aéroports internationaux en s'inspirant notamment des mesures sécuritaires de l'aéroport Ben Gourion de Tel Aviv (mise en place de barrages de sécurité contrôlant aléatoirement les véhicules, de capteurs de reconnaissance de plaques minéralogiques...), celle des gares de grande envergure (en suivant l'exemple espagnol : déploiement de portiques de sécurité pour contrôler personnes et bagages...) et celle des infrastructures et lieux sensibles.

50. Sur cette question Florence Nicoud rappelle qu'il est « remarquable de noter que ce mouvement de privatisation partielle de l'exécution des mesures de sécurité au sein du domaine portuaire et aéroportuaire s'est fait sans que les parlementaires ne saisissent le Conseil constitutionnel d'une quelconque irrégularité des lois de 1989 et 1996, au regard du principe traditionnel voulant que la puissance publique soit le dépositaire exclusif des missions de sécurité au sein du territoire », in « La participation des personnes privées à la sécurité publique », *RDP*, 2006, p. 1249. V. aussi Bertrand Pauvert, « Les obligations de sécurité des entreprises », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 34, 2016, p. 41 et spéc. p. 44-47.

intérieur au cœur de nos cités est un fait acquis que nul ne nie<sup>51</sup>. D'un point de vue opérationnel, la proposition de NDA d'harmoniser les pouvoirs de saisie, de palpations de sécurité, de fouilles et de perquisitions aux policiers nationaux, de l'air et des frontières, municipaux, gendarmes et douaniers aurait également mérité l'attention ; de même que celle d'EM de permettre aux policiers et gendarmes d'imposer une injonction d'éloignement aux délinquants, mesure visant à leur interdire de fréquenter le quartier où leurs délits ont été commis (sous le contrôle du juge).

Enfin, la proposition de MLP d'inscrire dans la Constitution l'attribution de 2 % du PIB au budget de la Défense était sans doute le moyen d'obtenir une sanctuarisation des enjeux de défense en mettant les lois de programmation à l'abri des lois de finances et autres budgets rectificatifs ; l'oubli des promesses frappant souvent les gouvernants... Or, cet oubli des promesses et des enjeux, il semble que l'on puisse d'ores et déjà le contacter.

## **B. Des enjeux oubliés**

Six mois après les échéances électorales du printemps et bien qu'il soit sans doute encore trop tôt pour se montrer totalement affirmatif, il semble, au regard des premières décisions prises en matière de sécurité et de défense que l'on puisse constater une forme d'oubli des enjeux de sécurité et de défense.

Sous cet angle c'est d'abord la volonté de mettre au pas les armées qui est constatée. Dès le départ, l'affectation au poste de Ministre des armées de Florence Parly avait pu apparaître comme traduisant la volonté de mettre à la tête de ce ministère sensible un haut-fonctionnaire connaissant les rouages de l'administration des finances et donc à même de résister aux appétits et exigences du Ministère des Finances. Las, il semble qu'il ne s'agisse finalement qu'un moyen d'enchaîner un peu plus la Grande Muette et d'attacher solidement Balard aux impératifs de Bercy<sup>52</sup> ; par ailleurs, la manière dont le chef de l'État, endossant martialement la posture de chef des armées, devait contraindre à l'obéissance puis à la démission le chef suprême et reconnu des armées, officier qui bénéficiait pourtant jusqu'alors de la confiance présidentielle<sup>53</sup>, en dit long sur l'estime portée aux armées. Le

---

51. Seule l'importance et la portée du phénomène font l'objet de discussions, pas son existence ; v. Bertrand Pauvert, « L'ennemi intérieur », *ADSD*, 2016, p. 359-374.

52. Sous cet angle, la nomination de Geneviève Darrieussecq comme secrétaire d'État auprès de la ministre des armées, Florence Parly, paraît confirmer cette crainte. En effet, la nomination à ces postes de deux personnages dont ni l'une, ni l'autre « *ne sont connues pour s'être intéressé de près ou de loin aux armées, à la défense, à la stratégie et à la géostratégie* » ne peut manquer d'apparaître comme une forme de désintérêt, si ce n'est de mépris envers le fait militaire ; Roland Pietrini, « La guerre c'est une chose trop grave pour la confier à des militaires », [www.athena-vostok.com](http://www.athena-vostok.com), 23 juin 2017.

53. Et qui se situait pourtant sur une ligne politique proche du président (en ce qui concerne les besoins des armées) ; en effet le Général Pierre de Villiers chef d'état-major des armées (CEMA) mettait en avant la nécessité de sanctuariser le budget de la Défense, « Le prix de la paix, c'est l'effort de guerre », *Les Échos*, 20 déc. 2016. Or EM lui-même mit en avant au cours de la campagne la nécessité de rétablir le budget de la défense à 2% du PIB.

caractère exceptionnel de la démission du Chef d'état-major des armées se vérifie en ce qu'il s'agit de la première fois qu'un officier supérieur de ce rang renonce à ses fonctions sous la V<sup>e</sup> République ; démission résultant qui plus est du constat de l'incapacité pour nos forces de remplir les missions qui leur sont assignées : « *je considère ne plus être en mesure d'assurer la pérennité du modèle d'armée auquel je crois pour garantir la protection de la France et des Français, aujourd'hui et demain, et soutenir les ambitions de notre pays. Par conséquent, j'ai pris mes responsabilités en présentant, ce jour, ma démission au président de la République, qui l'a acceptée* »<sup>54</sup>.

Le projet de budget pour l'année 2018, présenté fin septembre 2017 par le Gouvernement ne vient ni lever les doutes, ni dissiper les craintes. De prime abord, le discours sur la sanctuarisation de budget de la défense et de la sécurité semble respecté, puisqu'à côté de ministères promis à une décreu budgétaire, la défense se voit promettre un budget abondé de deux milliards supplémentaires, tandis que police et gendarmerie obtiennent 200 millions d'euros de plus<sup>55</sup>. Pourtant l'examen de la portée de cet abondement budgétaire annoncé laisse un goût amer tant il est vrai qu'il s'inscrit dans le fil des annonces effectuées par le chef de l'État dans son discours d'Évreux, le 20 juillet dernier : c'est ainsi que la modernisation des deux composantes Air et Marine de la dissuasion nucléaire sera la principale bénéficiaire des augmentations du budget de la défense au détriment des forces conventionnelles. De la même manière une fraction non négligeable de ce budget sera affectée au financement des opérations extérieures, ce qui ne permet pas d'inscrire l'effort budgétaire constaté dans la perspective d'un renouvellement des capacités opérationnelles des armées.

En matière de réflexion stratégique sur la défense, le président Macron endossa d'abord la tunique de Brutus, puisque l'une de ses premières décisions fut de renier la décision de son mentor politique de fixer un rendez-vous quinquennal des enjeux de sécurité et de défense. Alors que le *Livre Blanc* de 2013 actait que « *la stratégie de défense et de sécurité nationale (...) sera désormais régulièrement révisée tous les cinq ans* »<sup>56</sup>, le président nouvellement élu renonçait à cet engagement, chargeant dans le même temps Arnaud Danjean<sup>57</sup>, d'établir une « Revue stratégique de défense et de sécurité

---

54. Général Pierre de Villiers, communiqué de presse, 19 juillet 2017 ; v. aussi *Servir*, Fayard, 2017.

55. Il est annoncé que cette hausse devra permettre de « *2.000 emplois supplémentaires sur le terrain* » et que ces crédits augmenteront encore de 300 millions d'euros jusqu'à 2020 afin de tenir la promesse présidentielle d'une hausse des effectifs de 10.000 postes au cours du quinquennat.

56. *Livre Blanc 2013*, p. 9. Le Livre de 2008 prévoyait déjà une réévaluation périodique mais sans en préciser la fréquence, notant simplement que le Livre Blanc se devait d'être « *régulièrement actualisé, avant chaque nouvelle loi de programmation militaire comme de sécurité intérieure* », *Livre blanc 2008*, p. 314. V. encore Bertrand Pauvert, « 1972 - 2013, Quarante ans de Livres Blanc, permanences et évolutions de l'impératif de Défense en France », in *Droit de la sécurité et de la défense*, Christian Vallar et Xavier Latour (dir.), PU Aix-Marseille, 2014, p. 51-62 et spéc. p. 57.

57. Officier, Arnaud Danjean est spécialiste des questions de sécurité et de défense ; député européen, il fut président de la sous-commission de la défense. Personnalité connue et

nationale », rendue au chef de l'État en octobre 2017 ; Revue visant à préparer la prochaine loi de programmation militaire. Livre Blanc *versus* Revue stratégique, au-delà des changements d'appellation et de forme, il y a encore un changement de méthode, pour autant la lecture du document, pour satisfaisante qu'elle puisse soit, n'amène guère pas de substantielles modifications de fond. Plus concise que les derniers Livres Blancs, ne donnant pas d'indications chiffrées pour nos forces, mais envisageant globalement les enjeux résultant de l'évolution du monde, la Revue stratégique mérite sans doute son nom et opère l'actualisation nécessaire de la réflexion de défense exigée par le précédent Livre Blanc<sup>58</sup>. Pour autant, si le président Macron a pu écrire que : « *la capacité militaire de la France est au cœur de notre ambition. Être à la hauteur de ces ambitions exige des moyens financiers et humains* »<sup>59</sup>, seule la Loi de programmation militaire à venir et les prochaines lois de finances la déclinant au cours du quinquennat permettront de vérifier la portée des mots présidentiels...

Evacués du débat présidentiel, les enjeux de sécurité et de défense sont cardinaux et plus encore qu'hier sans doute, réclament *gesta non verba*.

---

respectée du monde de la défense, son nom avait été un instant évoqué pour rejoindre le Gouvernement, au moment de la démission de la ministre Sylvie Goulard, en juin 2017.

58. François Chauvancy, « Que retirer de cette revue stratégique sur la défense et la sécurité nationale ? Un *satisfecit* », *Défense et sécurité*, 22 oct. 2017, disponible in <http://chauvancy.blog.lemonde.fr/2017/10/22/que-retirer-de-cette-revue-strategique-sur-la-defense-et-la-securite-nationale-un-satisfecit/>

59. Emmanuel Macron, « Préface », in *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017, p. 5.