

Défense & Stratégie

Décembre 2002 - Bulletin d'information de l'Observatoire Européen de Sécurité - N°04

CRIS - Université de Paris 1 (Panthéon –Sorbonne)

Editorial

Europe : les chemins difficiles de la puissance !

La Convention européenne présidée par Valéry Giscard d'Estaing prépare un projet de Traité pour la prochaine CIG. Le groupe de travail N° VIII dirigé par le Commissaire européen Michel Barnier sur la PESD a adopté son rapport le 16 décembre 2002¹ qui a été discuté en session plénière de la Convention le 20 décembre 2002². Parmi les nombreuses recommandations qui ont été faites, nous trouvons la nécessité d'un renforcement des capacités militaires des pays de l'Union, la création d'une formation du Conseil dans le domaine de la PESD, l'ouverture des coopérations renforcées à la défense, la création d'une agence européenne d'armement et le renforcement du rôle du Haut représentant dans les opérations de gestion de crise. Toutes ces propositions n'ont pas soulevé l'enthousiasme de tous les membres de la Convention mais ils ont été d'accord pour renforcer le contrôle parlementaire sur la politique de défense.

Lors du Sommet de l'Alliance atlantique à Prague le 21 novembre 2002, l'Allemagne et la France ont fait une proposition conjointe aux pays membres de l'Union européenne contenant notamment l'ouverture des coopérations renforcées au domaine de la PESD.

L'impression générale qui ressort de ces débats au niveau des instances européennes

est que l'on avance. Même si c'est compliqué, on reste malgré tout optimiste. En revanche si l'on observe de près les politiques de défense au niveau des Etats, la vision que l'on a de la défense européenne est plus pessimiste. Trois exemples de politiques nationales sont étudiés dans ce bulletin : celles de l'Allemagne et de l'Italie qui réduisent leurs crédits militaires et celle de la France qui affiche une politique plus volontariste mais on ignore encore à ce jour si elle aura les capacités financières suffisantes pour atteindre les objectifs ambitieux qu'elle s'est fixés.

Ce désinvestissement dans la défense de la majorité des pays européens, à quelques exceptions près comme la Grande-Bretagne ou la France, handicape lourdement le projet d'une défense commune européenne et la capacité des Européens de gérer des crises sans l'aide de l'OTAN.

Les Européens veulent-ils d'une Europe puissance ? Si des pays membres de l'Union refusent cette conception, il faudra constituer une PESD entre pays qui partagent la même conception. Sinon, il faut être conscient que c'est l'effacement à terme de l'Europe en tant qu'acteur de la scène internationale. Peut-on l'accepter ?

Sommaire

Editorial : L'Europe : les chemins difficiles de la puissance par Patrice Buffotot

« La restructuration de la Bundeswehr dans un contexte économique difficile » par Françoise Manfrass, p 2.

« France : un effort financier nécessaire pour devenir une nation cadre » par Patrice Buffotot, p 4.

« Le gouvernement Berlusconi et les défis militaires » par Nicola Labanca, p 6.

¹ Convention. Groupe VIII. *Rapport final*. Document Conv 461/02 du 16 décembre 2002. 29 p.

² Convention européenne. *Rapport de synthèse relatif à la session plénière*. Bruxelles, séance du 20 décembre 2002, Document Conv 473/02 du 23 décembre, pp 9-13.

La restructuration de la Bundeswehr dans un contexte économique difficile

La restructuration de la Bundeswehr que le ministre de la défense R. Scharping avait mis en chantier il y a deux ans, donnait déjà au printemps des signes certains d'essoufflement. L'Inspecteur général Kujat n'avait pas caché son scepticisme sur les chances de succès de la réforme lors de son départ pour de nouvelles fonctions à l'OTAN et un rapport interne de la Bundeswehr avait au début de cette année déjà stigmatisé son « piteux état ».

En effet la baisse constante du budget des Armées qui est passé de 15,1% du budget général en 1990 à 9,5% en 2002, devrait rester gelé à 24,4 milliards jusqu'en 2006, alors que tous les commentateurs s'accordent pour estimer qu'un minimum de 25 milliards est nécessaire pour mener à bien cette réforme et éviter une dégradation constante.

Les restrictions budgétaires ont très vite mis en péril le renouvellement des matériels et leur adaptation aux nouvelles missions extérieures. Devant faire face à la fois à la restructuration et à un nombre croissant de missions extérieures, la Bundeswehr se voit de moins en moins à même de remplir ses tâches. Les soldats, confrontés à un matériel vieillissant, défectueux et mal adapté, se sentent leurrés tandis que se révèle un « gap technologique » grandissant avec les armées alliées risquant de compromettre aussi bien la vie des soldats que la capacité de la Bundeswehr à remplir ses engagements. Le candidat de l'opposition aux élections législatives, E. Stoiber, a sans doute exprimé un avis partagé par beaucoup dans la Bundeswehr en affirmant après une visite à la SFOR qu'elle n'avait absolument plus la capacité de s'engager dans d'autres missions extérieures.

En effet le fossé se creuse toujours davantage entre les missions et les moyens. La Bundeswehr est aujourd'hui engagée avec plus de 10.000 hommes de la Corne de l'Afrique à l'Hindu Kusch ce qui signifie en fait 40.000 hommes en tenant compte des relèves, du temps de préparation et des pauses nécessaires. L'exemple des soldats devant participer à l'opération « Enduring Freedom » qui se sont trouvés bloqués en Turquie uniquement parce que les capacités de transport en Afghanistan faisaient défaut, a bien illustré le malaise d'une armée dépassée par les exigences de ses missions. Les soldats n'ont souvent le choix qu'entre le *Transall* deux fois plus âgé qu'eux ou l'espoir que des alliés compatissants veuillent bien les prendre avec eux. La situation n'est pas meilleure en ce qui concerne les transports maritimes, la reconnaissance ou les moyens de communication. C'est pour entretenir une structure archaïque et du matériel inadapté que l'on épuise des ressources budgétaires déjà insuffisantes, écrivait cet été après le départ de R. Scharping, un grand journal de Munich³. La conscription est un boulet et pour couronner le tout, le fossé se creuse entre les soldats et la classe politique. La tâche du prochain ministre de la défense, ajoutait l'article, sera de faire passer la Bundeswehr de la Guerre froide au 21ème siècle.

Le manque de crédits mettait aussi bien en péril les grands programmes nationaux comme l'acquisition d'un char blindé léger en remplacement du *Marder* que les programmes en coopération comme les missiles air-air *Meteor* et *Iris-T* devant équiper le *Starfighter* ou encore l'acquisition de l'avion de transport *A-400-M* dont les aléas et rebondissements avaient contribué à fragiliser encore davantage R. Scharping. L'industrie nationale d'armement, et en particulier les chantiers navals, se sent menacée, les alliés s'inquiètent des conséquences et la pression des Américains s'accroît. L'Allemagne est en passe de perdre son statut dans l'OTAN et sa marge de manœuvre politique.

Toutefois l'état financier de la République fédérale, qui s'épuise avec les coûts d'une réunification encore inachevée pour

³Voir C.Schwennicke, „Mit dem Oldtimer um die Welt“, *Süddeutsche Zeitung*, 19.07.2002.

longtemps dans le domaine économique, est tel que des augmentations budgétaires substantielles sont hors de question⁴. Il ne restait donc plus comme solution que de « réformer la réforme » et jeter du lest.

P. Struck, le nouveau ministre de la défense, présenta le 5 novembre les grandes lignes de son projet. Le point central en est, même si le ministre s'en défend, une petite révolution constitutionnelle. En effet, la mission constitutionnelle de défense (article 87a GG) disparaît. Considérée comme « irréaliste » dans l'environnement international, elle s'efface au profit des missions extérieures de maintien/rétablissement de la paix. Alors que R. Scharping s'était donné beaucoup de mal pour rattacher les missions extérieures à la mission de défense, P. Struck estime que celle-ci se comprenait *res sic stantibus* et ne voit pas la nécessité d'une révision constitutionnelle. Les plus opposés à une armée d'intervention sont les « Verts » mais ceux-ci étant au gouvernement il y a peu de chance que la question soit portée devant la Cour de Karlsruhe. Les missions extérieures continueront toutefois à devoir être autorisées par le Bundestag.

La nouvelle orientation de la Bundeswehr sera élaborée dans un document prévu pour le printemps 2003 incluant un nouveau plan d'équipements et d'armements pour les douze années à venir. Une nouvelle restructuration répartira entre les autres unités les personnels jusqu'ici affectés à la mission de défense, mais la conscription sera conservée.

Dans l'immédiat sont prévues des réductions sensibles dans certains programmes d'équipements. Si la Luftwaffe se voit confirmée l'acquisition de 180 *Starfighter*, elle n'aura que 1250 (au lieu de 1812) missiles *Iris-*

⁴Les transferts annuels de 70 milliards d'Euros d'Ouest à l'Est représentent environ 4% du PSB des Länder de l'Ouest. Les 2/3, et même peut-être plus, des handicaps de croissance rencontrés par l'économie allemande sont à mettre au compte de la réunification, écrit K. von Dohnanyi, l'ancien maire de Hamburg. Selon une étude de la banque américaine Goldman Sachs, ces déficits de croissance dus à la réunification pourraient se poursuivre pendant 15 ans encore. Voir: K. v. Dohnanyi, 'Seit der Einheit schwächelt die Wirtschaft', in *Süddeutsche Zeitung*, 5.12.2002.

T et 600 (au lieu de 1488) missiles *Meteor*. L'acquisition de l'*A-400-M* est également confirmée mais les commandes seront réduites à 60 appareils au lieu de 73 prévues à l'origine. Des crédits supplémentaires devraient aussi être libérés grâce à la réduction de commandes déjà passées pour les hélicoptères *Tigre* et *NH-90*. L'hélicoptère *CH-53* et les avions de combat *Tornado* et *Phantom* devront éventuellement rester plus longtemps en service. Seul sera conservé pour la défense anti-aérienne le missile *Patriot* (les vieux *Hawk* et *Roland* disparaissent) ce qui entraînera probablement la dissolution d'escadrons embarqués et la fermeture de bases. La Marine pourrait perdre son dernier escadron embarqué. Le ministre est de toute façon favorable au remplacement de l'*Escadron 3* par une unité multinationale.

Académies militaires et centres de formation des trois armes seront regroupés et verront leur personnel réduit. Les réserves non actives, les dépôts de matériels et tout ce qui continuait jusqu'ici à être entretenu pour permettre une mobilisation seront supprimés puisque toutes les dispositions relatives à la défense territoriale, y compris la mobilisation, ne sont plus nécessaires. Les effectifs de 285.000 hommes restent toutefois inchangés.

Il est trop tôt pour dire quelles seront les conséquences de la nouvelle réforme. Les premiers commentaires l'ont saluée. Allégée de la mission de défense, la Bundeswehr pourra mieux se concentrer sur les missions extérieures. Il est à prévoir que la question de la professionnalisation va se reposer car il est difficile de concevoir une armée d'intervention, hautement professionnelle avec la conscription. Par ailleurs l'OTAN n'en apparaît que davantage l'« instrument indispensable de la sécurité européenne » (accords de coalition) pour éviter la résurgence d'une menace.

Françoise Manfrass-Sirjacques
OES- CRIS

France : Un effort financier nécessaire pour devenir une nation cadre

Au cours du quatrième trimestre de l'année 2002 deux évènements importants concernant la défense ont eu lieu : l'adoption dans un premier temps du budget de la défense pour l'année 2003 puis dans un second temps celle de la loi de programmation militaire pour les années 2003-2008. La France est un des rares pays européens, si l'on s'en réfère à la politique affichée, à réaliser un effort dans le domaine de la défense. En effet à la différence d'autres gouvernements de l'Union européenne, le gouvernement Raffarin, sous l'impulsion du Président Jacques Chirac, entend donner à la France les ressources nécessaires à sa politique de défense et ainsi conforter sa place au sein de l'Europe de la défense.

Le budget de la défense 2003

Le budget 2003 marque cette volonté, d'autant plus qu'il représente la première annuité de la nouvelle loi de programmation militaire 2003-2008, en augmentant les crédits du ministère de la défense de 7,5% par rapport à ceux de l'an dernier, votés par l'ancienne majorité.

Le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin déclare le 14 octobre 2002 à l'IHEDN que si la loi de programmation précédente a permis de réaliser la professionnalisation, « les crédits nécessaires à la modernisation des équipements ont fait défaut. Les capacités militaires et technologiques de nos forces armées se sont affaiblies, la dégradation de la disponibilité des forces s'est accentuée »⁵. En effet la perte des crédits de la loi de programmation (1997-2002) a été estimée à 20% soit l'équivalent d'une année totale. Une hausse des crédits militaires devenait urgente pour mettre un terme aux ruptures « capacitaires » des armées françaises⁶.

⁵ In *Documents d'Actualité Internationale*, N°23, 1^{er} décembre 2002, p 901

⁶ Déjà le 1^{er} août dans le cadre d'un collectif d'été, le ministre de la défense avait obtenu une rallonge de 100 millions d'euros pour améliorer l'entretien des matériels mais le 12 août, Bercy décide de geler 99 millions pour la défense! Ont-ils été débloqués depuis cette date et pour quels montants ?

Le budget 2003 est un budget de rattrapage en quelque sorte. Il s'élève à 31 milliards d'euros (hors pensions) soit 1,71% du PIB. Le Titre III (fonctionnement) représente 56,1% du budget et le Titre V (Equipement) 43,9%. Dans le Titre III la masse salariale représente 45% du budget (13,98 milliards) et les crédits de fonctionnement 3,45 de milliards (11,1%). Le Titre V est en hausse de 11,2% et prévoit 2,6 milliards d'euros de crédits pour la remise à niveau de la disponibilité des matériels (en hausse de 8,6%). L'objectif est d'atteindre 80% de disponibilité pour le matériel terrestre, 90% pour les navires et 75% pour les matériels aériens⁷. Ce rattrapage était nécessaire et devrait permettre à la France de remplir 20% des capacités de la force de réaction rapide européenne soit 12.000 hommes, 75 avions de combat et 12 navires dont le groupe aéronaval. Il est prévu de livrer aux armées au cours de l'année 2003, 45 chars *Leclerc*, 285 VAB, 2 hélicoptères *Tigre*, 5 Frégates F70, 4 chasseurs de mines, 3 *Casa 235* et un satellite *Syracuse III*.⁸

Enfin le fonds de consolidation de la professionnalisation sera doté de 11 millions d'Euros pour favoriser le recrutement des engagés.

Loi de finances 2003 (en milliards d'Euros)⁹

	2003	Evolution 2002	% budget
Titre III	17,43	+ 4,75%	56,1
Titres V&VI	13,64	+11,2%	43,9
Total	31,07	+7,5%	100

Les crédits sont discutés et adoptés lors de 1^{ère} séance du 24 octobre 2002. L'opposition socialiste en profite pour dénoncer un budget calculé sur une hypothèse de croissance de 2,5%, particulièrement optimiste et estime que

⁷ Sur la dégradation de la disponibilité du matériel voir de Robert Carmona, « L'entretien du matériel : un sursaut nécessaire » in *Défense nationale*, (1) janvier 2003, p 167-172.

⁸ Voir la rubrique de Robert Carmona « Défense en France » in *Défense Nationale*, décembre 2002, pp 163-172

⁹ Ministère de la défense. DicoD. *Budget de la défense. Projet de loi de finances pour 2002*. Paris : septembre 2002. 44 p.

ce budget 2003 ne pourra être tenu¹⁰. Le Conseil constitutionnel a validé le 27 décembre le budget 2003 sous réserve que « les gels et annulation de crédits devront être portées à la connaissance du Parlement tout au long de l'exercice » et si le gouvernement ne peut tenir les grandes lignes de l'équilibre budgétaire au cours de l'exercice, il devra alors déposer un projet de loi de finances rectificatives¹¹. Avant même que l'année 2003 commence, Bercy parle déjà d'annuler entre 3 et 5 milliards d'Euros.

La nouvelle loi de programmation militaire pour les années 2003-2008

Lors du Conseil de défense du 31 mai 2002, le Président de la République a décidé qu'un nouveau projet de loi de programmation militaire portant sur les années 2003-2008 devait être déposé par le gouvernement avant la fin de l'année et qu'un effort budgétaire était nécessaire, y compris dès le budget 2003, afin d'améliorer la condition militaire et surtout de relancer le programme d'équipement des armées. Comme il fallait faire vite, cette nouvelle loi de programmation a conservé « le modèle d'armée 2015 » qui avait servi à élaborer la loi précédente.

Le gouvernement adopte lors du Conseil des ministres du 11 septembre 2002, le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2003-2008¹².

La discussion du projet à l'Assemblée nationale donne lieu à un débat court (deux séances le 28 novembre 2002¹³) et sans grand relief. Une motion d'exception d'irrecevabilité (article 91-4 du règlement de l'Assemblée) déposée par le député communiste Alain Bocquet est rejetée. Les communistes et les socialistes votent contre le projet de loi lors du

scrutin qui a lieu le 4 novembre 2002¹⁴. Il en est de même au Sénat qui adopte le projet le 15 janvier 2003.¹⁵

L'objectif de cette nouvelle loi est de rattraper le retard pris par la loi précédente et de rendre plus crédible l'outil militaire de la France, outil qui lui permettra de devenir une nation cadre au sein de l'Union européenne et de diriger ainsi des interventions extérieures. Cette loi s'inscrit bien dans le cadre européen mais aussi de l'OTAN qui reste une référence notamment pour la définition des conditions d'interopérabilité entre alliés.

Le montant des crédits s'élève à 87,85 milliards d'Euros sur six années, soit une moyenne annuelle de 14,64 milliards d'Euros. La loi prévoit les crédits pour le Titre V (Equipement) et pour une petite partie seulement du Titre III (Fonctionnement) concernant un fonds de consolidation de la professionnalisation et des crédits pour la réserve opérationnelle.

Les grands choix stratégiques :

Les grands choix stratégiques fixés par cette loi de programmation sont au nombre de quatre. Le premier est la pérennisation de la dissuasion et le second l'autonomie de décision et d'action de la France notamment dans les domaines du renseignement et du commandement. Le troisième concerne la capacité de la France à mettre en place une chaîne de commandement du niveau stratégique au niveau tactique devant permettre à la France d'être « une nation cadre » capable de diriger des opérations extérieures dans le cadre de l'Union européenne. Enfin le quatrième choix est d'acquérir des capacités de projection pour ses forces en acquérant des avions de transport *A400M*, en rénovant ses 14 avions ravitailleurs, en construisant 2 bâtiments de projection et de commandement et enfin en passant la commande d'un second porte-avions ce qui permettrait d'avoir en permanence un groupe aéronaval en mer. Le

¹⁰ 1^{ère} Séance du 24 octobre 2002, In *JORF* N°48 A.N (C.R) du 25 octobre 2002, p 3924.

¹¹ Décision N°2002-464 DC du 27.12.2002

¹² Assemblée Nationale. *Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008* présenté par Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre et Michèle Alliot-Marie, Ministre de la défense. 12^{ème} législature, Document N°187 du 17 septembre 2002. 59 p.

¹³ 2^{ème} et 3^{ème} séances, In *JORF* N°67 A.N (C.R) du 29 novembre 2002, pp 5933 à 5970 puis pp 5973 à 6020.

¹⁴ Scrutin N°92 : Pour l'adoption 328 ; Contre 90 (69 socialistes sur 147, 20 communistes sur 22 et un non-inscrit sur 13) ; Abstentions 9 (5 socialistes, 2 UDF, 2 non-inscrits), 1^{ère} séance du 4 novembre In *JORF* N°69 A.N (C.R) du 5 décembre 2002, pp 6182-6184.

¹⁵ Scrutin N°79 lors de la séance du 15 janvier 2003. Pour 206, Contre 104 (23 du groupe communiste républicain et citoyen et 81 socialistes)

premier escadron équipée du *Rafale* sera en service en mai 2006. Quant aux premières livraisons du nouvel hélicoptère de transport tactique *NH90*, elles sont prévues seulement pour 2011. Les missiles de croisière *Scalp EG* entreront en service en octobre 2003 et seront opérationnels en 2005. La version navale du missile de croisière *Scalp* pour les Frégates multimissions est prévue pour 2011. L'ensemble représente 58 programmes.

La question du financement de cette loi plus ambitieuse que la précédente se pose. Les lois de finances annuelles devront respecter les objectifs chiffrés par la loi sinon elle connaîtra le même sort que les précédentes. Il est d'ailleurs prévu une actualisation en 2004 ce qui devrait permettre un ajustement en fonction de la conjoncture économique. Les députés socialistes qui ont voté contre, pensent qu'il sera impossible de l'appliquer et qu'elle est un leurre législatif et une loi d'affichage.

La question du financement des opérations extérieures (Opex) a été soulevée par les députés qui ont demandé qu'une ligne budgétaire spécifique soit prévue dans les lois de finances pour que l'on n'impute plus les dépenses liées aux Opex sur le budget de la défense.

La seconde question est de savoir si le « modèle d'armée 2015 » ainsi que le *Livre Blanc*¹⁶ adopté en 1994 sur lesquels repose la loi programmation sont toujours opératoires. Des députés de la majorité avouent que le *Livre blanc* basé sur le principe de la conscription est aujourd'hui dépassé.

Il est vrai que le fait de s'engager dans la rédaction d'un nouveau *Libre blanc* et l'élaboration d'un nouveau modèle d'armée aurait demandé du temps. Certains députés de l'opposition vont plus loin en pensant que cette loi est inadaptée aux nouvelles menaces et à la situation internationale actuelle. Pour le député socialiste Jean-Michel Boucheron, ancien président de la Commission de défense de l'Assemblée, on se dote d'un « matériel dont il aurait été nécessaire de disposer lors de

la période précédente », c'est à dire de la guerre froide¹⁷.

La France affiche une politique de défense plus ambitieuse que la majorité de ses voisins européens. Il reste au gouvernement d'assurer le financement pour que l'outil militaire permette à la France de jouer un rôle dans la défense européenne. Malheureusement le contexte économique difficile de l'année 2003 risque de peser sur le gouvernement et il faut espérer que ce dernier tiendra bon sur ses résolutions concernant la défense, sinon c'est toute l'efficacité de l'outil militaire qui risque d'être remis en cause.

Patrice Buffotot
OES-CRIS

Le gouvernement Berlusconi et les défis militaires

Le 17 décembre 2002, devant les commissions de la Défense de la Chambre et du Sénat réunies, le ministre de la Défense italienne Antonio Martino a fait une communication sur l'apport italien à une prochaine et possible action militaire des États Unis contre l'Iraq que les agences de presse ont immédiatement imprimée et diffusée. « En ce moment, on n'a décidé aucune intervention militaire, mais le Parlement devrait en tout état de cause en être informé », a dit Martino devant les commissions et d'ajouter : « Il existe plutôt la disponibilité à appuyer indirectement l'action par l'utilisation des espaces aériens et éventuellement des bases nationales »¹⁸.

L'envoi de soldats, qui n'aura finalement pas lieu, aurait été de la compétence du Parlement, alors que pour l'ouverture de l'espace aérien et des bas, la seule décision du gouvernement suffirait. La même journée, il communiquait définitivement au Parlement que quelques centaines de chasseurs alpins seraient sous les ordres des États-Unis pour l'opération *Enduring Freedom* en Afghanistan, avec une tâche plus complexe et dangereuse que celle des 300 marins et aviateurs déjà présents sur le territoire : une mission d'un

¹⁶ *Livre blanc sur la défense*, préfaces d'Edouard Balladur et de François Léotard, Paris : La Documentation Française, 1994. (Coll. « Les rapports officiels »)

¹⁷ 1^{ère} séance du 4 novembre In *JORF* N°69 A.N (C.R) du 5 décembre 2002, p 6157.

¹⁸ « La Repubblica », 17 décembre 2002, *Iraq, Martino: disponibili a dare basi italiane a Usa.*

coût d'environ cent millions d'euros¹⁹. Cette affirmation était accompagnée de l'impression que l'Italie était certaine, à priori, de la faillite de la mission des inspecteurs de l'Onu.

La gravité de la nouvelle a été remarquée par la presse. “*Il Manifesto*” titrait le 18 décembre : “L’Italie appuiera la guerre”²⁰. D’ailleurs, le même journal notait que le ministre de la Défense avait en fait occupé le domaine de celui des Affaires Étrangères, Franco Frattini, nommé depuis peu, après un très long intérim du Président du Conseil Silvio Berlusconi. Ainsi dans ce cas précis, Franco Frattini, présent lors de la déclaration de Martini, était “infiniment plus prudent et circonspect” que son collègue de la défense, ce qui obligea le président du Conseil Berlusconi à corriger aussitôt son ministre de la défense, en affirmant le jour suivant que, contrairement à ce que Martino avait laissé entendre, le Parlement aurait le pouvoir de décision même dans le cas d’une utilisation des bases. “Ce sont les Chambres qui décideront pour ce qui est de l’utilisation des bases italiennes en cas de conflit avec l’Iraq” et d’ajouter, “Nous traiterons le problème au Parlement et c’est le Parlement qui décidera”²¹. Le ministre de la Défense Martino a été obligé de rectifier ses propos « En cas de demande de nos bases, le gouvernement prendra une décision et la discutera au Parlement (...) à présent il n’y a pas d’engagement”.

En outre Martino a dû réorganiser, même d’un point de vue technique, ses “offres”. On ne sait pas si cela a été causé par des divergences entre le ministre et les hauts fonctionnaires de la défense (militaires et technocrates), mais il est certain que – le jour suivant – Martino semblait même nier que l’Italie, déjà présente sur plusieurs théâtres d’opérations outremer, puisse envoyer des soldats. “Nos ressources humaines, matérielles et financières ne sont pas illimitées”, a expliqué le ministre, tout en ajoutant que “ayant amplement fait notre possible, je crois que l’acceptation d’autres engagements serait, en tout cas, problématique”. Par conséquent, a

conclu le ministre, “nous devons tenir compte de ce que nous avons à disposition”²².

Même le président de la République Carlo Azeglio Ciampi – élu par une majorité parlementaire différente et plus vaste que celle du centre droit de Berlusconi, Martino et Frattini – est intervenu indirectement. Ciampi a confirmé la fonction de l’Onu comme “unique source de légitimité en matière d’interventions dans les aires de crise (...) L’Italie croit à la capacité du système des Nations Unies, par l’action de ses organes et en particulier du Conseil de sécurité, de faire respecter les principes de la Charte (...) l’Union européenne doit parler d’une voix commune dans les assemblées internationales et dans les organisations qui s’appuient aux Nations Unies”²³.

Il est difficile de prévoir quelle sorte de crédibilité ces affirmations et ces démentis peuvent susciter, d’une part, dans les rapports entre le gouvernement et le parlement, de l’autre, entre l’Italie et les pays alliés. L’historien observe que, même si fréquentes, ces contradictions ont augmenté pendant le deuxième gouvernement Berlusconi (le premier n’avait duré que peu de mois, en 1994), après une législature durant laquelle le centre gauche (d’abord avec Romano Prodi, puis avec Massimo D’Alema) avait gouverné le pays.

Il n’est pas nécessaire de chercher dans les oppositions du centre gauche, de la gauche ou de l’extrême gauche des jugements critiques à l’égard de cette conduite. Cinglant, un quotidien télématique, “*Il nuovo*”, a dénoncé : “Le titulaire de la Défense déstabilise tout. D’abord il proclame la disponibilité à faire la guerre. Mais le jour suivant, il fait volte-face. Il a un alibi : il n’a diffusé que des *non nouvelles*” et de commenter : “Oui, c’est vrai : le ministre de la Défense ‘tricolore’, Antonio Martino, diffuse des “*non nouvelles*”. Étant peut-être l’unique titulaire de ministère de Forces Armées en Occident, y compris les îles, avec cet agréable hobby vaguement dadaïste”²⁴.

¹⁹ “Corriere della Sera”, 17 décembre 2002, *L’Italia darà spazio aereo e basi contro l’Iraq*.

²⁰ www.ilmanifesto.it/Quotidiano-archivio/18-Dicembre-2002/sezione3.htm.

²¹ it.news.yahoo.com/021218/201/22c3c.html.

²² www.repubblica.it/online/politica/italiairaqtre/itali-airaqtre/itali-airaqtre.html.

²³ “La Repubblica”, 19 décembre 2002, *Iraq, il monito di Ciampi. Nelle crisi interviene l’Onu*.

²⁴ www.ilnuovo.it/nuovo/foglia/0,1007,164170,00.html.

Mis à part la question de la crédibilité, le problème est politique. On ne peut pas considérer cette déclaration comme une *gaffe*. Les explications relatives à ses intérêts personnels, notamment celle selon laquelle le ministre Martino serait insatisfait de sa nomination à la Défense car il aurait voulu les Affaires Étrangères, ne sont pas suffisantes. Tout cela ne peut être réduit à une continuité avec l'histoire de la politique militaire italienne, selon laquelle la Défense a toujours eu des positions plus "atlantistes" et "américaines" que celles du Ministère des Affaires Étrangères. La question se rapporte, plus en général, à certains traits du gouvernement Berlusconi et aux modifications qu'il voudrait introduire dans les usages et les institutions de la "première" République.

Pourtant, pour la première fois après les années du centrisme démocrate-chrétien (1948-1955), le gouvernement peut compter sur une très large majorité dans les deux Chambres, et sur une opposition exceptionnellement divisée. Cela encourage les tentations de l'exécutif de donner très peu d'importance au Parlement. Même si le ministre Martino a parlé d'un "excellent rapport" entre la Défense et le Parlement²⁵ et si certains petits progrès ont été faits (c'est une loi annuelle et non plus trimestrielle qui finance les unités opérant à l'étranger), les rapports entre le Parlement et la Défense restent difficiles. Ce n'est pas la publication d'un "*Livre blanc*" le 27 mars 2002, complété par deux Directives générales sur « l'activité administrative et la gestion pour l'année 2002 » et sur « la Politique militaire et de sécurité 2002-2003 » qui ont apporté une contribution remarquable à la clarté de la politique de défense du pays.

Le gouvernement, et en particulier le ministre de la Défense, a montré clairement un alignement philo-américain. La différence de la politique italienne par rapport à la politique allemande voire même française, à l'égard d'une possible guerre contre l'Iraq, en est un exemple. Mais plus d'une fois Martino avait

été explicite en souhaitant une "relation spéciale" entre l'Italie et les Etats-Unis, Berlusconi-Bush. Le 17 avril, au Sénat, il avait déclaré: "La sécurité est désormais devenue un concept global, qui se rapporte à des risques multiformes et différenciés, comme la prolifération des armes de destruction massive, les agressions ethniques, les conflits de faible intensité, le trafic de stupéfiants, les flux migratoires incontrôlés, les désastres écologiques, la diffusion de la criminalité organisée. Le terrorisme est le pire de ces risques et donne aux conflits des caractéristiques d' "asymétrie": et pour ce qui concerne la globalisation de la "menace", et pour ce qui est de la difficulté d'identifier l' "ennemie". Cela comporte le dépassement de beaucoup de réalités nationales : contre le "terrorisme global", une "réaction globale" est nécessaire, avec le seul but de déraciner le réseau terroriste de la face de la terre et de l'anéantir où qu'il se cache".

Dans le même lieu, les affirmations d'un européisme renouvelé avaient été de circonstances, et de toutes façons subordonnées à la nouvelle lutte contre le terrorisme : "En suivant ce chemin l'Italie doit conserver un rôle actif et de guide, afin que l'Europe acquière des capacités de décision et opérationnelles et soit capable d'intervenir dans la gestion des crises internationales, à partir de *la lutte contre le terrorisme qui, pourtant, ne doit pas être résolue au risque d'un affaiblissement de la cohésion de l'Otan* ou d'un ralentissement dans le processus d'intégration de l'Union européenne (...) Nous croyons que la Force de réaction rapide européenne doit s'harmoniser avec les capacités promptement disponibles dans l'Alliance, afin d'éviter des superpositions inutiles et en même temps, que *l'Union se retrouve dans l'impossibilité d'achever ses missions avec le consentement de tous ses pays membres...*".

Une contradiction, en ce qui concerne cette politique de relations spéciales, est représentée par l'insuffisant degré d'avancement de la réforme des forces armées italiennes, une réforme entreprise pendant la dernière législature. Le ministre a déclaré "vouloir activer" cette politique, en quelque sorte "résumée" dans le choix de la "suspension de la conscription obligatoire" et le passage à une armée professionnelle: il faut

²⁵www.difesa.it/ministro/audizioni/2002/luglio2002/audizione_9_luglio_2002.htm (9 Juillet 2002 – Rome – Intervention du Ministre de la Défense, M. Antonio Martino, à la Commission Défense Chambre).

enfin “se presser d’atteindre le but de réduire tout ce qui est superflu, redondant, coûteux, au profit des unités opérationnelles” pour atteindre l’objectif de la “transition du recrutement vers un système complètement professionnel et volontaire, prévu avant la fin de l’année 2007, en anticipant sa réalisation avant la fin de décembre 2004”.

Cet objectif semble difficile à atteindre. On a pris des initiatives, mais certaines propositions ont semblé improvisées : comme celle d’organiser une “légion étrangère” italienne, c’est-à-dire d’ouvrir les recrutements aux non italiens (Martino dans une interview avait même parlé des Albanais...)²⁶.

Les difficultés structurelles sont à la fois internes au gouvernement mais aussi externes. Cela est dû aussi aux nombreuses ambitions du gouvernement Berlusconi et de son ministre qui a rappelé à la Chambre que “l’Italie a posé sa candidature pour constituer à Milan (Solbiate Olona) un commandement Otan de la Force de Réaction Rapide à l’échelon du Corps d’Armée (60.000 hommes) qui pourrait être utilisé même pour les opérations européennes”²⁷.

Une aide remarquable à la politique du gouvernement est fournie par la division dans les oppositions du centre gauche : Démocrates de gauche, Marguerite, Verts, un petit groupe de Communistes italiens, socialistes du Sdi, modérés de l’Udeur (tous ensemble dans l’“Ulivo”). Au parlement elles n’ont pas la force d’arrêter l’action du gouvernement. En outre, les thèmes de la politique militaire ne sont pas très porteurs dans l’opinion publique. En plus, les perspectives de guerre encouragent la division des oppositions du centre gauche entre les modérés et les “extrémistes” ce qui affaiblit la coalition et renforce le gouvernement.

Le vote parlementaire concernant l’autorisation de l’envoi de troupes alpines en Afghanistan, le 5 octobre 2002, a mis en évidence cet aspect et a impressionné davantage l’opinion publique. L’opposition

²⁶ “La Sicilia”, 2 février 2002, *L’esercito volontario. Una legione straniera. Ecco perché*, di Antonio Martino.

²⁷ www.difesa.it/ministro/audizioni/2002/luglio2002/audizioni_9_luglio_2002.htm (9 Juillet 2002 - Rome – Intervention du Ministre de la Défense M. Antonio Martino à la Commission Défense Chambre).

s’est présentée au rendez-vous divisée puisqu’elle a opposé à la motion de la majorité cinq motions contradictoires, deux en faveur de l’intervention et trois contre.²⁸

A cette occasion, le ministre Martino a accusé l’opposition d’activité antinationale : “Ceux qui votent contre l’envoi des chasseurs alpins en Afghanistan votent contre l’Italie, car notre honneur et notre crédibilité internationale sont en jeu”.

Le gouvernement de centre droit avait promis une “révolution” politique, en réaction aux cinquante ans de “Première République” et à la législature du centre gauche. En matière de défense, on n’a vu, jusqu’à présent que la continuité : de nouveau il y a seulement des ambitions d’intervention plus remarquables et certaines contradictions dangereuses au niveau institutionnel. Les pires prévisions, donc, sont confirmées²⁹.

C’est dans ce contexte de contrastes et de contradictions politico-institutionnelles, de non-réforme (et d’efficacité réduite) militaire et de division des oppositions, que l’instrument militaire italien et le pays attendent les dramatiques nouveautés de la question iraquienne.

Nicola Labanca

(Université de Sienne, Italie)

Pour nous contacter :

Observatoire Européen de Sécurité

Centre de Relations Internationales et Stratégique (CRIS)

Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)

17 rue de la Sorbonne

75231 Paris Cedex 05

Par e-mail : cris@univ-paris1.fr

Ou buffotot@univ-paris1.fr

Tel : 33 (1) 40.46.33.45

²⁸ “Corriere della sera”, 6 octobre 2002, *Camera e Senato si agli alpini in Afghanistan*.

²⁹ Voir Nicola Labanca, *Italie: devenir un “pays normal”*, dans Patrice Buffotot (sous la direction de), *La défense en Europe- Nouvelle réalités, nouvelles ambitions*, Paris, La documentation française, 2001, pp. 135-148 ; et l’intervention de Nicola Labanca au colloque de l’Université de Barcelone (24-25 novembre 2000), « Italian defense policies, between national agenda-setting and European integration » in Pere Vilanova, Núria Fernández, (sous la dir), *Europa. El debate sobre defensa y seguridad*, Barcelona, Universitat de Barcelona, 2001, pp 69-77.