

# DAMOCLÈS

- La Cour des comptes épingle le ministère de la défense
  - Irak : six années de désarmement nucléaire
- Notes de lectures...**

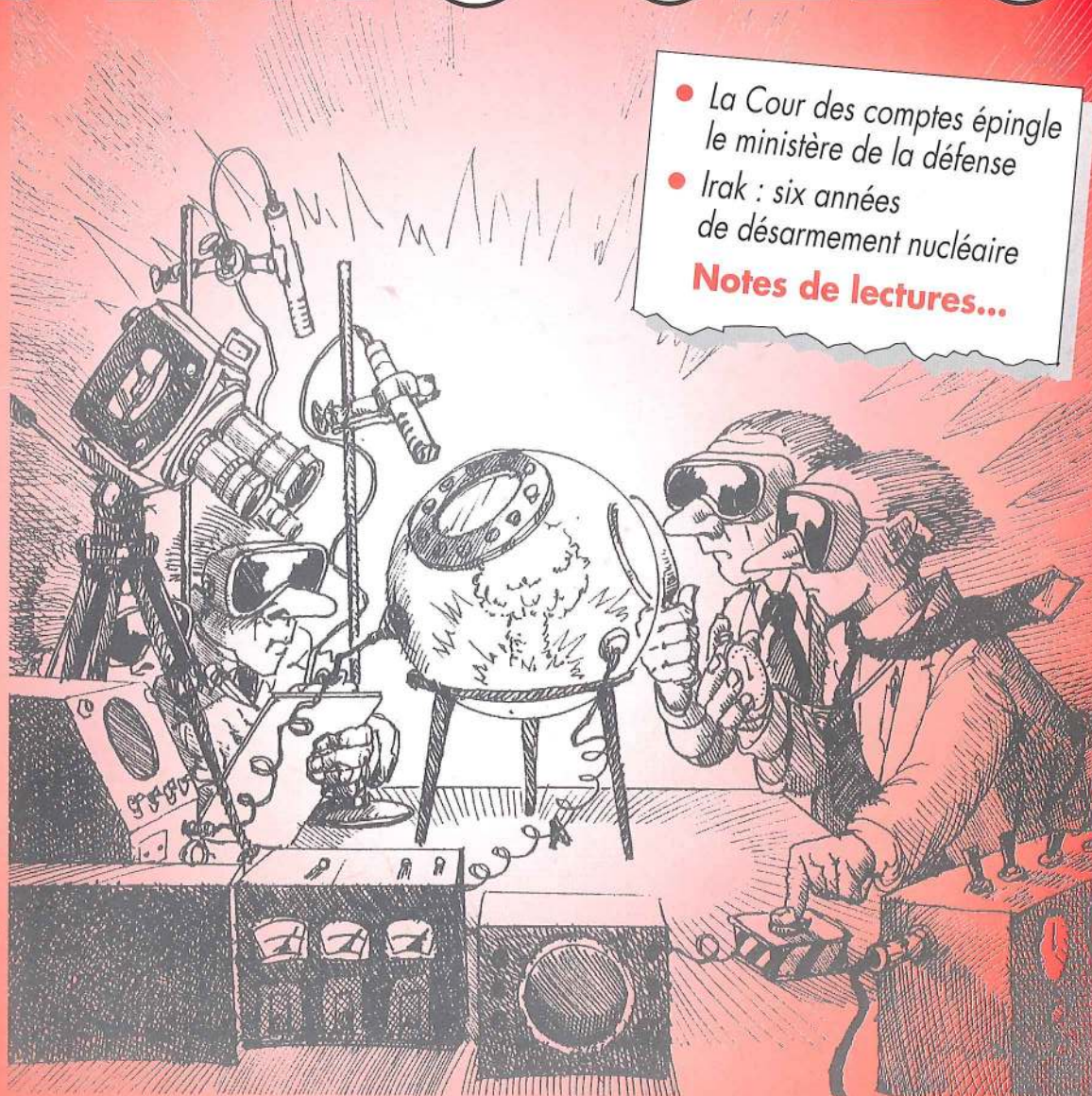


ILLUSTRATION BY KURT MITCHELL

**Lionel Jospin :** "Il n'est pas utile de lancer un programme de simulation des essais..."

REVUE DE RÉFLEXIONS ET D'ÉCHANGES SUR LA PAIX,

## EDITO

**L**ors de sa nomination, les commentateurs politiques ont en général ironisé sur le choix du ministre de la défense en la personne d'Alain Richard du fait de sa méconnaissance du dossier.

Ne faut-il pas voir-là, au contraire, le signe d'une volonté de faire sortir les questions militaires de leur statut d'exceptionnalité qui était le leur en France depuis de trop nombreuses années ?

D'autant plus que le fait de nommer un spécialiste des questions budgétaires va se révéler bien nécessaire dans cette période. Le récent rapport de la Cour des comptes confirme avec force les dysfonctionnements et l'absence de transparence de la gestion budgétaire du ministère de la défense...

Du fait de la cohabitation, les arbitrages budgétaires entre Matignon et l'Élysée, dans le cadre de la préparation du budget pour 1998, vont être encore rendus plus délicats... D'autant que Jacques Chirac s'était personnellement et fortement engagé à ce que les armées reçoivent effectivement la totalité des crédits inscrits dans le cadre de la loi de programmation 1997-2002.

Pourtant les "gros" budgets sur lesquels le gouvernement de Lionel Jospin va pouvoir "rogner" afin de dégager les crédits nécessaires pour financer les promesses électorales sont finalement peu nombreux ! « Les crédits de la défense constituent le seul gisement d'économie permettant de coller à Maastricht », remarque un des acteurs des arbitrages en cours<sup>1</sup>.

Toutefois si le nouveau gouvernement veut réellement faire des économies et mettre en pratique cette nouvelle manière de gouverner revendiquée par Lionel Jospin, il ne devra pas se contenter, comme à l'habitude, d'étaler les programmes d'armements, mais trancher dans le vif de certains projets. Le programme de simulation des essais nucléaires peut être un de ces dossiers à rayer comme le montre Bruno Barrillot dans ce numéro, permettant à la foi de faire des économies budgétaires et de contribuer à la démilitarisation.

Patrice Bouveret

1) Les Echos du 2/07/97.

## DAMOCLÈS

REVUE TRIMESTRIELLE DE RÉFLEXIONS ET D'ÉCHANGES  
SUR LA PAIX, LES CONFLITS ET LA SÉCURITÉ MUTUELLE

Responsable de la rédaction :

**Patrice Bouveret**

Comité de rédaction :

**Bruno Barrillot, Patrice Bouveret,  
Belkacem Elomari, Bernard Ravenel,  
Michel Robert, Jean-Luc Thierry**

B.P. 1027 — 69201 Lyon Cedex 01

Tél. 04 78 36 93 03 — Fax : 04 78 36 36 83

e-mail cdrpc@asi.net.fr

## SOMMAIRE

- |   |   |
|---|---|
| • Il faut annuler le programme des simulations nucléaires ..... 3             | • La Cour des comptes épingle le ministère de la défense : résumé du rapport ..... 22 |
| • Europe : quelles évolutions pour la politique de sécurité commune ? ..... 8 | • Mémoire : 1963-1996, 33 ans d'actions du MCAA-MDPL ..... 34                         |
| • Europe-Maghreb : quel modèle de sécurité ? ..... 12                         | • La vie du Centre ..... 37   |
| • Irak : six années de désarmement nucléaire ..... 17                         | • Notes de lecture ..... 38   |
|   | • Bulletin d'abonnement ..... 43  |

Ont participé à ce numéro :

**Bruno Barrillot,  
Patrice Bouveret,  
Guy Guyot,  
Karim Lakjaa,  
Bernard Ravenel,  
Eric Remacle,  
Michel Robert.**

La reproduction des articles est autorisée à condition d'en indiquer la source et de nous faire parvenir un exemplaire de la publication.

DAMOCLÈS est édité par le **Centre de Documentation et de Recherche sur la Paix et les Conflits.**

PROMESSES

# Il faut annuler le programme de simulation des essais nucléaires

**L**ors de la récente campagne électorale, le candidat Lionel Jospin avait exprimé son avis au nom du Parti socialiste sur l'avenir du désarmement nucléaire. Bien qu'il soit toujours favorable à la doctrine de dissuasion, Lionel Jospin écrivait : « Aujourd'hui, la crédibilité de notre dissuasion étant assurée, nous estimons qu'il n'est pas utile de lancer un programme de simulation des essais qui serait coûteux, inutile et susceptible de relancer la course aux armements. »<sup>1</sup>

*Cette promesse du nouveau premier ministre français devrait donc entrer en application sans tarder avant que les promoteurs des simulations exercent de nouvelles pressions en arguant de l'état d'avancement du programme.*

*Il est temps d'arrêter les frais : plus de 3,7 milliards ont déjà été dépensés sur un programme qui prévoit aujourd'hui une enveloppe de 16 milliards de francs.*

**Bruno Barrillot**

**Dans son récent rapport** sur les dépenses militaires, la Cour des Comptes interpelle les décideurs politiques : « *La situation actuelle appelle des décisions véritables, c'est-à-dire très difficiles : soit le maintien pendant plusieurs années des crédits de paiement des dépenses militaires en capital à un niveau relativement élevé, soit des suppressions radicales de programmes déjà en cours de développement ou même de production, entérinant ainsi les erreurs passées de la programmation.* »<sup>2</sup> Les temps ne sont plus aux dépenses militaires élevées, pour des raisons budgétaires aussi bien que stratégiques, l'une des décisions significative concernant la France doit être l'annulation du programme de simulation des essais nucléaires.

## Les facettes de la simulation

**A**près l'arrêt définitif des essais nucléaires français, le programme de simulations est censé prendre le relais. En comparant les chiffres, on se rend compte que le budget prévu pour les simulations a permis à la Direction des applications militaires (Dam) du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) de "sauver" ses crédits, même sans essais nucléaires. L'attention du public a surtout été attirée sur quelques moyens techniques destinés à être mis en service pour les simulations : laser mégajoule, ordinateurs "massivement parallèles", générateurs à rayons X, mais on ne parle guère des expériences qui se réalisaient déjà dans le cadre des programmes d'essais en réel et qui se poursuivront avec les simulations.



## Etude

# Force nucléaire : quel coût ?

**P**ierre Messmer qui fut ministre des armées pendant neuf ans déclarait en 1967 : « Il y a des secrets militaires qui se traduisent par des silences budgétaires... Vous ne trouverez nulle part, dans le budget militaire, la possibilité de calculer exactement notre armement atomique. C'est très volontairement que nous l'avons fait. »<sup>1</sup> C'est pourquoi depuis quelques mois, le CDRPC, avec le soutien de la fondation Alton Jones, a commencé une recherche pour évaluer le coût réel de l'arsenal nucléaire français. Cette étude minutieuse doit s'étaler sur deux années, mais d'ores et déjà, en raison de l'actualité, nous pouvons faire le point — provisoire — sur les dépenses engagées en France dans le programme de simulation des essais nucléaires.

Toutefois, cette volonté politique de dissimulation n'est pas propre à la France et c'est également pour faire la vérité des chiffres qu'aux Etats-Unis le Brookings Institute coordonne les travaux de 12 chercheurs pour évaluer le coût réel de l'arsenal nucléaire américain. Les premiers résultats de l'étude qui va bientôt être publiée montrent que le coût réel de l'arsenal nucléaire a systématiquement été sous-estimé par les gouvernements américains et que la dépense engagée (environ 5 mille milliards de dollars) atteint approximativement le montant de la dette nationale américaine<sup>2</sup>. ▲

1) Cité dans L'Express du 28 mai-3 juin 1973, p. 59.

2) Stephen I. Schwartz, "The \$4 trillion deletion", in The Bulletin of the Atomic Scientists, novembre/décembre 1996, p. 40.

## Le laser mégajoule

**L**e Centre d'études scientifiques et techniques d'aquitaine (Cesta) de la Direction des applications militaires du CEA a donc été choisi pour la construction du fameux laser mégajoule. La dépense annoncée se montait autour de 10 ou 15 milliards de francs selon les estimations, probablement plus si l'on tient compte de l'habituelle dérive des prix des matériels militaires. Pour l'instant, il ne s'agit que d'un programme, c'est-à-dire que l'installation du laser mégajoule est prévue pour 2003 et que les premières expériences d'ignition pourront commencer en 2005.

Ce laser mégajoule est censé prendre le relais des lasers déjà utilisés par la Dam (CEA) à Limeil pour expérimenter à très petite échelle des expériences de fusion "deutérium-tritium" analogue à celle qui se déroule lors de l'explosion d'une bombe thermonucléaire. Le laser mégajoule est donc un gigantesque système de faisceaux laser dont la concentration sur une petite quantité

de matières thermonucléaires devrait permettre de faire mieux qu'à Limeil... A titre de comparaison, mais c'est symptomatique des milieux nucléaires, on passera de Limeil au Cesta comme on est passé, dans le domaine des surgénérateurs, de Phénix (Marcoule) à Superphénix (Creys-Malville).

Dans les milieux scientifiques et militaires, un certain scepticisme s'est fait jour à propos de ce programme dont on ne peut présumer qu'il fonctionnera comme prévu (sur papier) dans le cadre des simulations des essais nucléaires. La construction du laser mégajoule est une gigantesque entreprise inscrite dans une "course-concurrence-coopération" aux technologies laser où Français et Américains sont bien placés. Mais ces technologies laser ont également d'importantes perspectives pour des recherches tant militaires que civiles, notamment sur la fusion nucléaire contrôlée, si bien que les applications à la bombe ne sont probablement pas les seules envisagées.

## Les expériences sous-critiques ou "tirs froids"

**D'**autres expérimentations ont fait partie des programmes d'essais nucléaires de la France depuis le début<sup>3</sup> : il s'agit de ce que les Français appellent « tirs froids » et que les Américains désignent par « expériences sous-critiques ». En fait, on fait exploser, au moyen des explosifs chimiques utilisés pour une vraie bombe, une réplique d'un modèle de tête nucléaire dans lequel on a remplacé le "cœur" en matière fissile (plutonium notamment) par une sphère fabriquée avec de l'uranium appauvri ou de l'uranium naturel et une petite quantité de matière fissile. Les experts parlent d'expériences sur une réplique de "l'amorce" de la bombe : or cette "amorce" est en fait une bombe A (à fission) qui permet de créer les conditions de pression et de température nécessaires au déclenchement de la bombe H thermonucléaire.

Les expériences sont dites "sous-critiques" ou "tirs froids" parce que la réaction en chaîne caractéristique de l'explosion nucléaire n'a pas lieu lors de l'explosion de l'engin. En effet, il n'y a pas de matière nucléaire en quantité suffisante pour faire démarrer la réaction de fission nucléaire. Par contre, il y a dispersion sous forme de poussières ou d'aérosols du plutonium contenu et de l'enveloppe d'uranium appauvri ou naturel. Pour cette raison, ces tirs ont lieu généralement dans un site confiné.

Ainsi, à l'occasion d'un autre accident qui s'est produit à la suite d'un tir froid à Moruroa le 5 juillet 1979 (deux morts et deux blessés)<sup>4</sup>, on a pu avoir plus d'informations sur les installations — une sorte de bunker — mises en place par les Français pour ces expériences dangereuses.

Selon des informations publiques, les Américains envisagent de poursuivre ces expériences sous-critiques qu'ils affirment conformes au traité d'interdiction totale des essais. Ces tirs se réalisent sous terre, au site d'essais du Nevada, comme les essais nucléaires "réels".

## Expériences sous-critiques et programmes de simulation

En fait, la France et les Etats-Unis ont décidé d'inscrire ces "tirs froids" dans leurs programmes dits de simulation des essais nucléaires, c'est-à-dire après la signature du traité d'interdiction totale des essais.

Les Etats-Unis ont annoncé six tirs sous-critiques : deux tirs auraient dû être effectués en 1996 et quatre en 1997 sur le site d'essais du Nevada qu'ils ont décidé de maintenir. En fait, sous la pression du mouvement anti-nucléaire, le gouvernement américain a dû repousser ce projet. On affirme cependant que les préparatifs pour les premiers tirs sous-critiques ont été mis en place, les deux premiers tirs devant avoir lieu d'ici fin juin et au début de l'automne<sup>5</sup>.

Les Américains maintiennent que ces expériences ne contredisent pas l'option "zéro essai", même de très faible puissance, puisque la réaction à proprement parler nucléaire n'entre pas en jeu : ils affirment ainsi respecter le traité d'interdiction totale des essais. Par contre, ils soutiennent que ces expériences sous-critiques leur permettent de vérifier la fiabilité de leur stock d'armes nucléaires, notamment de vérifier la résistance au vieillissement des explosifs chimiques qui permettent de démarrer l'explosion nucléaire.

Les Français ont annoncé, dès la publication du programme Palen<sup>6</sup>, que ces tirs "froids" se poursuivraient et qu'on se donnerait même des moyens supplémentaires pour analyser ces tirs. Le programme Palen prévoit en effet un système de radiographie Airix (générateur de rayons X), dont le coût total était estimé en 1993 à 430 millions de francs<sup>7</sup>.

La France continue donc elle aussi à effectuer des "tirs froids" sur le polygone d'essais de Moronvilliers, près de Reims. Ces expériences ne sont pas aussi anodines qu'on pourrait l'imaginer puisque l'Agence nationale des déchets radioactifs (Andra) signale dans ses rapports pour 1995 et 1996 que ce site est contaminé à l'uranium appauvri<sup>8</sup>. En confirmation, on lira un article déjà paru dans *Damoclès* qui, en 1994, dénonçait « les pollutions explosives de la Dam » à Moronvilliers<sup>9</sup>.

## Simulation et modernisation des armes nucléaires

Le programme de simulation a-t-il pour objectif la modernisation des armes nucléaires ? Il est probable, comme l'affirment de nombreux experts, que l'on ne pourra pas véritablement mettre au point avec les seules simulations de nouvelles têtes nucléaires<sup>10</sup>. Mais leur préoccupation reste néanmoins le renouvellement de ces têtes nucléaires actuellement en service, lorsque, au bout d'une vingtaine d'années, elles devront être remplacées. Pour préparer ce renouvellement, on parle du « *maintien en état* » des éléments d'une tête nucléaire, c'est-à-dire qu'on essaie de lui conserver les mêmes performances en

y introduisant éventuellement des technologies nouvelles qui seront testées partiellement avec le laser, les superordinateurs et aussi les expériences sous-critiques.

Le ministère de la défense français parle à propos de ce maintien en état par les simulations d'une "validation expérimentale". Un dossier de presse du Sirpa diffusé aux journalistes en juillet 1995 indiquait ainsi : « *Le processus de fonctionnement d'une arme passe successivement par la détonation de l'explosif conventionnel, le déclenchement des réactions de fission et enfin l'étape thermonucléaire. A défaut d'essai nucléaire global, la validation expérimentale s'opérera à chacune de ces phases mais sans dégagement d'énergie nucléaire.* »<sup>11</sup>

En fait, le programme de simulation est un programme d'expérimentations sur les armes (ou les éléments d'armes) nucléaires : s'il n'est pas en contradiction avec la lettre du traité d'interdiction des essais, il viole l'esprit d'un traité qui interdit justement les "expérimentations" d'armes nucléaires.

De manière encore plus flagrante, le programme de simulation qui est conçu pour préparer les armes nucléaires du futur viole l'article VI du traité de non-prolifération, prévoyant que les puissances nucléaires doivent s'engager dans la voie du désarmement nucléaire.

Dans ce sens, il faut soutenir, avec Lionel Jospin que les simulations sont « *susceptibles de relancer la course aux armements* ».

## Le coût des simulations

Lors de la présentation du programme français de simulation, le député Jacques Baumel écrivait en 1994 : « *Le coût total annoncé de ce programme a été évalué à 10,5 milliards de francs qui devraient être engagés entre 1995 et 2000, mais chacun sait bien qu'il coûtera environ le double* »<sup>12</sup>. Trois ans plus tard, le même député annonce un coût global du programme à hauteur de 16 milliards de francs, sans compter le fonctionnement qui prévoit un coût annuel d'un milliard de francs<sup>13</sup>. Même si une enveloppe de 7,3 milliards a été décidée pour Palen dans le cadre de la loi de programmation militaire 1997-2002, on peut être assuré que l'habituelle dérive des prix des matériels militaires va s'appliquer. Il serait donc salutaire d'arrêter immédiatement le programme.

## Les dépenses déjà engagées dans le programme Palen

Le lancement du programme Palen a été effectif lors du vote du budget pour 1994. Les rapports parlementaires sur les projets de loi de finances annuels signalent les dépenses suivantes dans le cadre de ce programme :



## Le candidat Jospin et le désarmement nucléaire...

LJ/JPM/MT-N°2246

Paris, le 21 mai 1997

Vous m'avez écrit au nom du collectif "Abolition 2000" et je vous remercie de me donner l'occasion de vous exposer le point de vue du Parti socialiste sur l'avenir du désarmement nucléaire et l'élargissement de l'Otan.

Promouvoir la stabilité, la prospérité et la sécurité dans toute l'Europe, est avant tout un devoir politique. C'est pourquoi, à mon sens, l'ouverture de l'Union européenne est plus importante au plan stratégique que l'élargissement à l'Otan. Celle-ci est une alliance militaire alors que l'Europe est une union politique, économique et sociale de nations ayant décidé de construire ensemble leur avenir. A l'intérieur de l'Union européenne une intégration étendue garantit la paix et la stabilité démocratique ; à l'extérieur, elle ne se présente pas comme une organisation militaire, pouvant être considérée par d'autres comme une menace.

Contrairement à l'élargissement de l'Union européenne, l'élargissement à l'Est de l'Otan est une question controversée. Il ne serait souhaitable pour personne que l'élargissement à l'Est de l'Otan conduise à une confrontation avec la Russie et se fasse aux dépens de la sécurité des Etats qui souhaitent adhérer mais ne peuvent pas encore être admis dans l'organisation.

Etant donnés ces risques, nous aurions préféré une démarche plus circonspecte. Toutefois, maintenant, l'ouverture de l'Otan à l'Est est une affaire décidée sur laquelle on ne peut pas revenir. Toute l'énergie et toute l'imagination doivent désormais se concentrer sur deux objectifs :

- trouver avec la Russie et l'Ukraine des dispositions qui permettent d'inscrire l'élargissement à l'Est de l'Otan dans un réseau renforcé de relations de coopération ;
- faire en sorte que les Etats qui souhaitent adhérer et qui ne sont pas encore invités à engager des négociations en vue de leur adhésion ne se considèrent pas comme refoulés. Chaque Etat est libre de demander de rejoindre l'alliance de son choix et aucun pays extérieur à l'Otan ne peut revendiquer un quelconque droit de veto.

Il existe un lien entre ces deux objectifs : plus l'élargissement à l'Est de l'Otan s'accompagnera de mesures de coopération, plus sera réduit le risque que se dégrade la situation de ceux qui ne pourront pas faire partie de la première vague d'intégration.

En aucun cas il n'a été question, jusqu'à maintenant, de déployer des armes nucléaires chez les pays candidats à l'entrée dans l'Otan.

En Europe, trois puissances détiennent aujourd'hui des armes nucléaires : la France, le Royaume-Uni et la Russie.

Il est de la souveraineté des autres Etats européens d'accepter ou de refuser le déploiement de forces nucléaires sur leur territoire. Pour notre part, nous considérons qu'il n'est pas nécessaire de déployer des armes nucléaires sur le territoire d'autres pays et nous encourageons les autres puissances nucléaires à agir de la même manière.

Favorables à la doctrine de dissuasion, nous considérons qu'il est souhaitable de progresser dans la voie du désarmement, notamment nucléaire. Aussi, nous souhaitons que la Russie ratifie le traité Start II et qu'avec les Etats-Unis elle engage de nouvelles négociations Start III sur le désarmement nucléaire afin de réduire leurs arsenaux.

Aujourd'hui, la crédibilité de notre dissuasion étant assurée, nous estimons qu'il n'est pas utile de lancer un programme de simulation des essais qui serait coûteux, inutile et susceptible de relancer la course aux armements.

François Mitterrand, président de la République, avait en 1992 allégé le niveau d'alerte de nos forces stratégiques. Nous devons envisager d'aller plus loin en ce sens, en concertation avec les autres puissances nucléaires et notamment avec le Royaume-Uni.

Je me permets de vous adresser le document dans lequel nous présentons nos engagements pour la prochaine législature qui vous permettra de mieux connaître nos positions.

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Lionel JOSPIN

Année	Coût MF année	Coût MF constants 1996
1994	350	364
1995	900	918
1996	786	786
1997	1 644	1 644
<b>Total</b>		<b>3 712</b>

Si l'on examine le détail des dépenses de la première année de la loi de programmation militaire (1997), on constate que les crédits sont allés principalement aux recherches fondamentales (les "études amont"), ce qui signifie que les deux principaux systèmes sur lesquels reposeront les expérimentations de simulation que sont le laser mégajoule et la machine de radiographie Airix n'ont pas encore accaparé de trop importants crédits. Ainsi, les dépenses Palen pour 1997 se présentent ainsi :

Objet	Coût MF 1996	Coût annoncé des systèmes
Etudes amont simulations	1 235	
Divers	158	
Laser mégajoule	162	10 à 15 MdF
Airix	89	430 MF
Ordinateur Cray "massivement parallèle"		400 MF
<b>Total</b>	<b>1 644</b>	

L'arrêt immédiat du programme de simulation des essais nucléaires n'aura donc pas d'importantes conséquences, en ce sens que les travaux pour construire le laser mégajoule et la machine Airix ne sont — selon les informations données aux parlementaires — pas très avancées. Sans avoir directement la connaissance du contenu réel des "études amont simulations", on peut supposer qu'elles pourraient être utiles à la recherche fondamentale et être réorientées vers d'autres applications des lasers, à condition qu'elles puissent être déclassifiées.

## Vers un grand pôle scientifique des applications civiles des lasers ?

Les recherches fondamentale et appliquées sur les lasers sont probablement loin d'être épuisées. Selon les spécialistes, les ventes de machines qui utilisent le laser ont représenté 15 milliards de francs, en 1994, dans le monde<sup>14</sup>. On a donc là une technologie d'avenir et créatrice d'emplois et il serait dommageable d'en geler ses applications potentielles sous prétexte de secret militaire.

Evoquer la reconversion du militaire vers le civil est souvent considéré comme l'exemple-type du simplisme économique. Pourtant, dans le cas des applications laser et du programme Palen, d'immenses possibilités sont offertes : des équipes scientifiques de haut niveau qui pourraient être réorientées et une technologie d'avenir.

Pourquoi ne pas lancer un grand programme de recherche sur les applications civiles — socialement utiles — du laser avec les personnels issus à la fois de la Direction des applications militaires du CEA et des laboratoires (civils) du CNRS dont les crédits ont été amputés par le précédent gouvernement ? Le centre CEA du Barp ne pourrait-il pas se transformer en un grand pôle scientifique de recherche sur les lasers qui donnera à terme à la France les moyens d'entrer dans un secteur encore très ouvert du marché international et, par conséquence, porteur d'emplois qualifiés ? ▲

- ● ● ●
- 1) Lettre de Lionel Jospin du 21 mai 1997, LJ/JPM/MT/N° 2246.
  - 2) Cour des Comptes, *La gestion budgétaire et la programmation au ministère de la défense*, Rapport public particulier, juin 1997, éditions du Journal officiel, p. 183.
  - 3) Un accident s'est produit le 19 avril 1962, à Reggane (Sahara), au cours d'un "tir froid". Lire Bruno Barrillot, *Les essais nucléaires français 1960-1996*, CDRPC, 1996, p. 54-55.
  - 4) Voir également, Bruno Barrillot, *op. cit.*, p. 317 à 320.
  - 5) *The Nuclear Resister*, n° 108, 14 mai 1997, p. 7.
  - 6) Programme d'adaptation à la limitation des expériences nucléaires.
  - 7) Rapport Galy-Dejean n° 847, *La simulation des essais nucléaires*, 15 décembre 1993, p. 56.
  - 8) Andra, *Inventaire national des déchets radioactifs*, 1995, p. ??.
  - 9) Mary Davis et Bruno Barrillot, "Les pollutions explosives de la Dam. Le Centre d'études de Vaujours-Moronvilliers", in *Damoclès* n° 60, 1<sup>er</sup> trimestre 1994, p. 11-18.
  - 10) Lire notamment, Philippe Marcovici, "Simulation sans expérimentation, le dangereux pari", *Géopolitique* n° 52, hiver 95/96, p. 30 à 34.
  - 11) Sirpa, *Voyage de presse organisé par le Sirpa à Mururoa*, 28-29 juillet 1995, p. 22.
  - 12) Jacques Baumel, Avis AN n° 1563, Tome IV, *Projet de loi de finances pour 1995*, 5 octobre 1994, p. 31.
  - 13) Jacques Baumel, Avis AN n° 3033, Tome IV, *Projet de loi de finances pour 1997*, 10 octobre 1996, p. 29.
  - 14) Michel Alberganti, "Un instrument bon à tout faire et en douceur", *Le Monde*, 5 mai 1995.



EUROPE

# Quelles évolutions pour la politique de sécurité commune ?

*Un des volets importants des travaux de la Conférence intergouvernementale — qui s'est tenue les 16 et 17 juin dernier à Amsterdam — avait trait à la redynamisation du Traité de Maastricht et de la politique étrangère et de sécurité commune (Pesc).*

*Eric Remacle fait le point sur les enjeux de cette réforme et trace les grandes lignes de ce que pourrait être une Pesc « intégrant davantage les intérêts de sécurité de tous les acteurs planétaires dans sa propre conception de la politique internationale ».*

## **Eric Remacle\***

**Lorsqu'elle fut formellement établie** avec la signature du Traité de Maastricht en 1992, la Politique étrangère et de sécurité commune (Pesc) de l'Union européenne bénéficiait déjà d'une expérience approfondie de consultations diplomatiques fréquentes entre capitales européennes, dans le cadre de ladite "Coopération politique européenne" (CPE) instaurée depuis 1970. C'est dire combien, en cette matière, ce ne sont pas tant les réformes institutionnelles qui importent, mais bien plutôt la lente, discrète mais réelle convergence des politiques étrangères des quinze Etats membres. Celle-ci trouve souvent matière à se nourrir dans les grands événements de la vie internationale : crise pétrolière des

années 70, affaire des euromissiles dans les années 80, mondialisation des échanges, compétition technologique américano-nippo-européenne, chute du Mur de Berlin, guerres du Golfe, de Yougoslavie, d'Afrique centrale. La Pesc ne naît pas *ex nihilo*, elle se construit par adaptation à des réalités environnantes en pleine mutation. Avant d'en évaluer les évolutions les plus récentes, on s'arrêtera donc quelques instants à une mise en perspective du contexte mondial de cette fin de siècle.

## **Au cœur d'un monde déspatialisé et unipolaire**

**L**a croissance économique mondiale se porte plutôt bien, mais ne s'inscrit plus désormais dans l'espace circonscrit des Etats-nations qui avait favorisé l'émergence du capitalisme industriel il y a deux siècles. Les acteurs dominants de l'économie sont aujourd'hui définitivement multinationaux, délocalisés, "apatrides" ; les



\*Directeur de l'Institut d'études européennes,  
Université libre de Bruxelles

moyens technologiques et de communication sophistiqués de cette fin de siècle leur offrent un instrument prodigieux au service de cette réalité nouvelle, que confortent les idéologies triomphantes de la compétition, du libre-échange, de la privatisation. Le phénomène n'est pas nouveau, mais n'avait pas encore développé pleinement toutes ses conséquences dans le système politique international, du fait du poids des Etats-nations au sein de celui-ci, ainsi que du "verrouillage" effectué par l'affrontement de la guerre froide et la dissuasion nucléaire<sup>1</sup>. La chute du communisme a ouvert la voie à une accélération de ce processus d'adaptation de l'organisation politique internationale à la réalité de forces productives mondialisées.

Le rapport de l'économie et du social à l'espace et au temps s'en trouve bouleversé : l'Etat apparaît de moins en moins comme le lieu d'expression et de régulation des conflits au sein de la société. Les notions d'Etat-providence, de service public, de puissance publique sont battues en brèche au profit d'un monde socio-économique et politique éclaté, vers le haut (les multinationales, les grands ensembles économiques), et vers le bas (la montée en puissance des régions, l'affirmation de nouveaux égoïsmes locaux). Les clivages entre classes sociales sont encore plus que par le passé distribués à l'échelle planétaire : plus de Nord et de Sud, plus d'Est et d'Ouest, mais des "classes socio-spatiales"<sup>2</sup> inscrites dans des espaces qui transcendent les frontières étatiques. Cet affaiblissement de l'Etat ne signifie pas sa disparition : certaines de ses fonctions subsistent, en particulier celles de police, d'armée, de justice, c'est-à-dire celles du maintien de l'ordre (établi). Elles s'expriment elles aussi vers le haut (interventions militaires via l'ONU ou l'Otan) ou vers le bas (maintien de l'ordre, endiguement de l'entrée des réfugiés).

La nation n'est pas davantage en voie de disparition, loin de là : c'est sur son nom que se focalisent les frustrations nées de la perte de repères entraînée par la mondialisation. La nation sert de référence mobilisatrice pour faire éclater des Etats multinationaux, notamment ceux héritiers de l'internationalisme prolétarien (URSS, Yougoslavie), mais peut-être aussi d'autres expériences fédéralistes considérées comme plus abouties sur le plan de la régulation démocratique des tensions internes et pourtant de plus en plus menacées elles aussi (Belgique, Canada, Inde). Les grandes nations restent quant à elles au premier plan au travers d'une affirmation de souveraineté toujours forte, même dans des contextes d'intégration régionale comme l'Europe (Allemagne, France, Grande-Bretagne). Néanmoins, dans un contexte mondial où la marchandise semble être devenue la nouvelle unité de mesure, les grandes nations — et encore plus l'Europe — peinent à se définir un projet politique à vocation universaliste, à donner un sens autre que mercantile à leur identité et à leur puissance. C'est ce que Zaki Laïdi a appelé le "découplage de la puissance et du sens"<sup>3</sup>.

Une seule nation de cette fin de siècle semble encore disposer des moyens de s'exprimer de manière forte, cohérente et influente, c'est-à-dire de combiner sens et puissance : la nation nord-américaine. Malgré leurs hésita-

tions après la fin de la guerre froide, les Etats-Unis ont en effet réussi à s'imposer comme patron d'un monde politiquement unipolaire. Certes économiquement, c'est la multipolarité qui apparaît comme la tendance la plus forte, et sans doute en sera-t-il de même au niveau politique dans trente ou quarante ans, mais politiquement c'est bien la dominance américaine qui caractérise le "nouvel ordre international" de l'après-guerre froide. Cette hégémonie politique est précisément mise au service du renversement de priorités instauré nettement par le président Clinton : avec la fin de la guerre froide, c'est la prospérité économique des Etats-Unis qui devient prioritaire face aux considérations politico-idéologiques. La stratégie doit servir à cette prospérité économique.

Au travers de discours parfois confus ou contradictoires — notamment entre les visions isolationnistes et interventionnistes —, quelques lignes de force de la stratégie globale des Etats-Unis peuvent être identifiées<sup>4</sup>. La première est une vision du monde en trois cercles : le noyau central du monde industrialisé, composé de "démocraties de marché" entre lesquelles les différends peuvent être réglés sans recours à la force ; la zone où se focalisent les intérêts stratégiques majeurs du monde riche (à la frontière avec le monde musulman notamment, zone surarmée, y compris en armes nucléaires) ; enfin la périphérie moins stratégique où l'enjeu se situe davantage dans le contrôle des éventuels "désordres" locaux et de leurs retombées sur le monde industrialisé (Afrique, Amérique latine). Une seconde ligne de force de la stratégie américaine porte sur le lien entre ouverture des marchés extérieurs (dans l'intérêt des multinationales américaines), pressions en faveur de la démocratie et d'intégrations régionales ouvertes aux Etats-Unis, sans abandon d'un contrôle stratégique américain sur ces différents partenaires. Les instruments privilégiés de ce contrôle sont les organisations internationales (ONU, OMC) — dont la guerre du Golfe a montré de quelle légitimité elles peuvent parer une action fondamentalement unilatérale —, mais aussi des organisations plus nettement sous *leadership* exclusivement américain telles que l'Otan. La guerre de Yougoslavie a d'ailleurs permis une relégitimation rapide du rôle de celle-ci, dans le contexte de la préparation de son élargissement vers l'Est : l'Otan, quasiment réintégrée par la France, devient *de facto* l'instrument militaire du contrôle de tout l'hémisphère nord par les forces armées américaines, voire au-delà. Les récentes manœuvres de l'Organisation dans l'Atlantique et la Méditerranée avec participation de navires brésiliens et de chasseurs suisses et marocains indiquent que l'on a affaire de plus en plus à une Alliance à vocation globale, bras armé de la mondialisation.

## La place de l'Europe

Le continent européen est celui où cette grande stratégie américaine apparaît avec le plus de cohérence et de visibilité<sup>5</sup>. L'ouverture des marchés européens constitue une priorité pour le monde économique américain,



d'où les projets de zone de libre-échange transatlantique (TAFTA), l'utilisation de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour ouvrir l'Europe aux produits d'outre-Atlantique, et très concrètement la signature entre les Etats-Unis et l'Union européenne d'un *New Transatlantic Agenda* mis en œuvre depuis décembre 1995. L'ouverture de l'Union européenne vers l'Est constitue un moyen supplémentaire de changer la nature du projet politique européen, d'en affaiblir les dimensions politiques (politique agricole, fonds structurels, aide aux régions défavorisées) et de l'orienter vers une approche beaucoup plus perméable au libre-échange tous azimuts. Sur le plan stratégique, une Europe étendue vers l'Est et relativement peu unie politiquement serait également facile à contrôler militairement, au travers d'une Otan élargie et relégitimée, d'un partenariat renforcé avec la Russie, d'un partage des tâches entre Etats-Unis et Europe dans les zones directement voisines de celles-ci (voir la Bosnie et l'Albanie).

Dans un tel contexte, les Etats-Unis bénéficient du grand pluralisme interne à l'Europe. Ce pluralisme, qui est une force dans certaines circonstances, peut aussi constituer un talon d'Achille. En l'occurrence, dans son optique libre-échangiste, Washington trouvera de nombreux alliés à la Commission européenne (notamment les commissaires Bangemann et Brittan), ou dans les milieux dirigeants britanniques et allemands. C'est également à Londres et Berlin que se comptent les partisans les plus résolus d'une forte prédominance de Washington dans la direction de l'Alliance atlantique.

*A contrario*, les promoteurs du concept d'Europe-puissance se partagent entre ceux — surtout Allemands — qui rêvent d'un partenariat stratégique euro-américain rééquilibré, et ceux — avant tout Français — qui espèrent construire à terme les fondements d'une véritable autonomie stratégique européenne. Pour les uns et les autres, l'action internationale serait d'abord affaire de puissance militaire — sans que l'on sache clairement au service de quelle ambition politique serait placée une telle puissance. Ces différentes tendances se reflètent dans ce qu'au fil des années la Pesc est devenue.

A l'examen des principales actions qui ont été menées en son nom, il apparaît que l'Union européenne développe elle aussi une vision du monde en trois cercles, finalement peu éloignée de celle de Washington. Dans la gestion de la place de l'Europe au sein du cercle central, celui constitué par les nations industrialisées, la Commission européenne joue le rôle moteur au travers de ses propositions sur les relations transatlantiques ou euro-asiatiques, ainsi que de la politique commerciale commune et de la représentation à l'OMC et dans d'autres forums économiques mondiaux. Le second cercle, le plus stratégique, celui de l'environnement direct de l'Europe (à l'Est et au Sud) et des zones stratégiques en termes de matières premières, est celui où l'Union voudrait jouer un rôle plus actif, conforme à ses intérêts, et donc si possible plus autonome à l'égard de Washington. Mais, dans les faits, chaque velléité d'action autonome se trouve rapidement remplacée dans

un cadre fixé à Washington : la guerre du Golfe était exemplaire de ce point de vue, et finalement il en fut de même en Bosnie. En Méditerranée, l'autonomie européenne instituée grâce au partenariat créé à Barcelone en 1995 ne se concrétise finalement que dans un projet de zone de libre-échange euro-méditerranéenne à l'horizon 2010 dont les principaux bénéficiaires pourraient être... les entreprises américaines. Quant aux protestations contre les lois Helms-Burton et d'Amato, elles se sont transformées en alignement progressif sur la position américaine concernant Cuba et l'Iran. Enfin, dans le troisième cercle, le caractère non-stratégique des intérêts concernés permet une action conjointe avec les Américains dans le domaine de l'action humanitaire et de l'endiguement des flots de réfugiés.

Globalement, la Pesc se révèle empreinte de considérations que l'on pourrait qualifier de "sécurité unilatérale" : ses principales actions<sup>6</sup> visent à encourager des processus de paix qu'elle n'a pas elle-même initiés (Moyen-Orient, Afrique du Sud), à prévenir les retombées de conflits dans son environnement proche (Casques bleus en ex-Yougoslavie, Pacte de stabilité pour l'Europe centrale, Partenariat de Barcelone avec les pays méditerranéens), à se transformer en pourvoyeur d'aide humanitaire sans prolongement politique (Bosnie, Somalie, Rwanda), à limiter les risques d'acquisition de certains armements par d'autres régions du monde (non-prolifération nucléaire, règlement sur les biens "à double usage", participation à la *Korean Energy Development Organization*, accord dit de Wassenaer sur les technologies sensibles). Il n'y a eu en l'espèce qu'une action que l'on puisse considérer comme inspirée par des considérations de "sécurité commune" ou "globale" : celle en faveur d'une interdiction des mines antipersonnel, qui a fait l'objet d'âpres luttes entre pays européens (dont Britanniques et Français ne sortent pas grandis) et est encore loin d'avoir abouti à une interdiction totale de cette arme.

## L'après-Amsterdam

**L**e Traité d'Amsterdam n'apporte pas pour l'essentiel d'inflexions par rapport au constat qui vient d'être fait. Ce n'est d'ailleurs pas, on l'a déjà dit, au travers de réformes institutionnelles que progresse le contenu de la politique étrangère, mais dans l'action diplomatique quotidienne et dans la réaction aux évolutions mondiales.

Cela ne signifie pas pour autant que ce nouveau Traité doive passer inaperçu. Plusieurs décisions auront des conséquences non négligeables pour l'avenir de la place et la visibilité de l'Europe dans le monde. La première porte sur la mise sur pied d'institutions spécifiques pour la Pesc qui la représenteront de manière plus permanente et plus visible : un Haut représentant (le secrétaire général du Conseil des ministres), une nouvelle troïka plus permanente que l'actuelle<sup>7</sup>, une unité d'analyse et d'alerte précoce. Seconde décision : les pays

neutres ont obtenu d'être moins marginalisés dans les questions militaires, puisque l'Union européenne sera compétente pour les opérations humanitaires, d'évacuation de ressortissants, de maintien et de rétablissement de la paix. Troisième élément important : l'Union ne devient pas pour autant elle-même une puissance militaire, mais continuera à recourir à l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et à l'Otan pour la mise en œuvre de ses décisions en matière militaire. La conséquence principale en est un nouveau rapprochement entre les Quinze et l'Alliance atlantique, ce qui pourrait inciter certains pays neutres à devenir un jour membres de l'Otan (les Autrichiens mèneront ce débat en 1998).

La voie semble donc bien étroite entre une Europe sous-traitante de l'Amérique et une Europe remilitarisée animée d'une nouvelle "tentation expéditionnaire". Cette voie n'est pourtant pas inexistante. La Pesc peut s'engager davantage dans la promotion plus nette d'une "sécurité commune" intégrant davantage les intérêts de sécurité de tous les acteurs planétaires dans sa propre conception de la politique internationale. Ne s'agirait-il pas là d'un nouveau projet universaliste et solidaire, puisant aux meilleures traditions de l'histoire européenne, et redonnant au projet européen un sens politique plus mobilisateur pour les opinions et pour les partenaires de l'Europe ?

Ceci implique bien sûr une Pesc ouverte, s'appuyant sur ses outils économiques — notamment sur le futur euro qui peut jouer un rôle crucial à la Banque mondiale et au FMI — pour développer de nouvelles dynamiques de solidarité mondiale.

Une Pesc démocratique, c'est-à-dire non seulement promotionnant la démocratie sans tomber dans les dérives de la conditionnalité et des embargos, mais aussi organisée sous un contrôle plus étroit des parlements et des peuples européens. Beaucoup reste à faire en cette matière.

Une Pesc se plaçant volontairement au service d'une ONU réformée et revitalisée, où les petits et grands Etats, où l'ensemble des grands ensembles de la planète, se trouveraient davantage sur pied d'égalité. A l'intérieur des organisations régionales où l'Europe a son mot à dire (Otan, OSCE, Partenariat de Barcelone, sommets euro-asiatiques), une Pesc attentive à ne pas marginaliser les plus faibles, à équilibrer l'hégémonie nord-atlantique. En d'autres termes une Pesc favorisant le multipolarisme et la réapparition d'instances régulatrices politiques et sociales au travers des intégrations régionales.

Une Pesc qui mise sur le partenariat avec des pays qui, un jour, pourraient participer au même projet politique, à l'Est et au Sud.

Une Pesc volontairement modeste, non-interventionniste, ne cédant pas à la tentation de l'Europe-puissance qui mène toujours à une politique de puissance, finalement peu différente de celle que l'on reproche à d'autres. Une Pesc qui ne conduise pas à relancer les dépenses militaires de ses Etats membres, comme l'annoncent certaines exigences au sein des états-majors européens.

Cette Pesc ne se situerait donc pas à l'écart des autres enjeux politiques de l'après-Amsterdam. Elle impose de réfléchir à ce que sera le projet politique accompagnant la monnaie unique, et avec quels pays et quelles forces sociales ce projet sera mené. Elle impose de construire un dessein international pour l'euro au service d'une forme de solidarité mondiale à réinventer. Elle accompagne l'élargissement à préparer avec l'Europe centrale et orientale. Elle se situe au cœur de l'enjeu de l'Europe pour le prochain siècle, celui de la démocratie. ▲

- ● ● ●
- 1) Sur ce thème, voir Alain Joxe, *Le cycle de la dissuasion 1945-1990. Essai de stratégie critique*, La Découverte, Paris, 1990.
  - 2) Le terme est emprunté à Alain Reynaud, *Société, Espace et Justice*, Puf, Paris, 1981.
  - 3) Zaki Laïdi, *Un monde privé de sens*, Fayard, Paris, 1994.
  - 4) Pour une analyse au jour le jour du discours américain, voir la revue *Le débat stratégique* publiée par le Cirpes.
  - 5) Bruno Colson, *La stratégie américaine et l'Europe*, Economica et Institut de stratégie comparée, Paris, 1997.
  - 6) Pour un tableau récapitulatif, voir Denis Fabre, *La Politique étrangère et de sécurité commune*, La Documentation française, coll. "Problèmes politiques et sociaux", Paris, 1996.
  - 7) Dans le système communautaire actuel, la troïka est composée du pays qui assure la présidence, de son prédécesseur et de son successeur, avec une participation de la Commission européenne. Le Traité d'Amsterdam crée une troïka composée du président en exercice, du Haut représentant pour la Pesc, et du futur président, toujours assistés par la Commission.



# EUROPE-MAGHREB

## Quel modèle de sécurité ?

*L'objet de ce premier travail — achevé juste au moment où la Conférence intergouvernementale (CIG) consacré à la réforme des institutions européennes n'a en matière de politique étrangère et de sécurité commune (Pesc) accouché que d'une souris — mais réalisé avant l'important sommet de l'Otan qui doit se réunir cet été à Madrid, est de proposer quelques grandes lignes de réflexion sur ce qui semble être les tendances lourdes de la politique européenne et américaine en Méditerranée actuellement.*

### **Bernard Ravenel**

**Pour l'Europe** en effet la fin du système bipolaire transforme radicalement « l'équation de sécurité » et fait désormais de la Méditerranée « une zone prioritaire d'importance stratégique » pour l'Union européenne<sup>1</sup>. Celle-ci est désormais contrainte à la fois à se repenser elle-même, à repenser ses frontières et par conséquent à repenser le rapport avec son "Sud".

De ce point de vue, la Conférence de Barcelone en novembre 1995 qui, à l'initiative de l'Union européenne a rassemblé 27 Etats (les 15 membres de l'Union européenne et 12 Etats méditerranéens partenaires) en vue d'établir une zone de libre-échange à l'échelle de toute la Méditerranée d'ici l'an 2010<sup>2</sup> a été l'événement géopolitique — et de fait géostratégique — fondateur d'une période nouvelle.

Pour résumer on peut dire que pour l'Europe l'enjeu méditerranéen est triple :

• Sur le plan géopolitique dans le cadre de la réorganisation de sa périphérie, la région méditerranéenne devient l'espace de rééquilibrage de l'Europe vers le Sud, parallèlement à son extension vers l'Est. Elle est même le lieu privilégié d'application de la toute nouvelle politique extérieure et de sécurité commune (Pesc), mise précisément en place au moment de l'échec balkanique. Or,

selon les prévisions dominantes, si d'ici 2010 rien de nouveau ne se fait dans cette région, l'écart de richesse entre la rive nord et la rive sud doit encore doubler...

• L'enjeu économique et en particulier énergétique (contrôle du pétrole et du gaz) apparaît alors comme décisif dans cet espace constitutif du bloc européen en compétition locale, régionale, avec le bloc américain. Mais ce qui surdétermine cet enjeu, c'est la peur européenne d'un avenir fortement marqué par l'immigration des pays proches de l'Est et du Sud. Le "bunker Europe" met au point des nouveaux instruments pour se protéger, cherchant chez les gouvernants de ces pays des partenaires dociles.

• Enfin, l'Europe — c'est le troisième enjeu, géostratégique celui-là, entend se doter en Méditerranée, d'une capacité militaire spécifique et autonome (Euroforce, Euromarforce, force aéromaritime, maintien d'un arsenal nucléaire tactique de grande précision, réseau spatial de renseignement stratégique avec satellites d'observation optique de type Hélios, etc.) dans le cadre d'une stratégie "préventive", tout en s'inspirant du "modèle Golfe" et de sa logique expéditionnaire.

Dans ce processus de constitution d'un bloc euro-méditerranéen, l'Europe rencontre ainsi la politique méditerranéenne des Etats-Unis.

Cependant la permanence des tendances à la déstabilisation en Méditerranée orientale, l'apparition de turbulence

en Méditerranée occidentale (Algérie), la montée de l'islamisme politique, la volonté mais aussi la difficulté européenne de définir une Pesc cohérente, y compris face à la stratégie américaine contribuent à rendre problématique une définition claire, univoque, de la stratégie de l'Europe en Méditerranée, en particulier d'une stratégie qui serait autonome de celle des Etats-Unis.

## Discontinuité et continuité du scénario stratégique

Dans le système bipolaire, la Méditerranée "flanc sud" de l'Europe et de l'Otan, était alors considérée comme un front secondaire par rapport au Centre-Europe. Cependant la présence permanente et massive d'une flotte de guerre américaine (la VI<sup>e</sup> flotte) et d'une flotte de guerre soviétique (la 5<sup>e</sup> escadre) faisait de la Méditerranée la mer la plus militarisée et nucléarisée du monde et marquait bien son intégration directe dans le système stratégique mondial.

Dans ce cadre les conflits régionaux, réels et potentiels, étaient fortement conditionnés — parfois bloqués, parfois exaspérés — par la logique de confrontation Est/Ouest. En même temps une politique régionale autonome de l'Europe — ou de certains pays européens membres de l'Alliance atlantique — était soit impossible soit à la recherche d'une sorte de division du travail subalterne consentie par les Etats-Unis. A partir de 1990 le départ de l'escadre soviétique et la fin de tout danger soviéto-russe remettent évidemment en cause toute la donne de sécurité et posent alors la question de l'avenir de l'Otan, de son rôle et de ses missions...

D'autre part — et c'est un point rarement rappelé — pendant la guerre froide les Etats-Unis ont mis en place en Méditerranée, parallèlement au dispositif Otan, un système militaire autonome axé sur la VI<sup>e</sup> flotte et sur des accords bilatéraux avec l'Espagne (dès 1953 !), l'Italie et la Grèce (sans compter la Turquie). Ainsi ces pays de l'Europe du Sud, membres de l'Union européenne, ont été l'objet d'une double intégration, dans la structure régionale de l'Otan et dans la stratégie globale des Etats-Unis. Or cette stratégie américaine spécifique demeure pour l'essentiel inchangée après la fin des blocs, ce qui ne peut que conditionner fortement la stratégie des pays qui composent l'Europe du Sud.

## Le tournant des années 90 : guerre du Golfe et déstabilisation du Maghreb

La guerre du Golfe a été, pour toute la zone méditerranéenne le tournant géostratégique décisif post-guerre froide démontrant l'articulation entre la sécurité occidentale et la sécurité du Moyen-Orient dans laquelle la mer joue un rôle déterminant de "lien". Ainsi s'est mis en œuvre un scénario spécifique de sécurité régionale à

l'échelle d'une Méditerranée élargie telle que les Etats-Unis, après le choc iranien (1978-79) l'avait dessinée, c'est-à-dire en intégrant la région du Golfe dans l'ensemble méditerranéen. Cadre géostratégique qu'entendent maintenir les Etats-Unis.

D'autre part l'articulation régionale de la Méditerranée, telle qu'elle s'est présentée au cours de la période 1945-1990, se caractérisait pour l'essentiel par une nette différence entre une Méditerranée orientale considérée comme conflictuelle autour du conflit israélo-arabe — sans oublier le contentieux gréco-turc — et une Méditerranée occidentale où semblait l'emporter une logique de coopération post-coloniale pacifique entre l'Europe — la France surtout — et le Maghreb. Mais la dégradation de la situation économique et sociale au Maghreb (émeutes de la faim en Tunisie et au Maroc, et la situation de l'Algérie), accompagnée de la pression américaine visant à pousser les partenaires européens vers un accord pour l'emploi des forces armées hors zone de l'Otan, amènent les pays européens à s'interroger sur la défense de leur propre intérêts en Méditerranée. Successivement la France, dès 1983, l'Italie et l'Espagne à la fin des années 80, cherchent à élaborer, à la fois ensemble et séparément, une politique spécifique en Méditerranée occidentale.

Les graves émeutes à Alger en octobre 1988, l'impact de la guerre du Golfe dans les sociétés maghrébines, la dégradation de la situation sociale, l'escalade de violence en Algérie après l'interruption du processus électoral en janvier 1992, la montée de l'islamisme politique — sans oublier l'ex-Yougoslavie qui nécessiterait un traitement à part —, contribuent à alarmer l'Europe du Sud. L'Espagne, aux premières loges, réagit la première, suivie de l'Italie et de la France qui vont constituer un "lobby méditerranéen" pour que l'Union européenne prenne en compte leurs préoccupations.

Enfin fallait-il, après la disparition de la menace soviétique, qu'on puisse fixer la nature des problèmes posés, des risques encourus et l'existence ou non d'une menace — en termes militaires — nouvelle.

## Risques et/ou menaces : la double fracture

La dimension méditerranéenne de la sécurité de l'Europe du Sud était fondamentalement basée sur une sorte de réductionnisme géostratégique lié à la stratégie de Etats-Unis : il y avait priorité absolue à la menace militaire à laquelle il fallait répondre ensemble par une stratégie essentiellement militaire. Tout devait lui être subordonné, les conflits régionaux comme la politique extérieure et intérieure de chacun des pays d'Europe membres de l'Alliance atlantique.

A la fin des années 80, l'Espagne et l'Italie — précédées et suivies par la France — commencent à définir plus spécifiquement leur politique méditerranéenne en mettant l'accent sur les intérêts économique-commerciaux



et sur la dimension sociopolitique de sécurité. L'espace stratégique de la Méditerranée tend à devenir prioritairement un espace de coopération.

Plus globalement il faut resituer les démarches des pays sud-européens dans la tentative de construire les éléments d'une stratégie d'autonomie énergétique à partir des hydrocarbures algériens et de la mise en place via la Tunisie et le Maroc d'un réseau sous-marins de gazoducs vers l'Italie et l'Espagne. Ainsi entre l'Europe et la nouvelle Union du Maghreb arabe (Uma) se dessine une sorte de sous-ensemble spécifique potentiellement indépendant de la stratégie énergétique des Etats-Unis.

A ce moment la menace militaire paraît inexistante : le Sud ne peut menacer le Nord. Il suffit d'un coup d'œil sur les arsenaux militaires respectifs pour démontrer l'inanité de cette hypothèse. France, Italie, Espagne et Portugal ont à eux quatre un budget de défense 75 fois supérieur à celui des membres de l'Uma... Ils ont 35 fois plus d'hélicoptères de combat et de transport, une force navale dix fois supérieure, sans parler de l'arsenal nucléaire français.

Mais progressivement un double mythe va se substituer à la menace disparue pour bientôt créer les conditions de perception d'une nouvelle menace.

C'est d'abord le "mythe de l'invasion" dérivé de la comparaison entre les projections démographiques des deux rives de la Méditerranée<sup>3</sup>.

Et sur ce premier mythe s'articule le mythe qui associe l'islam avec le fanatisme et même avec le terrorisme. Tout est fait en terme de stratégie médiatique mise au point tant au Nord qu'au Sud pour ne présenter de l'islamisme que les secteurs les plus radicaux et minoritaires pour nourrir la peur en Occident.

Ce double mythe n'est que l'expression méditerranéenne des deux grandes fractures du système international. D'un côté la fracture économique et sociale Nord/Sud qui trouve en Méditerranée son point de "rencontre" le plus net et qui s'exprime d'abord par un énorme différentiel de revenu par habitant entre les deux rives : un Espagnol a un revenu moyen 13 fois plus élevé que celui de son voisin marocain...

De l'autre, le "choc entre civilisations" que veut cristalliser la droite américaine (et en partie la droite européenne) trouve là encore en Méditerranée entre monde musulman et monde chrétien son point de séparation apparemment le plus net et rigide.

Résultat : le problème migratoire Sud/Nord devient le "risque" migratoire et tend à se transformer en perception de menace diffuse à laquelle la réponse ne peut être que policière et militaire... Les difficultés économiques et sociales du Sud entraînent certes une pression migratoire accrue sur un Nord qui, lui-même en crise, n'entend ni l'accepter ni la gérer en terme de politique de développement adéquate. L'Italie et l'Espagne qui, jusqu'en 1985 étaient des pays d'émigrants deviennent des pays récepteurs nets. L'opinion déjà touchée par le chômage s'inquiète et est vite gagnée à une perception sécuritaire à défaut d'autre horizon et d'autres perspectives de développement et d'emploi...

## La Méditerranée occidentale comme scénario régional

La disparition du système bipolaire remet donc à l'ordre du jour la nécessité pour l'Europe d'une nouvelle politique globale méditerranéenne même si elle prend pour les différents pays concernés des formes surtout bilatérales. Trois pays ont joué un rôle, séparément et ensemble, pour déterminer une politique méditerranéenne de l'Europe : la France, l'Espagne et l'Italie.

### Le moteur français

En 1981 avec l'arrivée de François Mitterrand au pouvoir, se met en place une politique méditerranéenne qui a été élaborée entre 1975 et 1981. Pour synthétiser on peut dire que le pouvoir socialiste envisage de faire de la région méditerranéenne un lieu privilégié pour l'établissement d'un nouveau rapport Nord/Sud avec comme partenaires centraux l'Algérie et l'Egypte. D'autre part à propos du conflit israélo-arabe, on décide d'abandonner un processus européen de recherche de médiation politique pour une solution du conflit<sup>4</sup>.

En 1983 après l'échec du corps expéditionnaire au Liban la France prend acte qu'elle ne peut agir militairement sans les Etats-Unis. A partir de cette année-là, c'est le repli sur la Méditerranée occidentale avec le lancement à partir de Marakech de l'idée d'une "Conférence de la Méditerranée occidentale"<sup>5</sup>. Cette méthodologie nouvelle de l'approche méditerranéenne se veut pragmatique et se poursuit par le processus quatre (Espagne, France, Italie et Portugal) plus cinq (membres de l'Uma) lancé en 1990 et auquel s'ajoute Malte en 1991.

### Le moteur italo-espagnol : de la CSCM à la Méditerranée occidentale

En mai 1990, le ministre espagnol des affaires étrangères, Fernandez Ordoñez écrit : « *Le problème dans le bassin de la Méditerranée est essentiellement un problème de sécurité mais non d'une menace militaire.* »<sup>6</sup> S'appuyant sur cette analyse le ministre présente un projet pour la Méditerranée — la Conférence sur la sécurité et la coopération en Méditerranée (CSCM) — à l'image de la CSCE d'Helsinki, pour contribuer à la stabilité dans la région méditerranéenne. Un texte commun réalisé avec l'Italie fut présenté à une réunion de la CSCE à Palma de Majorque en septembre 1990. Deux grands critères devaient caractériser cette structure : globalité et progressivité.

Le critère de globalité se réfère au cadre géopolitique concerné (la région méditerranéenne au sens large, incluant le Moyen-Orient et le Golfe) et au contenu : tous les sujets touchant la coopération et la sécurité. Le critère de progressivité suppose le caractère sélectif du processus avançant par phases en commençant par les problèmes à haut niveau de consensus et en reportant à plus tard les plus difficiles comme le conflit israélo-palestinien. Plus significatif encore, posant comme principe « *la nature*

*indivisible de la sécurité* », le CSCM propose, suivant en cela le modèle CSCE d'articuler en même temps les trois dimensions de la sécurité : politico-militaire, économique et humanitaire culturelle-religieuse.

Finalement la guerre du Golfe et l'aggravation de la situation algérienne furent les facteurs décisifs qui déclenchèrent pour les pays de l'Europe du Sud une lourde inquiétude quant à l'avenir de leurs intérêts communs et spécifiques en Méditerranée occidentale.

Il revint alors à Miguel Angel Moratinos, brillant diplomate espagnol spécialiste des questions méditerranéennes de justifier l'approche sous-régionale à l'échelle de la Méditerranée occidentale. « *Ensemble avec l'Italie, la France et le Portugal, mon pays a commencé à réfléchir de manière coordonnée sur l'avenir de la Méditerranée occidentale. On a privilégié cette partie de notre mer commune pour son homogénéité, l'absence de conflits ouverts et les lieux historiques culturels et de toute nature entre ses deux rives. [...] Cependant la perception espagnole reste convaincue que les problèmes, enjeux et défis existants dans le bassin méditerranéen nécessitent un cadre plus global. [...] La sécurité en Méditerranée n'est pas quelque chose qui puisse se compartimenter et se diviser.* »<sup>7</sup>

En dernière analyse, dans l'élaboration et la mise en place d'une politique méditerranéenne, la situation de fait, la "proximité" géographique a prévalu sur les structurations les plus ambitieuses, les intérêts nationaux les plus immédiats l'ont emporté sur une vision à long terme. Ce qui aboutit à définir la politique méditerranéenne effective de l'Europe comme une politique à géométrie variable.

Cette valse hésitation entre dimension globale et dimension régionale s'accompagne d'une accentuation de la dimension sécuritaire par rapport à la dimension de coopération mais aussi par la séparation de fait entre politique sécuritaire et politique de coopération. Le militaire précède la politique. La sécurité militaire détermine la coopération...

## La définition d'un nouvel ennemi

En effet dans les années 91-94 on assiste, dans la foulée de la guerre du Golfe et sous la pression des Etats-Unis, de l'Otan et aussi d'Israël à une redéfinition progressive d'un nouvel ennemi à travers les musulmans, l'islam et, plus concrètement, l'islamisme politique réduit à sa dimension terroriste. L'Otan introduit la notion de « *risque économique et social* » qui remplace celui de menace militaire. Mais les pays du Sud sont présentés comme la source de ce risque. Et face à des zones à risque il faut se défendre. L'interdépendance est déclinée en termes de nouvelle vulnérabilité du Nord mais aussi comme défense de ses "intérêts vitaux" en dehors de ses propres frontières naturelles.

Désormais l'Europe tend à identifier sa propre sécurité avec sa propre prospérité ; une prospérité qui s'estime toujours plus menacée par ses propres voisins du Sud. Si

d'un côté cela signifie l'enfermement dans la "forteresse Europe", de l'autre la politique de sécurité déclinée au "national" signifie pour les pays européens le maintien des avantages économiques liés à l'inégalité des relations avec les pays du Sud : un statu quo à conserver à tout prix, y compris en aidant militairement les "élites" au pouvoir dans ces pays.

En conséquence, la Méditerranée se transforme en une frontière qui doit séparer l'Union européenne "développée" des pays islamiques de l'autre rive, Maghreb et Proche-Orient.

Pour l'Union européenne, concrètement, le maintien du statu quo politique de pays comme le Maroc, l'Algérie et la Tunisie devient un objectif prioritaire de sa politique de sécurité.

Une fois définis les biens à protéger et la menace qui pèse sur eux, il s'agit de se donner les moyens pour garantir "sa" sécurité.

## Le modèle Golfe adopté par les Européens

De fait, le modèle stratégique de la puissance leader de l'Occident, les Etats-Unis, est devenu le modèle Golfe dont va bientôt s'inspirer l'Europe. Comme l'exprime la commission défense de la chambre des députés italienne en 1991, « *la guerre du Golfe constitue un exemple emblématique de l'application pratique des concepts stratégiques de défense des intérêts vitaux, où qu'il soient menacés ou compromis, et de soutien réciproque dans le contexte intégré d'intervention de nature multinationale* ».

C'est sur la base de cette orientation stratégique — qui refonde la guerre comme instrument ordinaire de la politique et qui refonde la politique surtout vis-à-vis des pays du Sud comme stratégie ordinaire de puissance et donc de domination — qu'en Europe du Sud en particulier on entend introduire un nouveau modèle de défense destiné à s'intégrer avec l'instrument militaire des Etats-Unis à travers le système de coordination et de soutien militaire réciproque représenté par l'Alliance atlantique. En effet, l'Alliance s'est depuis 1991 concentrée sur la création de "forces de réaction rapide" capables d'intervenir hors zone pour la gestion des crises.

Dans ce contexte, caractérisé aussi par une relance de l'UEO, la France, l'Italie et l'Espagne ont commencé à déployer dès 1991 des forces de déploiement rapide destinées à mener à bien, ensemble ou séparément, une intervention dans un pays étranger.

La préparation d'un dispositif militaire multinational par l'UEO avec l'objectif de contrôler la zone méditerranéenne a abouti le 15 mai 1995 au sommet de Lisbonne lorsque la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal se sont mis d'accord pour organiser l'Euroforce opérationnelle rapide (Eurofor) et la Force maritime européenne (Euromarfor)<sup>8</sup>.



L'effort de chacun des quatre pays à l'Eurofor consiste en une Brigade légère (3 500/4 000 hommes) de type aérotransportable ou hélicoptériste, caractéristique qui facilitera son déploiement en tout point de la zone méditerranéenne. L'Euromarfor n'aura pas de structure permanente et ne disposera pas d'unités navales encadrées de façon continue dans cette force. Le groupe de combat "type" pour la réalisation d'une mission se composera d'un porte-avions avec ses respectives unités aériennes embarquées, un navire amphibie qui transportera un groupement d'infanterie de Marine, plusieurs navires d'escorte (frégates ou corvettes), un navire d'approvisionnement et d'un appui logistique et de sous-marins<sup>9</sup>.

Ainsi les pays européens — en particulier du Sud — montrent ouvertement leurs intentions sur le plan militaire où il ne s'agit plus de défense du territoire ou de souveraineté menacées mais d'intérêts économiques et néo-coloniaux en particulier en Afrique du Nord et au Moyen-Orient.

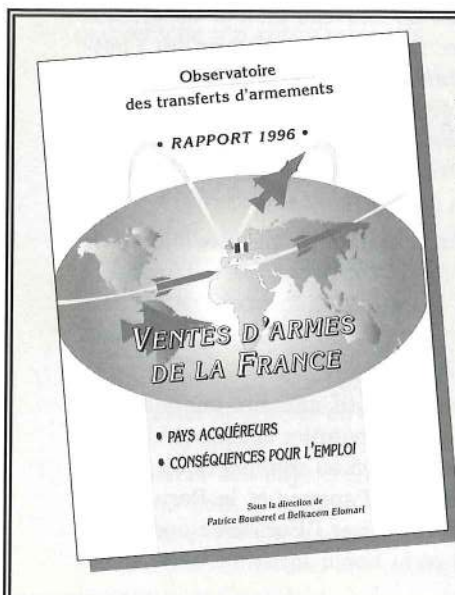
Alors que, on l'a vu, les pays du Sud ne constituent en aucune manière une menace militaire sur la sécurité du Nord, la politique de sécurité mise en marche par l'Union européenne se transforme en facteur d'insécurité et de menace permanente par les pays de la rive sud de la Méditerranée. C'est ainsi que l'annonce officielle de la France, de l'Italie et de l'Espagne, de créer dans le cadre de l'UEO une force d'intervention dans l'espace méditerranéen, le 9 novembre 1996, à Florence, où a été installé l'état-major de cette force, a suscité même en Tunisie officielle « *interrogation et étonnement* », « *incompatibles avec la tradition de dialogue et de concertation que la Tunisie s'efforce de maintenir entre les deux rives de la Méditerranée* », selon une déclaration de Habib Ben Yahia, ministre des affaires étrangères<sup>10</sup>.

Tel est le cadre, rapidement évoqué, de la politique de sécurité par des moyens seulement militaires qu'entend, unilatéralement, définir l'Europe à l'égard de

son sud méditerranéen. On se prépare plutôt en prévision de dramatiques bouleversements possibles dans la région, à intervenir pour bloquer d'éventuels torrents de réfugiés (cf. le cas récent albanais sur lequel il faudra revenir) et pour "défendre" des gisements et des gazoducs face aux populations locales.

C'est dans ce contexte hautement sécuritaire que fut préparée et menée la Conférence de Barcelone<sup>11</sup>.

- 1) Conseil européen d'Essen du 9-10 décembre 1994.
- 2) Dichara Khader, *Le partenariat euro-méditerranéen*, préface de B. Ravenel, L'Harmattan, 1997.
- 3) Si en 1960 le rapport était de 1 habitant au Sud pour 4,7 au Nord, pour la période 1990-2000 on est à 1 et 2 et pour l'année 2025, on prévoit un chiffre similaire de 170 millions de personnes.
- 4) Bernard Ravenel, *Méditerranée : le Nord contre le Sud*, L'Harmattan, 1990, pp. 76-77.
- 5) *Idem*, p. 91.
- 6) Fernandez Ordoñez, "Quelle structure de sécurité en Méditerranée ?", *Revue de l'Otan*, n° 5, 1990, pp. 7-11.
- 7) Morratinos Miguel Angel, "El Mediterraneo, un mar común, une cooperación de futuro de España y Yugoslavia", *Politico Internacional*, n° 1, 1991, pp. 18-19.
- 8) Philippe Lemaître, "Les ministres UEO veulent renforcer leur capacité opérationnelle", *Le Monde*, 15 mars 1995.
- 9) "Une force dans le vent : l'Euromarfor", *Armées d'aujourd'hui*, n° 220, mai 1997.
- 10) Cf. *Jeune Afrique*, n° 1873, 27/11 au 3/12 1996.
- 11) Dans une prochaine contribution, la conférence de Barcelone et "l'encadrement sécuritaire" de la Méditerranée, le concept de "stabilité", les rapports Otan-UEO, le dialogue politique avec les pays du Sud, le "contentieux" franco-américain sur le commandement de l'Otan en Méditerranée, et quelques éléments pour une autre politique de sécurité en Méditerranée.



**A**vec la publication de la seconde édition de son rapport annuel, l'*Observatoire* entend approfondir l'étude des transferts d'armes de la France et analyser leur impact en termes d'emplois, à l'heure où l'industrie d'armement connaît une importante restructuration.

Réalisé en collaboration avec l'*Institut des droits de l'homme* de Lyon, ce rapport contient une fiche signalétique sur chacun des 76 pays qui ont acquis des armes françaises durant les années 1995 et 1996.

Avec les contributions de Louis Aminot, Bruno Barrillot, Yves Bélanger, Éric Bournot, Patrice Bouveret, Laurent Carroué, Didier Cloarec, Belkacem Elomari, Didier Flegeau, André Golliard, Jean-Paul Hébert, Peter Lock, Lora Lumpe, Luc Mampey, Roland de Penaros, Richard Petris, Sylvain Perret, Philippe Richard, Claude Serfati et Frédéric Vacheron

256 pages • 136 F (port compris)

IRAK

# Six années de désarmement nucléaire ou comment continuer la guerre sous une autre forme

*Depuis le 3 avril 1991, c'est-à-dire depuis l'adoption de la résolution 687 par le Conseil de sécurité des Nations unies, l'Iraq est soumis à un processus de dénucléarisation. C'est un régime unique dont l'histoire ne connaît aucun précédent.*

**Karim Lakjaa\***

**C**ertes, par le passé, deux Etats s'étaient vu interdire la possession de l'arme atomique, là aussi à la suite d'un conflit. A l'issue de la seconde guerre mondiale, il a été imposé à l'Allemagne l'interdiction de posséder des armes nucléaires. Le traité de Paris de 1952 le dispose. L'article 26 de la loi fondamentale de la RFA et de l'actuelle Allemagne étend cette interdiction à leur fabrication. La renonciation à l'armement nucléaire fut, plus récemment, l'une des neuf conditions posées par Georges Bush à l'unification allemande. Et enfin, le traité « 4+2 » (Etats-Unis, URSS, Grande-Bretagne, France) + (RFA et RDA), dans son article 3, reprend cette prohibition. Pour le Japon, l'article 9 de sa constitution affirme que le peuple japonais renonce à jamais à la guerre et à la menace ou à l'usage de la force. En 1968, la prohibition de la fabrication et de la possession de l'arme atomique sera explicitement formulée par le parlement nippon.

Mais tout cela demeure très en dessous du régime imposé à l'Iraq. De plus, il ne s'agit pas d'un processus de désarmement mais d'une prohibition.

Cependant une première question se pose : pourquoi la dénucléarisation de l'Iraq a-t-elle été décidée ? L'objectif premier de la guerre du Golfe n'était-il pas la libération du Koweït ?

Comme nous le savons tous, la guerre contre l'Iraq a été menée au nom du droit international et plus particulièrement du respect de la souveraineté du Koweït, comme en témoigne le large éventail de résolutions adoptées par le Conseil de sécurité : 660, 661, 665, 670, 678.

Balayons ce discours à l'aide d'un unique argument que nous apporte le général Schwartzkopf. Celui-ci nous apprend dans ses mémoires que les planificateurs américains envisagèrent au mois d'août 1990 de s'emparer d'une ville de l'ouest de l'Iran afin de la proposer à Saddam Hussein de l'échanger contre le Koweït<sup>1</sup>.

Ceci étant dit, quels étaient les véritables buts de la guerre du Golfe ? Mainmise sur les ressources énergétiques fossiles du Moyen-Orient, volonté des Etats-Unis de montrer qu'ils étaient désormais la seule superpuissance, l'URSS étant à l'agonie depuis la chute du mur de Berlin, occasion de tester des armements nouveaux, et bien d'autres choses encore.

Et parmi ces autres choses, il y a le nucléaire.

Michael Walzer se demande si « la reconquête du Koweït n'est-elle pas le prétexte d'une guerre préventive contre les capacités présentes et futures de l'Iraq de conduire une guerre chimique »<sup>2</sup>. Georges Laury

\*Doctorant, Droit international et relations internationales



s'interroge dans le même sens : « *L'intervention pour libérer le Koweït était-elle en fait une couverture juridique internationale pour éliminer le potentiel nucléaire iraquien ?* »<sup>3</sup> Il répond d'ailleurs que « *le risque nucléaire iraquien étant revenu, il semble qu'Israël et les Etats-Unis aient décidé dès la fin du printemps 90, d'agir avant qu'il ne soit trop tard, sans pour autant qu'Israël effectue lui-même l'opération comme en 1981* », contre la centrale iraquienne d'Osirak (surnommée « *Ochirac* »).

Il est vrai que le 21 mars 1990, le chef d'état-major israélien avait indiqué que son gouvernement était disposé à frapper des cibles stratégiques en Iraq. Le 25 février dernier, le général iraquien Al Ayoubi (en charge des Scuds en 1990/1991) a invoqué cette déclaration pour expliquer que l'Iraq avait en riposte préparé dès cette époque des frappes contre Israël. Il a également ajouté que lors de la guerre du Golfe, l'Iraq avait lancé plusieurs Scuds contre la centrale nucléaire israélienne de Dimona (construite avec l'aide du Commissariat à l'énergie atomique français, tout comme Osirak).

L'introduction de ces éléments ne vise pas à expliquer intégralement la guerre du Golfe et ses suites, à leur seule aune mais à permettre une lecture complémentaire. Elle permet également de dire que la dénucléarisation de l'Iraq opère un changement dans les objectifs de ce conflit, entachant tout le régime juridique défini par le Conseil.

## Dénucléariser permet de prolonger les sanctions envers Bagdad

La dénucléarisation de l'Iraq est le prolongement des sanctions imposées par le Conseil à ce pays et dont sont morts 500 000 enfants<sup>4</sup>. Elle est également la continuation sous une autre forme de la guerre sans laquelle elle n'aurait pas été possible. Dans un sens on rejoint les cas d'espèce allemand et japonais, eux aussi issus d'un conflit majeur de l'histoire humaine.

L'armée iraquienne proclamée quatrième du monde a fait face à une coalition internationale de plus de 700 000 hommes dont 510 000 Américains, disposant de 2 500 chars, 1 700 avions, 150 navires. Mais « *plus on s'éloigne du conflit, plus de voix se font entendre pour déclarer que derrière l'écran de fumée de la propagande présentant l'armée iraquienne comme la quatrième du monde et disposant de l'arme atomique, derrière les gesticulations intimidantes du début (occupation du Koweït) puis les rodontades des armées étrangères personnalisées, par médias interposés, par le général Schwarzkopf (Desert storm), il n'y avait personne à affronter. Ce n'était qu'un semblant d'armée, peut-être 200 000 ou 250 000 hommes et non les 500 000 annoncés à grand son de trompe, que l'Iraq opposait aux alliés en terre koweïtienne, un agglomérat de troupes mal entraînées, dépourvues du matériel indispensable, mal approvisionnées et délibérément sacrifiées par le pouvoir iraquien* »<sup>5</sup>.

Le général Schwarzkopf, dira la même chose à sa façon en parlant des Scuds iraqiens : « *Du point de vue militaire, c'était l'équivalent d'un unique avion larguant au jugé une unique petite bombe — terrible, certes, pour celui qui a la malchance de se trouver dessous —, mais, dans le contexte général d'une guerre, rien de plus qu'un moustique.* »<sup>6</sup> A contrario, il avouera : « *La première bombe que nous avons lâchée sur Bagdad avait une puissance explosive équivalant à celle de la totalité des Scuds (dix) qu'ils ont lancés.* » Près de 106 000 sorties aériennes seront effectuées sur l'Iraq, lâchant 80 000 tonnes de bombes, soit autant que sur l'Allemagne et le Japon de 1939 à 1945. Schwarzkopf peut donc reconnaître que « *les Iraquiens et leur nation entière ont subi des dommages inimaginables* » puisque 92 % des centrales électriques, 80 % des raffineries, la quasi-totalité des centres de télécommunications, des ponts, des routes, des voies de chemin de fer, des usines, ont été détruits. Tel est le résultat de la mise en œuvre des ordres donnés par Georges Bush à son général et dont le texte définissant les orientations opérationnelles commençait par ces mots : « *Les objectifs de votre campagne offensive seront de détruire les installations nucléaires, biologiques et chimiques de l'Iraq.* »<sup>7</sup>

C'est dans cette continuité et celle de la déclaration du président Bush à la veille de *Desert storm* — « *Nous sommes déterminés à détruire le potentiel nucléaire iraquien* » —, qu'il faut inscrire le processus de désarmement nucléaire de l'Iraq initié avec la résolution 687 du Conseil de sécurité des Nations unies, datée du 3 avril 1991. Puis viendront, dans la foulée de l'après-guerre, les résolutions 699 du 17 juin 1991, 707 du 15 août 1991, 715 du 11 octobre 1991. Auxquelles s'ajoute, il y a quelques mois la résolution 1051 du 27 mars 1996.

Ici, il faut noter que c'est le Conseil de sécurité qui est au cœur de « *ce système de surveillance international le plus perfectionné jamais mis sur pied dans le domaine de la limitation des armements* »<sup>8</sup>. Rien d'étonnant à cela, la Charte des Nations unies ne lui confère-t-elle pas aux termes de son chapitre VII des responsabilités en matière de paix et de sécurité internationales ? A ce titre, il est logique qu'il se porte garant du respect du Traité de non-prolifération nucléaire (TNP) par l'Iraq dans la résolution 687. Cependant, cette autoproclamation n'est pas sans comporter un certain nombre de paradoxes, et non des moindres.

## Des décisions du Conseil de sécurité, riches en paradoxes

L'Iraq a signé le TNP, le 29 octobre 1969 et un accord de garantie est entré en vigueur le 29 février 1972. Depuis cette date, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a visité régulièrement les installations iraqiennes soumises aux garanties et uniquement ces installations. Ces inspections généralement menées par des contrôleurs originaires des pays de l'est de l'Europe se faisaient deux fois l'an. La dernière visite datait de

novembre 1990, en pleine tourmente dans le Golfe. A l'époque, l'AIEA avait déclaré que les stocks irakiens d'uranium n'avaient pas été déplacés depuis sa précédente inspection d'avril 1990, preuve d'un non détournement de ces matières.

Pourtant, dans la résolution 687, le Conseil de sécurité se déclare « préoccupé par les informations dont disposent des Etats membres selon lesquelles l'Iraq a cherché à acquérir des matériaux en vue d'un programme d'armement nucléaire ». Quelles sont ces informations ? Celles que lui fournirent les services de renseignement des principaux Etats membres ! Sont-elles exemptes de toute tentative de désinformation ? En un mot sont-elles crédibles ? La question ne s'est pas alors posée. Elle le sera au cours des opérations de démantèlement. D'autant que David R Kyd, l'un des directeurs adjoints de l'AIEA, organisation chargée du désarmement nucléaire, et qui participera à ces opérations, est un ancien analyste de la CIA<sup>9</sup>. Autre exemple de ces liens, celui du Laboratoire national de Los Alamos (LANL) aux Etats-Unis, laboratoire d'où sortirent les bombes d'Hiroshima et de Nagasaki. Le LANL travaille aujourd'hui sur les questions de contre-prolifération, une doctrine voulant que l'on écrase militairement les Etats du Sud qui prolifèrent, comme cela a été fait en Iraq. Il est donc conséquent que des membres du LANL comme Bob Kelley et John Phillips aient participé aux inspections de l'AIEA à Bagdad. Personne ne peut croire qu'ils se sont contentés de mettre en œuvre les résolutions du Conseil. Leur présence sur place s'inscrit dans le cadre des efforts déployés par le Pentagone pour renforcer ses moyens de contre-prolifération, réévaluer ses méthodes aux yeux de la situation irakienne comme l'a confessé William Shuler, directeur du programme de contre-prolifération du département américain de la défense. Il convient également de souligner que « contrairement aux règles qui interdisent strictement de communiquer avec les gouvernements des Etats membres et obligent à envoyer les informations et les documents saisis à l'ONU, ces experts les ont envoyés par téléphone satellite à Washington, ce qui a mis en cause la neutralité de l'équipe »<sup>10</sup>. La crise de septembre 1996 entre Washington (alors en période électorale) et Bagdad a prouvé une nouvelle fois la valeur de telles sources. D'un côté les services américains estimaient à 300 le nombre de chars irakiens encerclant Erbil au Kurdistan, de l'autre le satellite français Hélios 1 en apercevait au même endroit et au même moment seulement une trentaine.

Autre paradoxe, le fait que le Conseil de sécurité s'érige en garant du TNP, alors qu'au moment du vote de la résolution 687, ni la France, ni la Chine n'ont adhéré à ce Traité qu'elles ont décrié en tant que puissances nucléaires indépendantes. Pourtant, les voilà promues protectrices de cet instrument international et garantes du respect des obligations en découlant pour l'Iraq, membre signataire quant à lui. Cette énormité sera vite effacée par l'adhésion au TNP dès 1992 de ces deux membres permanents du Conseil.

## Petits et grands proliférateurs

Mais cela n'effacera pas le fait que ceux qui pointèrent alors le doigt sur l'Iraq et qui continuent de le faire furent aussi les fournisseurs de Saddam Hussein. Georges Bush déclarera le 19 octobre 1990 qu'il n'y avait aucune preuve de l'utilisation de technologie américaine en Iraq. Deux jours plus tard, un inspecteur de l'AIEA confirmera l'information révélée par le *Los Angeles Times* : « Treize sociétés américaines ont contribué au programme d'armement nucléaire irakien. » Cette contribution a-t-elle échappé aux yeux de la CIA et du Pentagone ? Et que dire de l'apport du Commissariat à l'énergie atomique français (CEA) ou de l'aide soviétique ? En 1989, John Major, secrétaire d'Etat au trésor de la couronne britannique, n'a-t-il pas en personne autorisé la vente à l'Iraq de machines-outils Matrix Churchill à double usage ? Complétons ce tableau par les concours allemands (243 machines-outils sur les 600 recensées en Iraq sont allemandes) et italiens (cessions de cellules chaudes à l'Iraq). Dans ces conditions, il y a une certaine hypocrisie de la part de ceux qui ont armé l'Iraq (que ce soit d'ailleurs conventionnellement ou pas) à le condamner quelques années si ce n'est quelques mois plus tard.

Au demeurant, ces Etats si prompts à blâmer et punir Bagdad ne sont-ils pas à l'origine de « la terreur nucléaire » ? Ne sont-ils pas les plus grands proliférateurs ? En 1987, les Etats-Unis produisaient 5 têtes nucléaires par jour ! A la fin de la guerre froide, on pouvait dénombrer 49 910 ogives dont 16 750 américaines, 32 500 pour l'ex-Union soviétique, 200 pour le Royaume-Uni, 525 pour la France et 435 pour la Chine<sup>11</sup>. Au moment de la signature du TNP, il y avait 12 000 armes atomiques, aujourd'hui elles sont près de 50 000. L'obligation de désarmement nucléaire que le TNP contient en son article VI n'a donc pas été respectée.

Nous pourrions également développer d'autres paradoxes concernant l'usage d'une terminologie dans la résolution 687 qui ne correspond ni aux termes du TNP ni à ceux des statuts de l'AIEA, l'usage de la menace de l'arme atomique par les Etats-Unis à l'encontre de l'Iraq au cours du conflit et la volonté à travers la résolution 687 de promouvoir une zone exempte d'arme atomique au Moyen-Orient, objectif qui dans un certain sens contrevient à celui beaucoup plus large de désarmement nucléaire général, la définition par le Conseil de sanctions à la violation du TNP que celui-ci ne prévoit même pas. Faute de place nous ne le ferons pas.

## L'AIEA happée dans la tourmente irakienne

Par contre, il est nécessaire d'appuyer sur un autre problème. En effet, le Conseil de sécurité fait appel à l'AIEA. On se demande encore pourquoi. L'Agence n'a pas été conçue pour démanteler un programme nucléaire clandestin, mais pour promouvoir l'usage pacifique de l'énergie nucléaire et surveiller les matières et



installations placées sous sa garantie dans le cadre du TNP ou d'autres accords. De plus, il existe bien une procédure de saisine entre l'AIEA et le Conseil en vertu de l'article XII C des statuts de l'Agence. Selon cette procédure, c'est à l'AIEA de saisir l'organe suprême de l'ONU. Or, dans le cas présent, le contraire s'est produit. Le Conseil a fait de l'Agence qui a pourtant manqué le programme iraquien, son bras armé, son glaive en Iraq. La mission de l'Agence s'y fera sur une base légale sans précédant et sans aucune limite dans le temps : pouvoir d'inspection quasi total, de destruction et d'enlèvement des matières et matériels prohibés, de surveillance à long terme. Hormis quelques activités médicales (et encore l'Iraq n'a pu importer de matériel médical contenant des produits radioactifs), l'Iraq se voit interdire presque toute activité nucléaire. Dans le domaine biologique, la production de vaccin sera même interdite !

En quelques années seulement, les équipes de l'AIEA auront supervisé la destruction de plus de 1 900 éléments individuels ainsi que 600 tonnes d'alliages spéciaux utilisables dans la fabrication d'armes nucléaires ou pour l'enrichissement de l'uranium. Sur les sites nucléaires irakiens, 32 500 mètres carrés auront été démolis, ce qui aura entraîné la destruction d'une importante quantité de matériel de haute qualité, installé ou entreposé sur ces sites. Près de 500 chercheurs irakiens sont sous une étroite surveillance. Les eaux irakiennes et leurs sédiments sont régulièrement contrôlés par le biais de prélèvements. Des avions espions U2 et des hélicoptères survolent quotidiennement le pays. Les 40 kg d'uranium enrichi vendus par les Soviétiques et les 12 kg enrichi fournis par la France ont été envoyés en Russie sous le contrôle du ministère russe de l'énergie atomique. Fausse solution, quand on sait que « *le système de sécurité conçu par les Russes ne serait pas totalement impénétrable. D'après des experts américains, les usines de stockage et de retraitement ne seraient pas suffisamment protégées contre le vol de matière fissile* »<sup>12</sup>. Il est à noter que la Cogéma était en 1991 sur les rangs en ce qui concerne le retraitement des matières irakiennes. Mais, la loi Ségolène Royale sur l'importation et le retraitement des déchets a fait obstacle à la conclusion d'un tel contrat.

La résolution 687 sera complétée par la résolution 699 qui approuve le plan de l'AIEA pour la destruction, l'enlèvement et la neutralisation des éléments prohibés qu'il précise d'ailleurs. L'Iraq perd au passage tout droit sur ces matières et matériels. Les dépenses liées à la réalisation de son désarmement nucléaire lui sont également imputées. Il s'agit de plusieurs centaines de millions de dollars. La résolution 707 procède à une nouvelle condamnation de Bagdad et extension des droits de l'AIEA et de la Commission spéciale des Nations unies pour le désarmement balistique, bactériologique et chimique. L'ambassadeur cubain auprès du Conseil dira à l'occasion de son adoption, qu'à travers ce texte, on « *tente de poursuivre la guerre et l'affrontement avec l'Iraq [...] en utilisant pour cela l'Organisation des Nations unies d'une manière induite* ». La résolution 715 viendra à son tour renforcer le dispositif pesant sur l'Iraq

et définira même des obligations incombant aux Etats tiers, comme l'interdiction de fournir tout élément défendu. Elle réaffirmera la liberté totale de mouvement, d'inspection, de contrôle, d'accès, de confiscation pour l'Agence. Il faudra attendre 5 ans et 1996 pour que le Conseil adopte une nouvelle résolution, la 1051. Elle définit un véritable mécanisme de contrôle des importations de l'Iraq pour le long terme.

Pour la première fois une résolution du Conseil concernant le désarmement de l'Iraq a fait l'objet de critiques. Il s'agit cette fois d'Etats qui sont parfois le pilier de leur ordre régional, comme l'Egypte ou même des puissances nucléaires, comme la Russie. Mais ces remarques sur la dureté du mécanisme et l'impunité d'Israël, ne les ont pas empêché de voter la résolution.

## Les espoirs bridés de l'AIEA

En ce début de l'année 1997, le régime qui constitue la base juridique du désarmement nucléaire de l'Iraq est pour l'essentiel l'œuvre du Conseil de sécurité. Les résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies et des organes de l'AIEA ne sont qu'une base bien secondaire et faible. Toutefois, le directeur général de l'Agence et ses collaborateurs ont joué un rôle prépondérant dans la mise en œuvre des résolutions du Conseil. Dans leur euphorie, ils ont essayé d'élargir leur champ de compétences classiques en transcrivant les droits et prérogatives uniques dont ils disposent en Iraq, dans les accords de garanties. De cette volonté est né le programme « 93 + 2 ». Il vise à renforcer les moyens de l'Agence et son autorité : réorganisation, économies, renforcement du régime d'inspection et du droit à l'information, liens plus étroits avec le Conseil de sécurité.

Mais la réalité a mis un terme aux espoirs des fonctionnaires de l'Agence. Le traitement du cas nord-coréen par les Etats-Unis est apparu comme un court-circuitage des procédures de l'Agence. L'AIEA a été remise à sa place d'organe technique soumis aux organes politiques comme le Conseil. Les Etats membres font de belles déclarations, mais maintiennent les moyens de l'Agence à des niveaux ridicules. Le budget du département des garanties de l'AIEA représente celui du club de football du Milan AC ! Les mêmes Etats ou d'autres contestent le programme « 93 + 2 », comme l'Allemagne ou le Japon, l'Argentine, la Belgique, l'Espagne qui n'y trouvent pas la neutralité et l'équité nécessaire à un tel mécanisme. L'Inde rejette également une logique qui renforce la discrimination entre Etats nucléaires et non nucléaires. En fait, les mécanismes qui sous-tendent le TNP et l'AIEA, à savoir la prédominance et les privilèges des cinq puissances nucléaires sont logiquement au cœur du programme « 93 + 2 ». D'autres Etats encore préconisent la création d'un nouvel organe chargé de la lutte contre la prolifération, après l'échec de l'AIEA à prévenir le cas de l'Iraq (rappelons qu'elle n'a pas été créée exactement dans ce but).

Quoi qu'il en soit, le désarmement nucléaire de l'Iraq procède d'un moment international précis. Celui, où une superpuissance est devenue orpheline de tout ennemi global et recherche un nouvel empire du mal. Certains comme Samuel Huntington voient dans l'islam ou la Chine, ces nouveaux barbares bien utiles pour construire ce nouvel ordre international. C'est pourquoi Jacques Berque peut dire de « l'Iraq, je crois que jusqu'à la désastreuse guerre du Golfe, c'était le pays arabe le plus en progrès. Ce n'est pas un hasard, soyez en sûr, qu'on a cherché à le détruire »<sup>13</sup>.

## Les Iraquiens, ces nouveaux barbares

La guerre continue logiquement aujourd'hui en Iraq que ce soit à travers le processus de désarmement nucléaire, balistique, biologique, chimique, le maintien de l'embargo (que l'accord pétrole contre nourriture n'entame pas), les bombardements de janvier 1993 et septembre 1996.

Burhan Ghalioun, nous a donné la clef de la situation : « Nous nous souviendrons de la guerre du Golfe comme une répétition générale inaugurant l'ère des grands affrontements qui vont modifier radicalement, et plus tôt que nous le pensons, les données stratégiques mondiales, en particulier dans le bassin méditerranéen. Sortant nécessairement diminué et amoindri politiquement et économiquement, de cette dernière épreuve mondiale, le monde occidental fera difficilement face à la montée irrésistible matérielle et morale de ce monde pauvre qui n'a réellement plus rien à perdre. »<sup>14</sup>

Pour le dire autrement, le monde est confronté aux « révoltes locales et ancestrales des pauvres contre les riches, ou des pauvres contre d'autres pauvres plus faibles qu'eux, en vue de se procurer les moyens de survivre. Mus par l'énergie du désespoir, ils seront prêts à

transformer tout ce qui est entre leurs mains en armes: s'annoncent de nouvelles guerres du feu dans lesquelles le nucléaire risque de trouver une actualité nouvelle »<sup>15</sup>.

Le nouvel ordre mondial tant vanté lors de la guerre du Golfe est donc marqué par les deux plus dangereuses bombes que l'humanité ait inventées et dont certains se nourrissent : la bombe atomique et celle de la pauvreté... ▲

- 1) Norman Schwartzkopf, *Mémoires*, Plon, 1992, p. 418.
- 2) Michael Walzer, "Une guerre dangereuse", *Les Cahiers de l'Orient*, juin 1991, p. 191.
- 3) Georges Laury, *Le seuil nucléaire*, Editions universitaires, 1991, p. 128.
- 4) Voir à ce sujet, Jean-Bernard Raimond, *Iraq : faut-il lever l'embargo ?*, rapport d'information à l'Assemblée nationale, n° 2519, janvier 1996.
- 5) Jean-Claude Vatin, "Ordre majeur et désordres mineurs ?", in *Crise du Golfe et ordre politique*, CNRS éditions, 1993, p. 17.
- 6) Norman Schwartzkopf, *op. cit.*, pp. 469, 471 et 479.
- 7) *Idem*, p. 437 : directive stratégique au commandant des forces combinées, paragraphe 3 : orientation opérationnelle.
- 8) *Chronique ONU*, mars 1995, p. 29.
- 9) *Jane's Defence Weekly*, "Iraq asks IAEA to end nuclear inspections", 25 septembre 1996, p. 6.
- 10) Pierre-Sateh Agate, "Action coercitive et ordre régional", in *Crise du Golfe et ordre politique au Moyen-Orient*, *op. cit.*, p. 146.
- 11) Jean Ellenstein, in *Prolifération et non prolifération nucléaire*, Fondation pour les études de défense, Paris, 1995, p. 37.
- 12) Jean Dupont, "Démantèlement des armes soviétiques", *Air & Cosmos/Aviation internationale*, n° 1595, 10 janvier 1997.
- 13) Jacques Berque, Jean Sur, *Les Arabes, l'islam et nous*, Arte éditions, mars 1996, p. 19.
- 14) Burhan Ghalioun, "Le Golfe en conflits", in *L'Événement européen*, mars 1991/13.
- 15) Jacques Attali, *Economie de l'apocalypse*, Fayard, Paris, 1995, pp. 101 et 102.

### Document

## Vidéo Hiti Tau

**H**iti Tau est un réseau d'ONG de Polynésie française qui s'attache à "reconstruire" un pays bouleversé par les conséquences de la bombe. Un documentaire vidéo de 26 minutes vient d'être tourné par des professionnels pour présenter les actions des groupes et communautés de Hiti Tau. A travers interviews et séquences sur les activités de développement des divers groupes (monoï, vanille, productions traditionnelles), on assiste à la construction d'un pays et d'un peuple qui se prend en main en dehors de l'économie du nucléaire ou de celle qui lui a succédé.

La vente de cette vidéo permettra également d'alimenter les fonds de la Fondation Hiti Tau qui a été créée pour soutenir les anciens travailleurs polynésiens qui ont été employés sur les sites d'essais nucléaires français.

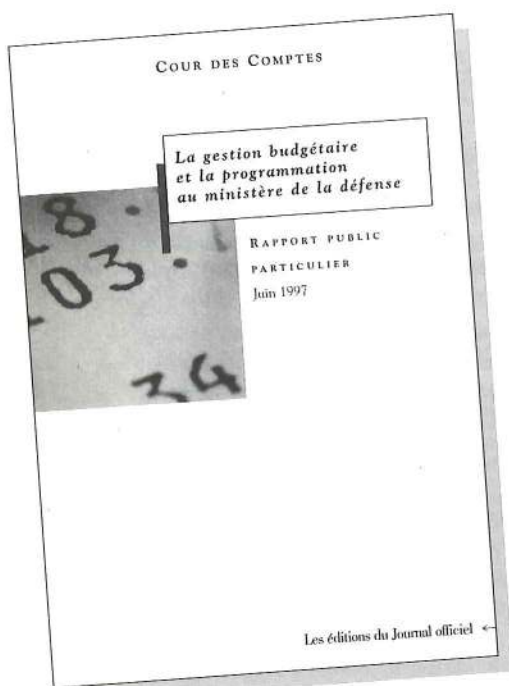
Pour se procurer cette vidéo :

— indiquez le type de version choisie : Pal-Secam ou NTSC

— envoyez votre commande (avec vos nom et adresse) à Hiti Tau BP 4611 Papeete Tahiti (Polynésie française) en joignant un chèque de 300 FF. ▲

RÉSUMÉ

# La Cour des comptes épingle le ministère de la défense



**N**ous avons suffisamment souligné l'absence de transparence dans les dépenses militaires, pour ne pas accorder une grande importance au rapport que la Cour des comptes a rendu public le 17 juin dernier. C'est pourquoi nous publions un long résumé de ce rapport afin de permettre à nos lecteurs de disposer des grandes lignes de l'argumentaire de la Cour des comptes soulignant les « dysfonctionnements » de la gestion budgétaire au ministère de la défense.

Ce rapport ne pouvait pas mieux tomber — à condition, bien sûr, que le nouveau ministre de la défense, M. Alain Richard, s'en saisisse et introduise plus de rigueur et de transparence dans la gestion budgétaire de son ministère. Ne s'agit-il pas là d'une condition première pour que le pouvoir politique puisse exercer pleinement les responsabilités qui sont les siennes ?

250 pages • 67 F

Édité par le Journal officiel, 26 rue Desaix 75727 Paris cedex 15

## Introduction

*Depuis plusieurs années, le ministère de la défense connaît une crise financière.*

*De 1970 à 1990, les dépenses militaires avaient augmenté. Depuis lors, si les dépenses de fonctionnement ont continué à s'accroître, les dépenses en capital ont en revanche diminué. En conséquence, leur poids relatif au sein du budget du ministère de la défense décroît. En 1995, elles ne représentent plus que les 2/3 de ce qui est attribué au budget de fonctionnement.*

*Pourtant, c'est seulement la loi de finances pour 1996 qui la première, de façon encore incomplète, a reconnu cette évolution. Les lois de finances initiales pour les années 1992 à 1995 avaient maintenu les crédits d'équipement ouverts à plus de 100 milliards de francs, bien que les crédits de paiement disponibles aient commencé à diminuer dès 1994.*

*Le rapport traite successivement :*

- du rapport souvent lointain entre prévisions et réalisations budgétaires ;
- du caractère peu transparent de la réalisation des dépenses en capital ;
- du manque de réalisme financier des objectifs et des méthodes de la programmation, tant au niveau global qu'à celui des programmes d'armement.

*Première partie***LES PRÉVISIONS ET LES RÉALISATIONS BUDGÉTAIRES**

Le budget du ministère de la défense a été régulièrement boulevé en cours d'année au détriment des dépenses en capital.

**1 — La loi de finances initiale**

La structure du budget du ministère de la défense manque de lisibilité. Le périmètre réel du budget de la défense est plus restreint que celui des crédits ouverts en loi de finances initiale : les dotations de fonctionnement comprennent des crédits destinés au paiement des pensions des anciens agents du ministère de la défense, celles d'équipement incluent des crédits dont l'emploi lui échappe. Il est aussi plus large, en apparence tout au moins : au cours des années récentes, le budget présenté au Parlement a pris en compte, s'agissant des investissements, des ressources de trésorerie prévisionnelles.

**A - La structure budgétaire**

Jusqu'en 1992, le budget militaire était compartimenté en cinq sections. En 1993, les sections ont été supprimées : leur disparition s'est accompagnée d'une refonte de la nomenclature budgétaire, comportant une réduction de moitié du nombre des chapitres. Toute nomenclature budgétaire est le résultat d'un choix entre plusieurs présentations possibles des crédits. Dans le cas de la défense, la complexité des fonctions et de l'organisation du ministère rend cet exercice difficile. Mais l'information du Parlement et le contrôle de l'exécution des dépenses nécessitent une allocation claire des ressources et le budget de la défense ne satisfait pas à cette exigence.

La répartition des crédits entre les titres III (fonctionnement) et V (équipement) majore artificiellement l'importance des dépenses d'équipement. Le ministère de la défense a usé de la latitude offerte par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances (article 7) pour « charger » le titre V dont les crédits sont reportables. Les abus constatés ont conduit, à la suite de l'intervention de la Cour, le ministère de la défense et celui du budget à chercher à améliorer les pratiques d'imputation des dépenses entre le titre III et le titre V. Il subsiste cependant des problèmes de partage (informatique, entretien programmé des matériels), ainsi que le cas particulier des comptes de commerce.

La réduction de seize à sept du nombre de chapitres a profondément modifié la répartition des crédits à l'intérieur du titre V. Le regroupement simplifie la présentation des crédits et facilite la gestion budgétaire. Cet avantage se paye toutefois par une description insuffisamment précise de la destination des crédits : le classement des dépenses manque de cohérence ; la globalisation des crédits affaiblit le principe de la spécialité budgétaire.

Le critère de classement des dépenses est en principe la nature ou la destination de la dépense. Au niveau de l'article intervient un autre critère fondé sur la distinction, propre au ministère de la défense, entre « gouverneurs », dont les principaux sont les chefs d'états-majors, et gestionnaires des crédits, essentiellement les directeurs de la délégation générale pour l'armement (DGA) ; à chaque article correspond un seul gouverneur et un seul gestionnaire. La référence aux gouverneurs de crédits reconstruit à l'intérieur des chapitres de la nouvelle nomenclature l'ancien découpage en sections par armée.

La réforme de la nomenclature s'inscrivait dans un mouvement général de réduction du nombre des chapitres budgétaires. Au ministère de la défense, cette politique de globalisation des crédits a été particulièrement poussée. Elle a conduit à accroître la dimension de chapitres dont l'objet était déjà trop vaste. A l'intérieur de ces larges chapitres, la répartition des crédits par gouverneur et par gestionnaire conduit à multiplier les articles. Les mouvements de crédits entre articles d'un même chapitre n'étant soumis à aucune limite quantitative, la globalisation des crédits facilite la gestion, ce qui était l'un des objectifs de la nouvelle nomenclature. En même temps, elle relativise la signification du budget voté dès lors que des masses importantes de crédits peuvent, en cours d'année, voir leur destination modifiée par de simples procédures internes. Les mouvements de crédits entre gouverneurs sont devenus usuels pour ajuster les disponibilités aux besoins de paiement.

**B - Les crédits inscrits par titre**

Au titre III, les crédits destinés au paiement des pensions atteignent près de 70 % des crédits ouverts pour les rémunérations d'active. Ce rapport est sans équivalent dans les ministères civils.

Les crédits destinés aux dépenses de fonctionnement et ceux consacrés aux dépenses en capital ont suivi des évolutions divergentes : entre 1990 et 1996, les crédits du titre III ont augmenté de 23,8 milliards de francs (+ 18,5 %, soit + 2,6 % en termes réels), tandis que ceux des titres V et VI ont baissé de 13,2 milliards de francs (-12,9 %, soit -27 % en termes réels). La réduction des crédits destinés aux dépenses militaires en capital n'a pas été linéaire. Elle a commencé en 1992, s'est interrompue l'année suivante, a repris, en s'accroissant, en 1994. Elle s'est à nouveau interrompue l'année suivante, puis est réapparue en 1996.

**C - Les ressources affichées pour les dépenses en capital**

Entre 1993 et 1996, les ressources affichées pour les dépenses en capital ne se sont pas limitées aux seuls crédits inscrits au budget de la défense pour le financement des missions relevant de ce ministère. Elles ont inclus des crédits dits de « recherche duale » dont l'emploi lui échappe. Elles ont aussi compris des ressources complémentaires dont la disponibilité effective est aléatoire : reports de crédits et fonds de concours.

Depuis la loi de finances initiale pour 1993, des crédits de « recherche duale » sont attribués en cours d'année au CEA-civil, au CNES et aux programmes aéronautiques civils. L'inscription de ces crédits au budget de la défense a permis de donner une image plus avantageuse des ressources consacrées au financement des dépenses militaires en capital. En 1997, la « recherche duale » ne figure plus au budget du ministère de la défense.

A partir du projet de loi de finances initiale pour 1993, pour le paiement des dépenses en capital, ce ne sont plus les seuls crédits nouveaux dont l'ouverture était demandée qui ont été affichés, mais également des crédits reportés, ouverts par des lois de finances antérieures et demeurés inemployés. Le budget du ministère de la défense est le seul budget ministériel à avoir été présenté de cette manière, qui permettait de montrer une stabilisation des ressources à un niveau supérieur à 100 milliards de francs, tout en réduisant les ouvertures de nouveaux crédits.

Les projets de loi de finances initiale pour 1995 et 1996 ont pris en compte des produits de fonds de concours pour le calcul des crédits disponibles pour le paiement des dépenses militaires en capital. Or, ils constituent par nature une ressource incertaine.

## II — Un budget bouleversé en cours d'année

Le budget du ministère de la défense, tel qu'il est exécuté ressemble peu au budget voté par le Parlement. Au cours des années récentes, deux séries de modifications ont bouleversé les budgets adoptés par le Parlement : les crédits de fonctionnement ont été augmentés dans une proportion importante, tandis que les crédits d'investissement ont été réduits par des annulations et par une limitation de leur disponibilité effective.

### A - une majoration répétée des crédits de fonctionnement

L'écart entre les crédits ouverts en loi de finances initiale et les crédits ouverts en exécution qui peut être constaté au titre III tient pour partie aux modalités particulières de financement de certaines activités (participation des sociétés autoroutières aux frais de fonctionnement des effectifs de la gendarmerie, remboursement de soins assurés par le service de santé des armées, entretien des avions et matériels aériens de la sécurité civile). Les crédits supplémentaires ouverts en cours d'année représentent une part non négligeable des dotations initiales. D'année en année, le solde des ouvertures et des annulations au titre III a été positif et s'est établi à un niveau élevé.

Le financement des dépenses de fonctionnement liées aux opérations extérieures ne saurait constituer une explication satisfaisante de ces écarts répétés. Eu égard à leur caractère répétitif, elles revêtent en effet le caractère de charges permanentes. Dans les faits, les ouvertures de crédits de fonctionnement supplémentaires en cours d'année ne sont pas uniquement motivées par les surcoûts de fonctionnement attribués aux opérations extérieures. Celles-ci servent de justification à l'absence d'ouverture dès la loi de finances initiale de la totalité des crédits de fonctionnement nécessaires à l'exécution des missions du ministère de la défense. La prise en compte d'une partie seulement des dépenses prévisibles par la loi de finances initiale permet de limiter la progression apparente des crédits de fonctionnement. Les majorations qui interviennent en cours d'année viennent ensuite pallier l'insuffisance des dotations initiales.

Les chapitres de rémunération et de charges sociales ne sont pas assez dotés au regard des dépenses à payer. Ne concernant que les rémunérations d'activité, les dépassements de crédits limitatifs sont allés en diminuant. Au contraire, les reports de charges sont loin d'être négligeables. Spécifique au ministère de la défense, la procédure des fonds d'avance (loi du 17 août 1948) est utilisée pour reporter des charges à la gestion suivante. Depuis 1992, les reports de charges ainsi constatés dépasseraient le demi-milliard de francs (567 millions en 1992, 547 millions en 1993 et 1994 et 570 millions en 1995). En dépit des ouvertures de crédits supplémentaires en cours d'année, on constate un manque répété de crédits pour le paiement des rémunérations d'activité. Outre le poids particulier des majorations de soldes liées aux opérations extérieures, cette situation est la conséquence d'une diminution des effectifs réels inférieure à celle des emplois budgétaires.

### B - La baisse des crédits disponibles pour les dépenses en capital

Chaque année ou presque, le budget d'investissement du ministère de la défense est remis en cause en cours d'exécution. Le montant des crédits effectivement disponibles pour le paiement des dépenses en capital n'a qu'un lointain rapport avec celui des crédits ouverts en loi de finances initiale et, plus encore, avec celui des crédits annoncés lors de la présentation au Parlement.

Les annulations effectuées sur le fondement de l'article 13 de l'ordonnance organique sont, dans les faits, décidées en fonction de considérations d'opportunité et non parce que les crédits seraient devenus sans objet. Les annulations ont essentiellement affecté les crédits destinés aux dépenses en capital. Le relèvement des dotations de fonctionnement en cours d'année a ainsi été "financé" par la réduction des dépenses en capital.

L'année 1994 mise à part, le volume des annulations est allé croissant entre 1991 et 1995 : 5,2 milliards de francs en 1992, 9 milliards en 1993 et 11,9 milliards en 1995. Année de transition entre deux lois de programmation, l'année 1996 a quant à elle été marquée par l'annulation de 8,5 milliards. Les annulations modifient grandement l'évolution du budget d'investissement de la défense par rapport à l'image qu'en donne la comparaison des lois de finances annuelles : entre 1991 et 1996, si les crédits d'investissement diminuent de 14,2 milliards en loi de finances initiale, leur baisse atteint 21,6 milliards en exécution. La réduction des dépenses militaires en capital n'a donc pas seulement été conduite par les lois de finances annuelles, mais aussi par des mesures réglementaires prises en cours d'année.

Les reports de crédits de paiement de dépenses en capital constituent également une cause importante de l'écart entre les crédits ouverts en loi de finances initiale et ceux effectivement disponibles jusqu'à la fin de la gestion. Une part significative des crédits ouverts pour les investissements du ministère de la défense n'est pas consommée.

Afin de limiter le montant des dépenses prises en compte au titre d'une année, et donc le déficit du budget de l'Etat, le ministère du budget décide unilatéralement, chaque année, en cours de gestion, de "geler" un certain montant de crédits, non consommés, ils seront alors reportés à la gestion suivante. Une partie des crédits qui demeurent formellement ouverts sont ainsi rendus indisponibles en pratique et, conformément à l'ordonnance organique, automatiquement reportés à la gestion suivante. La pratique des reports imposés a permis avec une efficacité certaine de contenir les dépenses militaires en capital au niveau choisi par le ministère du budget.

Compte tenu des annulations et reports, le montant des dépenses en capital a un rapport de plus en plus lointain avec celui des crédits ouverts par la loi de finances initiale. Cet écart a culminé en 1995 : 12 milliards de francs par rapport aux deux grandeurs précitées. Il a également été important en 1996 : 3,5 milliards. A structure budgétaire constante, les crédits effectivement disponibles pour le paiement des dépenses militaires en capital ont régressé de 14 milliards de francs environ entre 1992 et 1996 (soit une baisse de 14 % en francs courants et de 20 % en francs constants).

## III — Une contribution majeure à la maîtrise du déficit budgétaire de l'Etat

Le bouleversement périodique du budget du ministère de la défense s'explique en partie par le fait que les crédits de paiement prévus pour les dépenses en capital sont réduits en cours d'année afin de gager des ouvertures de crédits de fonctionnement. Mais la cause principale tient à ce que le budget d'investissement du ministère de la défense fournit une contribution essentielle aux mesures d'économies arrêtées en cours d'année afin de contenir le déficit budgétaire de l'Etat.

### A - Le solde des ouvertures et des annulations de crédits en exécution

Le solde des ouvertures et des annulations au budget de la défense témoigne du rôle déterminant assigné à ce dernier pour contribuer à la réalisation de l'objectif fixé quant au niveau du solde d'exécution du budget général de l'Etat.

La part des annulations que supporte le ministère de la défense est supérieure à sa part dans le budget de l'Etat. Par leur ampleur, les annulations effectuées au budget du ministère de la défense ont, à partir de 1992 et exception faite de 1994, dégagé un volume important de ressources pouvant être redéployées en cours d'année en vue du financement de mesures nouvelles intéressant les ministères civils ou de la réduction du déficit budgétaire.

Au cours de la période considérée, les annulations effectuées au budget d'investissement de la défense étaient pour partie prévisibles. En effet, les lois de finances annuelles n'ont que partiellement pris en compte l'incidence pour l'année suivante des annulations de l'année en cours. La distorsion entre le montant des crédits demeurés ouverts après annulations et celui des ouvertures contenues dans la loi de finances présentée et adoptée la même année, confirme le manque de sincérité des prévisions.

### B - Un déficit prévisionnel maintenu grâce à la modulation des reports

Entre 1993 et 1996, les projets de budget ont annoncé une majoration des crédits ouverts par la mise à disposition d'une partie des crédits reportés d'une gestion à l'autre. Par leur ampleur, les annulations ont toutefois contredit les prévisions de réduction des reports de crédits : elles n'ont été que partiellement compensées par une baisse des crédits reportés à la gestion suivante.

Entre fin 1992 et fin 1995, le ministère du budget a accordé une réduction des reports limitée à 3,9 milliards de francs, montant inférieur aux prévisions de consommation des crédits reportés affichés dans les documents budgétaires. La sincérité des prévisions de réduction des crédits reportés apparaît discutable car dès le début de l'année commencent à s'appliquer des mesures de "gel" qui contredisent la réduction substantielle des reports affichée lors de la présentation du projet de loi de finances initiale. En incluant les soldes des comptes de commerce, les reports effectifs de crédits ont effectivement baissé depuis 1992, mais seulement de 2,5 milliards de francs.

Le budget du ministère de la défense assure une fonction de "réglage fin" du solde du budget de l'Etat en fonction des prévisions les plus récentes de recettes et de dépenses. Compte tenu des montants en cause, la modulation en fin d'année du volume des ordonnancements de dépenses militaires en capital ne peut contrarier la tendance de fonds de l'évolution du déficit budgétaire. Mais elle sert à rapprocher le solde définitif des prévisions gouvernementales, telles qu'elles ont notamment été exprimées par l'article d'équilibre de la loi de finances rectificative de fin d'année. Le caractère tardif des arrêtés de report est une autre manifestation de la fonction de variable d'ajustement que remplit le budget d'investissement du ministère de la défense pour la réalisation de l'objectif de solde budgétaire que s'assigne le gouvernement.

### IV — L'évolution des dépenses du ministère de la défense

Il est inexact de penser que le budget militaire français, contrairement aux évolutions constatées dans les autres pays occidentaux, n'aurait pas baissé. Mais sa réduction possède des

caractéristiques qui lui sont propres. D'une part, elle a porté exclusivement sur les dépenses en capital, d'autre part, elle a été plus lente, et a jusqu'en 1996 résulté, non des lois de finances initiales, mais des mesures de régulation appliquées en cours d'exécution budgétaire.

Depuis le début de la décennie, les dépenses du ministère de la défense ont suivi une trajectoire particulière par rapport à celle des autres dépenses de l'Etat. En francs constants (1995), les dépenses du ministère de la défense sont inférieures de 27,7 milliards de francs à celles de 1990. Dans le même temps, les dépenses des ministères civils hors pensions et titre I (charge des intérêts de la dette) ont augmenté de 94,1 milliards en francs 1995.

### A - La progression des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement militaires ont augmenté de 14,6 milliards de francs entre 1990 et 1995 (+16,1 %). En francs constants (1995), leur augmentation atteint 4,1 milliards de francs (+4,1 %). Elle a été beaucoup moins rapide que celle des budgets civils (+26,2 % en termes nominaux et +13,1 % en francs 1995). L'écart tient aux charges sociales, qui ont progressé à un rythme près de trois fois inférieur à celui des ministères civils et, surtout, aux autres dépenses, qui ont stagné au ministère de la défense.

### B - La baisse des dépenses en capital

La réduction des dépenses militaires a intégralement porté sur les dépenses en capital. Entre 1990 et 1995, celles-ci ont reculé de 20,7 milliards de francs (-21,7 %). En francs constants, leur baisse atteint 31,8 milliards au cours de la même période (-29,8 %). Elle est essentiellement concentrée sur les gestions 1993 (-5,2 milliards) et 1995 (-3,7 milliards). Au cours de la même période, les dépenses en capital des ministères civils ont pour leur part augmenté de 8,1 milliards de francs en valeur nominale, soit une réduction de 2,8 milliards en francs constants.

La réduction des dépenses d'équipement a affecté d'abord l'armée de terre puis l'armée de l'air et, dans une moindre mesure, la marine.

## Deuxième partie

### LA RÉALISATION DES DÉPENSES EN CAPITAL

Les conditions de gestion des crédits destinés aux dépenses en capital ne sont pas satisfaisantes. Les outils de la gestion budgétaire remplissent mal leur fonction de suivi des dépenses au stade de l'engagement et à celui du paiement.

#### I — L'engagement

L'engagement juridique de la dépense crée une dette de l'Etat à l'égard d'un créancier et a pour support budgétaire une autorisation de programme.

#### A - Les autorisations de programme

L'ordonnance du 2 janvier 1959 définit les autorisations de programme (AP) comme « la limite supérieure des dépenses que les ministres sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi. Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation... ». Les crédits de paiement (CP), pour leur part, « constituent la limite

supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes ».

Les autorisations de programme remplissent mal leur double fonction de prévision des coûts relatifs à la réalisation d'une opération donnée et d'autorisation des engagements juridiques qui s'y rapportent.

L'ordonnance du 2 janvier 1959 dispose que : « Chaque autorisation de programme doit couvrir une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mis en service sans adjonction. » Comme dans d'autres ministères, les autorisations de programme ouvertes au budget du ministère de la défense ne répondent pas à cette définition : elles ne couvrent pas la totalité des coûts prévisibles des opérations programmées et des programmes.

La perte de fonctionnalité des autorisations de programme par rapport au contenu physique de la dépense marque une inversion de la relation entre autorisations de programme et crédits de paiement. Les crédits de paiement ne sont pas déterminés en fonction des autorisations de programme ouvertes.

Les autorisations de programme ne remplissent pas non plus de façon satisfaisante leur fonction d'autorisation de l'engagement juridique de la dépense. La réalisation des dépenses d'investissement passe par plusieurs étapes successives (affectation, engagement comptable, engagement juridique, paiement). Les autorisations de programme affectées ne donnent pas toujours lieu à engagement juridique, sans pour autant qu'un retrait d'affectation soit prononcé. Pour des raisons variées des délais importants séparent parfois l'affectation d'une autorisation de programme de l'engagement juridique qu'elle permet. L'estimation de ces autorisations de programme "dormantes" ou supposées telles est incertaine.

Tous les crédits d'investissement sont individualisés dans un document annuel interne au ministère de la défense : le catalogue des opérations budgétaires (COB), l'opération budgétaire étant l'unité élémentaire d'exécution des dépenses d'investissement. Un nombre important d'opérations budgétaires se rattachent à une opération programmée couvrant plusieurs articles ou chapitres budgétaires, voire à un programme regroupant plusieurs opérations programmées. Pour les 287 articles des titres V et VI et environ 800 opérations programmées, le COB recense plus de 3 000 opérations budgétaires en cours.

Etabli en même temps que le budget et mis à jour en cours d'année pour tenir compte des changements intervenus dans le montant et la répartition des crédits, le COB est à la fois un document de prévision et d'autorisation de la dépense et, au moins de façon potentielle, le cadre de son suivi comptable. Depuis qu'en 1993, la responsabilité de son édition a été confiée à la direction des services financiers (DSF), qui tient la comptabilité centrale, il constitue un document de référence à la fois exhaustif et commun à l'ensemble des responsables du ministère. Dans sa version primitive, le COB ne retraçait, par opération programmée et par opération budgétaire, que l'historique des autorisations de programme. A compter de 1998, un nouveau logiciel (Carnot) devrait permettre de suivre par opération budgétaire la situation cumulée des engagements et des règlements. Mais, en prévision, la gestion des autorisations de programme est découplée de celle des crédits de paiement. Seules les autorisations de programme sont définies par opération budgétaire : elles fixent une limite à caractère impératif aux engagements que le gestionnaire est habilité à contracter pour la réalisation de chaque opération budgétaire. Les crédits de paiement, pour leur part, sont uniquement exprimés au niveau de l'article.

Il y a donc deux modes de gestion : pour les autorisations de programme, une gestion détaillée au niveau des opérations budgétaires, dont le lancement (ou la poursuite) donne lieu à une décision d'affectation ; pour les crédits de paiement, une gestion globale au niveau de l'article. L'absence d'identité entre le niveau de gestion des AP et celui des CP ne facilite pas le rapprochement entre engagements juridiques et capacités de paiement.

Tous les investissements du ministère de la défense ont été assimilés à la catégorie I correspondant aux investissements d'intérêt national exécutés au niveau central. Quelles que soient les opérations, la décision de lancement est toujours prise à l'échelon central. En revanche, la conduite des opérations est déconcentrée. Rares, en effet, sont celles dont le ministre, ordonnateur principal des dépenses de l'Etat, et les gestionnaires de crédits auxquels il a donné délégation assurent directement et entièrement l'exécution (19,4 milliards de francs d'affectations réservées au niveau central sur un total de 85,2 milliards d'affectations en 1995 hors rétablissements de crédits).

Pour les investissements de catégorie I, les textes prévoient deux procédures : soit le ministre se réserve l'affectation et délègue à un ordonnateur secondaire les autres phases de l'opération (engagement comptable, engagement juridique et paiement) par une "notification d'autorisation de programme affectée" (NAPA) (11,4 milliards de francs en 1995) ; soit le ministre confie à un ordonnateur secondaire l'intégralité de l'exécution, y compris l'affectation, et lui adresse une "délégation d'autorisation de programme individualisée" (DAPI) (54,4 milliards de francs en 1995). Cette dernière procédure est la plus utilisée au ministère de la défense.

La plus grande partie des dépenses d'investissement du ministère de la défense sont ainsi déconcentrées, formellement du moins. C'est en particulier le cas des dépenses d'armement dont les directions techniques de la DGA confient la réalisation à des organismes dépendants — services techniques ou établissements — qui n'ont pas de réelle autonomie juridique, mais dont les responsables, en qualité d'ordonnateurs secondaires, sont les véritables utilisateurs des autorisations budgétaires.

## B - L'enregistrement comptable des opérations en capital

Une connaissance précise de la réalisation des opérations en capital impose de suivre la consommation des autorisations budgétaires à chaque étape (affectation, engagement et paiement) des opérations, ainsi qu'à chaque échelon d'exécution (central et déconcentré). Tel est l'objet de la comptabilité des engagements mise en place dans tous les ministères (circulaire du 1<sup>er</sup> décembre 1956). Ces principes valent pour le ministère de la défense bien que les dispositions de la circulaire du 1<sup>er</sup> décembre 1956, considérée à sa parution comme ne visant que les investissements civils, ne lui soient pas applicables. Sa réglementation interne en est toutefois étroitement inspirée. Aux difficultés que soulève dans tous les ministères la comptabilité des dépenses d'investissement s'ajoutent cependant des problèmes particuliers à la défense imputables à l'existence, jusqu'à une période récente, de dérogations aux procédures de droit commun liées à l'organisation de la gestion des autorisations budgétaires.

La déconcentration de l'exécution des dépenses et la multiplicité des ordonnateurs secondaires ne facilitent pas la centralisation des données comptables. La DSF, qui tient la comptabilité centrale du ministère, n'en saisit directement qu'une partie et la remontée des informations que lui fournissent les gestionnaires s'effectue dans des conditions insatisfaisantes.

Les données saisies directement par la DSF sont à la fois partielles et disparates. En ce qui concerne les AP, la DSF ne prend en compte directement que les affectations. En ce qui concerne les CP, la DSF est ordonnateur principal sur le budget général. A ce titre, elle signe et saisit en même temps sur sa base de données — les ordonnances de paiement, les ordonnances de délégation aux ordonnateurs secondaires et les ordonnances de virement de compte destinées aux comptes de commerce de la DGA. Seules les ordonnances directes de paiement font référence aux opérations, aux fiches d'affectation et aux engagements sur autorisations de programme affectées. Les ordonnances de délégation ont, le plus souvent, la forme d'enveloppes indistinctes, voire forfaitaires. Contrairement aux textes, elles ne rattachent pas les crédits de paiement dont la délégation est demandée aux fiches d'affectation et aux engagements qu'ils serviront à couvrir. A ce stade, la DSF — et donc le ministère de la défense au niveau central — n'a pas connaissance de la destination des crédits de paiement par opération. Un nouveau découplage des AP et des CP se manifeste ainsi, cette fois en exécution.

A partir des données qu'elle saisit directement et des informations que lui communiquent les questionnaires, la DSF édite deux documents, complémentaires par nature, mais de qualité inégale.

La situation mensuelle par article des affectations d'autorisations de programme et de la consommation des crédits de paiement. La situation par articles peut être considérée comme fiable. Elle est toutefois insuffisante car ce document ne permet pas de suivre le déroulement des opérations, notamment les engagements qui seuls commandent pourtant les paiements ultérieurs.

Tel est l'objet de la situation par opération dont la périodicité auparavant trimestrielle, est devenue bimestrielle en 1994. La DSF adresse aux ordonnateurs des fiches-navettes que ceux-ci lui retournent, complétées. Cette procédure manque de rapidité et de fiabilité. Les situations ne sont disponibles que six mois après la date à laquelle elles sont arrêtées. Ni la DSF, ni les services, ne vérifient réellement les informations qui leur sont transmises. L'administration centrale et les états-majors ne disposent donc pas en temps utile de données fiables retraçant la consommation des crédits par opérations. Ces données sont rudimentaires. Ne faisant apparaître que les montants cumulés des affectations, des engagements et des paiements, les situations ne permettent pas de suivre directement les flux et de mesurer avec précision le rythme des consommations. Enfin, le régime particulier des comptes de commerce est source de confusion.

Il ressort de ces constatations que le ministère de la défense n'a pas, à l'échelon central, une connaissance fiable rapide et précise de sa situation financière. Ces insuffisances tiennent pour une large part aux faiblesses du système informatique. La modernisation de l'outil comptable de la DSF est en cours ainsi que la normalisation des matériels, des logiciels et des procédures des services. Elle devrait aboutir en 1997 mais le ministère de la défense aura subi la baisse de ses moyens de paiement sans connaître en temps réel, au niveau central, la situation exacte de ses engagements.

La tenue contradictoire des documents comptables est une condition fondamentale de leur validation. Le ministère de la défense a longtemps échappé à cette exigence dont les conditions ne sont réunies que depuis peu.

La comptabilité est tenue contradictoirement par les ordonnateurs et par les comptables assignataires (agent comptable des services industriels de l'armement (ACSIA) pour les

dépenses réglées par les directions techniques de la DGA et trésoriers-payeurs généraux pour les autres dépenses). Pour les autorisations de programme, des procédures particulières ont été instituées (décret du 13 novembre 1970 organisant la déconcentration des investissements de l'Etat (abrogé par le décret du 16 juillet 1996 relatif au contrôle financier déconcentré), circulaire du ministre du budget de 1956 créant une "comptabilité spéciale des investissements" (CSI) tenue par les comptables). Pendant longtemps, pour des raisons juridiques ou pratiques, ces différentes dispositions n'ont pas reçu d'application ou n'ont reçu qu'une application partielle au ministère de la défense.

A l'échelon central, c'est seulement depuis 1993 que le contrôleur financier tient une comptabilité distincte de celle de la DSF et que la contradiction prévue par les textes se trouve assurée au ministère de la défense. A l'échelon local, par dérogation au décret du 13 novembre 1970 la majeure partie des opérations du ministère de la défense a jusqu'à présent échappé au contrôle financier.

La comptabilité spéciale des investissements, près de quinze ans après sa création et son application aux ministères civils, commence à être mise en œuvre au ministère de la défense : une circulaire conjointe (finances-budget-défense) du 28 décembre 1995 en a posé le principe, a défini les conditions de son extension aux investissements exécutés sur le budget de la défense, et prévu une période expérimentale de deux ans à compter du 1er janvier 1996. La mise en œuvre de la CSI représente un progrès. Elle aura pour effet de soumettre toutes les dépenses en capital du ministère de la défense au régime de droit commun (décret du 16 juillet 1996). Tenue contradictoirement, la comptabilité des autorisations de programme aura le caractère d'un véritable document comptable. L'analyse par la CSI des autorisations de programme apportera à la DSF et aux services gestionnaires l'outil qui leur faisait jusqu'à présent défaut pour détecter les AP ouvertes non affectées ou affectées mais n'ayant pas donné lieu à engagement.

### C - Le niveau des engagements

Les engagements juridiques contractés par le ministère de la défense se sont réduits, en tendance, au cours des années récentes. Leur niveau apparaît toutefois trop élevé compte tenu de la chute des crédits de paiement disponibles.

Les ouvertures d'autorisations de programme par les lois de finances annuelles ont baissé au cours des années récentes, tant en valeur relative qu'absolue, jusqu'à s'établir au niveau des ouvertures de crédits de paiement. Depuis la loi de finances initiale pour 1992, les autorisations de programme nouvelles ont été ouvertes dans la limite des crédits de paiement. L'identité globale des ouvertures de crédits en AP et en CP marque la volonté de contenir les dépenses futures. Cette "annualisation" des autorisations de programme, prises globalement, est récente. Les ouvertures d'autorisations de programme ont longtemps dépassé celles en crédits de paiement. La progression des autorisations de programme anticipait la croissance des crédits de paiement.

Du fait d'ouvertures d'autorisations de programme longtemps supérieures à celles des crédits de paiement, la "dette budgétaire" mesurée par l'écart entre autorisations de programme et crédits de paiement ouverts depuis l'origine au budget de la défense a crû fortement.

Le "taux d'endettement budgétaire", égal au nombre d'années de crédits de paiement nécessaires à la couverture de la dette budgétaire, est passé, quant à lui, de 3 années en 1985 à 3,5 années en 1993, puis s'est stabilisé à ce niveau en 1994, avant de grimper à 3,7 années en 1995. Pour stabiliser et a fortiori, faire

baisser le niveau relatif de la "dette budgétaire", il aurait fallu ouvrir, en loi de finances initiale ou en exécution, un montant d'AP très inférieur à celui des CP. La nouvelle loi de programmation militaire 1997-2002 maintient le rapport entre autorisations de programme et crédits de paiement instauré en 1992, en prévoyant l'ouverture par les lois de finances annuelles de montants identiques en autorisations de programme et en crédits de paiement (86 milliards en francs 1995).

En plus des AP ouvertes, le ministère de la défense dispose d'un stock d'AP non affectées qui a crû fortement entre fin 1989 et fin 1994, la diminution des CP disponibles ayant ralenti le rythme des affectations.

L'année 1995 marque un renversement puisque des autorisations de programme ont fait l'objet d'annulations pour un montant plus important que celui qui porte sur les crédits de paiement.

Le montant des engagements, notamment en 1995, apparaît lui aussi élevé compte tenu de la chute ininterrompue des crédits de paiement disponibles. Certes, les engagements juridiques s'inscrivent en 1995 à un niveau inférieur de 15 milliards de francs environ en francs courants par rapport à celui qui pouvait être constaté à la fin de la précédente décennie. De plus, le reste à payer sur engagements juridiques, dit encore "dette comptable", a baissé de près d'un tiers en francs constants (1995) depuis 1991. Ces indications doivent cependant être interprétées avec prudence car le "taux d'endettement comptable" a augmenté depuis 1993 (de 2,7 à 3 années de dépenses). La diminution des capacités de paiement du ministère de la défense appelle une réduction du niveau des engagements.

## II — Le paiement

La connaissance, la disponibilité, la mobilité et la consommation des ressources sont des impératifs essentiels de la gestion budgétaire d'autant plus que les incertitudes qui affectent la disponibilité des crédits de paiement compliquent la maîtrise des dépenses. Or, la dissémination des responsabilités budgétaires empêche le ministère de la défense de bien connaître les besoins en crédits de paiement liés aux engagements pris.

### A - Les difficultés liées à la régulation budgétaire

Le recours à la régulation budgétaire en cours d'année de préférence à une plus forte réduction des ouvertures de crédits par les lois de finances annuelles a provoqué d'importantes perturbations dans la gestion des crédits :

**L'imprévisibilité** : la régulation budgétaire représente un aléa majeur pour l'exécution des dépenses militaires en capital. La contribution du ministère de la défense est le résultat d'un arbitrage rendu au plus haut niveau de l'Etat. Le moment, le montant et la répartition des mesures d'économies décidées en cours d'année ne peuvent être prévus a priori par les services. Cette incertitude a provoqué une gêne croissante à mesure de l'augmentation des annulations et de l'affirmation de la fonction d'ajustement du solde du budget de l'Etat assurée par la variation du montant des crédits non consommés en fin d'année.

**La confidentialité** : les modalités de la régulation budgétaire ne sont pas toujours communiquées aux responsables ministériels. La régulation budgétaire a pour partie un caractère "officiel". Elle peut aussi avoir un caractère "officieux".

**L'instabilité** : en raison des aléas qui entourent l'exécution du budget, notamment l'évolution des recettes, le ministère du budget met en œuvre des dispositifs de régulation budgétaire dont les objectifs, modalités et points d'application sont

instables dans le temps, et prive les gestionnaires de la visibilité nécessaire à la détermination d'un niveau approprié de nouveaux engagements.

### B - La multiplicité des acteurs de la défense

L'organisation des responsabilités dans le domaine budgétaire au sein du ministère de la défense prive l'exécution des budgets annuels d'une visibilité satisfaisante au niveau central et gêne les adaptations rendues nécessaires par les changements de contexte. Si les flux de dépenses sont fortement concentrés, la multiplicité des canaux (52 ordonnateurs principaux par délégation du ministre, près de 350 ordonnateurs secondaires et sub-délégués, 150 chefs de services administratifs ayant la qualité de personne responsable de marchés) par lesquels la dépense est réalisée ne permet pas une connaissance exacte de la situation des paiements par ordonnateur, article et chapitre. La place prépondérante tenue par les ordonnateurs secondaires pour la réalisation des dépenses en capital contrarie la fluidité de la gestion des crédits. Les contraintes liées à la procédure de délégation des crédits limitent la portée pratique de la globalisation.

La qualité des prévisions des besoins en crédits de paiement est inégale selon les ordonnateurs. Seuls les responsables des marchés et, pour cette catégorie particulière d'opérations en capital, les directeurs des programmes d'armement, sont à même d'évaluer directement les besoins en crédits de paiement. Les directions techniques qui délèguent des crédits aux ordonnateurs secondaires chargés de régler la dépense n'ont que rarement une connaissance précise des besoins en crédits de paiement. Leur attention est surtout tournée vers les aspects contractuels et techniques des opérations programmées. La distance entre les services qui engagent la dépense au plan juridique et les gouverneurs de crédits est encore plus grande. Plusieurs écrans séparent donc la DSF, qui a une responsabilité d'ensemble sur l'élaboration et l'exécution du budget, des informations nécessaires à son adaptation en cours d'année. Un souci de plus grande efficacité conduirait à établir des échanges directs et permanents entre la DSF et l'ensemble des ordonnateurs.

Les relations qu'entretiennent les acteurs de la dépense au sein du ministère de la défense accentuent les perturbations occasionnées par la régulation budgétaire. Les annulations sont ventilées de façon largement proportionnelle par gouverneur et par direction technique à l'intérieur des chapitres. Le ministère de la défense réagit aux mesures de régulation budgétaire plutôt qu'il n'opère des choix en fonction des ressources disponibles.

## III — La crise des règlements

Le ministère de la défense paie avec retard ses fournisseurs en supportant des pénalités élevées. Les reports de charges d'une année à l'autre correspondant à des dépenses en capital sont devenus permanents et massifs.

### A - Les retards de paiement aux fournisseurs

Les retards de paiement du ministère de la défense à ses fournisseurs engendrent des surcoûts non négligeables pour les biens et prestations qui lui sont livrés. En vertu du code des marchés publics, le défaut de mandatement des acomptes et du solde dans les délais prévus entraîne le paiement d'intérêts moratoires. Le versement d'intérêts moratoires ne résume pas la totalité des impayés du ministère de la défense : afin de retarder la facturation des matériels et prestations livrés, leur réception est parfois différée ; les fournisseurs sont souvent invités à

repousser dans le temps l'envoi de factures ou à émettre de nouvelles factures, dont la date permettra à l'ordonnateur de ne pas acquitter d'intérêts moratoires.

Il n'existe pas de données précises et exhaustives sur les retards de paiement du ministère de la défense à ses fournisseurs. L'expression la plus synthétique des retards de paiement est fournie par les intérêts moratoires versés, dont le montant a fortement crû au cours des années récentes. Selon les données émanant de la DSF, les intérêts moratoires ont augmenté de façon continue depuis 1992. Selon les données communiquées par l'ACSIA, les intérêts moratoires payés par les directions techniques de la DGA, qui réalisent 80 % environ des dépenses en capital, ont doublé entre 1991 et 1992, avant de doubler à nouveau entre 1992 et 1993. Leur montant s'est ensuite stabilisé entre 1993 et 1994, puis a diminué en 1995. La DCAé concentre une part prépondérante des intérêts moratoires.

Si les données communiquées à la Cour par la DSF et l'ACSIA ont longtemps été cohérentes entre elles, elles ont cessé de l'être pour les intérêts moratoires mandatés en 1995. L'incertitude qui affecte ainsi une donnée-clé de la gestion budgétaire souligne une fois encore le manque de visibilité inhérent à l'organisation des responsabilités dans ce domaine au sein du ministère de la défense. En tant que telle, la baisse des intérêts moratoires recensés par l'ACSIA pour 1995 ne traduit pas une amélioration des délais de paiement du ministère de la défense. Fréquemment, les ordonnateurs mandatent d'abord le principal, puis les intérêts moratoires. Un nombre important de mandats sont consacrés à titre exclusif à des intérêts moratoires ; une partie des sommes qui auraient dû être mandatées sur des crédits de la gestion 1995 l'ont été en fait sur ceux de la gestion suivante. Cette circonstance pourrait expliquer le montant sans précédent des intérêts moratoires en 1996 : l'ACSIA a recensé 717,3 millions de francs mandatés à ce titre.

Si des défauts de fonctionnement des services chargés de la liquidation et du mandatement des dépenses y contribuent, la cause première du paiement d'intérêts moratoires est l'insuffisance des dotations en crédits de paiement par rapport aux engagements contractés. Les conditions de la régulation budgétaire ne font qu'aggraver les conséquences de cette insuffisance.

## B - Les reports de charges

Toutes les factures que reçoivent les services du ministère de la défense au cours d'une année ne sont pas réglées avant la clôture des opérations de la gestion. L'absence de mandatement dans les délais prescrits de la totalité des dépenses échues implique qu'une partie des dépenses seront mandatées sur des crédits de l'année suivante. La situation des reports de charges est actuellement préoccupante. De même que les intérêts moratoires, ils sont devenus massifs et, selon toute vraisemblance, durables.

L'estimation des reports de charges d'une gestion à l'autre est délicate. La comptabilité de l'Etat est une comptabilité d'encaissements et de décaissements, et non de droits et d'obligations constatés, elle n'identifie pas les dettes de l'Etat à l'égard de ses fournisseurs. L'appréhension des reports de charges du ministère de la défense rencontre des obstacles identiques à ceux décrits pour la prévision des besoins en crédits de paiement, le redéploiement des dotations en cours d'année ou le recensement des intérêts moratoires : les gouverneurs de crédits sont informés des reports de charges par les directions techniques de la DGA, qui en ont elles-mêmes connaissance, s'agissant des dépenses dont la réalisation est déléguée, par les services, bureaux techniques et établissements qui leur sont rattachés.

Les reports de charges auraient atteint 12 milliards de francs à fin 1995. L'année 1995 marque une rupture : selon la direction des programmes d'armement (DPA), les reports de charges des seules directions techniques de la DGA s'élevaient à 2,5 milliards de francs à fin 1993 et à 3,2 milliards à fin 1994, ils pouvaient être constatés pour moitié à la DCAé. La DSF estime que les gouverneurs et gestionnaires de crédits surestiment l'ampleur des reports de charges. Les reports de charges à fin 1995 se seraient plus vraisemblablement élevés à 8 milliards de francs. Cette estimation paraît optimiste : elle se fonde en effet implicitement sur l'hypothèse d'une quasi-absence de reports de charges à fin 1994, que viennent infirmer les intérêts moratoires payés au cours des premiers mois de la gestion 1995.

La baisse des dépenses en capital du ministère de la défense en 1995, qui a atteint 13,7 milliards de francs, correspond pour une part prépondérante à la progression des reports de charges d'une gestion à l'autre, qui ont été plus importants de 1995 à 1996 qu'ils ne l'avaient été de 1994 à 1995.

Courant 1996, le ministère de la défense s'assignait pour objectif de faire disparaître totalement les reports de charges d'ici à fin 1998. Un assainissement rapide de la situation eût été trop brutal. Certains gestionnaires de la DGA estimaient indispensable un plus grand lissage dans le temps de la disparition des reports de charges. Un arbitrage délicat doit être effectué entre la suppression des reports de charges, la satisfaction des besoins opérationnels des forces armées et le plan de charge des industriels. En raison de la réduction des crédits disponibles par rapport à ceux prévus en loi de finances initiale pour 1996, le scénario d'une réduction graduelle des reports de charges conduisant à leur disparition à fin 1998 ne peut être tenu pour assuré. En 1996, les engagements de nouvelles dépenses en capital par le ministère de la défense ont baissé par rapport à 1995, sous l'effet de la préparation de la nouvelle loi de programmation militaire 1997-2002 et des consignes de modération liées à la situation des reports de charges à fin 1995. L'augmentation des crédits disponibles permise par la réduction des reports de crédits à 1997 pourrait elle aussi contribuer à faire baisser les reports de charges.

## Troisième partie

### LA PROGRAMMATION

Présentées par le gouvernement et adoptées par le Parlement les lois quinquennales, dites de programmation militaire, sont l'expression législative et politique de la nécessité d'« afficher » l'effort consenti par la Nation en faveur de sa défense et d'assurer la continuité du financement des programmes d'armement. Cette même nécessité a conduit le ministère de la défense à se doter d'une planification interne à long terme.

#### I — Les lois de programmation militaire

Depuis 1960, des lois de programmation militaire déterminent les ressources que la Nation entend consacrer à ses forces armées. Jamais cependant ces lois n'ont été parfaitement transposées dans les lois de finances annuelles. L'instabilité des lois de programmation militaire n'est pas un phénomène nouveau. La première moitié des années 1990 marque cependant une situation nouvelle : celle d'une baisse continue du budget d'équipement militaire en contradiction avec la hausse, au moins en francs courants, annoncée par les lois de programmation.

### A - L'échec des lois de programmation

Depuis la fin des années 1980, les lois de programmation militaire ont cessé d'être exécutées au-delà de leur première année d'application, voire d'une période encore plus courte. La loi de programmation 1990-1993 a été officiellement abandonnée au bout de quelques mois. Entre 1960 et 1989, deux années seulement (1976 et 1989) n'avaient pas été couvertes par une loi de programmation. Depuis que la loi de finances pour 1991 a marqué l'abandon de la loi de programmation 1990-1993, pas une seule des années de la présente décennie n'a été couverte par une loi de programmation.

Si l'on se réfère à la première année de mise en œuvre de chaque loi de programmation, on constate que, depuis 1990, les ressources prévues pour les dépenses en capital ont, de palier en palier baissé de façon considérable. En francs constants (francs 1995), elles sont passées de 115 milliards de francs pour 1990 (première annuité de la loi de programmation 1990-1993) à 108,6 milliards pour 1992 (première annuité du projet de loi de programmation 1992-1994), puis à 102,6 milliards pour 1995 (première annuité de la loi de programmation 1995-2000) et enfin à 86 milliards pour 1997 (première année d'application de la loi de programmation 1997-2002). Tel qu'il est exprimé par les lois de programmation, le pouvoir d'achat du titre V militaire a ainsi baissé d'un quart en huit ans. La loi de programmation 1997-2002, dont la mise en œuvre a débuté le 1er janvier 1997, tire la leçon des échecs successifs de celles qui l'ont précédée. Elle comporte cependant des faiblesses méthodologiques et des insuffisances financières qui ne peuvent pas ne pas handicaper son exécution. Des arbitrages essentiels sont reportés à un stade ultérieur.

### B - Les causes de l'échec

Des aléas d'ordre externe ont, bien évidemment, affecté les lois de programmation militaire. Mais leur échec est principalement imputable au manque de réalisme de leurs objectifs financiers.

Les engagements contenus dans une loi de programmation n'ont pas de portée juridique véritable. L'ordonnance organique assure la primauté des lois de finances annuelles sur les engagements pluriannuels de l'Etat. La faiblesse des lois de programmation au plan juridique n'a cependant été que le facteur immédiat de leur abandon. Les lois de finances annuelles, et surtout les mesures de régulation budgétaire appliquées après le commencement de l'année, les ont constamment désavouées dans les faits.

Les ressources financières de la programmation ont été élargies au-delà des seuls crédits dont l'ouverture devait être obtenue en loi de finances initiale. Alors que les lois de programmation antérieures faisaient exclusivement référence à des crédits à ouvrir par les lois de finances annuelles, les ressources affichées par les lois de programmation 1987-1991, 1990-1993 et 1992-1994 (projet de loi) comprenaient des produits de fonds de concours. La loi de programmation 1995-2000 a procédé à un nouvel élargissement des ressources financières de la programmation, visant les crédits reportés disponibles. La prise en compte de crédits reportés parmi les ressources de la programmation ne pouvait être qu'un expédient temporaire. A moins d'augmenter chaque année les crédits consacrés aux investissements de la défense, la loi de programmation militaire 1995-2000 était vouée à l'échec. Pour ce qui est des ressources prises en compte, la nouvelle loi de programmation militaire 1997-2002 présente au contraire un aspect cohérent. Les moyens prévus pour les dépenses en capital y correspondent uniquement à des crédits à ouvrir, en autorisations de programme et en crédits de paiement, par les lois de finances annuelles.

Les lois de programmation récentes ignorent les réalisations de dépenses en capital au cours de la période qui précède leur entrée en vigueur. Décrivant dès le départ une situation dépassée, elles sont en retard sur la réalité budgétaire. Elles prennent acte de la tendance à la baisse des crédits mais ignorent une partie de la baisse déjà intervenue. Elles n'anticipent pas, a fortiori, la baisse suivante. La loi de programmation 1990-1993 et le projet de loi de programmation 1992-1994 prenaient uniquement en compte les crédits ouverts par la loi de finances de l'année au cours de laquelle les textes en question devaient être adoptés. La loi de programmation 1995-2000 comportait une contradiction encore plus insurmontable : les moyens affichés pour sa première année d'application dépassaient de loin les crédits ouverts par la loi de finances de l'année précédant son entrée en vigueur. La nouvelle loi de programmation militaire 1997-2002 marque le retour à une présentation plus réaliste des moyens.

Si les lois de programmation militaire n'ont pas été respectées, c'est enfin parce que les engagements pluriannuels qu'elles contenaient étaient difficilement compatibles avec les orientations générales de la politique budgétaire. Une contradiction demeure entre l'orientation générale de la politique budgétaire, tendue vers la réduction des déficits publics, et la « sanctuarisation » du budget de la défense par la nouvelle loi de programmation militaire.

## II — La programmation interne du ministère de la défense

La très grande autonomie dont dispose le ministère de la défense pour définir le contenu physique de la programmation et traduire celle-ci sur le plan budgétaire soulève un débat de fond sur l'agencement des pouvoirs en matière de dépenses militaires.

### A - L'autonomie du ministère de la défense pour la réalisation budgétaire de la programmation

Disposant à lui seul d'un budget d'investissement supérieur à l'ensemble des budgets d'investissement des autres départements ministériels, le ministère de la défense gère des programmes d'équipement pluriannuels aux implications financières extrêmement lourdes. Il jouit d'une large autonomie pour la définition de ses objectifs de dépenses et leur réalisation. Son budget d'investissement est préparé, adopté et exécuté selon une nomenclature par chapitres qui ne coïncide ni avec la structure des responsabilités, ni avec la nature ou la destination des opérations en capital qu'il programme.

La négociation budgétaire porte essentiellement sur la détermination d'une enveloppe de moyens disponibles, la nomenclature budgétaire du ministère de la défense ne se prêtant pas à une discussion allant au-delà de l'allocation d'un montant forfaitaire d'autorisations de programme et de crédits de paiement. La répartition des crédits est donc décidée suivant d'autres découpages. Des documents prévisionnels internes au ministère de la défense contiennent une présentation plus précise que celle qui figure dans les documents budgétaires. Le "référentiel de programmation" présente les dotations sur 5 ans par domaine (espace, nucléaire, conventionnel), gouverneur et catégorie de coûts. L'articulation entre ces trois critères y est cohérente.

Nomenclature budgétaire et nomenclature de programmation comportent un point de rencontre : le catalogue des opérations budgétaires. Le référentiel de programmation et le catalogue des opérations budgétaires ne comportent pas un degré identique de précision dans la description de la destination et de