

LA MER

Hommes . Richesses . Enjeux



Tome 2



ENA

NAVFCO



L'OUVRAGE

LA MER

HOMMES • RICHESSES • ENJEUX

a été réalisé par

L'INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE POUR L'EXPLOITATION DE LA MER

Il est publié en coédition par

L'INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE POUR L'EXPLOITATION DE LA MER (IFREMER)

et

L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION (ENA)

avec la participation de

LA SOCIÉTÉ NAVALE FRANÇAISE DE FORMATION ET DE CONSEIL (NAVFCO)

Avis au lecteur

- *Les fonctions, les titres et les appellations étaient ceux en usage en février 1988.*
- *Cet ouvrage comporte une double pagination, l'une générale (en bas de page) et l'autre propre à chaque rapport (en haut de page).*

LA MER

HOMMES, RESSOURCES, ENJEUX

TABLE DES MATIÈRES

TOME I

Introduction	9
CHAPITRE 1	
Le droit de la mer et les détroits internationaux	11
CHAPITRE 2	
L'évolution de la flotte de commerce française	87
CHAPITRE 3	
Les transports maritimes internationaux	161
CHAPITRE 4	
Sécurité et sauvetage en mer, le cas de la plaisance	229
CHAPITRE 5	
Recherche en mer et développement économique	295
CHAPITRE 6	
Les rôles respectifs de l'État et des collectivités locales en mer	367
CHAPITRE 7	
L'évolution sociale des populations attachées à la mer : les marins de commerce	435
CHAPITRE 8	
Les perspectives d'avenir des loisirs de la mer	509
CHAPITRE 9	
Les ports français, perspectives pour l'an 2000	589
Liste des annexes et documents	651

LA MER

HOMMES • RICHESSES • ENJEUX

Photos de couverture : clichés IFREMER et MARINA-C.E.D.R.I.

LA MER

HOMMES • RICHESSES • ENJEUX

Rapports des dix-sept groupes de séminaires
de la promotion "LIBERTÉ, ÉGALITÉ, FRATERNITÉ"
de l'École Nationale d'Administration
février à juillet 1988

TOME II

ENA ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

IFREMER INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE
POUR L'EXPLOITATION DE LA MER

NAVFCO SOCIÉTÉ NAVALE FRANÇAISE DE FORMATION ET DE CONSEIL

*Service de la Documentation
et des Publications (SDP)*
IFREMER - Centre de Brest
B.P. 70 - 29263 PLOUZANÉ
Tél. 98.22.40.13 - Télex 940 627 F

ISBN : 2-905434-19-8

TOME II

CHAPITRE 10

Organisation européenne en matière de produit de la mer 11

CHAPITRE 11

Le rôle de la mer dans le développement des DOM/TOM 81

CHAPITRE 12

La politique internationale de la France et les moyens navals et maritimes 161

CHAPITRE 13

Les stratégies navales des grandes puissances 231

CHAPITRE 14

La sécurité de l'Europe en Méditerranée, l'exemple des Balkans 299

CHAPITRE 15

Les zones exemptes d'armes nucléaires et les zones de paix en mer 369

CHAPITRE 16

La France et les équilibres géopolitiques dans le Pacifique Sud 435

CHAPITRE 17

**Le Nord-Ouest de l'océan Indien et
l'approvisionnement énergétique mondial 511**

Liste des annexes et documents 583

CHAPITRE 10

**ORGANISATION EUROPÉENNE
EN MATIÈRE DE PRODUIT A LA MER**

sous la direction de Jean-Yves HAMON
*Directeur des pêches maritimes
et des cultures marines
au Secrétariat d'État à la Mer*

Par MM. BARBILLON Jean-Yves
COCHARD Pierre
DUFRESNOY Philippe
FORTIN Jean
Mlle GAUCHER Marie-Françoise
MM. GIBERT Bruno
KAWAMURA Hiroshi
LOTH André
LOUETTE Pierre
Mlles ROUEDE Brigitte
SIBONI Karine
SIERRA-FERNANDEZ-VICTORIO Encarnacion
M. ULRICH Jean-Pierre

AVERTISSEMENT

Ce rapport a été rédigé par un groupe d'élèves fonctionnaires de l'Ecole Nationale d'Administration et de l'Ecole Nationale Supérieure des Postes et Télécommunications.

Nos travaux ont été facilités par la Direction des Pêches Maritimes, tout particulièrement par son Directeur Monsieur Jean-Yves Hamon et les Sous-Directeurs Messieurs Marc Le Beller et Rémi Toussaint. Toutefois, il est clair que le présent texte ne saurait en aucune manière être regardé comme l'expression d'opinions qui engageraient cette Direction et, à travers elle, le Gouvernement français.

De la même façon, bien que ce travail soit nourri des avis des responsables du secteur rencontrés par le groupe, il n'exprime aucunement une opinion catégorielle.

Le ton pourra parfois sembler péremptoire ou vif au lecteur. Ce qui paraîtrait déplacé de la part d'observateurs de fraîche date le sera moins si l'on veut bien y reconnaître le souci constant de poser quelques questions et d'y apporter des réponses peut-être audacieuses.

Si ce rapport pouvait susciter, au-delà des réactions immédiates, des réflexions constructives, il aurait atteint son but.

SOMMAIRE

Introduction

PREMIERE PARTIE : LA POLITIQUE COMMUNE DES PECHEES, UNE POLITIQUE EXEMPLAIRE POUR UN SECTEUR SPECIFIQUE

1. Les caractéristiques du secteur expliquent la nécessité et les difficultés des politiques publiques
 - 1.1 Les caractéristiques de l'activité de pêche sont le principal fondement de l'intervention publique dans le secteur
 - 1.1.1. Le poids de l'histoire et de la géographie
 - 1.1.2. Une ressource limitée en accès libre
 - 1.1.3. La diversité du secteur, contrainte pour l'intervention publique
 - 1.2. Les caractéristiques du marché
 - 1.2.1. Un marché porteur
 - 1.2.2. Le marché des produits de la mer se caractérise par sa fragilité
 - 1.2.3. Le marché européen est un marché fortement importateur
2. La politique commune des pêches, laboratoire de l'intégration européenne
 - 2.1. L'intégration spécifique de la politique commune des pêches
 - 2.1.1. Des objectifs semblables à la Politique Agricole Commune
 - 2.1.2. Un domaine dont les spécificités facilitent une intégration plus avancée
 - 2.2. Le dispositif de la politique commune des pêches
 - 2.2.1. La gestion de la ressource
 - 2.2.2. Une politique des structures récemment infléchie
 - 2.2.3. L'organisation des marchés
 - 2.2.4. Les accords avec les pays tiers
 - 2.3. Le rôle central de la Commission
 - 2.3.1. L'invention de l'intérêt général par la Commission
 - 2.3.2. La position de force de la Commission

DEUXIEME PARTIE : LA POLITIQUE COMMUNE DES PECHEES EN DEBATS

1. Une politique condamnée à évoluer
 - 1.1. La politique commune des pêches sous le feu de la critique
 - 1.1.1. Les modalités de gestion de la ressource sont contestées
 - 1.1.2. La réglementation européenne confrontée aux problèmes d'application et de contrôle
 - 1.1.3. La politique d'accords avec les pays tiers est coûteuse et engage l'avenir du secteur européen de la pêche
 - 1.1.4. La politique de régulation des marchés fait l'objet de critiques de portée inégale
 - 1.2. La proximité d'échéances importantes pour l'Europe Bleue conduit à s'interroger sur la pérennité des mécanismes actuels
 - 1.2.1. La fin du régime transitoire institué pour l'Espagne et le Portugal
 - 1.2.2. Le grand marché européen et la pêche
 - 1.2.3. La question de l'accès aux bandes côtières
2. Le débat s'organise autour des propositions de la Commission
 - 2.1. La belle cohérence des choix de la Commission
 - 2.1.1. Une logique libérale de marché
 - 2.1.2. D'un contrôle des captures à un contrôle des capacités de pêche
 - 2.2. Les réactions inquiètes du monde de la pêche en France
 - 2.2.1. Des professionnels sur le qui-vive
 - 2.2.2. Des professionnels perplexes à l'égard de certains modèles étrangers

- 3. Des choix incertains
 - 3.1. Des principes à leur application
 - 3.2. Portée et limites des modes de régulation
 - 3.3. La politique commune des pêches à l'aune des modèles

TROISIEME PARTIE : POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE FRANCAISE DES PECHES

- 1. La politique française des pêches à la croisée des chemins
 - 1.1. Les fondements traditionnels de la politique française des pêches n'ont pas disparu
 - 1.1.1 La gestion des gens de mer
 - 1.1.2. La modernisation
 - 1.1.3. Le souci de préserver l'existence d'une politique nationale dans le cadre européen
 - 1.2. Les contours d'une politique de défense des pêches françaises
 - 1.2.1. Le régime social des marins pêcheurs
 - 1.2.2. Le dispositif national d'aide au renouvellement de la flotte
 - 1.2.3. Le suivi des quotas français
 - 1.3. Les prémices d'une évolution de la politique française des pêches ?
 - 1.3.1. Une position de plus en plus difficile à tenir vis-à-vis de Bruxelles
 - 1.3.2. Des inflexions récentes dont la portée reste incertaine
- 2. L'inévitable gestion des pêcheries
 - 2.1. Les raisons d'un tournant
 - 2.1.1. La disparition du caractère national des régulations
 - 2.1.2. Un espace fini
 - 2.1.3. De la modernisation de l'outil de production à la compétitivité globale du secteur
 - 2.2. Les dangers d'une gestion administrative
 - 2.2.1. Les limites du volontarisme
 - 2.2.2. Faire sortir la politique commune des pêches d'une logique bureaucratique
 - 2.3. Vers une gestion diversifiée de l'accès à la ressource
 - 2.3.1. Des modes de gestion insatisfaisants
 - 2.3.2. Les pêcheries communautaires: un marché des quotas individuels
 - 2.3.3. Les pêcheries côtières: une gestion territoriale
- 3. La mise en oeuvre d'une ambition
 - 3.1. Une politique nationale offensive
 - 3.1.1. Moderniser l'environnement de l'activité de pêche
 - 3.1.2. L'émergence d'acteurs européens
 - 3.1.3. La modernisation de l'organisation de la profession
 - 3.2. Les axes du dialogue européen
 - 3.2.1. La nécessité du réalisme
 - 3.2.2. Mieux garantir l'application de la règle communautaire
 - 3.2.3. La recherche de convergences durables

Conclusion

Annexes

INTRODUCTION

Dure et dangereuse, chargée de symboles et de traditions, la pêche est le domaine des paradoxes.

Dernière des activités de cueillette, elle requiert des investissements en capital plus lourds que toute autre production alimentaire. Exerçant une activité de prédation, les pêcheurs se dotent d'outils de chasse de plus en plus sophistiqués et coûteux. L'archaïque subsiste au coeur de la modernité : sonars et cartes perfectionnés ne restent que des auxiliaires du sens de la mer et de la connaissance des fonds, propres à chaque patron de pêche ; c'est ce qui explique que, dotés des mêmes équipements, certains font de bien meilleures pêches que d'autres. Ainsi, la "fortune en mer" ne sourit-elle pas à tous, la pêche peut rendre riche ou permettre seulement de subsister.

Métier d'hommes libres, il est encadré par des règlements complexes et financièrement soutenu par les pouvoirs publics. La liberté est ainsi sérieusement écornée par une profusion de règlements. Or il n'est pas facile d'accepter la définition de droits territoriaux précis, la restriction imposée des prises, ni la limitation des entrées en flotte dans une activité où l'idée de liberté totale des déplacements et des captures se transmet de génération en génération. Le principe d'une régulation des captures, fondé sur la prise de conscience, depuis quelques décennies, du caractère limité de la ressource, doit se faire peu à peu accepter aux dépens de la liberté des pêcheurs. Quant à la tradition de soutien financier du secteur par les pouvoirs publics, autre limite à l'autonomie, elle n'a jamais été contestée, tant elle apparaît, dans la plupart des pays, indispensable au maintien d'une activité dont la disparition n'est pas envisagée.

Il est vrai que la part limitée de la pêche dans l'activité des pays européens (environ 0,2% du produit intérieur brut en France) reflète mal son poids symbolique et politique. Les pêcheurs sont à la fois la mauvaise conscience du "terrien" -leur métier est véritablement pénible et périlleux- et une part de son rêve - ils sont libres et vivent une aventure chaque jour renouvelée-. Au-delà du symbole, on prête à la pêche une influence réelle sur les équilibres régionaux. En France, un emploi en mer induirait ainsi entre 1,5 et 2 emplois à terre. Ces éléments, qui confèrent aux pêcheurs une capacité impressionnante à susciter l'écoute, doivent être pris en compte par les responsables politiques locaux et nationaux, soucieux de minimiser les tensions sociales dans les régions côtières.

Dans un secteur qui subit depuis 20 ans des mutations rapides, plusieurs logiques s'affrontent désormais, et se réconcilient difficilement.

Ainsi les pêcheurs entendent-ils accroître leurs prises autant qu'ils le souhaitent, même s'ils se rendent compte que leur revenu immédiat et futur est susceptible d'en souffrir, du fait de la chute des cours et des atteintes portées au stock. A tort ou à raison, les scientifiques sont suspectés d'avoir, sur la base de modèles parfois fragiles, privilégié la protection de la ressource naturelle au risque de sacrifier les pêcheurs.

Les autorités politiques entendent mettre en oeuvre une régulation efficace et complète mais, les considérations politiques, sociales et économiques étant étroitement mêlées, les politiques publiques s'avèrent délicates à concevoir et à appliquer. Longtemps, les gouvernements se sont avant tout préoccupés des gens de mer ; ils orientent aujourd'hui leur action vers l'économie des pêches dans son ensemble, dans un cadre tracé à Bruxelles par le Conseil et par la Commission des Communautés Européennes.

En effet, la politique commune des pêches (P.C.P.) a fait son chemin. Mise en place progressivement par les règlements de 1970, par l'accord de La Haye de 1976, puis par celui du 25 janvier 1983, elle articule désormais des dispositions relatives à l'accès aux ressources et à la gestion des stocks, une organisation des marchés des produits de la mer, une politique des structures ainsi qu'un volet international.

Seuls ces trois derniers volets s'appliquent à la Méditerranée. En effet, l'étroitesse de cette mer et l'intrication des intérêts des États riverains, qui ne sont pas tous membres de la Communauté Economique Européenne (C.E.E.), rendent juridiquement peu concevable une réglementation uniquement communautaire.

La politique commune des pêches se trouve aujourd'hui confrontée à des échéances de nature à remettre en cause ses équilibres : avènement du marché unique, renégociation des accords d'accès aux zones de pêche et des règles de gestion de la ressource, montée en puissance des flottes des pays en voie de développement, fin de la période transitoire pour l'Espagne et le Portugal .

Dans cette perspective, les problèmes spécifiques posés par les cultures marines ne seront abordés que de façon marginale, car ils ne contribuent que pour une faible part à la production du secteur. Le problème central, aussi bien du point de vue économique que social et politique, est celui de l'activité de pêche et de ses produits.

Dans ce contexte, le présent rapport s'est donné pour objectif de dégager les principaux enjeux pour la France des évolutions prévisibles de la politique commune des pêches, et d'indiquer les inflexions envisageables de la politique française des pêches maritimes.

A cette fin, il décrit la politique commune des pêches, politique exemplaire pour un secteur spécifique (première partie).

Il analyse ensuite les débats qui s'engagent, notamment autour des propositions de la Commission (deuxième partie).

Il s'efforce enfin d'esquisser les orientations qui pourraient inspirer la politique française des pêches maritimes (troisième partie).

PREMIERE PARTIE : LA POLITIQUE COMMUNE DES PECHEES, UNE POLITIQUE EXEMPLAIRE POUR UN SECTEUR SPECIFIQUE

La politique commune des pêches est le produit d'accords juridiques et de nécessités pratiques. Les caractéristiques du secteur ont d'abord justifié les interventions des Etats ; puis les dispositions du traité de Rome ont poussé à la mise en place timide d'une politique commune dans le domaine des pêches. La véritable impulsion résulte de la création, à partir des années 1970, de zones économiques exclusives et de l'émergence du principe de libre accès aux eaux communautaires pour les pêcheurs de la Communauté. Celle-ci a dès lors élaboré une politique couvrant la totalité du secteur.

1. LES CARACTÉRISTIQUES DU SECTEUR EXPLIQUENT LA NÉCESSITÉ ET LES DIFFICULTÉS DES POLITIQUES PUBLIQUES

La spécificité du secteur de la pêche est souvent invoquée pour justifier les aides dont il bénéficie et les réglementations qui lui sont appliquées. Encombrante ou généreuse, la sollicitude des pouvoirs publics pour cette profession est un trait commun à l'ensemble des pays développés. Les caractéristiques de l'activité d'une part, du marché d'autre part, fondent la nécessité des politiques publiques, mais expliquent aussi les difficultés de leur mise en oeuvre.

1.1. Les caractéristiques de l'activité de pêche

Le poids historique et géographique de la pêche, son caractère prédateur, sa diversité enfin définissent le secteur.

1.1.1. Le poids de l'histoire et de la géographie

Historiquement, l'intérêt des Etats pour la pêche s'explique d'abord par des raisons militaires. La France en donne un bon exemple avec l'inscription maritime : les marins de la pêche comme ceux du commerce (ce sont parfois les mêmes) peuvent constituer une précieuse réserve pour les marines de guerre. Aujourd'hui encore, certains navires de grande pêche assurent la présence de leur pavillon dans des régions sensibles ou dans des zones économiques contestées : cette présence constitue dans une certaine mesure un atout stratégique et un gage pour l'avenir ; elle peut contribuer également à la bonne information des autorités nationales ou au soutien logistique des flottes.

Géographiquement, la pêche est une activité fortement concentrée. Une grande partie du tissu économique et social de certaines régions côtières en dépend en raison des emplois qu'elle induit et des traditions qu'elle maintient. En outre, la solidarité des gens de mer et les habitudes de coopération du secteur lui donnent parfois un poids politique qui va au-delà de son importance économique régionale. En France notamment, ce poids est un facteur de prudence dans la conduite des évolutions du secteur par les autorités.

1.1.2. Une ressource limitée en accès libre

A la différence de l'élevage, la pêche est une activité de prédation du milieu naturel, où aucun droit de propriété n'existe sur une ressource renouvelable mais limitée. Avant d'avoir été pêché le poisson est *res nullius*, dans le sens où il appartient potentiellement à tous les ayants droit sur la zone. Malgré les progrès de l'aquaculture⁽¹⁾, l'essentiel des produits de la mer continuera longtemps encore d'être ainsi prélevé sur des espèces sauvages.

Les phénomènes de surpêche et de raréfaction des stocks ne sont véritablement devenus manifestes que dans l'entre-deux-guerres⁽²⁾. Ils ont suscité depuis 1945 un grand nombre d'études⁽³⁾, tant de la part des économistes que des biologistes. Ces études, comme l'observation des faits, amènent à conclure qu'en l'absence de toute limitation l'effort de pêche en vient à menacer les stocks, la survie de la profession et l'approvisionnement du marché.

Dans certains cas, l'atteinte portée à la ressource est négligeable par rapport à la mortalité naturelle, dans d'autres, la surpêche peut compromettre la préservation de stocks⁽⁴⁾. Si, de manière générale, et selon les biologistes de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer, il paraît peu vraisemblable qu'une espèce s'éteigne tout à fait, et s'il faut tenir compte du caractère aléatoire des variations de la biomasse marine, il n'en reste pas moins que d'un point de vue économique, la succession de classes creuses a des conséquences graves sur le volume des prises.

Il est vain d'incriminer l'individualisme ou l'inconscience des pêcheurs, qui se comportent en entrepreneurs parfaitement rationnels en face d'une ressource en accès libre. Même correctement avertis, ils sont incités à accroître leur effort de pêche (nombre, puissance et équipement des navires, nombre et durée des marées), dès lors que des bénéfices peuvent être réalisés dans la branche. Cet accroissement entraîne une baisse du taux de capture par unité d'effort⁽⁵⁾, en raison de l'insuffisance ou de la diminution du stock. Toute nouvelle accentuation de l'effort ne peut que précipiter la chute du taux de capture et des bénéfices. Toutes choses égales par ailleurs, le processus doit se poursuivre jusqu'au point où la rentabilité globale du secteur devient nulle, voire négative, si aucun stock nouveau ne peut être exploité.

Cette évolution peut certes être retardée par des gains de productivité, par une hausse du prix du poisson, ou par des subventions publiques, mais il en résultera un accroissement nouveau de l'effort de pêche et une nouvelle réduction de stocks. Il faut souligner cet effet pervers des aides publiques : en l'absence de limitation de l'accès à la ressource, elles ne peuvent qu'aggraver la surpêche et réduire à terme la rentabilité propre du secteur. Ce développement spontané de

(1) Les cultures marines norvégiennes, souvent citées en exemple, ne produisent que 30 000 tonnes par an, les cultures marines françaises 165 000, conchyliculture incluse. L'aquaculture marine française susceptible de se substituer aux importations du secteur ne représente que 1200 tonnes, à comparer avec 700 000 tonnes environ de produits de la pêche en France.

(2) Eglefin et merlu pour les pêcheurs britanniques en mer du Nord, flétan et saumon du Pacifique.

(3) Par exemple Martin B. Burkenroad, *Theory and Practice of Marine Fishery Management*, Université du Texas, 1951.

(4) Ainsi, 300 000 tonnes de hareng ont été pêchées en mer du Nord en 1973, 10 000 seulement en 1981.

(5) Ainsi la valeur des ventes annuelles de poisson débarqué équivalait-elle naguère dans la pêche industrielle au prix du navire. Aujourd'hui elle lui est généralement bien inférieure : le rapport entre le coût de l'effort de pêche et son produit tend donc à se dégrader.

l'effort de pêche débouche sur une situation globale de surcapacité, et donc de gaspillage de moyens de production (et, en cas de subvention, des deniers publics), même s'il existe des unités plus performantes qui continuent de faire des profits : il est donc possible d'améliorer la productivité et la rentabilité d'ensemble du secteur. L'économie des pêches illustre ce paradoxe selon lequel l'agrégation de comportements rationnels face à une ressource en accès libre engendre une situation globalement insatisfaisante.

En pratique, le processus est cyclique, compte tenu des inerties du système et du caractère fortement capitalistique du secteur. En raison des délais de construction des navires, les cycles de l'investissement tendent à être décalés par rapport aux cycles de la ressource. En outre, le coût des navires et de leurs équipements est très élevé : un chalut coûte de 100 000 à 150 000 francs ; un chalutier de 24 mètres vaut environ 16 millions de francs, et un thonier de 70 mètres, près de 80 millions. En situation de surcapacité, il est impossible d'amortir de tels investissements. Il en résulte des déclassements, des réductions d'emploi et des faillites. Cet ajustement brutal ne laisse subsister que les unités les plus performantes et peut à son tour provoquer une situation de sous-capacité quand les stocks se sont reconstitués. Or il est difficile et coûteux de reconstruire une flotte et de former à nouveau des marins.

Ainsi la rigidité et l'importance du capital productif plaident-elles également en faveur d'une régulation de l'activité. Les phénomènes de surpêche, et la volonté d'éviter les cycles trop marqués, ont parfois suscité un effort d'organisation des pêcheurs, mais chaque catégorie de professionnels a spontanément tendance à considérer que l'effort de limitation de la pêche doit être accompli d'abord par les autres.

C'est pourquoi, dans un cadre plus large, les Etats ont été amenés à mettre en oeuvre des procédures et des réglementations plus contraignantes en matière d'accès à la ressource. Mais toute mesure de régulation de l'effort de pêche pose des problèmes d'équité, notamment dans la définition des critères choisis pour restreindre l'accès à la pêcherie ; elle se heurte également à la diversité du secteur.

1.1.3. La diversité du secteur, contrainte pour l'intervention publique

Toute politique publique doit se garder à la fois d'un excès d'uniformité des règles applicables et d'une intervention maladroitement sélective. Cela est d'autant plus difficile que la diversité des flottes et celle des métiers de la pêche est à la mesure de la variété des espèces pêchées et des techniques utilisées. Plusieurs typologies tentent d'en rendre compte.

La typologie européenne distingue les navires selon leur taille (moins de 12 mètres, 12 à 16, 16 à 24, 24 à 32 mètres et au-delà). Cette grille ne s'applique pas exactement à la distinction plus juridique, faite en France, entre pêche artisanale et pêche dite industrielle.

L'appartenance du navire à un patron pêcheur embarqué définit la pêche artisanale. Cependant, elle recouvre des réalités très différentes : navires pratiquant une pêche exclusivement côtière et dont la durée de sortie n'excède pas la journée, mais aussi navires plus importants, technologiquement performants, pêchant en haute mer pendant des campagnes d'une semaine.

Le critère de la pêche dite industrielle - expression qui ne se confond pas avec l'"industrial fishing" pratiquée par les Danois ou par les Norvégiens, c'est-à-dire la pêche pour la transformation en farine ou en huile - réside dans le fait que le pêcheur n'est pas propriétaire du navire qu'il utilise. Elle comporte des activités diverses : la grande pêche ou pêche lointaine,

regroupant des navires qui transforment à bord le poisson pêché, par exemple les thoniers, mais aussi la pêche hauturière, qui rapporte du poisson frais sur glace.

Aucune de ces classifications ne permet une analyse satisfaisante de la pêche. En effet, le même type de pêche peut être pratiqué par des navires de tailles différentes (celles-ci variant en fonction de l'éloignement du port de débarquement), et des artisans se trouvent en concurrence avec un armement industriel sur la même zone.

En réalité, le critère de distinction pourrait résider dans la prise en compte des zones de pêche, des techniques employées et des espèces pêchées, en un mot des métiers. Par exemple, le chalutage peut difficilement être pratiqué dans la même zone que la pêche à la palangre. Le passage des chaluts détruit en effet les palangres, qui quant à elles exercent une emprise considérable sur l'espace maritime. De même, les techniques au chalut ne peuvent coexister avec les "arts dormants", tels la pêche au casier ou à la draille. La coutume a ainsi instauré sur la mer des droits territoriaux implicites, sources de conflits.

Cette diversité professionnelle du secteur se prête mal à la mise en oeuvre de réglementations uniformes. A l'inverse, l'intervention publique ne saurait se limiter à la technique dominante - chalut en France, palangre en Espagne - et ignorer les autres métiers. Ceci lui impose un degré de finesse difficile à faire passer dans la pratique et une flexibilité peu compatible avec les contraintes de l'administration. De surcroît, elle présente l'inconvénient d'être mal adaptée aux spécificités et aux évolutions des métiers de la pêche.

Ainsi lui est-il difficile de prendre en compte les particularités des pêches artisanale et industrielle dans une politique cohérente. La première présente l'avantage de la souplesse : un chalutier pêchant des espèces différentes peut mieux s'adapter à l'évolution des stocks qu'un navire-usine. L'existence de rémunérations à la part⁽¹⁾, du moins en France, permet de moduler les coûts de main d'oeuvre en fonction de l'importance des captures et d'amortir une hausse des prix du carburant. A l'inverse, la pêche dite industrielle⁽²⁾ présente l'avantage de répartir les coûts fixes, en particulier ceux liés au carburant, sur une production plus importante, et de mieux valoriser le produit en le traitant à bord (congélation, nettoyage et éviscération, préparation de blocs et de filets).

1.2. Les caractéristiques du marché

Le marché des produits de la mer est complexe. Globalement porteur depuis le début des années 1980, il reste caractérisé par une fragilité et par de fortes importations qui motivent l'instauration de mécanismes de régulation .

1.2.1. Un marché porteur

Dans un contexte peu favorable de faible croissance de la population et de son pouvoir d'achat, le marché européen des produits de la mer a connu au cours la période récente une expansion rapide, qui semble devoir se poursuivre.

(1) Le produit de la vente des poissons est réparti entre le patron pêcheur et les marins après déduction des "frais communs".

(2) Dans ce cas le patron salarié et l'équipage perçoivent un pourcentage fixé à l'avance des ventes brutes, déduction faite de certains frais. La rémunération est au moins égale à une somme fixe.

Ceci tient d'abord à la diversification des produits opérée par la transformation. Des préparations de plus en plus élaborées (plats cuisinés individuels, plats faiblement caloriques, salades à base de thon...) permettent la conquête de nouveaux segments de marché. Ainsi par exemple, le nombre d'acheteurs de plats préparés surgelés en France s'est-il élargi de 14% en 1987, tandis que le marché s'accroît d'environ 20% par an. De nouveaux produits à base de surimi (pâte de poisson fabriquée grâce à une technique d'origine japonaise) semblent à même de gagner une place intéressante, tout en valorisant des espèces de bas de gamme.

A l'heure actuelle, l'examen de l'évolution de la consommation ne permet pas encore de déterminer avec certitude si les nouveaux produits élaborés se substituent au poisson frais ou plutôt à d'autres produits préparés à base de viande. Depuis 1980, en France, la progression de la consommation de poisson est plus importante que celle de la viande. Les ventes de produits surgelés et de plats préparés se développent, de même que celles de coquillages et de crustacés. La consommation du poisson frais régresse depuis 1981.

Plusieurs autres facteurs paraissent jouer en faveur du développement de la demande de produits de la mer.

En premier lieu, leur image évolue favorablement. L'utilisation promotionnelle de travaux scientifiques qui tendent à accréditer l'idée des qualités diététiques du poisson renforce sa réputation de "produit de santé".

En second lieu, s'agissant du frais, les efforts accomplis dans la présentation du produit, grâce au filetage notamment, contribuent à lever les réticences des consommateurs à l'égard de produits dont la préparation est complexe. En outre, le poisson frais tend désormais à bénéficier d'une image améliorée en matière de conservation : les progrès dans la constitution d'une chaîne du froid sans rupture atténuent le handicap de la périssabilité. Dans le même sens, la technique de l'ionisation devrait accroître la durée de conservation du poisson frais d'une dizaine de jours.

Enfin une évolution encourageante des comportements alimentaires européens semble se dessiner : les habitudes de consommation du nord et celles du sud tendent à se rapprocher, ce qui devrait favoriser la croissance du marché. En France, la consommation de poisson fumé, séché ou salé s'accroît, alors que Français comme Espagnols consomment traditionnellement du poisson frais. En Grande-Bretagne, la consommation, orientée jusqu'alors sur le bas de gamme (30% du poisson est consommé dans les "fish and chips"), se développe en direction d'espèces fraîches, plus variées et de meilleure qualité.

En somme, le marché européen des produits de la mer est en mutation ; l'objectif de l'intervention publique sur ce marché ne consiste pas à assurer la survie d'un secteur en perte de vitesse, mais plutôt à tenter d'en corriger certaines faiblesses, réelles ou supposées.

1.2.2. Le marché des produits de la mer se caractérise par sa fragilité

Bien que porteur dans l'ensemble, il ne garantit pas la stabilité de la rémunération du producteur. Il comporte en effet des éléments de fragilité, tant du côté de l'offre que de la demande.

L'offre est peu maîtrisable. Elle dépend des facteurs climatiques, des cycles saisonniers des espèces, de l'état des stocks et de l'efficacité des modes de capture. A l'heure actuelle, l'aquaculture européenne ne paraît pas en mesure de compenser les fluctuations de la production.

En outre, l'offre est dispersée. Elle provient d'une multiplicité de producteurs qui tendent à réagir à une baisse des prix par une hausse de leur production, afin d'assurer un maintien de leur revenu, indispensable à l'amortissement d'un instrument de production très

coûteux. Mais cette hausse de la production aggrave la baisse des prix. Une politique de régulation du marché vise à préserver le revenu du pêcheur, tout en prévenant la surexploitation de la ressource.

La demande est également susceptible de connaître des fluctuations importantes.

En premier lieu, les produits de la mer sont fortement concurrencés par d'autres produits protéiques. A partir d'un certain niveau, le prix joue nettement sur la demande. Ainsi à l'automne 1987, les prix élevés ont-ils suscité une diminution de la consommation de poisson, la demande s'étant reportée sur d'autres produits. Dans le domaine même des produits de la mer les ventes de crabe tourteau varient fortement en cours d'année en fonction des fluctuations également très amples de son prix. De plus, les ventes des différentes espèces sont interdépendantes : ainsi les prix du lieu noir, du merlan ou de l'églefin sont-ils très sensibles à celui du cabillaud.

En second lieu, indépendamment des considérations de prix, la consommation des produits de la mer a un caractère saisonnier : elle connaît une pointe en fin d'année ; les ventes de poissons de mer frais fluctuent beaucoup d'un mois à l'autre.

A ces fluctuations peuvent s'ajouter des effondrements du marché liés à des problèmes sanitaires : en R.F.A., l'annonce en 1987 de la présence d'un parasite (l'anisakis) dans le poisson a diminué brutalement la consommation de produits de la mer.

Au caractère instable de l'offre et de la demande s'adjoignent, pour expliquer la fragilité du marché, la multiplicité des circuits par lesquels s'opère l'ajustement de l'offre à la demande, et le cloisonnement des criées des différents ports. De plus, les producteurs comme les intermédiaires ont conservé une propension à la spéculation, de sorte que chacun semble estimer qu'il gagnerait peu à une meilleure transparence du marché.

Cette situation justifie l'intervention publique en vue d'améliorer les conditions d'ajustement de l'offre et de la demande.

1.2.3. Le marché européen est fortement importateur

Les importations couvrent un tiers de la demande (environ un million de tonnes pour une demande d'environ 3 millions en 1984) et le taux de couverture en valeur n'atteint pas 30%. Les importations et plus généralement le niveau des prix sur le marché mondial jouent donc un rôle déterminant dans la formation des prix dans la C.E.E.. La situation est analogue en France, où le taux de couverture en valeur et en volume est de 30%.

Un discours traditionnel, particulièrement prégnant en France, tend à donner pour principal objectif à une politique publique dans le domaine des produits de la mer la réduction des importations, perçues comme la manifestation d'une défaillance de l'appareil productif français. Ce point de vue, que l'administration communautaire est loin de partager, est difficilement défendable.

Au double niveau français et communautaire, ces importations ont un caractère largement incompressible. Elles reflètent l'orientation de la consommation vers des produits de luxe ou à haute valeur ajoutée (saumon, crustacés, thon préparé) et les besoins de l'industrie de transformation en poisson blanc congelé (cabillaud...). La production communautaire de ces denrées est structurellement inférieure à la demande des pays de la C.E.E. ; s'agissant de ressources vivantes limitées bien que renouvelables, une augmentation rapide de la production visant à l'autosuffisance n'est pas un objectif réaliste, comme elle a pu l'être en matière agricole.

Les promesses de l'aquaculture ne conduisent pas à réviser cette appréciation. Ces données disqualifient toute politique de substitution aux importations.

Il est certes possible de se donner pour objectif la croissance des exportations d'espèces de haute valeur, tout en ayant conscience des limites de cette politique : par exemple, en raison du caractère limité de la ressource, une augmentation du nombre de pêcheurs exploitant une même espèce se traduit par une chute de la rentabilité de chaque unité ; peut-être assistera-t-on de cette façon à une expansion des exportations, mais au détriment de la viabilité des entreprises de pêche, qui risquent donc d'en appeler davantage aux subventions.

De façon plus générale, l'inquiétude française face au déficit en produits de la mer repose sur une analyse trop étroite de ce dernier. Celle-ci néglige à la fois les exportations de techniques du secteur (technologies aquacoles...) et les importations indispensables à l'activité de pêche (carburants, électronique de bord notamment).

Ainsi, l'intervention publique ne peut emprunter des voies mercantilistes, même si elle peut se justifier, par exemple sous forme d'une politique d'approvisionnement au meilleur coût de l'industrie de transformation susceptible de réexporter, ou d'actions favorisant l'exportation rentable de produits à haute valeur ajoutée ou de technologies.

Au total, l'intervention publique sur le marché des produits de la mer se justifie en premier lieu par le fait que le poids de l'ajustement pèse sur la ressource, le pêcheur réagissant par une hausse de sa production à une baisse du prix de vente ou à un accroissement de ses coûts. En second lieu, un marasme prolongé entraîne le démantèlement d'une partie de la flotte de pêche dont la reconstitution ultérieure, en cas de reprise du marché, serait compromise par un coût prohibitif. Cette hypothèse est apparue inacceptable, au moins pour certains États.

2, LA POLITIQUE COMMUNE DES PECHES, LABORATOIRE DE L'INTEGRATION EUROPEENNE

Malgré un démarrage tardif, la politique commune des pêches apparaît aujourd'hui comme la plus complète et la plus intégrée des politiques communes. Les particularités du secteur l'ont partiellement affranchie du modèle de la politique agricole commune, dont elle s'inspirait à l'origine.

2.1.L'intégration spécifique de la politique commune des pêches

2.1.1.Des objectifs semblables à ceux de la politique agricole commune

L'article 3 du traité de Rome mentionne l'engagement des Etats de la Communauté d'instaurer une politique commune dans le domaine de l'agriculture. Selon l'article 38 "les produits de la pêche ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits" figurent dans la catégorie des produits agricoles.

Les articles 38 à 47 définissent les objectifs de cette politique commune : accroître la productivité de la pêche en développant les progrès techniques et en assurant un développement rationnel de la production ainsi que l'utilisation optimale des facteurs de production, notamment de la main d'oeuvre ; assurer aux pêcheurs un niveau de vie équitable ; stabiliser les marchés ; garantir la sécurité des approvisionnements ; enfin, assurer l'approvisionnement du consommateur à des prix raisonnables.

L'article 100, relatif à l'union douanière et à la réduction progressive des restrictions aux échanges internationaux, précise l'esprit de libre-échange des politiques communes.

Enfin, les articles 117 et 118, selon lesquels l'amélioration des conditions de vie et de travail sont des objectifs de la politique sociale, annoncent le volet social de la Politique Commune des Pêches (P.C.P.).

2.1.2. Un domaine dont les spécificités facilitent une intégration plus avancée

S'agissant d'une ressource mobile -mobilis in mobili- il paraît peu concevable que chaque Etat gère sa ressource indépendamment des autres, de même qu'à l'échelon national on ne peut envisager de propriété privée sur les eaux fluviales. Seules les instances européennes se situent à un niveau adapté.

Si, à ses débuts, la politique commune des pêches s'inspirait du modèle de la politique agricole commune, l'évolution du problème du libre-accès aux eaux, donc aux ressources, lui a donné une nette spécificité. En effet, la généralisation dans les années 1970 des Zones Economiques Exclusives (Z.E.E) de 200 milles, entérinée par la Convention sur le droit de la mer de 1982, a fermé aux Etats de la Communauté l'accès à des zones de pêche traditionnelles, telles les eaux de l'Islande. En réaction, le Conseil des Ministres de La Haye a décidé, le 3 novembre 1976, l'extension des Z.E.E des Etats-membres à 200 milles et la mise en place d'une administration communautaire des eaux. La mer communautaire s'étend jusqu'aux rivages ; cependant, une dérogation provisoire autorise les Etats à réserver une bande de 6 à 12 milles aux pêcheurs nationaux.

La Commission, responsable, à cette réserve près, de la gestion du domaine maritime communautaire, peut faire de la P.C.P. le champ d'expérimentation d'une intégration européenne accrue.

2.2. Le dispositif de la politique commune des pêches

2.2.1. La gestion de la ressource

L'accord de La Haye a confié à la Commission la définition et la conduite d'une politique de gestion et de conservation de la ressource. Il lui appartient de fixer des Totaux Admissibles de Captures (T.A.C.). A partir des estimations des scientifiques du Comité International des Espaces Maritimes (C.I.E.M.) et de la North Atlantic Fishing Organization (N.A.F.O.) sur l'évolution des stocks, elle propose chaque année au Conseil un Total Admissible de Captures par espèce et par zone, qui prend en compte les objectifs à long terme du renouvellement des stocks et le souci d'assurer aux pêcheurs un revenu suffisant.

Les T.A.C. sont ensuite distribués entre Etats selon des clés de répartition fixées en 1983 pour 10 ans en fonction de critères variés (activités traditionnelles de pêche des différents pays, dépendance de certaines régions à l'égard de la pêche, compensation pour les zones de pêche perdues à la suite de la création des Z.E.E.). De ces clés exprimées en pourcentage des T.A.C. par espèce découlent les quotas nationaux. La Commission veille au respect scrupuleux de cette répartition, appliquant le principe dit de la stabilité relative : d'une part, si un Etat souhaite une augmentation du tonnage qui lui a été attribué en début d'année, il doit obtenir une augmentation du total admissible de captures global, afin de respecter la clé de répartition. D'autre part, les éventuels échanges de quotas entre Etats en cours d'année ne créent aucun droit pour l'année suivante.

Le respect des quotas suppose des mesures de surveillance qui ont pour la plupart été adoptées en juin 1987. Conformément à ces dispositions, chaque Etat membre doit effectuer des contrôles dans ses ports sur tous les navires de pêche de la C.E.E. et entreprendre des poursuites en cas d'infraction. Il doit de plus communiquer aux services de la Commission les informations nécessaires à la gestion des quotas sur la base des livres de bord que les pêcheurs doivent tenir (prises par espèce et par zone). Lorsque ces données indiquent l'épuisement du quota, l'Etat doit interdire la pêche de l'espèce concernée. Dans la pratique, il cherche à éviter cette extrémité, soit en obtenant une réévaluation du T.A.C., soit en échangeant des quotas avec d'autres Etats membres.

Par ailleurs, la réglementation établit des normes de maillage visant à protéger le poisson immature, une taille marchande minimale ainsi que les pourcentages de prises accessoires. Elle délimite aussi les zones où la pêche est interdite, ou autorisée seulement à certaines époques de l'année, afin de protéger les frayères.

2.2.2. Une politique des structures récemment infléchie

De 1978 à 1982, la Commission avait mis en place des mécanismes d'aide à la construction, destinés à favoriser la modernisation et le développement des capacités de capture. De 1983 à 1987, le premier programme d'orientation pluriannuel (P.O.P.) indiquait des objectifs modérés de réduction des flottes, mais sans leur conférer un caractère contraignant. Toutefois, les inquiétudes qu'a suscitées la surexploitation des stocks ont amené progressivement les autorités communautaires à envisager une réduction autoritaire des flottes de pêche. Aussi le nouveau programme d'orientation pluriannuel 1988-1991 vise-t-il atteindre cet objectif de manière progressive et modulée selon les situations nationales. Il suppose atteints les objectifs du P.O.P. précédent, le rendant ainsi contraignant de manière rétroactive.

Dans ce contexte la politique des structures est devenue depuis 1982 et surtout 1986 un axe majeur de la politique commune des pêches.

La C.E.E. apporte un concours financier aux actions de restructuration des flottes et de réorientation de leurs activités (campagnes de pêche expérimentale, coopération avec des pays tiers), ce soutien prenant des formes variées :

- aides financières directes, dans la distribution desquelles la Commission cherche une plus grande sélectivité afin d'éviter le saupoudrage constaté dans le passé ;
- bonifications d'intérêt ;
- contributions en capital à des fonds de garantie des emprunts contractés pour la réalisation des projets ;
- avances remboursables.

Depuis 1977, sur la base d'un règlement commun à la politique agricole commune et à la politique commune des pêches, la C.E.E. encourage la transformation et la commercialisation des produits de la mer : le fonds européen d'orientation et de garantie agricole (F.E.O.G.A.) participe au financement des projets d'investissement à terre (modernisation des criées, construction d'usines de congélation et de conserveries).

Enfin, l'adoption en septembre 1987 d'un règlement du Conseil permet la mise en place de procédures d'information et de consultation entre Etats et Commission dans le domaine de la recherche.

2.2.3.L'organisation des marchés

Ce volet, le plus ancien de la politique commune des pêches (règlement du Conseil de 1970), s'inspire des mécanismes de la P.A.C.. Le dispositif actuel est issu de la réforme intervenue en 1983, dont l'objet était triple :

- assurer une meilleure protection des pêcheurs contre la concurrence étrangère hors C.E.E. et la baisse de leur pouvoir d'achat ;
- remédier aux effets pervers du mécanisme des prix de retrait (plus de 100 000 tonnes retirées en 1980-1981) ;
- associer plus étroitement les organisations de producteurs (O.P.) au fonctionnement du marché. Les Etats membres peuvent reconnaître une O.P. à titre exclusif pour une zone géographique déterminée et lui accorder des aides financières.

L'organisation commune des marchés établit pour un ensemble de produits frais et transformés des prix de retrait, dont l'application est soumise au respect de normes sanitaires et de qualité. Le mécanisme est le suivant : le Conseil fixe chaque année les prix d'orientation pour les principales espèces. Ils sont déterminés sur la base des prix moyens du marché dans un échantillon de ports de la Communauté au cours des trois années précédentes, et d'une évaluation des perspectives de l'offre et de la demande. La Commission en déduit les prix de retrait, en dessous desquels le poisson n'est plus vendu. Les O.P. peuvent fixer un prix de retrait autonome dans une fourchette de +5% à -10% pour tenir compte des fluctuations saisonnières ; mais elles appliquent le plus souvent les prix de retrait fixés par la Commission.

Les adhérents des O.P. reçoivent le montant du retrait à condition que le poisson retiré du marché ne serve pas à la consommation humaine. Cependant, l'aide financière de la Communauté versée par le F.E.O.G.A. est dégressive en fonction des volumes retirés. La participation financière des O.P. à la compensation doit permettre de responsabiliser les pêcheurs et d'éviter la "pêche au F.E.O.G.A."

Un remède a par ailleurs été apporté aux problèmes du gaspillage des invendus par la création d'une prime de report : celle-ci aide les producteurs à congeler ou à saler le poisson retiré en attendant que le marché se rétablisse.

2.2.4. Les accords avec les pays tiers

Les accords de la Haye, en 1976, ont explicitement reconnu la compétence de la Communauté pour mener des négociations internationales en matière de pêche. Seule la Commission est habilitée à conclure au nom de tous les Etats membres des accords avec des pays tiers dans ce domaine.

Ces accords sont en premier lieu inspirés par le souci de ménager ou de préserver un accès aux ressources présentes dans les zones de pêche des pays tiers :

- en mer du Nord et en Baltique il est nécessaire de gérer de conserve avec des pays non membres (Norvège, Suède,...) des stocks faisant l'objet d'une exploitation intensive ;
- en Afrique, il s'agit de pallier la réduction des possibilités d'accès aux eaux internationales consécutive à l'extension des zones économiques exclusives (Z.E.E.) ; plus récemment, la Commission est parvenue, par ces accords, à orienter une partie de l'effort de pêche de l'Espagne en dehors des eaux communautaires ;
- d'une manière plus générale, la production communautaire ne permettant pas de satisfaire la demande des pays membres, il importait de pouvoir accéder à de nouvelles ressources.

En second lieu, l'expansion de la coopération technique avec les pays en voie de développement, à travers certains accords de pêche, a également pour intérêt d'asseoir l'influence internationale de la C.E.E. et des Etats-membres.

Plusieurs types d'accords ont été signés avec des pays tiers :

- accords fondés sur la réciprocité ; les parties échangent des droits de pêche dans leurs Z.E.E. respectives (Norvège, Suède, îles Féroé) ;
- accord d'accès aux ressources contre l'accès au marché et une compensation financière, conclu avec le Groënland, qui n'est pas pleinement utilisé ;
- accord avec le Canada (droits de pêche dans les eaux de la Z.E.E. canadienne contre des facilités d'accès des produits de la mer canadiens au marché communautaire), non renouvelé en 1988 ;
- accord reposant sur une compensation financière versée par la C.E.E. en échange de droits de pêche (Afrique, pays de l'Océan indien). Ces accords incluent de façon croissante un volet de coopération technique, allant de la formation professionnelle des marins des pays tiers (Guinée-Conakry) à l'aide à la création d'usines de transformation (Seychelles). L'accord C.E.E.-Maroc en date du 25 février 1988 prévoit à la fois des aides à la formation, à la recherche biologique et surtout au financement d'infrastructures portuaires. Il apparaît comme un exemple particulièrement complet d'aide au développement de l'activité de pêche d'un pays tiers. La Commission s'est montrée très active dans la conclusion d'accords de cette catégorie, qui couvrent désormais la majeure partie des Etats côtiers africains. La France, et depuis peu l'Espagne, sont les principaux bénéficiaires du dynamisme diplomatique de la Commission.

Il existe enfin un accord avec les Etats-Unis qui, en raison de son caractère restrictif, ne présente qu'un intérêt limité pour les pêcheurs communautaires, à l'exception de ceux de l'Italie et de l'Espagne.

Ainsi dotée de compétences pour partie exclusives (accords avec les pays tiers) et, dans les autres volets de la P.C.P., considérables en raison des délégations consenties par le Conseil, la Commission se trouve en mesure de jouer un rôle central dans la définition et la conduite de cette politique.

2.3. Le rôle central de la Commission

La Commission se considère comme la gardienne des traités, dans leur lettre, mais plus encore dans leur esprit ; elle tend à élaborer sa propre doctrine avec d'autant plus d'autonomie qu'elle occupe une position de force.

2.3.1. L'invention de l'intérêt général par la Commission

Les responsables de la Commission chargés du domaine des pêches maritimes ne dissimulent pas leur volonté de faire de la P.C.P. le symbole et le laboratoire de l'intégration européenne la plus avancée.

La Commission s'estime particulièrement qualifiée pour incarner et promouvoir l'intérêt général communautaire en ce domaine, dans la mesure où elle constitue un centre de réflexion et de décision distinct et distant des Etats. Ces derniers resteraient, selon elle, trop soumis à des considérations politiques internes et aux pressions de leurs pêcheurs pour accepter les sacrifices nécessaires à une bonne gestion de la ressource commune.

Ainsi la Commission a-t-elle repris à son compte, à partir de 1983, les préoccupations des scientifiques relatives aux risques de surexploitation de la ressource à l'échelle communautaire, ce qui la conduit à souhaiter la réduction de la marge de négociation des Etats : depuis le Conseil des Ministres informel de Cuxhaven des 11 et 12 avril 1988, la Commission souhaite éviter que les Totaux Admissibles de Captures qu'elle propose soient systématiquement révisés à la hausse par le Conseil.

Le rôle prédominant de la Commission conduit les multiples groupes de pression, des producteurs aux Etats eux-mêmes, à faire valoir leurs arguments en amont du processus de décision, c'est à dire auprès des bureaux de la direction de la Commission chargée des pêches (Direction Générale 14 ou D.G. 14) et du cabinet du Commissaire chargé de la pêche. Au stade de la réflexion, les instances européennes ne sont pas insensibles aux arguments des intéressés. Paradoxalement, l'influence des Etats elle-même joue aussi efficacement au stade informel de la préparation des projets qu'à celui des délibérations du Conseil.

La nécessité pour les Etats d'entretenir de bonnes relations avec la Commission se manifeste donc à tous les stades du processus. Maîtrisant la définition de l'intérêt général à travers ses projets, la Commission occupe également une position de force institutionnelle.

2.3.2. La position de force de la Commission

L'examen des différents volets de la politique commune des pêches montre l'importance des délégations de pouvoir réglementaire consenties par le Conseil.

Ainsi, dans le règlement 4028/86 du Conseil relatif à des actions communautaires pour l'amélioration et l'adaptation des structures du secteur de la pêche et de l'aquaculture, l'essentiel des compétences est -il délégué à la Commission.

Au premier chef, elle approuve les programmes d'orientation pluriannuels proposés par les Etats. Elle peut compléter les dispositions relatives au contenu minimal de ceux-ci. Elle arrête les modalités d'application des mesures de contrôle de l'exécution des P.O.P (article 5), de fixation des taux des concours financiers à l'investissement (article 7), de définition des investissements éligibles à concours dans le cadre de la modernisation de la flotte de pêche, du développement de l'aquaculture et de l'aménagement de la bande côtière ou de la pêche expérimentale ; il en va de même en matière d'adaptation des capacités.

Le Conseil ne conserve de compétence que pour arrêter les règles générales d'application de l'article 45 relatif au contrôle par les Etats de la réalité et de la régularité des opérations financées par la Communauté, et de l'article 46 relatif aux contrôles effectués par des agents mandatés par la Commission. Il s'agit de points politiquement sensibles mais techniquement non décisifs.

Un autre exemple significatif est celui du règlement 3094/ 86 prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche, pour lequel les modalités d'application relèvent de règlements de la Commission, le Conseil ne conservant de pouvoirs que dans le cas d'actions complémentaires ou dérogatoires entreprises par la Commission en raison de l'urgence.

Au-delà de la latitude donnée par l'importance des délégations permanentes qui lui sont consenties, la Commission est en charge de l'application et donc de l'interprétation des décisions du Conseil.

Cette situation lui confère un poids supérieur à celui dont elle jouit dans la plupart de ses autres domaines d'action (politique agricole commune par exemple). Lorsque la Commission

a reçu compétence pour édicter un règlement, le Conseil ne peut opposer son veto qu'en réunissant une majorité qualifiée (54 voix sur 76) ; il dispose ensuite d'un mois pour modifier le projet de règlement en cause.

La Commission est également en mesure d'infléchir la position des Etats lors de l'adoption de règlements du Conseil. Certes, les débats des Conseils pêche font suite aux négociations menées et aux compromis élaborés au sein et en marge des groupes d'experts et du Comité des Représentants Permanents (COREPER). Ces débats laissent assurément aux Etats une marge de manoeuvre non négligeable. En premier lieu, les ministres sont plus réceptifs que la Commission aux arguments d'opportunité politique présentés par leurs collègues ; la négociation repose pour une bonne part sur de "bonnes manières" politiques. En second lieu, la minorité de blocage se situe à 23 voix : il n'est donc pas impossible à un Etat de la réunir en fonction de convergences d'intérêts sur tel ou tel dossier, afin de bloquer ou de faire amender les projets de la Commission.

Mais cette dernière dispose de trois avantages de portée considérable :

- organe administratif soustrait, dans les faits, à la responsabilité politique, elle possède la maîtrise du temps pour réinscrire sur l'agenda du Conseil des projets inspirés de l'intérêt général communautaire qu'elle entend incarner et promouvoir. A l'inverse, les Etats hiérarchisent souvent leurs priorités en fonction de considérations de court terme, de sorte que leurs alliances revêtent souvent un caractère précaire ;

- la Commission excelle à constituer une architecture de projets dont l'intrication prévient la constitution de minorités de blocage et incite les Etats à passer sous ses fourches pour obtenir certains aménagements. Le lien établi en 1987-1988 entre la réforme de l'organisation commune des marchés et la diminution de l'indemnité compensatoire thon fournit un exemple de cette tactique du "paquet"⁽¹⁾ ;

- enfin, non contrainte par l'horizon à court terme de la politique, la Commission peut, par sédimentations successives, de Conseil en Conseil, se faire attribuer des pouvoirs de grande ampleur sans attirer, par la présentation de propositions trop ambitieuses, l'opposition résolue des ministres. Le dossier du contrôle, débattu sans être tranché au Conseil pêche du Luxembourg du 23 juin 1988, illustre ce procédé.

De manière plus brutale, il convient d'observer que, du côté des Etats, le jeu d'éventuelles alliances d'opposition à la Commission peut être contrarié par la crainte de rétorsions de sa part, ce qui amène les Etats non directement concernés par une mesure controversée à modérer leur attitude afin de ne pas s'aliéner la Commission.

Définie et impulsée par la Commission, la politique commune des pêches représente ainsi un dispositif cohérent qui a pu fonctionner pendant plusieurs années, au prix parfois de négociations ardues, en particulier au moment de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la C.E.E..

Ce dispositif n'est cependant pas intangible. En effet, tant de la part des Etats et des professionnels, que de celle de la Commission, la critique des imperfections de la politique commune des pêches conduit à engager une réflexion sur les évolutions indispensables.

(1) La France a obtenu l'augmentation du nombre d'espèces couvertes par le mécanisme du prix de retrait, en acceptant la réforme, dans un sens moins favorable, des compensations versées aux armateurs thoniers en cas de chute des cours.

DEUXIEME PARTIE : LA POLITIQUE COMMUNE DES PECHEES EN DÉBATS

La Commission, en dégagant les principes directeurs qui devraient orienter la politique commune des pêches dans les années à venir, renforce l'inquiétude du monde de la pêche et de certains Etats, déjà méfiants à l'égard de la politique actuelle. Elle semble toutefois n'apporter qu'une réponse partielle à l'impératif de gestion optimale du secteur.

1. UNE POLITIQUE CONDAMNÉE À ÉVOLUER

A mi-chemin de l'accord de 1983 et des échéances de 1992, les responsables de l'Europe bleue n'ont pas réussi à faire taire des critiques d'autant plus virulentes qu'elles s'inscrivent dans la perspective d'une probable renégociation.

1.1. La politique commune des pêches sous le feu de la critique

Concentrées sur les méthodes de préservation des stocks halieutiques et sur l'encadrement réglementaire des activités de pêche qu'elles supposent, les critiques n'épargnent cependant aucun des volets de politique commune des pêches.

1.1.1. Les modalités de gestion de la ressource sont contestées

L'élaboration des Totaux Admissibles de Captures (T.A.C.) repose sur une évaluation de la ressource fondée sur les statistiques de captures aux âges. Les scientifiques admettent que cette méthode s'appuie sur certaines hypothèses simplificatrices : la population d'une classe d'âge ou "cohorte" est calculée en comparant les prises sur cette cohorte aux prises antérieures sur une même classe d'âge à l'effectif connu. Ces modalités de calcul présentent l'inconvénient de négliger l'évolution des techniques de pêche, qui a pu améliorer la productivité. En outre, les biologistes avouent ne pas être en mesure d'apprécier les interactions entre espèces dans l'évaluation des différents stocks.

La détermination des T.A.C. exige la connaissance de séries statistiques à la fois longues et fiables. Or, les séries longues font défaut pour nombre d'espèces : la Commission doit alors faire usage de T.A.C. dits "de précaution" sur lesquels se concentrent les critiques des pêcheurs, non sans justification. Ainsi l'anchois du golfe de Gascogne est-il soumis à un T.A.C. de précaution calculé à partir des prises espagnoles. Or les bancs d'anchois ayant migré de la surface vers des eaux plus profondes, la technique de pêche à la palangre utilisée par les Espagnols n'est plus adaptée à leur capture, à la différence du chalut pélagique français. Les prises espagnoles diminuant, le T.A.C. est réduit en l'absence de toute justification d'ordre biologique.

La fiabilité des statistiques de capture est par ailleurs incertaine. Utilisées pour contrôler la consommation des quotas, elles sont souvent biaisées par des déclarations lacunaires. Le Comité Scientifique et Technique des Pêches Maritimes (C.S.T.P.M.), placé auprès de la Commission et composé de biologistes et d'économistes désignés par les États-membres, utilise discrètement des coefficients correcteurs. Ceux-ci peuvent être très élevés pour certaines espèces sensibles. Ils sont destinés à prendre en compte les incidences de la sous-évaluation des captures dans les statistiques fournies par les États. Quant aux pêcheurs, ils trouvent, non sans audace, dans l'incertitude pesant sur ces dernières un argument supplémentaire pour contester le montant des T.A.C..

Forts de ces critiques, les pêcheurs expriment le souhait que les T.A.C. et les quotas qui en découlent soient appliqués moins brutalement : si un quota est écoulé avant la fin de l'année, la pêche doit en effet être interrompue jusqu'au début de l'année suivante. Les pêcheurs suggèrent donc l'instauration d'un système de "quotas glissants" permettant d'entamer avant janvier le quota de l'année suivante en anticipant sur son niveau.

La limitation de la capacité de capture, à travers les objectifs contraignants du Programme d'Orientation Pluriannuel (P.O.P) 1988-1992, est le second instrument de la gestion de la ressource.

Or la notion de surcapacité globale des flottes européennes est parfois contestée. Selon certains points de vue, elle serait fondée sur l'analyse de modèles biologiques valables pour la seule mer du Nord, et négligerait la sous-exploitation de certaines espèces dans d'autres zones. Même en matière de pêche côtière, où elle est le plus fréquemment avancée, cette notion ne se vérifierait pleinement que dans quelques zones précises (Manche-Est pour la France). Par ailleurs, certains responsables de la pêche française reprochent au P.O.P. d'empêcher la flotte nationale d'accroître son poids relatif dans la C.E.E. par rapport à ses concurrentes.

1.1.2. La réglementation européenne confrontée aux problèmes d'application et de contrôle

La réglementation élaborée à Bruxelles semble parfois ignorer la diversité des modes et des méthodes de pêche. La Commission ne résoud pas de façon satisfaisante le problème de la pêche multispécifique, où le pêcheur ne peut connaître le contenu de son chalut avant de l'avoir retiré de l'eau ; il constate trop tard, la présence d'une espèce dont le quota est dépassé, en même temps que d'une autre qu'il est en droit de pêcher. L'application stricte des quotas dans ces conditions conduit soit au rejet de poissons consommables morts, soit à la fraude. La fixation d'un taux maximum de prises accessoires lors de la pêche à la langoustine a produit des effets semblables, jusqu'à sa récente suppression.

L'accord du 25 janvier 1983 remet aux autorités nationales la responsabilité d'assurer le respect des réglementations européennes. La Communauté peut apporter un concours financier à l'achat de matériels de contrôles nationaux. Un corps d'inspecteurs européens est chargé de veiller à l'efficacité des contrôles mis en oeuvre par les Etats-membres et, le cas échéant, de demander à la Cour de Justice des Communautés Européennes d'en sanctionner les carences.

Les pêcheurs se plaignent du caractère tâillon de ces contrôles, particulièrement en matière de maillages et de taux de prises accessoires ; le livre de bord communautaire est une formalité mal supportée par les artisans.

Pour sa part, la Commission en déplore l'inefficacité. L'application de la politique commune des pêches souffre selon elle des imperfections dans l'enregistrement et dans la communication des données de capture, des dépassements de quotas alloués et de la faiblesse des inspections en mer. Même si la Commission rend hommage aux efforts accomplis par certains (Danemark), elle reproche aux Etats-membres d'être enclins à l'indulgence, voire de couvrir les fraudes de leurs nationaux.

La France semble se trouver, en matière de contrôle, dans une situation moyenne, entre le laxisme des pays ibériques et la rigueur adoptée par certains Etats du nord (Pays -Bas). Elle s'inquiète de la tendance qui conduit les inspecteurs européens à outrepasser leur mission, en prétendant contrôler et sanctionner d'eux-mêmes les pêcheurs .

Dans ce contexte, il faut également s'interroger sur la situation de la pêche côtière dans certaines régions françaises. Les pêcheurs de haute mer, artisans et industriels, supportent de plus en plus mal le développement rapide d'une flotte de bateaux côtiers de moins de 16 mètres. Leurs propriétaires refusent le plus souvent d'adhérer aux organisations de producteurs et ne vendent pas leur marchandise en criée. Leur production est mal connue et difficilement contrôlable en raison du nombre de bateaux et de la vente directe des poissons. Si cette pêche, tournée vers des espèces de qualité, semble rentable, c'est aussi parce qu'elle échappe aux contraintes qui s'imposent aux pêcheurs organisés. Les pêcheurs côtiers se montrent réfractaires à toute intégration dans les mécanismes de l'Europe Bleue dont ils n'attendent rien : ils exercent leur activité dans la bande des douze milles qui ne fait pas actuellement partie des eaux communautaires ; le principe du libre accès à ces dernières n'a donc été pour eux d'aucun bénéfice. Ils ne perçoivent pas non plus d'aides communautaires pour la construction de leurs bateaux.

1.1.3. La politique d'accords avec les pays tiers est coûteuse et engage l'avenir du secteur européen de la pêche

La conclusion des accords avec les P.V.D. a pour contrepartie le versement annuel de compensations financières dont le total s'élève à 120,7 millions d'ECU (MECU). Ce montant est important : à titre de comparaison, les Etats-membres ont perçu 94 MECU en 1987 dans le cadre de la politique des structures ; en outre, ces accords ne bénéficient pour l'essentiel qu'à deux pays membres, la France et l'Espagne. C'est le cas de l'accord CEE-Maroc, dont le coût élevé (70,4 MECU soit presque 60% de l'ensemble des compensations financières annuelles) est reproché à la Commission.

Certaines critiques vont plus loin. On peut en effet considérer que l'accord CEE-Maroc n'est que le prix payé pour éloigner durablement une partie de la flotte espagnole des eaux communautaires. Mais les accords qui, comme celui-ci, comportent des engagements de coopération technique impliquent à terme d'une part la remise en cause des droits de pêche qu'ils créent, d'autre part l'irruption de concurrents pour l'industrie de transformation européenne. Les Seychelles, après avoir construit une usine de transformation du thon grâce à l'aide européenne, demandent logiquement que le marché européen s'ouvre à ses productions. De même le Maroc va-t-il être en mesure de moderniser sa capacité de pêche.

A ces craintes la Commission oppose une vision de long terme. La poursuite de la libéralisation des échanges internationaux, qui doit être l'aboutissement de l'actuel "Uruguay Round" du G.A.T.T. (General Agreement on Tariffs and Trade) pourrait conduire à la suppression des barrières tarifaires au commerce des produits de la mer. La concurrence des Pays en Voie de Développement (P.V.D.) à l'égard des producteurs européens ne peut donc que s'exacerber à terme, et les accords de coopération prennent acte de cette évolution. Un tel scénario est évidemment rejeté par les pêcheurs européens, tandis que certains transformateurs, qui délocalisent progressivement leur production, apportent un début de confirmation aux analyses de la Commission.

1.1.4. La politique de régulation des marchés fait l'objet de critiques de portée inégale

La politique de régulation des marchés a bénéficié dès sa création de l'expérience malheureuse de son homologue agricole ; elle inclut un mécanisme de coresponsabilité de la profession à l'égard des excédents. Le volet marchés de la politique commune des pêches ne fait

donc pas l'objet de critiques de principe, d'autant que les organisations de producteurs remplissent correctement le rôle d'intervention qui leur est dévolu.

Cependant, celles-ci déplorent la complexité des aides au stockage qui les rend inapplicables. Le dispositif de prix de retrait n'est pas non plus sans effets pervers : d'une part existe un risque de pêche au retrait, lorsque le prix de retrait d'une espèce a été fixé à un niveau élevé (exemple du hareng de la mer du Nord). D'autre part, les compensations versées par le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (F.E.O.G.A.) étant dégressives en fonction des quantités retirées, il revient à l'organisation de producteurs de choisir le mode d'indemnisation des pêcheurs :

- soit en les indemnisant intégralement au niveau du prix de retrait; l'organisation de producteurs finance donc la différence entre ce prix et le versement du F.E.O.G.A.. Inévitablement, le poids de la pêche excessive de quelques uns retombe sur tous les membres de l'organisation de producteurs;

- soit en répercutant la compensation dégressive sur chaque adhérent en fonction de ses propres retraits, d'où un système très complexe.

Enfin les organisations françaises de producteurs se heurtent à la difficulté d'étendre leur autorité aux nombreux pêcheurs côtiers. Bien qu'y étant juridiquement autorisées, elles ne sont pas en position d'imposer leur discipline à ces pêcheurs qui estiment n'en pouvoir tirer aucun profit.

La pression de ces critiques se conjugue à celle d'échéances proches pour remettre en cause la P.C.P..

1.2. La proximité d'échéances importantes pour l'Europe bleue conduit à s'interroger sur la pérennité des mécanismes actuels

1.2.1. La fin du régime transitoire institué pour l'Espagne et le Portugal

L'adhésion de ces deux pays en 1986 a doublé le nombre de pêcheurs de l'Europe bleue, accru de 65% sa capacité de capture et de 30% sa production. Un tel choc ne pouvait être absorbé sans ménagement : un régime transitoire fondé sur le principe dit de la "stabilité relative" a été institué jusqu'au premier janvier 1996. Il contient un ensemble de dispositions dérogeant au principe de libre accès des pêcheurs aux eaux des autres pays.

Les Espagnols et les Portugais sont autorisés à pêcher dans l'Atlantique, la mer du Nord leur étant fermée. Un nombre restreint de navires inscrits sur une liste et obéissant à des caractéristiques techniques particulières ont accès à des zones limitées de l'Atlantique. Pour les espèces soumises aux T.A.C, ils se sont vu attribuer des quotas. Espagnols et Portugais font l'objet d'une surveillance sévère et doivent communiquer périodiquement leur position géographique et leurs captures. La période de transition doit en principe leur permettre de restructurer leur flotte et de la réduire sensiblement. Ainsi, le remplacement des navires pêchant dans l'Atlantique ne peut s'effectuer qu'à raison de la moitié de la puissance retirée.

En 1996 cependant, peut-être dès 1992, l'Espagne et le Portugal réclameront probablement un droit de capture dans les eaux du Nord de l'Europe, rendant caduc l'équilibre atteint en 1983. La solution de facilité qui aurait consisté pour l'Europe à reconduire les clés de répartition existantes, solution à laquelle nombre d'Etats se seraient sans doute volontiers ralliés, paraît compromise. D'ores et déjà, l'Espagne fait preuve d'un grand dynamisme en étant présente dans toutes les négociations, y compris celles concernant la mer du Nord.

1.2.2. Le grand marché européen et la pêche

La réalisation de ce grand marché, dont les pêcheurs soulignent à l'envi qu'il ne les concerne pas puisque la pêche est une activité parfaitement intégrée, aura néanmoins quelques conséquences importantes.

Les armements seront libres de s'installer dans tous les pays membres en vertu d'une stratégie qui pourrait être fonction des zones de pêche, des charges d'exploitation et des coûts portuaires. La nature extrêmement mobile des entreprises de pêche, les disparités importantes de coûts d'exploitation notamment dues aux différences entre les régimes sociaux ainsi que la sous-utilisation de certains quotas nationaux favoriseront des mouvements de délocalisation d'armements, d'ores et déjà amorcés. Des palangriers espagnols sont aujourd'hui immatriculés en Grande-Bretagne. La notion de quotas nationaux, fondement du mécanisme actuel de gestion de la ressource, pourrait ainsi perdre peu à peu sa signification.

Cette perspective semble impliquer pour l'Europe bleue une harmonisation minimale des régimes sociaux, prévue par le Traité de Rome, mais qui paraît aujourd'hui difficile à Enfin, l'existence d'un marché unique de produits de la mer, grâce notamment à l'harmonisation des normes sanitaires, redessine les stratégies des entreprises de transformation. Les Danois prévoient d'importantes implantations en France. Les industriels canadiens ont également, dès à présent, choisi d'y établir des têtes de pont.

1.2.3. La question de l'accès aux bandes côtières

Le principe fondamental d'accès libre et égal à la ressource de pêche communautaire pour les navires des Etats-membres comporte une dérogation pour les bandes côtières, dont la largeur est de 6 ou de 12 milles.

Cette entorse à la politique commune des pêches a été introduite en 1972, lors de l'élargissement de la Communauté de 6 à 9 membres, afin d'atténuer les préventions des candidats à l'adhésion. Des arrangements bilatéraux ont permis de tenir compte des pratiques traditionnelles de pêche des navires des autres Etats dans ces zones.

En 1983, les Dix ont prorogé ce régime dérogatoire jusqu'en 2002. Toutefois, l'échéance de 1992 se traduira par un premier réexamen, au cours duquel, aux termes de l'article 8 de l'accord de 1983, d'éventuels ajustements pourraient être décidés en fonction "du développement économique et social des régions littorales et de l'état des stocks, ainsi que de leur évolution prévisible".

Cette révision des modalités de l'accès aux bandes côtières s'annonce délicate. La notion de pratiques traditionnelles de pêche n'est pas uniformément admise, et certains Etats, dont le Royaume-Uni, pourraient souhaiter une modification substantielle des arrangements bilatéraux.

Ni la Commission, ni les Etats-membres ne paraissent rechercher aujourd'hui la liberté d'accès jusqu'aux plages. Le principe même d'un régime dérogatoire ne semble donc pas devoir être remis en cause à brève échéance, d'autant qu'il constitue un élément déterminant dans l'éventualité d'une adhésion norvégienne.

2.LE DÉBAT S'ORGANISE AUTOUR DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

La Commission tire du bilan de cinq années d'une politique des pêches globale et complète des réflexions sur les développements nécessaires à l'horizon de l'an 2000. Elle présente ainsi un projet d'une indéniable cohérence interne, qui suscite cependant de nombreuses inquiétudes chez les professionnels.

2.1.La belle cohérence des choix de la Commission

La politique de la Commission intègre les trois éléments essentiels de la vie économique que sont la production primaire, la transformation et la consommation. Veillant à les rendre complémentaires, Bruxelles, dans une perspective de long terme, ordonne ses choix autour de deux axes majeurs :

- la nécessité pour le consommateur et pour le transformateur de disposer d'un approvisionnement à un coût raisonnable ;
- le passage progressif d'un contrôle des captures à un contrôle des capacités de pêche, seul moyen, selon la Commission, d'accroître la rentabilité de la production.

2.1.1.Une logique libérale de marché

Elle s'appuie sur un double constat.

En premier lieu, le déficit de la balance commerciale des produits de la mer est structurel et déterminé par la faiblesse de certains stocks communautaires (saumon, crevette, cabillaud, thon, crabe, sole essentiellement). Devant cette situation, la Commission présente l'ouverture croissante du marché européen comme inéluctable. Celle-ci devrait permettre un alignement sur les cours mondiaux des prix européens : leur niveau actuel garantit en effet la rentabilité de bateaux qui ne tournent qu'à 60% de leur capacité. En outre, la levée des obstacles tarifaires pourrait à terme remettre en cause les prix de retrait.

En second lieu, la bonne santé de l'industrie européenne de transformation, dans un contexte très concurrentiel, dépend largement d'un approvisionnement régulier au moindre coût. Or la production communautaire est insuffisante pour satisfaire une demande croissante ; d'ores et déjà, les besoins de la C.E.E. sont couverts à 40% par des importations. A terme, la Commission espère que la baisse du coût de l'approvisionnement de l'industrie l'aidera à conserver son avance technologique sur ses concurrentes non européennes.

Cette priorité accordée à la transformation et au consommateur semble conduire à l'apparition de contradictions au sein de la Direction Générale des Pêches de la C.E.E.(D.G. 14). En effet, la politique d'accords avec les pays tiers tire une grande partie de son dynamisme du pouvoir que détient la Commission d'échanger des concessions tarifaires contre des droits de pêche, la disparition de tout obstacle tarifaire à l'entrée des productions des pays tiers, tout en étant de nature à stimuler la transformation, ôterait un argument essentiel de négociation à la Commission.

2.1.2.D'un contrôle des captures à un contrôle des capacités de pêche

La rentabilité économique des pêches dépend du mode de gestion des captures, qui doit permettre d'exploiter un stock limité dans des conditions optimales. A l'heure actuelle, deux outils complémentaires assurent cette gestion : les Totaux Admissibles de Captures (T.A.C.) et les quotas d'une part, les plans d'orientation pluriannuels (P.O.P.) d'autre part.

La gestion directe des captures à travers la définition de T.A.C. et de quotas, mis en place en 1976, est apparue insuffisante pour atteindre l'objectif visé. Aussi, dès 1983, des normes de réduction de capacités de pêche ont-elles été adoptées dans deux P.O.P. (1983-1987 et 1988-1992). L'objectif de la Commission est d'obtenir à terme une réduction de la flotte suffisante (-40% à -50% par rapport aux capacités actuelles) pour alléger voire supprimer les T.A.C. et les quotas, dont les difficultés d'application ne sont pas contestables.

Le P.O.P. actuel, adopté le 11 décembre 1987, prévoit une diminution de la puissance de la flotte européenne de 8,5% en moyenne, soit 2,44% pour la France et près de 13% pour l'Espagne. Le P.O.P. 1983-1987 définissait pour chaque Etat-membre un objectif unique de diminution globale des flottes. Son application peu satisfaisante a conduit la Commission à adopter pour le P.O.P. suivant une présentation beaucoup plus précise : réduction par année et par catégorie de navire. Les aides nationales et communautaires à la flotte doivent s'inscrire dans les objectifs de diminution.

Alors que le système des T.A.C. et des quotas laisse aujourd'hui une indubitable liberté de manoeuvre aux Etats, la définition et le suivi des politiques structurelles donnent à la Commission un rôle prépondérant. Le passage d'un contrôle des captures à un contrôle des capacités de production rend peut-être plus difficile l'existence de politiques nationales à l'égard des pêcheurs. En France par exemple, l'annualité des normes de diminution de la flotte empêche aujourd'hui ceux-ci de profiter pleinement des conditions favorables à l'investissement. De même, les critères d'attribution des aides gênent la politique de soutien à l'installation de jeunes patrons pêcheurs qui, par définition, ne peuvent présenter de dossier de retrait de navire.

La Commission pourrait, à l'avenir, surtout si les objectifs du P.O.P. actuel ne sont pas respectés, s'impliquer plus largement encore dans la gestion des flottes. La réalisation en cours d'un fichier informatique est à cet égard révélatrice des intentions de Bruxelles.

2.2. Les réactions inquiètes du monde de la pêche en France

Face aux perspectives tracées par la Commission, qui ne peuvent selon eux se traduire que par davantage de contraintes de tous ordres pesant sur leur activité, les pêcheurs manifestent leur inquiétude ; les stratégies adoptées par certains pays européens, en étroite conformité avec les souhaits de la Commission, tendent par ailleurs à la renforcer.

2.2.1. Des professionnels sur le qui-vive

En premier lieu, il paraît absurde à la profession de limiter les investissements alors que, depuis quelques années, la rentabilité de la pêche s'est améliorée grâce à la baisse du prix du carburant et à l'envolée du prix des produits frais de la mer (depuis 1986). Même si cette hausse des prix a un caractère conjoncturel, comme leur très récente décrue peut le laisser penser, les professionnels souhaitent tirer le plus grand profit possible d'une période faste. En second lieu, certains font un procès d'intention à la Commission en la soupçonnant de préparer à travers la réduction des flottes une "division européenne du travail" entre le nord et le sud : le premier serait voué à la transformation, le second (Espagne, Portugal) à la pêche. La place de la France dans ce schéma resterait pour le moins incertaine, celle-ci se consacrant à la pêche comme à la transformation.

La Commission récuse entièrement l'anayse qui est faite de sa position : il est vrai que cette option dirigiste ne coïnciderait guère avec les positions libérales décrites plus haut. Ce sont d'ailleurs ces positions qui suscitent les critiques les plus virulentes.

Les pêcheurs (pêche industrielle) craignent l'importation massive de produits à bas prix. Ils s'appuient sur l'affirmation traditionnelle selon laquelle l'existence d'une activité de transformation dépend largement de la production nationale en amont : selon eux, un marin communautaire embarqué sur un navire communautaire peut créer de cinq à six emplois à terre.

Certains professionnels et administrateurs redoutent qu'à long terme l'application du principe de libre circulation des produits de la mer ne constitue une incitation à la délocalisation d'entreprises de la C.E.E. et à la création d'industries par les pays producteurs de matières premières. De la sorte, la ruine de la flotte européenne aboutirait malgré tout à la condamnation de l'industrie de transformation.

2.2.2.Des professionnels perplexes à l'égard de certains modèles étrangers

Chacun des principaux pays concernés par la pêche a adopté une attitude propre à l'égard de la politique commune des pêches. Les professionnels français craignent que la Commission ne soit tentée de reprendre à son compte les mesures prises par la R.F.A. ou les Pays-Bas, qui leur semblent excessivement libérales dans un cas, interventionnistes dans l'autre. Ils se méfient, par ailleurs, du comportement de l'Espagne, à leur sens trop peu respectueuse des règles communautaires.

La R.F.A. a opté pour une politique libérale en refusant d'aider le secteur de la pêche, très touché jusqu'en 1986 par la hausse du coût du carburant, et en privilégiant une politique d'approvisionnement à bas prix de l'industrie de transformation.

Les Pays-Bas se sont ralliés récemment aux vues de la Commission en matière de contrôle et ont adopté une gestion administrative rigoureuse du secteur de la pêche. La protection de la ressource passe par l'allocation hebdomadaire de quotas par espèce et par navire, par un contrôle systématique des débarquements et par la fermeture de la pêche dès qu'un quota est épuisé. Dans le cadre de leur politique de structures, les Pays-Bas se sont dotés d'un système de permis d'exploitation des navires et ont lancé un programme de rachat de puissances cofinancé par les professionnels. La "bonne conduite" des Pays-Bas paraît très appréciée à Bruxelles.

L'attitude de l'Espagne inquiète également, bien qu'elle ne soit pas un modèle de respect des règles communautaires. Il est vrai que l'Espagne, aujourd'hui un géant de la pêche, sait tirer parti tant d'atouts historiques et naturels que de sa récente adhésion à l'Europe. Au début des années 1960, le gouvernement espagnol a lancé un plan de développement de la flotte de pêche. Celle-ci achevait sa montée en puissance quand ont été négociées les modalités d'entrée de l'Espagne dans le Marché Commun. Depuis, la pêche espagnole a adopté une politique de renforcement de ses positions, afin de disposer, à la fin de la période transitoire en 1992, d'une flotte performante et nombreuse. Elle a d'ores et déjà tiré quelques avantages de son adhésion à la C.E.E. en obtenant par exemple des droits de pêche supérieurs à ses droits historiques dans le Golfe de Gascogne ou en bénéficiant largement des aides communautaires au remplacement de bateaux du fait d'un commerce actif des navires d'occasion. De plus, confrontés à la diminution notable de leur capacité de pêche requise par le P.O.P., les armateurs s'implantent dans les pays en sous-capacité (Grande-Bretagne et Irlande notamment). En 1992 le système de quotas nationaux a quelques chances d'être reconduit ; la négociation d'une nouvelle

clé de répartition accordant à l'Espagne des droits d'accès aux eaux communautaires promet d'être alors délicate du fait de ce dynamisme des pêcheurs espagnols.

3. DES CHOIX INCERTAINS

L'activité de pêche est régulée en aval par le marché et en amont par la disponibilité de la ressource. La politique commune des pêches vise naturellement à prendre en compte ces deux aspects. Si le débat sur la politique des marchés se réfère pour l'essentiel à une opposition classique entre les thèses protectionniste et libre-échangiste, la discussion des modes de gestion de la ressource est plus complexe. En effet, les inquiétudes que suscitent sur ce plan les orientations de la Commission sont souvent fondées, mais elles ne débouchent pas sur des propositions cohérentes. Aussi le recours à une vision plus théorique de l'économie des pêches est-il éclairant.

3.1. Des principes à leur application

Du fait de la généralisation des zones économiques exclusives des Etats-membres et de la dévolution de leur gestion à la C.E.E., la Commission s'est vu confier la responsabilité des ressources communes. A juste titre, elle s'est inquiétée des conditions de leur exploitation et a mis en place des mécanismes visant à prévenir son épuisement : quotas dans un premier temps, puis infléchissement des objectifs des programmes d'orientation pluriannuels. L'origine même des régulations de l'activité de pêche explique leurs limites. S'agissant de lutter contre la tendance à la surexploitation de certains stocks, il était logique d'adopter les dispositifs les plus efficaces au regard des possibilités scientifiques, administratives et politiques du moment. Pour autant, il n'est pas démontré que les outils actuellement utilisés, en supposant que leur application soit effective, sont les mieux à même de remplir leur mission qui est, il convient de le rappeler, non de protéger les poissons, mais de faire vivre des hommes.

Il y a loin, en effet, d'une gestion optimale de la ressource à la définition d'une politique efficace de gestion des pêcheries pour trois raisons principales. D'une part, le niveau du prélèvement le plus favorable à l'évolution du stock peut être sensiblement éloigné de celui qui rend maximale la rentabilité collective des activités de pêche. D'autre part, à supposer qu'elle soit possible, la seule détermination d'un optimum de capture est insuffisante. Les mesures de limitation des prises peuvent empêcher la surexploitation du stock sans nécessairement mettre fin à la surcapacité des flottilles. Enfin, et quand bien même un système idéal de régulation serait concevable, il resterait à vérifier que ce système est applicable sans coût excessif aux réalités et à la diversité des pêches européennes. Il est donc nécessaire d'évaluer l'efficacité théorique des modes de régulation au regard de ces contraintes.

3.2. Portée et limites des modes de régulation

Le système de régulation du nombre de bateaux (P.O.P.) permet en théorie d'éviter l'apparition de surcapacités et d'assurer une bonne rentabilité aux entreprises de pêches. Mais cela suppose que le nombre de bateaux autorisés s'ajuste aux variations du stock et aux progrès de productivité, et que soient contrôlées les dimensions-clés de l'effort de pêche, jauge et puissance notamment. Trop peu sélectif, le système est inefficace, trop sélectif il devient vite bureaucratique et aveugle aux évolutions nécessaires. En outre son efficacité est incertaine, car une limitation globale de la capacité de capture n'empêche pas la surexploitation ou la sous-exploitation de certaines espèces.

Un numerus clausus conduit logiquement à l'attribution de licences, conçues comme des permis d'entrer ou de se maintenir en flotte. Ceci pose le problème de savoir par qui, à qui,

pour quelle durée et sur quels critères ces licences sont attribuées : inéquité, inefficacité et rigidité sont les dangers inhérents à cette solution.

Des systèmes de licences sont en vigueur dans un certain nombre de pays pour la gestion des pêches côtières, notamment au Japon. Des expériences ont été menées en France également pour certaines pêches spécifiques (coquille Saint-Jacques en baie de Saint-Brieuc).

Les méthodes de contrôle direct des captures (T.A.C., quotas...) sont les plus sélectives du point de vue de l'exploitation optimale de chaque espèce et de chaque zone de pêche, mais elles n'empêchent pas le gaspillage des facteurs de production.

Ainsi l'existence d'un T.A.C. ou d'un quota national incite-t-elle les pêcheurs à concentrer leur effort sur le début de la période et à se suréquiper, de façon à s'attribuer la plus grande part possible de la ressource avant la fermeture éventuelle de la pêche pour cause d'épuisement du quota.

La parade consisterait à instaurer des quotas individuels par bateau, par entreprise de pêche ou par groupement d'entreprises. Ce quota individuel - ou droit d'usage exclusif - autoriserait son titulaire à pêcher un pourcentage fixe du Total Admissible de Captures (T.A.C.), défini par espèce et par zone, et correspondant à un tonnage annuel variable en fonction du niveau du T.A.C.. Un tel système est proche de celui qui a été proposé en 1987 par la sous-commission pêche du Parlement européen (rapport Gautier) et il a été adopté par la Nouvelle-Zélande et le Canada pour certaines espèces.

En théorie, ce dispositif permet à la fois une gestion optimale de la ressource et une allocation efficace des facteurs de production. Il rend donc inutile tout contrôle de la capacité de capture.

Il pose cependant de redoutables problèmes de mise en oeuvre. Il suppose d'abord une information quasi parfaite sur les captures et donc l'instauration de moyens de contrôle lourds et coûteux. Les T.A.C. eux-mêmes doivent être fixés de la façon la plus objective possible : en effet un T.A.C. de complaisance aboutit à l'attribution de "quotas de papier", supérieurs à la ressource réellement disponible, qui découragent une répartition rationnelle de l'effort dans l'année. Ensuite, ce système est mieux adapté à des pêches monospécifiques qu'à de petites entreprises artisanales exploitant plusieurs espèces à la fois : l'épuisement du quota individuel sur une espèce risquerait d'entraîner l'arrêt complet de l'activité. Enfin, comme pour les licences, il resterait à déterminer un mode d'attribution équitable et rationnel de ces quotas individuels.

3.3. La politique commune des pêches à l'aune des modèles

L'exposé schématique des modalités envisageables de limitation de l'effort de pêche amène à relativiser la légitimité scientifique des orientations de la Commission en matière de ressources.

La politique actuelle fait coexister plusieurs modes de régulation différents. Les mesures techniques de conservation (maillages...) et les T.A.C. ont pour fonction d'empêcher la surpêche, alors que les P.O.P. visent à limiter la surcapacité. La Commission insiste sur la complémentarité du dispositif actuel : la réduction des flottes rend plus facile le respect des T.A.C. et l'existence des quotas diminue l'incitation à investir. Pourtant, celle-ci n'apparaît pas nécessairement garantie, en raison des limites inhérentes aux mécanismes adoptés, des difficultés de leur coordination et des aléas de leur application.

Aucun des deux mécanismes n'assure, ni dans l'immédiat, ni à terme, l'autorégulation de l'activité. Dans le cadre actuel en effet, le comportement rationnel du pêcheur individuel est contraire à l'intérêt collectif. L'existence d'un Total Admissible de Captures global conduit à la recherche d'une capture maximale, donc au surinvestissement. La limitation des entrées en flotte, quand même elle serait assurée par la délivrance d'une licence, ne limite pas le nombre de bateaux ayant accès à une ressource donnée, donc n'entrave pas les comportements décrits.

La limitation du nombre de professionnels ayant accès à un stock apparaît ainsi comme la pierre angulaire d'une gestion rationnelle des pêches, en assurant le lien entre l'intérêt individuel du pêcheur et la santé de la pêcherie.

Par ailleurs, la coexistence de deux systèmes de régulation pose un problème de cohérence. Leurs horizons temporels sont en effet distincts : l'année pour la limitation des captures, 15 ans au moins pour l'amortissement d'une unité. Leur précision n'est pas comparable : appréciation relativement fine par espèce et par zone, donc quasiment par métier d'un côté, par grand type de bâtiment de l'autre. Le danger est que les inconvénients des quotas globaux et de la gestion administrative des flottes s'additionnent au lieu de se compenser, et conduisent à des contradictions et à une mauvaise allocation des moyens.

S'agissant de répondre à un problème unique, assurer un effort de pêche optimal de capture, la coexistence de deux systèmes ne semble pas s'imposer.

Enfin, en raison de l'imprécision des modèles biologiques et des pressions de la profession, relayées par les Etats, les T.A.C. peuvent paraître alternativement trop rigoureux, quand le poisson est abondant, ou trop complaisants, quand le droit de pêcher reste lettre morte faute de ressource. La responsabilité de cet état de fait est partagée entre la Commission et les Etats membres : l'une semble accorder une confiance aveugle à des modèles imparfaits alors que les autres paraissent faire systématiquement prévaloir les intérêts à court terme de leurs mandants sur l'avenir de la filière.

L'incertitude encourage la fraude, qui incite elle-même la Commission à privilégier les mesures structurelles de réduction des flottes, plus faciles à organiser et à contrôler. En outre la difficulté pratique de connaître les tonnages débarqués par les petits bateaux de pêche côtière et vendus hors criée, conduit également à prôner une gestion administrative des entrées en flotte comme mode de gestion principal des pêcheries, avec une tendance à l'instauration d'un système centralisé de licences géré à Bruxelles.

La seule façon d'échapper à ce cercle vicieux bureaucratique serait de reconnaître que des pêches différentes appellent des modes de gestion différents, d'autant mieux acceptables par les professionnels concernés qu'ils auront été associés à leur conception et à leur mise en oeuvre.

TROISIEME PARTIE :

POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE FRANCAISE DES PECHEES

La politique française des pêches, qui a sans doute tardé à tirer toutes les conséquences de la logique européenne, se trouve engagée dans une transition qui concerne autant la gestion quotidienne que les orientations de moyen terme. A ce titre, une réflexion sur les voies d'une stratégie française dynamique au sein de l'Europe des pêches doit être dès à présent ouverte.

1.LA POLITIQUE FRANCAISE DES PECHEES A LA CROISEE DES CHEMINS

Si la politique française des pêches s'inscrit aujourd'hui dans un cadre européen, ses axes traditionnels n'ont pas disparu. Leur mise en oeuvre a permis à la flotte française de compter parmi les plus compétitives d'Europe. Mais l'indispensable mise en cohérence qu'appelaient l'intégration à l'Europe bleue semble avoir été limitée au strict nécessaire, plaçant quelquefois la France dans une position de retrait.

1.1. Les fondements traditionnels de la politique française des pêches n'ont pas disparu

1.1.1. La gestion des gens de mer

L'importance sociale et politique accordée aux pêcheurs apparaîtrait démesurée au regard du faible effectif de leur population, si deux facteurs ne venaient l'expliquer.

La forte concentration géographique des activités de pêche a pu conduire à penser qu'elles étaient une composante indispensable de la politique de l'emploi et de l'aménagement du territoire des régions côtières.

Mais ce thème n'aurait pas eu un tel écho s'il n'avait été soutenu par des organisations professionnelles efficaces, habiles à jouer du caractère symbolique de ce métier et de l'image favorable qu'elle conserve auprès de la population. La défense des intérêts des pêcheurs a pu ainsi trouver un relais précieux auprès de la classe politique locale, et bien souvent de l'administration de tutelle.

Les traditions de l'administration des affaires maritimes semblent l'avoir incitée à faire prévaloir l'impératif de défense des gens de mer. Héritière de l'administration des inscriptions maritimes, dont elle reproduirait les travers "paternalistes et tutélaires"⁽¹⁾, elle est l'armature des services extérieurs du ministère de la mer, et exerce des attributions civiles et militaires dans le cadre de circonscriptions spécifiques. En réalité, si la formation économique des administrateurs des affaires maritimes a pu dans certains cas être jugée insuffisante, la véritable difficulté tient à la part trop importante des effectifs mobilisée dans des tâches de gestion courante, aux dépens du suivi économique du secteur.

Bien qu'elle ait su gérer, au cours des dernières années, une réduction notable du nombre des pêcheurs embarqués (24 000 en 1975, 18 500 en 1987), l'administration n'a jamais abandonné l'objectif de maintien d'une population importante dans cette profession. C'est qu'au-delà du souci de ne pas heurter les professionnels, la conception dominante a longtemps été, et

¹ H. Pelois, *L'Administration de l'Inscription maritime*, thèse Rennes, 1938

reste dans une certaine mesure, celle d'une pêche française modernisée et conquérante, prête à exploiter de nouveaux stocks et à augmenter sa production.

1.1.2. La modernisation

Le thème de la modernisation a été d'autant mieux accueilli par la profession que, jusqu'à une date récente, il ne s'accompagnait pas de celui de la rationalisation des capacités de production, c'est-à-dire de leur adaptation aux ressources disponibles. Le souci d'accroître les performances techniques de la pêche française afin d'améliorer sa position dans la compétition internationale a néanmoins pu apparaître légitime à plus d'un titre :

- la France bénéficie dans ce secteur d'avantages naturels qu'il importe de valoriser. Ses larges façades maritimes, le savoir-faire de ses pêcheurs lui donnent l'atout de la polyvalence;

- dès lors, il pouvait apparaître choquant de se résigner à dépendre de l'extérieur pour l'approvisionnement du marché. La volonté d'équilibrer le commerce extérieur des produits de la mer a longtemps conduit les pouvoirs publics à rechercher une réduction des importations plutôt qu'à promouvoir les exportations ;

- enfin, le défaut de compétitivité de la flotte de pêche française, patent au début des années 1970, n'a pas été considéré comme fatal. C'est tout le mérite de la politique conduite par le gouvernement, notamment depuis le premier choc pétrolier, que d'avoir entrepris avec persévérance d'y remédier .

S'appuyant sur ce constat, les autorités françaises ont voulu relever le défi de la compétition internationale, fût-elle inscrite dans un cadre européen. Si la course à l'exploitation des ressources hors des zones sous juridiction nationale avait perdu de son importance dès l'extension des zones économiques exclusives, la perspective de la négociation, en 1983, de la clé de répartition des ressources communautaires a justifié un soutien de l'effort de pêche.

Aujourd'hui, cette logique n'a peut-être pas tout à fait disparu. Les clés de répartition en vigueur depuis 15 ans seront renégociées en 1992, en vue de la fin de la période transitoire espagnole : la tentation est grande de tirer parti des conditions actuelles favorables à l'investissement, sachant que ce nouveau partage ne pourra ignorer les capacités existantes.

Mais on ne peut se dissimuler que des considérations extérieures à l'économie de la pêche sont entrées en ligne de compte, notamment celle du soutien à la construction navale française. La comparaison des prix entre la France et l'étranger sur ce point (65 millions de francs contre 50 millions de francs en RFA pour un chalutier de 55mètres) conduit à se demander si une part importante des aides au renouvellement de la flotte n'a pas profité, en définitive, aux chantiers français.

1.1.3. Le souci de préserver l'existence d'une politique nationale dans le cadre européen

Toute structure administrative cherche à défendre ses prérogatives, mais, concernant l'administration des pêches, cette équation s'enrichit des rapports étroits noués avec la profession. Bien qu'ayant pour l'essentiel conservé un caractère informel, ceux-ci sont permanents et débouchent sur une action concertée vis-à-vis de Bruxelles. Faut-il y voir le signe de l'inclination de toute administration spécialisée à se faire le porte-parole des professionnels du secteur dont elle a la responsabilité ? Il reste en tout cas que si la confiance des pêcheurs est probablement indispensable à la mise en oeuvre d'une gestion efficace du secteur, elle ne saurait en être la seule ambition.

Les pouvoirs publics paraissent convaincus que la spécificité des pêches françaises, comparées notamment à celles des Etats du nord, rend difficilement concevable une gestion uniforme à l'échelon communautaire. Ils opposent ainsi le réalisme d'une administration nationale proche de la profession aux risques de déviations technocratiques de la Commission. Au-delà, c'est le refus d'une certaine logique malthusienne de la Communauté qui justifie qu'un contrepoids lui soit ménagé sur le plan national, afin d'éviter qu'un secteur compétitif ne soit sacrifié.

1.2. Les contours d'une politique de défense des pêches françaises

1.2.1. Le régime social des marins pêcheurs

Le régime de protection sociale dont bénéficient les marins français apparaît particulièrement favorable, tant sur le plan interne, comparé au régime général, que sur le plan communautaire. Il en va notamment ainsi en matière de retraites : en raison de la pénibilité du métier, il est possible de bénéficier de droits à pension à taux plein à 55 ans. En matière de cotisations, le calcul sur un salaire forfaitaire considéré comme inférieur de 40% en moyenne au salaire réel constitue pour les actifs un avantage important.

Le déséquilibre démographique qui caractérise la profession (110 000 retraités pour environ 14 000 marins de commerce, 18 500 marins pêcheurs et 15 000 conchyliculteurs) implique une subvention du régime par l'Etat. Ainsi le budget de l'Etablissement national des invalides de la Marine (E.N.I.M.) est-il subventionné à hauteur de 60%, soit un coût budgétaire pour l'Etat de 3,6 milliards en 1988. On peut évaluer à 45% de ce budget la part des prestations relatives à la pêche et à la conchyliculture⁽¹⁾. Les cotisations versées sont inférieures à celles du régime général. En particulier, les propriétaires de navires de 12 mètres et moins bénéficient d'une exonération de cotisations patronales, pour eux-mêmes comme pour les membres de leur équipage. Cet avantage, consenti aux petits exploitants, semble bénéficier pour l'essentiel à la pêche côtière, contredisant ainsi le souci commun à l'administration et aux pêcheurs organisés de contenir une expansion contraire aux règles du programme d'orientation pluriannuel et peut-être dangereuse à terme pour la ressource.

De manière plus générale, sauf à envisager une harmonisation des régimes sociaux européens, qui ne paraît pas d'actualité, la liberté d'établissement des entreprises de pêche à l'horizon 1992 pourrait amener les armateurs à mettre en oeuvre des stratégies de délocalisation incluant le souci de minimiser les charges salariales et sociales⁽¹⁾.

1.2.2. Le dispositif national d'aide au renouvellement de la flotte

La politique française d'aide au secteur de la pêche a pris, et prend aujourd'hui encore, des formes multiples qui ont dû être progressivement aménagées afin de respecter les règlements communautaires. Elle a permis notamment, au cours des années 1970, dans le contexte difficile d'une hausse du prix des carburants, d'un accès réduit à certaines zones traditionnelles de pêche et d'une concurrence accrue sur les marchés, d'accroître la productivité du secteur. Aussi souhaitable qu'il apparaisse, un bilan complet du coût de cette politique d'aide est difficile à

¹Rapport Lathière sur la situation et les perspectives de la marine marchande française (janvier 1986).

¹Dans ce domaine, il faut se méfier des idées reçues : les patrons de pêche travaillant pour les armements espagnols sont beaucoup mieux rémunérés que leurs homologues français.

établir :

- les "aides à l'emploi basées sur le carburant" (40 centimes par litre en 1985) ont été supprimées en mars 1986 pour non conformité au droit communautaire ;
- les aides au maintien en flotte (subventions d'exploitation) représentent une enveloppe globale en diminution (28 millions en 1982, 7 seulement en 1986, 3 inscrits au budget en 1988) ;
- il faut noter par ailleurs que les primes d'immobilisation et les primes d'arrêt définitif de l'activité d'un navire de pêche, pour lesquelles le règlement sur l'adaptation des structures prévoit une contribution communautaire, ont été très peu utilisées par la France ;
- en revanche, les aides au renouvellement de la flotte distribuées par l'Etat et les régions ont atteint en 1987 166 millions de francs, auxquels il convient d'ajouter 71 millions d'aide communautaire (80 millions en moyenne de 1983 à 1987). Cet ensemble finance essentiellement la construction de navires neufs, la part consacrée à la modernisation des navires existants étant plus faible que dans la plupart des pays européens. Le pourcentage des aides publiques dans le financement des navires neufs atteint des chiffres très élevés (22 à 50 % du prix du navire), que ce soit pour la pêche artisanale, la pêche semi-industrielle ou la pêche industrielle.

Les lois de décentralisation et notamment celle du 22 juillet 1983 ont tenté d'établir un partage de responsabilités en matière d'aide au renouvellement de la flotte. Depuis le 1er janvier 1984, les régions sont chargées de l'attribution des concours aux navires de moins de 16 m.. Ce transfert de compétences s'est accompagné d'un transfert de ressources par la dotation générale de décentralisation.

L'Etat délivre les aides aux navires de plus de 16 m.(18 m.en Méditerranée, 12 m.dans les départements d'outre mer). Soixante-neuf navires de pêche artisanale (plus cinq pour des opérations de modernisation) ont bénéficié en 1987 d'une enveloppe de 55 millions de francs. A l'échelon régional, la Commission Régionale de Modernisation (COREMOD) instruit les demandes d'aides sur les crédits déconcentrés.

Cette répartition des compétences n'a pas évité les cas de chevauchement, les régions subventionnant des navires de plus de 16 m.dans le cadre de contrats de plan, et l'Etat finançant la pêche côtière par le biais de prêts bonifiés du Crédit Maritime Mutuel. En outre, la région n'est pas la seule collectivité locale à intervenir : les départements et certaines communes mettent en place des politiques spécifiques, rendant ainsi difficile l'évaluation du coût total de l'aide au secteur et douteuse la cohérence de cet ensemble.

L'importance du dispositif national d'aide conduit en effet à s'interroger sur sa sélectivité, même s'il est vrai que la variété des métiers de la pêche, mais surtout les lacunes de l'information sur les conditions d'exploitation économique des différentes flottes, et singulièrement de la flotte côtière, la rendent par nature difficile à mettre en oeuvre.

Les priorités affichées par la politique française des pêches ont évolué. Jusqu'en 1974, la pêche industrielle était favorisée. Cette primauté "renvoie au contexte de la compétition internationale, ainsi qu'aux doctrines prévalentes qui tendent à promouvoir la concentration des entreprises pour les rendre concurrentielles"⁽¹⁾. Mais la hausse du coût des carburants et la fermeture de zones de pêche traditionnelles de la flotte hauturière conduisent à redécouvrir les mérites de la pêche artisanale au milieu des années 1970.

¹Jacques Weber, préface à l'ouvrage d'Eric Meuriot *La Flotte de Pêche française de 1945 à 1983*, I.F.R.E.M.E.R. 1986.

Depuis 1983 on observe un partage équitable du montant des aides nationales entre les deux secteurs. Quant à l'examen des demandes d'aides elles-mêmes, il était, jusqu'à une date récente, effectué par les CO.RE.MOD. sans véritable souci de sélectivité, les projets étant inventoriés mais non analysés dans le cadre d'une réflexion sur la rationalisation des capacités de production.

Enfin, vis-à-vis du dispositif communautaire, les aides nationales ont paradoxalement pour effet de compenser les critères introduits par la Commission dans le cadre de sa politique des structures (notion de zone sensible) et d'uniformiser ainsi la part du financement public.

1.2.3. Le suivi des quotas français

Le système retenu par la France apparaissait assez rudimentaire avant que des aménagements récents n'y apportent un début de correction. La pêche est en effet libre jusqu'à consommation du quota alloué par Bruxelles pour l'espèce considérée, le principe étant que, cette limite atteinte, la fermeture de la pêche doit être prononcée. En réalité, les autorités françaises n'en sont que très rarement arrivées à cette extrémité. D'une part en raison d'un dialogue informel avec la profession, d'autre part, grâce à l'utilisation des facultés d'échange de quotas entre pays membres, ou plus exceptionnellement, à une demande de renégociation du T.A.C..

A ce refus d'opérer ou de favoriser une répartition des quotas, l'administration apportait des justifications tenant à la complexité des pêches françaises et à la volonté d'éviter les lourdeurs et les rigidités de tout système de distribution. A ces arguments, il convient peut-être d'ajouter que cette abstention lui évitait d'avoir à trancher entre des intérêts régionaux et professionnels divergents. Le système qui en résultait avait par ailleurs le mérite de justifier la thèse selon laquelle des contrôles rigoureux sont par nature inenvisageables.

Cette attitude est révélatrice : l'administration, qui a longtemps contesté le principe des quotas, n'a pas cherché à le faire accepter par la profession. Peu d'efforts pédagogiques ont été entrepris, et le système retenu est à cet égard éloquent, dans la mesure où il n'induit aucune modification des comportements individuels de surpêche. En vérité, le caractère limité de la ressource ne semble pas avoir été intégré comme une contrainte définitive.

1.3. Les prémices d'une évolution de la politique française des pêches ?

1.3.1. Une position de plus en plus difficile à tenir vis-à-vis de Bruxelles

Aujourd'hui rétives aux évolutions de la politique commune des pêches, les autorités françaises ne sont pas toujours en mesure d'assurer le respect de ses prescriptions. Et s'exposent ainsi à une dégradation de leurs relations avec Bruxelles.

La France a tiré avantage de son intégration à l'Europe bleue, dans la mesure où plus de 70% de sa production provient des eaux communautaires. Elle a par ailleurs infléchi la politique commune dans un sens protecteur à l'égard des pêcheurs, surtout en matière d'organisation des marchés.

Mais c'est à présent la défiance à l'encontre des intentions et des initiatives de la Commission qui l'emporte. L'administration conteste l'évaluation de certains T.A.C. et surtout, le principe d'une limitation quantitative des capacités selon des règles trop rigides.

Le volet marché lui-même n'échappe pas aux critiques françaises : limité pour l'essentiel aux espèces du nord (malgré les corrections apportées par le Conseil pêche de

Luxembourg du 23 juin 1988), il présentait par ailleurs l'inconvénient d'aboutir à la destruction des produits retirés du marché. Instaurées à la demande de la France pour remédier à cette situation, les aides au stockage lui apparaissent techniquement inadéquates en raison de la complexité de leur mode de calcul.

Dans l'ensemble, l'administration risque de se trouver bien en peine de faire respecter les contraintes acceptées dans le cadre de l'Europe Bleue. Des dépassements répétés des quotas n'ont pu être évités, tandis qu'en matière de régulation des capacités de capture, l'allocation d'aides publiques ne permet plus de maîtriser efficacement la réalisation de projets de construction. Des navires de pêche côtière ou même artisanale se construisent sans aide, d'autant que des intervenants extérieurs tels le Crédit Agricole proposent des facilités de financement. La baisse des coûts du carburant et la rentabilité apparente du secteur provoquent ainsi une forte reprise de l'investissement.

Or, si la France a pu dans le passé s'épargner la mise en oeuvre d'une politique de contrôle assurant le respect réel de la réglementation communautaire, et tolérer des dérapages dont elle n'avait du reste pas l'exclusivité, il est à craindre que la situation n'ait à présent changé. La Commission lui reproche en effet son laxisme en matière de contrôle des maillages, de prises accessoires et de mise en marché de poissons hors taille. Aux recours devant la Cour de Justice des Communautés Européennes, la Commission adjoint des sanctions financières, telles que l'interruption des aides communautaires au renouvellement de la flotte. Soucieuse de ne pas compromettre davantage sa marge de négociation à Bruxelles, la France ne pourra y demeurer plus longtemps indifférente.

1.3.2. Des inflexions récentes dont la portée reste incertaine

Il est probable que la France ne puisse se permettre indéfiniment des écarts trop marqués par rapport à la réglementation communautaire. Avant d'envisager l'éventualité de réformes profondes dans la gestion des pêcheries, il est permis de se demander si, eu égard à ses orientations traditionnelles dans ce secteur, la France n'a pas intérêt, dans une perspective de moyen terme, au maintien du système de quotas nationaux actuellement en vigueur.

Bien qu'elle continue à les critiquer, les méthodes existantes au sein de la Politique Commune des Pêches sont peut-être pour la France un moindre mal. D'autres éventualités sont parfois évoquées comme celle d'une gestion centralisée des flottes depuis Bruxelles, qui ont tout lieu de l'inquiéter. Le dispositif actuel présente sur ce point deux avantages :

- il autorise en premier lieu l'existence d'une politique nationale des pêches, qui dispose dans le cadre communautaire d'une latitude réelle en matière de choix de modernisation ;
- l'existence de clés de répartition utilisées pour la distribution d'un T.A.C. , déterminé en partie par la négociation interétatique, semble par ailleurs offrir une double garantie : celle de contenir la volonté centralisatrice attribuée à la Commission ; celle également d'assurer aux pêches françaises la certitude d'une ressource à moyen terme qui permette d'éviter des restructurations brutales.

Ce choix en faveur des quotas plutôt que d'autres systèmes jugés dangereux pour les pêches françaises, qui est peut-être implicitement celui des autorités nationales, n'est pas nécessairement invalidé par l'échéance de 1992. La fin de la période transitoire espagnole amènera sans doute à revoir les clés de répartition existantes, mais pas obligatoirement à en abandonner la logique. La liberté d'établissement, n'entrant que très progressivement dans les faits, pourrait de plus laisser encore quelques belles années aux quotas nationaux.

Les adaptations en cours de la politique française des pêches témoignent en tout cas du souci d'une mise en cohérence devenue indispensable, qui s'articule autour de deux projets.

En premier lieu, une répartition des quotas pour cinq espèces sensibles est opérée entre les différentes façades maritimes, par un comité de gestion des quotas réunissant professionnels et administration. A l'intérieur de chacune de ces façades, une Organisation de Producteurs est chargée de piloter la répartition entre ses homologues, et suit en collaboration avec l'administration l'évolution de la consommation des quotas.

Cette méthode, qui pourrait être à l'avenir élargie à un plus grand nombre d'espèces, traduit un premier pas dans l'association active de la profession à la gestion de la ressource. Elle comporte de ce point de vue une dimension pédagogique, l'ensemble des organisations étant appelé à réfléchir aux méthodes de répartition susceptibles d'être mises en oeuvre dans le futur.

En second lieu, les régions pourraient être associées au respect des normes de réduction des capacités fixées par le P.O.P.. Les efforts à consentir seraient alors répartis en tenant compte des réalisations observées sur la période 1983-1987 ; les régions ayant obtenu une réduction de leur flotte pourraient se voir fixer un objectif de stabilité jusqu'en 1991, celles ayant enregistré une croissance du nombre de navires en activité devant, d'ici 4 ans, retrouver les capacités existantes en 1983. Les sacrifices demandés devraient pouvoir être conciliés avec les orientations adoptées par les régions dans la conduite de leurs politiques d'aide, les secteurs ayant fait l'objet jusqu'alors d'efforts soutenus de modernisation pouvant en principe continuer à être privilégiés.

Ces novations, pour être poursuivies, devront surmonter quelques obstacles de taille :

- l'organisation duale de la profession, en comités des pêches hérités de l'ordonnance de 1945 et organisations de producteurs adaptées à la dimension communautaire, peut pousser à la surenchère et rendre plus difficile une réelle association des pêcheurs à la régulation de leur activité ;

- la nécessité d'une politique de contrôle se fera d'autant plus pressante que le respect des réglementations communautaires n'engagera pas seulement l'image de la France auprès de Bruxelles mais aussi les équilibres régionaux et professionnels sur lesquels un accord se sera dessiné.

Il est encore trop tôt pour apprécier la portée réelle de ces inflexions. S'agit-il seulement de revenir à une position tenable vis-à-vis de Bruxelles afin de préserver l'existant ou de préparer les échéances des 10 années à venir ? La seconde hypothèse exigerait que le souci de gestion de la ressource soit réellement intégré par la profession, peut-être grâce à une poursuite de la logique qui se fait jour, et à une distribution plus fine des quotas. Cette évolution aurait le mérite de responsabiliser la profession et de la mettre en mesure de tirer parti des changements à venir, même si ces derniers devaient se traduire par de nouveaux modes de gestion des activités de pêche.

2. L'INEVITABLE GESTION DES PECHERIES

L'avenir de la politique commune des pêches se joue sur sa capacité à mettre en oeuvre une régulation fine et efficace des activités de pêche dans un cadre communautaire. A cet égard, la France n'a pas d'intérêt propre à défendre qui ne soit aussi l'intérêt collectif de ses concurrents européens. C'est ce qui justifie la présentation d'un projet à la fois ambitieux et réaliste pour l'Europe bleue.

2.1. Les raisons d'un tournant

La gestion des capacités de capture au regard de la ressource apparaît comme le problème central désormais posé à la politique commune des pêches. La poursuite de l'intégration européenne impose en effet à ces mécanismes le dépassement du caractère national sur lequel ils reposent, contrairement à la politique des marchés et aux relations avec les pays tiers. Par ailleurs, la permanence des activités communautaires de pêche face à la concurrence internationale ne sera garantie que par un effort de compétitivité exigeant des progrès importants en matière de gestion de pêche. Cet impératif suppose une adaptation des orientations traditionnelles des acteurs français du secteur.

2.1.1. La disparition du caractère national des régulations

L'application des régulations actuelles, Total Admissible de Captures (T.A.C.) et quotas d'une part, programme d'orientation pluriannuel (P.O.P.) d'autre part, se fait sur une base nationale. La mise en place du marché unique et la fin de la période transitoire appliquée à l'Espagne et au Portugal sont susceptibles de remettre en cause cet échelon de gestion. Il est certes possible d'envisager une adaptation des dispositifs actuels, qui sera sans doute inévitable dans un premier temps. Mais celle-ci se traduirait par de sérieuses difficultés d'application et révélerait, sur le plan des principes une contradiction avec la volonté de poursuivre la construction d'une Europe intégrée.

En outre, le caractère national de l'allocation des droits d'entrée en flotte dans le cadre du P.O.P. et de la distribution des droits de pêche au moyen de quotas par pays va perdre l'essentiel de sa signification pour les Etats membres. La liberté d'établissement des entreprises et la libre circulation des travailleurs vont en effet singulièrement transformer la notion de flotte nationale, qui ne pourra être définie qu'en référence au port d'immatriculation des navires. Dans cette perspective, la décision nationale ne garantira aucunement la défense des intérêts locaux, aujourd'hui son fondement essentiel.

Sauf à adopter des mesures discriminatoires en droit ou en fait, qui conduiraient au conflit avec la Commission, les P.O.P. et les quotas dits "nationaux" sont condamnés à n'être plus que des instruments techniques de gestion.

Certes, le plein effet de ces évolutions suppose une adaptation des comportements des armateurs, qui ne saurait être instantanée. Des précédents existent toutefois qui montrent que la dynamique de délocalisation intra-communautaire n'est pas une hypothèse abstraite.

L'articulation nationale des mécanismes actuels est privée de fondement au plan des principes, en raison de l'inévitable intégration institutionnelle d'une activité s'exerçant en grande partie sur un territoire "communautaire". Son objectif, la préservation des intérêts nationaux, perd de son sens. Elle apparaît donc singulièrement menacée.

2.1.2. Un espace fini

La pêche française a longtemps inscrit son avenir dans une perspective de modernisation de la flotte. Cette dynamique n'apparaît plus en mesure, à elle seule, d'assurer l'évolution du secteur. En effet, elle repose sur l'idée implicite qu'une ressource suffisante sera toujours disponible pour assurer l'activité et la rentabilité d'un outil de production renouvelé. Or, de ce point de vue, on assiste clairement à la transformation d'un horizon illimité en un monde fini, même si l'exploitation de nouvelles espèces et l'utilisation de nouvelles techniques de pêche pourront sans doute encore en reculer les limites.

Dans les eaux communautaires les perspectives de captures sont au mieux stationnaires. En effet, la fin de la période transitoire va se traduire par une forte pression exercée par l'Espagne pour se voir reconnu un accès élargi aux eaux communautarisées. Il est probable que la référence aux antériorités et au principe de stabilité relative qui les traduit n'aura qu'une efficacité passagère. Il en résultera un nouveau partage qui ne pourra qu'être défavorable aux flottilles déjà en place.

Dans les eaux des pays tiers, à la notable exception des pêches thonières, les producteurs français ne semblent pas en mesure d'étendre significativement leur présence. D'autres professionnels européens bénéficient d'avantages comparatifs significatifs en termes de coût social ou en termes de mentalité - une moindre réticence à l'expatriation par exemple - qui se manifestent par l'avance prise en matière d'activité hors C.E.E.. De plus, les difficultés croissantes rencontrées par les flottilles européennes pour obtenir de certains pays l'accès à leurs eaux sont de nature à menacer les positions traditionnelles des pêcheurs français.

La logique "industrielle" axée sur le renforcement de l'outil productif a épuisé l'essentiel de ses effets. Sa poursuite conduirait à un surinvestissement pesant sur la ressource comme sur la rentabilité des exploitations. L'axe privilégié d'évolution apparaît être l'optimisation de la gestion des pêcheries afin de garantir le maintien et le développement d'une production nationale rentable.

2.1.3. De la modernisation de l'outil de production à la compétitivité globale du secteur

L'importance de la consommation finale et le dynamisme des transformateurs d'une part, les limites quantitatives et qualitatives de la ressource d'autre part, imposent à l'Europe une ouverture de son marché des produits de la mer. Cette ouverture ne peut être assimilée à une volonté politique des instances communautaires, quelle que soit leur attitude à cet égard. La production européenne est donc durablement confrontée à la concurrence des pays tiers. La montée en puissance des activités de pêche des pays en voie de développement ne fera, à terme, qu'accentuer cette pression en raison de la moindre protection tarifaire liée aux impératifs de leur développement et aux faibles coûts de production.

Il est sans doute légitime que les pêcheurs de la Communauté tirent bénéfice de l'existence d'un mécanisme de stabilisation des cours. Pourtant, celui-ci n'apparaîtra justifié que dans la mesure où les écarts de compétitivité, qui se traduisent par des écarts de prix sur les marchés, ne seront pas trop importants. Indépendamment d'une position de principe favorable au libre échange, la Commission veillera à éviter le développement de mécanismes coûteux destinés à soutenir des producteurs communautaires défaillants, en fonction d'un objectif durable de maîtrise des dépenses publiques auquel souscrit une majorité d'Etats. Elle y sera d'autant plus sensible qu'en l'espèce cette attitude rencontrerait les intérêts d'une industrie de transformation soucieuse de s'approvisionner au meilleur prix.

Ainsi, la permanence à moyen terme des activités halieutiques ne sera pas garantie par l'existence de dispositifs protecteurs, même s'il ne convient pas d'y renoncer, mais plus sûrement par les efforts de productivité des entreprises de pêche. Dans cette perspective, les limites du système actuel imposent une réflexion sur l'avenir des mécanismes de gestion des captures et de l'effort de pêche. La définition de cet avenir apparaît ainsi, du point de vue économique comme du point de vue institutionnel, comme la question centrale posée à la politique commune des pêches et par conséquent aux pêches françaises.

2.2. Les dangers d'une gestion administrative

2.2.1. Les limites du volontarisme

Le constat peut être fait d'une compétitivité globale de la filière française et de son absence de spécialisation. Ces deux traits orientent fortement les politiques qui doivent être suivies.

* La compétitivité de la filière française

Adossés à un vaste marché, les professionnels ont pu développer des compétences techniques et des savoir-faire largement au niveau de ceux de leurs concurrents. S'agissant de la flotte, un effort soutenu de modernisation a été conduit, qui se traduit aujourd'hui par un rajeunissement sensible des unités. Certains secteurs, pêche semi-industrielle, industrielle dans certains ports, ont déjà accompli le plus gros de l'effort de restructuration (forte diminution du nombre des unités en service). Enfin, la diminution du nombre de marins embarqués a amélioré la productivité.

Plus en aval, des évolutions positives ont été conduites. Les industries de transformation se sont concentrées, et souvent internationalisées (thon notamment). Elles ont également entrepris des efforts de modernisation de leurs techniques et de diversification de leurs produits. De même, certains segments de la distribution ont fait évoluer les pratiques traditionnelles. Enfin, quelques zones portuaires ont lancé des programmes de développement.

La filière française apparaît ainsi en mesure d'affronter les évolutions que doit connaître l'Europe bleue. L'effort de modernisation a globalement porté ses fruits et rend sensiblement moins utile la conduite d'une politique volontariste. En outre, on peut estimer que l'accroissement de la concurrence qu'entraînera la poursuite de l'intégration conduira l'ensemble des acteurs de la filière à adopter un comportement plus offensif. De ce point de vue, l'Europe bleue peut être une chance pour les pêches françaises.

* La spécialisation impossible

La capacité à exercer l'ensemble des métiers caractérise la pêche française. Les écarts de compétitivité au sein de la filière n'ont pas pour origine la faiblesse intrinsèque de certains de ses segments, mais les performances différentes des entreprises. Il n'y a donc pas de segment condamné, mais des entreprises fragiles. Inversement, il n'existe pas de point fort déterminant, où les avantages comparatifs des acteurs nationaux leur assureraient une nette domination. Cette situation, au demeurant très comparable à celle de l'économie française dans son ensemble, emporte une conséquence majeure.

Les incertitudes des prévisions sur l'évolution des activités et des marchés rendent difficile l'identification de segments d'avenir et la définition d'une politique sélective. Présente sur l'ensemble de la filière, la France a donc intérêt à voir s'affirmer une politique commune des pêches souple et ouverte, qui ne privilégie pas un segment particulier. Si une sélection doit être opérée entre les activités, il est préférable qu'elle soit assurée par l'évolution des marchés et des techniques, non par une régulation exogène. Cette caractéristique de la filière prise dans son ensemble reste vraie pour les activités de pêche proprement dites. La souplesse des dispositifs de gestion des pêches est ainsi particulièrement nécessaire pour laisser à la diversité des métiers les

marges d'adaptation nécessaires. Ceci conduit à refuser une évolution de la politique commune des pêches vers une gestion centralisée.

2.2.2. Faire sortir la politique commune des pêches d'une logique bureaucratique

La gestion centralisée au niveau communautaire des dispositifs existants peut apparaître comme une réponse aux difficultés que rencontre la politique commune des pêches. Sous la double pression de la nécessité de mettre en place des mécanismes dépassant le cadre national devenu inopérant et de mettre fin aux aléas de la gestion des décisions communautaires par les Etats, la Commission pourrait être tentée d'assumer directement la régulation des flottes, voire la répartition des droits de pêche.

La gestion centralisée des droits d'entrée en flotte, au moyen de licences ou d'un P.O.P. communautaire, n'est pas une perspective irréaliste. Plus délicate à mettre en oeuvre, la distribution directe des quotas par la Commission n'est pas non plus inenvisageable. Elle suppose toutefois des moyens administratifs considérables et l'existence d'interlocuteurs autres que les Etats dans la procédure de répartition.

Outre les limites intrinsèques de la coexistence des deux modes de régulation déjà évoqués, une telle évolution présente pour les pêches européennes et pour la production française en particulier des inconvénients considérables. Ce dispositif serait sans doute lourd à gérer. Il conduirait surtout à l'adoption de critères suffisamment sommaires pour être manipulables à cette échelle. Les décisions seraient alors prises sur des bases déconnectées des réalités auxquelles elles s'appliquent, et aboutiraient nécessairement à une sous-utilisation du potentiel halieutique communautaire : sous-utilisation quantitative, dans la mesure où, faute d'appréhender de manière réaliste l'effort de pêche, la Commission formulerait une estimation trop basse ; sous-utilisation qualitative, car la lourdeur des dispositifs empêcherait une adaptation fine des stratégies des professionnels aux mouvements affectant leur activité.

Cette perspective paraît particulièrement dangereuse pour la pêche française, en raison précisément de sa diversité et de son aptitude à exercer une vaste palette de métiers. En outre, serait alors entamé un processus d'intégration dont les aspects institutionnels semblent inquiétants. La Commission disposant de la gestion effective de la politique commune des pêches, la multiplicité des décisions qu'elle serait amenée à prendre masquerait au Conseil la réalité de son action. Elle n'aurait d'autres interlocuteurs que des professionnels aux intérêts divergents, dispersés sur l'ensemble du littoral communautaire. L'accusation d'eurocratie trouverait alors un fondement.

2.3. Vers une gestion diversifiée de l'accès à la ressource

A moyen terme, l'absence de stratégie clairement définie laisserait l'avenir du secteur français de la pêche dans une situation incertaine. L'acceptation pure et simple des orientations fixées par la Commission placerait les autorités françaises en position de courroie de transmission entre Bruxelles et la profession. En revanche, l'adoption d'une position plus active consisterait à proposer un projet cohérent pour l'ensemble de la politique commune des pêches tout en intégrant les intérêts nationaux. Cette attitude serait à la mesure de l'enjeu attaché à la mise en place d'une gestion des pêches répondant aux défis et aux échéances de la prochaine décennie. Ce projet devrait s'articuler autour de trois principes.

D'une part, l'Europe bleue est engagée dans une perspective d'intégration, tant à cause de ses particularités, au premier rang desquelles la "communautarisation" d'une grande part de la ressource, qu'en raison du mouvement général de la construction européenne.

D'autre part, l'objectif d'un optimum socio-économique d'exploitation des pêcheries conduit à retenir un système associant les producteurs aux responsabilités de la gestion des captures et limitant leur accès à un bien collectif mais non illimité.

Enfin, la diversité des pêches européennes doit être prise en compte.

2.3.1. Des modes de gestion insatisfaisants

Plusieurs types de gestion de la ressource sont dès lors concevables. Ils doivent se distinguer des orientations actuelles de la Commission en ce qu'ils évitent une gestion centralisée des pêcheries et ses travers bureaucratiques. Deux dispositifs paraissent pouvoir répondre à cette exigence : une gestion par zones maritimes et un système de quotas individuels transférables.

* En premier lieu, l'hypothèse de gestion par zones maritimes consiste en une évolution des modalités de gestion de la "mer communautaire" vers une déconcentration à l'échelon des Etats ou de collectivités infra-nationales, publiques ou professionnelles. Dans ce cas de figure, les prérogatives de gestion des activités des flottes seraient confiées aux Etats riverains des zones concernées.

Il serait alors envisageable que la Commission fixât, par des directives, les obligations incombant aux autorités nationales. Ces directives assigneraient aux Etats une obligation de résultat, consistant à assurer le respect d'un Total Admissible de Captures par zone concernée. Il pourrait ainsi revenir à la France de gérer les pêcheries du golfe de Gascogne, où ne pêchent que des Français et des Espagnols. Dans d'autres zones, fréquentées par des navires de nombreuses nationalités, telles la mer du Nord, la gestion pourrait être confiée à des organisations professionnelles transnationales. Cette hypothèse semble assez peu réaliste, tant pour des raisons politiques que pour des raisons tenant à la fréquentation de certaines zones par les flottes de plusieurs pays de la Communauté.

D'une part, il paraît peu vraisemblable que les Etats-membres et la Commission s'orientent aisément vers ce qui pourrait apparaître comme une régression dans la politique commune des pêches et que la Commission renonce au pouvoir que lui confère sa compétence réglementaire. De plus, les Etats n'ont pas, jusqu'à présent, fourni la preuve de leur volonté résolue de gérer la ressource sans tolérer de dérapages de la part de leurs ressortissants ni celle de leur capacité à proscrire les pratiques discriminatoires.

D'autre part, il est permis de s'interroger sur la capacité des organisations professionnelles à gérer les pêcheries dans des zones internationales très fréquentées. Le sens des responsabilités collectives se diluant au fur et à mesure qu'augmente le nombre des producteurs associés, on perçoit mal comment une organisation professionnelle pourrait exercer un contrôle efficace. Les tendances à la surpêche et au surinvestissement risqueraient de perdurer.

* En second lieu, un système de quotas individuels suppose une répartition des Totaux Admissibles de Captures (T.A.C.) entre chacun des producteurs. Ces fractions de T.A.C., acquises pour une durée à déterminer, donneraient naissance à des droits exclusifs sur une partie de la ressource, permettant ainsi une exploitation plus rationnelle des stocks et une limitation des capacités globales de capture. Plusieurs options sont envisageables pour l'attribution initiale de ces droits, ainsi que pour leur mode de transfert. Toutes exigent un mode fiable d'enregistrement des captures et des moyens de contrôle efficaces. Cette exigence suffit à exclure le recours à ce mode de régulation dans les zones côtières, où le contrôle s'est jusqu'à présent révélé difficile. Mais, sous réserve de certaines adaptations, cette hypothèse peut conserver sa validité à l'égard d'autres types de pêche.

La diversité des pêches européennes conduit donc à proposer des régimes distincts pour des métiers distincts.

2.3.2. Les pêcheries communautaires : un marché des quotas individuels

Le mode de gestion proposé ici ne concerne que la pêche dans les eaux communautaires, au-delà de la bande côtière, où la durée des marées et la taille des navires facilitent le contrôle des prises et celui des débarquements. Il consiste en l'attribution de quotas individuels transférables, ou droits d'usage exclusif, et s'inspire des systèmes en vigueur au Canada ou en Nouvelle-Zélande. Les quotas individuels pourront faire l'objet d'un marché. Leur détention donnera lieu au paiement d'une redevance annuelle.

Comme les quotas actuels, ces droits seront définis par espèce et par zone. Ils seront calculés en pourcentage des T.A.C. annuels, et le tonnage correspondant variera donc chaque année dans les mêmes proportions que les T.A.C. eux-mêmes.

Sur le plan des principes, un tel mode de répartition des droits sur la ressource est la meilleure manière de supprimer l'incitation à la surexploitation des stocks et au surinvestissement dans les flottilles : chaque artisan ou armateur, connaissant à l'avance son contingent annuel, cherchera à le pêcher au moindre coût. L'incitation à pêcher le plus possible et le plus vite possible, qui caractérise le système actuel, disparaîtra. Par ailleurs ce système est compatible avec le maintien et l'aménagement des mesures techniques de conservation.

L'attribution de quotas par entreprise (armements ou patrons-artisans) et non par navire a pour principal avantage de rendre inutile à terme le contrôle quantitatif des flottes par l'administration : chaque entreprise ajuste elle-même son investissement aux quotas qu'elle détient ou peut obtenir. Expérimentée aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, ainsi que dans les eaux françaises de la Méditerranée, l'attribution de droits par bateau pose d'épineux problèmes lors du renouvellement du navire, et incite au maintien en flotte ou au trafic de bâtiments déjà anciens. A l'inverse, le système proposé permet l'attribution de "licences-quotas" dont la validité n'est pas limitée par la durée de vie d'un navire, et dont la valeur patrimoniale n'est pas affectée par le vieillissement de l'outil : cette valeur ne dépend que des gains escomptés du produit de la pêche.

Le principe d'un marché des quotas individuels a pour avantage, quant à lui, de limiter l'arbitraire et le favoritisme et d'éviter le gel des situations acquises dans l'attribution des droits individuels. Seule la première répartition est administrative. Elle repose sur l'historique des entreprises existantes. Le système s'autorégule par la suite à condition que les pêcheurs les plus âgés ou les moins performants soient incités à se défaire de leurs droits en faveur de patrons plus jeunes ou d'entreprises susceptibles de développer leur activité.

Le paiement d'une redevance annuelle à l'autorité de gestion de ce système peut constituer une telle incitation à la mobilité des professionnels et à la liquidité du marché. C'est aussi la contrepartie du droit, attribué par la collectivité, d'exploiter une ressource rare. Cette redevance pourra éventuellement alimenter un fonds spécial d'aide aux jeunes pêcheurs désireux de s'établir à leur compte. Son montant pourra être ajusté en fonction de la rentabilité moyenne des entreprises de pêche.

La crainte d'un surcoût pour l'activité, lié au montant des droits et de la redevance, nourrit la vive opposition des professionnels français à tout système de licences cessibles. Cette crainte repose essentiellement sur un malentendu et sur une insuffisance de l'information. Tout incline à penser que le surcoût sera plus que compensé par l'amélioration de la rentabilité des

navires, engendrée par la plus grande abondance de la ressource et par la réduction des surcapacités. De ce fait, on peut même imaginer qu'une grande partie des aides financières à la pêche deviendra superflue.⁽¹⁾

Il reste qu'un tel dispositif appelle trois objections sérieuses et une question quant à la nature de l'autorité chargée de le gérer.

La première objection concerne l'adéquation de ce système aux pêches multispécifiques : un pêcheur ayant atteint son quota annuel sur une seule espèce en sera-t-il réduit à interrompre son activité ? Deux réponses sont possibles.

D'une part, rien n'interdit aux pêcheurs de se grouper pour gérer collectivement leurs quotas et réduire ainsi les risques de blocage.

Par ailleurs, des marchés locaux pourraient être organisés, sur lesquels s'échangeraient des fractions de contingents annuels. Cette solution séduisante peut comporter de graves effets pervers. La mobilité des licences risquerait de s'en trouver réduite en raison du comportement de certains détenteurs, qui pourraient se contenter de vendre régulièrement leur contingent annuel, perturbant le fonctionnement du marché des droits individuels. Cette déviation ne pourrait être évitée qu'au prix d'un contrôle rigoureux des intervenants sur cette bourse des tonnages, contrôle qui apparaît contradictoire avec la souplesse qu'un système de droits individuels transférables est supposé apporter à la gestion des pêcheries.

La seconde objection porte sur la valeur objective des T.A.C. qui serviront de base à la répartition. A priori, cette valeur ne peut que s'améliorer, puisque les pressions politiques à leur surestimation devraient s'atténuer avec la disparition des quotas nationaux. Quant au danger de sous-estimation du T.A.C. par rapport au stock pêchable, il ne serait pas plus important qu'aujourd'hui⁽²⁾.

La troisième objection a trait au coût et à l'efficacité des moyens de contrôle à mettre en oeuvre dans l'ensemble de la Communauté pour limiter la fraude et égaliser les conditions de la concurrence. Ce problème se pose déjà en matière de respect des quotas nationaux, puisqu'il faut bien additionner les prises par navires (à partir des données des livres de bord communautaires) afin de contrôler les dépassements. En outre, la limitation du dispositif à la seule pêche au large contribuera à une meilleure fiabilité des statistiques de capture. Toutefois, l'instauration d'un système de quotas individuels exige au préalable que les progrès en cours dans le domaine du contrôle soient poursuivis et généralisés, la fraude des uns ne pouvant qu'encourager celle des autres.

Enfin, différentes options sont ouvertes pour gérer le système (montant de la redevance, régularisation des cours, aides diverses, accès au marché). Aux deux extrêmes, on peut concevoir soit une délégation à des organisations professionnelles de la gestion d'un marché par zone, soit une gestion intégralement communautaire permise par de puissants moyens informatiques. Dans la première hypothèse, les risques de discrimination à l'égard de certains acquéreurs potentiels ne sont pas négligeables ; dans la seconde, il conviendrait que la Commission se limitât à assurer la transparence du marché, tout en laissant aux Etats-membres la possibilité de moduler l'utilisation du produit des redevances et d'affecter les aides.

¹ On peut rappeler qu'en situation d'accès libre à la ressource, les aides profitent peu aux pêcheurs, puisqu'en les incitant à accroître leurs capacités et leur effort de pêche, elles ~~réduisent à terme les stocks et donc~~ la rentabilité du secteur.

² L'annonce de la mise en oeuvre proche du dispositif proposé aurait sans doute un heureux effet sur la qualité des statistiques de capture : celles-ci servant de base à l'attribution des premiers quotas individuels, les pêcheurs ne seraient plus incités à la sous-déclaration. En revanche, on ne peut exclure l'excès inverse.

2.3.3. Les pêcheries côtières : une gestion territoriale

Les pêches côtières échappent actuellement en pratique aux dispositifs de gestion de la ressource et de mise en marché. Vouloir les y soumettre supposerait la mise en oeuvre de contrôles qui auraient toutes chances de rester inopérants en raison de l'atomisation de cette activité et de la variété de métiers qu'elle recouvre.

Pourtant, les évolutions récentes de la pêche côtière, dans ce qu'elles ont à la fois de prometteur et d'inquiétant, rendent nécessaire une régulation qui doit emprunter des voies originales.

Cette activité fait preuve en France d'un dynamisme qui devrait conduire les pouvoirs publics à tenter de mieux en appréhender la réalité économique. Composée de navires de moins de 16 mètres, elle fait l'objet d'une distinction traditionnelle entre "petite pêche" (moins de 12 mètres) et "pêche côtière" proprement dite (12 à 16 mètres), seule en principe à pouvoir bénéficier d'aides publiques. Ce partage a perdu de sa pertinence avec le développement d'aides régionales aux navires de moins de 12 mètres. Il semble que dans l'optique d'une régulation de cette activité, pour laquelle l'occupation de l'espace revêt une importance particulière, la distinction des métiers et notamment celle entre arts dormants (casiers, filets maillants, trémail) et arts traînants (chaluts, palangres) soit plus utile.

La rapide expansion de la flotte côtière (à Boulogne, par exemple, 25 unités en 1975, 160 en 1988) repose sur la conjonction de facteurs favorables qui font de cette activité un atout susceptible d'être valorisé. Il existe dans les zones côtières françaises d'abondants stocks de poissons de grande valeur marchande. Les coûts de production de la pêche côtière sont faibles, l'investissement initial pouvant rester modique (de 100 000 à 200 000 francs pour une unité d'occasion de 8 mètres), et les équipages se composant en général de 2 à 5 hommes.

Ces éléments expliquent que ce secteur soit aujourd'hui créateur d'emplois. Offrant par ailleurs un mode de vie moins contraignant que les autres formes de pêche, il attire naturellement des jeunes mais également des marins, voire des patrons de pêche industrielle.

Les tendances favorables observées dans ce secteur pourrait conduire à penser que sa régulation est superflue, voire dangereuse. Deux arguments militent cependant en sa faveur. D'une part, au rythme actuel de croissance de l'effort de pêche, des phénomènes de surexploitation de la ressource, déjà constatés en Manche-Est, ne tarderont pas à se faire jour sur une plus grande échelle. D'autre part, la gestion de la flotte côtière doit concilier deux impératifs : favoriser la modernisation d'un outil de production qui reste aujourd'hui vétuste sans inciter au surinvestissement.

La réglementation de l'accès à la ressource doit permettre à la fois de prévenir la surpêche et d'assurer un partage non conflictuel de l'espace entre différents métiers. Le système en vigueur au Japon ainsi que certaines expériences locales en France semblent répondre à cette double exigence et pourraient donc inspirer un mode de gestion original de ces activités en Europe.

Le système japonais combine l'attribution de droits exclusifs de pêche sur des zones côtières très restreintes à des coopératives locales de pêcheurs utilisant des arts dormants et la délivrance de licences d'entrée en flotte pour l'ensemble de la pêche côtière. Ces licences permettent de maîtriser l'évolution numérique de la flotte, donc de gérer approximativement l'effort de pêche.

L'exemple français des licences de pêche côtière en Méditerranée⁽¹⁾ tend à indiquer les conditions qu'un tel mode de gestion doit remplir : suivi détaillé de l'effort de pêche et de son impact sur la ressource ; détermination d'aires géographiques suffisamment restreintes et intégration au système de l'ensemble des formes de pêche exploitant les mêmes ressources ; enfin, existence d'un mécanisme permettant le retrait de capacités de pêche.

L'ancrage "territorial" sur un échelon de littoral représentatif d'une unité de métiers permet la décentralisation et la gestion fine des pêcheries. Métier par métier, la concertation entre administration, professionnels et scientifiques conduit à dégager les règles spécifiques adaptées aux réalités locales : limitation des temps de pêche, réglementation des engins, distribution géographique, limitation des captures...

Les organisations de producteurs existantes n'offrent sans doute pas une structure adaptée pour accueillir les pêcheurs côtiers. Leur vocation étant la régulation du marché, elles ne les intéressent que secondairement, en raison des modes de commercialisation qu'ils utilisent. Il serait sans doute préférable de créer des organisations spécifiques réunissant les professionnels en fonction des zones traditionnelles de pêche et des métiers. La réussite de ces organisations sera liée à la nécessaire prise de conscience par les pêcheurs côtiers des bienfaits de l'autodiscipline. Leur efficacité dépendra du caractère obligatoire de l'adhésion des intéressés et du pouvoir réglementaire dont elles disposeront. Les structures locales prévues par l'ordonnance du 14 août 1945 portant réorganisation des pêches maritimes⁽²⁾ possèdent de tels pouvoirs dans les textes mais la plupart d'entre elles ont en pratique perdu toute vitalité.

La cogestion d'activités exercées jusqu'ici librement ne pourra se faire que progressivement : il importe de veiller à ce qu'elle ne se traduise pas par la pérennisation d'inefficacités.

Ce type de régulation, qui s'applique au niveau infra-national, peut sembler contraire à la dimension européenne que revêt dorénavant l'activité halieutique. Pourtant, l'application de règles par trop extérieures aux populations concernées est illusoire ou démesurément coûteuse. Le dispositif proposé, qui vise à rapprocher la définition de la norme du lieu de son application, intègre la préoccupation communautaire.

La Commission ne perd pas sa compétence, elle en délègue l'exercice aux Etats, qui se voient imposer non une obligation de moyens, mais une obligation de résultat. En outre, elle peut être en mesure d'intervenir directement dans le cas où l'insuffisance de la gestion fait courir un risque à un autre Etat membre ou à une pêcherie communautaire, et pour sanctionner des comportements discriminatoires. La non-discrimination reste en effet une règle dont le respect doit être assuré, au moment de la mise en place du système par la prise en compte des droits historiques, ultérieurement par l'application de règles d'entrée neutres.

Est ainsi esquissée une perspective d'évolution pour la politique commune des pêches, qui apparaît adaptée aux possibilités, aux intérêts et aux ambitions des pêches françaises. En fixant un objectif, ce dispositif oblige à s'interroger sur les moyens de sa mise en oeuvre.

(1) Cf. La Pêche maritime, février 1987, "Licences de pêche et chalutage de fond en Méditerranée française", par E. Meuriot et P. Y. Dremlière, chercheurs à l'I.F.R.E.M.E.R..

(2) Cf. annexe 3.

3. LA MISE EN OEUVRE D'UNE AMBITION

Une politique des pêches dynamique passe par une double action, sur le plan national et sur le plan européen. Cette action est nécessaire au maintien d'un secteur compétitif de la pêche, tout en étant un préalable indispensable à la mise en oeuvre des propositions énoncées ci-dessus.

3.1. Une politique nationale offensive

3.1.1. Moderniser l'environnement de l'activité de pêche

Malgré sa compétitivité globale, l'industrie française des pêches connaît des insuffisances dont certaines font déjà sentir leurs effets alors que les autres ne constitueront des handicaps qu'à terme.

*Assurer la compétitivité portuaire

Certains ports français n'apparaissent pas, à l'heure actuelle, aussi compétitifs que leurs concurrents européens. Dans une perspective de moyen terme, le maintien de cet écart ferait peser une grave menace de diminution de l'activité sur les régions concernées. La localisation du débarquement est aujourd'hui largement déterminée par le marché auquel le débarquement est destiné et par l'implantation du pêcheur. Le "grand marché" de 1992 affaiblira cette relation.

L'inégale compétitivité des ports n'est pas, en elle-même, un obstacle au maintien d'une capacité française de pêche, mais elle risque d'être un facteur de sa délocalisation. En outre, la taille du marché français justifie en la matière une position offensive visant à gagner des parts du marché du débarquement. Au-delà du simple maintien de l'activité liée à la production nationale, le secteur portuaire pourrait espérer une augmentation des débarquements étrangers. Pour atteindre ces objectifs, les handicaps actuels en termes de coût et d'équipement doivent être surmontés.

Le débarquement dans un port français pèse souvent sensiblement plus lourd dans le chiffre d'affaires des armateurs que le passage par un port étranger (coût du débarquement : F.1,00 le kilo à Lorient, F. 0,70 à Boulogne, F. 0,45 en R.F.A.). Cette situation est essentiellement due au statut protecteur des dockers, qui détiennent le monopole des opérations de débarquement de la pêche industrielle. En effet le décalage s'accroît entre des techniques de pêche de plus en plus productives et le caractère archaïque des techniques de débarquement. S'agissant d'une profession menacée, le problème est délicat à résoudre d'un point de vue politique. Les évolutions sont rendues difficiles, par ce que les négociations entre armateurs et syndicats ont sans doute été trop longtemps différées. Il n'en demeure pas moins que les intérêts d'un groupe numériquement déclinant contribuent à compromettre l'avenir des activités portuaires. Un effort de formation et de qualification, par exemple dans la profession de cariste, destiné à adapter le métier de docker aux nouvelles conditions du traitement portuaire pourrait peut-être ouvrir une perspective positive d'évolution.

Malgré quelques efforts récents, les ports français apparaissent souvent vétustes et inadaptés. La modernisation des criées, l'accélération des procédures de débarquement et la généralisation des entrepôts réfrigérés sont aujourd'hui nécessaires pour satisfaire les exigences du marché. Par exemple, Lorient, La Rochelle ou Concarneau présentent diverses insuffisances. La modernisation des installations des mareyeurs et des transformateurs installés dans les zones portuaires suppose que cet effort soit entrepris. L'exigence croissante d'hygiène, au niveau

communautaire comme au niveau français, imposera en toute hypothèse cette modernisation. Les pouvoirs publics ont sur ce plan un action à mener : en particulier, le statut public du domaine portuaire n'incite pas ses exploitants à effectuer les investissements nécessaires.

La modernisation des installations n'est pas une simple exigence technique. Elle doit également permettre l'évolution des pratiques traditionnelles de mise en marché et contribuer à la dynamisation des circuits de commercialisation. L'expérience montre que la présence de l'équipement ne suffit pas à elle seule à vaincre l'inertie des comportements.

* La modernisation de la formation

Le système actuel de formation des pêcheurs, organisé autour du brevet, répond aux exigences indispensables en matière de sécurité. Il devrait toutefois être complété dans deux domaines.

En effet l'organisation de la formation dessine une carrière type qui commence à 14 ans et ne comporte pas les connaissances théoriques rendues indispensables par l'évolution technique, ni les éléments de formation économique aujourd'hui indispensables.

L'utilisation optimale d'instruments électroniques sophistiqués, la maîtrise des forces en jeu lors du maniement conjoint de moteurs puissants de treuillage et de propulsion, la nécessité d'une bonne sensibilisation aux réalités économiques et aux données biologiques suppose la poursuite de la modernisation du contenu des formations déjà entreprises. Des notions de gestion seraient certainement utiles pour gérer au mieux le capital important dont un pêcheur a la responsabilité.

Ainsi la pratique traditionnelle d'embauche au niveau le plus bas et de progression en cours de carrière est-elle en contradiction avec la progression du niveau général d'études de la population. La réduction du nombre de marins embarqué affaiblit la base de laquelle pouvait se dégager une élite. L'entrée dans le métier au niveau du brevet n'assure plus la même qualité de recrutement. Certains armateurs commencent à manifester leur inquiétude quant à la raréfaction des cadres compétents. Certes, la formation sur le terrain révélera toujours de bons marins pêcheurs, mais il peut être opportun d'envisager un recrutement parallèle à tous les niveaux de qualification, à l'image des autres professions.

Les évolutions rapides qu'a connues le secteur appellent en outre le développement de la formation permanente, qui pourrait améliorer la communication et stimuler la collaboration sur le terrain entre professionnels, scientifiques et administration.

*La maîtrise de l'information

Des progrès importants peuvent être accomplis en matière de circulation de l'information. Déjà amorcées, mais encore timides en raison de l'inertie des comportements, les communications entre le bâtiment en mer et le port sur les résultats de la marée sont susceptibles d'améliorer les conditions de rémunération de l'activité. Anticiper de quelques jours la nature et le volume des débarquements, c'est se donner la possibilité de choisir son lieu de débarquement, donc de mettre en oeuvre une stratégie de mise en marché.

La mise en place de réseaux de communications entre les criées, afin d'assurer une plus grande transparence des marchés, est une action complémentaire. L'anticipation de l'offre et la transparence de la demande sont de nature à modifier le comportement des opérateurs et d'aboutir à un écoulement plus régulier, potentiellement plus rémunérateur, de la production.

3.1.2. L'émergence d'acteurs européens

Tirer parti du marché européen suppose des entreprises en mesure de mettre en oeuvre une stratégie européenne. S'implanter sur plusieurs marchés, maîtriser les possibilités de débarquement dans l'ensemble des ports de la communauté, assurer une localisation rationnelle des flottilles en fonction des perspectives de production et de débouchés requiert des moyens dont semblent dépourvues nombre d'entreprises françaises. L'acquisition de cette maîtrise est un enjeu fondamental.

S'agissant de la pêche industrielle, le renforcement de la concurrence entre flottilles implique en outre une capacité de résistance que n'ont pas nécessairement les professionnels français. En dépit du volume croissant d'investissements requis par l'activité de pêche, la plupart des entreprises ont conservé une structure familiale, qui est en soi un obstacle au regroupement. Une concentration, dont les modalités seront nécessairement variées, regroupement ou coopération dans le cadre de groupements d'intérêt économique ou de groupements professionnels, pourrait se révéler opportune.

L'aval de la filière, mareyeurs et grossistes, comprend encore des entreprises n'ayant pas atteint une taille critique. Pourtant les mareyeurs français possèdent un savoir-faire considéré comme sans équivalent en Europe car ils gèrent quotidiennement une très grande variété d'espèces. Les plus dynamiques d'entre eux, trop peu nombreux au sein d'une profession encore peu consciente des potentialités internationales de son activité, s'installent progressivement à l'étranger. Une fois le mouvement de concentration actuellement engagé arrivé à son terme, le mareyage français devrait être en mesure d'occuper une des premières places au niveau européen.

En revanche, l'intégration plus poussée des différents stades de la filière, pour souhaitable qu'elle puisse paraître, ne semble pas possible. Le secteur de la production n'a ni la surface financière ni le savoir-faire lui permettant de développer des activités d'aval en raison de l'importance des investissements requis par la création d'entreprises de transformation de taille compétitive. A l'inverse, la faible rentabilité des armements dissuade l'investissement en provenance de l'aval. En outre, les mentalités, qui compartimentent fortement les différents métiers, constituent un obstacle non négligeable.

Les limites de la concentration, les difficultés de l'intégration et l'importance du secteur artisanal ne doivent cependant pas conduire à renoncer à une plus grande coopération de l'ensemble de la filière. Celle-ci devrait permettre une meilleure adaptation de la production aux marchés et, inversement, une action sur les marchés, en terme de mercatique notamment, en fonction des résultats de la production. Elle apparaît également comme une protection contre le risque d'une délocalisation importante des activités et donne aux entreprises les moyens d'une action internationale au moment où les évolutions des marchés ouvrent des opportunités.

L'orientation des aides publiques pourrait être un vecteur de cette coopération, par l'introduction de critères de sélectivité des projets fondés sur une perspective d'action coordonnée au sein de la filière. Cependant, une organisation puissante de la profession reste un préalable essentiel.

3.1.3. La modernisation de l'organisation de la profession

Les caractéristiques du secteur comme les évolutions des politiques nationale et communautaire des pêches appellent une forte organisation des professionnels.

Cette organisation est indispensable pour permettre la mise en oeuvre d'une politique de modernisation des entreprises et des équipements, dans la mesure où celle-ci rend nécessaire des arbitrages qui devront être assumés, au moins en partie, par les professionnels. De plus, tout développement de la gestion des captures dans le sens d'une optimisation de l'exploitation de la ressource suppose des structures professionnelles capables de la mettre en oeuvre. Enfin, au niveau européen, la prise en compte des intérêts nationaux sera d'autant mieux assurée qu'existera, à côté de l'administration, un partenaire puissant et représentatif de l'ensemble des professionnels. L'existence d'une telle organisation apparaît en outre comme une garantie contre une centralisation excessive de la gestion de la politique commune, dans la mesure où elle pourra affirmer sa capacité à assumer les régulations nécessaires.

A l'heure actuelle, les professions sont assez fortement organisées, par métier, par port ou par zone géographique et en fonction des objectifs distincts des différentes structures. Cependant, les organisations chargées d'assurer la représentation de l'ensemble des intérêts de la filière, les comités des pêches de l'ordonnance de 1945, voient leur prérogatives et leurs compétences perdre de leur importance face aux évolutions du secteur. A l'inverse, les organisations disposant d'une réelle influence au plan économique, les O.P. pour la mise en oeuvre de la politique commune des marchés, les structures coopératives en matière de financement et de soutien de l'activité (par exemple le Crédit Maritime pour la pêche artisanale), ne réunissent qu'une fraction des acteurs de la filière. Une réflexion a d'ores et déjà été engagée sur ce sujet sensible par les principaux intéressés, qui pourrait s'orienter vers la mise en place d'une structure de concertation interprofessionnelle unique.

3.2. Les axes du dialogue européen

La France se place résolument dans une optique européenne et entend de ce fait peser sur les orientations de la politique commune. Elle a montré dans le passé sa capacité à infléchir les positions de ses partenaires dans un sens jugé conforme à ses intérêts et à ce qui lui semblait être l'intérêt de la Communauté. Si le rééquilibrage géographique de l'Europe peut être, en matière halieutique, de nature à faciliter cette tâche, la crédibilité européenne de la France impose aujourd'hui des sacrifices.

3.2.1. La nécessité du réalisme

La diversité des pêches françaises a été soulignée. Celle-ci rend difficile l'application de mesures générales, abstraites, peu adaptées à la multiplicité des situations. La mise en oeuvre loyale des dispositions arrêtées au niveau communautaire suppose certes une volonté politique, mais également une possibilité concrète d'application par les acteurs concernés. Cette applicabilité doit pouvoir être obtenue par le respect de trois attitudes : la simplicité, la concertation et la diversité.

Mieux vaut une règle théoriquement imparfaite effectivement appliquée qu'une disposition abstraitement plus satisfaisante mais peu respectée. Le contrôle de l'application des règlements trouvera toujours sa limite, ne serait-ce qu'en terme de coût. Un arbitrage entre avantages pratiques et inconvénients théoriques devrait être fait lors de l'étude des mesures afin de déterminer des points d'équilibres raisonnables.

La consultation des intéressés sur la définition des règles s'impose à un double titre. Elle garantit dans une large mesure leur caractère réaliste. Par la responsabilisation qu'elle introduit, elle facilite leur mise en pratique.

Une politique peut être commune sans être uniforme. Dans le respect des objectifs communs, des règles distinctes peuvent être édictées et des autorités différentes chargées de leur application. Tel est le sens du dispositif proposé par le présent rapport comme axe de la position française.

Une démarche de cette nature aboutit à une plus grande efficacité de la politique commune des pêches et à une simplification de ses dispositions pour les professionnels. Certes, elle n'entraîne pas une harmonisation à l'échelle de la Communauté, dont l'intérêt en l'espèce n'est pas évident, mais elle permet aux Etats membres et à la France en particulier de traduire concrètement leur volonté d'intégration.

3.2.2. Mieux garantir l'application de la règle communautaire

S'il apparaît que la France fait maintenant figure de mauvais élève européen aux yeux de la Commission, c'est qu'en raison de réels obstacles techniques liés à l'inadaptation des règles à ses particularités et de sérieuses difficultés politiques, elle n'a pas été en mesure de répondre tout à fait aux exigences de la Commission. Cette situation doit aujourd'hui être dépassée.

La Commission dispose de moyens de rétorsion qu'elle ne manquera pas d'utiliser si les errements qu'elle constate perdurent. Certes, une condamnation devant la C.J.C.E. a une portée largement symbolique, mais le symbole risque de peser lourd eu égard à la place prise par la construction européenne dans le débat public national. Au surplus, les conséquences financières de la désapprobation bruxelloise n'ont rien d'abstrait. Elles ont représenté 8% du budget de la direction des pêches en 1987 et l'on peut penser qu'à brève échéance elles seront supportées par le secteur.

Afin que la France puisse réellement faire prévaloir son point de vue, il est nécessaire que sa crédibilité européenne, atteinte par sa position d'accusée, soit durablement restaurée. C'est à cette condition qu'elle pourra infléchir les positions de la Commission vers un réalisme nécessaire et qu'a fortiori elle sera en mesure d'avancer ses propositions.

Enfin, le respect des règles actuelles, moyennant des adaptations à négocier, peut conduire à assurer la transition vers une Europe bleue plus conforme à ses intérêts. En effet, la France ne supporte pas l'essentiel de l'effort de restructuration que la Commission impose à la Communauté. La diminution des capacités facilitera en toute hypothèse le passage vers des modes de régulation plus adaptés : la réduction de la flotte constitue un préalable à l'instauration d'un système de licences-quotas.

La mise en place d'une concertation étroite avec les professionnels et, s'agissant du respect du P.O.P., avec les collectivités territoriales devrait permettre une application souple et adaptée des contraintes communautaires. Elle associe les parties concernées à une gestion qui pourrait, à terme, leur incomber en grande partie.

Pourtant, le respect dans ce cadre des obligations communautaires n'ira pas sans modifications souvent douloureuses. Ainsi paraît-il illusoire de penser que l'on pourra éviter la mise en place d'un système de contrôle efficient, qui engendrera inévitablement des tensions sur le terrain. De même, si la régulation par les aides reste inefficace pour contrôler les entrées en flotte des petites unités, les exigences communautaires de réduction de la flotte devraient conduire à une gestion autoritaire de ces entrées.

3.2.3. La recherche de convergences durables

Avec les professionnels

Les autorités nationales n'ont évidemment pas vocation à être les porte-parole des intérêts professionnels. Il n'en demeure pas moins qu'elles ne sauraient agir durablement à l'encontre de leurs préoccupations. La poursuite de l'intégration européenne impose aux acteurs de la filière des contraintes qu'ils souhaiteraient à l'évidence voir disparaître. Il appartient à l'administration d'éclairer la dynamique dans laquelle celles-ci s'inscrivent. Des sacrifices immédiats peuvent être justifiés par des bénéfices futurs. En particulier, sur le plan institutionnel, il peut être préférable pour les professionnels d'accepter aujourd'hui des évolutions désagréables si elles ouvrent la voie à leur participation effective à la gestion de la politique commune des pêches et écartent la menace d'une centralisation excessive de ses mécanismes.

Avec les Etats membres

La diversité des métiers de sa filière place la France dans une position centrale au sein de l'Europe bleue. Cette position peut être un handicap de négociation : la France a toujours un intérêt engagé dans la discussion. Elle peut également être un atout, dans la mesure où l'éventail de ses intérêts la met en mesure de s'allier, sur tel ou tel dossier, avec l'un ou l'autre de ses partenaires. La possibilité existe pour la France de se constituer en pôle d'équilibre de l'Europe bleue. Ainsi, son souci de préserver une souplesse dans la gestion des pêcheries la rapproche des pays où existe une importante activité artisanale, l'Espagne, la Grèce, le Portugal et les Iles Britanniques. Une volonté clairement exprimée d'aller vers une intégration plus poussée et d'assurer la compétitivité des pêcheries sans une intervention massive de la puissance publique devrait pouvoir rallier la RFA ou les Pays Bas.

Avec la Commission

Le dialogue ouvert avec la Commission pourra être d'autant plus fructueux qu'il portera sur des choix positifs. Il revient à la France de convaincre la Commission d'accepter l'ouverture d'une réflexion sur ces nouvelles options. Pour asseoir la légitimité de ses propositions et pousser la Commission à engager le débat, la France peut faire valoir la richesse de ses expériences en matière de pêcheries. Sur le plan des principes fondateurs de la politique commune des pêches, la France pourrait exciper d'une identité de ses objectifs avec ceux de la Commission : un souci de protéger la ressource, de contribuer au bon fonctionnement du marché, une volonté de maîtriser les coûts publics et l'adhésion raisonnée à dynamique d'intégration.

CONCLUSION

L'étude de l'organisation européenne des produits de la pêche conduit à mobiliser des analyses relevant de plusieurs domaines, et notamment de l'économie publique, de la science administrative et de la science politique.

La gestion d'une ressource limitée en accès libre, la régulation de phénomènes cycliques et de variations aléatoires constituent les exigences fortes de cette politique industrielle particulière qu'est la politique des pêches. Il ressort de cette étude qu'elle ne peut se donner comme objectifs majeurs la réduction à tout prix du volume des importations de produits de la mer, dans une logique mercantiliste, ni la modernisation à tout va d'une capacité de production sans doute surabondante. Il est temps d'en venir à une allocation plus efficace de ces ressources rares que constituent les stocks halieutiques, mais aussi les investissements privés et les deniers publics. Les propositions présentées dans le rapport entendent s'inscrire dans cette logique.

Une administration traditionnellement écartelée entre les intérêts des professionnels qu'elle gère et la politique gouvernementale qu'elle applique doit en outre prendre en compte aujourd'hui l'émergence d'un centre de pouvoir supranational. La complexité des processus de décision en cause confine aisément dans l'immobilisme. En réaction, la Commission se sent fondée à imposer aux Etats empêtrés des décisions qu'ils jugent volontiers technocratiques.

Dans cette mesure il est légitime de se demander si l'ampleur du pouvoir de décision et de la marge d'appréciation dont jouit la Commission n'est pas révélatrice d'un déséquilibre institutionnel. Disposant d'une certaine autonomie envers les instances politiques communautaires et dégagée des considérations de court terme, elle invente en quelque sorte, à Bruxelles, l'intérêt général européen - au risque d'ignorer parfois les réalités du terrain et la diversité des pêches-.

Dans ce contexte, la politique française des pêches ne peut faire l'économie d'une profonde révision de ses orientations. Les pouvoirs publics ont su mener avec persévérance une action de modernisation du secteur à travers les chocs et les difficultés des années récentes, qui autorise la pêche française à affronter dans de bonnes conditions ce tournant et les concurrences étrangères. Mais l'avènement progressif du libre établissement des entreprises en Europe rendra caduques les stratégies défensives de négociation de quotas et de plans d'orientations des pêches ménageant au mieux les intérêts des pêcheurs français. Ce tournant dans la politique française des pêches s'imposera aux acteurs de la filière qui, trop souvent, ne cherchent pas à dépasser l'horizon national. En cela, le secteur des pêches ne paraît pas fondamentalement différent de certains autres. Enfin cette orientation transformera à terme le rôle de l'administration. Dans la perspective d'intégration tracée par le présent rapport, l'échelon national sera sans doute amené à céder certaines de ses prérogatives aux instances communautaires ou professionnelles. Il est difficile d'imaginer que l'administration accepte cette évolution sans résistance. La construction européenne ne pourra se poursuivre que si la volonté politique qui anime ses promoteurs parvient à surmonter ces obstacles.

L'accord du 25 janvier 1983, en parachevant la difficile construction de l'Europe bleue, a pu faire croire que s'ouvrait une période de stabilité. De fait, la préoccupation gestionnaire est

devenue dominante et les problèmes de mise en oeuvre ont paru prendre le pas sur les enjeux de principe. Toutefois ceux-ci subsistent.

D'une part, le marché unique imposera l'abandon des cadres nationaux qui marquent encore la politique commune des pêches. D'autre part, des problèmes de fond sont apparus dans trois des quatre volets de l'Europe bleue : la politique des structures, la gestion des ressources et les accords avec les pays tiers. Enfin, il est d'autant plus nécessaire de préciser le rôle de la Commission dans la politique commune des pêches que celle-ci pourrait préfigurer par son intégration l'Europe de demain.

Ces interrogations devront avoir reçu des réponses dans la décennie à venir. Convient-il de laisser l'inertie des comportements, des institutions et des intérêts les dicter ? Le présent rapport s'est efforcé de montrer que les intérêts de la France en matière de pêche pouvaient rejoindre ceux d'une construction européenne soucieuse de réalisme. Cette concordance s'affirme dans un projet tenant compte de la diversité des types de pêche et proposant des modes de gestion adaptés à chacun d'eux.

La France a l'occasion de jouer dans l'Europe un rôle de proposition et d'impulsion, rompant ainsi avec l'attitude de prudence qu'adoptent trop souvent les Etats membres. Elle le peut d'autant mieux que, pour une pêche française devenue globalement compétitive, l'Europe bleue doit être perçue non comme une menace mais comme une chance.

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : les étapes de la construction de l'Europe bleue

ANNEXE 2 : glossaires

ANNEXE 3 : l'organisation des pêches maritimes par l'ordonnance du 14 août 1945

ANNEXE 4 : les organisations de producteurs

ANNEXE 5.1. : nombre de navires en 1984 dans la C.E.E.

ANNEXE 5.2. : évolution des flottes en tonnage (1971-1984) dans la C.E.E.

ANNEXE 6 : aides au renouvellement des flottes de pêche en France

ANNEXE 7 : Débarquements et ventes dans 15 ports français en 1987

ANNEXE 8 : le coût budgétaire de la P.C.P.

ANNEXE 9 : le commerce extérieur français des produits de la mer

ANNEXE 1 : HISTORIQUE

LES ETAPES DE LA CONSTRUCTION DE L'EUROPE BLEUE

- 25 mars 1957 : signature du Traité de Rome

Son article 38 stipule : "...Par produits agricoles, on entend les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits".

- 9 mars 1964 : Convention de Londres

Cette convention internationale à laquelle étaient parties les Etats-membres fixait les règles d'accès aux zones de pêche applicables avant l'adoption de règles communautaires :

- bande côtière de 6 milles réservée à l'usage exclusif des pêcheurs nationaux ;
- droits de pêche consentis dans la bande contiguë de 6-12 milles aux pêcheurs des pays tiers qui y disposent d'antériorités historiques ;
- pêche en haute mer régie par des conventions internationales.

- 20 octobre 1970 : règlements 2140/70 et 2141/70

Ces deux règlements posent les bases d'une politique de régulation des marchés et d'une politique structurelle. Le règlement structures instaure le principe de l'égalité d'accès et d'exploitation des navires battant pavillon des Etats membres aux eaux sous juridiction de ces Etats.

- 22 janvier 1972 : actes d'adhésion du Danemark de l'Irlande et du Royaume Uni

Certains de leurs articles, à la différence du traité de Rome, sont consacrés spécifiquement à la pêche :

- définition d'une organisation commune de marché et des prix d'orientation ;
- instauration d'un système dérogatoire au principe du libre accès jusqu'au 31 décembre 1982. Chaque Etat peut réserver à ses pêcheurs la bande de 0 à 6 milles et étendre dans certaines zones cette limite de 6 à 12 milles en respectant les droits historiques des pêcheurs des pays tiers ;
- demande faite au Conseil de mettre en place avant le 1er janvier 1978 une politique de conservation de la ressource.

La Norvège, inquiète de voir l'accès à ses eaux ouvert jusqu'aux rivages, renonce à rentrer dans la Communauté.

- 1974-1976 : "la guerre de la morue"

A la suite de la création des Z.E.E. de 200 milles, les pêcheurs britanniques sont successivement chassés des eaux islandaises, norvégiennes et soviétiques. Cette situation expliquera en partie l'intransigeance future du Royaume-Uni.

-3 novembre 1976 : les accords de La Haye

Ils réaffirment la volonté des Etats membres de se doter d'une politique globale contenant un volet interne (en janvier 1976, les règlements marché et structures de 1970 sont réactualisés) incluant des mesures de gestion de la ressource ainsi qu'un volet externe.

La Commission se voit attribuer compétence pour négocier et signer les accords de pêche avec les pays tiers.

Les Etats membres décident une extension conjointe au 1er janvier 1977 de leur Z.E.E. à 200 milles.

-Mai 1977 : "la crise irlandaise"

L'Irlande étend unilatéralement à 50 milles sa bande côtière. Elle s'inclinera devant la C.J.C.E..

-1978-1982 : "le blocage britannique"

Le Royaume-Uni, soucieux de sauvegarder l'avenir de ses pêches, compromis par la perte de zones de capture traditionnelle après l'épisode de la "guerre de la morue", et fondant ses prétentions sur la présence dans ses eaux de 60% des ressources communautaires, exigeait pour ses pêcheurs :

- un accès exclusif dans ses 12 milles ;
- un accès préférentiel dans ses 50 milles ;
- des quotas substantiels ;
- le droit d'adopter des mesures nationales de conservation des espèces dans ces zones.

Les huit autres Etats membres décidèrent malgré ces exigences d'appliquer de facto les propositions de la Commission, dont le mécanisme des T.A.C. et des quotas. Le volet externe demeurait bloqué.

La position du Royaume-Uni va au fil des années s'assouplir, permettant la reprise des négociations avec les pays tiers. Des négociations bilatérales franco-britanniques mettront fin à "la guerre de la langoustine" et régleront les problèmes d'accès.

En juin 1982, les dernières difficultés sont levées : l'Europe bleue est prête à naître.

- Fin 1982 : "la crise danoise"

Devant les exigences exorbitantes en matière d'accès à la ressource et de quotas du Danemark, qui jusqu'à présent s'était contenté de s'abriter derrière la position britannique, "les Neuf" mettent en oeuvre unilatéralement la politique commune élaborée par la Commission.

Le 1er janvier 1983, entre en vigueur le nouveau règlement marché 3796/81 adopté le 29 décembre 1981, qui instaure le principe de la coresponsabilité des Organisations de Producteurs.

- 25 janvier 1983 : naissance de l'Europe bleue

Isolé, le Danemark cède et se rallie aux propositions de la Commission. L'Europe bleue voit enfin le jour.

- 1er février 1985 : le Groënland quitte la Communauté

- 1er janvier 1986 : actes d'adhésion de l'Espagne et du Portugal

Une phase transitoire s'ouvre jusqu'au 1er janvier 1996. A cette date, devront prendre effet "les adaptations jugées nécessaires à la situation actuelle" qui auront dû être arrêtées avant le 31 décembre 1993.

ANNEXE 2 : GLOSSAIRES

GLOSSAIRE DES SIGLES

A.N.O.P. : Association Nationale des Organisations de Producteurs

C.C.P.M. : Comité Central des Pêches Maritimes

C.I.E.M. : Conseil International pour l'Exploration de la Mer

C.J.C.E. : Cour de Justice des Communautés Européennes

C.L.P.M. : Comité Local des Pêches Maritimes

CO.RE.MOD. : Commission Régionale de Modernisation

CO.RE.PER. : Comité des Représentants Permanents

C.P.U.E. : Capture Par Unité d'Effort

C.S.T.P.M. : Comité Scientifique et Technique des Pêches Maritimes

D.G.14 : Direction Générale 14 de la Commission des Communautés Européennes, chargée de la pêche

F.E.O.G.A. : Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole

F.I.O.M. : Fonds d'Intervention et d'Organisation des Marchés des Produits de la Pêche Maritime et des Cultures Marines

I.F.R.E.M.E.R. : Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer

N.A.F.O. : Organisation des Pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (North Atlantic Fishing Organization)

O.P. : Organisation de Producteurs

P.A.C. : Politique Agricole Commune

P.C.P. : Politique Commune des Pêches

P.F.P. : Politique Française des Pêches

P.O.P. : Programme d'Orientation Pluriannuel

P.V.D. : Pays en Voie de Développement

T.A.C. : Total Admissible de Captures

Z.E.E. : Zone Economique Exclusive

GLOSSAIRE DES TERMES TECHNIQUES

Caseyeur : navire de pêche côtière pratiquant la pêche des crustacés au moyen de casiers ou nasses.

Chalutier : navire pratiquant la pêche au chalut ; le chalut est un filet en forme de chausse, traîné par le bateau. Le chalut peut être de fond ou pélagique. Dans le premier cas, il racle le fond de l'océan, dans le second, il est remorqué entre deux eaux.

Criée : vente publique aux enchères du poisson débarqué. Le terme désigne aussi le lieu où se déroule la vente.

Espèce démersale : les poissons démersaux vivent près du fond des mers (par exemple, morue, merlu, églefin et tout type de poisson plat).

Espèce pélagique : les poissons pélagiques vivent près de la surface ou entre deux eaux (par exemple, thon, hareng, sardine, maquereau, anchois...).

Mareyeur : grossiste, intermédiaire situé dans la filière poisson entre le pêcheur et le poissonnier.

Palangrier : navire pratiquant la pêche à la palangre, qui est un engin constitué d'une longue et grosse ligne à laquelle sont rattachées des lignes plus petites.

Prix d'Orientation : prix de gros fixé par le Conseil des Ministres de la C.E.E., qui constitue un objectif moyen pour une année donnée.

Prix de retrait : prix au dessous duquel les O.P. ne mettent pas le poisson en vente.

Surimi : pâte de poisson à très fort contenu en protéines, dont la technique de fabrication est d'origine japonaise.

Thonier senneur : thonier pratiquant la pêche à la senne, qui est un filet tournant permettant d'encercler les bancs de thon.

Thonier canneur : thonier pratiquant la pêche à la ligne.

Tramail ou trémail : grand filet de pêche constitué de trois nappes superposées.

ANNEXE 3

L'ORGANISATION DES PECHES MARITIMES PAR L'ORDONNANCE DU 14 AOUT 1945

A la source de cette ordonnance, trois préoccupations principales :

- assurer l'association directe des organisations à la gestion des intérêts généraux de la profession ;
- mettre en place une structure interprofessionnelle ;
- contrôler la profession dans son ensemble.

Les pêches maritimes sont ainsi organisées de façon hiérarchique :

- les Comités Locaux des Pêches Maritimes (un C.L.P.M. pour chaque port ou pour plusieurs ports) constituent la base ; au sommet, se trouve le Comité Central des Pêches Maritimes (C.C.P.M.) présidé par le ministre de la mer ;
- l'ordonnance offrait la possibilité de créer des comités régionaux des pêches, ainsi que des comités interprofessionnels par branche (ainsi celui du thon).

La composition des C.L.P.M. permet la représentation, en fonction des spécificités locales, des différents métiers de la pêche et des syndicats de marins. Les industriels et le commerçants participent aux C.L.P.M. lorsque des affaires les concernant y sont traitées. La composition du C.C.P.M. est analogue.

Les compétences dévolues à cette organisation étaient étendues à l'origine : développement des pêches maritimes, formation professionnelle, apprentissage, assistance sociale, mais aussi amélioration des conditions de production et d'écoulement des produits de la mer.

Chaque comité dispose à son propre niveau de pouvoirs de décision et de proposition. Les premiers sont en théorie importants :

* pour le C.C.P.M. :

- coordination de l'action des C.L.P.M. et des comités interprofessionnels nationaux ;
- édicition ou proposition de mesures pour l'amélioration des procédés d'exploitation des navires, des méthodes de pêche, de la vente des produits ;
- il peut proposer éventuellement la délivrance de "cartes professionnelles exigibles des entreprises pour la poursuite de leur activité" (licences).

*pour les comités interprofessionnels nationaux :

- fixation des dates d'ouverture ou de fermeture des campagnes de pêche, du nombre de navires admis à pratiquer la pêche ;
- réglementation des sorties en mer ;
- constitution d'organisations collectives destinées à faciliter l'exploitation des navires de pêche et l'écoulement des produits.

***pour les C.L.P..M. :**

- création de services collectifs (coopératives, criées, mutuelles...);
- application des décisions des comités interprofessionnels nationaux et du C.C.P.M. ;
- gestion des intérêts collectifs.

Les comités locaux des pêches maritimes (C.L.P.M.) et le C.C.P.M. sont restés très largement à l'écart de la construction européenne. Les compétences que ces organismes auraient dû exercer en matière de régulation des marchés ont été prises en charge par les organisations de producteurs (O.P.) qui se sont développées à côté des anciennes structures, et sans grande communication. En effet, en 1970 (premier règlement marché) les C.L.P.M. n'ont pas pu se transformer en organismes capables d'assurer la régulation du marché ; par la suite, le dynamisme des O.P. a rejeté dans l'ombre l'organisation traditionnelle de représentation de la profession.

ANNEXE 4

LES ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS (REGLEMENT N°3796/81 DU CONSEIL DU 29 DECEMBRE 1981 PORTANT ORGANISATION COMMUNE DES MARCHES DANS LE SECTEUR DES PRODUITS DE LA PECHE)

Créées à partir de 1970, les organisations de producteurs (O.P.) sont l'élément actif de la politique commune des marchés. La réglementation de 1981 prévoit des aides pour encourager leur constitution et favoriser leur fonctionnement.

Les O.P. ont un triple rôle :

- mettre en oeuvre les mécanismes de retrait pour les espèces concernées ;
- assurer l'exercice rationnel de la pêche;
- améliorer les conditions de vente de leur production.

Les O.P. peuvent mettre en oeuvre des plans de capture et prendre des mesures visant à la concentration de l'offre et à la régularisation des prix.

Elles imposent à leurs adhérents d'écouler leurs produits par leur intermédiaire et d'appliquer les règles qu'elles édictent (qualité des produits...).

Une O.P. dite représentative localement ,peut obtenir que l'autorité nationale rende obligatoire ses règles de commercialisation et de retrait du marché, ainsi que le versement de la cotisation pour les non-adhérents.

Certaines O.P. sont très actives dans la création d'activités liées à la production maritime : mareyage, poissonnerie, plus rarement transformation. Par exemple, l'organisation de producteurs d'Ouest-Bretagne (pêche artisanale) a développé une activité de transformation (préparation de filets ; produits congelés).

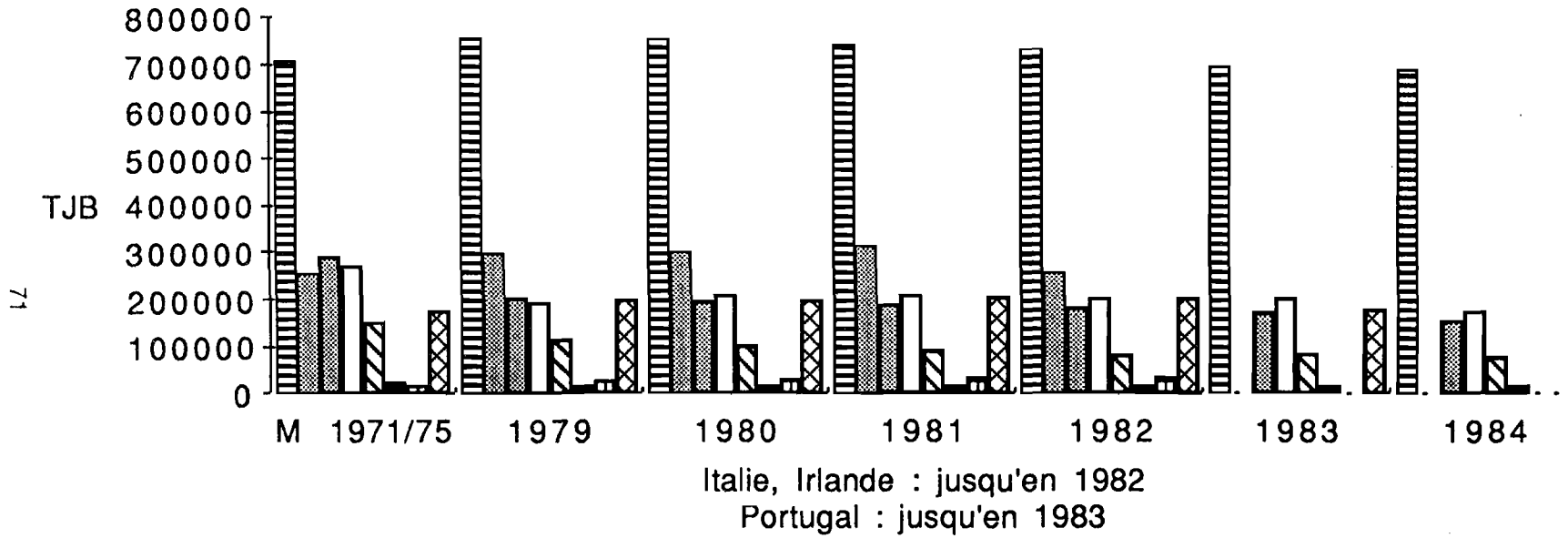
FLOTTES DE PECHE DANS LA CEE
NOMBRE DE NAVIRES EN 1984

source : Eurostat

Tonnage (TjB)	R.F.A.	FRANCE	ITALIE 1982	PAYS BAS 1983	BELGIQUE	GB	IRLANDE 1983	DANEMARK	GRECE 1983	ESPAGNE	PORTUGAL 1983	TOTAL CEE
inconnu	251	263	930						2 960			
0 à 24,9	472	10 409	16 970	235	10			?	1 005			
25 à 49,9	202	910	1 353	178	57	6346 (1)	1353 (1)	616	641	14682 (2)	5507 (2)	
50 à 99,9	75	107	625	203	55	376	129	197	391	1 136	190	
100 à 149,9	50	62	215	105	43	97	50	124	161	559	63	
150 à 249,9	9	81	105	180	33			93	235			
250 à 499,9	8	49	19	117	13	135 (1)	27 (1)	38	23	1067 (1)	117 (1)	
500 à 999,9	7	56	21	16	1	8	7	5	12	71	16	
1 000 à 1999,9	4	15	15	5	-	5	-	1	-			
+ de 2 000	13	-	1	2	-	-	-	-	2	71	55	
TOTAL	1 091 <i>1,50x</i>	11 952 <i>16,00x</i>	20 254 <i>27,00x</i>	1 041 <i>1,50x</i>	212 <i>0,30x</i>	6 967 <i>9,80x</i>	1 566 <i>1,90x</i>	3 396 <i>4,50x</i>	5 430 <i>7,20x</i>	17 586 <i>23,00x</i>	5 948 <i>7,90x</i>	75 000 <i>100,00x</i>
Tonnage total	81 009 <i>3,90x</i>	181 620 <i>8,90x</i>	260 727 <i>12,70x</i>	131 429 <i>6,40x</i>	22 663 <i>1,10x</i>	161 231 <i>7,90x</i>	39 467 <i>1,90x</i>	123 500 <i>6,00x</i>	172 651 <i>8,50x</i>	692 099 <i>33,80x</i>	183 588 <i>8,90x</i>	2 049 984 <i>100,00x</i>

Légende : (1) : somme des deux lignes
(2) : somme des deux lignes

EVOLUTION DES FLOTTES EN TONNAGE
1971/1984 (source : Eurostat)



AIDES AU RENOUVELLEMENT DES FLOTTES DE PECHE EN FRANCE

Source : Secrétariat d'Etat à la Mer

chiffres en millions de francs

	1983		1984		1985	
	ARTISANS	INDUSTRIELS	ARTISANS	INDUSTRIELS	ARTISANS	INDUSTRIELS
CEE (1)	28,7	14,65	50,28	16,72	38,6	44,78
ETAT	28,1	49,2	38,79	36,75	39,85	56,76
REGIONS	8,27	0	12,23	0	16,7	0
TOTAL	65,07	63,85	101,3	53,47	95,15	101,54

	1986		1987	
	ARTISANS	INDUSTRIELS	ARTISANS	INDUSTRIELS
CEE (1)	38,44	17,41	41,84	36,56
ETAT	46,23	39,74	55,26	81,1
REGIONS	22,98	0	29,61	0
TOTAL	107,65	57,15	126,71	117,66

(1) : crédits attribués à la France Règlements 2908/83 et 4028/86

ANNEXE 7

BILAN 1987 DES PORTS FRANCAIS

DEBARQUEMENTS ET VENTES

		<i>1987</i>		<i>VARIATION 1987/86 (%)</i>	
		<i>TONNAGE</i>	<i>VALEUR</i>	<i>TONNAGE</i>	<i>VALEUR</i>
1	BOULOGNE	78 639	653 225	-3,70	10,67
2	LORIENT	63 662	608 133	-8,00	-7,00
3	CONCARNEAU	32 214	415 773	9,30	0,70
4	DOUARNENEZ	17 601	186 143	10,20	8,00
5	LE GUILVINEC	15 518	275 718	1,60	1,40
6	SETE (et OP SATHOAN)	13 609	131 012	1,40	-
7	PORT-EN-BESSIN	11 690	121 159	6,40	9,40
8	SAINT GUENOLE	10 677	170 425	-3,00	3,80
9	DIEPPE	10 543	105 000	-2,80	3,80
10	LES SABLES	9 277	203 813	-16,00	-7,90
11	LOCTUDY	8 185	136 477	3,50	-0,30
12	CHERBOURG	7 920	85 919	-3,90	-7,50
13	LA ROCHELLE	7 466	123 020	-1,30	6,90
14	LA TURBALLE	6 750	79 842	-4,40	8,70
15	SAINT MALO	5 741	66 596	11,10	3,90

LE COUT BUDGETAIRE DE LA POLITIQUE COMMUNE DES PECHEES EN 1987 ET 1988 (engagements en ECU)

ACTIONS	"1987"	"1988"
Organisation commune des marchés des produits de la pêche	27 700 000	30 000 000
Opérations d'inspection et de surveillance en mer, contrôles	493 339	22 450 000
Prise en charge par la Communauté de certaines obligations financières liées à des accords en matière de droits de pêche dans les eaux d'autres Etats	70 607 000	139 500 000
Recherche et études dans le secteur de la pêche et des ressources de la mer	493 339	4 020 000
Actions d'amélioration des structures de la pêche	1 480 000	3 520 000
F.E.O.G.A.	520 000	400 000
Nouvelles mesures structurelles pour la mer	77 357 462	140 000 000
Total	178 651 140	339 890 000

source: Secrétariat d'Etat à la Mer

ANNEXE 9

LE COMMERCE EXTERIEUR DES PRODUITS DE LA MER EN FRANCE

Un déficit persistant

La balance commerciale des produits de la mer reste déficitaire, (-8,07 milliards de francs en 1987).

Les importations se sont élevées à 11,926 milliards de francs et les exportations à 3,86 milliards de francs, soit un taux de couverture de 32,3%, toutefois supérieur à celui de la C. E. E. dans son ensemble.

Milliards de francs	1975	1980	1985	Variation 85/75	1986	1987	Variation 87/86
IMPORTATIONS	5,3	6,8	8,9	66	10,3	11,9	15,53
EXPORTATIONS	1,2	1,9	3,1	144	3,4	3,9	14,71
SOLDE	-4,1	-4,8	-5,8	42	-6,9	-8,07	14,50
TAUX DE COUVERTURE	22	27	35	13	33	32,3	-2,12

Il convient de noter l'importance du déficit des échanges avec les pays tiers (-5,77 MdF en 86 ; -6,73 MdF en 1987).

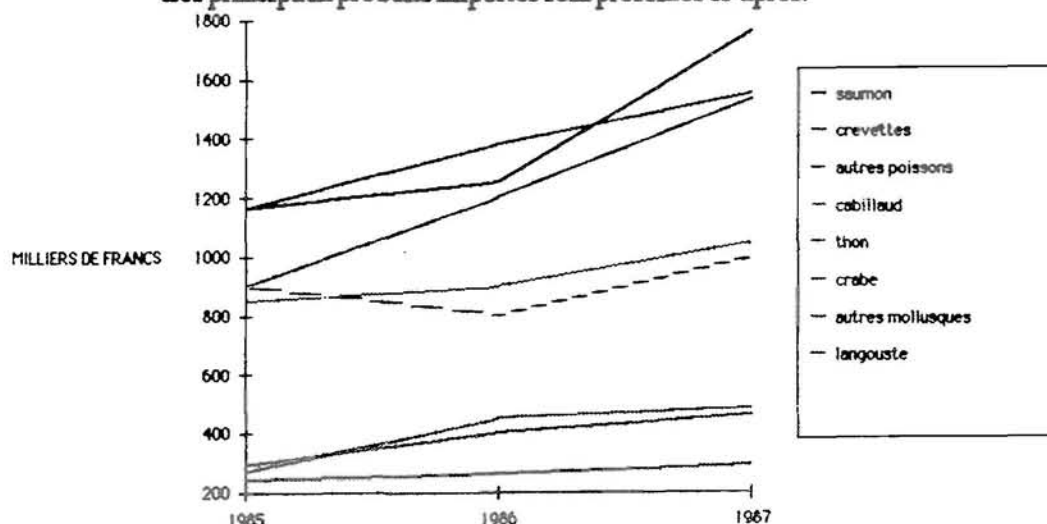
Les importations

Les importations ont progressé de 16% en 1987.

Les 4 premiers fournisseurs de la France sont :

- le Royaume Uni, à hauteur de 1,364 MdF (essentiellement saumon, langoustine, baudroie, cabillaud) ;
- la Norvège, pour 1,113 MdF (essentiellement saumon et cabillaud) ;
- le Danemark pour 1,013 MdF (essentiellement autres poissons, crevettes, cabillaud, lieu noir, saumon) ;
- le Sénégal pour 0,799 MdF (thon, crevettes).

Les principaux produits importés sont présentés ci-après.



On peut distinguer les espèces pour lesquelles :

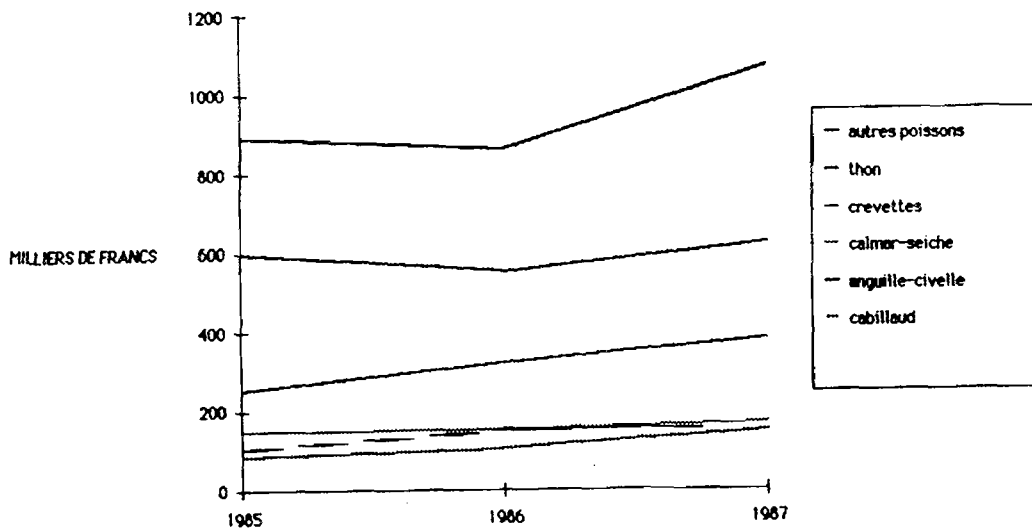
- la production nationale est faible ou nulle (salmonidés) ;
- la production nationale ne paraît pas pouvoir être accrue à court terme (crustacés) ;
- la concurrence extérieure est sévère (sardines) ;
- existent des restrictions d'exploitation (cabillaud).

Les exportations

Les exportations ont progressé de 14% en 1987.

Plus de la moitié des exportations est réalisée sur trois pays, l'Italie (1 217MF), l'Espagne (678MF), et la R.F.A. (361MF).

Les principales espèces exportées sont présentées ci-après.



sources :
I.F.RE.MER
F.I.O.M.
Douanes
C.C.P.M.

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

1. Responsables politiques et administratifs :

- à l'échelon national

*Mme G. Bertrand, conseillère technique au cabinet de M. Louis le Pensec, Ministre de la Mer du 12/5/1988 au 30/6/1988. Chargée au préalable de la politique commune des pêches au S.G.C.I..

*M. Garo, chargé de mission au Secrétariat d'Etat à la mer.

*M. Ambroise Guellec, Secrétaire d'Etat à la mer.

*M. Hennequin, directeur du F.I.O.M..

*M. Martin, président du C.C.P.M..

*M. Menguy, directeur du M.I.N. de Rungis.

*M. Nous, bureau de la pêche industrielle au Secrétariat d'Etat à la mer.

*M. Piney, chargé de mission au Secrétariat d'Etat à la mer (conventions internationales).

*M. Ploërmel, administrateur des affaires maritimes, directeur du F.R.O.M.-Bretagne.

*M. Queré, administrateur des affaires maritimes (Boulogne), président du F.R.O.M.-Nord.

*Mme Seban-Weber, chef du bureau du budget et de la pêche artisanale au Secrétariat d'Etat à la mer.

- à l'échelon communautaire (D.G.14) :

*M. de Miguel, directeur des relations extérieures et des marchés.

*M. Pearson, directeur du contrôle et de la réglementation.

*M. Raymond Simonnet, directeur chargé de la coordination à la D.G.14.

*M. Zito, directeur de la politique des structures.

2. Scientifiques et chercheurs :

*M. R. Debeauvais, chercheur au Centre d'Etudes et d'Action Sociale Maritime.

*M. Poinsard, membre de la division des "Ressources vivantes" à l'I.F.R.E.M.E.R..

*M. Laurec, directeur de la division "Ressources vivantes" à l'I.F.R.E.M.E.R..

*M. Weber, responsable à l'I.F.R.E.M.E.R. du département "Stratégies de développement et d'aménagement".

3.Représentants des professionnels de la pêche :

- Industriels et représentants de l'industrie et du commerce de produits de la mer :

*M.J.F. Bauer, directeur général de Saupiquet.
*M. Bernard, directeur du F.I.C.U.R.(Fédération des industries du surgelé).

*M. Delpierre , responsable de Pêches et Froid (Boulogne).
*M. de l'Espiney, directeur de la division maritime de la chambre syndicale nationale des industries de la conserve.

*M.Furic, mareyeur à St-Guérolé (Finistère).

*M. Le Garrec, armateur boulonnais.

*M. Roussile, président d'International Fish and Meat.

-Armateurs et représentants de leurs organisations professionnelles :

*M.Branquet, directeur d'exploitation de Saupiquet Armement (Concarneau).

*M. Dion, secrétaire général du syndicat des armateurs thoniers.

*M. Jeantet, secrétaire général du syndicat des armateurs de Concarneau.

*M. Labbé, armateur concarnois.

*M. Laureau, armateur concarnois.

*M.Le Gat, armateur au Guilvinec.

*M. A. Parrès, délégué général de l'Union des Armateurs à la Pêche de France.

*M.Sénéchal, armateur boulonnais.

-Patrons pêcheurs et représentants de leurs organisations professionnelles :

*M.Benoish, président du syndicat de la pêche artisanale.

*M.Bigot, coopérative des pêcheurs d'Etaples (Pas-de-Calais).

*M.Chever, secrétaire général du C.L.P.M. de St-Guérolé (Finistère).

*M. de Feuardant, secrétaire général de la confédération de la coopération du Crédit Maritime.

*M. Foucault, secrétaire général de l'A.N.O.P., directeur de l'O.P. de la Rochelle.

*M. Camille Gouzien, patron du chalutier *Frankiz*.

*M. Hanno, responsable national de la C.F.D.T. pour la pêche.

*M. L'Helgouach, président du C.L.P.M. de Concarneau, représentant de la C.G.T..

*M.Le Ry, président de St-Gué Coop (Finistère).

*M. Rousseville, patron pêcheur à Honfleur.

BIBLIOGRAPHIE

1. Aspects généraux :

- Commission des Communautés Européennes : *La Politique de la Pêche de la Communauté Européenne* .-1985.
- Direction Générale de l'Information, de la Communication et de la Culture de la C.E.E. : *La Politique commune de la Pêche* in *Le Dossier de l'Europe*, mai 1986.
- Prométhée (Bureau d'Etudes Economiques C.E.E.) : *La Politique commune de la Pêche dans la C.E.E. à Douze*, sous la direction de Dominique Seytre, 1986.
- Prométhée : *Les Relations C.E.E. -P.V.D.*, sous la direction de Roger Bouchard.
- Comité économique et social des Communautés Européennes : *La Situation et les Perspectives à Moyen Terme du Secteur communautaire de la Pêche* (rapporteur M. Morselli), 1985.
- Rapport du Parlement Européen sur la pêche en Méditerranée, 1986.
- Rapport du Parlement Européen sur les problèmes posés par l'adhésion de l'Espagne à la C.E.E dans le secteur de la pêche dans l'Atlantique Centre-Est et Sud-Est ainsi qu'en Méditerranée (Commission de l'Agriculture), 1986.
- Organisation de Coopération et de Développement économique (O.C.D.E.) : *Expérience de la Gestion des Zones de Pêche nationales, 1984*.
- Union des Armateurs à la Pêche de France : *Economie des Pêches, Gestion des Pêcheries*, Germeco n°11, 1985.
- Les Cahiers français n°208, *Gérer la Mer*, Documentation française, Paris, octobre-décembre 1982.

2. Politique des structures et gestion de la ressource :

- Meuriot Eric, *La Flotte de Pêche française de 1945 à 1983 : Politiques et Réalités*, I.F.R.E.M.E.R, 1986.
- Rapport du Parlement Européen sur les licences de pêche (rapporteur, M. Fritz Gautier), 1987.
- Rapport du Parlement Européen sur les aides nationales dans le secteur de la pêche (rapporteur, M.Battersby), 1987.

- Rapport du Parlement Européen sur la gestion des stocks de saumon dans l'Atlantique Nord, 1986.

- A.N.I.A. : Rapport de Filière : Armement, Production et Transformation des Produits de la Mer, 1982.

- Annuaire de Droit Maritime et Aérien, tome V, "*Les mesures techniques de conservation des ressources halieutiques applicables aux pêcheurs communautaires*".

3. Fonctionnement et Organisation des Marchés :

- O.C.D.E : *Problèmes des échanges des Produits de la Pêche*, 1985.

- O.C.D.E : *Echanges internationaux des Produits de la Pêche, Conséquences des Zones des 200 Milles*, 1982.

- Rapport du Parlement Européen sur la révision de l'organisation commune de marché des produits de la pêche.

- A.G.R.A.P. : *Régulation du Marché des Produits de la Mer en France, Bilan et Perspectives des Politiques d'Intervention*, 1984.

- F.I.O.M. : *Les Consommateurs et les Produits de la Mer*, Motivaction, juillet 1985.

- F.I.O.M. : *La Poissonnerie traditionnelle : Bilan et Perspectives*, juin 1985.

- S.E.C.O.D.I.P. : *Marchés des Poissons frais, séchés, fumés et salés*, bilan 1987.

- S.E.C.O.D.I.P. : *Le Marché des crustacés*, bilan 1987.

- S.E.C.O.D.I.P. : *Les Produits de la Mer surgelés*, bilan 1987.

4. Revues professionnelles :

- EcoPêche, en particulier n° 2, 1988, "Le régime des bandes côtières", Cyrille Guemalec.

- La Pêche maritime.

CHAPITRE 11

LE RÔLE DE LA MER DANS LE DÉVELOPPEMENT DES DOM-TOM

sous la direction de Claude ARCHAMBAULT
*Directeur des affaires économiques sociales et culturelles
de l'Outre-mer au Ministère des DOM-TOM*

Par MM. CHEVALIER Yves
DUPONT-AIGNAN Nicolas
FABRE Jean
GARNIER Dominique
Mlle KISTLER Sophie
MM. LAGARDE Gilles
LE THEULE François-Gilles
LIGEARD Christian
Mme MARTINEZ Maria-Dolorès
MM. NOVELLO Giorgio
RICHARD Evence-Jean
Mlle SUPLISSON Anne
M. VACHER Jean-René

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I. LA MER NE JOUE AUJOURD'HUI QU'UN ROLE DE SECOND PLAN DANS LE DEVELOPPEMENT DES DOM-TOM.

A. L'INSULARITE : UN HANDICAP POUR LE DEVELOPPEMENT DES DOM-TOM.

1. Malgré la mutation des liaisons maritimes avec la métropole, la mer reste le symbole de l'éloignement des DOM-TOM.

- a) Une desserte anciennement structurée.
- b) La remise en cause des ententes.
- c) Des interprétations divergentes
- d) Deux enjeux à dissocier.

2. La modernisation portuaire répond encore d'une manière inégale et incomplète aux besoins de l'insularité des DOM-TOM.

- a) L'adaptation réussie des infrastructures à la croissance des trafics et à la mutation des transports maritimes.
- b) Le fonctionnement des ports présente encore des faiblesses.

3. Le développement des liaisons régionales et locales ne permet pas encore de remédier à la dispersion des îles.

- a) Le développement embryonnaire et inégal des liaisons maritimes régionales.
- b) La mise en place difficile et coûteuse de liaisons inter-îles dans les archipels.

B. LA MER : UNE RESSOURCE LIMITEE OU DIFFICILE A EXPLOITER.

1. La pêche : une activité ancienne caractérisée par des ressources faibles et inégalement réparties.

- a) Des ressources potentielles inégales.
- b) Des ressources insuffisamment ou mal exploitées.
- c) Les raisons de la mauvaise exploitation.

2. L'aquaculture : une activité pilote qui révèle l'avantage des DOM-TOM en matière technologique et leur handicap en matière de coûts d'exploitation.

3. Les ressources énergétiques et minérales : un potentiel important qu'il est impossible d'exploiter dans les conditions actuelles du marché.

- a) La mer, source d'énergie.
- b) Le pétrole.
- c) Les richesses minérales de la mer.

C. LA MER : UN ATOUT INCOMPLETEMENT VALORISE.

1. La mer, principal support du développement du tourisme, est un atout inégalement partagé dans les DOM-TOM et insuffisamment mis en valeur.

- a) L'essor du tourisme dans les DOM-TOM repose essentiellement sur le tourisme balnéaire.
- b) L'insuffisante protection et valorisation du patrimoine marin n'a pas permis d'en exploiter toutes les facettes.

2. L'effort de recherche dans les DOM-TOM est principalement lié à la mer, mais insuffisamment coordonné et sans réel effet d'entraînement sur leurs économies.

- a) Des crédits importants consacrés à la recherche liée à la mer dans les DOM-TOM.
- b) Une volonté de mieux coordonner les actions de recherche liées à la mer.

3. La présence militaire offre des retombées inégales en termes de développement local.

- a) Les principales retombées économiques de la présence militaire ne tiennent pas à la stratégie navale.
- b) Les missions civiles et militaires de la Marine Nationale contribuent cependant à assurer un environnement favorable au développement des activités liées à la mer.

II. LA MER PEUT CONTRIBUER DAVANTAGE AU DEVELOPPEMENT DES DOM-TOM.

A. MIEUX COMPENSER LE HANDICAP DE L'INSULARITE ET DE L'ISOLEMENT.

1. Refondre le cadre des liaisons maritimes avec l'Europe pour garantir la stabilité et la transparence des coûts du transport.

- a) Prendre des mesures de protection transitoires et ponctuelles.
- b) Mettre en place une organisation concertée de desserte maritime.
- c) Soutenir l'effort d'adaptation des armateurs français.

2. Renforcer les dessertes locales pour assurer un développement équilibré des archipels et mieux insérer les DOM-TOM dans leur environnement régional.

- a) Améliorer les liaisons avec l'environnement régional.
- b) Rationaliser le cabotage local.

3. Valoriser les atouts des ports de commerce pour produire un effet d'entraînement sur les économies locales.

- a) Accompagner la croissance économique des îles par la poursuite de la modernisation portuaire.
- b) Du port traditionnel de commerce à la zone industrialo-portuaire.

B. MIEUX EXPLOITER LES RESSOURCES SANS EN SURESTIMER LES RESULTATS POTENTIELS.

1. Rationaliser l'effort en faveur de la pêche.

- a) Réunir des conditions favorables à un développement de la pêche.
- b) La pêche industrielle dans les DOM-TOM.

2. Passer de l'aquaculture expérimentale à l'aquaculture industrielle.

- a) La crevette pénéïde.
- b) La perliculture.

3. Maintenir un effort de recherche pour garantir le potentiel de ressources minérales et énergétiques.

- a) Poursuivre les recherches sur l'énergie thermique des mers (ETM).
- b) Renforcer la coopération internationale pour garantir la capacité française d'exploitation des nodules.
- c) Exploitation des phosphates de Polynésie.

C. VALORISER DAVANTAGE L'ATOUT MARITIME POUR ASSURER AUX DOM-TOM UN DEVELOPPEMENT PLUS AUTONOME.

1. Assurer un environnement favorable au développement du tourisme balnéaire tout en créant les équipements nautiques indispensables.

a) Adapter l'environnement économique et humain aux exigences du secteur touristique.

b) Combler le retard en matière d'aménagement du littoral et d'équipements nautiques.

2. Renforcer la recherche par une meilleure coordination et une plus large diffusion dans les différents secteurs économiques.

3. La mer, espace privilégié de coopération internationale, au carrefour des coopérations régionale et européenne.

a) Une coopération régionale freinée par l'absence de structures adaptées.

b) La mer peut devenir l'espace privilégié d'une relance de la coopération régionale.

CONCLUSION.

L'outre-mer français, par sa dispersion dans les océans Atlantique, Indien et Pacifique, son poids démographique, sa diversité et l'intensité des liens qui l'unissent à la métropole constitue un ensemble sans équivalent au monde.

Il compte aujourd'hui 1.667.500 habitants et se compose de quatre départements d'outre-mer (DOM) : Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion ; de quatre territoires d'outre-mer (TOM) : Nouvelle-Calédonie et dépendances, Polynésie Française, Wallis-et-Futuna, Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF) ; de deux collectivités territoriales : Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte ; de l'atoll de Clipperton et des Iles Eparses.

Cette différence de statuts juridiques ne peut cependant complètement traduire l'extrême diversité de leur situation géographique, ethnique et démographique, de leur niveau de développement et de leur degré d'insertion dans des environnements régionaux peu comparables.

Toutefois, l'insularité est la condition commune et déterminante de leur développement. En effet, si les terres continentales (Terre Adélie, Guyane) représentent l'essentiel de la superficie de l'outre-mer, la quasi-totalité de sa population (1,5 million d'habitants) et de ses activités se concentre dans des îles ou des archipels.

La mer a été longtemps perçue comme une contrainte en raison de l'éloignement de la métropole (Saint-Pierre, le plus proche, est à 4.500 km de Paris, mais Nouméa en est distante de plus de 18.000 km) et de l'isolement des îles qu'elle symbolisait. Si l'évolution des transports aériens a permis une plus grande mobilité des hommes, la taille réduite des îles et leur éloignement grevent toujours les économies locales de coûts importants liés au volume des importations et au prix des transports.

Pour surmonter ces handicaps, la France a consenti depuis 1945 des efforts significatifs en faveur des DOM-TOM.

Les principaux indicateurs économiques et sociaux soulignent ainsi l'avance de ces territoires sur leurs voisins mais aussi leur retard sur la métropole. Les économies de l'outre-mer restent, en effet, marquées par des déséquilibres : l'importance des transferts publics (43 milliards de francs vers les DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon et 6 milliards vers les TOM et Mayotte en 1986) dissimule la faiblesse du secteur productif et atténue les effets du niveau élevé du chômage (30 % en moyenne dans les DOM).

Le développement des DOM-TOM repose sur la mise en valeur de leur potentiel économique pour permettre de réduire l'écart entre le niveau de consommation et la production locale.

Dans le contexte d'internationalisation des échanges, le caractère réduit des marchés intérieurs des îles et la perspective de la parité sociale avec la métropole, interdisent toute idée de développement autocentré. Favoriser le développement des DOM-TOM consiste plutôt, aujourd'hui, à recenser et aider les activités les plus prometteuses.

La mer a été reconnue comme un espace pouvant être favorable à la croissance de plusieurs d'entre elles.

Leur développement est cependant resté modeste dans les années récentes et exige par conséquent la définition d'une politique cohérente de la mer dans les DOM-TOM, qui se traduise par des mesures concrètes, rapidement applicables et adaptées à l'extrême diversité des situations locales.

Ainsi, la mer, qui paradoxalement aujourd'hui ne joue qu'un rôle second dans le développement des DOM-TOM, pourra offrir de nouvelles perspectives.

*
* *

I. LA MER NE JOUE AUJOURD'HUI QU'UN ROLE DE SECOND PLAN DANS LE DEVELOPPEMENT DES DOM-TOM.

L'insularité, donnée commune aux DOM-TOM, a paradoxalement, dans le passé, conduit les populations des îles à se tourner résolument vers l'intérieur des terres et à se désintéresser de leurs façades maritimes.

A l'exception des atolls polynésiens, de quelques communautés mélanésiennes (Oundjo), des Saintes et de Saint-Pierre-et-Miquelon, la mer était considérée par les habitants de l'outre-mer comme un milieu hostile et l'océan qui les séparait de la métropole constituait le symbole de l'isolement et de l'éloignement.

Cependant, des avancées scientifiques et techniques ont conduit à redécouvrir les richesses de la mer dans un contexte juridique international qui faisait des océans le "patrimoine commun de l'humanité".

La façade maritime et les zones économiques des DOM-TOM sont ainsi progressivement apparues comme une nouvelle chance pour leur avenir.

L'analyse de l'activité économique des DOM-TOM conduit pourtant à constater que la mer ne joue aujourd'hui qu'un rôle second dans leur développement.

En effet, l'évolution des transports maritimes et des infrastructures portuaires n'a que partiellement permis de s'affranchir des servitudes de l'insularité. L'exploitation des ressources marines demeure limitée ou difficile. Enfin l'atout que représente la mer pour des activités qui ne lui sont qu'indirectement liées mais dont elle constitue un support essentiel, comme le tourisme, reste incomplètement valorisé.

A. L'INSULARITE : UN HANDICAP POUR LE DEVELOPPEMENT DES DOM-TOM.

Au-delà de la donnée insulaire qui vaut pour l'ensemble des DOM-TOM (la Guyane ayant été qualifiée d'île continentale), leur éloignement de la métropole, leur dispersion sur l'ensemble des mers du globe et, pour quelques uns, leur forme archipélagique, souvent perçus comme des atouts à long terme, constituent avant tout des contraintes supplémentaires immédiates dont il est difficile et coûteux de s'affranchir.

L'insularité des DOM-TOM, la taille réduite de chacun d'entre eux, et la dépendance de leurs économies confèrent à la chaîne du transport maritime un rôle clé dans leur développement.

En effet, pour une part dominante des échanges de marchandises (la desserte aérienne n'étant justifiée que pour les produits à forte valeur ajoutée), l'existence de liaisons maritimes régulières et compétitives tant avec la métropole qu'avec leur environnement régional, et d'infrastructures portuaires adaptées et fiables, peut contribuer à rompre l'isolement et à compenser le handicap de l'éloignement.

Le rapport coût/prestation de la chaîne du transport maritime est au coeur de toute stratégie de développement. Le coût du fret entre pour une part importante (10

à 40 %) dans le prix des produits et l'organisation des liaisons maritimes influence les structures économiques et sociales des îles. L'évolution récente est à cet égard significative :

- . la remise en cause progressive de l'organisation du transport maritime entre la métropole et les DOM-TOM a permis une baisse des prix du fret mais a contribué à l'accroissement des importations au détriment des productions locales.

- . l'importance des investissements portuaires a permis d'adapter les ports à la croissance des trafics mais n'a pas suffi à rendre satisfaisant le fonctionnement du maillon portuaire.

- . enfin, les efforts consentis pour développer les liaisons maritimes régionales ou locales se sont révélés coûteux ou inefficaces.

1. Malgré la mutation des liaisons maritimes avec la métropole, la mer reste le symbole de l'éloignement des DOM-TOM.

Le marché du fret à destination ou en provenance des DOM-TOM a été estimé en 1982 à 3 milliards de francs et représente 30 % de l'activité des armateurs français. L'enjeu est ainsi double, illustrant la complémentarité qui s'est instaurée entre les compagnies maritimes métropolitaines et les économies des départements et territoires.

Depuis une décennie cependant, cette complémentarité est remise en question. L'ouverture de plus en plus marquée des économies locales dans un contexte de crise du transport maritime a remis en cause l'organisation de desserte de ces territoires instaurée en 1945, sans pour autant lui en substituer une nouvelle. A un excès d'entente succède ainsi un excès de libéralisme.

a) Une desserte anciennement structurée

La desserte des DOM-TOM s'est effectuée depuis 1945 dans un cadre de concurrence. La liaison avec la métropole n'est pas considérée comme une ligne de cabotage et seuls le transport de la banane antillaise et le cabotage interne aux îles sont réservés aux armements français (décret du 28 juin 1935). Les pouvoirs publics ne sont donc pas intervenus dans la gestion du transport maritime, la liberté d'accès aux ports et aux marchandises étant, conformément au droit international, totale.

Dans ce régime libéral le système des conférences auxquelles participent les compagnies maritimes nationales ou étrangères a permis de constituer une organisation très structurée du fret. Dans ce cadre, les industriels locaux ont bénéficié d'un régime de différenciation des tarifs favorable à leurs activités et les armements français ont conservé leur prééminence sur ces lignes.

Les conférences, en accord avec les associations d'industriels de certains DOM-TOM, négociaient au-delà de la grille tarifaire des ristournes adaptées aux projets économiques locaux. Le fret maritime jouait ainsi le rôle d'un droit de douane, favorisant l'importation des matières premières nécessaires aux producteurs ainsi que l'exportation de produits locaux et, à l'opposé, dissuadant d'importer des produits finis.

b) La remise en cause des ententes.

L'évolution des structures économiques des îles (difficultés industrielles, développement de la consommation intérieure) conjuguée à la crise du transport maritime international (capacité excédentaire des navires, chute du taux de fret) ont favorisé l'arrivée sur ce marché des compagnies dites "outsiders" n'appartenant pas aux conférences.

Ces armateurs profitent de la différenciation des tarifs pour écrémer le trafic le plus rémunérateur. Ils ne sont pas, en outre, assujettis aux mêmes obligations de desserte et disposent de coûts de fonctionnement inférieurs à ceux des compagnies nationales (pavillons de complaisance). Des producteurs métropolitains ou étrangers s'allient parfois à eux pour casser le marché d'un produit donné et susciter ainsi un nouveau courant d'échanges.

La part de marché détenue par les outsiders atteint en 1987 un niveau record (20 % seulement sur la destination des Antilles, la Compagnie Générale Maritime demeurant très compétitive sur cette ligne, mais 30 % sur la Guyane, 45 % sur la Réunion et 25 % sur les territoires du Pacifique).

c) Des interprétations divergentes.

Selon certains milieux économiques des îles, notamment les importateurs, les outsiders, en offrant des services d'une plus grande flexibilité à des prix moins élevés, ont permis la régulation du marché et conduit les conférences à rationaliser leurs dessertes.

Les producteurs locaux et les armateurs appartenant aux conférences ne manquent cependant pas de souligner que les outsiders, en écrémant les trafics, ont conduit à la disparition progressive de la différenciation des tarifs. Ainsi à la Réunion, la conférence a maintenu ses accords privilégiés avec l'Association de Développement Industriel de la Réunion (ADIR) pour l'acheminement du blé à un taux réduit mais, à la différence du passé, s'est alignée sur les bas tarifs pratiqués par l'outsider pour l'importation de la farine, ruinant l'avantage comparatif d'une meunerie locale.

Enfin, l'homogénéisation des prix du fret, qui est d'ailleurs une tendance conforme à l'évolution du transport maritime international, pénalise les économies exportatrices et renforce leur dépendance extérieure.

d) Deux enjeux à dissocier.

Le débat aujourd'hui engagé sur la nature et le fonctionnement de la desserte maritime des DOM-TOM mêle deux enjeux distincts : d'une part, celui du développement des îles et de sa nature, et, d'autre part, celui de la capacité des armateurs français à résister à une concurrence plus ou moins loyale.

- *Quant au rôle que doit jouer le transport maritime dans le développement des îles*, deux thèses s'affrontent aujourd'hui. Pour certains, un développement plus autonome doit s'appuyer sur une nette différenciation des tarifs maritimes afin d'aider les producteurs locaux à maintenir leur compétitivité. Pour les autres, la desserte maritime ne peut, par la différenciation de ses tarifs, bloquer un mouvement d'intégration par les échanges déjà presque achevé.

Au-delà de cette question qui fait l'objet de désaccords persistants au sein des milieux économiques des DOM-TOM, l'organisation actuelle du transport maritime n'est pas satisfaisante. Les armements qui desservent l'outre-mer ne sont pas placés sur un pied d'égalité. Les outsiders qui disposent de coûts de fonctionnement faibles échappent, en outre, aux obligations de desserte des conférences (acheminement du fret pauvre, régularité).

Par ailleurs, l'instabilité du prix du fret et l'opacité des transactions entre les outsiders et certains chargeurs sont préjudiciables aux projets d'investissements locaux et à une concurrence loyale entre les opérateurs. L'absence d'un conseil des chargeurs dans chacun des DOM-TOM symbolise cette insuffisance de transparence.

- *Le second enjeu concerne la place des armements français sur le marché international du fret.* Il est, en effet, apparu que le recul des compagnies nationales sur la destination des DOM-TOM et, par conséquent, de leur place sur le marché mondial, n'était pas seulement dû à des obligations de desserte distinctes mais aussi à des conditions d'exploitations inégales.

Il semble peu judicieux de mêler les deux dossiers, comme ce fut le cas par le passé. Les milieux économiques de l'outre-mer retrouvent leur unanimité pour considérer toute action de réorganisation de la desserte maritime par l'Etat comme une volonté de rétablir au profit des armateurs métropolitains un monopole de fait.

A l'opposé, il est peu cohérent à la fois d'imposer aux armateurs des conférences des obligations de desserte supérieures à celle des outsiders et de ne pas leur offrir les possibilités d'adapter leurs coûts.

Enfin, la présence d'une flotte de commerce nationale à destination des DOM-TOM est une nécessité économique (la production de la banane antillaise repose sur la compétitivité de la chaîne de transport mise en place par la CGM) mais aussi diplomatique et politique.

Il est clair que le régime d'entente mis en place, paradoxalement dans un cadre très libéral, n'a pu résister ni à la crise du transport maritime international ni à la mutation des DOM-TOM.

Bien que sa répercussion sur les prix à la consommation soit inégale, la baisse des prix du fret, entraînée par la déréglementation de fait qui s'est produite a certes permis une accélération de la croissance économique, mais les conditions dans lesquelles elle s'est opérée, n'ont pu qu'accentuer les déséquilibres économiques internes des îles. L'isolement et l'éloignement des DOM-TOM sont un handicap difficile à surmonter et imposent la mise en place d'un système de desserte plus organisé.

2. La modernisation portuaire répond encore d'une manière inégale et incomplète aux besoins de l'insularité des DOM-TOM.

Le port d'un territoire insulaire constitue la base de son ouverture sur l'extérieur et de son développement économique mais aussi le point de passage obligé de son approvisionnement. S'agissant des trafics domestiques, les principales zones portuaires outre-mer sont en situation de monopole et assument une fonction de service public. Pour ce qui concerne les trafics de transbordement ou de redistribution, elles affrontent la concurrence des ports d'éclatement de leurs environnements régionaux et se doivent d'offrir un service fiable et compétitif.

Aujourd'hui, si l'effort soutenu et continu de modernisation des infrastructures portuaires a permis aux principaux ports des départements et territoires d'outre-mer d'accompagner leur croissance économique, leur mode de fonctionnement demeure parfois inadapté à leur ambition de devenir de véritables ports d'éclatement au service du développement local.

a) L'adaptation réussie des infrastructures à la croissance des trafics et à la mutation des transports maritimes.

L'ouverture croissante des économies des îles a conduit à une forte augmentation du trafic de marchandises entre l'Europe et les DOM-TOM. Toutefois, le volume du trafic portuaire demeure modeste à l'échelle nationale : 8 millions de tonnes contre 203 millions pour l'ensemble des ports métropolitains en 1987.

La structure déséquilibrée du trafic, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie qui exporte du nickel et, dans une moindre mesure, des Antilles qui exportent des bananes, la généralisation de la conteneurisation et l'accroissement du tonnage moyen des navires, ont imposé l'adaptation des infrastructures et des méthodes de travail.

En outre, le trafic passagers tend à prendre une importance croissante. Le développement du tourisme de croisière aux Antilles ou dans le Pacifique et la multiplication des liaisons inter-îles dans l'archipel de la Guadeloupe ou en Polynésie exigent la satisfaction de nouveaux besoins (quais réservés, espaces d'accueil, alimentation en eau potable) et se traduisent par la définition de priorités différentes selon les ports. Fort-de-France a ainsi accueilli 490 paquebots en 1987, soit 300.000 passagers (130.000 en 1978) après leur avoir accordé une priorité d'accostage. A Pointe-à-Pitre, au contraire, un arbitrage favorable aux navires de commerce a été rendu.

Ces évolutions ont conduit l'Etat, en liaison avec les collectivités territoriales, à poursuivre l'effort d'investissement nécessaire.

Le nouveau port en baie de la Possession à la Réunion, qui fut l'un des plus importants chantiers portuaires ouvert en France entre 1981 et 1985 (400 millions de francs), en est le symbole. Inauguré en 1986, il a permis de réduire les frais de débarquement des marchandises en accélérant la rotation des navires.

Le Port Autonome de la Guadeloupe (PAG) a mis en oeuvre une modernisation plus progressive en raison de la qualité du site de Jarry. Ainsi, après avoir mis en service en 1980 un terminal à conteneurs, le PAG, dans le cadre du IXème Plan, l'a doublé d'un second terminal et a facilité, grâce à des travaux de dragage, l'accès au port. Le contrat Etat-région, en cours de négociation, permettra de concrétiser le projet de zone industrialo-portuaire (11 hectares de terre-plein, magasins francs, centre de commerce international) destiné à conforter le trafic de transbordement et à créer un véritable pôle de redistribution des marchandises.

Les fruits de cette politique demeurent encore incertains : le trafic a ainsi crû de 6 % par an depuis 1984 (12 % pour le trafic conteneurs) mais la croissance enregistrée des opérations de transbordement est essentiellement due au trafic captif de la CGM vers la Guyane.

Au-delà des retombées immédiates en termes d'emplois et de transferts publics permettant de stimuler l'activité locale, la modernisation des infrastructures

portuaires a donc permis aux ports des DOM-TOM de répondre aux exigences manifestées par des économies insulaires de plus en plus ouvertes sur l'extérieur. Le caractère massif des investissements et les financements croisés qu'ils exigent interdisent cependant de procéder à des investissements en continu et expliquent en grande partie l'existence simultanée de surcapacités portuaires dans certaines îles et d'insuffisances constatées, comme à Mayotte ou en Guyane.

b) Le fonctionnement des ports présente encore des faiblesses.

La croissance et l'adaptation des infrastructures ne peut tenir exclusivement lieu de politique portuaire. L'organisation et le fonctionnement des ports de l'outre-mer, malgré de notables améliorations ces dernières années, présentent encore des faiblesses. Certains demeurent prisonniers de leur statut juridique, d'autres sont confrontés à une organisation insatisfaisante des opérations de manutention.

- Des statuts juridiques variés.

Les ports des TOM et des collectivités territoriales (Nouméa, Papeete, Mata-Utu, Saint-Pierre), et le port de Pointe-à-Pitre (loi du 29 juin 1965) ont le statut de ports autonomes. Ce sont des établissements publics territoriaux (de l'Etat pour Pointe-à-Pitre). Placés sous la tutelle de l'Etat ou des collectivités locales, ils jouissent cependant d'une très grande liberté de gestion et de conduite des aménagements ou des extensions du domaine portuaire.

Les ports des départements (Fort-de-France, Degrad-des-Cannes, Larivot, La Possession) font partie des "ports d'intérêt national et des ports maritimes contigus aux ports militaires" (décret du 23 décembre 1983) ; conformément aux lois de partage de compétences entre l'Etat et les collectivités décentralisées, leur gestion est restée de la compétence de l'Etat. Le Service Maritime de la Direction Départementale de l'Equipement est seul responsable des infrastructures (construction ou extension, aménagement, financement), tandis que les Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI), concessionnaires d'outillage public, assurent la gestion quotidienne de l'activité portuaire.

S'agissant des ports d'intérêt national, le partage complexe des compétences est source de difficultés. Les objectifs et les impératifs des CCI ne sont pas toujours identiques à ceux de l'Etat. En outre, les usagers du port préféreraient un interlocuteur unique.

Ainsi, l'évolution comparée des ports de Fort-de-France et de Pointe-à-Pitre illustre l'influence du statut juridique des ports sur la capacité de mobilisation des partenaires autour de grands projets. En revanche, la structure du port (concession ou port autonome), ne modifie en rien la position des dockers qui sont employés par des entreprises de manutention privées.

- Des opérations de manutention insuffisamment améliorées.

Les opérations de manutention constituent le maillon le plus lourd et le plus délicat de la chaîne des transports maritimes. Les conditions d'exploitation sont inégales d'un port à l'autre et, pour plusieurs d'entre eux, des différentiels de coûts subsistent, tant vis-à-vis de la métropole que de leurs concurrents régionaux et la continuité du service est inégalement assurée.

Les exemples de Pointe-à-Pitre et de Fort-de-France (respectivement

quatrième et cinquième ports français pour les conteneurs), pourtant dotés d'infrastructures récentes et faisant preuve de dynamisme commercial, illustrent bien ce problème.

Le coût de passage d'un conteneur supporté par le chargeur est de 1.500 francs environ dans les deux ports (avec une structure de coût très inégale : droits de port, portiques, dockers et manutention) contre 800 francs en métropole. En outre, le coût du transbordement d'un conteneur s'élève à 1.400 ou 1.800 francs à Pointe-à-Pitre ou Fort-de-France contre 1.000 francs à la Jamaïque.

La productivité des dockers, la flexibilité des opérations de manutention et la fiabilité de l'outil portuaire demeurent inférieures aux normes métropolitaines.

Les effectifs de dockers ont été considérablement réduits dans l'ensemble des ports des DOM-TOM (de 1 400 à 150 en 20 ans en Guadeloupe et de 650 à 215 à Papeete). Les conséquences de ces réductions de personnel sont différemment perçues par les autorités portuaires. Les dirigeants du Port Autonome de la Guadeloupe se réjouissent de voir le taux d'emploi de la profession désormais proche de l'équilibre, permettant une stabilisation des salaires. Ceux du port de Fort-de-France soulignent qu'au-delà du seul nombre des dockers, c'est la flexibilité de l'ensemble de la chaîne qui est décisive pour mieux utiliser les équipements et les adapter aux variations du trafic.

Il a été ainsi calculé que l'amélioration du rendement des portiques à conteneurs de 16 mouvements par heure à 20 à Fort-de-France (la cadence est de 25 en métropole) permettrait de pallier l'encombrement actuel, de répondre à la demande potentielle et d'éviter ainsi l'achat d'un troisième portique avant 1991.

Le caractère vital de la zone portuaire dans une économie insulaire explique la sensibilité et la fréquence des conflits sociaux. La plupart des ports des DOM-TOM ont eu à faire face à des crises graves préjudiciables à l'activité des îles et à leurs ambitions en matière de trafic d'éclatement (Guadeloupe en 1984 et 1985, Martinique en 1985 et Polynésie en octobre 1987). C'est pourquoi certaines autorités portuaires ont proposé de procéder à des aménagements, en concertation ou non avec les dockers.

La Polynésie, à la suite des violents incidents d'octobre 1987, a restructuré le système de manutention portuaire. Désormais, les opérations de chargement et de déchargement ne sont plus réservées à des dockers professionnels, mais au personnel d'entreprises d'aconage agréées, titulaires d'une autorisation d'outillage privé avec obligation de service public. Le Port Autonome de la Guadeloupe a appliqué une nouvelle convention collective, en octobre 1985, qui offre aux dockers de meilleures garanties sociales en contrepartie d'un effort pour assurer la continuité du service.

Les ports de commerce de l'outre-mer ont ainsi su s'adapter à la croissance des trafics et à la mutation du transport maritime (conteneurisation). Les blocages ont été rares et, au fur et à mesure de l'ouverture des économies sur l'extérieur, les communautés portuaires sont devenues par leur importance et leurs projets les piliers économiques des îles.

Cet effort pour atténuer les servitudes de l'insularité fut cependant d'un coût élevé et il apparaît impératif aujourd'hui de poursuivre l'amélioration amorcée du fonctionnement des principaux ports de commerce pour mieux valoriser les investissements réalisés et assurer une meilleure fiabilité des opérations.

3. Le développement des liaisons régionales et locales ne permet pas encore de remédier à la dispersion des îles.

Les liaisons maritimes locales sont nécessaires à l'insertion des DOM-TOM dans leurs environnements régionaux et à l'équilibre économique et social des archipels. Cependant, elles occupent une place marginale dans le secteur des transports maritimes outre-mer. Les tentatives récentes de création de lignes régionales dans certaines zones et d'organisation de desserte locale révèlent les difficultés de s'affranchir des servitudes de l'"insularité éclatée".

a) Le développement embryonnaire et inégal des liaisons maritimes régionales.

Avant la seconde guerre mondiale, les transports maritimes régionaux dans la Caraïbe et dans le sud-ouest de l'Océan Indien étaient assurés par des moyens traditionnels modestes (boutres, goélettes) ou par des navires long-courrier dont le trafic international s'accommodait de longs séjours dans les zones et d'escales dans l'ensemble des ports.

Depuis 1945, la mutation du transport maritime international a rendu trop coûteuse leur participation au trafic local en accessoire de leur mission principale et favorisé l'émergence de petits armateurs locaux.

Le trafic régional n'a cependant pas augmenté dans les proportions du trafic international et a parfois même diminué. L'ouverture sur l'extérieur des économies insulaires a conduit au renforcement des liaisons nord-sud et les différences de niveau de vie entre les départements et territoires français et les Etats indépendants les entourant ont interdit la constitution de véritables courants d'échanges. Ainsi, en 1985, le trafic maritime, hors hydrocarbures, entre les pays membres de la Commission de l'Océan Indien (COI) ne représentait que le tiers (35.000 tonnes) de celui de 1970. La COI a demandé aux armateurs des cinq pays membres (Madagascar, Maurice, Comores, Seychelles, France) de se concerter pour accroître le nombre des liaisons afin de rompre le cercle vicieux amorcé entre la baisse de l'offre de transport et celle de la demande. Les armements rappellent cependant à juste titre que l'absence d'un marché régional, la nature des frets transportés et l'inégalité des infrastructures portuaires entament la rentabilité des lignes.

Le trafic régional dans la Caraïbe est plus développé, compte-tenu de l'étendue plus réduite de la zone, de la proximité de marchés importants et de l'essor de nombreux Etats voisins. Ce trafic inter-caraïbe a d'ailleurs été jugé suffisamment porteur par la C.G.M. pour mettre en service trois lignes au départ des DOM (Nord-Caraïbe, Sud-Caraïbe et Nord-Brésil). Ces lignes, créées en association avec l'armement hollandais Vertom, utilisent des navires battant pavillon panaméen et concurrencent les caboteurs locaux.

Dans le Pacifique Sud, l'essor de la compagnie régionale SOFRANA (Société Française de Navigation), a eu des retombées positives en termes d'emplois et de développement pour la Nouvelle-Calédonie (par sa filiale de manutention, SOFRAC) et Wallis-et-Futuna (immatriculation de cinq navires).

b) La mise en place difficile et coûteuse de liaisons inter-insulaires dans les archipels.

Les deux archipels de l'outre-mer français (Guadeloupe et Polynésie) sont difficilement comparables.

En Guadeloupe, la dimension touristique de la desserte d'un archipel peu étendu suffit à assurer la rentabilité des lignes de cabotage local.

Le territoire de la Polynésie Française, est tributaire de son "insularité éclatée" (4 000 km² de terres sur 4 000 000 km² d'océan) qui constitue pour lui un handicap majeur au développement des activités économiques en raison des coûts, tant financiers que sociaux (éducation, santé), qu'entraînent les distances pour la collectivité. Dans un tel cadre, les liaisons maritimes inter-insulaires jouent un rôle essentiel en permettant de briser l'isolement des populations éloignées qui demandent de plus en plus à vivre dans les mêmes conditions qu'à Tahiti.

Le volet maritime du plan d'aménagement du territoire polynésien adopté en 1980 révèle la difficulté qui existe à mettre en place à un coût raisonnable un système de desserte inter-insulaires (voir annexe n° 7).

Pour répondre à la dégradation du transport intérieur constatée en 1980 (coût élevé, navires anciens, régularité incertaine) le gouvernement territorial a encadré la profession d'armateur, organisé la desserte par zones géographiques et délivré des licences d'exploitation comportant des obligations de desserte (type de navires à utiliser, fréquence) et des garanties de tarifs. Le succès enregistré par cette politique mérite d'être souligné. La flotte a été renouvelée, les infrastructures portuaires ont été modernisées et le trafic a connu de 1982 à 1986 une augmentation notable. Le coût d'une telle politique n'est cependant pas négligeable et les difficultés récentes entre les armateurs et le ministère de la mer polynésien traduisent les limites d'une politique aussi ambitieuse.

*
* *

Les efforts menés pour surmonter les handicaps de l'éloignement, de l'isolement et de la dispersion démontrent combien il est difficile de s'affranchir des servitudes de l'insularité. Le développement des DOM-TOM demeure ainsi tributaire d'une chaîne de transports maritimes qui révèle que la mer est bien un handicap avant d'être une ressource ou un atout, une barrière autant qu'un trait d'union.

B. LA MER : UNE RESSOURCE LIMITEE OU DIFFICILE A EXPLOITER.

Le caractère ancien et traditionnel de certaines activités, comme la pêche, n'avait pas empêché les populations de l'outre-mer français de délaisser peu à peu les secteurs liés à la mer pour se tourner davantage vers l'intérieur des îles.

Au cours des années 1970, dans un contexte international de redécouverte de la mer et de ses richesses, l'idée de faire des ressources marines un élément fondamental du développement des DOM-TOM est apparue.

D'importantes avancées scientifiques et techniques, permettant une

meilleure détection de la ressource halieutique, une augmentation du rendement des activités aquacoles et l'exploitation éventuelle des richesses minérales et énergétiques ont conduit à penser que la mer pourrait devenir un secteur d'activité créateur d'emplois et susceptible de permettre un développement plus autonome des départements et territoires.

Ces espoirs, fortement encouragés par les pouvoirs publics, ont été, dans une large mesure, déçus, car les ressources tirées de la mer sont souvent limitées et les politiques mises en oeuvre ont parfois manqué de cohérence :

- à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon et de la Guyane, la pêche demeure une activité artisanale freinée par la faiblesse de la ressource halieutique dans les mers tropicales ;

- l'aquaculture, activité pilote, souffre de coûts d'exploitation encore trop élevés ;

- enfin, les ressources énergétiques et minérales sont difficiles à exploiter techniquement et à rentabiliser dans les conditions actuelles du marché.

1. La pêche : une activité ancienne caractérisée par des ressources faibles et inégalement réparties.

La pêche est l'activité liée à la mer la plus ancienne. Son impact économique demeure cependant faible (voir annexe n° 8) tant en raison d'une répartition inégale des ressources potentielles que de difficultés d'exploitation croissantes.

a) Des ressources potentielles inégales.

Dans les limites de leurs zones économiques, la situation des DOM-TOM est contrastée. Ainsi les ressources en poissons de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Guyane, de Polynésie et de Nouvelle-Calédonie sont importantes et souvent supérieures à l'exploitation qui en est faite. Le vaste lagon de Nouvelle-Calédonie est considéré comme l'un des plus riches du monde (mérus, raies, trocas, coquilles Saint-Jacques, etc.), et la zone côtière à l'extérieur du lagon pourrait également révéler de nouvelles possibilités : l'ORSTOM effectue, en effet, des recherches plus au large afin de déterminer l'importance des ressources existantes au-dessus des "monts sous-marins". Pour la Polynésie française, les ressources récifo-lagonaires sont abondantes alors que les pélagiques font l'objet d'estimations contradictoires.

En revanche, la Martinique, la Guadeloupe ou la Réunion apparaissent moins bien pourvues. Ce constat s'applique particulièrement aux ressources côtières qu'une pêche mal organisée a commencé à épuiser.

b) Des ressources insuffisamment ou mal exploitées.

En-dehors de Saint-Pierre-et-Miquelon où elle constitue l'activité productive principale, la pêche représente pour l'ensemble des DOM-TOM une activité économique faible, voire marginale. En Martinique, Guadeloupe, Polynésie, Nouvelle-Calédonie et à la Réunion, la pêche ne représente que 2 à 3 % du Produit Intérieur Brut et garde parfois le caractère d'une activité de subsistance ou de loisirs.

- Deux types de pêche concourent à l'exploitation des ressources : la pêche industrielle et la pêche artisanale.

La pêche artisanale traditionnelle reste prépondérante dans l'ensemble des DOM-TOM à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon (en trente ans, les prises ont été divisées par huit et le nombre des embarcations de l'archipel a diminué de 85 %). Effectuée à bord de petites embarcations motorisées, la pêche artisanale s'exerce essentiellement dans les lagons ou le long des côtes, rarement au large.

Elle occupe les trois-quarts des pêcheurs des DOM-TOM et tente d'assurer l'approvisionnement du marché local par le biais de circuits de commercialisation rudimentaires dans le cadre d'un système de prix de soutien. Quelques artisans pêcheurs, incités financièrement par les pouvoirs publics, tentent de pratiquer une pêche plus au large comme à la Réunion (trois bateaux de 12 mètres) ou en Guyane (deux chalutiers polyvalents). Cette pêche, en raison du montant des charges sociales, revêt un caractère de plus en plus clandestin et souffre de la concurrence des plaisanciers (Nouvelle-Calédonie).

La pêche industrielle est principalement pratiquée à Saint-Pierre-et-Miquelon et en Guyane (pour la pêche crevettière).

La pêche industrielle à Saint-Pierre-et-Miquelon est devenue de plus en plus saint-pierraise depuis le traité de 1972 et se caractérise par une intégration croissante des sociétés exploitantes. Deux entreprises, INTERPECHE (filiale à 70 % de la Société Nouvelle des Pêches Lointaines de Bordeaux) qui dispose de trois navires et d'un petit congélateur-usine, et La MIQUELONNAISE (créée avec des capitaux espagnols mais en cours de restructuration financière), qui dispose de deux navires, assurent l'essentiel des prises mais ne comptent que 10 % de marins saint-pierrais sur leurs bateaux.

En Guyane, la pêche à la crevette royale, effectuée par 70 chalutiers (dont 22 sont américains et pêchent sous licence CEE), représente la première ressource à l'exportation du département et a permis l'installation d'une filière industrielle et commerciale. Toutefois, 60 % des pêcheurs inscrits au rôle sont étrangers, originaires principalement du Brésil et du Guyana.

La place de la pêche industrielle est plus modeste dans les autres DOM-TOM. En Nouvelle-Calédonie, une société franco-japonaise exploite deux palangriers-congélateurs pour la pêche au thon (1.350 tonnes en 1986). A la Réunion, deux grands navires pratiquent l'un la pêche tropicale (545 tonnes de capitaines) et l'autre la grande pêche australe (335 tonnes de langoustes à Saint-Paul-et-Amsterdam, poissons des glaces des Kerguelen).

Les prises totales des pêches artisanale et industrielle, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie et de la Guyane, demeurent insuffisantes pour équilibrer les besoins locaux. Les importations de poissons sont parfois importantes : 60 % des besoins aux Antilles. Le déficit est comblé en partie par des importations en provenance de Guyane, du Vénézuéla ou de métropole.

- La pêche dans le territoire des Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF).

La réglementation appliquée dans les TAAF en matière de pêche est intéressante. Ainsi, l'arrêté territorial n° 47 du 1er octobre 1987 a autorisé le

Groupement d'Armateurs pour les Pêches Australes (et son navire, l'*Austral*, basé à la Réunion), à pêcher dans la zone économique de Saint-Paul-et-Amsterdam 500 tonnes de langoustes sous réserve d'organiser préalablement une campagne de pêche d'au moins trente jours dans la zone économique des Kerguelen.

- La présence de flottilles étrangères.

L'activité de la pêche et notamment les activités connexes (ravitaillement, avitaillement, réparations) sont soutenues dans les DOM-TOM par la présence de flottilles étrangères. En Guyane, les licences de pêche accordées aux cordiers vénézuéliens (pêche au vivaneau) et aux crevettiers américains leur font obligation de débarquer tout ou partie de leurs prises dans les ports du département. Par ailleurs, en Polynésie, des accords de pêche reconduits chaque année depuis 1978 avec des Japonais et des Coréens permettent à ceux-ci de pêcher au large des îles Marquises le thon obèse ("Patudo"). Enfin, la Réunion sert de port de mouillage aux palangriers japonais et surtout taïwanais.

- Les activités à terre.

Les activités à terre (conservation, traitement et commercialisation du poisson) sont importantes à Saint-Pierre-et-Miquelon grâce à l'implantation des deux usines des sociétés INTERPECHE et La MIQUELONNAISE, mais demeurent limitées dans les autres DOM-TOM, à l'exception de l'usine de la PIDEG à Cayenne, et de la POMAFREX à Papeete.

c) Les raisons de la mauvaise exploitation.

L'insuffisante exploitation des ressources de la pêche dans les DOM-TOM s'explique par des obstacles économiques, juridiques et politiques.

- Les problèmes bio-médicaux : l'ichtyosarcotoxisme.

La consommation de certains poissons tropicaux associés aux récifs coralliens peut entraîner des intoxications alimentaires dénommées ciguatéra en Polynésie et aux Antilles, "gratte" en Nouvelle-Calédonie. Cette intoxication est due à un dinoflagellé récemment mis en évidence par l'Institut Malardé de Papeete. Ce problème est un frein considérable au développement de la pêche récifo-lagonaire et les pertes occasionnées par l'interdiction de vendre certains poissons sont évaluées en Polynésie à un million de dollars par an.

- Les obstacles économiques.

Les opérateurs privés hésitent à investir dans la pêche industrielle des DOM-TOM en raison des coûts salariaux élevés et du prix des transports. Par exemple, les capitaux de la conserverie française (PECHEURS de FRANCE, PECHE & FROID, SAUPIQUET) ne se sont pas investis à la Réunion ou à Mayotte, mais dans les Etats voisins : Port-Victoria aux Seychelles, qui accueille les deux-tiers des senneurs français, et Diego-Suarez à Madagascar.

- Des blocages juridiques et politiques.

Le conflit actuel entre la France et le Canada au sujet des droits de pêche accordés à Saint-Pierre-et-Miquelon constitue à cet égard l'exemple le plus significatif et le plus crucial. Les droits de pêche dans le golfe du Saint-Laurent et au large de Terre-

Neuve sont reconnus par le traité de 1972 qui fut appliqué sans trop de difficultés jusqu'en 1985 (affaire du chalutier *La Bretagne*). Depuis, des divergences d'interprétation ont amené le Canada à en suspendre l'application. Cette situation est d'autant plus dommageable qu'elle interdit aux pêcheurs l'accès à une ressource abondante et rentable et qu'elle remet en cause des droits incontestables.

Le litige porte sur trois points :

- la délimitation de la zone économique de Saint-Pierre-et-Miquelon laissée pendante par le traité de 1972 (la France souhaite l'application du principe de l'équidistance ; le Canada, celui d'une définition proportionnelle à la longueur des côtes qui réduirait notre zone économique) ;
- la fixation des quotas de pêche qui devait tenir compte de l'état d'une ressource aujourd'hui largement reconstituée et sous-exploitée par les pêcheurs canadiens ;
- le recours à l'arbitrage, prévu par le traité. Le Canada le refuse et préfère la solution de la médiation.

Si le Canada a jusqu'à présent rejeté toute concession, bloqué le processus de négociation et instauré une forme de blocus, une détente paraît envisageable depuis que la France a accepté le principe d'une médiation.

La politique communautaire s'applique, dans le domaine de la pêche, aux départements d'outre-mer. Leurs zones économiques doivent être ouvertes aux navires des pays membres de la CEE, et la Commission des Communautés est compétente pour fixer des quotas de pêche, pour accorder des licences à des navires de pays tiers et pour négocier des accords de pêche avec les Etats voisins. Cette situation est parfois contestée, notamment aux Antilles, par les autorités locales et les pêcheurs qui s'estiment insuffisamment associés aux négociations avec les Etats insulaires voisins.

Enfin, la mauvaise exploitation des ressources s'explique également par les difficultés que rencontrent les autorités locales pour faire appliquer les réglementations qu'elles édictent.

- L'échec des plans-pêche.

Les "plans-pêche" ont prévu une organisation de la profession de pêcheur en encourageant le regroupement au sein de coopératives (CODEPEG en Guyane et COPEMAY à Mayotte), le développement de la formation professionnelle (école du Robert à la Martinique), la modernisation des flottilles, l'incitation à la mise en place d'une pêche plus industrielle avec les installations à terre qu'elle induit (Fonds Spécial d'Investissement pour le Développement de la Pêche en Polynésie, plan-pêche de Martinique).

Des aides et des subventions ont été également accordées en vue d'une modernisation des petites embarcations de la pêche artisanale. En Guyane, par exemple, le contrat de plan Etat-région (1984/88) prévoit la mise en exploitation de 50 canots créoles améliorés (10 par an) subventionnés à hauteur de 35 % par le FEOGA et de 25 % par la région. On retrouve de telles actions dans les autres DOM-TOM : par exemple, une aide de 1,5 million de francs du Conseil Général de la Réunion pour l'achat et l'amélioration des embarcations, ou l'aide à l'investissement à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Si ces efforts ont permis d'obtenir quelques résultats (modernisation des embarcations en Nouvelle-Calédonie, augmentation des capacités frigorifiques à la Réunion et en Guyane), ils n'ont pu résoudre les difficultés financières de la grande

majorité des pêcheurs. Continuant à pratiquer une pêche à la journée dans des zones côtières où la ressource s'épuise, ceux-ci ne peuvent faire face à la charge d'un endettement accru par la modernisation de leurs embarcations. Il en résulte le développement de pratiques illégales comme le refus de payer les rôles d'équipage et le non respect des réglementations des prises.

Ces difficultés, compte-tenu du coût de la politique mise en oeuvre (ainsi, aux Antilles le montant des aides de toutes natures est équivalent au chiffre d'affaires de la pêche) conduisent à s'interroger sur l'adaptation de ces mesures à l'objectif poursuivi.

2. L'aquaculture : une activité pilote qui révèle l'avantage des DOM-TOM en matière technologique et leur handicap en matière de coûts d'exploitation.

Bien que l'activité aquacole soit encore dans une phase expérimentale dans les départements et territoires d'outre-mer avec des productions relativement modestes, elle constitue néanmoins une activité et un atout intéressants.

Actuellement, la production aquacole dans les DOM-TOM concerne les crustacés, la perliculture en Polynésie et, à un degré moindre, l'élevage de la tortue marine à la Réunion et le saumon aux Kerguelen.

- *Les crustacés.* La crevette d'eau douce, appelée chevrette, dont la croissance débute dans l'eau de mer, est élevée notamment en Martinique et en Guadeloupe où elle permet de satisfaire la moitié environ de la consommation locale. Il s'agit d'un produit très apprécié localement dont le prix de vente est élevé. La production est assurée par de nombreuses petites exploitations. L'aquaculture est donc, dans ces deux DOM, conçue comme une activité complémentaire destinée à diversifier la production agricole (voir annexe n° 9).

L'élevage de la chevrette s'est considérablement développé en Guyane ces dernières années. En 1987, première année de pleine utilisation des capacités de production (80 tonnes produites, alors que le marché local n'en absorbe que 20 tonnes) les aquaculteurs ont été, toutefois, confrontés à des difficultés de commercialisation en raison de la concurrence de la chevrette asiatique, dont le prix de vente est très inférieur, et du faible succès de ce produit en métropole.

La crevette d'eau de mer (crevette péneïde) est élevée en Nouvelle-Calédonie dans trois fermes dont la plus grande, la SODACAL (140 hectares), mise en exploitation en 1987 est la propriété de l'IFREMER associé à des capitaux japonais. Si les prix sur le marché local permettent de couvrir les coûts de production, il n'en est pas de même pour les marchés métropolitains et étrangers vers lesquels cette production doit se tourner pour se développer (baisse du dollar, coût du transport, concurrence asiatique). Pour atteindre le seuil de rentabilité, l'IFREMER envisage de faire passer la production à un stade plus intensif (objectif de six tonnes à l'hectare contre un peu moins de deux aujourd'hui).

- *La perliculture.* Résultat d'une politique de recherche méthodique entreprise par l'IFREMER, la perliculture est concentrée sur les Tuamotu et les Gambier depuis les années soixante. Actuellement, elle se répartit en 103 coopératives, 40 fermes familiales et 24 sociétés privées. La production annuelle moyenne est de 200 kilos et représente aujourd'hui la première recette d'exportation de la Polynésie (soit 120 millions de francs en 1987). Depuis 1985, les huîtres greffées souffrent d'une forte mortalité (40 %) dont les causes (surpopulation dans les fermes, dégénérescence de l'espèce) restent mal connues malgré les études de l'ORSTOM sur ce sujet.

- *L'élevage de la tortue marine.* La fermeture des marchés internationaux résultant de l'application de la Convention de Washington sur les espèces en voie de disparition a entraîné la mise en liquidation en décembre 1984 d'une première société privée d'élevage installée à la Réunion en 1979 (société CORAIL). Une nouvelle entreprise (la Société Bourbonnaise d'Aquaculture) tente avec le soutien des pouvoirs publics, de poursuivre l'élevage des tortues juvéniles prélevées sur les îles Tromelin et Europa.

- *Le loup tropical.* L'IFREMER mène à Vairao (Tahiti) une expérience sur cette espèce et espère parvenir d'ici deux ans à des résultats qui permettront la création d'une ferme pilote.

- *Le saumon des îles Kerguelen.* Un essai d'élevage extensif des saumons selon la technique du *sea-ranching* est en cours aux Kerguelen, avec la participation de capitaux privés. Une station expérimentale a été installée il y a cinq ans et les premiers résultats semblent encourageants. Les débouchés seraient assurés en métropole, la France important chaque année 17.000 tonnes de saumons, mais les problèmes de rentabilité liés aux frais de transport très élevés demeurent.

Malgré des conditions naturelles favorables (sites, qualité des eaux), le haut niveau technologique de la France, un effort de recherche important et le soutien des pouvoirs publics, les coûts de production aquacole demeurent élevés et la rentabilité des exploitations aléatoire. La vive concurrence des pays asiatiques ou d'Amérique centrale contraint la France à mettre en oeuvre des techniques de plus en plus sophistiquées pour tenter de compenser le faible coût de la main d'oeuvre de ces pays par des rendements plus élevés. L'effort entrepris doit être poursuivi car cette activité, si elle fait la preuve de sa rentabilité, est susceptible de créer de nombreux emplois (1.000 emplois pour 3.000 hectares avec la crevette d'eau de mer en Nouvelle-Calédonie).

3. Les ressources énergétiques et minérales : un potentiel important qu'il est impossible d'exploiter dans les conditions actuelles du marché.

Les tensions sur les marchés des matières premières et énergétiques au cours des années 1970 ont amené les scientifiques à explorer les possibilités d'exploitation des ressources de la mer. L'enthousiasme soulevé à l'origine par ces recherches a fait place à un certain scepticisme sur leurs perspectives réelles de développement, compte-tenu des difficultés rencontrées.

a) La mer, source d'énergie.

Toute utilisation de l'énergie mécanique des mers est aujourd'hui exclue dans les départements et territoires d'outre-mer, du fait de la faiblesse des marées en zone tropicale pour l'énergie marémotrice, et de l'impossibilité technique de récupérer actuellement l'énergie de la houle ou des courants.

En revanche, les DOM-TOM offrent des conditions favorables à l'exploitation de l'énergie thermique des mers (ETM), et constituent 10 % environ de la zone exploitable dans le monde. Basée sur une différence de 20° C ou plus entre les eaux de surface et les eaux profondes (1.000 mètres environ) à proximité des côtes, cette technique a été utilisée par les Japonais pour la réalisation d'une centrale électrique expérimentale sur l'île de Nauru. Neuf mois de fonctionnement ont permis de démontrer la faisabilité technique d'une telle installation. Le passage au stade industriel

se heurte en revanche à un problème d'échelle (diamètre des tuyaux de pompage en particulier) mais surtout à une question de rentabilité dans un contexte de faible coût de l'énergie.

Pour cette raison, le projet de centrale envisagé à Tahiti pour la production d'électricité (5 MW) a été abandonné, de même que les projets américain (50 MW à Hawaii) et japonais (10 MW). L'effort de recherche se poursuit toutefois dans ces deux pays sur des applications dérivées : dessalement de l'eau de mer, aquaculture ou production de froid.

b) Le pétrole.

Depuis la chute des cours pétroliers, les efforts de prospection se sont très nettement ralentis. Or, deux zones semblent présenter une structure géologique favorable à la présence d'hydrocarbures, au large de la Nouvelle-Calédonie et aux abords des îles Kerguelen et de la Terre Adélie.

c) Les richesses minérales de la mer.

Elles sont essentiellement constituées par les nodules polymétalliques et les gisements de phosphates et de croûtes cobaltifères découverts plus récemment.

Les nodules. Découverts au XIX^{ème} siècle, les nodules reposent au fond des océans, principalement dans la zone tropicale, à une profondeur de 5.000 mètres environ. D'un diamètre allant de quelques millimètres à quelques décimètres, ils sont d'une composition très variable. Ceux qui contiennent du cuivre, du nickel, du manganèse et du cobalt à des teneurs voisines de celles des minerais terrestres, retiennent particulièrement l'attention des prospecteurs. L'exploitation des gisements de nodules se révèle en réalité beaucoup plus difficile que prévu en raison de différents problèmes :

- techniques : la topographie accidentée des fonds océaniques rend nécessaire un système de collecte autonome sur le fond, et non un dragage commandé depuis la surface. Il faut donc mettre au point un véhicule adapté ; les études menées par le groupement d'intérêt public GEMONOD regroupant l'IFREMER, le CEA et TECHNICATOME pour la mise au point du Préleveur Libre Autonome n° 2 (PLA 2) rencontrent de nombreuses difficultés. Ensuite, la solution pour la remontée des nodules n'est pas encore choisie.

- juridiques : les champs de nodules riches se trouvent en zone internationale régie par le nouveau droit de la mer défini par la convention de Montego Bay (1982). En qualité d'investisseur pionnier, la France s'est vu attribuer un secteur de 75.000 km² dans la zone Clarion-Clipperton (Pacifique Nord) qui sera exploitable dès que 60 pays auront ratifié cette convention. Or 36 signatures seulement ont été recueillies à ce jour. D'autre part, l'exploitation de ce secteur sera soumise à des contreparties financières (redevance annuelle d'un million de dollars théoriquement exigible dès la concession du secteur mais dont le paiement a été différé jusqu'à sa mise en exploitation) et techniques (prospection et transfert de technologie au profit de l'Autorité internationale) qui grèveront des coûts d'exploitation déjà élevés.

- économiques : la chute des cours des principaux minerais rend inenvisageable à court terme la rentabilité d'une telle exploitation. Certains spécialistes n'écartent pas cette éventualité à l'horizon 2000-2010, compte tenu de l'évolution des

ressources terrestres connues et de la demande.

Les autres minerais. Des *croûtes cobaltifères* ont été découvertes vers 1970 en Polynésie (archipel des Tuamotu), d'autres plus récemment en 1983. Elles sont situées à 1000 mètres de profondeur environ, dans la zone économique du territoire. Riches en cobalt (2 % environ), elles ne sont toutefois pas exploitées actuellement en raison d'un coût de revient estimé à 10-12 dollars par livre contre 3 dollars au Zaïre et 6 ou 7 dollars chez les autres producteurs. Les recherches sur les croûtes cobaltifères ont été abandonnées en 1985.

Les Tuamotu renferment également des gisements de *phosphates*. Mais celui de l'île de Makatéa n'est plus exploité depuis 1966 ; un autre au fond du lagon de Mataiva, risque de poser des problèmes d'exploitation à cause des risques de pollution du lagon (où se pratique par ailleurs la pêche) et le dossier est en attente depuis 1982.

*
* *

En définitive, même si leur poids social et psychologique a conduit les pouvoirs publics à concentrer sur elles l'essentiel de leur effort, les ressources directement tirées de la mer n'ont qu'un faible impact, à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon et de la Guyane, sur l'économie des départements et territoires d'outre-mer.

C. LA MER : UN ATOUT INCOMPLÈTEMENT VALORISÉ.

C'est principalement comme atout pour des activités qui ne lui sont qu'en partie ou indirectement liées, que la mer joue un rôle important dans le développement des DOM-TOM. Cet atout n'a cependant pas été complètement valorisé.

Ainsi, la mer reste le support essentiel d'un secteur touristique en croissance, les tentatives de diversification n'ayant eu qu'un succès très limité. Les potentialités du tourisme tropical balnéaire restent cependant encore largement inexploitées en l'absence d'une politique suivie d'équipement et de mise en valeur du littoral.

La mer est aussi le principal domaine de la recherche outre-mer mais les résultats souffrent de la trop grande dispersion des crédits importants qui lui sont consacrés.

Enfin, la position maritime stratégique des DOM-TOM entraîne une présence militaire aux retombées inégales selon les territoires et aux effets ambigus.

1. La mer, principal support du développement du tourisme, est un atout inégalement partagé dans les DOM-TOM et insuffisamment mis en valeur.

Il est difficile de mesurer avec précision l'ensemble des effets induits par le tourisme dans les DOM-TOM. La valeur ajoutée créée par ce secteur a été toutefois estimée en 1984 dans les trois principaux foyers d'activité touristique, à 490 millions de francs pour la Martinique, 500 pour la Guadeloupe et 300 en Polynésie. Le nombre d'emplois directs et indirects liés au tourisme s'élève respectivement à 5200, 4100 et 4000.

L'analyse du secteur touristique lié à la mer dans les DOM-TOM doit, par ailleurs, tenir compte de la mondialisation progressive du marché du tourisme balnéaire (voir annexe n° 11). Les produits se différencient de moins en moins, en particulier les séjours dans des hôtels de luxe situés en bord de mer, et l'abaissement du coût des transports a rendu possible une mise en concurrence directe des principaux sites mondiaux du tourisme balnéaire tropical.

C'est dans ce contexte que doit s'apprécier l'essor du tourisme balnéaire dans les DOM-TOM ainsi que ses difficultés, liées en partie à l'insuffisante protection et valorisation du patrimoine marin.

a) L'essor du tourisme dans les DOM-TOM repose essentiellement sur le tourisme balnéaire.

- Un atout partagé inégalement par les différents départements et territoires.

La variété des contextes géographiques et climatiques explique que le tourisme balnéaire n'ait pas pu se développer dans certains DOM-TOM.

Les départements français des Antilles bénéficient d'atouts évidents : climat tropical, qualité des sites et des littoraux, facilité d'accès à partir des continents nord-américain et européen, proximité des îles les unes par rapport aux autres, autorisant les circuits touristiques et la navigation de plaisance sans trop s'éloigner des côtes. La Polynésie française connaît, elle aussi, des conditions naturelles favorables (qualité des atolls, multiplicité des sites et des îles).

Enfin, la Nouvelle-Calédonie jouit également d'un potentiel intéressant : proximité géographique relative du Japon et de l'Australie, climat favorable au tourisme, diversité des paysages, réputation du lagon, proximité des îles par rapport à la Grande-Terre.

D'autres départements, en revanche, connaissent des conditions plus difficiles, rendant parfois délicat le développement d'un véritable tourisme balnéaire.

En Guyane, l'abondance de la vase, la présence d'effluents des grands fleuves brésiliens ainsi qu'une barre dangereuse rendent impossible la baignade et la navigation de plaisance. Les professionnels ont donc orienté le tourisme vers la découverte de l'intérieur des terres.

Le climat de Saint-Pierre-et-Miquelon interdit le développement d'un tourisme balnéaire classique. Toutefois, sa proximité des côtes canadiennes et le caractère français de l'archipel ont permis d'en faire la dernière escale de croisières pour les touristes des provinces maritimes du Canada.

Enfin, la Réunion présente une situation particulière. Le caractère dangereux de la mer et inhospitalier du rivage (le littoral est constitué d'une grève rocheuse difficilement accessible) a pratiquement rendu impossible l'aménagement des côtes pour les loisirs nautiques à l'exception d'une mince frange de la côte ouest. Grâce aux richesses de l'intérieur de l'île et au développement des circuits couplés avec l'île Maurice, la Réunion offre cependant un produit original.

- Un atout complété par d'autres facteurs favorables.

Une situation naturelle privilégiée ne suffit pas à permettre le développement du tourisme balnéaire. La concurrence croissante d'autres pays, de la zone tropicale en particulier, a conduit les DOM-TOM à utiliser et développer des atouts complémentaires.

Ainsi, la déréglementation progressive en matière de transports aériens a permis un abaissement significatif du coût des vols entre l'Europe et la plupart des DOM-TOM. La diminution des prix des billets d'avion a entraîné une augmentation corrélative des flux de passagers européens au moment où les DOM-TOM (Antilles et Polynésie notamment) subissaient une baisse notable de fréquentation de la clientèle américaine en raison de la baisse du dollar. L'exemple de la Martinique en témoigne : le nombre de passagers accueillis à l'aéroport de Fort-de-France a doublé entre 1975 (600.000) et 1987 (1.200.000).

Parallèlement, dans un marché où la concurrence est vive et où les touristes n'hésitent pas à abandonner une destination française pour d'autres pays offrant des produits comparables (Hawaii, la Caraïbe, l'île Maurice), les DOM-TOM ont fait de leur appartenance à la France un argument promotionnel important. L'existence d'un niveau d'équipements (sécurité publique, hôpitaux, installations sanitaires) supérieur à celui qu'on trouve généralement dans les pays de la zone tropicale, l'appartenance à la communauté culturelle française et la possibilité de trouver des produits détaxés venant de la métropole sont des atouts décisifs pour attirer des clientèles à haut niveau de vie comme les Américains, les Japonais ou les Australiens.

- L'essor du tourisme lié à la mer.

L'essor du tourisme balnéaire se mesure par l'augmentation constante, dans les DOM-TOM concernés, du nombre de touristes et des capacités d'accueil ainsi que par le développement du marché de la croisière.

Les Antilles françaises ont connu une augmentation régulière de leur fréquentation. Le nombre de touristes séjournant à l'hôtel a atteint 120.000 en Martinique en 1986, 148.000 en Guadeloupe. Le nombre de séjours en Polynésie s'est élevé à plus de 161.000 pour l'année 1986. La Nouvelle-Calédonie, quant à elle, n'a toujours pas retrouvé la fréquentation antérieure aux événements politiques de 1984 mais a connu une augmentation de 15 % du nombre de touristes en séjour sur le territoire qui a atteint 58.700.

Parallèlement, le parc hôtelier et les villages de vacances se sont développés pour atteindre en 1986 une capacité de 2.410 chambres en Martinique, 4.102 chambres en Guadeloupe, 2.737 chambres en Polynésie et 1.573 chambres en Nouvelle-Calédonie. Le retard constaté sur leurs principaux concurrents n'a cependant pas été totalement comblé (la capacité hôtelière martiniquaise représente par exemple la moitié de celle de la Barbade).

Par ailleurs, le tourisme de croisière a connu une expansion importante au cours des dernières années. En 1987, le nombre d'escales de paquebots (460) a progressé de 39 % en Martinique, permettant à 300.000 passagers de débarquer dans l'île. Ces chiffres sont plus modestes pour ce qui concerne la Guadeloupe (106 escales pour 64.100 passagers en transit). Le nombre d'escales de paquebots de croisière a augmenté de 24 % en Nouvelle-Calédonie (57 escales) pour une augmentation de 4 % de la clientèle (55.360).

Enfin, le cas de la Polynésie illustre bien le bénéfice que les DOM-TOM peuvent tirer du marché de la croisière. En effet, en 1986, les escales du paquebot américain *Liberty* ont drainé 3.000 visiteurs par mois avec une moyenne de 2 à 3 nuits d'hôtel par passager, ce flux expliquant une bonne part des résultats exceptionnels du tourisme polynésien en 1986.

b) L'insuffisante protection et valorisation du patrimoine marin n'a pas permis d'en exploiter toutes les facettes.

Si le tourisme balnéaire a connu ces dernières années un indiscutable essor, lorsque les conditions naturelles s'y prêtaient, des insuffisances persistent, démontrant qu'en matière de tourisme, la mer reste un atout encore trop peu exploité.

- Des handicaps traditionnels.

Le marché du tourisme balnéaire est très ouvert et très concurrentiel. Il induit de grandes fluctuations dans la fréquentation touristique, avec une vive concurrence de la part de pays voisins appartenant à la zone dollar et offrant un rapport qualité-prix très compétitif. Les Antilles affrontent la concurrence des pays de la Caraïbe, la Polynésie celle de Hawaii, la Réunion enfin, celle de l'île Maurice qui bénéficie de conditions naturelles très favorables. D'autres facteurs contribuent à expliquer la relative fragilité du flux touristique dans les DOM-TOM :

- les fluctuations du dollar américain ;
- l'organisation des transports aériens ;
- la qualité quelquefois insuffisante de l'accueil et de la formation professionnelle des personnels hôteliers, notamment aux Antilles où les souvenirs de la période d'esclavage expliquent la réticence des employés devant les exigences de la clientèle ;
- le niveau parfois élevé du prix des consommations courantes comme c'est le cas en Polynésie, où il n'est plus compensé par le haut niveau du dollar ;
- les tensions politiques internes (Nouvelle-Calédonie).

- La mise en valeur du littoral est freinée par une réglementation inachevée.

Le développement du tourisme dans les DOM se heurte aux difficultés d'aménagement du littoral. L'application délicate des dispositions des lois de décentralisation et de la loi littoral du 3 janvier 1986 explique la persistance du problème foncier et l'absence de choix d'urbanisme.

La loi littoral devait permettre d'adapter la règle des cinquante pas géométriques aux nouveaux usages du littoral.

Depuis l'Ancien Régime, la bande littorale de 81,20 mètres à partir du rivage appartient à l'Etat dans les quatre DOM et à Mayotte. Cette règle des cinquante pas a connu, jusqu'à nos jours, une histoire juridique mouvementée avec une alternance de politiques d'aliénation laxistes et restrictives.

Le décalage croissant entre l'état du droit et la pratique explique la confusion qui règne aujourd'hui. Ainsi, l'Etat ne dispose plus que d'une partie de la zone des cinquante pas qui fait l'objet de nombreuses occupations illicites en raison de la pression démographique et de la gestion mal suivie du domaine (voir annexe n° 10).

Dans un premier temps, les droits de propriété de l'Etat ont été renforcés avec le classement dans le domaine public maritime des terrains qui lui appartiennent encore dans la zone des cinquante pas. Dans une autre direction, des possibilités de déclassement allégées ont été prévues, confiant aux préfets le soin de déclasser certaines parcelles qui n'auraient plus vocation à appartenir au domaine de l'Etat au profit de particuliers ou, de préférence, des collectivités locales.

Toutefois, la publication prochaine des décrets d'application de la loi littoral ne saurait dispenser les collectivités territoriales de procéder aux choix d'urbanisme nécessaires à la réalisation des projets touristiques en attente, faute de terrains disponibles.

- Le retard pris dans l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer a entravé la valorisation concertée du littoral.

La loi littoral du 3 janvier 1986 a clarifié la situation existante et rapproché les règles d'aménagement du littoral dans les DOM de celle en vigueur en métropole, même si des différences demeurent. Le retard pris dans la publication des décrets d'application bloque cette remise en ordre.

Le schéma d'aménagement régional prévu par les lois de décentralisation doit contenir des dispositions relatives aux orientations fondamentales de l'aménagement et de la protection du littoral. Ces dispositions sont regroupées dans un chapitre qui vaut schéma de mise en valeur de la mer ; elles sont élaborées par le conseil régional et doivent être approuvées par le représentant de l'Etat.

Le retard pris dans l'élaboration des schémas est dû à l'absence des décrets d'application et à la lenteur des régions à effectuer les choix difficiles entre protection et aménagement touristique.

- Un développement encore insuffisant des infrastructures et des loisirs nautiques.

L'atout représenté par la navigation de plaisance ou l'accueil de bateaux de croisière paraît encore peu exploité.

En dépit d'efforts récents aux Antilles et en Polynésie, les structures d'accueil des touristes de croisières présentent des faiblesses (terminaux inadaptés et absence de tête de ligne de croisière). La valorisation de ce type de tourisme semble être devenue une priorité pour les professionnels qui évaluent la dépense quotidienne par passager entre 50 et 100 dollars.

Les DOM-TOM pourraient ainsi tirer davantage parti de leur situation d'insularité et de leur appartenance à la communauté nationale, ce qui leur permet d'offrir une escale française dans un environnement sous influence anglo-saxone.

Les installations de plaisance demeurent en nombre insuffisant. Les statistiques de 1986 concernant l'accueil des plaisanciers aux Antilles révèlent que le potentiel nautique est inégalement exploité. La Guadeloupe a connu un essor important de ce secteur, en raison de l'implantation de sociétés de financement favorisée par la défiscalisation, de l'existence de places disponibles à quai et de l'impact publicitaire des grandes courses à la voile. A la Martinique, en revanche, le nombre de places dans les ports de plaisance reste insuffisant (600) au regard de l'essor du marché dans la Caraïbe. En témoigne l'exemple des îles Vierges où sont immatriculés 10.000 bateaux.

Enfin, les loisirs nautiques (parcs aquatiques, activités sous-marines) restent rares, alors qu'ils ont une importante capacité d'attrait et qu'ils sont créateurs d'emplois.

L'essor du tourisme dans les DOM-TOM repose donc pour l'essentiel sur l'attrait de la mer. Compte tenu des potentialités du marché du tourisme tropical, et des exigences croissantes des vacanciers, une véritable politique d'équipement et d'aménagement touristique s'impose afin de favoriser le développement progressif et concerté d'une des seules activités qui soit susceptible de créer un nombre élevé d'emplois et d'exercer un effet d'entraînement sur l'économie des DOM-TOM.

2. L'effort de recherche dans les DOM-TOM est principalement lié à la mer, mais insuffisamment coordonné et sans réel effet d'entraînement sur leurs économies.

La recherche liée à la mer ne peut être considérée comme un élément immédiat de développement. Elle contribue, en revanche, à la valorisation des ressources de la mer en permettant une meilleure exploitation de celles-ci et un accroissement de leur rentabilité, ou en favorisant la découverte de nouvelles sources de revenus pour les régions littorales. Ce rôle n'est, cependant, en dépit d'efforts certains, qu'imparfaitement assuré à l'égard des départements et territoires d'outre-mer français.

a) Des crédits importants consacrés à la recherche liée à la mer dans les DOM-TOM.

La diversité des institutions assurant le financement des organismes de recherche maritime dans les DOM-TOM et l'absence d'instance centrale ne permettent pas d'avoir une connaissance exacte du montant des crédits annuels qui lui sont consacrés.

Les deux principaux organismes intervenant dans ce domaine, l'IFREMER et l'ORSTOM, sont financés par le ministère de la Recherche, mais bénéficient également de crédits FIDES et FIDOM du ministère des DOM-TOM et ont passé des contrats avec certaines collectivités locales.

Les organismes locaux (Institut Louis Malardé en Polynésie, Université des Antilles-Guyane) bénéficient également de financements multiples. L'Institut National de la Recherche Agronomique participe à la recherche aquacole. Enfin, l'attribution de crédits européens par l'intermédiaire du Fonds Européen de Développement (FED), du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) et du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), et l'intervention du ministère des Affaires Etrangères pour les programmes de coopération régionale multiplient les financements croisés.

Aussi peut-on, de manière approchée, évaluer à une somme comprise entre 170 et 200 millions de francs les crédits annuels consacrés à la recherche maritime outre-mer dont 60 à 80 millions de francs chacun pour l'ORSTOM et l'IFREMER, soit 10 à 15 % de leur budget annuel.

b) Une volonté de mieux coordonner les actions de recherche liées à la

mer.

La difficulté à évaluer les crédits affectés à la recherche maritime dans chacun des DOM-TOM traduit la dispersion des actions menées par les principaux intervenants. C'est pourquoi, la commission "CORDET" a été créée en 1980 par l'Etat afin de favoriser la réalisation d'opérations jugées prioritaires financées par le FIDES et le FIDOM. De même, en 1983, des délégations régionales à la recherche et à la technologie ont été mises en place.

Pour pallier l'insuffisante coordination de leurs programmes outre-mer, l'IFREMER et l'ORSTOM ont, quant à eux, renforcé leur coopération :

- nomination par l'IFREMER et l'ORSTOM de responsables de zone, avec rang de directeur, afin de mieux prendre en compte les besoins des DOM-TOM.

- 1985 : accord-cadre ORSTOM-IFREMER répartissant les compétences de chacun et créant un comité de liaison destiné à harmoniser leurs actions. L'ORSTOM doit se situer en amont du processus de recherche et participer à des programmes d'océanologie biologique et physique ; l'IFREMER est davantage orienté vers la recherche appliquée.

- 1986 : mise en oeuvre d'une politique d'ateliers spécialisés communs aux divers organismes de recherche (création en Martinique du pôle océanographique du Robert, où collaborent des équipes de l'IFREMER, de l'ORSTOM et de l'université des Antilles-Guyane).

La portée de ces initiatives demeure cependant difficile à apprécier d'autant que la faiblesse de l'initiative économique privée dans le domaine maritime outre-mer oblige le plus souvent l'Etat à intervenir pour aider au lancement d'opérations et démontrer leur éventuelle rentabilité au risque de pertes importantes.

3. La présence militaire offre des retombées inégales en termes de développement local.

L'exposé des motifs du projet de loi de programme relative à l'équipement militaire pour les années 1987-1991 précise le rôle de l'outre-mer dans la défense de la France.

L'un des objectifs de la politique de défense française est de protéger les intérêts de notre pays et de contribuer à sa présence dans le monde. Aussi, pour sauvegarder ses intérêts, défendre ses amitiés et contribuer à maintenir la paix en prévenant l'apparition de troubles majeurs, la France entend utiliser l'atout que constitue sa présence permanente dans l'Océan Indien, le Pacifique, les Antilles et en Guyane.

Cette présence militaire dans les DOM-TOM n'est pas sans conséquences sur leur développement. L'évolution récente des forces et des activités et leur retombées sur les économies locales est paradoxale.

La présence militaire outre-mer, qui obéit à une stratégie nationale et qui génère les transferts financiers les plus importants n'est, en réalité, pas directement liée à la mer et ne produit pas l'effet d'entraînement attendu sur le développement des territoires concernés.

A l'opposé, la présence de la Marine Nationale qui, elle, ne s'inscrit pas dans une stratégie de défense nationale et qui procure des revenus de transfert moins conséquents, contribue par ses missions de service public à créer un environnement favorable au développement.

a) Les principales retombées économiques de la présence militaire ne tiennent pas à la stratégie navale.

Les DOM-TOM constituent par leur situation géographique un atout pour la politique de défense de la France. La présence militaire obéit moins à une stratégie navale liée à leur position maritime qu'à la volonté de développer la technologie de défense (voir annexe n° 13).

Les transferts financiers générés par la présence du Centre d'Expérimentation du Pacifique contribuent largement à la vie économique des zones concernées tout en ayant des effets ambigus sur la nature du développement local.

Ainsi, en Polynésie Française, les flux de dépenses effectuées sur le territoire par les Armées et le Commissariat à l'Energie Atomique (CEA) s'élèvent à 1.814 millions de francs, soit 15 % du produit intérieur brut du Territoire. Sur une population active de 58.000 personnes, les Armées et le CEA en emploient 9.000 (5.000 militaires et 4.000 civils).

La présence navale génère des flux économiques moins importants mais mieux répartis entre les départements et territoires. Ainsi, la marine offre outre-mer 3.400 emplois, le total des soldes atteint 620 millions de francs en 1987 (la moitié étant dépensée sur place), enfin le total des dépenses de fonctionnement s'élève à 140 millions de francs (alimentation, carburant, divers).

Cette répartition contrastée des flux financiers s'explique par le faible rôle joué par les bases navales dans la stratégie de défense de la France. Si les ports d'outre-mer offrent dans chaque zone des infrastructures adaptées à la sécurité des escales de la Marine (réserves de carburant, arsenaux), leur situation géographique ne répond pas toujours, compte-tenu des moyens de la Marine, à ses priorités. Dans le contexte actuel, seuls les ports de la Réunion, de Mayotte et de Fort-de-France occupent des positions stratégiques (accès au Canal du Mozambique et Canal de Panama).

b) Les missions civiles et militaires de la Marine Nationale contribuent cependant à assurer un environnement favorable au développement des activités liées à la mer.

Un arrêté du 15 mai 1974 établit la liste des missions en mer exercées par l'Etat dans les DOM et désigne pour chacune d'entre elles l'autorité chargée de la coordination. Outre ses missions de défense, la Marine Nationale coordonne, sous l'autorité du préfet de zone de défense, certaines missions de service public.

La Marine participe ainsi indirectement à la vie économique des départements en assurant la protection des ressources (police des pêches, police de la pollution, sécurité et sauvetage des biens et des personnes) et en contribuant à la prospection hydrographique et océanologique.

En 1987, la Marine Nationale a consacré 55.000 heures de mer à ses missions de service public dont 35.000 outre-mer, soit 160 millions de francs.

La police de la navigation en représente la part principale (40 % environ du total). La police des pêches (20 %) permet de faire respecter les réglementations, de veiller à la bonne exploitation de nos zones économiques et d'apporter une assistance aux pêches (notamment à Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les Terres Australes grâce au patrouilleur *L'Albatros*).

L'armée contribue également outre-mer à la formation professionnelle des appelés originaires des DOM-TOM grâce au service militaire adapté (SMA). Bien que le SMA apporte une formation essentiellement tournée vers l'agriculture et le secteur du bâtiment et des travaux publics, de nouvelles formations tournées vers les métiers de la mer ont été mises en place (service militaire adapté-pêche).

Outre ces missions traditionnelles, la Marine remplit des missions plus spécifiques comme l'approvisionnement des îles isolées (Iles Eparses), les liaisons entre certaines îles de l'archipel polynésien ou des actions humanitaires en cas de catastrophes naturelles.

Grâce à ses moyens basés en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie, la Marine est intervenue en mai 1986 aux îles Salomon après le passage du cyclone Namu, en décembre 1986 à Futuna, dévastée par le cyclone Raja, et en février 1987 au Vanuatu et aux îles Cook à la suite des cyclones Uma et Sally. Ainsi, la Marine Nationale apporte une contribution positive à la solidarité océanienne en participant à des activités humanitaires de secours, et, à la demande des Etats indépendants de la région, à des activités de génie civil ou de coopération militaire ou économique.

*
* *

Malgré des efforts importants, le rôle de la mer dans le développement des DOM-TOM reste aujourd'hui limité et ambigu.

La faiblesse des ressources tirées de la mer, l'inégale et incomplète valorisation de l'atout qu'elle représente pour des activités qui ne lui sont pas directement liées n'ont pas suffi à compenser dans une proportion suffisante les servitudes de l'insularité.

Des conditions géographiques inégales et des politiques publiques qui ont parfois manqué de cohérence n'ont pas permis d'exploiter et de valoriser pleinement le potentiel marin de l'outre-mer.

II. LA MER PEUT CONTRIBUER DAVANTAGE AU DEVELOPPEMENT DES DOM-TOM.

Si la mer ne joue encore aujourd'hui qu'un rôle limité dans les DOM-TOM, la faiblesse relative des activités industrielles et les perspectives difficiles pour les productions agricoles traditionnelles des DOM à l'approche de leur intégration dans le marché unique européen, interdisent de négliger l'atout que représente la mer pour leur développement.

Une politique de la mer dans les DOM-TOM conduit simultanément à réduire le handicap que constitue l'isolement et l'insularité et à mieux valoriser les ressources de la mer et l'atout qu'elle représente pour certaines activités qui laissent entrevoir une marge importante de croissance. Les principaux axes de cette politique doivent, à l'évidence, être adaptés à la situation que rencontre chaque département ou territoire.

Réduire le handicap de l'isolement.

S'il est illusoire d'accéder un jour à la revendication de la continuité territoriale, il est nécessaire de compenser au mieux les servitudes que génèrent l'insularité et l'isolement des DOM-TOM et d'améliorer la régularité et la compétitivité de la chaîne de transport.

Mieux exploiter les ressources marines sans en surestimer les retombées sur l'activité économique.

La faiblesse des ressources halieutiques, le manque de compétitivité de l'aquaculture et l'insuffisante rentabilité des ressources énergétiques et minières ne permettent pas de penser que l'exploitation des ressources marines puisse devenir dans l'ensemble des DOM-TOM un réel pôle d'emplois. Des améliorations peuvent toutefois être apportées à l'organisation de ce type d'activités.

Valoriser davantage l'atout que représente la mer pour des activités qui ne lui sont qu'indirectement liées.

Certaines de ces activités, principalement le tourisme, gardent une marge de croissance importante et leur développement permettrait de diffuser des effets bénéfiques en termes d'emplois et de création de richesses dans l'ensemble des économies des DOM-TOM. Une coopération régionale renouvée, dont la mer constitue un support privilégié, permettrait d'amplifier ces effets.

A. MIEUX COMPENSER LE HANDICAP DE L'INSULARITE ET DE L'ISOLEMENT.

Il n'est pas de stratégie de développement crédible pour les DOM-TOM qui ne repose sur l'aménagement d'une chaîne de transport maritime fiable et compétitive. La situation actuelle n'est à cet égard pas satisfaisante. Les liaisons maritimes avec la métropole, après avoir souffert de l'existence d'ententes, sont marquées par une désorganisation excessive qui atténue les bienfaits de la modernisation réussie des infrastructures portuaires.

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de rénover le cadre des liaisons maritimes avec l'Europe, de renforcer les dessertes régionales et locales et, enfin, de poursuivre la politique de modernisation des ports.

1. Refondre le cadre des liaisons maritimes avec l'Europe pour garantir la stabilité et la transparence des coûts du transport.

La desserte maritime des DOM-TOM doit répondre à trois exigences difficiles à concilier qui traduisent leur position spécifique dans le cadre national et européen.

- *Une exigence de service public.* Si le concept de continuité territoriale ne peut être reconnu, il est cependant indispensable de garantir la régularité, le caractère continu et l'étendue de la desserte ainsi que la fiabilité du transport.

- *Une exigence de compétitivité.* Le prix du fret représentant un élément important (10 à 40 %) du prix des produits à la consommation, les milieux économiques et les populations exercent une forte pression à la baisse du coût du transport.

- *Une exigence de développement économique local.*

La différenciation des tarifs existant dans le passé constituait un avantage important pour les économies locales. S'il est impossible de revenir à cette structure de tarifs en raison de l'évolution économique, à défaut, la politique retenue doit privilégier la stabilité des prix du fret et des liaisons et la transparence des tarifs. L'Etat, en concertation avec les conseils régionaux (conformément à l'article 17 de la loi du 2 août 1984) et les autorités des territoires, doit donc définir une politique maritime qui tente de concilier ces trois exigences.

Compte-tenu des délais nécessaires à la mise en place de cette politique, notamment en raison des implications européennes, il paraît indispensable d'assurer une stabilité minimale aux liaisons maritimes avec la métropole.

a) Prendre des mesures de protection transitoires et ponctuelles.

Ces mesures de protection, favorables aux armateurs européens sur certaines lignes et pour des produits sensibles, se justifient :

- pour réagir à une offensive déloyale d'un armateur associé à un industriel qui souhaite casser le marché d'un produit donné ;
- lorsqu'une compagnie étrangère exerce une politique de dumping ;
- pour certains trafics stratégiques (Pacifique).

Plusieurs instruments sont à la disposition du gouvernement :

- l'article 258 du code des douanes autorise le ministre de la mer à réserver par arrêté aux armateurs français, sur une destination, le transport d'un produit déterminé. Les articles 72 et 73 permettent, par ailleurs, de bloquer à la frontière des marchandises transportées par des armateurs en situation de concurrence déloyale ;
- la loi du 23 décembre 1983, relative aux intérêts maritimes et commerciaux de la France, permet de prélever une taxe sur les marchandises acheminées par un navire portant pavillon d'un pays exerçant une concurrence déloyale.

Deux propositions pourraient être mises en oeuvre dans de brefs délais :

PROPOSITION N° 1 : prendre un arrêté (ministre de la mer) pour garantir la part de marché du consortium Capricorne sur la destination de la Réunion, où le trafic se désorganise. Le nombre de produits concernés serait suffisamment limité pour ne pas susciter d'opposition parmi les importateurs. L'article 258 du code des douanes est conforme à la législation européenne si le trafic est réservé aux membres de la C.E.E. (voir annexe n° 12).

PROPOSITION N° 2 : déposer un projet de loi visant à étendre l'applicabilité de la loi du 23 décembre 1983 aux TOM. Ainsi, les marchandises acheminées par les armements coréen HYUNDAI et polonais POLISH LINES pourraient être assujetties à une taxe (voir annexe n° 12).

b) Mettre en place une organisation concertée de desserte maritime.

La nécessité de concilier des intérêts et des contraintes contradictoires, et de prendre en compte les négociations en cours à Bruxelles pour préparer une réglementation communautaire des transports maritimes, conduit à adopter une démarche prudente et progressive.

Trois étapes peuvent être proposées :

PROPOSITION N° 3 : créer un observatoire de la desserte maritime des DOM-TOM. Le rapport LEONARD soulignait déjà en 1984 l'absence d'indicateurs susceptibles de mesurer l'impact d'une politique maritime sur le développement des départements et territoires, de procéder à une analyse objective de la situation et de s'assurer de la pertinence des arguments avancés par les partenaires concernés.

Un tableau de bord pourrait être établi par l'INSEE, le ministère des DOM-TOM et le ministère des transports précisant le montant des charges de fret par zone et par catégorie (hydrocarbures, vrac-sec, marchandises diverses). Il permettrait de suivre l'évolution des parts de marché tant des compagnies membres des conférences que des outsiders.

PROPOSITION N° 4 : favoriser la constitution des conseils de chargeurs dans les DOM-TOM. Ces conseils de chargeurs, qui fonctionnent dans l'ensemble des pays que desservent les armateurs français, permettraient de renforcer la transparence des opérations en conciliant les intérêts professionnels.

PROPOSITION N° 5 : étudier, dans le cadre de la future réglementation européenne, l'assimilation de la desserte des DOM-TOM à une desserte de cabotage, plutôt que de mettre en place un système de navigation réservée. L'Etat, après accord de la Commission de Bruxelles, pourrait élaborer pour chacun des DOM-TOM, en concertation avec leurs instances élues, un cahier des charges permettant d'égaliser les conditions de desserte entre les conférences et les outsiders (régularité, transport du fret pauvre, différenciation des tarifs, transparence des contrats).

Une telle proposition n'exige pas de modification législative puisqu'elle est permise par l'article 16 de la loi du 2 août 1984, portant répartition des compétences entre les collectivités décentralisées (voir annexe).

c) Soutenir l'effort d'adaptation des armateurs français.

Les coûts d'exploitation des navires français restent un handicap dans la compétition qui les oppose aux outsiders. Deux axes d'action susceptibles d'améliorer leur rentabilité peuvent être retenus :

PROPOSITION N° 6 : inciter à l'utilisation des mesures de défiscalisation arrêtées par la loi de juillet 1986, pour favoriser l'adaptation de la flotte de commerce aux trafics et aux destinations régionales.

PROPOSITION N° 7 : étendre l'immatriculation des îles Kerguelen aux porte-conteneurs faisant la desserte des DOM-TOM et autoriser une immatriculation à Mayotte offrant les mêmes avantages.

2. Renforcer les dessertes locales pour assurer un développement équilibré des archipels et mieux insérer les DOM-TOM dans leur environnement régional.

Une bonne insertion des DOM-TOM dans leurs environnements régionaux et une répartition équilibrée de la population entre les différentes îles des archipels requièrent l'existence de liaisons maritimes fiables et régulières.

a) Améliorer les liaisons avec l'environnement régional.

Actuellement, ces liaisons sont rares. Le trafic est faible, les marchandises ont un taux de fret très bas et la rentabilité des lignes reste incertaine.

Cependant, la tendance des compagnies maritimes à accroître la taille de leurs navires et à restreindre la fréquence et le nombre des escales, le développement de la coopération régionale, ainsi que la modernisation sans équivalent dans les zones concernées des infrastructures portuaires, sont favorables à une croissance de ce type de liaisons.

Les efforts engagés en ce sens méritent d'être poursuivis :

- les compagnies maritimes nationales qui ont participé aux travaux de la Commission de l'Océan Indien peuvent contribuer à l'augmentation des courants d'échanges entre l'île Maurice, les Seychelles, les Comores, Madagascar et la Réunion ;
- la zone caraïbe, compte tenu de sa situation géographique et de son environnement économique, est plus propice au développement de lignes de redistribution. La CGM a ainsi créé trois lignes au départ de la Guadeloupe et de la Martinique (Nord-Caraïbes, Sud-Caraïbes et Nord-Brésil). Il serait cependant souhaitable que la CGM accepte de coopérer davantage avec les armateurs locaux, qui disposent de navires immatriculés en Guadeloupe.

b) Rationaliser le cabotage local.

Les liaisons inter-îles sont déterminantes pour le développement des archipels polynésiens. La politique d'aménagement du territoire, amorcée en 1980, doit être poursuivie. Les difficultés rencontrées (conflit juridique avec les armateurs, retard pris dans l'aménagement des ports des îles les plus isolées) traduisent la nécessité de mieux connaître le coût véritable de cette politique et de dissocier les liaisons qui pourraient relever d'un financement public (Tuamotu-Est) de celles qui peuvent être

exploitées par le secteur privé dans le cadre du système de licences existant (voir annexe).

3. Valoriser les atouts des ports de commerce pour produire un effet d'entraînement sur les économies locales.

L'ouverture des DOM-TOM sur l'extérieur confère aux ports de commerce un rôle déterminant, non seulement pour pouvoir acheminer les marchandises nécessaires à la vie économique des îles, mais aussi pour créer, lorsque l'environnement régional le permet, des pôles industriels et commerciaux portuaires.

a) Accompagner la croissance économique des îles par la poursuite de la modernisation portuaire.

- Poursuivre le renouvellement des infrastructures et de l'outillage portuaires.

Malgré un coût élevé pour l'Etat, il importe d'achever la modernisation des ports de l'outre-mer. Compte-tenu de l'urgence de la situation, le principe de la création d'un port en eau profonde à Mayotte a été arrêté. Le port de Degrad-des-Cannes, qui absorbe 90 % du trafic guyanais, constituera la prochaine priorité. En revanche, le projet d'implantation de nouveaux ports en Nouvelle-Calédonie ne semble pas économiquement justifié, en raison de la stagnation du trafic et du sur-dimensionnement du port de Nouméa.

Les investissements en matière d'outillage portuaire seront moins concentrés, dans la mesure où ils répondront, dans l'ensemble des ports d'outre-mer, à la croissance prévisible du trafic.

Ainsi, les deux ports concurrents des Antilles prévoient chacun de procéder à l'installation d'un troisième portique à conteneurs. Ce type d'investissement demande une analyse très approfondie, dans la mesure où il peut être le signe d'un bon comme d'un mauvais fonctionnement.

- Assurer les conditions d'une continuité minimale des services portuaires.

La vie économique des îles repose sur la fiabilité de leurs ports de commerce. Chacun d'entre eux présente une situation sociale unique. Il serait donc inutile de recommander une solution législative uniforme.

L'instauration d'un service minimum, comme à Papeete en octobre 1987, doit être réservée aux situations de crises. En revanche, la signature, comme à Pointe-à-Pitre, en 1985, d'une convention collective permettant un assouplissement du statut des dockers semble préférable en raison de son moindre coût social.

La modernisation des infrastructures et la garantie de la continuité du service constituent un préalable au développement économique des îles, mais ne peut tenir exclusivement lieu de politique portuaire.

b) Du port traditionnel de commerce à la zone industrialo-portuaire.

De nombreux ports de commerce pourraient valoriser leurs atouts dans leurs environnements régionaux respectifs, sans pour autant surestimer leur capacité à devenir à court terme de véritables ports d'éclatement. Pour développer leur trafic de transbordement et de redistribution, les ports d'outre-mer doivent remplir plusieurs conditions :

- L'existence d'une réelle communauté portuaire.

Le statut de port autonome facilite la définition d'une réelle stratégie portuaire. A l'exception de Fort-de-France et de la Possession, l'ensemble des ports d'outre-mer ne gagnerait cependant pas à être placé sous ce régime. En témoigne l'exemple du port de Degrad-des-Cannes, où le trafic est faible et les frais de dragage très élevés (11 millions de francs par an).

PROPOSITION N° 8 : doter du statut de port autonome le port de Fort-de-France puis, en fonction des résultats, celui de la Possession. L'accès de ces ports serait prioritairement garanti à la Marine Nationale, en contrepartie du versement d'une redevance aux nouveaux ports autonomes. L'aménagement des tarifs qui en résultera pour les usagers du port nécessitera une période transitoire.

- La définition d'une stratégie portuaire qui tienne compte de la nature de l'environnement régional, des atouts du port et de ses coûts de fonctionnement.

Les communautés portuaires de l'outre-mer doivent se garder de développer des projets irréalistes de ports d'éclatement. La transformation d'un port de commerce en une zone commerciale et industrielle portuaire repose sur la définition d'une stratégie économique associant l'ensemble des partenaires des îles et recensant les atouts et les handicaps du port. Peu d'entre eux peuvent, aujourd'hui, prétendre répondre à l'ensemble des exigences que requiert la réalisation progressive de telles zones avec un effet réel d'entraînement sur l'économie des îles.

- Ne pas surestimer l'importance et les perspectives de croissance des marchés régionaux.

Les ports des DOM-TOM, à l'exception des ports de la Guadeloupe et de la Martinique, sont trop isolés (Pacifique) ou placés dans des zones aux perspectives de croissance économique trop limitées (Réunion) pour pouvoir mener à bien une stratégie de ports d'éclatement d'envergure.

Le marché de la Caraïbe, qui présente des perspectives plus favorables, ne peut cependant offrir des débouchés importants aux productions des DOM compte-tenu des protections douanières en place et des écarts des coûts de main-d'oeuvre avec les Etats voisins.

C'est pourquoi le port autonome de Pointe-à-Pitre mise davantage sur le trafic de transbordement à court terme et sur celui de redistribution à moyen terme (marchandises en provenance de métropole ou d'Europe faisant l'objet d'une légère transformation), que sur le trafic potentiel que pourraient générer les nouvelles entreprises qui s'implanteraient sur la zone portuaire.

La création de zones franches, autorisées par les articles 5 à 8 de la loi de programme du 31 décembre 1986 "en vue de favoriser la constitution de pôles de développement économique en liaison avec les zones portuaires ou aéroportuaires",

représente à cet égard davantage un atout par le développement des magasins francs qu'elle autorise, que par l'allègement de la taxe professionnelle qu'elle accorde.

Les magasins francs permettent en effet de centraliser les marchandises destinées aux clients d'une même zone géographique sur un port donné et d'adapter éventuellement les produits aux marchés locaux vers lesquels ils seront réexpédiés. Les marchandises peuvent ainsi être transbordées, voire transformées, tout en étant dispensées des droits de douane. L'économie obtenue grâce à la concentration du fret sur une ligne maritime n'est plus obérée par les taxes douanières. Ainsi, la firme BMW achemine l'ensemble des véhicules destinés à la zone Caraïbe vers Pointe-à-Pitre, d'où ils sont ensuite expédiés vers leurs destinations finales.

Un règlement de la Communauté Européenne devrait intervenir dès cet automne et mettre en conformité ces pratiques avec la réglementation communautaire.

- Recenser les atouts portuaires.

La plupart des ports de l'outre-mer possèdent des atouts qui, dans leurs environnements régionaux, peuvent devenir des avantages comparatifs.

Ainsi, le port de Fort-de-France, malgré ses faiblesses en matière de trafic de transbordement de conteneurs, dispose de trois avantages pour assurer son développement : la réalisation d'un nouveau terminal de croisière, l'existence d'un bassin de radoub unique dans la région, un trafic pétrolier lié à la concentration de l'activité de raffinage à la Martinique, qui représente un trafic annuel important et durable.

A l'opposé, Pointe-à-Pitre dispose d'un atout dans le domaine du trafic de conteneurs et polarise ses efforts sur la réalisation de la zone portuaire et commerciale.

Nouméa et Papeete pourraient agrandir leurs terminaux de croisières, alors que la Pointe-des-Galets offre des perspectives dans le domaine de la pêche.

- Ne pas sous-estimer les coûts de fonctionnement des ports des DOM-TOM.

Les ports, pour devenir de véritables pôles de redistribution, doivent adapter leurs coûts à ceux de leurs principaux concurrents. L'accroissement de la flexibilité des opérations de manutention est une priorité. Elle passe par un ensemble de mesures très techniques (horaires de travail, utilisation des quais, rotation des navires) dont le dosage varie d'un port à l'autre en fonction du contexte social, des rendements observés et des équipements en service.

La contrainte insulaire pourrait donc être progressivement atténuée par la mise en place d'une véritable politique maritime et portuaire qui s'attache à réduire les coûts de la chaîne de transport sans pour autant accentuer l'ouverture des économies qui, à long terme, se traduirait par la disparition progressive des activités agricoles ou industrielles.

L'intégration prochaine des DOM au marché unique européen, qui représente à cet égard un véritable défi, peut apporter une réponse indirecte à la revendication de la continuité territoriale.

La réalisation de celle-ci apparaît impossible compte-tenu des distances et de la dispersion des DOM. En revanche, la Commission Européenne envisage, dans le cadre du programme POSEIDON (Programme d'actions spécifiques à l'insularité et à

l'éloignement des DOM), de compenser l'éloignement par l'attribution d'une aide à certaines productions agricoles.

Parallèlement, des négociations sont en cours à Bruxelles au sujet de la création d'un pavillon maritime communautaire.

B. MIEUX EXPLOITER LES RESSOURCES SANS EN SURESTIMER LES RESULTATS POTENTIELS.

S'il est aujourd'hui illusoire d'attendre de l'exploitation des ressources de la mer un réel effet d'entraînement sur l'activité des DOM-TOM, le contexte économique de ces départements et territoires (chômage élevé, ressources naturelles rares, faibles perspectives de développement agricole et industriel) interdit cependant de négliger les retombées possibles d'une meilleure exploitation de leur potentiel marin.

Plusieurs voies peuvent être suivies dans ce sens :

- la rénovation des activités de pêche ;
- le passage d'une aquaculture expérimentale à une aquaculture industrielle ;
- le maintien d'un niveau de recherche suffisant pour garantir une éventuelle exploitation des ressources énergétiques et minérales, si l'évolution des marchés le permettait.

1. Rationaliser l'effort en faveur de la pêche.

Le développement de l'activité de la pêche dans les DOM-TOM doit répondre à une double exigence, économique et sociale.

L'exigence économique réside dans une exploitation accrue des ressources avec le souci d'une meilleure rentabilité. L'exigence sociale est de veiller à ce que les populations locales profitent au mieux, notamment en termes d'emplois, du développement de cette activité. Deux orientations peuvent dès lors être retenues :

- réunir des conditions favorables au développement de la pêche ;
- accroître le rôle de la pêche industrielle dans les DOM-TOM.

a) Réunir des conditions favorables à un développement de la pêche.

Avant de moderniser les moyens de capture et pour éviter la répétition de l'échec des plans-pêche, il convient à la fois d'adopter des mesures progressives, de mettre en place un système de gestion de la ressource et de prendre en compte les particularismes des populations concernées.

- **Améliorer la gestion des ressources.**

Certaines zones côtières sont surexploitées comme en Martinique, en Guadeloupe, à la Réunion, et dans les îles du Vent. A l'opposé, les eaux de la Guyane, de la Nouvelle-Calédonie et de la plupart des archipels de la Polynésie Française sont sous-exploitées. En Guyane, le seul DOM à posséder un vaste plateau continental, la

pêche des poissons (à la différence des crevettes) ne s'opère pas de façon optimale par rapport à la ressource potentielle.

PROPOSITION N° 9 : établir un plan de gestion des ressources dans chaque zone permettant d'édicter des réglementations adaptées. Les instituts d'études et de recherche, comme l'ORSTOM et l'IFREMER, estimeraient le volume des ressources et des prises optimales qui pourraient être opérées. Parallèlement, il conviendra d'intensifier la lutte contre la pêche clandestine en renforçant les moyens actuels de contrôle dont disposent les services maritimes.

- Etendre les zones de pêche.

En matière de pêche, les zones économiques des DOM-TOM, hormis celle des TAAF, se trouvent soit extrêmement réduites ou contestées (Saint-Pierre), soit beaucoup trop pauvres (Réunion) ou épuisées (Martiniques, Guadeloupe). Par ailleurs, les différentes espèces de thons, au cours de leurs migrations, ne font que traverser les zones de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie.

C'est pourquoi, pour développer une pêche industrielle, il convient de maintenir et d'accroître les zones de pêche traditionnelles hors zones économiques françaises par la négociation bilatérale ou l'intermédiaire de la CEE. Dans la mesure où la France ne peut proposer aucune réciprocité en matière de pêche dans ses eaux compte-tenu de leur pauvreté, cette politique devrait s'inscrire dans le cadre d'une politique de coopération régionale portant également sur d'autres domaines.

Dans le Pacifique, cette solution se heurte à des difficultés politiques. Les Etats de la région ne concluent ce type d'accords que dans le cadre du forum du Pacifique, instance à laquelle la France n'appartient pas et qui lui est peu favorable ; de plus, la conclusion de tels accords supposerait que soient résolus les litiges relatifs à la délimitation des zones économiques.

PROPOSITION N° 10 : saisir la Commission de Bruxelles afin qu'elle entame ou accélère les négociations avec les pays voisins des DOM, et engager directement des pourparlers avec les pays voisins des TOM.

- Conforter les dispositifs de formation professionnelle.

Qu'il s'agisse des Antilles, de la Réunion ou des îles du Pacifique, la médiocrité du bagage technique des pêcheurs apparaît comme l'un des principaux obstacles au développement d'une pêche artisanale plus efficace ou au lancement d'une pêche industrielle. Dans les centres de formation professionnelle maritime, l'apprentissage des techniques modernes de pêche devrait être renforcé. Cette action s'inscrit dans la perspective d'un développement de la pêche au large, industrielle ou artisanale.

PROPOSITION N° 11 : renforcer l'apprentissage des techniques modernes de pêche au large, dans les territoires et départements où la pêche industrielle existe ou peut être développée.

PROPOSITION N° 12 : accroître les moyens des Services de Développement et d'Aide Technique (SDAT). Par exemple, en Nouvelle-Calédonie, le seul bateau de démonstration (Darmad) ne permet pas un suivi efficace des diverses communautés de pêcheurs mélanésiens.

- Moderniser les circuits de distribution.

Il convient d'éviter à l'avenir les engorgements du marché consécutifs à des prises trop abondantes, qui induisent une baisse des cours et un gaspillage important, même dans les DOM déficitaires en poissons.

PROPOSITION N° 13 : aider à la création d'une profession d'intermédiaires chargée d'assurer la stabilité des cours et de gérer des entrepôts frigorifiques et à la constitution d'interprofessions. La société POMAFREX de Papeete (à capital territorial) et la COPEMAY à Mayotte constituent à cet égard des exemples probants.

- Réformer le système de protection sociale des pêcheurs.

L'affiliation des pêcheurs à l'Etablissement National des Invalides de la Marine (ENIM) n'est plus adaptée à la situation des pêcheurs de l'outre-mer. En effet, les cotisations sont fixées suivant des salaires forfaitaires métropolitains supérieurs aux revenus réels dégagés par la pêche dans les DOM. Il en résulte des charges incompressibles qui obèrent la rentabilité de cette activité. Les assouplissements introduits par la loi du 27 avril 1977 (cotisations à taux réduits de moitié) ne donnent pas satisfaction car ils dégradent le niveau des prestations.

PROPOSITION N° 14 : appliquer le droit commun de la Sécurité Sociale aux pêcheurs des DOM (régime général pour les salariés, régime des non salariés-non agricoles pour les patrons-pêcheurs). Cette réforme exigerait quelques adaptations, notamment pour conserver à la profession la possibilité de prendre sa retraite à 55 ans. Un effort de solidarité des collectivités locales pourrait seul permettre le maintien de cet avantage. Par ailleurs, il conviendra d'opérer au bénéfice du régime général de la Sécurité Sociale un transfert de la part des subventions actuellement accordées par l'Etat à l'ENIM au titre des pêcheurs des DOM.

En ce qui concerne les TOM, le projet de délibération de l'Assemblée Territoriale de Polynésie Française visant à rattacher tous les marins et pêcheurs travaillant sur les bateaux inférieurs à 80 tonnes à la Caisse de Prévoyance Sociale (régime local) constitue un préalable indispensable à l'émergence d'une pêche industrielle.

- Rationaliser le régime de subventions.

L'échec des plans-pêche aux Antilles illustre la nécessité de mieux contrôler les subventions accordées aux pêcheurs. Loin d'inciter ces derniers à aller exercer leur activité au large, ces aides ont été utilisées, dans la plupart des cas, pour motoriser les embarcations, ce qui a encore aggravé l'état d'épuisement des ressources côtières. Par ailleurs, la politique de subventions souffre de la multiplicité des organismes attributeurs et de leur manque de coordination.

PROPOSITION N° 15 : créer un fonds régional d'aide à la pêche qui regrouperait l'ensemble des organismes concernés, centraliserait les aides et les redistribuerait aux pêcheurs en fonction de critères plus stricts (taille minimale des bateaux, équipements de conservation).

- Favoriser l'exploitation des produits spécifiques bénéficiant de marchés porteurs.

Ces produits concernent essentiellement les coquilles Saint-Jacques de Nouvelle-Calédonie et de Saint-Pierre-et-Miquelon, les holoturies destinées au marché de l'aphrodisiaque en Asie (950 tonnes pêchées en 1987 soit 25 % en valeur des exportations des produits de la mer de Nouvelle-Calédonie) et les nacrés du Pacifique.

PROPOSITION N° 16 : créer en Nouvelle-Calédonie avec des fonds d'Etat et territoriaux, en s'appuyant sur les groupements d'intérêts économiques de pêcheurs existants, des unités artisanales de traitement de ces produits : achat de fours et de tables de séchage pour les holoturies, assistance technique (gestion et maintenance du matériel).

b) La pêche industrielle dans les DOM-TOM.

- Conforter les pêches industrielles existantes en Guyane et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

En Guyane, il s'agit de réaménager le plan de développement de la pêche crevettière.

PROPOSITION N° 17 : classer en réserve naturelle la mangrove de la savane Sarcelle pour protéger l'alevinage des crevettes.

PROPOSITION N° 18 : étendre le système des quotas aux pêcheurs français afin de permettre une exploitation optimale de la ressource.

PROPOSITION N° 19 : maintenir la présence d'une flottille d'une vingtaine de chalutiers-crevettiers américains. Il ne semble pas souhaitable, à court terme, d'achever l'objectif, fixé dans le cadre du IXème Plan, de francisation des pavillons. En effet, la flottille américaine apporte à la fois un soutien logistique (entretien, pièces détachées) aux autres embarcations et une garantie d'ouverture du marché américain à l'exportation des crevettes guyanaises traitées à l'usine de la PIDEG (une centaine d'emplois).

A Saint-Pierre-et-Miquelon, toutes les décisions relatives à la pêche industrielle restent suspendues au dénouement de la crise actuelle.

Si une issue acceptable pour l'archipel était finalement trouvée, rien n'interdirait de poursuivre l'accroissement de la flotte saint-pierraise jusqu'à dix chalutiers comme il était prévu en 1972. Cependant, on peut s'interroger sur l'opportunité d'implanter des ateliers de réparation navale supposant des investissements importants et rendus provisoirement nécessaires par la fermeture aux navires français des ports canadiens. Il n'est pas certain qu'à la réouverture de ceux-ci, le nombre de navires, même augmenté de quelques unités, soit suffisant pour rentabiliser ces équipements.

En revanche, si l'hypothèse inverse venait à se réaliser, il serait nécessaire, sans chercher à accroître le nombre d'embarcations, de soutenir la pêche et les activités qui lui sont liées (conserveries), puisque tout projet de reconversion de l'archipel qui s'appuierait sur le tourisme (hôtels et casinos) paraît peu crédible.

- Susciter le développement progressif d'une pêche industrielle dans l'Océan Indien et le Pacifique Sud.

- L'Océan Indien.

Malgré un éloignement relatif par rapport à la ressource, une série de facteurs conduisent à penser qu'un développement progressif de la pêche industrielle pourrait être envisagé à Mayotte :

- richesse en ressources biologiques de l'Océan Indien où les prises de thon ont atteint 450.000 tonnes en 1985 contre 61.000 en 1971 ;

- utilisation de navires de pêche de plus petite taille (palangriers) plus adaptés ;

- évolution des Programmes Orientés Pluriannuels (POP) conclus au sein de la CEE : les DOM et Mayotte ne sont pas concernés par le gel de la flotte française à 30 senneurs ;

- mise en place à la Réunion d'un système de réception et de traitement des images satellites (SPOT) qui conférera à l'île un rôle fondamental en matière de télédétection des ressources biologiques de l'Océan Indien.

PROPOSITION N° 20 : créer à Mayotte un statut portuaire adapté à l'accueil des navires de pêche à l'occasion de la réalisation du port de Longoni.

- Océan Pacifique.

Seuls les Japonais et les Coréens, aux termes d'accords de pêche reconduits chaque année, pratiquent une pêche industrielle dans les zones françaises du Pacifique. Il paraît donc envisageable de favoriser le développement d'une pêche industrielle locale. La politique à suivre dépend de la situation de chaque TOM.

En Nouvelle-Calédonie, malgré les faillites récentes des sociétés TRANSPECHE et POLYPECHE (1984), un développement industriel de la pêche reste possible en raison des nombreux atouts dont dispose le territoire :

- des installations modernes inemployées (chambres froides et quai spécial pour les bateaux de pêche) ;

- des ressources suffisantes en pélagiques dans la zone économique.

Le groupe japonais TOHO a pris une participation de 80 % dans le capital d'une nouvelle société qui exploite deux palangriers. Malgré un déficit conjoncturel provoqué par la chute des cours du poisson, l'armement d'un troisième navire est prévu en 1989. L'ouverture d'une deuxième liaison aérienne hebdomadaire entre Tokyo et Nouméa augmentera les capacités d'envoi des poissons congelés vers le Japon.

PROPOSITION N° 21 : soutenir les efforts des armateurs prêts à développer la pêche industrielle en leur accordant des conditions préférentielles pour l'utilisation des équipements portuaires.

PROPOSITION N° 22 : participer au financement du projet "pêche de proximité" proposé au sixième FED par la Commission du Pacifique Sud, qui prévoit, dans une première phase, la mise en service d'un petit thonier-senseur expérimental dans les zones économiques des îles Fidji, Wallis, Samoa, Tonga et Tuvalu et, dans une deuxième phase, d'un autre navire pour les zones de Nouvelle-Calédonie, Vanuatu et Salomon.

La participation française à ce projet présenterait un double avantage : amorcer une négociation avec le Vanuatu et les Iles Salomon pour conclure des accords de pêche, faire de Nouméa le port d'attache et de déchargement du second navire.

En Polynésie Française, le Territoire a présenté au sixième FED (Pays et Territoires d'outre-mer) un dossier ambitieux de développement de la pêche industrielle. Il s'agirait de créer deux bases, l'une à Rapa (Sud des îles Australes) pour la pêche au thon blanc au cours de l'été austral, l'autre aux îles Marquises pour la pêche au thon tropical le reste de l'année. Une flottille de pêche de dix bateaux de seize mètres se déplacerait d'une base à l'autre en fonction des saisons.

Sous cette forme, ce projet suscite les plus grandes réserves en raison :

- de son coût : un milliard de francs CFP pour la seule base de Rapa, 800 millions de francs CFP pour la flotte de pêche ;
- des incertitudes qui pèsent sur la ressource en thon tropical ;
- du manque d'expérience des Polynésiens en matière de pêche industrielle.

Il existe néanmoins une solution de substitution :

PROPOSITION N° 23 : acheter ou affréter pour la POMAFREX un cargo (reefer) qui servirait de base flottante et ramènerait les prises sur Papeete.

PROPOSITION N° 24 : acheter ou affréter avec des fonds territoriaux, deux ou trois bateaux de pêche expérimentaux (seize mètres), soit dans le cadre d'une joint-venture avec les Américains (qui assurent déjà la formation des pêcheurs polynésiens), soit en association avec les pêcheurs métropolitains.

2. Passer de l'aquaculture expérimentale à l'aquaculture industrielle.

La part de l'aquaculture dans l'exploitation des ressources marines connaît une croissance régulière : alors que les captures de pêche plafonnent à 75 millions de tonnes, la production aquacole mondiale est passée de 6 millions de tonnes en 1975 à 10 millions en 1985.

Plusieurs pays en voie de développement se sont lancés avec succès dans cette activité. Ainsi, en Equateur, l'exportation des crevettes d'élevage représente la deuxième ressource du pays.

Actuellement, dans les DOM-TOM, l'aquaculture reste à un stade expérimental ou souffre de difficultés de commercialisation (chevrette). Aussi, ce secteur requiert-il encore un soutien actif des pouvoirs publics, même s'il n'a pas apporté la preuve de sa rentabilité et nécessite un effort de commercialisation et de promotion sur les marchés étrangers. Deux propositions peuvent être formulées :

PROPOSITION N° 25 : limiter, pour chaque production, les expériences pilotes aux DOM ou aux TOM qui disposent des avantages comparés les plus grands et privilégier le développement des exploitations existantes plutôt que la création de nouvelles exploitations.

PROPOSITION N° 26 : prévoir la cession au secteur privé des actifs de ces fermes expérimentales dès que le seuil de rentabilité est atteint.

Chaque production aquacole rencontre des difficultés particulières. Des mesures spécifiques doivent être envisagées.

a) La crevette pénéïde.

PROPOSITION N° 27 : supprimer la taxe de 40 % imposée en Nouvelle-Calédonie sur l'importation de la nourriture des géniteurs que seul le Japon produit. Cette taxe représente environ 5 % du prix de revient de la crevette.

PROPOSITION N° 28 : financer tous les investissements nécessaires à la SODACAL pour passer à un stade semi-intensif et fixer à 1991 le terme avant lequel celle-ci devra faire la preuve de sa rentabilité.

b) La perliculture.

Les objectifs de la Polynésie pour les dix prochaines années sont ambitieux : faire vivre 7.000 personnes de cette activité et fournir le marché mondial. Deux aspects doivent être retenus.

- La prévention des épizooties :

PROPOSITION N° 29 : accélérer et augmenter le versement des dotations à l'ORSTOM pour lui donner les moyens de poursuivre ses études sur les causes de mortalité de l'huître.

PROPOSITION N° 30 : assurer une meilleure gestion de la biomasse des lagons en mettant un terme au prélèvement anarchique des larves et des huîtres.

- La réduction de la dépendance à l'égard du Japon qui fournit tous les greffeurs et achète la plus grande partie de la production.

PROPOSITION N° 31 : appliquer dans les meilleurs délais le programme de formation des greffeurs locaux financé dans le cadre du cinquième FED.

PROPOSITION N° 32 : créer un label "Perle noire de Polynésie" qui servirait de support promotionnel au produit sur les marchés européens.

3. Maintenir un effort de recherche pour garantir le potentiel de ressources minérales et énergétiques.

a) Poursuivre les recherches sur l'énergie thermique des mers (ETM).

L'incertitude qui pèse sur l'évolution des coûts de l'énergie, ainsi que les nombreux sites pouvant bénéficier de cette technique - d'origine française - incitent au maintien d'un certain potentiel de recherche dans ce domaine. Selon les experts de l'IFREMER, la reconstitution d'une équipe opérationnelle nécessiterait en effet un délai de six ou sept ans, si un abandon des études en France devait se confirmer.

PROPOSITION N° 33 : Réaliser une usine de dessalement de l'eau de mer à Bora-Bora utilisant comme source d'énergie l'ETM. Le projet proposé par l'IFREMER, d'une capacité de 500 m³ par jour (soit la consommation de 5.000 personnes), coûterait 30 millions de francs, à comparer aux 500 millions de francs du projet ETM de centrale électrique de Tahiti. Sa réalisation permettrait à la fois de conserver la maîtrise de la technologie ETM et de répondre à un besoin croissant d'eau douce dans certaines îles.

b) Renforcer la coopération internationale pour garantir la capacité française d'exploitation des nodules.

La présence, dans un même nodule, de plusieurs minéraux valorisables, compense partiellement le surcoût d'exploitation des fonds marins. Le renchérissement de l'un d'eux peut ainsi contribuer à la rentabilisation de l'ensemble de l'opération. Or des difficultés sur le marché du cobalt ou du nickel ne peuvent être exclues.

PROPOSITION N° 34 : S'associer avec le Japon pour développer conjointement un programme d'exploitation des nodules. La France apporterait sa technologie en matière de ramassage, le Japon celle de la remontée en surface des nodules. Cela suppose un engagement de 350 millions de francs sur cinq ans.

A terme, les retombées d'une exploitation de la concession minière accordée à la France sur l'économie des DOM-TOM sont difficilement évaluables. L'utilisation de l'îlot de Clipperton paraissant exclue (isolement, condition de vie, frais de mise en place des équipements nécessaires : port, hébergement), l'archipel des Marquises pourrait servir de base-vie pour les personnels travaillant sur le chantier, soit 200 personnes environ à haut niveau de revenus. Pour le traitement des nodules, deux solutions sont envisagées : soit en Nouvelle-Calédonie, soit en métropole (ports de Dunkerque ou du Havre). Leurs coûts sont très voisins, mais l'implantation de cette activité en Nouvelle-Calédonie concourrait au développement du territoire.

c) Exploitation des phosphates de Polynésie.

PROPOSITION N° 35 : Prendre une décision rapide concernant l'exploitation du gisement de phosphates de Mataiva (Tuamotu) tenant compte du problème de conservation du site (atoll réticulé). Le marché des phosphates dans le Pacifique Sud est particulièrement porteur. L'offre y est rare et la demande très forte, de la part de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. L'épuisement prochain du gisement de l'Etat de Nauru constitue pour Mataiva une occasion à saisir rapidement.

L'exploitation des ressources minérales et énergétiques n'est envisageable que dans le cas d'une forte hausse des cours des matières premières ou dans le cadre d'une stratégie d'indépendance (le traitement annuel de 1,5 million de tonnes de nodules fournirait à la France 80 % de sa consommation de manganèse, 55 % de celle de nickel, 5 % de celle de cuivre et deux fois celle de cobalt).

C. VALORISER DAVANTAGE L'ATOUT MARITIME POUR ASSURER AUX DOM-TOM UN DEVELOPPEMENT PLUS AUTONOME.

C'est comme atout et support d'activités disposant d'une réelle marge de croissance que la mer peut jouer un rôle moteur dans le développement des DOM-TOM.

Le développement du tourisme a jusqu'à présent souffert du manque de dynamisme de la politique d'équipement nautique ainsi que de l'absence de choix clairs en matière d'utilisation et d'aménagement du littoral. Le développement du tourisme tropical, favorisé par la diminution du coût du transport aérien, les potentialités offertes

par le marché de la croisière, l'engouement pour les activités de plaisance laissent penser que le tourisme nautique est une activité des plus prometteuses en termes de création d'emplois et de développement.

Parallèlement, le maintien et le renforcement du potentiel de recherche en mer est un atout déterminant pour les DOM-TOM, leur permettant de maintenir une avance scientifique et technique sans équivalent dans les zones concernées.

Enfin, la mer peut être un espace privilégié de coopération, au carrefour des coopérations européenne et régionale.

1. Assurer un environnement favorable au développement du tourisme balnéaire tout en créant les équipements nautiques indispensables.

Le tourisme est le principal secteur lié à la mer qui laisse espérer de réelles possibilités d'expansion.

L'activité touristique bénéficie de mesures prises dans d'autres secteurs (défiscalisation, libéralisation des transports aériens, formation professionnelle) et se caractérise par l'intervention d'une pluralité d'acteurs publics et privés.

De nombreux Etats voisins des départements et territoires d'outre-mer ont axé leur stratégie de développement sur le tourisme lié à la mer. Les plus développés d'entre eux (Bahamas, Hawaii) disposent d'atouts déterminants en matière d'aménagement des sites et d'équipements de loisirs ; les autres bénéficient de coûts de main-d'oeuvre peu élevés (île de la Dominique, île Maurice).

Pris en étau entre ces deux types de concurrence, les DOM-TOM, pour demeurer une destination attractive dans un marché très concurrentiel, doivent adapter l'environnement économique et humain et mettre en oeuvre une politique ambitieuse d'équipements nautiques.

a) Adapter l'environnement économique et humain aux exigences du secteur touristique.

Le tourisme lié à la mer ne peut être totalement dissocié des conditions d'exploitation générales de l'activité touristique dans les DOM-TOM. Trois priorités sont à retenir.

- diversifier les modes d'hébergement

Le développement des activités touristiques outre-mer nécessite une diversification accrue de la clientèle. Pour répondre à cet objectif, il est nécessaire d'accroître la capacité hôtelière et de diversifier, grâce à la défiscalisation, les modes d'hébergement en développant les gîtes ruraux, la location d'appartements au mois ou à la semaine, le logement chez l'habitant et le camping.

- Adapter la formation aux métiers du tourisme.

Pour que l'activité touristique puisse créer un nombre d'emplois significatif, la formation aux métiers du tourisme doit être renforcée dans les secteurs traditionnels et étendue à de nouvelles professions plus directement liées à la mer.

Dans plusieurs départements et territoires, le développement de nouveaux loisirs nautiques (location d'embarcations, excursions à la journée, pêche au gros) fait apparaître de nouvelles exigences (sécurité, compétences pédagogiques) qui imposent un professionnalisme accru. L'exemple de la navigation de plaisance aux Antilles l'illustre bien. Les locations de voiliers qui constituent un marché en forte croissance, sont freinées par l'insuffisance du nombre de skippers et leur non inscription au rôle touristique applicable à la navigation de plaisance avec skipper.

PROPOSITION N° 36 : mettre en place des formations aux brevets d'Etat pour les nouvelles disciplines liées à la mer et instaurer un contrôle, par le service des affaires maritimes, de la qualification des skippers.

PROPOSITION N° 37 : unifier les rôles délivrés par le service des affaires maritimes aux bateaux de location, qu'ils soient pilotés ou non par un skipper.

- Mieux orienter et coordonner la promotion touristique.

La France consacre chaque année 50 millions de francs à sa promotion touristique, dont 12,6 pour les départements et territoires d'outre-mer.

L'effort de promotion de l'outre-mer français peut être augmenté, à la condition de mieux coordonner l'action des collectivités locales et de mieux cibler les campagnes de publicité.

- Une meilleure coordination des différents intervenants.

Dans les DOM, la loi du 3 janvier 1987 a laissé les conseils généraux et régionaux se répartir la charge de l'aménagement et de la promotion touristiques. Le partage des compétences ainsi adopté rend impossible la mise en oeuvre d'une politique de promotion touristique cohérente et continue, et provoque un gaspillage des moyens dans un secteur où l'effet de seuil est décisif. Les comités régionaux du tourisme et les agences départementales du tourisme, malgré des efforts de concertation, mènent parfois des campagnes de promotion parallèles et non coordonnées (comme la Réunion).

- Mieux cibler les actions de promotion.

La promotion reste insuffisante à destination des pays à haut niveau de vie. L'effort en direction de la métropole devrait être accentué à la suite de la diminution des tarifs des transports aériens qui a élargi les marchés potentiels.

Enfin, l'attrait qu'offre la mer dans les DOM-TOM devrait être mieux utilisé au sein de leur politique de communication, à l'exemple des Antilles qui ont multiplié les courses de plaisance à audience internationale (Route du Rhum).

b) Poursuivre la politique d'aménagement du littoral.

L'aménagement du littoral d'outre-mer apparaît indispensable, tant pour coordonner la pression foncière que pour choisir rationnellement les sites les plus adaptés à certains investissements importants. Il convient tout d'abord d'achever la mise en place des instruments juridiques de l'aménagement, et ensuite de prendre particulièrement en compte les nécessités de protection de l'environnement, qui se dégrade outre-mer dans une relative indifférence, mais avec des conséquences

préjudiciables, essentiellement pour le tourisme, mais aussi pour la pêche et l'aquaculture.

- Achever la mise en place des instruments juridiques de l'aménagement.

Les retards pris dans la publication des décrets d'application de la loi du 3 janvier 1986 et de la loi du 2 août 1984 bloquent la procédure d'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer.

PROPOSITION N° 38 : dans les DOM, publier les textes d'application de la loi du 3 janvier 1986 ("loi littoral") et de la loi du 2 août 1984 relative aux compétences des régions d'outre-mer.

Les décrets d'application nécessaires portent sur les règles de déclassement pour la cession des terrains domaniaux compris dans la zone des 50 pas géométriques aux collectivités locales et aux particuliers (application de la loi littoral) et des règles d'élaboration du schéma d'aménagement régional, valant dans les DOM schéma de mise en valeur de la mer (application de la loi de régionalisation). En outre, une circulaire devrait indiquer les principes d'aménagement que les préfets d'outre-mer devront respecter dans leur participation à l'élaboration des schémas régionaux et dans leur politique domaniale. L'accent sera mis, à la différence de la métropole, sur la création de zones d'aménagement touristique, à l'exemple de la commune de Saint-François (Guadeloupe), qui est devenue un véritable centre touristique intégré (marina, hôtels internationaux, parcours de golf).

PROPOSITION N° 39 : favoriser l'émergence d'un véritable processus d'aménagement du littoral en Polynésie.

Dans les TOM, les autorités locales, seules compétentes en matière d'aménagement et de planification, n'ont encore ni la volonté, ni les moyens d'exercer leurs attributions.

Quatre actions peuvent être entreprises à cet effet en Polynésie :

- mieux coordonner et rationaliser l'action maritime des services territoriaux compétents ;
- faire bénéficier le territoire d'une aide technique de l'Etat ;
- tirer parti de l'initiative privée (utiliser les travaux du Colloque sur la mer, association de professionnels) ;
- renforcer le poids des contrats de plan dans les mécanismes de transferts financiers de l'Etat au territoire.

En Nouvelle-Calédonie, en revanche, les actions d'aménagement paraissent malheureusement prématurées compte-tenu de l'inextricabilité des revendications foncières portant sur le littoral et ses abords (voir annexe).

- Poursuivre la politique de sauvegarde de l'environnement et du patrimoine naturel.

PROPOSITION N° 40 : augmenter les moyens consacrés au nettoyage et à l'aménagement des plages et des lagons.

Ces tâches sont actuellement accomplies par les collectivités locales et, dans les DOM, par l'Office National des Forêts (ONF). Les moyens pourraient être renforcés grâce à des dotations complémentaires du FIDOM pour l'ONF. Les contrats de plan peuvent être également utilisés au profit des collectivités locales, dans le cadre de la

préparation du Xème Plan. Il convient de signaler, par ailleurs, l'urgence particulière d'une restauration des lagons de Polynésie (Tahiti, Bora-Bora), qui passe notamment par la programmation de stations d'épuration supplémentaires.

PROPOSITION N° 41 : créer un conservatoire territorial du littoral en Polynésie.

Le conservatoire du littoral n'a pas compétence pour les TOM. Si les sites naturels ne sont guère menacés en Nouvelle-Calédonie, en revanche le littoral polynésien fait l'objet d'une occupation privative quasiment générale et mal contrôlée. La politique territoriale de constitution de réserves foncières ne permet pas de pallier l'absence d'un organisme de protection indépendant.

c) Comblent le retard en matière d'équipements nautiques.

Le développement des activités touristiques nécessite une politique plus active d'aménagement du littoral et la création d'équipements propres à adapter le produit touristique offert à l'évolution de la demande. Plusieurs objectifs doivent être privilégiés :

- le développement des installations de plaisance ;
- l'essor du secteur de la croisière ;
- la création de nouveaux équipements de loisirs marins.

- Développer les installations de plaisance.

Le développement de ce type d'installations est indispensable dans un contexte d'essor du marché de la plaisance. Ce secteur pourrait devenir un important pôle d'emplois aux Antilles. Ce secteur n'a connu jusqu'à présent qu'un développement inégal, en dépit de conditions naturelles très favorables à la navigation de plaisance.

PROPOSITION N° 42 : augmenter le nombre de places disponibles dans les ports de plaisance, notamment à la Martinique qui ne dispose que de 600 places. Actuellement, trente projets d'aménagement d'équipements sont en attente à la suite de blocages fonciers ou municipaux.

PROPOSITION N° 43 : créer de petites bases d'escale permettant de canaliser le trafic de plaisance dans les Caraïbes et en Polynésie. La création de ces petites haltes prévues pour une dizaine de bateaux nécessiterait des investissements réduits et permettrait de créer trois à quatre emplois par base. La politique d'équipements portuaires doit s'accompagner du développement du marché de la location et de la vente de bateaux.

Parallèlement, la position de leader de la France en matière de fabrication de bateaux de plaisance devrait permettre aux DOM-TOM de devenir des centres régionaux nautiques, axés sur la haute technologie maritime.

L'amélioration des secours en mer par l'encouragement du bénévolat et par la réalisation d'investissements en matière d'équipements (vedettes de secours, mise en place de nouvelles balises) devrait achever la création d'un environnement favorable à la plaisance.

- Développer l'accueil des bateaux de croisière.

Le trafic de croisière devrait être, dans les prochaines années, un élément déterminant du développement touristique. Ce type de voyage connaît un succès croissant, auprès de la clientèle américaine notamment. L'augmentation de la taille et

du nombre de bateaux devrait conduire à une hausse sensible du nombre des passagers accueillis à Fort-de-France (310.000 en 1987) ou à Papeete.

Deux objectifs pour les cinq prochaines années :

- l'accueil des passagers en transit dans de bonnes conditions nécessite le développement de zones commerciales adaptées à la demande (boutique hors-taxes, artisanat local), et l'élargissement des possibilités d'excursions de courte durée. Lorsque cela est possible, il est souhaitable de rapprocher les lieux d'escales des sites les plus attractifs. Aussi, le projet de terminal-croisière dans la Baie des Flamands à Fort-de-France s'accompagne-t-il d'un programme de rénovation urbaine.

- la création de têtes de lignes régulières, qui vaut principalement pour les Antilles et la Polynésie, est l'objectif le plus prometteur mais aussi le plus difficile à atteindre. Les retombées économiques d'un trafic régulier au départ d'un port sont plus importantes et moins aléatoires. De tels projets impliquent cependant une augmentation des capacités aéroportuaires et une organisation performante. C'est pourquoi le port de Fort-de-France a préféré se fixer un objectif raisonnable : la création d'ici à 1991 de quatre têtes de lignes amenant en moyenne 5.800 touristes par semaine qui permettrait de passer de la croisière de transit à la croisière "tête de pont".

Pour que ces deux objectifs soient atteints, les infrastructures portuaires doivent être adaptées à ce trafic spécifique. Le Code des Ports Maritimes, en n'autorisant pas la perception d'une taxe d'usage sur tout passager en transit, n'incite pas les autorités portuaires à investir dans des terminaux adaptés. Seul le port de Fort-de-France a décidé de programmer la construction d'un terminal spécifique pouvant accueillir 300 paquebots par an.

PROPOSITION N° 44 : modifier par décret en Conseil d'Etat le Code des Ports Maritimes pour permettre aux autorités portuaires de prélever une taxe sur les passagers en transit. Cette taxe, qui existe déjà dans les ports étrangers de la zone Caraïbe (4 à 6 dollars par passager) permettrait de couvrir les frais d'investissement et de fonctionnement des terminaux.

- Créer de nouveaux équipements de loisirs marins.

Les DOM-TOM, qui bénéficient de sites appropriés et d'une clientèle à haut pouvoir d'achat pourraient développer une nouvelle gamme de loisirs marins :

- des excursions en bateau à fond de verre ;
- des navettes inter-îles ;
- des parcs aquatiques et volcaniques sous-marins pour lesquels des investissements lourds sont nécessaires mais qui sont susceptibles de créer un nombre élevé d'emplois (actuellement, les études de faisabilité correspondantes n'ont été entreprises que par le conseil régional de la Martinique).

2. Renforcer la recherche par une meilleure coordination et une plus large diffusion dans les différents secteurs économiques.

Il est nécessaire, dans ce domaine où les DOM-TOM bénéficient d'une avance sans équivalent sur leurs voisins, de mettre en oeuvre une politique de long terme.

Si les propositions immédiates relèvent de la compétence des organismes de recherche et des équipes implantées localement, plusieurs réformes de structure mériteraient d'être étudiées.

PROPOSITION N° 45 : aider à la définition d'une politique de la recherche en préparant la création d'un conseil d'orientation de la recherche outre-mer, présidé par le ministre des DOM-TOM et composé de chercheurs, de socio-professionnels, d'élus et de représentants de l'administration. Ce conseil pourrait s'appuyer sur les comités consultatifs placés auprès de chaque délégué régional à la recherche et à la technologie.

PROPOSITION N° 46 : constituer une enveloppe de recherche pour l'outre-mer. Cette enveloppe, gérée par le ministère de DOM-TOM, regrouperait une partie des crédits d'investissement et de fonctionnement alloués à la recherche outre-mer, actuellement répartis entre divers ministères.

PROPOSITION N° 47 : intégrer au sein de l'IFREMER des équipes de l'ORSTOM spécialisées en océanologie.

3. La mer, espace privilégié de coopération internationale au carrefour des coopérations régionale et européenne.

La mer, espace commun aux DOM-TOM et à leurs voisins, est une ressource à exploiter, autant qu'un patrimoine à protéger. Elle est le support privilégié d'une coopération régionale encore embryonnaire qui, par l'élargissement des marchés et la diversification des économies qu'elle induit, permettrait d'accélérer le développement des DOM-TOM.

Parallèlement, la mer fait l'objet de certaines compétences (détermination des quotas et signature des accords de pêche) de la CEE qui encourage la coopération des DOM-TOM avec les pays Afrique-Caraïbe-Pacifique (ACP).

Actuellement, la coopération régionale est limitée. Elle pourrait cependant trouver un nouvel essor grâce à une valorisation commune du patrimoine marin.

a) Une coopération régionale freinée par l'absence de structures adaptées.

Aujourd'hui, la seule réussite en matière de coopération régionale concerne l'Océan Indien. La France a adhéré en 1985 à la Commission de l'Océan Indien (COI) et participe, aux côtés de l'île Maurice, des Seychelles, des Comores et de Madagascar, à des actions communes dans le domaine de la mer : gestion des ressources halieutiques, transport maritime régional, sauvetage en mer.

En revanche, dans la zone caraïbe et le Pacifique Sud, la mise en oeuvre des projets se heurte à des difficultés institutionnelles. Dans la Caraïbe, la France n'appartient pas aux institutions et aux organismes mis en place par les pays de la zone. Dans le Pacifique Sud, la concurrence entre le Forum du Pacifique, auquel appartiennent les seuls Etats indépendants de la région, et la Commission du Pacifique Sud (CPS) est préjudiciable.

b) La mer peut devenir l'espace privilégié d'une relance de la coopération régionale.

La coopération régionale, au-delà de l'élargissement des marchés, permet la mise en oeuvre de synergies, dans le domaine technologique, entre les DOM-TOM et leurs voisins.

Les activités liées à la mer sont le champ privilégié de ce type de coopération. Ainsi, dans le Pacifique, une coopération en matière de pêche pourrait permettre à la France d'avoir accès aux zones économiques d'Etats voisins grâce à la constitution de sociétés communes de pêche utilisant les techniques françaises de détection de la ressource. Dans l'Océan Indien, l'avenir du tourisme réunionnais dépend, dans une large mesure, de la capacité à mettre en oeuvre une promotion et des circuits touristiques couplés avec l'Ile Maurice.

Actuellement, une approche par projets a cependant peu de chance d'aboutir. Il importe d'abord de lever les obstacles institutionnels à la coopération régionale. Les exemples de la COI et de la CPS suffisent à montrer la nécessité préalable d'une structure de coopération acceptée par tous les partenaires pour mener à bien les projets.

PROPOSITION N° 48 : préparer l'admission de la France au sein du Marché Commun des Caraïbes (CARICOM) afin d'éviter que les DOM ne se trouvent isolés au sein d'une zone économique intégrée.

PROPOSITION N° 49 : constituer un fonds interministériel compétent pour gérer des crédits de coopération aujourd'hui accordés à ces organisations par des ministères différents (affaires étrangères, coopération, agriculture, DOM-TOM).

Enfin, la dimension européenne de la coopération régionale ne doit pas être sous-estimée. L'annexe 7 de la Convention de Lomé III a, en effet, pour objet d'encourager la coopération régionale entre partenaires à statuts constitutionnels différents. Adopté à la demande du gouvernement français, ce texte est destiné à rapprocher les DOM des pays ACP.

PROPOSITION N° 50 : demander à la CEE l'octroi de concours supplémentaires aux DOM dans le cadre du FEDER lorsqu'ils sont consacrés à des projets de coopération régionale.

*
* * *

Compte tenu du rôle que joue actuellement la mer dans le développement des DOM-TOM et du caractère limité de leur potentiel marin, celle-ci ne saurait constituer à court terme une solution exclusive à leurs difficultés économiques.

A l'enthousiasme excessif des années 1970, produit par les découvertes scientifiques et la reconnaissance des zones économiques, ne doit pas succéder un pessimisme exagéré lié aux difficultés récentes d'exploitation.

En effet, la persistance de déséquilibres économiques outre-mer, conjugués aux incertitudes qui pèsent sur les productions traditionnelles et sur la croissance des transferts en provenance de la métropole, appelle l'émergence d'activités nouvelles ou encore imparfaitement organisées susceptibles de produire un effet d'entraînement sur les économies locales.

Dans ce contexte, une politique cohérente et réaliste de la mer dans les DOM-TOM peut atténuer le handicap de l'insularité et de l'isolement et valoriser progressivement l'atout que représente le patrimoine marin pour certaines activités.

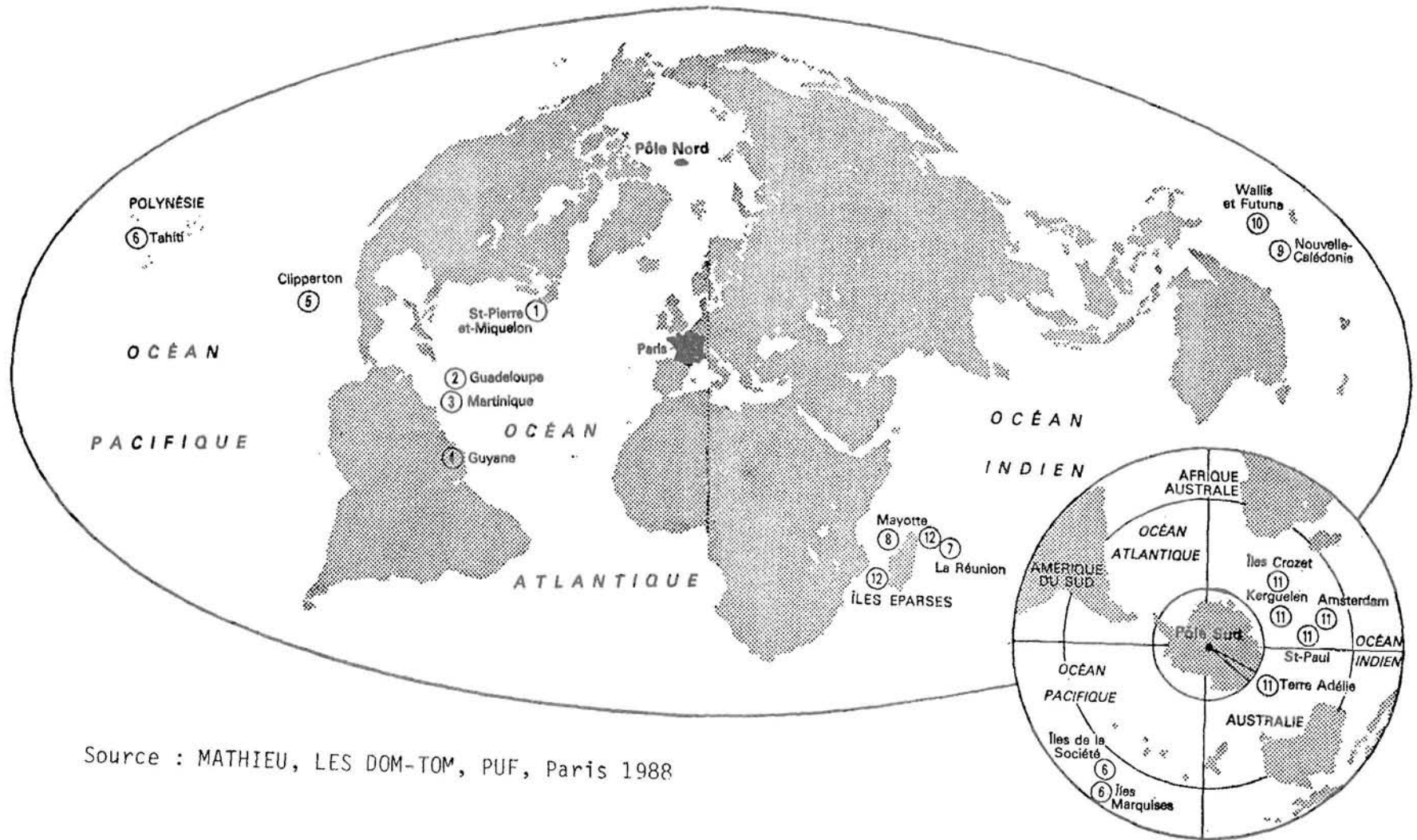
Toutefois, les perspectives en termes de création d'emplois et de richesses sont inégales selon les DOM-TOM ou les secteurs concernés.

La seule croissance de ces derniers n'est cependant pas suffisante pour assurer le développement des îles. Le progrès économique et social des DOM-TOM repose principalement sur un effort significatif de formation qui permettra une réelle participation des habitants aux projets de développement liés à la mer, condition de leur succès.

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE N° 1** : Présentation générale : répartition géographique de l'outre-mer.
- ANNEXE N° 2** : Les départements d'outre-mer.
- ANNEXE N° 3** : Les territoires d'outre-mer.
- ANNEXE N° 4** : Les collectivités territoriales d'outre-mer.
- ANNEXE N° 5** : La place de l'outre-mer dans la République française.
- ANNEXE N° 6** : Comparaison des niveaux de vie des DOM-TOM avec ceux des Etats voisins.
- ANNEXE N° 7** : Le désenclavement des archipels en Polynésie Française.
- ANNEXE N° 8** : La pêche : évolution des prises et du nombre de pêcheurs et d'embarcations.
- ANNEXE N° 9** : L'aquaculture en outre-mer.
- ANNEXE N° 10** : Droit maritime et littoral dans l'outre-mer français.
- ANNEXE N° 11** : La place des DOM-TOM dans le marché mondial du tourisme tropical.
- ANNEXE N° 12** : La loi du 23 décembre 1983 et l'article 258 du code des douanes.
- ANNEXE N° 13** : Forces stationnées dans les DOM-TOM.
- ANNEXE N° 14** : Structure de la valeur ajoutée brute marchande par secteur d'activité.

PRESENTATION GENERALE : REPARTITION GEOGRAPHIQUE DE L'OUTRE-MER



Source : MATHIEU, LES DOM-TOM, PUF, Paris 1988



- GUADELOUPE
(DOM et Région)
Superficie : 1 780 km².
Population : 330 000 habitants.
Archipel (Grande-Terre, Basse-Terre, Marie-Galante, Saintes, Désirade, Saint-Martin, Saint-Barthélemy).
A 6 800 km de Paris, 4 000 km de New York, 130 km au nord de la Martinique.
Découverte en 1493 par Christophe Colomb. Française depuis 1635 ; sans interruption depuis 1816.



- MARTINIQUE
(DOM et Région)
Superficie : 1 102 km².
Population : 330 000 habitants.
A 6 800 km de Paris, 4 000 km de New York, 1 500 km de la Guyane, 450 km du Venezuela, 130 km de la Guadeloupe.
Découverte en 1502 par Christophe Colomb. Française depuis 1635 ; sans interruption depuis 1816.



GUYANE
(DOM et Région)
Superficie : 90 000 km².
Population : 73 022 habitants officiels.
A 7 000 km de Paris et 1 500 km des Antilles françaises.
Première installation française en 1804.

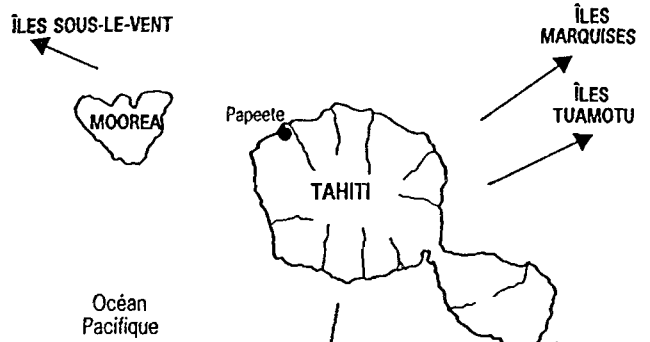


- RÉUNION
(DOM et Région)
Superficie : 2 510 km².
Population : 530 000 habitants environ. Cités ethniques très diverses.
A 9 300 km de Paris, 800 km de Madagascar, 3 000 km de l'Afrique du Sud et 150 km de l'île Maurice.
Française depuis 1838 ; sans interruption depuis 1815.

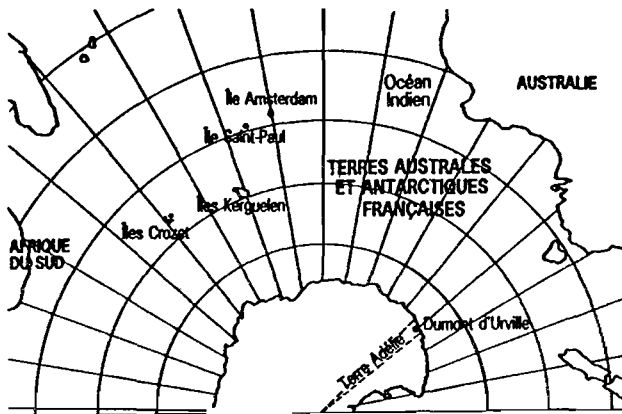
ANNEXE N°3 LES TERRITOIRES D'OUTRE MER



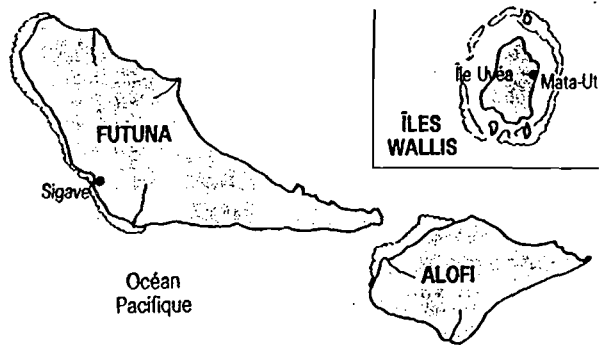
NOUVELLE-CALÉDONIE (TOM)
 Superficie : 19 000 km².
 Population : 150 000 habitants.
 Archipel (Grande-Terre et dépendances, notamment Îles Loyauté).
 A 17 000 km de Paris, 1 800 km d'Australie, 1 700 km de Nouvelle-Zélande, 5 000 km de Tahiti, 7 000 km du Japon.
 Découverte en 1774 par Cook ; française depuis 1853.



ARCHIPEL DES ÎLES AUSTRALES - POLYNÉSIE FRANÇAISE (TOM)
 Superficie : 4 200 km² (étalés sur 2 000 000 km²).
 Population : 170 000 habitants.
 Archipel (150 îles); cinq archipels principaux : Îles de la Société, Marquises, Australes, Tuamotu, Gambier.
 Papeete est à 18 000 km de Paris, 6 500 km de l'Australie, 7 000 km de Los Angeles.
 Découverte en 1595 (Marquises) et 1767 (Tahiti). Protectorat en 1793 et 1842 ; français depuis 1880.

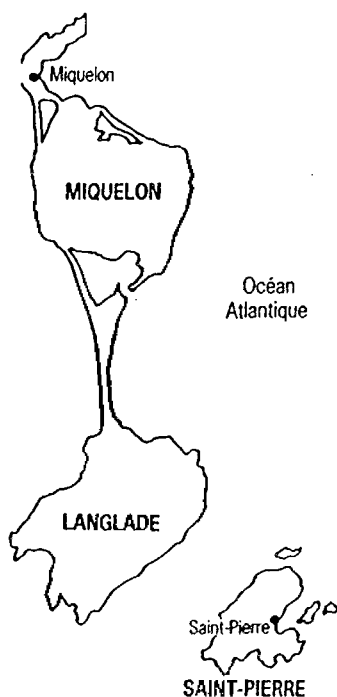


TAAF (Terres australes et antarctiques françaises) (TOM)
 Terres australes (Îles Crozet, Saint-Paul, Amsterdam et Kerguelen) : 7 800 km².
 Antarctique : Terre-Adélie : 432 000 km².
 Population : 150 à 200 suivant les saisons (missions scientifiques).
 A 12 000 km de Paris.
 Terre-Adélie découverte en 1840 par Dumont d'Urville.
 Îles Crozet et Kerguelen découvertes en 1772, Amsterdam, connue dès le XVI^e siècle ; française depuis 1843.

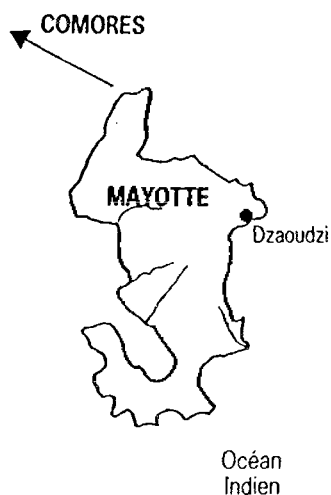


- WALLIS ET FUTUNA (TOM)
 Superficie : 275 km².
 Population : 12 500 habitants.
 Archipel (Îles Wallis et Futuna, séparées de 200 km). A 17 000 km de Paris, 7 200 km de la Nouvelle-Calédonie, 3 000 de Papeete.
 Futuna découverte en 1616 par un Hollandais, et Uvea en 1767 par l'Anglais Wallis ; protectorat français en 1840.

ANNEXE N° 4 : LES COLLECTIVITES TERRITORIALES



SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON
(Collectivité territoriale)
Superficie : 242 km².
Population : 6 100 habitants.
A 4 500 km de Paris et 20 km de Terre-Neuve (Canada).
Découvert en 1520 par un navigateur portugais. Français depuis 1534 (Jacques Cartier) ; sans interruption depuis 1816.



MAYOTTE
(Collectivité territoriale)
Superficie : 375 km².
Population : 70 000 habitants environ.
Archipel.
A 8 000 km de Paris et 200 km de Madagascar.
Découverte en 1527. Française depuis 1848 ; reste française après l'indépendance des trois autres Comores en 1975.

ILES ÉPARGES
(comprises dans aucune Collectivité territoriale, DOM ou TOM)
Tromelin à l'est de Madagascar, Glorieuses, Juan de Nova, Bassas da India, Europa — dans le canal de Mozambique, rattachées administrativement au préfet de la Réunion.

CLIPPERTON
(Domaine privé de l'Etat)
Anneau corallien.
3 km de diamètre.
A 1 200 km du Mexique.
Population : Néant.
Découverte au début du XVIII^e siècle
Possession en 1858.

ANNEXE N°5

LA PLACE DE L'OUTRE-MER DANS LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Entités administratives	Superficie		Population (1984)		Densité Hab/km ²	Zone maritime économique exclusive	
	km ²	%	habitants	%		km ²	%
France métropolitaine	551.000	49,6	54.831.000	97,1	99,5	260.290 (2)	2,4
Saint-Pierre-et-Miquelon	242		6.100		25	54.900	
La Guadeloupe	1.800		332.000		184	170.900	
La Martinique	1.100		328.000		298		
Guyane	90.000		81.000		0,9	130.140	
Amérique française	93.142	8,4	742.100	1,3	8	355.940	3,2
Mayotte	374		55.500		148	50.000	
Îles Éparses	52		(1)			657.610	
La Réunion	2.512		542.000		216	313.360	
T.A.A.F.	439.600		(1)			1.751.690 (3)	
Océan Indien français	442.538	39,9	597.500	1,0	1,4	2.771.660	25,0
Nouvelle-Calédonie	19.103		145.400		8	2.105.090	
Wallis-et-Futuna	280		12.500		45	271.050	
Polynésie française	4.000		170.000		42,5	4.867.370	
Île Clipperton	8					431.015	
Océanie française	23.391	2,1	327.900	0,6	14	7.674.525	69,4
Outre-mer français	559.071	50,4	1.667.500	2,9	3	10.802.125	97,6
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE	1.110.071	100	56.498.500	100	50,9	11.062.415	100

(1) Populations de militaires et scientifiques recensées ailleurs.

(2) Zone méditerranéenne (80.000 km²) exclue, car non-revendiquée actuellement.

(3) Zone antarctique (112.000 km²) exclue, car non revendicable (cf. traité de l'Antarctique).

Source : La nouvelle revue maritime, n°405, mai-juin 1987, p.7.

ANNEXE N°6 COMPARAISON DES NIVEAUX DE VIE DES DOM-TOM AVEC CEUX DES ETATS VOISINS

	PIB (millions F)	Population (arrondie au millier)	PIB/hab. (F/hab.)
Océan Indien :			
Réunion	13 411	515 800	26 000
Ile Maurice	9 520	999 000	8 763
Madagascar	20 800	435 000	2 210
Seychelles	1 220	65 000	18 290
Océan Pacifique :			
Polynésie française	9 600	154 000	62 410
Nouvelle-Calédonie	8 690	146 000	59 360
Samoa américaines	1 070	35 000	31 470
Fidji	9 070	670 000	13 640
Salomon	1 220	254 000	4 880
Tonga	610	104 000	5 940
Métropole	3 957 000	54 335 000	72 700

	PIB (millions F)	Population (arrondie au millier)	PIB/hab. (F/hab.)
Zone Caraïbe :			
Guadeloupe	8 486	328 400	25 840
Martinique	10 130	328 600	30 830
Porto-Rico	97 760	3 295 000	22 020
Barbade	7 770	260 000	29 950
Dominique	610	81 000	7 390
Sainte-Lucie	990	125 000	8 080
Haïti	12 950	5 300 000	2 440

1. Extrait de CENADDOM, *Les Dossiers de l'Outre-Mer*, n° 83, 2^e trimestre 1986 ; article de M. R. Chane-Tune : « Des niveaux de vie assez élevés », p. 106 à 110. Mais ce que ce tableau masque, c'est que le PIB des DOM est largement exogène, qu'il dépend de leur appartenance à un espace plus vaste qui comprend la métropole alors que le PIB des Etats voisins est largement endogène, c'est-à-dire que leur base productive, même faible, se situe bien sur leur territoire. Les conséquences psychopolitiques de cette situation sont extrêmement importantes.

DÉPENSES DE L'ÉTAT, OUTRE-MER, EN 1987 (en milliers de francs)

	Nouvelle-Calédonie	Wallis-et-Futune	Polynésie	Terrres australes et antarctiques	Total	Guyane	Réunion	Martinique	Guadeloupe	Mayotte	Saint-Pierre-et-Miquelon	Total
A. DÉPENSES CIVILES												
1. Ordinaires												
1. Personnel	611 436	34 220	897 257	31 818	1 574 730	559 034	2 918 196	2 101 549	1 926 939	44 277	71 178	7 621 173
2. Matériel	87 005	5 401	65 662	1 591	129 659	50 283	165 130	104 460	105 210	11 442	10 191	446 716
3. Subventions	158 508	33 424	107 030	102 460	401 422	111 605	730 351	387 919	361 613	46 053	48 228	1 685 967
4. Divers	456 638	23 236	182 188		662 062	44 126	304 135	208 668	180 502	20 891	17 169	776 490
II. En capital												
Crédits de paiement	312 982	24 227	142 231	21 357	500 787	274 840	749 399	457 839	451 023	98 522	32 408	2 064 631
Totaux A	1 606 568	120 508	1 384 368	157 226	3 268 670 (*)	1 039 887	4 867 811	3 260 435	3 025 487	221 185	179 172	12 593 977 (*)
B. DÉPENSES MILITAIRES												
I. Ordinaires												
1. Personnel	492 789	1 768	1 126 522	9 900	1 630 967	267 355	473 781	492 260	246 672	80 167	10 858	1 508 693
2. Matériel	185 281	123	421 373		606 777	101 512	132 738	115 621	73 522	12 828	276	436 496
3. Divers	10 356	126	10 576		21 058	2 304	10 023	7 856	7 399	1 201	253	29 036
II. En capital												
Crédits de paiement	88 199	1	26 738		112 938	38 089	63 155	60 545	27 699	1 579	643	191 810
Totaux B	774 605	2 018	1 585 209	9 900	2 371 730	409 260	679 697	613 282	355 292	95 876	12 029	2 165 435
Totaux généraux	2 381 173	122 524	2 969 577	176 126	5 640 400 (*)	1 449 147	5 547 508	3 873 717	3 380 779	317 060	191 201	14 759 412 (*)
Totaux 1987					6 872 187 (*)							18 136 787

(*) Non compris les crédits non répartis entre TOM, CT et DOM.
(*) Y compris les crédits non répartis de la dotation globale de fonctionnement.

LE DESENCLAVEMENT DES ARCHIPELS EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

Les 115 îles de la Polynésie Française, qui ne représentent au total que 3.676 km de terres émergées, sont réparties en 5 archipels sur une surface de 4 millions de km .

En 1977, la profession d'armateur est organisée par une délibération de l'assemblée territoriale qui confère à la desserte maritime insulaire le caractère d'un service public.

Tout armateur doit être titulaire d'une licence en contrepartie de la signature d'un cahier des charges pour l'exploitation de chaque navire.

L'ensemble du cahier des charges décrit un schéma de desserte qui permet de définir pour chaque île de la Polynésie Française le nombre minimum de touchers annuels des navires qui la desservent. Les tarifs de fret sont plafonnés et font l'objet de révisions selon une procédure bien définie.

Les armateurs étant assurés d'une gestion équilibrée ont pu, au cours des années 1980-1981 acquérir des navires plus jeunes et plus adaptés. En moins d'un an, la flotte a doublé de capacité de port en lourd et s'est rajeunie de 4 ans. On dénombre 18 bateaux de marine marchande et 6 bateaux administratifs.

En 1981, une des options fondamentales du territoire retenue au VIII^o plan concerne principalement le développement et le désenclavement des archipels.

Il est prévu que chaque archipel éloigné sera doté au moins d'un port principal, dit de regroupement, accessible aux goélettes par tout temps, permettant le stockage des marchandises et leur transfert par caboteurs vers les autres îles.

Une enveloppe de 2.660 millions de francs Pacifique est dégagée pour la réalisation de différentes infrastructures portuaires : construction de cales de halage, accostage et dépôts pétroliers, plaisance, signalisation maritime.

Cette politique donne des résultats encourageants : de 1980 à 1983, les mouvements de passagers progressent de 75 % et ceux des marchandises de 60 %.

Néanmoins en 1987, le fret a stagné par rapport à 1986 (79.000 tonnes contre 92.000).

Un contentieux oppose les armateurs privés au territoire devant le tribunal administratif de Papeete au sujet du blocage du prix du fret.

L'exécution des travaux prévus au VIII^o plan a pris du retard. Les équipements portuaires des archipels restent trop peu nombreux.

La desserte de certains atolls dans le secteur des Tuamotu Est, qui ne reçoivent qu'un bateau par mois, s'avère très insuffisante. Certaines populations isolées se trouvent en état de quasi-famine et la marine militaire doit pallier les carences de la marine marchande.

EVOLUTION DES PRISES, EXPORTATIONS ET IMPORTATIONS DE POISSONS ET PRODUITS DE LA MER DESTINES A LA CONSOMMATION HUMAINE (en tonnes)

Territoires	Annee	Production	Exportations (1)	Importations
Saint-Pierre	80	8710 (2)	3535	
	86	15100	7600	
Guadeloupe	80	9500		
	86	10000	0	2460
Martinique	80	5500		
	86	4000	0	5600
Guyane	83	3070	650	
(poissons)	86	2620	631	
Guyane	83	4728	2980	
(crevettes)	86	3760	2308	0
Mayotte	82			
	86	+800 (3)		
Reunion	82	2787		
	86	1705	486 (4)	
Nouv.Caledonie	82			
	87	5863	818 (5)	1196 (5)
Wallis Futuna	82			
	86	1500 (3)		250
Polynesie Fr	82			
	87	14588 (6)	2527 (7)	150

(1) Produits traités et non traités

(2) Immatriculation locale seulement

(3) Evaluation

(4) Essentiellement des langoustes

(5) 1986

(6) Evaluation par l'EVAAM

(7) Transbordements et réexportations par la POMAFREX des poissons pêchés par les Japonais et les Coréens

NOMBRE DE PECHEURS ET D'EMBARCATIONS

Territoires	Annee	nombre pecheurs	nombre de navires	nombre de navires	nombre de navires	nombre de navires	Total navires
Saint-Pierre	82		46	0	0	3	49
	86	60 (1)	25	0	0	6	31
Guadeloupe	80		1572	4	0	0	1576
	86	1260	1181	12	2	0	1195
Martinique	80		2002	4	3	1	2010
	86	871 (2)	1135	3	2	2	1142
Guyane							
(poissons)	86	250 (3)	200	20	6	0	226
(crevettes)	86					36	36
Mayotte	82	700		0	0	0	700
	86	700 (4)	1350	0	0	0	700
Reunion	82						32
	86	536	23	0	3	2	28
Nouv-Caledonie	86	550 (5)	230	5	0	2	237
Wallis Futuna	86	250	300 (6)	0	0	0	300
Polynesie Fr	86	300 (7)	250 (8)	2	2	0	254

(1) La quasi totalité des équipages des chalutiers de l'archipel est d'origine malouine

(2) Marins inscrits seulement

(3) Poissons et crevettes

(4) Dont 300 professionnels

(5) Répertiés

(6) Pirogues à pagaie ou à moteur et catamarans

(7) Estimation qui ne tient pas compte de la pêche vivrière des atolls

(8) Bonitiers et poti mararas

**L'AQUACULTURE EN OUTRE-MER
LES CRUSTACES**

ANNEXE N°9

	Production (en T)	Marché local (en T)	Superficie exploitée (en ha de bassins)	Observations
<i>CHEVRETTE (ou crevette d'eau douce)</i>				
Nouvelle Calédonie	1,5	1,5	1	Produit élevé et consommé seulement en milieu mélanésien.
Polynésie	15	35	15	Ferme AQUAPAC (10 ha) actionnaire majoritaire : IFREMER.
Guyane	80	20	70	Problèmes de commercialisation compte tenu de l'étroitesse du marché local et du manque de débouchés à l'exportation pour un produit dont le prix de revient est élevé.
Martinique	50	100	40	Une cinquantaine de petits exploitants qui écoulent bien leur production sur un marché demandeur et rémunérateur.
Guadeloupe	50	100	40	Une vingtaine d'exploitations. Bonnes conditions de commercialisation.
<i>CREVETTE</i>				
Nouvelle Calédonie	100 (prévision 1988 : 200)	120	180	Nombreux sites propices (la surface disponible serait de l'ordre de 3000 ha). Principale ferme : SODACAL (140 ha) avec actionnaires japonais. Le marché local étant pratiquement saturé, il faut exporter. Perspectives relativement bonnes.
Polynésie	17	120/140	2 (élevage intensif)	Possibilités d'aménagement réduites -> petits bassins, coûts de production élevés (100 F/kg). Objectif : augmenter la part de la production locale sur le marché local où les prix de vente sont de l'ordre de 130 F.

**PRINCIPALES REGLES DE COMPETENCE JURIDIQUE EN MATIERE
MARITIME ET LITTORALE DANS L'OUTRE-MER FRANCAIS.**

**I. ZONE ECONOMIQUE, EAUX TERRITORIALES ET LAGONS : UN
REGIME LEGISLATIF PROCHE DU DROIT INTERNATIONAL.**

1. *la loi n°76.655 du 16 juillet 1976* consacre le principe de l'établissement d'une zone économique sur laquelle l'Etat dispose de droits souverains en matière d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles du fond de la mer, de son sous-sol et des eaux surjacentes dans la limite de 188 milles au-delà de la mer territoriale. Les zones économiques pour les DOM-TOM ont été créées par décrets en 1977 et 1978.

2. *La mer territoriale* a été portée pour les DOM-TOM, au même titre que pour la métropole, à 12 milles à partir des lignes de base (loi n°71.1060 du 24 décembre 1971).

3 Pour les *eaux territoriales et les zones économiques*, les compétences dans les DOM, sont partagées selon des règles très voisines du droit métropolitain. En revanche, dans les TOM, le partage entre l'Etat et le territoire résulte des dispositions parfois obscures du statut, et le cas échéant, de conventions ou même de la simple pratique.

4. *Le lagon*, en Nouvelle-Calédonie, est revendiqué par l'Etat et le territoire. En Polynésie Française, les lagons font l'objet de conflits judiciaires et administratifs entre le territoire et les riverains.

**II. LA SITUATION FONCIERE DU LITTORAL : L'ORIGINALITE DE
L'OUTRE-MER.**

1. *La zone des cinquante pas géométriques dans les DOM et à Mayotte*, relève désormais du domaine public de l'Etat pour celles des parcelles qui n'ont pas été aliénées par le passé.

Tableau de la répartition de la propriété de la zone des cinquante pas géométriques dans les DOM (source : direction de l'urbanisme et des paysages, 1979)

Département	propriété de l'état		occupations illicites		TOTAL
	en ha	en %	en ha	en %	
Guadeloupe	--	85%	non chiffré		--
Martinique	2320 ha	69 %	470 ha	14 %	3 330 ha
Guyane	--	90%	marginales		--
La Réunion					
non affect	101 ha	8 %	quasi nulle		1 293 ha
affect O.N.F.	371 ha	30 %			

Les espaces naturels occupent encore une vaste superficie sur le littoral des DOM. Ainsi, en 1980, 75 % du domaine de l'Etat dans la zone des cinquante pas en Martinique se trouvaient classés en zone naturelle non urbanisée. En outre, le conservatoire du littoral détient, en novembre 1987, les surfaces suivantes sur le littoral et les espaces proches : 676 ha en Martinique, non compris les 1100 ha en projet, 487 ha à la Réunion, mais seulement 15 ha en Guadeloupe et 13 en Guyane.

2. *En Nouvelle-Calédonie*, la zone des cinquante pas est revendiquée simultanément par l'Etat, le territoire et certaines tribus mélanésiennes. Une partie de cette zone a été déclassée et appartient au domaine privé (5220 ha), mais la majorité du littoral reste dans le domaine public (19300 ha, source : enquête foncière du 10 décembre 1986). En Polynésie Française, seules les îles Marquises connaissent le régime des pas géométriques, affectés au territoire. Le reste des archipels est soumis à la règle de privatisation du littoral.

III. LES REGLES DE CONSTRUCTIBILITE ET D'AMENAGEMENT.

1. *Dans les DOM*, le droit mis en place par la loi littoral est plus souple qu'en métropole pour les règles de constructibilité et plus rigoureux pour les règles d'aménagement.

- dans la bande littorale (définie par les cinquante pas aux articles L.156-2 et 3 du code de l'urbanisme et qui est l'équivalent de la bande des cent mètres fixée en métropole par l'article L.146-4.III), la règle métropolitaine interdit toute construction, à l'exception des installations nécessaires aux services publics ou aux activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau (sur enquête publique). Cette interdiction s'applique également dans les DOM. Toutefois, aux cas dérogatoires métropolitains, qui s'ouvrent ici sans enquête publique, il faut ajouter les "équipements collectifs liés à l'usage de la mer". La doctrine ministérielle a retenu l'interprétation extensive de ces catégories, en y incluant les commerces de plage, les restaurants et les piscines. Cette disposition favorise, à l'évidence, l'aménagement touristique.

- dans les "espaces proches du rivage"(art. L.156-2), les opérations d'aménagement ne peuvent être autorisées que si elles ont été préalablement prévues par le schéma de mise en valeur de la mer. Cette règle, à l'inverse des précédentes, est plus restrictive qu'en métropole, où des procédures alternatives ont été prévues.

2. *Dans les TOM et les collectivités territoriales*, la compétence relative à l'urbanisme et à l'aménagement ressortit aux autorités locales (exemple de la délibération 61.44 modifiée du 8 avril 1964, portant code de l'aménagement du territoire en Polynésie Française). D'une façon générale, ces règles sont calquées sur celles de la métropole, mais restent très mal appliquées sur le terrain.

La place des DOM TOM dans le marché du tourisme tropical.

-Le marché mondial

Le tourisme, au départ des pays développés vers les destinations "soleil", a connu depuis quelques années un développement important bien qu'on estime généralement que 80% des mouvements de personnes à caractère touristique sont internes aux régions d'Amérique du Nord et d'Europe, ou s'effectuent entre ces deux régions.

En 1983, 24 millions de personnes se sont déplacés des pays industrialisés vers les pays en développement. Elles constituent l'essentiel des effectifs de la "destination soleil", dont 14% concernent l'Afrique, et plus de 40% l'Amérique du Sud, l'Amérique Centrale et la Caraïbe. Ces déplacements sont composés à parts à peu près égales de voyageurs originaires d'Amérique du Nord (45%) et d'Européens (39%).

- L'exemple de la zone Caraïbe

En 1986, l'ensemble de la zone a accueilli 8.400.000 touristes. la même année, les antilles françaises ont reçu 331 000 touristes.

-Décompte des séjours des français dans les îles (données 1984).

	FRANCAIS	CLIENTELE TOTALE	%
GUADELOUPÉ	94 560	163 000	58
MARTINIQUE	89 630	159 000	54
TOTAL ANTILLES	184 190	316 000	58
REUNION	39 500	79 000	50
NOUVELLE-CALEDONIE	16 900	91 500	18
POLYNESIE	13 000	101 500	13
TOTAL GENERAL	253 590	588 000	43

Les DOM TOM entrent tous dans la catégorie des destinations lointaines, ce qui constitue un handicap sérieux pour le touriste métropolitain. Les proportions de 1984 n'ont pas sensiblement évolué sauf pour la Martinique (64,3% de français en 1987) et la Guadeloupe (66,8% de français en 1987) et la Réunion (68,04%) en liaison avec l'abaissement du prix des transports aériens.

ANNEXE N° 12

Modification de la loi n° 83.1119 du 23 décembre 1983 relative aux mesures pouvant être prises en cas d'atteinte aux intérêts maritimes et commerciaux de la France et de son décret d'application n° 85.279 du 22 février 1985.

La loi n° 83.1119 du 23 décembre 1983 a eu pour effet de doter le gouvernement français des moyens nécessaires pour mettre fin aux pratiques ayant des conséquences dommageables pour les intérêts maritimes et commerciaux de la France. Toutefois, cette loi ne comporte aucune mention d'applicabilité dans les territoires et collectivités territoriales de l'Outre-Mer. Une telle clause s'avère cependant nécessaire. En effet, ce texte d'ordre général couvre les intérêts maritimes et commerciaux de l'ensemble de la République Française, lesquels ne sauraient être protégés que d'une manière générale et continue sur la totalité de son territoire. D'autre part, les dispositions de rétorsion prévues par la loi du 23 décembre 1983 relèvent des compétences de l'Etat notamment dans le cadre des communications extérieures en matière de navigation et de desserte maritime. Toutefois, la mise en oeuvre des mesures de rétorsion et plus particulièrement les opérations de prélèvements financiers, nécessitent l'intervention des services territoriaux des douanes, lesquels dépendent des autorités territoriales et ne sont pas, juridiquement parlant, des services d'Etat.

Un projet de loi pourrait être élaboré en vue de compléter le dispositif de protection des intérêts maritimes et commerciaux de la France. L'article 1er modifierait l'article 9 de la loi n° 83.1119 du 23 décembre 1983 pour donner compétence aux services territoriaux des douanes pour procéder au calcul et au recouvrement des prélèvements financiers. L'article 2 permettrait l'application dans les territoires d'Outre-Mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte de cette même loi.

L'introduction dans la loi du 23 décembre 1983 d'une clause d'application dans les territoires d'Outre-Mer et la collectivité territoriale de Mayotte impliquerait nécessairement la modification du décret d'application de ladite loi. Un projet de décret élargirait la composition du comité de défense des intérêts maritimes et commerciaux de la France à un représentant du ministère des départements et territoires d'Outre-Mer. L'augmentation du nombre des représentants de l'administration qui en résulterait seront compensée par la nomination d'une personnalité qualifiée choisie de préférence en dehors de l'administration pour sa compétence particulière en matière de transports maritimes entre la France et les territoires d'Outre-Mer.

ARTICLE 258 DU CODE DES DOUANES

1. Sont également réservés au pavillon français les transports effectués :

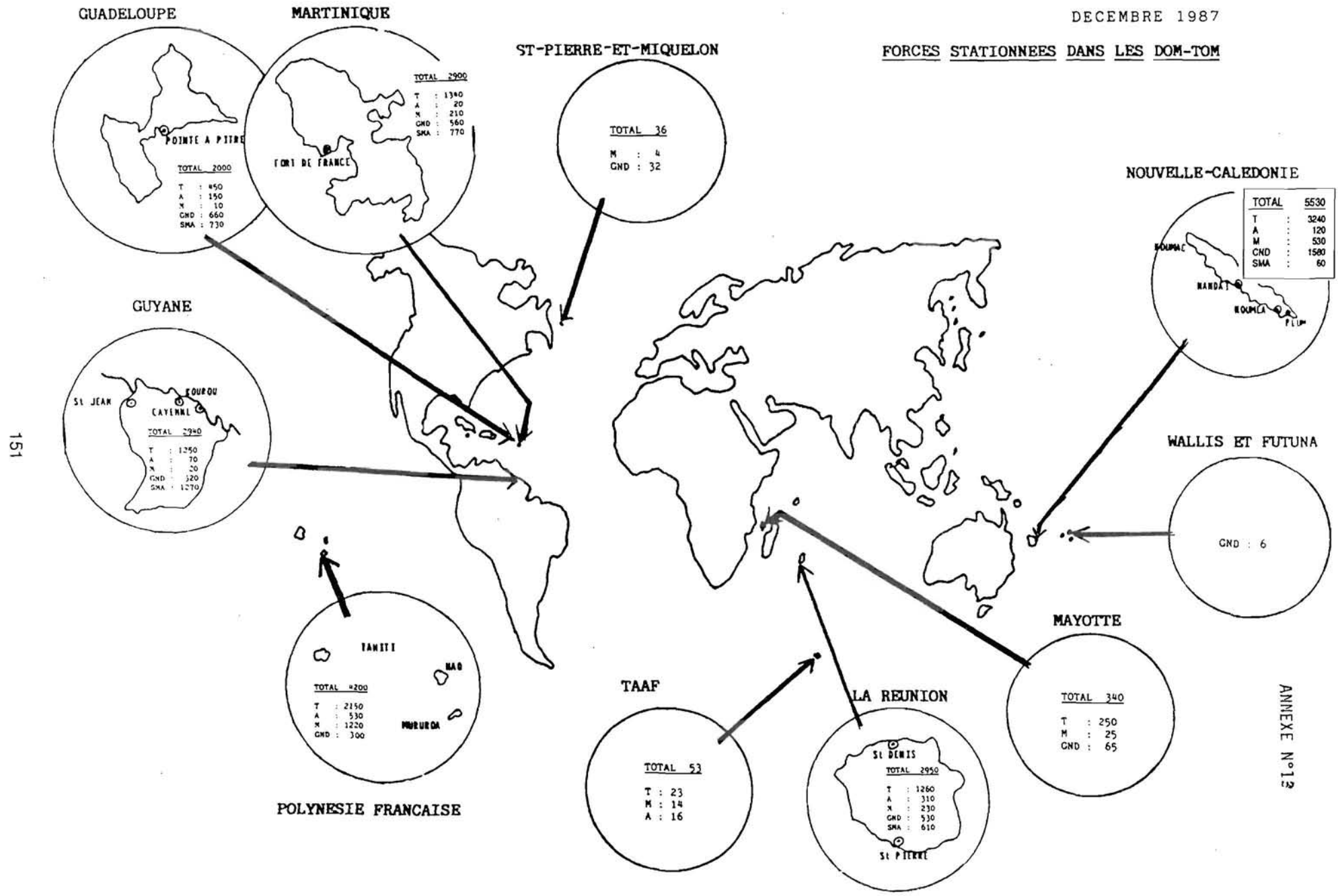
- a) Entre les ports d'un même département français d'outre-mer ;
- b) Entre les ports des départements de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique.

2. Des arrêtés du ministre chargé de la marine marchande, pris après avis du ministre du budget, peuvent réserver aux navires français les transports de certaines marchandises originaires des départements français d'outre-mer effectués :

- a) Entre les ports de ces départements et les ports de la France métropolitaine ;
- b) Entre les ports de la Réunion et d'autres départements français d'outre-mer.

3. Il peut être dérogé aux dispositions prévues par le paragraphe 1 et par le paragraphe 2 du présent article par des décisions de l'administration locale et l'inscription maritime.

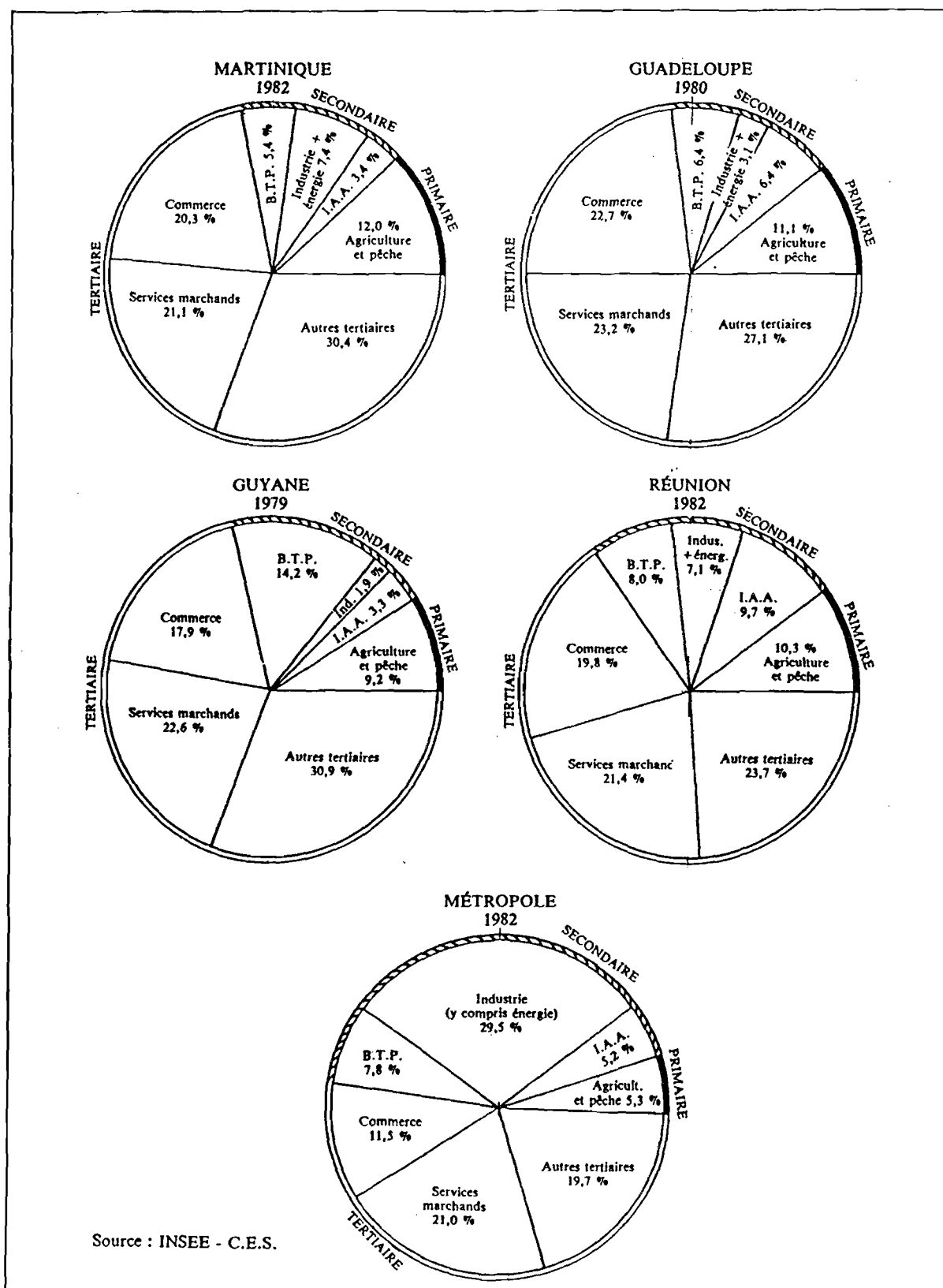
FORCES STATIONNEES DANS LES DOM-TOM



151

ANNEXE N°12

STRUCTURE DE LA VALEUR AJOUTÉE BRUTE MARCHANDE
PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ



Source : G. JARNAC, "la situation économique des DOM" (Conseil économique et social)

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

- M. PONS, ancien ministre des DOM-TOM.
- M. STIRN, ministre délégué au tourisme, ancien ministre des DOM-TOM.

- M. JEAN-BAPTISTE, député de Mayotte.
- M. CRUSOL, député européen, membre du Conseil économique et social.

- M. ANGELI, conseiller d'Etat, ancien haut-commissaire en Polynésie Française.
- M. MATHIEU, conseiller-maître à la Cour des comptes.
- M. DOMMEL, inspecteur général des finances.
- M. THILL, inspecteur général des finances.
- M. TOULOUSE, inspecteur des finances.
- M. BERTINOTI, chef du bureau DOM-TOM (direction du trésor).
- M. DANIEL, chef du bureau DOM-TOM (direction du budget).
- M. COULOMB, ingénieur du génie rural, des eaux et forêts (commissariat général du plan).

1. PECHE.

Ministère de la mer :

- M. L. ELIUDIER, affaires juridiques.
- M. NOUYS, bureau des pêches internationales.
- M. DESSEINS, administrateur des affaires maritimes.

Ministère des DOM-TOM :

- M. SENEMAUD, sous-préfet.

Ministère des affaires étrangères :

- M. SAINT-PAUL, secrétaire des affaires étrangères.

ORSTOM :

- M. DOUMENGE, président.
- M. BOELY, direction des pêches.
- M. de CHAZEAU, relations extérieures.

IFREMER :

- M. GILLY, chargé de la pêche en Guyane.

Entreprises de pêche :

- M. DEZEUSTRE, président-directeur général de la Société Nouvelle des Pêches Lointaines (Bordeaux - Saint-Pierre-et-Miquelon), président-directeur général de la société INTERPECHE.
- M. VEILLON, COFREPECHE.
- M. SOISSON, secrétaire général de la société COMAPECHE.

Divers :

- M. HAIGE, conseiller politique à l'ambassade du Canada à Paris.

2. TRANSPORTS MARITIMES.

Ministère de la mer :

- conseil supérieur de la marine marchande :

- M. LEONARD, président.

- direction de la flotte de commerce :

- M. DUJARDIN, directeur.

- M. MEYNET, sous-directeur.

Ministère des DOM-TOM :

- M. CROCHEMORE.

Armateurs :

- M. RIBIERE, directeur général de la Compagnie Générale Maritime (CGM).

- M. le Commandant BOUCHINET, directeur du consortium CAPRICORNE.

- M. BARNAUD, directeur général adjoint de la Société Navale et Commerciale Havraise Péninsulaire.

Divers :

- M. VOCHEL, président de la fédération des entreprises des DOM.

3. RECHERCHE et RESSOURCES MINERALES ET ENERGETIQUES.

Ministère des DOM-TOM :

- M. POULET, responsable administratif de la CORDET.

- M. de FIQUELMONT, bureau de la recherche.

IFREMER :

- M. LAUBIER, conseiller scientifique.

- M. GILLY, division évaluation.

- M. LENOBLE (nodules polymétalliques, Paris).

- M. MARCHAND (énergie thermique des mers, Brest).

ORSTOM :

- M. DECHAZEAU, chargé de mission auprès du directeur général.

CNRS :

- Mme GEITSDORFER, ethnologue.

- Mlle LEBRIC, ethnologue.

4. AQUACULTURE.

IFREMER :

- M. MICHEL, directeur du centre océanologique du Pacifique (COP).

Office de Développement de l'Economie Agricole des Départements d'Outre-Mer (ODEADOM) :

- Mlle JOSSE.

5. TOURISME.

Ministère des DOM-TOM :

- M. CHANE-TUNE.
- M. DROGOU.
- M. VAUGIEN.

Ministère de l'industrie :

- M. ROCCHI, chargé de mission SEATER.

Divers :

- M. MONTFERRAND, directeur général adjoint de la Maison de la France.
- M. SECHERESSE, Chambre de commerce et d'industrie de Paris.
- M. PETINOT, Caisse centrale de coopération économique.

6. AMENAGEMENT DU LITTORAL et PORTS.

Ministère de l'industrie et du tourisme :

- M. FAYTE, chef du service d'étude de l'aménagement touristique du littoral.

Ministère de la mer, direction des ports et de la navigation maritime :

- M. GIRAUD, sous-directeur.
- M. VILPOUX, administrateur civil.

Ministère des DOM-TOM :

- M. BASCHET, infrastructures.
- Mlle CHAPELLE.

Ministère de l'économie et des finances :

- direction du budget :

- M. MAUGARS, ingénieur des mines, bureau 4B.

- direction générale des impôts (service des domaines) :

- M. FOURNIER, chef de bureau.
- Mme ALFONSI.
- M. FLATTOT.

Ministère de l'équipement, direction de la construction, de l'architecture et de l'urbanisme :

- M. HOCREITERE, sous-directeur.
- M. JOSSERAND.
- M. ARRES LAPOQUE.

Délégation à la qualité de la vie :

- M. VILLEY-DESMESERETS, ingénieur en chef de l'armement.

Conservatoire du littoral :

- M. LEGRAIN.
- M. BONNAFE (Montpellier).
- M. MATIVAT (Rochefort).

Caisse centrale de coopération économique :

- M. DUPRESSOIR, directeur général adjoint.

U.S. Department of Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration :
- Mr. HOULAHAN, Program Specialist, Coastal Resource Management.

U.S. Coastal States Organization :
- Mr. SLADE, Counsel.

7. POPULATIONS COTIERES.

Ministère de la mer :

- M. LABINEAU, direction des gens de mer.
- M. MENUDIER, bureau des études juridiques.

ORSTOM :

- M. BLANCHET, économiste.
- M. JOLLIVET, sociologue.
- M. LACOMBE.
- M. LANTHEAUME.
- M. GUERREDRAT (Martinique).
- M. MORELL (Guadeloupe).

Musée de l'Homme :

- M. le professeur GUIARD, ethnologue.

8. QUESTIONS MILITAIRES.

Etat-major de la marine :

- Amiral LOUZEAU, chef d'état-major.
- Capitaine de vaisseau DUPONT-NIVET.

- Capitaine de frégate LEPEU, auditeur à l'Ecole de guerre navale.

Ministère des DOM-TOM :

- Capitaine de frégate GIRARD, chef-adjoint du cabinet militaire.

Visite à Brest (3 mai 1988) :

- Vice-Amiral LEFEBVRE, préfet maritime de Brest.
- Contre-Amiral TURCAT, commandant de l'escadre de l'Atlantique.
- Commandant de la Force Océanique Stratégique (FOST).

9. TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANCAISES.

- Amiral CORBIER, administrateur supérieur.
- M. le professeur MORLET, chef de la mission de recherche.
- M. BALLUT, mission de recherche.
- M. DAUSSY, chef des services financiers.

10. COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES.

- M. ROLAND-GOSSELIN, secrétaire du groupe inter-service DOM-CEE.
- M. LE GOUGNE, direction de la pêche.
- M. BILL, direction de la pêche.

11. DEPLACEMENTS OUTRE-MER.

GUADELOUPE (mai 1988) :

- M. PROTO, président du conseil régional.
- M. VIAN, secrétaire général aux affaires économiques et régionales.
- M. GUEYDAN, directeur de cabinet du préfet.
- M. BOUBE, sous-préfet de Pointe-à-Pitre.
- M. BOUQUEAU, directeur des affaires maritimes.
- M. CREN, directeur du port autonome de la Guadeloupe.
- M. GAUTIER, port autonome de la Guadeloupe.
- M. VALLANCE, office national des forêts (aménagement du littoral).
- M. VIENNE, chef du service des domaines.
- M. PERONNE, service des domaines.
- M. VIGNAL, direction départementale de l'équipement (service maritime).
- M. le commandant CAYEUX, Compagnie Générale Maritime.

MARTINIQUE (mai 1988) :

- M. AUBY, secrétaire général de la préfecture.
- M. GEROLD, secrétaire général aux affaires économiques et régionales.
- M. LATOURNERIE, directeur de cabinet du préfet.
- Capitaine de vaisseau ALBOUY, commandant de la marine.
- M. CERIGHELLI, directeur des affaires maritimes.
- M. VITALIEN, directeur des services administratifs du conseil régional.
- M. ELISABETH, directeur de l'Agence Régionale pour le Développement du
Tourisme en Martinique (ARDTM).
- M. BELLEMARRE, ARDTM.
- M. LELARGE, direction départementale de l'équipement (service maritime).
- M. GUANNEL, directeur de l'office départemental du tourisme.
- M. NESTORE, directeur du port de Fort-de-France.
- Mme PITON-CLOUET, port de Fort-de-France (relations extérieures).
- M. BIDOUX, port de Fort-de-France (Directeur de l'outillage).
- M. MARIN, directeur adjoint de l'IFREMER (centre du Robert).
- M. COTASSON, directeur de l'hôtel Méridien (Trois-Ilets).

NOUVELLE-CALEDONIE (juillet 1988) :

- M. BOUHIN, délégué du gouvernement, haut commissaire.
- M. AUGUSTIN, secrétaire général adjoint, chargé des affaires économiques.
- Mgr CALVET, archevêque de Nouméa.
- M. TJIBAOU, président de l'association des maires.
- M. du COUEDIC, directeur des affaires maritimes.
- M. le directeur du service de l'équipement.
- M. FERRAND, service du domaine de l'Etat.
- M. MAGNIER, président de la commission économique du congrès du Territoire.
- M. BRIAULT, président de l'office territorial du tourisme.
- M. DOPPLER, directeur de l'office territorial du tourisme.
- M. DUSSERT, directeur de l'IFREMER (Nouméa).
- M. FAGES, directeur de l'ORSTOM (Nouméa).
- M. GRANDPERRIN (océanographe, ORSTOM).
- M. PIONNET (ressources minérales, ORSTOM).
- M. FROMAGET (ressources halieutiques, ORSTOM).

- M. le directeur du port autonome de Nouméa.
- M. le directeur du programme des pêches à la Commission du Pacifique Sud (CPS).
- **M. LANCHON**, vice-président de la Chambre de commerce et d'industrie de Nouméa, ancien directeur de la Société Le Nickel (SLN).
- **M. DROUIN**, consultant d'entreprises à la CCI de Nouméa, secrétaire général du syndicat des industries de transformation.
- **M. TROMPAS**, directeur délégué du groupe SOFRANA.
- M. le directeur du groupe TOHO.
- Syndicat des dockers de Nouméa.
- **M. QUINTARD**, fondé de pouvoir du groupe LAFLEUR.
- **M. NOSMAS**, directeur de la banque INDOSUEZ à Nouméa.
- **M. HENRY**, directeur adjoint de la banque INDOSUEZ à Nouméa.
- M. le directeur de la Banque Nationale de Paris à Nouméa.
- **M. MELLILI**, directeur du Club Méditerranée à Nouméa.
- M. le Consul d'Australie à Nouméa.

POLYNESIE FRANCAISE (juillet 1988) :

- **M. MOSER**, secrétaire général de la Polynésie Française.
- **M. Boris LEONTIEFF**, ministre de la mer, de l'équipement et de l'énergie du territoire.
- **M. PETIT**, directeur de cabinet de M. Boris LEONTIEFF.
- **Mgr COPPENRATH**, archevêque de Papeete.
- **Contre-Amiral BERGOT**, commandant supérieur des forces armées dans le Pacifique.
- **Commissaire Général MASSARELLI**, directeur du commissariat de la marine.
- **Capitaine de vaisseau BALASTRE**, chef d'état-major.
- **Lieutenant-Colonel DUPATY**, chef du cabinet militaire du haut-commissaire.
- **Lieutenant-Colonel GONNOT**, officier de renseignement..
- **M. DOOM**, maire de Taïarapu-Ouest.
- **M. RICARD**, président de l'université française du Pacifique (Papeete).
- M. le secrétaire général de l'université française du Pacifique.
- **Dr. BAGNIS**, institut territorial de recherches médicales Louis Malardé.
- **M. BECHOUCHE**, directeur adjoint des Affaires maritimes.
- **M. DREVON**, directeur des douanes.
- **M. BONNETTE**, directeur du port autonome de Papeete.
- **Mme GRAND**, chef du service territorial de la mer.
- **M. JOURET**, chef du service territorial de l'équipement.
- **Mme HANGUENE**, service territorial des domaines.
- **M. PARE**, service territorial de l'éducation.
- M. le directeur de l'agence pour l'emploi et la formation professionnelle.
- **M. VIDEAU**, directeur de l'école de formation et d'apprentissage maritime.
- **M. DUPUIS**, service de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.
- **Mme ALLAIN**, service territorial du développement des archipels.
- **M. LEROUX**, service territorial du transport maritime inter-insulaire.
- **M. CALVAS**, directeur adjoint du centre océanologique du Pacifique (IFREMER, Vairao).
- M. le directeur de l'Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération (ORSTOM).
- **M. GALENON**, directeur de l'Établissement pour la Valorisation des Activités Aquacoles et Maritimes (EVAAM).
- **M. BERNUT**, président de la société POMAFREX.
- **M. MARCHESINI**, directeur général de la société POMAFREX.

- M. DAVIO, responsable du colloque sur la mer.
- M. LAUNAY, directeur de la Compagnie Générale Maritime.
- M. VANIZETTE, directeur du service territorial du tourisme.
- M. VERNAUDON, directeur de l'Office de Promotion des Activités Touristiques de Tahiti et des Iles (OPATTI).
- M. GUILLAUME, directeur de la compagnie UTA en Polynésie Française.
- M. GALENON, directeur de la compagnie Air Tahiti.
- M. PARSI, directeur de la banque INDOSUEZ à Papeete.
- M. SOLIVERES, chef du bureau de la programmation, Mission d'Aide Financière et de la Coopération régionale (MAFIC).
- M. PETRE, directeur de la Caisse Centrale de Coopération Economique (CCCE).
- M. ZUKOWA, directeur du Club Méditerranée en Polynésie Française.

12. DEPLACEMENT A LONDRES (juin 1988).

Foreign Office, Falklands Desk :

- M. BROAD.
- M. KEELING.
- M. CAMPBELL.

National Trust, enterprise Neptune :

- Mrs RAIKES, Coast & Countryside Appeal Manager.

CHAPITRE 12

LA POLITIQUE INTERNATIONALE DE LA FRANCE ET LES MOYENS NAVALS ET MARITIMES

sous la direction du Contre-Amiral Michel TRIPIER
Sous-Chef d'État-Major de la Marine

Par MM. ALBERTINI Jean-Benoît
DOTTELONDE Stéphane
GLOUX Ollivier
HANDLEY Peter
IMBERT Yannick
Mlle KNUDSEN Lotte
M. LAGRANGE Richard
Mlle LOEPER Maria-Luise
M. MARCHAND Christophe
Mme PEYRONNET Aline
MM. PRUGEL Peter
ROBIN Denis
VIRON Philippe-François

SOMMAIRE

	<u>pages</u>
INTRODUCTION	1
I. UN RISQUE DE DECALAGE ENTRE LES MOYENS ET LES OBJECTIFS	2
I.1 UNE CONTRIBUTION INEGALE DES MOYENS NAVALS ET MARITIMES	2
I.11 UNE EVOLUTION HISTORIQUE HEURTEE	2
I.111 Jusqu'aux années soixante	2
I.112 La rupture des années soixante	3
I.12 UN APPORT IMPORTANT DES MOYENS NAVALS ET LIMITE DES MOYENS MARITIMES.	6
I.121 Le rôle prépondérant des moyens navals	6
I.122 Le rôle secondaire des moyens maritimes	10
I.2 UN RESSERREMENT DES CONTRAINTES	15
I.21 DES MOYENS NAVALS SOUMIS A DES CONTRAINTES PREOCCUPANTES	15
I.211 Des difficultés accrues qui rendent la programmation aléatoire	15
I.212 Un équilibre compromis à moyen terme	20
I.22 LES CONSEQUENCES LIMITEES DU DECLIN DES MOYENS MARITIMES	23
I.221 Le déclin du pavillon national	23
I.222 Les conséquences sur la politique extérieure	24

	<u>pages</u>
II. UNE DIMENSION NAVALE REAFFIRMEE DANS UNE PERSPECTIVE EUROPEENNE	27
II.1 UNE MARINE POUR UNE POLITIQUE INTERNATIONALE	27
II.11 LA PREPONDERANCE DE LA VOLONTE POLITIQUE	27
II.111 Un environnement international peu discriminant	27
II.112 La hiérarchie des priorités	32
II.12 LA POURSUITE DES GRANDS PROGRAMMES	35
II.121 La force océanique stratégique	35
II.122 Le porte-avions et l'aviation embarquée	36
II.13 L'APPARITION DE NOUVELLES CONTRAINTES	38
II.2 UNE PERSPECTIVE EUROPEENNE POUR LA MARINE	39
II.21 LES GAINS LIMITES DE LA RATIONALISATION ET DE L'OPTIMISATION	39
II.211 Les moyens navals	39
II.212 Les moyens maritimes	41
II.22 UNE NOUVELLE ETAPE DANS LA COOPERATION EUROPEENNE	43
II.221 Les formes actuelles de coopération	43
II. 222 Les perspectives de la coopération européenne	46
CONCLUSION	50
ANNEXES et LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	

INTRODUCTION

Espace libre, la mer est aussi convoitée. Les richesses qu'elle recèle, les déploiements de forces qu'elle autorise et son rôle dans les échanges obligent toute nation qui prétend s'imposer sur la scène internationale à ne pas négliger les liens entre sa politique extérieure et sa présence sur les mers.

La France possède les attributs potentiels d'une puissance navale et maritime. Située à l'extrémité occidentale de l'Europe, dotée de deux façades maritimes, elle exerce de plus sa souveraineté sur des territoires baignés par les principaux océans.

Pourtant, l'héritage historique, les orientations de sa politique extérieure, et plus récemment des contraintes économiques pressantes, n'ont pas permis l'épanouissement d'une pleine vocation maritime en France. En dépit de l'effort de quelques hommes d'Etat, les ambitions de la France sur les mers n'ont pas réussi à s'imposer dans la durée.

Trois siècles d'hésitations, de grands projets suivis de remises en cause, ont empêché que la mer occupe une place importante dans la représentation que les Français se font de la puissance.

La stratégie extérieure de la France, partagée entre le continent et le large, a le plus souvent été orientée au détriment de l'instrument maritime. Aujourd'hui encore, la polarisation exercée par le centre-Europe sur la stratégie de défense de la France pèse indirectement sur la capacité d'action de la marine.

La France affirme depuis longtemps sa volonté de remplir un rôle autonome et actif sur la scène internationale. Indépendance face aux deux blocs, solidarité avec ses alliés et présence dans le monde définissent les grands axes d'une diplomatie largement acceptée par la Nation.

* * *

*

Les moyens navals et maritimes apportent une contribution importante à la politique extérieure de la France. Les contraintes qu'ils subissent font peser un risque de décalage entre les moyens et les objectifs.

Les objectifs actuels de la politique internationale de la France impliquent qu'elle France réaffirme sa dimension navale. Celle-ci devra se situer dans une perspective européenne.

I. UN RISQUE DE DECALAGE ENTRE LES MOYENS ET LES OBJECTIFS.

Les moyens navals, c'est à dire à usage militaire, et dans une moindre mesure les moyens maritimes, recouvrant ici essentiellement la flotte marchande, participent de façon significative à la politique extérieure de la France. Le resserrement des contraintes financières affecte cependant cette contribution.

I.1 UNE CONTRIBUTION INEGALE DES MOYENS NAVALS ET MARITIMES.

Au cours des trois derniers siècles la mer n'a pas toujours joué un rôle déterminant au service de la politique extérieure de la France. Depuis 1945, sa défense et sa présence dans le monde sollicitent plus largement les moyens navals tandis que le recours aux moyens maritimes est resté secondaire.

I.11 UNE EVOLUTION HISTORIQUE HEURTEE.

I.111 Jusqu'aux années soixante.

** Les grandes étapes jusqu'à la deuxième guerre mondiale.*

La France a privilégié à plusieurs reprises, notamment avec Richelieu et Colbert, la stratégie du large dans la conduite de sa politique extérieure. Selon l'Amiral Mahan, la marine française est, à la fin du dix-septième siècle, la première du monde. La Révolution puis la défaite de Trafalgar concourent à la résurgence d'une stratégie continentale, toujours présente. Sous le Second Empire, l'application de la vapeur à la propulsion des navires et la mise au point de l'hélice permettent la constitution d'une marine très moderne. Celle-ci est conçue comme un instrument d'intervention et de constitution d'un empire. Après avoir contribué à la colonisation, elle régresse du deuxième au quatrième rang mondial à la veille de la première guerre mondiale, derrière la Grande-Bretagne, l'Allemagne et les Etats-Unis, faute d'avoir su opérer à temps le redressement qu'impliquait la course aux armements.

De 1914 à 1918, la Marine est présente sur la plupart des théâtres d'opérations. Elle est cependant réduite à un rang subalterne par la conférence navale de Washington en 1921 qui consacre la fin de la suprématie britannique. L'effort de reconstruction et de modernisation de l'entre-deux guerres dû à G. Leygues et le programme de réarmement de 1934-1936 en font une des plus puissantes forces navales du monde avec 700 000 tonnes à la veille de la guerre.

En dépit de réalisation de prestige comme le paquebot Normandie, la marine de commerce française régresse du cinquième rang mondial en 1914 au huitième en 1929 alors qu'elle occupait la deuxième place en 1870. La dispersion et l'archaïsme des structures de l'armement français sont les causes essentielles de cette évolution. La situation de la marine marchande à la veille de la seconde guerre mondiale, très au-dessous de ce que représentent la puissance économique, l'empire colonial et le rôle international de la France, est le reflet des préoccupations d'un pays resté très continental.

** De la seconde guerre mondiale aux années soixante.*

Le second conflit mondial confirme l'importance du "sea power" dont le rôle a été déterminant dans la conduite de la guerre, même si le conflit s'est autant joué devant Moscou et Stalingrad que dans l'Atlantique ou le Pacifique. Le porte-avions, épine dorsale d'une flotte, le sous-marin, instrument efficace de guerre de course, ont illustré le rôle stratégique de la marine.

Dès 1945 la France s'efforce de retrouver rapidement son statut aux côtés des alliés. Afin de maintenir les liens avec l'Empire, devenu l'Union Française, et dans le cadre de la stratégie de l'OTAN, la reconstitution d'une flotte s'avère nécessaire en dépit des événements de Mers El-Kebir et de Toulon, qui ont marqué durablement les esprits. Avec l'aide matérielle et financière des alliés, un plan d'équipement naval est adopté au début des années cinquante. L'objectif est alors d'atteindre 540 000 tonnes en 1970. Ce redressement s'effectue sur le modèle de la marine américaine avec une flotte composée de porte-avions, de croiseurs, d'escorteurs, de patrouilleurs et de dragueurs de mines.

En revanche la marine marchande ne profite pas pleinement de l'essor du commerce mondial, multiplié par quatre en volume entre 1951 et 1971. Très attachée au monopole national du trafic au sein de l'Union française, elle ne participe guère à la croissance des échanges entre les pays développés.

I.112 La rupture des années soixante.

**Le contexte international.*

L'évolution du contexte international est marquée par l'affirmation du fait nucléaire qui modifie profondément les données tactiques et stratégiques. La stratégie de dissuasion élaborée dans ce contexte rend très improbable un engagement généralisé entre l'Est et l'Ouest. Mais elle a entraîné un renforcement des stratégies indirectes et la multiplication de conflits périphériques. Ceux-ci sont d'autant plus nombreux et complexes que l'éclatement des ensembles impériaux a souvent conduit à la naissance d'Etats fragiles et instables. Fréquemment en lutte les uns contre les autres, ils sont l'objet des rivalités Est-Ouest et le théâtre de crises localisées qui donnent lieu à l'utilisation des armements conventionnels.

La concentration des potentiels économiques et humains des nations près du

littoral et la portée accrue des armes renouvellent l'intérêt stratégique de la mer. Plus des trois quarts de la population mondiale vit à moins de 500 kilomètres des côtes, distance qui correspond au rayon d'action de l'aviation embarquée. L'apparition des missiles de croisière accroît encore, aujourd'hui, la vulnérabilité des installations terrestres.

En outre, l'instrument naval autorise une gestion souple des crises. Il permet en effet une grande diversité des formes d'intervention. Contrairement aux opérations terrestres ou aériennes, il n'entraîne qu'un coût diplomatique limité, les bâtiments évoluant hors des zones de souveraineté. Leur seule présence à proximité d'un théâtre de crise présente un caractère dissuasif. Elle permet d'éviter un engagement plus direct dont les conséquences seraient beaucoup plus graves au plan international.

** La redéfinition des orientations de politique extérieure de la France.*

La France a été conduite à réorienter sa politique extérieure. Celle-ci privilégie désormais le principe d'indépendance nationale, dans le respect de la solidarité avec les alliés tout en menant une active politique de présence dans le monde.

Le principe d'indépendance nationale est réaffirmé comme fondement de la politique française. Le projet de communauté européenne de défense (CED) prévoyait une armée intégrée, des institutions politiques unifiées, un ministre et un budget communs. Ce traité est signé à Paris le 27 mai 1952 malgré les réticences de certains pays. La vive opposition qu'il suscite en France, au-delà des clivages politiques traditionnels, aboutit à sa non-ratification. La conséquence de cet échec est l'absence durable de structures communes en matière de défense. La France s'engage alors dans le développement de l'arme nucléaire.

Les événements de Suez en 1956 illustrent les limites de l'usage de la force par des puissances moyennes alors que les relations internationales sont marquées par la confrontation des grandes puissances.

Dès l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle en 1958, s'affirme la volonté française de disposer d'une autonomie de décision dans l'Alliance. Le refus américain de partager le pouvoir de direction dans l'OTAN entraîne le retrait français de l'organisation militaire mais non de l'Alliance. Le commandement naval en Méditerranée est retiré dès 1959 de l'organisation intégrée. Il est fait de même pour l'Atlantique en 1963. Parallèlement est élaboré le concept français de dissuasion du faible au fort.

La solidarité avec les alliés est néanmoins préservée. Elle s'exprime principalement dans le cadre du traité de l'Atlantique Nord mais aussi dans celui de l'Union de l'Europe Occidentale qui prévoit, en cas d'agression, une assistance mutuelle automatique.

La présence dans le monde prend de nouvelles formes avec l'achèvement de la décolonisation. L'aide et l'assistance s'opèrent désormais dans le cadre d'accords bilatéraux. Aux rapports de sujétion succèdent des relations complexes entre l'ancienne métropole et sa sphère d'influence culturelle, économique et politique. La France a maintenu une présence significative grâce à ses possessions outre-mer et des accords

avec un certain nombre de pays amis. La présence et l'activité d'une flotte navale et d'une flotte maritime sont des éléments essentiels de cette politique.

** La diversification des enjeux liés à la mer .*

La maîtrise du fret maritime n'est plus le seul enjeu du contrôle des océans. Elle fait certes l'objet d'une concurrence de plus en plus vive où les armateurs des pays occidentaux subissent des revers face aux pays à commerce d'Etat ou disposant de législations plus favorables. C'est dans ce contexte que s'inscrit la crise de l'armement français depuis la fin des années soixante. Mais le contrôle du commerce maritime, s'il fut souvent l'objet de rivalités internationales violentes, illustrées par la rivalité commerciale et impériale des grandes puissances européennes avant la première guerre mondiale, est aujourd'hui reléguée à une place plus secondaire dans les rapports entre Etats. Il est concurrencé, dans les relations internationales, par l'apparition de nouveaux enjeux maritimes.

Les départements et territoires d'outre-mer (DOM-TOM) constituent un réseau de points d'appui pour notre présence sur trois zones importantes: le Pacifique-Sud, les Caraïbes et l'Océan Indien. Dans cette dernière région par exemple, la France participe, en qualité de puissance riveraine, à la Commission de l'Océan Indien. Stratégiquement, les DOM-TOM sont précieux à plusieurs titres: le centre d'expérimentation du Pacifique servant aux essais des armes nucléaires est implanté à Mururoa en Polynésie; la base de lancement des fusées européennes de type Ariane est située à Kourou en Guyane, où les conditions sont très favorables. De plus l'évolution de la technologie valorise davantage les territoires sous souveraineté française répartis sur l'ensemble du globe. Ils forment une chaîne de relais de télécommunications, de radars et d'écoute satellite (système de transmissions par satellite Syracuse) déterminante du fait de l'interaction croissante entre la mer et l'espace.

Le mouvement d'appropriation des espaces marins a été au centre des évolutions juridiques récentes. Jusqu'à ces dernières années, les 7/10èmes de la surface du globe sont demeurés hors de l'emprise des souverainetés nationales. Dès les années soixante, de nombreux pays, notamment dans le Tiers-monde, remettent en cause ce consensus et étendent unilatéralement leurs zones de souveraineté.

La France s'engage dans cette voie par deux lois: celle du 24 décembre 1971 porte à 12 milles nautiques la limite de la mer territoriale; celle du 16 juillet 1976 prévoit que les DOM-TOM sont assimilés au territoire national pour la détermination de la zone économique exclusive (ZEE). La convention de Montego Bay (1982) a consacré cette notion d'une zone de 200 milles à l'intérieur de laquelle l'Etat côtier exerce des droits exclusifs sur les ressources naturelles et des droits de juridiction. Grâce à ses DOM-TOM la France possède une ZEE de 11 250 000 km², ce qui la place au troisième rang mondial. Sans eux elle n'occuperait que le quarante-cinquième rang.

Enfin, le contrôle de zones économiques exclusives importantes permet de préserver les droits nationaux à l'exploitation des ressources halieutiques et minérales. La France a ainsi constitué un consortium qui participera à l'exploitation des nodules polymétalliques, sous le contrôle de l'Autorité internationale des fonds marins.

Les menaces contre la liberté de navigation ont été accrues par l'extension de la mer territoriale à 12 nautiques. Cette extension aurait fait passer potentiellement 110 détroits sous souveraineté nationale et aurait constitué une menace sérieuse sur les routes maritimes. La France, très dépendante du trafic maritime pour ses approvisionnements, a adopté une position ferme à la conférence de Montego Bay, défendant avec les grandes puissances le maintien de la liberté de circulation sur les mers et dans les détroits reliant deux zones de haute-mer.

I.12 UN APPORT IMPORTANT DES MOYENS NAVALS ET LIMITE DES MOYENS MARITIMES.

L'activité des moyens navals commandée par l'autorité publique, se distingue de celle de la marine de commerce qui obéit à une logique économique. La marine marchande participe cependant à l'exécution de certaines missions de défense.

I.121 Le rôle prépondérant des moyens navals.

**** La stratégie de dissuasion.***

Le choix de la dissuasion comme élément central de la politique de défense de la France s'est traduit par une redéfinition en profondeur des missions de la marine nationale.

La France n'a pas de stratégie de coercition consistant à se doter d'une capacité de première frappe. Son objectif est de disposer d'une capacité de frappe en second susceptible de répondre à une attaque préemptive. Toute agression contre le territoire national doit entraîner pour l'agresseur des dommages supérieurs aux gains qu'il peut espérer retirer de son attaque. Dans la stratégie du faible au fort, la définition du seuil de suffisance résulte de la comparaison entre l'enjeu humain et économique que représente la France et le risque que sa capacité de riposte nucléaire fait courir à un agresseur potentiel. L'arme nucléaire est donc celle de la préservation des intérêts vitaux.

Compte tenu de la précision croissante des missiles et de la sophistication des défenses anti-aériennes, les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE), apparaissent comme les plus sûrs garants de la permanence de la menace nucléaire. Avec la mise en service en 1985, sur l'Inflexible, du missile M4, porteur de 6 têtes de 150 kilotonnes à trajectoires indépendantes, la France a accompli un saut qualitatif qui rehausse son seuil de crédibilité.

Les SNLE représentent la moins vulnérable des composantes de la dissuasion grâce à leur mobilité et à leur discrétion. Dans un futur proche, compte tenu des progrès réalisés et envisageables, les procédés de détection demeureront essentiellement fondés sur les ondes acoustiques. Les améliorations qui seront obtenues dans le même temps dans la discrétion des sous-marins garantiront la préservation de cette invulnérabilité. Le programme du SNLE de nouvelle génération vise précisément à rendre les sous-marins plus silencieux et capables d'immersion plus profonde. En outre, l'élargissement

des zones de patrouille qui résulte de l'allongement de la portée des missiles (4 400 kilomètres pour le M4 contre 3 000 pour le M20) accroît la difficulté de repérage du porteur.

Dès lors que sa capacité technique le lui a permis, la France a largement privilégié la composante navale de la dissuasion. Aujourd'hui, 83 % du potentiel nucléaire français est mis en oeuvre par la FOST. Avec elle, pour la première fois, les marins prennent pour cible des objectifs continentaux.

Le maintien de leur crédibilité exige un effort constant d'adaptation à l'évolution technologique. Depuis la première patrouille opérationnelle du Redoutable en janvier 1972, la mise en oeuvre et la protection de la FOST sont devenues les missions prioritaires de la Marine. La projection de puissance à l'extérieur et la défense des intérêts nationaux sur mer ont été placées au second rang dans la hiérarchie des priorités. En conséquence, un effort considérable a été consenti au profit des SNLE et des moyens conventionnels qui forment leur environnement. La crédibilité de la FOST repose en effet sur la sûreté de sa mise en oeuvre, et sur la capacité de pénétration et de destruction de ses armes.

Depuis janvier 1983, 3 SNLE sur les 6 dont la France dispose (et qui subissent, par roulement, une refonte pour être équipés du système d'armes M4), patrouillent en permanence, un quatrième étant prêt à prendre la mer dans les 72 heures. Enfin, la sûreté de la force océanique stratégique mobilise une part importante de l'activité globale de la Marine. C'est particulièrement le cas pour les bâtiments basés à Brest, mais aussi, en partie, pour les sous-marins nucléaires d'attaque basés à Toulon.

** La stratégie d'action.*

L'arme nucléaire rend très improbables des conflits sur le théâtre européen. La stratégie d'action doit alors faire obstacle à des formes et à des niveaux d'agression qui ne justifient pas l'emploi de l'arme nucléaire. Elle doit aussi éviter le développement des conflits dans le Sud, qu'ils soient exploités ou non par les grandes puissances. Dans ce cadre les forces navales ont retrouvé une dimension politique et diplomatique importante que ce soit en temps de paix, de crise ou de guerre ouverte.

En temps de paix, l'emploi des moyens navals s'applique d'une part, à affirmer la présence et la souveraineté françaises et, d'autre part, à manifester la solidarité de la France avec ses alliés.

La protection des approches maritimes vise à assurer le libre accès aux ports et la sûreté de la sortie des SNLE. Elle consiste aussi à prévenir tout risque de minage ou d'action hostile près des côtes et à contrôler la circulation des bâtiments de guerre étrangers. Cette action s'inscrit dans le contexte d'un déploiement croissant, jusqu'aux années récentes, de la flotte soviétique en Atlantique et en Méditerranée.

La France doit manifester sa présence dans les zones où elle est souveraine ou dans lesquelles elle jouit de droits exclusifs. Il s'agit en particulier d'assurer la protection de ses DOM-TOM. Cette présence permet de garantir le respect des droits nationaux d'exploitation dans les ZEE, en matière de pêche notamment.

Le prépositionnement de forces armées dans ces territoires peut éviter en cas d'attaque, un engagement militairement et financièrement plus coûteux. La marine nationale participe à ce prépositionnement aux côtés des autres armées. De plus la présence permanente de bâtiments de surface dans les eaux territoriales françaises d'outre-mer et le passage régulier de navires réaffirment la souveraineté française sur de micro-territoires qui pourraient être menacés. Clipperton est, par exemple, convoité par le Mexique; les îlots de Matthew et Hunter font l'objet de revendications territoriales par le Vanuatu.

Une autre tâche du temps de paix consiste à exercer en haute mer et dans les détroits la liberté de navigation reconnue par les conventions internationales. En particulier, des passages fréquents de bâtiments civils ou militaires battant pavillon national dans les détroits internationaux sensibles contribuent à confirmer une coutume, source de droit international.

La coopération avec les alliés et l'assistance aux nations appartenant à la sphère d'influence française constituent le second type de missions du temps de paix.

La participation aux exercices communs de l'OTAN, qui suppose l'interopérabilité des équipements et la standardisation des procédures, rappelle que pour la France, indépendance ne signifie pas neutralisme. Sur un plan bilatéral ou multilatéral, des modes de coopération plus ponctuels se sont développés. Dans le cadre de la lutte anti-sous-marine (ASM) elle collabore avec la Grande Bretagne et les Etats-Unis pour le pistage des sous-marins soviétiques. Pour la surveillance du théâtre méditerranéen elle agit en concertation avec l'Espagne et l'Italie.

La solidarité politique et militaire s'exerce également au profit d'autres nations. Les pays africains autrefois sous dépendance française sont les plus concernés en raison de vingt-huit accords de défense ou de coopération, qui les lient à la France (cf.annexe IV.1). La marine participe aux côtés des autres armées à cette assistance par une présence permanente à Dakar et à Djibouti.

L'exercice de certaines missions de service public peuvent contribuer au rayonnement de la France. Ainsi la Marine française a participé à plusieurs actions humanitaires comme le sauvetage des réfugiés indochinois en Mer de Chine. Un Atlantic est en outre détaché en permanence pour des missions de surveillance et de sauvetage en mer.

En situation de crise, l'intervention de l'instrument naval peut présenter un certain nombre d'avantages. Sa souplesse d'emploi permet de moduler l'engagement des forces en fonction de l'effet recherché. Il permet d'éviter le coût d'un prépositionnement en territoire étranger et autorise des actions de plus longue durée que celles permises par l'utilisation de forces aériennes. Le porte-avions illustre ces différents aspects. Il rend possible une gradation dans l'emploi de la force et jouit d'une large autonomie sur zone, sous réserve de disposer d'une capacité d'entretien à proximité.

Les interventions de la marine nationale depuis une quinzaine d'années en fournissent des exemples. A plusieurs reprises la France a ainsi déployé sa marine pour affirmer sa volonté de défendre des territoires convoités ou pour soutenir des nations

amies. Dans le premier cas, il s'agissait, par exemple, de s'opposer aux prétentions comorienne, malgache et mauricienne sur les possessions françaises de l'Océan Indien. Dans le second, la France est intervenue en 1977 pour soutenir la Mauritanie lors de la crise du Sahara occidental, et Djibouti lors de l'accession du territoire à l'indépendance. Elle est présente en 1980 au large de la Tunisie pendant une période de tensions avec la Libye. En 1981, elle évolue aux abords des Seychelles alors que les institutions y sont menacées. Au Togo enfin, en 1986, elle manifeste son appui au président Eyadema, confronté à des troubles internes.

La France a également été amenée à faire intervenir plus activement ses forces navales. Ce fut le cas en Mer Rouge en 1984 pour une opération de déminage, à Aden en 1986 pour évacuer des civils du Sud Yémen. Depuis 1987, la marine est présente de manière permanente dans le Golfe Persique (cf encadré 1). Au Liban enfin, elle est intervenue de manière répétée de 1978 à 1984 : pour assurer les transports et les relèves dans le cadre de la force multinationale d'interposition en 1978; pour évacuer des ressortissants français menacés en juin 1982 et pour protéger, en août, le départ des Palestiniens de Beyrouth. En 1983, l'aéronavale du Clémenceau a exercé une action de représailles à la suite de l'attaque d'un poste de commandement de la force française. En 1984, la marine a protégé la dernière évacuation de Palestiniens.

1. L'intervention de la marine dans le Golfe Persique

Les faits : en juillet 1987, le Ville d'Anvers, cargo français, est attaqué dans le Golfe par des vedettes iraniennes, alors que les relations entre la France et l'Iran sont tendues. Simultanément, la circulation dans le Golfe est entravée par le mouillage de mines. En août, la France, comme d'autres pays, décide l'envoi d'une force navale dans la région pour protéger ses navires marchands. En juillet 1988, une corvette, un aviso et une force de déminage sont toujours présents dans le Golfe, le groupe aéronaval et son environnement assurant, depuis l'Océan Indien, la protection, de l'ensemble.

Les objectifs de cette force sont de participer, avec les marines américaine, britannique, néerlandaise, italienne et belge, au déminage du Golfe; d'accompagner les navires français (et non de les escorter, ce qui impliquerait un transfert de responsabilité sur l'Etat); d'appuyer une action diplomatique menée parallèlement.

Le bilan: depuis l'été 1987, aucun bâtiment français n'a été attaqué dans le Golfe. Les démineurs français ont démontré leur savoir-faire, déjà vérifié dans la Mer Rouge en 1984. Cette intervention a confirmé la disponibilité des forces aéronavales, associées à une base sûre et bien équipée (Djibouti). Outre son surcoût budgétaire évalué à 100 millions de francs par mois, cette mobilisation a montré ses limites : la France ne peut être simultanément présente sur deux théâtres et la coordination avec d'autres pays n'a pas abouti à une réelle coopération susceptible d'économiser des moyens, tant les intérêts propres des puissances concernées sont divergents dans la région.

Toutefois, il est difficile d'apprécier la portée réelle de ces différentes opérations. L'envoi du chasseur de mines La Croix du Sud, bâtiment peu armé, dans le port de Lomé en septembre 1986 suffit à manifester la fermeté des intentions françaises face aux

menaces de déstabilisation. Le déploiement de forces navales plus importantes dans le Golfe de Syrte en 1980 visait à assurer nos alliés de la solidité des liens noués avec la France. Dans ces deux cas, la diplomatie navale a vraisemblablement joué son rôle. En revanche, l'efficacité des interventions au Liban est plus difficile à mesurer. Le rôle de la France en effet y est secondaire par rapport aux agissements, directs ou indirects, des grandes puissances, aux ambitions des États dominants de la région et aux formes qu'emprunte la violence.

Une situation de guerre ouverte Est-Ouest, hautement improbable, traduirait un échec de la dissuasion entre les deux Grands. La planification opérationnelle de la marine distingue, dans ce cas, l'entrée en guerre de l'OTAN sans ralliement français déclaré et la guerre totale impliquant une intégration française au sein de l'OTAN. Dans tous les cas la FOST apparaît déterminante. Les moyens disponibles seraient prioritairement affectés à assurer la sécurité de sa mise en oeuvre. La marine aurait à s'opposer en outre à toute attaque dans les approches maritimes.

Dans l'hypothèse d'un conflit engageant l'OTAN sans ralliement français déclaré, la protection de la FOST peut se révéler plus difficile. Avant le conflit, l'existence d'une force de dissuasion autonome dans le cadre de l'Alliance contribue à accroître l'incertitude de l'agresseur potentiel et renforce donc la dissuasion, ainsi que le souligne la déclaration finale du sommet atlantique d'Ottawa en 1974. Après le déclenchement des hostilités en revanche, le facteur aléatoire que représente cette force nucléaire est difficilement acceptable pour les grandes puissances qui pourraient tenter de la neutraliser préemptivement.

En cas d'engagement aux côtés de l'OTAN, la France se verrait, en revanche, assigner un rôle précis, tenant compte notamment de sa capacité aéronavale. Elle pourrait ainsi assurer un soutien des arrières de la force navale américaine déployée en mer de Norvège, conformément à la conception américaine de la "Maritime Strategy", ou encore s'opposer à d'éventuelles tentatives de remontées de forces ennemies depuis l'Atlantique Sud. La présence traditionnelle et relativement importante de la flotte française en Méditerranée, confèrerait à la France un rôle sur ce théâtre. Ses capacités de déminage seraient, par ailleurs, mises à contribution pour assurer le libre accès aux ports nationaux, nécessaire au ravitaillement de l'Europe en cas de guerre prolongée.

I 122. Le rôle secondaire des moyens maritimes.

Le transport maritime, comme tout autre secteur économique, est soumis dans les pays occidentaux, à une contrainte globale de rentabilité qui prévaut, à moyen terme au moins, sur les impératifs d'ordre politique. L'évolution récente des moyens maritimes de la France ne reflète ni son niveau économique ni son statut international.

Les navires de commerce participent de manière directe ou indirecte à certaines missions de défense. C'est dans ce cadre que l'on mesure le mieux leur apport à la politique extérieure. Ils seront donc envisagés, dans la suite de ce rapport, principalement sous cet angle.

Le soutien direct aux armées a une double dimension: logistique et opérationnelle.

Le soutien logistique des forces prépositionnées répond aux besoins de transport qu'entraîne le déploiement outre-mer de forces terrestres et navales. Pour satisfaire à cette mission, deux logiques peuvent prévaloir. La France utilise des bâtiments totalement intégrés à la marine nationale. La Grande-Bretagne a recours à des bâtiments civils affrétés. Un rapprochement s'est néanmoins progressivement opéré: la France procède de façon croissante à l'affrètement de navires marchands pour une période déterminée alors que la Grande-Bretagne dote ses bâtiments de soutien d'un statut militaire en les armant pour l'auto-défense. En France, le ravitaillement des forces prépositionnées par affrètement ou par lignes régulières représente aujourd'hui 2 à 3% du chiffre d'affaires de l'armement français. Depuis 1982, la marine nationale a même recours à l'affrètement permanent de bâtiments comme le pétrolier-ravitailleur Port-Vendres.

2. La mobilisation des moyens maritimes
dans les marines britannique et américaine

En Grande-Bretagne, la Royal Navy dispose, en permanence, de deux compléments:

- les navires marchands (*Ships Taken Up From Trade, STUFT*), sous pavillon britannique ou pavillon des dépendances (*Falklands, Gibraltar par exemple*). En cas de conflit, le gouvernement établirait une législation permettant de réquisitionner les bâtiments sous pavillon étranger contrôlés par des capitaux britanniques.

- la *Royal Fleet Auxiliary (RFA)*, forte de 28 unités et spécialisée dans le soutien logistique aux bâtiments de combat, qui est armée par des personnels civils;

La Grande-Bretagne a par ailleurs promu des techniques d'adaptation des navires civils aux besoins de défense, pour transformer des porte-conteneurs en porte-hélicoptères par exemple. En outre, il existe une réserve de marins de commerce susceptibles d'armer, en cas de réquisition, les navires immatriculés sous pavillons étrangers avec des équipages nationaux.

Les Etats-Unis, conscients de l'importance stratégique d'une flotte de commerce, disposent de moyens matériels et d'instruments juridiques importants:

- les navires du *Military Sealift Command (M.S.C.)* constituent une véritable flotte auxiliaire autonome. Le M.S.C. contrôle actuellement 129 navires dont 74 forment la "nucleus fleet" (ou "government owned fleet") et 55 la "commercial fleet", ou "contracted or chartered fleet", composée de navires affrétés à temps à des armements privés.

- le M.S.C. a par ailleurs recours à l'armement privé américain pour ses besoins complémentaires. Il s'appuie sur une disposition légale, la "Public Law 664", qui dispose qu'au moins 50 % des cargaisons gouvernementales doivent

être transportées par des compagnies privées, à des tarifs "raisonnables".

- les Etats-Unis ont également constitué une flotte de réserve, composée de la "Ready Réserve Force" de 80 navires et de la "National Defense Réserve Fleet" de 280 unités parfois anciennes et sous cocon, destinées à renforcer le dispositif allié en dernière limite.

Enfin, la notion de navires contrôlés par des nationaux ("american controlled vessels") permet de réquisitionner des navires sous pavillons tiers. Sur 740 navires réquisitionnables en 1985 en vertu du "Merchant Marine Act" de 1936, 485 sont étrangers suivant le critère du pavillon.

L'utilisation opérationnelle des navires de commerce répond à la nécessité de disposer, rapidement et en dehors de toute planification préalable, de moyens de transport adaptés à différentes configurations. Un conflit ouvert est peu probable. En revanche une crise limitée peut nécessiter l'évacuation de ressortissants français menacés dans un conflit qui n'implique pas directement la France : Alexandrie en 1973, Beyrouth en 1982, Aden en 1986 (cf. encadré 3). Enfin, la projection de forces peut également exiger le concours de moyens maritimes. La mise en place de la FINUL ou de la force d'intervention au Liban en ont fourni des exemples. La marine nationale est techniquement équipée pour ce type de missions grâce au porte-avions ou aux bâtiments de transport de chalands de débarquement. Mais le statut des bâtiments de guerre ou l'urgence de la situation peuvent rendre son intervention difficile. Les navires marchands constituent en revanche un instrument diplomatiquement plus souple, leur caractère civil leur permettant d'accéder aux eaux territoriales sans autorisation. De plus, ils sont en général géographiquement mieux répartis.

3.L'opération humanitaire à Aden en 1986

En janvier 1986, une tentative de coup d'Etat à Aden , capitale du Yemen du Sud, entraîne une guerre civile et rend nécessaire l'évacuation des ressortissants étrangers installés dans ce pays: 7 500 personnes de différentes nationalités sont embarquées en quelques jours et dirigées sur Djibouti. Cette opération humanitaire multinationale a dû son succès à différents facteurs:

-une étroite collaboration des bâtiments civils et militaires, le porte-conteneurs Ile de la Réunion recueillant à son bord un grand nombre de civils alors que les autorités yéménites avaient refusé aux bâtiments de guerre l'entrée dans leurs eaux territoriales;

-une réelle coopération internationale : aux côtés des navires français, des navires de guerre britanniques, le HMY Britannia et trois cargos soviétiques participèrent à cette opération.

-une bonne coordination inter-armées, l'aviation légère de l'armée de terre intervenant aux côtés de quatre bâtiments de la marine Nationale, dont la frégate De Grasse, alors présente dans cette zone;

-des communications radio bien assurées grâce au système de transmission par satellite Syracuse, dont un terminal se trouvait sur le De Grasse, qui permit de suivre l'opération en temps réel depuis Paris.

Le soutien des moyens maritimes à la défense est assuré dans un cadre juridique précis qui prévoit trois procédures. Le ministre peut affréter un bâtiment par contrat avec l'armateur. Il peut recourir à l'affrètement obligé organisé par la loi du 20 mai 1969 relative aux transports maritimes d'intérêt national (procédure "TRAMIN" -Transport Maritime d'Intérêt National).

Les pouvoirs publics peuvent enfin procéder à une réquisition en vertu des lois du 3 juillet 1877, pour l'autorité militaire, et du 11 juillet 1938 modifiée 1959, pour l'autorité civile. Depuis 1973, une charte très souple a été mise au point. Les prix sont fixés par rapport aux coûts réels supportés par les armateurs, ce qui favorise une meilleure collaboration de leur part.

Pour mieux répondre aux besoins de la défense, les conditions d'emploi des navires de commerce ont été récemment aménagées afin de les rendre plus disponibles dès le temps de paix. Jusqu'à ces dernières années en effet, les besoins complémentaires de la marine en temps de guerre étaient couverts par la réquisition et la militarisation de bâtiments civils figurant sur une liste approuvée chaque année par le Premier ministre. Ces bâtiments composaient la flotte militaire de complément. Ce concept trop rigide s'adaptait mal aux situations de crise et aux activités de soutien logistique du temps de paix. Il a donc été remplacé par un nouveau régime qui distingue deux notions:

- la force maritime de complément (FMC): sa mise en oeuvre intervient à un stade élevé du conflit, pour des tâches purement militaires comme le mouillage de mines, le dragage ou l'escorte de bâtiments côtiers et requiert un décret en Conseil des Ministres. Elle s'accompagne de la militarisation du bâtiment et de l'équipage. Les navires concernés- par exemple chalutiers, bateaux de plaisance et bâtiments des administrations- sont préalablement répertoriés par les préfets maritimes et les commandants de la marine dans les ports.

- la flotte auxiliaire occasionnelle (FAO): elle est constituée de navires marchands répertoriés. Ils peuvent être mis à la disposition de l'ensemble des armées dès le temps de paix pour des missions de transport et la satisfaction des besoins généraux de la défense. Les navires et leurs équipages conservent un statut civil.

La crise des Malouines a mis l'accent sur l'intérêt d'une coopération, souvent négligée jusqu'alors, entre les marines civiles et militaires. Des études menées au sein de la marine nationale pour renforcer cette coordination ont abouti en 1986 à la création d'une commission permanente pour l'adaptation des navires de commerce aux besoins de la défense (COPAND). Elle est chargée d'étudier et de recommander les modifications ou les aménagements à apporter aux bâtiments civils, lors de la construction ou à l'occasion de travaux ultérieurs, dans le souci de mieux répondre aux besoins de la défense. Il s'agit, par exemple, d'aménager des plate-formes pour hélicoptères ou d'adapter les porte-conteneurs et les rouliers à l'embarquement de matériel lourd.

La sécurité des approvisionnements est une préoccupation du temps de paix comme du temps de guerre.

Dès le temps de paix en effet, les transports maritimes revêtent une

importance stratégique. Il n'existe pratiquement pas de productions qui ne fassent intervenir à plusieurs reprises le transport international (matières premières, produits semi-finis, énergie, produits manufacturés avant consommation). L'indice de dépendance maritime de la France (nombre de kilogrammes transportés par voie maritime par habitant et par an) est aujourd'hui l'un des plus importants du monde avec 5 000 kg contre 2 200 kg en 1948. Au total, 57 % des échanges extérieurs en volume et 40 % en valeur sont acheminés par voie de mer. Les méthodes de gestion en flux tendus, généralisées dans l'économie, imposent de veiller à la régularité des approvisionnements de la France. Elles consistent en effet à lier étroitement le rythme d'approvisionnement et le cycle d'activité de l'entreprise dans le but de limiter les stocks.

La réflexion sur la nécessité de préserver une capacité maritime minimale et diversifiée n'est guère avancée en France. La loi du 30 mars 1928 est l'une des rares législations qui vise à préserver les capacités nationales au nom d'impératifs stratégiques. Elle impose de transporter sous pavillon national 75% des importations de pétrole et 40% des achats de charbon acheminés par voie maritime. Dans le cas de produits politiquement sensibles, il peut être nécessaire d'aménager des régimes spécifiques. Néanmoins, aucune puissance hostile ne détient aujourd'hui de monopole sur le transport de telles cargaisons, qui justifierait une réaction immédiate.

Par ailleurs, le développement d'autres moyens de communication concurrence le transport maritime. Ce dernier reste irremplaçable pour les produits pondéreux.

En cas de conflit généralisé, l'approvisionnement du pays reposerait sur une mobilisation de la flotte marchande au plan national et son intégration partielle au pool interallié de navires de commerce, dans le cadre de l'Alliance atlantique. Le dispositif prévoit la réquisition ou l'affrètement de tous les navires de plus de 1 600 tjb sous pavillon. Ils seraient placés sous la responsabilité de l'Etat, les armateurs assurant la gestion technique. La France conserverait pour son usage propre les navires répondant à des besoins spécifiques et placerait le surplus sous le contrôle de l'agence maritime civile de l'OTAN chargée de répartir l'ensemble des moyens en fonction des besoins. La préparation des plans d'emploi de cette flotte commune relève du "Planning Board for Ocean Shipping" (PBOS) auquel participe la France. Il effectue périodiquement les mises à jour en fonction de l'évolution des flottes nationales. Ce système complexe est considéré comme adapté à une situation de conflit généralisé de longue durée. Il suppose que l'Alliance dispose du nombre et du type de bâtiments nécessaires.

* *

*

Les moyens maritimes ne constituent donc pas un instrument privilégié de la politique extérieure. En revanche les moyens navals assurent des missions nombreuses et diversifiées au service des objectifs internationaux de la France. Tous deux se heurtent à des contraintes qui se renforcent.

I.2. UN RESSERREMENT DES CONTRAINTES.

Les contraintes qui pèsent sur le niveau et l'équilibre des moyens navals et maritimes ont donc des effets contrastés sur leurs contributions respectives à la politique internationale.

I.2.1. DES MOYENS NAVALS SOUMIS A DES CONTRAINTES PREOCCUPANTES.

Si elles ne sont pas nouvelles, les difficultés relatives aux moyens navals ont eu tendance à s'aggraver au cours des dernières années. Elles affectent leur niveau comme leur équilibre.

I.2.1.1 Des difficultés accrues qui rendent la programmation aléatoire.

** Des contraintes de quatre ordres.*

La situation actuelle de la flotte de combat française est le résultat d'un effort de reconstruction engagé après la deuxième guerre mondiale et soutenu par l'aide alliée. S'ajoutant aux prises de guerre, celle-ci concerne sous forme de cessions gratuites ou à faible coût, et d'aide à la construction, 4 porte-avions, 17 escorteurs d'escadre, 1 croiseur, 15 escorteurs rapides neufs et 16 anciens, 6 frégates anciennes, une centaine de dragueurs, des sous-marins et plusieurs centaines d'avions embarqués. Entre 1950 et 1963, l'aide a représenté les deux tiers des constructions effectuées dans le même temps par la France. Certains de ces bâtiments, les dragueurs océaniques, sont encore en service dans la marine française.

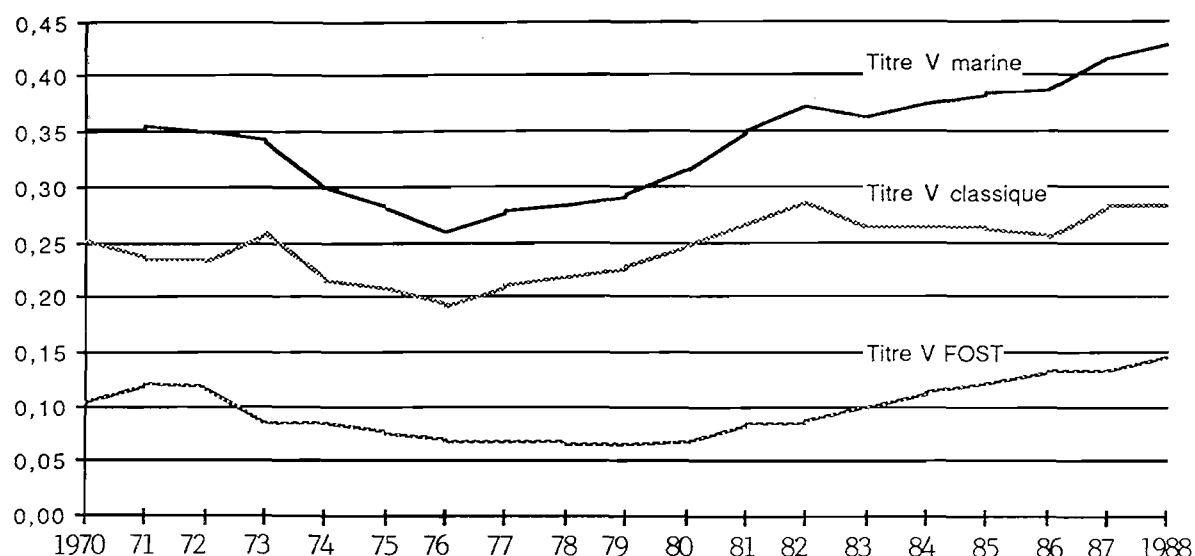
Depuis les années soixante, la France supporte seule la construction et l'entretien de ses capacités navales. Compte tenu de l'alourdissement des contraintes, la question est de savoir si elle pourra durablement prolonger cet effort.

La contrainte financière résulte du montant des ressources publiques affectées à la défense. La France y consacre aujourd'hui 3,7% de son PIB marchand. Cet effort est inférieur à celui des grandes puissances (URSS: 14%, Etats-Unis: 7%) mais comparable à celui de ses principaux partenaires (Grande-Bretagne: 5%; République Fédérale d'Allemagne, Belgique, Pays-Bas: un peu plus de 3%). Ce pourcentage a diminué jusqu'en 1976 (3,89 % en 1970, 3,39 % en 1976) puis progresse pour atteindre un maximum de 3,91 % en 1983.

Au sein du budget de la défense, la part de la marine décroît jusqu'au milieu des années 70, passant de 18,5 % en 1972 à 16,5 % en 1976. Durant cette période s'effectue une prise de conscience des conséquences dommageables à moyen et long terme de cette diminution. Les commandes aux arsenaux avaient pratiquement cessé en 1976. Un effort de rattrapage, dont les principes avaient été posés dans le Plan Bleu en 1972, est

engagé. On observe alors un net redressement des crédits globaux d'équipement.

% TITRE V / PIB



Crédits d'équipement de la Marine (Crédits de paiement) rapportés au PIB marchand.

En 1988, la part de la marine représente 19,1 % du budget de la défense. Cette évolution ne doit cependant pas masquer une réalité qui demeure préoccupante: la construction et le développement de la FOST ont absorbé la majeure partie de cette augmentation. Depuis 1982, la part des crédits classiques stagne.

La marine a en effet financé sur son titre V la construction des sous-marins porteurs de l'arme stratégique, alors qu'en son temps, l'armée de l'air avait bénéficié de la prise en charge du Mirage IV stratégique par la section commune du budget de la défense. L'état-major de la marine estime qu'un volume global de 30 mds de F.(valeur 1988) a ainsi été prélevé sur les besoins de renouvellement des moyens classiques. En 1964, avant le lancement de la FOST, la part de la marine dans le budget de la défense était de 16 %. En 1988, la part hors FOST n'est plus que de 15 %.

Le recours à des formes de financement extra-budgetaire comme le crédit-bail n'apporte qu'une solution très limitée. Ce type de montage ne fait que reporter dans le temps la charge de financement. Il accroît les frais financiers au point de multiplier par 1,8 le coût des programmes. Par ailleurs, le ministère des Finances n'autorise le crédit-bail que pour des opérations entraînant des économies qui couvrent les frais financiers. Enfin, l'utilisation en opérations militaires de bâtiments dont la marine n'aurait pas encore la pleine propriété, poserait des problèmes complexes. Les difficultés seraient moindres pour les bâtiments de soutien. La marine utilise d'ailleurs la formule de la location-vente pour certains bâtiments de servitude. Le financement par crédit-bail a été explicitement envisagé, puis repoussé, pour le récent programme des frégates de surveillance.

L'évolution technologique est une contrainte supplémentaire due à l'obligation de conserver un niveau suffisant dans tous les domaines, face aux menaces éventuelles.

Les systèmes d'armes connaissent une perpétuelle évolution, en vertu de la dialectique de l'"obus et de la cuirasse". La France est ainsi particulièrement concernée par le passage de la détection active à la détection passive (écoute très basse fréquence-ETBF) qui l'oblige à faire des efforts en matière de discrétion acoustique de ses sous-marins.

La crédibilité des équipements nécessite le maintien d'un niveau de recherche élevé, qui se traduit par une augmentation du coût des programmes. L'analyse financière des constructions militaires révèle deux phénomènes. Au sein d'une même génération technique, les matériels connaissent des augmentations de prix légèrement inférieures à l'inflation courante, en raison des effets de série. Mais le passage à une autre génération entraîne un surcoût du fait de l'intégration de nouveaux équipements plus performants. Sur longue période, ce deuxième effet l'emporte sur le premier et le coût des constructions neuves évolue globalement à un rythme légèrement supérieur à celui de la hausse des prix. Il s'agit du phénomène connu sous le nom d'inflation militaire spécifique, évaluée à 2 ou 3 % par an.

Par ailleurs, l'idée couramment admise que les progrès techniques permettent de réaliser des économies de fonctionnement, en particulier par une réduction des équipages, doit être nuancée. Une utilisation maximale des bâtiments peut en effet conduire à les armer avec deux équipages. Ce fut le cas lors du passage à la propulsion nucléaire sur les sous-marins. Mais une telle pratique trouve ses limites dans les surcoûts très importants qu'il engendre, alors que le Titre III des armées ne progresse que très légèrement en francs courants depuis le milieu des années soixante-dix. En outre, en cas de conflit ou de crise grave, accroître le nombre de jours à la mer d'un bâtiment n'augmente pas la capacité de défense. Celle-ci résulte d'abord du nombre d'unités en ligne. Le recours aux équipages doubles doit donc être écarté pour les bâtiments de surface à forte capacité militaire.

De plus, les postes supprimés grâce aux progrès techniques sont les moins qualifiés, alors que la mise en oeuvre des nouveaux équipements requiert plus de personnels spécialisés.

L'environnement opérationnel devient plus complexe. Il y avait 29 marines dans le monde en 1910, 49 en 1940 et plus de 130 aujourd'hui. L'accroissement du nombre de pays traditionnellement peu équipés mais ayant acquis des armements modernes à faible coût, rend beaucoup plus risquées les interventions navales. Une des premières manifestations des dangers nouveaux auxquels les marines sont exposées fut la destruction du bâtiment israélien Eilath par un missile Styx égyptien lors de la guerre de 1967.

La flotte française doit tenir compte de ces facteurs en armant davantage ses bâtiments. Ainsi par exemple, les frégates légères en cours de construction et destinées aux théâtres de crise outre-mer seront équipées pour affronter des menaces aériennes ou de surface d'assez haut niveau. Les performances accrues des bâtiments ne compenseront cependant jamais totalement le nombre dans la mesure où la France entend maintenir une présence du pavillon la plus large possible.

La préservation des capacités industrielles est une contrainte pour la puissance publique. Elle résulte de la difficulté de reconstituer un outil et un savoir-faire industriel après un abandon prolongé d'une capacité de construction navale. La France s'est depuis longtemps dotée d'une structure publique, la direction des constructions navales (DCN), rattachée à la délégation générale pour l'armement (DGA). Elle est chargée d'étudier, de construire et d'entretenir la flotte de combat et ses soutiens. Cette situation est différente de celle de la plupart des autres puissances occidentales (cf encadré 4).

4. Les constructions navales à l'étranger

Les constructions neuves : En Grande-Bretagne, le secteur public des constructions navales est constitué autour de British Shipbuilders et Harland & Wolff. En 1984, les chantiers militaires de British Shipbuilders ont été transférés au secteur privé dans le but d'améliorer leur faible productivité et leurs problèmes de gestion. Les services techniques de la Royal Navy assurent la recherche et le développement des nouveaux bâtiments et le suivi des commandes passées aux arsenaux.

En Italie et aux Etats-Unis, la totalité des constructions navales est confiée au secteur civil. Aux Etats-Unis, la conception même des bâtiments est réalisée de plus en plus souvent, soit par une société d'ingénierie, soit par le chantier constructeur, bien qu'il existe un organisme militaire spécialisé, le "Naval Ship Engineering Center" appartenant à la marine américaine.

Les réparations : Les deux arsenaux britanniques de Devenport et de Rosyth assurent la plus grande part de l'entretien de la flotte. Il sont gérés, sous licence, depuis 1987 et jusqu'en 1994, par le secteur privé. Cette structure permet d'adapter des techniques commerciales aux travaux effectués: devis préalable et amendes en cas de non respect des prix fixés, par exemple. Le souci de disposer dans de très brefs délais de capacités industrielles susceptibles de faire face aux exigences d'une crise ou d'un conflit a conduit l'Italie à adopter une politique de chantiers publics analogue à celle de la France. Aux Etats-Unis, les deux tiers des travaux d'entretien et de réparation sont réalisés dans les huit arsenaux d'Etat, le reste étant sous-traité à des chantiers privés.

Les avantages de l'organisation française sont assez largement soulignés. Parce qu'elle travaille depuis longtemps sur des bâtiments de combat, la DCN a acquis un niveau technologique et une compétence reconnus par nos principaux partenaires étrangers. L'état-major de la marine (EMM) dispose ainsi pour ses besoins navals d'un interlocuteur unique. Celui-ci est responsable de l'intégration des différents matériels sur un bâtiment et des relations avec les industriels concernés.

En dépit de son statut de compte de commerce, les dispositions régissant ses personnels et ses méthodes comptables n'offrent pas à la DCN toute la souplesse qui lui serait nécessaire pour assurer au mieux ses missions. La mobilité du personnel est insuffisante pour équilibrer les plans de charge des arsenaux. Cherbourg connaît une suractivité du fait du programme SNLE-NG, par rapport à Brest et Lorient. Sur le plan

commercial, l'absence de personnalité juridique propre induit des lourdeurs pour les exportations de matériels, ou constitution de structures de coopération comme les GIE. Elles ne sont pas totalement compensées par la création récente de sociétés de droit privé comme la SOFRESA, pour la commercialisation, la SOFRANTEM, pour le financement et la NAVFCO pour la formation et le soutien technique.

Toutefois les chantiers civils sont également sollicités. Ils ont, par exemple, participé dans les années 60 à la construction des sous-marins. Deux motifs ont justifié le recours à ces chantiers. Face à la difficulté d'intégrer dans le plan de charge de la DCN un surcroît important d'activité, l'Etat leur a confié la réalisation du programme SAWARI, destiné à l'Arabie Saoudite. Des impératifs sociaux ont conduit le gouvernement à faire réaliser les patrouilleurs type P 400 par les chantiers Félix Amyot. Pour les mêmes raisons, la procédure de l'article 29 de la loi du 28 décembre 1957 peut imposer à la marine nationale d'acquérir un navire de soutien qui ne trouve pas d'acheteurs sur le marché.

** Une programmation aléatoire.*

Ces quatre contraintes ont conduit à mettre en oeuvre une procédure de programmation. Mais dans le même temps, elles en rendent la réalisation difficile.

S'intégrant dans les Plans d'équipement à long terme des armées mis en place à partir de 1960, le programme "Coelacanthé" relatif à la FOST donne à la procédure de programmation sa forme actuelle. Il existe aujourd'hui deux niveaux de prévision des moyens navals:

-la programmation à 5 ans, sous la forme d'une loi de programme dont le contenu, s'il n'est pas juridiquement intangible, a cependant une valeur d'engagement politique.

-la planification à 20 ans, réalisée par l'EMM, qui n'oblige pas les pouvoirs publics;

Cette dernière s'appuie, pour ce qui concerne la marine, sur la définition du type de bâtiments nécessaires à l'accomplissement des missions qui lui sont confiées. Des arbitrages sont effectués afin de tenir compte de l'enveloppe financière. Si cette approche permet, a priori, de respecter les crédits programmés, l'exécution des dernières lois de programmation montre que c'est rarement le cas a posteriori. Cela s'explique par l'augmentation des coûts et la non-inscription des crédits prévus (cf. encadré 5).

5. Quelques illustrations de remises en cause de la programmation :

-l'annulation, au cours du 2ème plan à long terme (1965-70), des commandes de 4 frégates sur 6 et de 100 hélicoptères Super-Frelon sur 123; l'accent mis sur les refontes et les modernisations au détriment des constructions neuves;

- l'unique mise sur cales, de 1962 à 1967, de la corvette ACONIT pour remplacer la flotte d'escorteurs vieillissants.

-les retards d'exécution de différents programmes prévus par la loi de programmation 1984-88: 15 mois en moyenne sur 5 SNA, 7 mois sur les corvettes ASM. Simultanément, les commandes de 2 corvettes anti-aériennes sont annulées, ainsi que celles de 2 frégates légères et d'1 TCD.

On constate de façon générale une assez bonne exécution des programmes au cours des 2 premières années, les distorsions apparaissant et s'amplifiant ensuite.

La loi de programmation 1987-1991, en cours d'exécution, assure la continuité des missions de défense qui soutiennent la politique de la France. Il s'agit d'une loi ambitieuse dont les orientations tendent à porter l'effort global de défense de la France à 4% du PIB marchand. En termes d'équipements navals, cela se traduit par le lancement de programmes nouveaux ou la poursuite de constructions engagées au profit de toutes les composantes de la flotte: force de dissuasion (SNLE-NG et environnement nécessaire à sa mise en oeuvre: chasse aux mines, Atlantic-2), groupe aéronaval (porte-avions à propulsion nucléaire-PAN), bâtiments de présence (frégates légères et de surveillance). Rarement l'effort d'équipement aura été aussi diversifié.

La loi de finances pour l'année 1987 a été conforme à cette loi de programmation. Les crédits de la défense et donc ceux de la marine ont augmenté en volume de 11% par rapport à 1986. Dans les années suivantes ils devraient progresser de 6% par an. Il s'agit d'un rythme très soutenu qui, s'il a pu être respecté en 1987 et 1988, apparaît plus difficile à assurer dans les prochaines années. En effet, la loi de programmation repose sur une hypothèse relativement optimiste de croissance annuelle du PIB de 2,8 %.

I 212. Un équilibre compromis à moyen terme.

La marine a pu préserver, jusqu'à présent, une grande diversité de capacités. Même si aucune remise en cause brutale n'a été décidée, les inflexions successives dans les programmes pourraient, à moyen terme, compromettre l'équilibre.

** La composition actuelle de la flotte reflète une volonté d'équilibre.*

La marine française est l'une des rares dans le monde à disposer d'une palette de moyens qui lui permet de faire face aux situations envisageables compte tenu des objectifs de politique internationale de la France. Le développement de capacités nouvelles a été concilié avec le maintien des forces existantes.

En 1988, le total de la flotte, composée de bâtiments de combat, d'unités de soutien logistique et de transport opérationnel, atteint 124 navires, dont 92 de combat. Ce total était de 145 en 1978, dont 132 bâtiments de combat. La polyvalence des

bâtiments rend artificielle leur affectation à une mission donnée. Néanmoins, en dehors de la FOST déjà décrite, la marine est constituée de six grands ensembles.

La force sous-marine d'attaque est composée de sous-marins à propulsion diesel-électrique datant des années soixante (8 de type Daphné) ou plus récents (4 de type Agosta) et quatre SNA de types Rubis et Améthyste. A titre de comparaison, la Royal Navy dispose de 13 SNA et de 15 autres sous-marins d'attaque. La France a aujourd'hui engagé un effort de rattrapage dans le domaine des SNA. Elle n'a perçu que récemment leur intérêt pour la mise en oeuvre de la FOST et leur efficacité sur un théâtre de crise, illustrée par la guerre des Malouines. La concurrence opposant à l'exportation les SNA de fabrication française à ceux de technologie anglo-américaine témoigne de la qualité de leur conception qui en fait les plus petits du monde.

La capacité de projection de force constitue l'élément distinctif de la marine française par rapport aux marines des puissances comparables. Elle la rapproche, de celle des Etats-Unis par sa nature et non par son importance. La France est, en effet avec ceux-ci, la seule nation à mettre en oeuvre deux porte-avions longs à catapulte et brins d'arrêt. Elle privilégie en effet le porte-avions comme instrument de gestion de crise. L'URSS ne dispose pas encore de ce type de bâtiment et les autres marines à capacité aéronavale (Grande-Bretagne, Espagne, Inde pour les plus importantes) possèdent en général des porte-aéronefs avec hélicoptères et avions à décollage court.

L'aéronautique navale regroupe l'aviation embarquée à bord des porte-avions et l'aviation de patrouille maritime basée à terre et utilisée pour des missions de reconnaissance et de sûreté. L'aviation embarquée constitue la force de frappe du porte-avions et procure à celui-ci un avantage décisif sur les autres types de bâtiments en autorisant une action rapide et intense aussi bien qu'une menace latente. En dehors d'avions légers de reconnaissance (type Alizé), l'ossature de l'aéronavale est composée d'une trentaine d'intercepteurs type "Crusader" de construction ancienne (achetés aux Etats-Unis en 1965), de 12 Etendard IV P de reconnaissance, eux aussi anciens, et de 60 Super-Etendard de conception plus moderne. Les flottilles de Breguet-Atlantic sont plus spécialement affectées à la sûreté de la FOST par leur mission de surveillance de l'espace marin et sous-marin. Elles constituent un outil particulièrement fiable pour assurer la sécurité des approches maritimes françaises. Leur remplacement prochain par les Atlantique-2 de fabrication française contribuera à accroître leur efficacité.

Le transport opérationnel assure l'acheminement et le débarquement, sur des plages non préparées et en zone d'insécurité, d'engins mécanisés et de troupes d'infanterie représentant 1 000 à 2 000 hommes. La France a abandonné une part de ses forces amphibies en 1968 (désarmement de l'Arromanches) considérant qu'une opération de débarquement de vive force était difficilement envisageable face à des défenses côtières modernes. Elle conserve cependant, avec deux, et bientôt trois, transports de chalands de débarquement (TCD) et six Batral notamment, une capacité non négligeable d'acheminement de moyens dont l'emploi peut se concevoir en complément de celui du groupe aéronaval. La Grande-Bretagne dispose, en revanche, d'une force amphibie plus importante susceptible d'être utilisée sur les théâtres du Sud ou du Nord de l'Europe. Les Etats-Unis quant à eux, peuvent faire débarquer plus de 200 000 hommes du "Marine Corps".

La flotte de surface est composée de bâtiments spécialisés, affectés plus ou moins directement au soutien de la FOST ou du groupe aéronaval, et de bâtiments polyvalents qui remplissent des missions de présence, d'escorte et de surveillance.

La protection de la FOST mobilise les bâtiments de lutte anti-sous-marine (ASM) : trois frégates modernes de type Tourville, quatre corvettes récentes de type Georges Leygues, la corvette Aconit et un ancien escorteur d'escadre modifié ASM. La flottille de bâtiments anti-mines participe aussi à cette mission. Elle est composée de dragueurs océaniques et de chasseurs de mines de générations différentes, dont le chasseur de mines tripartite construit en coopération avec la Belgique et les Pays-Bas. Sa mission plus générale est de garantir le libre accès aux ports nationaux.

L'environnement du groupe aéronaval est assuré par les bâtiments ASM et les bâtiments à capacité anti-aérienne. La France ne possède que cinq de ces derniers, dont un seul récent. Le déficit estimé à deux unités s'explique par l'arrêt de la fabrication par les Etats-Unis du système mer-air TARTAR qui armait jusqu'à présent nos bâtiments.

Les missions de surveillance, de présence et de service public sont assurées par des bâtiments plus légers et plus nombreux. Les huit anciens avisos-escorteurs de la classe Commandant Rivière, présents outre-mer et en métropole seront progressivement remplacés par les frégates légères et de surveillance. Dans l'intervalle, les avisos A 69 à capacité ASM leur seront substitués. Un groupe de dix patrouilleurs complète ce dispositif.

Le soutien logistique permet d'assurer, en temps de paix comme en temps de guerre, l'autonomie d'une force navale pour les approvisionnements, les rechanges et les moyens techniques. Avec douze bâtiments importants, dont cinq pétroliers ravitailleurs d'escadre type Durance, cette composante est insuffisante. Cette faiblesse apparaît clairement si on la compare à la marine britannique qui dispose, pour un tonnage proche en bâtiments de combat, d'un soutien double soit une trentaine de pétroliers, ravitailleurs de tout type et navires ateliers. La Marine française est par exemple dépourvue de ravitailleurs de munitions et manque d'un pétrolier ravitailleur.

** Des évolutions déjà anciennes menacent l'équilibre actuel.*

Quatrième du monde en tonnage, la marine française a pu jusqu'ici remplir dans des conditions satisfaisantes des missions qui se sont multipliées et diversifiées. Le déclin numérique de la flotte et les contraintes liées au fonctionnement rendent aujourd'hui plus difficile la poursuite des objectifs de politique extérieure.

Le renouvellement de la flotte n'est plus assuré. Ce constat n'est pas nouveau. Dès les années cinquante, le décalage entre les constructions et les besoins est patent. Le rythme de 30 000 t. par an, prévu en 1952 par le "statut des forces navales" afin de disposer de 540 000 t en 1970 n'est tenu que sept ans. Il tombe à 3 600 t. en 1958 et à 2 200 t. en 1959. La montée en puissance de la FOST, à partir du milieu des années soixante, va accentuer cette tendance.

L'objectif de tonnage global fixé par les maquettes successives de l'EMM a été

ramené à 300 000 t. Le volume annuel de constructions neuves reste cependant très éloigné de celui requis par le maintien à ce niveau (12 000 t.). Les mises en service sont passées de 3 500 t. à 9 500 t. de 1971 à 1978 puis se stabilisent jusqu'en 1989 et diminueront jusqu'à 5 000 t. à partir de 1990. Cela met en évidence les reports des commandes par rapport aux besoins exprimés. Jusqu'à présent, ceux-ci n'ont pas compromis l'exécution des missions. A l'avenir en revanche, la possibilité de maintenir toutes les missions et de préserver tous les équilibres n'est pas garantie. On a pu, dans le passé, compenser l'étalement des programmes par la prolongation de la durée d'usage des bâtiments existants : avisos escorteurs outre-mer, escorteurs d'escadre modifiés ASM ou AA, certains bâtiments de guerre des mines. Le coût du maintien en service et les faibles performances de ces bâtiments anciens limitent aujourd'hui les marges de manoeuvre.

L'effort sur les investissements se fait aux dépens du fonctionnement. La part du titre III (fonctionnement) dans le budget de la marine est passée de 55% en 1978 à 40% en 1988.

Pour conserver un volume d'activité constant malgré la baisse du nombre de bâtiments, il est possible d'augmenter la norme d'utilisation de chaque unité, exprimée en nombre de jours de mer par an. Mais cette solution qui userait prématurément le capital, coûterait cher en fonctionnement. Elle se heurterait, de plus, à des contraintes de personnel de plus en plus sévères.

Pour ces raisons, les normes d'activité n'ont pas été modifiées. Ce choix conduira mécaniquement d'ici 1992 à une diminution globale de 13 % des jours de mer effectués par les bâtiments. Les missions affectées seront dans un premier temps celles qui ne présentent pas un caractère opérationnel immédiat, c'est à dire essentiellement la participation aux exercices alliés et l'entraînement.

C'est au regard de cette contrainte que l'on doit apprécier le surcoût engendré par les activités exceptionnelles de la flotte comme la mission actuelle dans le Golfe persique. Il est évalué à 100 MF par mois.

6. La rédefinition des missions de la marine britannique dans les années soixante.

En 1966, le gouvernement britannique décide de ne pas renouveler sa capacité aéro-navale composée de cinq porte-avions longs. L'année suivante, le retrait progressif de la Royal Navy de ses principaux ports à l'est d'Aden (Singapour, Malaisie, le Golfe Persique) est entrepris. Jusque là, la Grande-Bretagne entretenait une "Far East Fleet" de cinquante bâtiments, dont deux porte-avions dans cette zone. Ce repli s'explique par:

** la décolonisation qui s'est accélérée de 1946 aux années soixante-dix et qui a affaibli l'intérêt stratégique de l'Orient pour la Grande-Bretagne. La flotte est toutefois demeurée présente pendant un certain temps en raison des conflits opposant de nouveaux Etats;*

** la perception des limites d'une puissance moyenne après la deuxième*

guerre mondiale, renforcée par l'expérience de Suez (1956);

** la priorité accordée à la dissuasion nucléaire depuis 1962, date de l'accord de Nassau qui a permis la Grande-Bretagne de construire sa flotte de SNLE porteurs du missile Polaris;*

** les difficultés économiques qui ont accru le poids de la contrainte financière et ont renforcé l'urgence des choix;*

En conséquence, la Royal Navy a davantage participé aux missions effectuées dans le cadre de l'Alliance atlantique. La Royal Navy n'a pas abandonné toute présence hors d'Europe. Elle participe notamment à des exercices navals avec ses alliés dans l'océan Indien et dans le Pacifique.

I.22 LES CONSEQUENCES LIMITEES DU DECLIN DES MOYENS MARITIMES.

Le déclin du nombre de navires sous pavillon national est la manifestation la plus apparente de la crise qui affecte les marines marchandes occidentales. En dehors des aspects économiques, les conséquences pour la politique extérieure sont une perte d'influence sur certaines zones et un risque de non adéquation aux moyens de défense.

I. 221 Le déclin du pavillon national.

Comme l'ensemble des flottes de commerce occidentales, la marine marchande française a connu une forte diminution du nombre de ses navires depuis 10 ans. Elle résulte de la conjonction de deux phénomènes: un déclin commercial relatif ayant entraîné la baisse du nombre de navires contrôlés par les occidentaux d'une part, des sorties des pavillons nationaux vers des pavillons à réglementation plus avantageuse d'autre part.

Entre 1977 et 1987, la flotte des douze pays de la CEE a diminué de 10 919 navires (110,9 Mtjb soit 29,6% du tonnage mondial) à 7 022 navires (63,2 Mtjb soit 16,6% du tonnage mondial; cf.annexe II.2). Au cours de cette période la RFA est passée de 1 549 à 1 099 navires, la Grande-Bretagne de 2 020 à 916 et la France de 529 à 314 (total des navires sous pavillon national et des navires contrôlés par des capitaux nationaux).

La France a été peu touchée par l'évasion du pavillon national jusqu'en 1985. Elle est aujourd'hui directement concernée par ce problème puisqu'en 1988, 90 navires contrôlés par des capitaux français sont sous pavillon tiers, 239 étant encore inscrits sur les registres nationaux. La création de l'immatriculation aux Kerguelen (sous un quota de 30 vraquiers) a permis le retour de 16 navires sous pavillon national mais il s'agit d'une solution partielle. Les parties concernées considèrent que seul un regain de compétitivité et un positionnement sur des besoins non encore satisfaits en matière de

transport maritime permettront le maintien d'une flotte marchande nationale significative.

I. 222 Les conséquences sur la politique extérieure.

La perte d'influence sur certaines zones. Malgré la difficulté d'évaluer l'incidence des moyens maritimes sur la politique extérieure, il est possible d'identifier une zone qui pourrait être affectée par un retrait du pavillon français. Il s'agit de la côte occidentale d'Afrique, où la France est encore très présente, politiquement et économiquement. La position dominante de la France se traduit par des formes diverses: partage du trafic suivant la règle des 40/40/20, partage 50/50. Indirectement elle procure des avantages non négligeables à l'industrie française dont la présence contribue à l'influence de la France.

Plus généralement, la marine marchande, par ses zones de desserte, par les routes qu'elle fréquente et les structures qu'elle entretient à l'étranger sous forme de comptoirs commerciaux, d'agences commerciales et de consignataires locaux, contribue à maintenir et promouvoir la présence française dans certaines régions du monde. A cet égard, l'absence du pavillon français de zones économiques dynamiques comme l'Asie du Sud-Est est préoccupant. Hong-Kong est devenu en 1987 le premier port mondial pour les porte-conteneurs, et les importations en provenance de cette région représentent le deuxième poste de la balance commerciale française.

L'exemple soviétique montre qu'une politique volontariste permet le développement d'une flotte maritime au service d'une politique extérieure. L'URSS disposait de 160 petits bâtiments de commerce en 1948, de 3 400 en 1980 pour 15 Mt et de 2 690 pour 24 Mt en 1988. Cinquième puissance maritime (cf. annexe II.3), l'URSS a fait de cette flotte un instrument d'une politique globale de puissance. Plusieurs raisons expliquent l'absence d'une telle orientation dans la politique française:

- l'impossibilité de suivre ce modèle en raison du coût budgétaire important qu'il entraînerait;
- la tradition libérale du secteur qui interdit de s'opposer aux lois du marché, particulièrement dans un cadre européen;
- les interrogations qui pèsent sur la nature et la force des liens existant entre une flotte marchande importante et l'influence internationale;
- le développement de nouveaux moyens de communication.

La non adéquation aux besoins de défense. Il s'agit des menaces que fait peser le déclin numérique global mais aussi sectoriel (par type de navire) sur les concours que la marine marchande peut apporter aux armées. Il semble qu'en cas de nécessité, on aurait des difficultés à se procurer des navires de transport de troupes en raison de l'absence de paquebots sous pavillon national par exemple.

* *

*

Le déclin des moyens maritimes n'est pas susceptible d'affecter directement la politique extérieure de la France. En revanche, la situation difficile des moyens navals risque à moyen terme de compromettre l'exercice de leurs missions.

Les contraintes pesant sur les moyens navals et maritimes conduisent à s'interroger sur leur capacité à servir les objectifs de politique internationale qui leur sont assignés.

La durée de vie d'un bâtiment (25 à 40 ans), la nécessité de prévoir les commandes plusieurs années avant la mise en service imposent dès aujourd'hui de procéder à des choix clairs.

*

* *

II. UNE DIMENSION NAVALE REAFFIRMÉE DANS UNE PERSPECTIVE EUROPÉENNE.

A volonté politique inchangée, la réponse que la France doit apporter à l'évolution de l'environnement international impose la réalisation de programmes d'équipement coûteux. Les priorités économiques et sociales limitent les ressources qui peuvent être consacrées à l'effort de défense. Le maintien de la répartition actuelle de l'enveloppe financière entre les trois armées ne permet pas d'envisager un relèvement significatif des crédits consacrés à la marine.

Si la rationalisation et l'optimisation des moyens permettent de réaliser des économies, celles-ci demeurent modestes. La coopération européenne, en raison de ses limites actuelles, n'apporte qu'une solution partielle. Il convient donc que la France s'engage pour que cette coopération acquière une dimension nouvelle.

La faible contribution des moyens maritimes à la politique extérieure de la France amène ici à traiter essentiellement des moyens navals.

II.1 UNE MARINE POUR UNE POLITIQUE INTERNATIONALE.

L'analyse de l'environnement international ne permet pas en elle-même de définir le niveau et la nature des moyens navals et maritimes. Seules les options de politique extérieure conduisent à orienter les choix de programmes d'équipement.

II.11 LA PREPONDERANCE DE LA VOLONTE POLITIQUE.

II.111 Un environnement international peu discriminant.

L'environnement international peut être utilement analysé au moyen de scénarios qui correspondent à plusieurs hypothèses d'évolution.

Il s'agit d'examiner si l'environnement peut déterminer le niveau global de l'effort de défense de la France, et le renforcement de l'une ou l'autre de ses trois composantes : forces conventionnelles en centre-Europe, dissuasion nucléaire, capacité d'intervention extérieure.

7. Présentation méthodologique.

- l'horizon retenu est de 20 ans; délai nécessaire pour déterminer la configuration d'une marine;

- quatre variables ont été utilisées pour décrire l'évolution du contexte international:

* tensions Est-Ouest;

* tensions dans le Sud;

* degré d'engagement américain en Europe;

* degré d'avancement de la construction européenne.

- pour chacune des variables, deux orientations opposées sont envisagées (accentuation ou diminution). Il en résulte un schéma à 16 configurations.

- dans le tableau des scénarios, il n'est pas tenu compte des éventuels liens de causalité qui relient ces quatre variables;

- les conséquences pour les moyens navals et maritimes résultent strictement de la logique des scénarios;

- les objectifs de politique internationale de la France sont supposés constants.

* Les configurations envisageables.

RAPPORTS EST/OUEST	ENGAGEMENT DES ETATS UNIS EN EUROPE	CONSTRUCTION EUROPEENNE	SITUATION DU SUD	
+: tension -: détente	+: maintien -: retrait	+: unification -: éclatement	+: aggravation -: apaisement	
+	+	+	+	
		-	-	
		-	+ n° 4	
	-	-	+	+ n° 3
			-	-
			-	+ n° 1
-	+	+	+	
		-	-	
		-	+	
	-	-	+	+
			-	- n° 2
			-	+ n° 5
			-	

** Les cinq configurations retenues.*

Parmi les seize hypothèses, cinq configurations ont été retenues pour une étude approfondie. Elles correspondent soit à des situations extrêmes (scénarios n° 1 et 2), soit à des situations plus probables que les autres (scénarios n° 3, 4 et 5).

Configuration n°1.

Caractéristiques :

- * regain de tension entre l'Union Soviétique et les Etats-Unis et renforcement de la menace du Pacte de Varsovie ;
- * retrait progressif des forces américaines stationnées en Europe;
- * absence de politique commune de défense européenne;
- * multiplication des conflits dans le Sud, exploités ou non par les grandes puissances.

Conséquences:

Le retrait américain accroît la menace du Pacte de Varsovie sur le Centre-Europe. La France n'est pas en mesure de compenser ce retrait par des moyens conventionnels. Pour assurer sa défense, elle se replie alors sur son "sanctuaire" en privilégiant une stratégie de pure dissuasion.

Le choix du "tout nucléaire" n'accroît pas nécessairement l'effort global de défense. La FOST et son environnement sont renforcés et la présence conventionnelle en centre-Europe diminue.

Si les conflits au Sud sont exploités par les deux Grands, l'influence de la France y est réduite et l'intérêt d'avoir une capacité de projection de puissance extérieure se limite à ses zones de présence traditionnelles.

Si les conflits du Sud sont plus autonomes, la France consent un effort pour ses capacités extérieures.

Configuration n°2.

Caractéristiques:

Situation inverse de la précédente:

- * la détente Est-Ouest s'accompagne d'un désarmement nucléaire et conventionnel significatif;

- * les conflits dans le Sud ont tendance à s'apaiser;
- * la construction de l'Europe se poursuit;
- * le niveau d'engagement des États-Unis en Europe recule à proportion de la diminution de la menace soviétique.

Conséquences:

Le statut des États et les relations internationales reposent davantage sur des facteurs économiques et culturels.

Une réduction des budgets de défense devient possible.

Les moyens navals sont, pour l'essentiel, affectés à des missions de service public ou à la protection des intérêts économiques face à des menaces de faible intensité.

Configuration n°3.

Caractéristiques:

- * les tensions accrues entre l'URSS et les États-Unis focalisent la menace en centre-Europe;
- * une Europe de la défense émerge sous la forme soit d'un pilier européen de l'OTAN soit d'un pôle autonome de décision;
- * les forces américaines stationnées en Europe se retirent à mesure que les Européens prennent en charge leur effort de défense;
- * des conflits nombreux et violents accroissent l'instabilité du Sud.

Conséquences:

L'effort global de défense augmente.

La situation en centre-Europe impose un renforcement des moyens conventionnels.

En matière navale, la France occupe une place prépondérante au sein de l'Europe unifiée.

L'arme nucléaire peut demeurer au service d'une stratégie autonome ou devenir l'embryon d'une force de dissuasion européenne.

Configuration n°4.

Caractéristiques:

- * le regain de tension entre l'URSS et les États-Unis accroît la menace en centre-Europe;
- * l'engagement américain en Europe est réaffirmé;
- * la contribution des pays européens à l'effort de défense s'effectue dans le cadre de l'OTAN;
- * les conflits dans le Sud s'intensifient.

Conséquences:

L'effort global de défense est accru.

La France privilégie la dissuasion nucléaire comme contribution

principale à la défense de l'Alliance.

La France cherche à promouvoir ses intérêts propres dans le monde en utilisant sa capacité de projection extérieure.

Configuration n°5.

Caractéristiques:

* la détente entre les deux grands se traduit par un désarmement significatif;

* les Etats-Unis réduisent leur présence en Europe;

* la construction d'une Europe de la défense n'est pas ressentie comme une nécessité. La perception d'une moindre menace soviétique affaiblit la solidarité atlantique et les deux Allemagne engagent un processus de réunification;

* les tensions qui se développent dans le Sud peuvent s'accompagner soit de la constitution de grands ensembles cohérents comme le Grand Maghreb, soit de l'émergence de puissances régionales comme l'Inde et le Brésil.

Conséquences:

L'effort de défense diminue légèrement.

d'objet. Le renforcement de la présence française en centre-Europe n'a plus

La capacité d'intervention extérieure est privilégiée.

** Synthèse.*

Les deux premières configurations, extrêmes, ne sont guère plausibles. Les trois autres scénarios apparaissent plus réalistes, mais aucun ne semble pouvoir être affecté d'une probabilité d'occurrence très supérieure aux autres. L'approche par les scénarios ne permet donc pas de privilégier telle ou telle composante de la défense française. Tout au plus, on peut observer qu'un renforcement de la présence française en centre-Europe n'est guère évoqué. Dans l'hypothèse d'un regain de tension sur ce théâtre, deux attitudes sont envisageables pour la France : soit un désintérêt pour cette zone et un repli sur son sanctuaire, soit une augmentation de ses forces conventionnelles dans un cadre atlantique ou européen. Enfin, le maintien ou l'accroissement des conflits dans le Sud est probable et suppose que la France dispose d'une capacité d'intervention extérieure. Celle-ci peut privilégier le prépositionnement ou l'envoi de moyens navals ou aériens. Une éventuelle dissémination nucléaire pourrait créer une incertitude supplémentaire sur la composition du meilleur instrument d'intervention.

Il apparaît donc que l'analyse du contexte international ne permet pas en elle-même de tirer de conclusions définitives quant aux choix des moyens navals. Seule la volonté politique, qui s'exprime dans les objectifs de politique internationale, est réellement déterminante.

II.112 La hiérarchie des priorités.

La politique internationale de la France n'est pas uniquement régionale. Ses intérêts, ses prises de position dans les relations internationales, son poids économique, son statut de puissance nucléaire et de membre du Conseil de Sécurité de l'O.N.U. la conduisent à se situer dans une perspective mondiale. Toutefois la permanence d'une menace à l'Est fait de l'Europe continentale une préoccupation majeure de la France. Elle l'amène à entretenir des relations étroites avec l'Allemagne Fédérale et à ajuster en conséquence le niveau de ses moyens conventionnels.

Le territoire allemand forme un glacis permettant à la France de ne pas supporter directement la menace sur sa frontière. La fragilité de cette situation suppose que la France manifeste sa solidarité et définisse des intérêts communs de défense avec l'Allemagne. Au-delà de la contribution de la force de dissuasion française à la sécurité du centre-Europe, cela implique le maintien d'une force militaire importante susceptible d'intervenir sur ce théâtre, comme en témoigne la création de la force d'action rapide (FAR) en 1983. Au moment où l'Union Soviétique pourrait tenter d'infléchir la politique allemande dans un sens neutraliste, la présence française, élément autonome de défense vis-à-vis de l'OTAN, constitue une assurance supplémentaire de l'ancrage de la RFA à l'Ouest. En outre, l'accent mis récemment par l'OTAN sur l'importance d'un dispositif conventionnel de défense en centre-Europe ainsi que les difficultés prévisibles de recrutement de la Bundeswehr liées à la dénatalité allemande, conduisent la France à ne pas relâcher son effort sur ce théâtre, sauf progrès significatifs en matière de désarmement conventionnel.

Le centre-Europe représente donc pour la France un enjeu de sécurité essentiel qui joue comme une force de rappel. La conception continentale de l'Europe constitue, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'un des termes permanents de la politique française. L'idée d'une "Europe de l'Atlantique à l'Oural" amène la diplomatie française à vouloir "sortir de Yalta" c'est à dire à faire émerger un nouvel équilibre européen permettant la dissolution des blocs. De ce fait, la France ne peut opter pour le "large" en négligeant la "frontière".

Mais, l'inverse n'est pas vrai pour autant. La politique internationale française ne peut renoncer à ses intérêts hors d'Europe, sauf à remettre en cause l'une des orientations fondamentales de sa diplomatie et un élément essentiel de son statut. Outre-mer, la France exerce sa souveraineté sur plusieurs territoires. Ailleurs, en Afrique notamment, elle maintient une présence dans ses zones d'influence traditionnelles.

La France ne peut éviter d'être impliquée dans les tensions et conflits du Sud, comme l'illustre la situation du bassin méditerranéen. Elle y est puissance riveraine et conserve des liens politiques et culturels étroits avec ses anciens protectorats et colonies. La densité et la croissance démographique rapide de pays comme l'Égypte, dans un contexte de difficultés économiques, constituent une source potentielle de conflits, tout comme le développement du fondamentalisme islamique. L'absence, jusqu'à présent, de solution pacifique aux différends entre les Etats riverains, comme le conflit du Sahara Occidental ou la tension intermittente entre la Tunisie et la Libye, et la persistance du problème palestinien, contribuent également à cette instabilité. De plus, la répercussion sur le bassin méditerranéen de crises plus lointaines comme le conflit tchado-libyen ou

la guerre du Golfe, confère à cette zone une place croissante dans les préoccupations de sécurité de la France.

La politique internationale de la France est donc tiraillée entre deux pôles, l'un maritime, l'autre terrestre. Elle ne peut effectuer de choix exclusif si elle veut défendre l'ensemble de ses intérêts de souveraineté et de sécurité.

8. La capacité d'intervention des armées hors d'Europe.

La capacité d'intervention extérieure de la France ne concerne pas seulement la marine mais fait également intervenir l'armée de l'air et l'armée de terre. Leurs rôles apparaissent complémentaires et non substituables.

** Les avantages comparés des capacités de transport par air et par mer.*

Le transport aérien permet de franchir de longues distances dans des délais très brefs. Il est particulièrement adapté aux crises réclamant une intervention immédiate (opération de parachutage sur Kolwezi en 1978). Le Commandement des Transports Aériens Militaires dispose de 5 DC-8, dont 4 mis à disposition par la direction des centres d'expérimentation nucléaire, qui peuvent acheminer en vingt-quatre heures, l'équivalent d'un régiment à 5 000 kilomètres de distance. L'armée de l'air dispose par ailleurs de 6 Hercules C-130 (4 autres ont été récemment commandés) et d'environ 60 avions Transall C-160. Des conventions avec Air France et UTA permettraient en outre de disposer d'une dizaine d'avions-cargo B-747 supplémentaires.

En revanche, l'avion ne permet pas de transporter du matériel lourd ou le soutien logistique des forces (les besoins sont estimés à 100 kg par homme et par jour). Son utilisation est subordonnée à l'existence de pistes d'atterrissage suffisantes et d'installations de manutentions. Enfin, son déplacement est soumis à l'obtention des autorisations de survol ce qui peut présenter certaines difficultés: les appareils devant rallier N'djamena par exemple, sont obligés d'effectuer un passage par Dakar en raison des réticences algériennes.

La marine nationale (et la flotte de commerce éventuellement requise à cet effet) peuvent assurer dans de meilleures conditions le transport de matériel lourd. Ainsi, un Transport de Chalands de Débarquement dont la France possède deux exemplaires, un troisième étant en construction, peut acheminer 42 chars AMX 30 ou 160 Jeep. Il pourrait également couvrir l'évacuation d'un grand nombre de civils. De plus, les bâtiments évoluent hors des zones de souveraineté ce qui facilite leur évolution et leur autonomie. Ces avantages sont toutefois compensés par des délais plus longs..

Les caractéristiques de chacune des capacités navale ou aérienne les rendent donc complémentaires, leur degré d'association étant déterminé par la nature de l'opération envisagée.

** Le débat forces prépositionnées/ capacité de projection de forces depuis*

la métropole.

L'alternative entre les forces prépositionnées et l'envoi d'une force d'intervention ne peut être tranchée. L'exemple des Malouines montre que le retrait de forces de présence (en l'occurrence de bâtiments) peut contribuer à déclencher une agression. De telles forces ne sont cependant pas en mesure de résister à une attaque de grande envergure et leur renforcement s'avère alors nécessaire. La France entretient trois types de forces hors de métropole:

- *des forces de souveraineté Outre-Mer (22 000 hommes) sous le commandement de chefs de zone militaire (COMSUP);*
- *des forces de présence (8 500 hommes) dans certains des pays liés à elle par des accords de défense, leur mission étant d'assurer l'accueil d'éventuels renforts planifiés venant de métropole et la présence française sur les mers;*
- *des forces temporaires (5 000 hommes), envoyées à la demande des Nations Unies (Liban, Sinaï) ou ponctuellement dans certaines régions en crise (Tchad, République Centrafricaine, Golfe Persique).*

Compte tenu de ses moyens, la France pourrait difficilement accroître le niveau de ses forces hors de métropole sans affecter la cohérence et l'équilibre global des armées. C'est pourquoi la force d'action rapide a vocation à être une réserve dans laquelle seraient prélevées les unités nécessaires à une intervention extérieure. La FAR, qui comprend 47 000 hommes, est composée de divisions professionnalisées: 4ème division aéromobile, 6ème division légère blindée, 11ème division parachutiste, 9ème division d'infanterie de marine et 27ème division alpine. Son armement, léger, devrait être renforcé en cas de crise grave.

La diversité des situations auxquelles la France pourrait avoir à faire face le conduit à utiliser les possibilités offertes par les trois armées, en fonction des circonstances. Ainsi, au Tchad, un colonel de l'armée de l'air dirige l'opération "Epervier"; au Liban, le contingent français des Nations Unies est commandé par un officier de l'armée de terre et dans l'Océan Indien les forces sont placées sous l'autorité d'un amiral.

II.12 LA POURSUITE DES GRANDS PROGRAMMES D'EQUIPEMENT.

La poursuite des objectifs de politique internationale de la France se traduit par la mise en oeuvre de programmes d'équipement naval destinés à renouveler les différentes composantes de la flotte. Certains d'entre eux sont aujourd'hui contestés pour des raisons financières et techniques. Si l'abandon des principaux programmes ne paraît pas souhaitable, leur exécution peut faire l'objet d'aménagements ponctuels.

II.121 La Force Océanique Stratégique.

La modernisation de la FOST comprend aujourd'hui quatre programmes: la construction de six sous marins nucléaires lanceurs d'engins de nouvelle génération (SNLE-NG), l'achèvement de la refonte M4 des SNLE en service (à l'exception du "Redoutable"), la construction des missiles M4 et la conception des missiles M5. Le coût total de ces programmes est estimé dans le rapport Fillon sur la loi de programmation militaire à 192,5 milliards de francs, dont 44 d'ici à 1991. Les deux premiers programmes sont inscrits en section marine du budget de la défense, les deux autres en section commune.

L'objectif de cette modernisation est d'une part de renforcer l'invulnérabilité du sous-marin porteur et d'autre part d'améliorer la capacité de pénétration et de destruction des missiles.

** L'invulnérabilité des SNLE.*

La refonte de cinq des six SNLE existants et leur remplacement à partir de 1994 par le SNLE-NG, permettront d'améliorer la sûreté de la composante navale de dissuasion par une discrétion accrue. Compte tenu des progrès réalisés en matière de détection, aucun des programmes concernant les sous-marins ne peut être abandonné ou même retardé. Les autres puissances disposant des tels bâtiments ont mis en oeuvre, ou sont sur le point de le faire, des SNLE de deuxième ou troisième génération.

La réduction de trois à deux du nombre de SNLE patrouillant en permanence, solution parfois avancée pour limiter les coûts d'entretien très élevés de la FOST, mettrait en cause la crédibilité de celle-ci. La menace accrue qui en résulterait pour la sûreté opérationnelle des SNLE français serait sans commune mesure avec les économies réalisées.

** La capacité de pénétration et de destruction des missiles.*

Le programme M4 permet à la France de disposer pour la

première fois d'un missile à tête multiple. Le programme M5 répond à une finalité identique et n'entraîne pas de saut qualitatif comparable au passage du M20 au M4. Les progrès envisageables en matière de défense anti-missile ne sont pas pour le moment aussi prometteurs que l'annonce de l'initiative de défense stratégique américaine (IDS) l'avait laissé supposer. En outre, le remplacement des M4 n'interviendra qu'à partir de l'an 2000. La conception et la construction du missile M5 dont le coût total est estimé à 73 milliards de F, dont 1,65 MF pour la loi de programmation 1987-91, pourraient être différées.

Si l'exécution des programmes relatifs à la modernisation de la FOST peut être aménagée (cas du M5), leur abandon affecterait la crédibilité de notre dissuasion. Une telle décision aurait en outre une signification politique au plan international: celle d'un affaiblissement de la position de la France. Elle encouragerait la diplomatie soviétique à inclure les forces nucléaires françaises et britanniques dans un accord de désarmement.

II. 122 Le porte-avions et l'aviation embarquée.

** le porte-avions nucléaire.*

Dans les années soixante-dix, un certain scepticisme s'est manifesté quant à l'utilité des porte-avions et porte-aéronefs. Depuis quelques années, ils font l'objet d'un regain d'intérêt, conforté par les enseignements de la guerre des Malouines.

Dix marines dans le monde se sont dotées de porte-avions et de porte-aéronefs. C'est le cas des principales puissances militaires, au premier rang desquelles les Etats-Unis qui disposent de quinze groupes aéronavals, ainsi que l'URSS, la Grande-Bretagne, et la France. Plusieurs puissances émergentes en sont également équipées, notamment le Brésil, l'Inde et l'Argentine.

S'agissant de ce type de bâtiments, deux conceptions peuvent prévaloir :

- soit en faire, pour l'essentiel, un instrument de protection anti-aérienne, de lutte anti-sous-marine et accessoirement de soutien aux débarquements de forces; il s'agit alors d'un porte-aéronefs sans catapulte ni brin d'arrêt, qualifié en général de porte-avions "court", embarquant seulement des hélicoptères et des avions à décollage court ou vertical. Lors du conflit des Malouines, le Sea-Harrier a ainsi montré sa souplesse d'emploi. Il a pu en particulier utiliser des pistes rudimentaires installées à terre et accroître sa présence dans les zones de combat. En revanche, en raison de son mode de décollage, son autonomie d'action demeure limitée à une centaine de milles nautiques et le rend dépendant de ses bases; le porte-aéronefs est ainsi contraint de rester à proximité du théâtre d'opérations, à portée des armes adverses. De tels navires équipent, notamment, les marines italienne, espagnole et britannique;

- soit en faire un instrument de projection de puissance avec un porte-avions "long". Seules en sont dotées les marines américaine et française. Sa taille lui permet d'embarquer un nombre supérieur d'avions d'assaut. La catapulte et le brin d'arrêt dont il est équipé autorisent la mise en oeuvre d'appareils mieux armés, au rayon d'action supérieur;

Une deuxième alternative concerne le mode de propulsion, diesel ou nucléaire. Les coûts de fonctionnement comparés dépendent principalement du prix des carburants. Actuellement les niveaux respectifs de ces prix conduiraient à privilégier la solution classique. Mais à terme de dix ans, il est impossible d'en prévoir l'évolution. Le surcoût de la propulsion nucléaire est donc hypothétique. En revanche, celle-ci présente avec certitude des avantages opérationnels : elle assure au porte-avions une autonomie pratiquement complète; elle limite la contrainte de ravitaillement en combustibles à la flotte d'accompagnement et aux aéronefs; enfin, la suppression de réserves de fuel accroît de cinquante pour cent la capacité d'emport en matériel de rechange.

La substitution de frégates lance-missiles mer-sol au porte-avions peut apparaître comme une solution pour l'avenir. Les progrès techniques accomplis ces dernières années ont permis d'allonger la portée des missiles de croisière tout en améliorant leur précision. La mise au point d'engins sans pilote (drônes) rend possible des missions de reconnaissance préalable à l'utilisation du missile mer-sol. Le coût de ces frégates lance-missiles, qu'il n'est pas possible d'évaluer aujourd'hui avec précision, serait sans doute nettement inférieur à celui d'un groupe aéronaval.

Toutefois, dans un avenir prévisible, le drône et le missile ne peuvent pas être utilisés dans des missions comparables à celles d'un porte-avions, comprenant l'observation, l'intimidation et la maîtrise de la frappe.

** L'aviation embarquée.*

Dès lors que la France décide de se doter d'un porte-avions long, se pose le problème du remplacement de son aviation embarquée. Les vingt-trois avions d'interception Crusader et les douze avions de reconnaissance Etendard IVP devront être retirés du service à partir de 1993. Pour les remplacer, il est prévu de "navaliser" l'avion de combat tactique Rafale.

Mais cette solution rencontre plusieurs difficultés. En premier lieu, le Rafale navalisé ne serait disponible qu'en 1996 dans le meilleur des cas. Pour que la marine dispose d'avions d'interception et de reconnaissance dès 1993, plusieurs hypothèses ont été envisagées, notamment le prolongement des appareils existants, la "navalisation" du Mirage 2000, ou la location de F-18 américains. Aucune d'entre elles ne semble satisfaisante en raison de leur caractère provisoire ou des problèmes techniques qu'elles entraînent. Le Rafale navalisé n'existe aujourd'hui qu'à l'état de projet alors que le F-18 équipe déjà l'aéronautique américaine. En second lieu, le coût unitaire de la version navalisée du Rafale est de l'ordre de 450 millions de F, à comparer à celui du F-18 estimé à 250 millions pour des performances équivalentes.

Dès lors, deux solutions alternatives sont envisageables. La France peut proposer aux Etats-Unis, les seuls à utiliser des avions ayant des caractéristiques comparables, de coopérer sur un avion nouveau qui combinerait les avantages respectifs du Rafale et du F-18. Cette solution permettrait d'abaisser les coûts de conception et, éventuellement, de réduire les délais de réalisation du programme. A défaut, l'achat de F-18 dès 1993, s'imposerait. Sur le plan technique, la catapulte actuellement utilisée sur les porte-avions français est adaptée à l'appareil américain dans sa version "interception". Par ailleurs, des conditions financières avantageuses pourraient être

négociées, à l'instar des compensations obtenues en contrepartie de l'achat d'appareils AWACS pour 130% du montant du contrat.

En définitive, la volonté française de disposer d'un groupe aéronaval représente un poids financier important. Elle implique de construire deux porte-avions, afin qu'il y en ait toujours au moins un en mission, et de les doter d'une aviation embarquée. Le coût complet du programme se situerait entre 29 et 34 milliards de F.: 14 milliards pour le Charles de Gaulle, 10 pour le second porte-avions, et, pour l'aviation embarquée, 5 milliards dans l'hypothèse F 18 et 10 milliards dans l'hypothèse Rafale. Cette estimation se fonde sur un besoin de remplacement, exprimé par l'état-major de la marine, de 35 appareils par 20 nouveaux. Avec 34 milliards de francs, il s'agirait alors du plus coûteux programme d'équipement de la marine en dehors de la FOST. La protection du porte-avions suppose un niveau élevé de défense anti-aérienne par des bâtiments spécialisés, dont la France ne disposerait pas en totalité.

En dépit de l'ensemble de ces difficultés, il convient de poursuivre le programme engagé. Les atouts opérationnels du porte-avions sont nécessaires à la réalisation des objectifs de politique internationale de la France dans la gestion des crises.

II. 13. L'APPARITION DE NOUVELLES CONTRAINTES.

La réalisation de l'ensemble de ces programmes suppose un maintien, voire une augmentation, des crédits affectés à la marine. Cette réalisation nécessiterait un accroissement du budget de la défense, à défaut de pouvoir modifier la répartition entre les trois armées. De nouvelles contraintes économiques et sociales ne permettent pas d'envisager cet accroissement.

En matière budgétaire, la priorité est aujourd'hui donnée à la réduction simultanée des déficits publics et des prélèvements obligatoires. Concernant les dépenses, l'emploi, la protection sociale, l'éducation et la formation professionnelle sont les objectifs privilégiés de la politique économique et sociale. La volonté exprimée dans la loi de programme de porter l'effort de défense à 4% du PIB marchand repose sur l'hypothèse d'une croissance économique de 2,8% par an. Si cette prévision n'était pas réalisée, l'alternative serait soit de renoncer à certains programmes d'équipement, soit d'augmenter la part de l'effort de défense dans le PIB marchand. Cette seconde solution risquerait de se heurter à une opinion publique réticente. La détente dans les rapports Est-Ouest et les progrès du désarmement atténuent en effet la perception des menaces et fragilisent le consensus français sur la défense.

Toutefois cette contrainte n'apparaîtrait que progressivement. Elle ne remet pas en cause aujourd'hui l'essentiel de la loi de programme, mais pourrait fortement peser sur les choix de la prochaine.

Le maintien à niveau de nos capacités navales représente un effort contraignant. A moyen terme, il sera vraisemblablement difficile de le poursuivre. On peut certes envisager une révision de nos objectifs de politique internationale, mais elle se traduirait par un affaiblissement du statut de la France. L'urgence n'est pas telle qu'elle y soit fatalement conduite. D'autres solutions lui sont offertes, au premier rang desquels se trouve le renforcement de la coopération européenne.

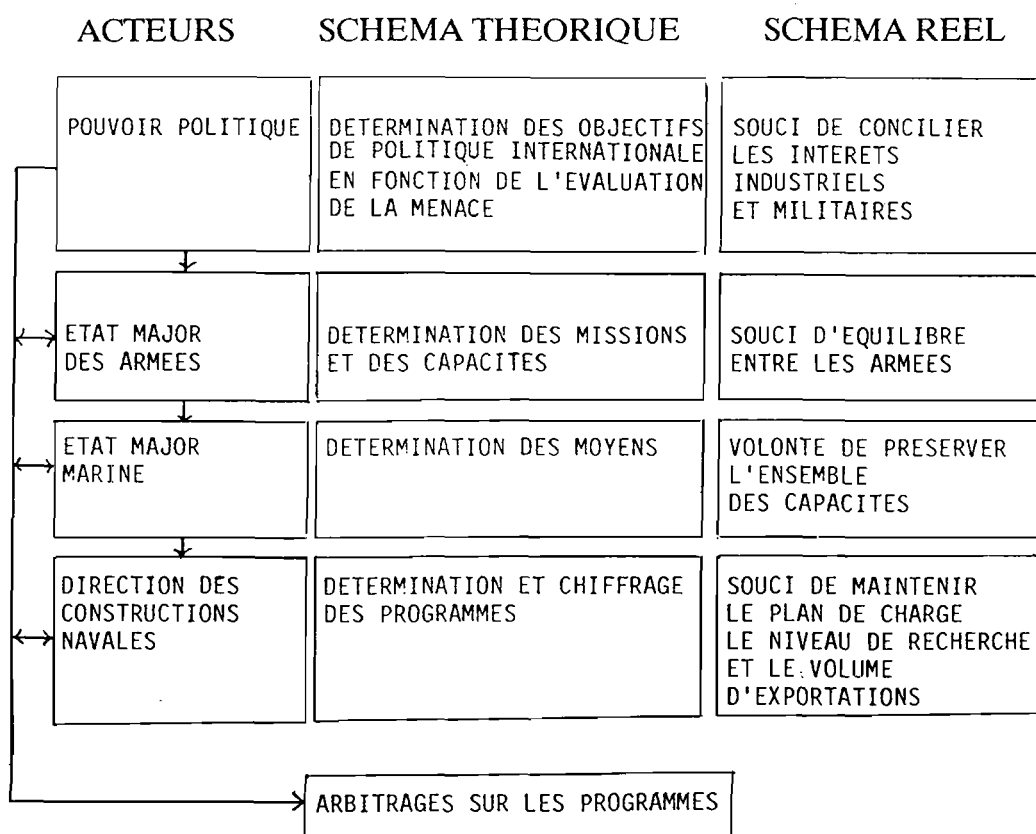
II. 2 UNE PERSPECTIVE EUROPEENNE POUR LA MARINE.

Le souci de dégager des marges de manoeuvre en matière navale et maritime conduit à envisager deux types de solutions : d'une part la rationalisation et l'optimisation des moyens, d'autre part le renforcement de la coopération européenne. Si la première voie produira des effets à court terme mais limités, seule la seconde sera susceptible de résoudre à long terme les difficultés actuelles.

II. 21 LES GAINS LIMITES DE LA RATIONALISATION ET L'OPTIMISATION.

211. Les moyens navals.

L'élaboration des décisions en matière de programmation militaire fait intervenir plusieurs acteurs obéissant chacun à une logique propre. Ce processus, présenté dans le schéma suivant, peut ne pas aboutir à des choix globalement satisfaisants.



Afin de remédier aux dysfonctionnements de la procédure de décision, il est nécessaire de recourir davantage à des méthodes d'évaluation objectives et harmonisées, et de renforcer l'esprit inter-armées.

** Des méthodes d'évaluation objectives et harmonisées.*

Au sein du ministère de la défense, le recours systématique au calcul économique permettrait d'évaluer avec précision le coût complet de chaque programme par l'actualisation des dépenses d'équipement et de fonctionnement. La possibilité d'effectuer des comparaisons entre des solutions alternatives limiterait la part d'arbitraire dans la prise de décisions. En outre, l'intérêt du calcul économique serait de constituer un langage commun aux différents intervenants.

L'introduction au ministère de la défense de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) en 1971, répondait à cette préoccupation, de même que l'élaboration depuis 1975, par la mission de modernisation de l'administration des armées, de plusieurs instruments de calcul économique. Enfin, la DCN recourt à la notion de "coût de possession". Elle procède ainsi au chiffrage des projets en additionnant l'ensemble des dépenses de conception, d'acquisition, de fonctionnement et d'extinction.

Il apparaît donc que le ministère de la défense a déjà recours au calcul économique. Mais les méthodes utilisées ne sont pas harmonisées, chaque acteur disposant de ses propres instruments. Les calculs sont le plus souvent réalisés a posteriori, en sorte qu'ils servent davantage au contrôle de gestion qu'à l'aide à la décision. Certains problèmes de méthode demeurent mal résolus, notamment en ce qui concerne les prévisions, les dépenses de fonctionnement, et l'imputation du coût des services centraux.

La création de la délégation aux études générales (DEG) en 1988 devrait apporter une solution à ces difficultés. Succédant au groupe planification et études stratégiques, créé en 1982, et au centre de prospective et d'évaluation créé en 1964, la DEG a une triple mission: l'évaluation des menaces en fonction du contexte international, les études sur l'adéquation des missions et des moyens, l'intégration du calcul économique. Il conviendrait que la DEG soit étroitement associée aux processus de décision, afin que ses travaux puissent trouver un aboutissement.

** Le renforcement de l'esprit inter-armées.*

C'est à cette condition que les structures inter-armées pourront effectuer ou proposer de réels arbitrages entre les trois armées, en limitant la pression que celles-ci font peser sur le processus de décision, notamment budgétaire.

En principe, le Chef d'Etat-Major des Armées (CEMA) est chargé de l'emploi des forces et de leur organisation générale, tandis que les trois Chefs d'Etat Major sont responsables de leur préparation. En réalité le Chef d'Etat-Major de la Marine (CEMM) a conservé un rôle important en matière opérationnelle. Il a conservé, par délégation du CEMA, une division "opérations", ce qui peut créer des interférences. Par ailleurs, l'EMA n'exerce qu'un faible contrôle sur les programmes d'équipement des trois armées.

De son côté la DGA n'assure pas réellement une coordination inter-armées.

Elle ne négocie pas avec l'EMA mais séparément avec chaque état-major. En outre, sa structure se calque sur une division en trois armées. L'absence d'une coordination n'a pas permis de réfléchir à la réalisation d'équipements communs à deux ou trois armées.

Il apparaît souhaitable de renforcer l'esprit inter-armées. Il conviendrait donc:

- en matière opérationnelle, d'augmenter la compétence maritime de l'EMA, afin d'améliorer les moyens à la disposition de ce dernier. On pourrait s'inspirer de l'exemple de la Grande-Bretagne où les prérogatives du Defence Chief of Staff (équivalent du CEMA) ont été accrues à la suite de l'opération des Malouines;

- en matière de programme d'armement, de confier à l'EMA un rôle de coordination. Il deviendrait ainsi l'interlocuteur privilégié du DGA;

- de conserver le principe des réunions de programme interarmées, organisées par la DEG Instituées en 1986, elles permettent d'associer aux décisions l'EMA, les CEM et la DGA, sous l'autorité du ministre de la défense

- de promouvoir les carrières inter-armées pour atténuer les risques de corporatisme: l'accès au grade d'officier général serait subordonné à une période de mobilité dans une autre armée ou un organisme inter armées (DGA, SGDN, EMA). Dans le même ordre d'idées, on peut s'étonner que le poste de CEMA n'ait jamais été attribué à un officier de marine.

II. 212 Les moyens maritimes.

La complémentarité des moyens civils et militaires pourrait être améliorée suivant quatre voies .

** Le recours aux chantiers civils.*

En confiant à des chantiers civils la construction de bâtiments militaires, on peut envisager d'abaisser les coûts d'acquisition. Cette idée a inspiré la décision prise en Conseil supérieur de la marine du 12 avril 1988, visant à commander six frégates de surveillance aux Chantiers de l'Atlantique. Ce ne sont pas des normes militaires mais des normes civiles qui ont été retenues pour la construction de ces navires.

Il ne faut pas, néanmoins, attendre de cette approche une réduction substantielle des coûts supportés par la marine, pour deux raisons:

- les coûts seraient comparables compte-tenu des investissements que les chantiers seraient conduits à réaliser pour fabriquer des bâtiments susceptibles d'agir en environnement hostile;

- la nécessité de répartir les coûts fixes de la DCN ne permet guère d'alléger son plan de charge.

Telles sont les raisons pour lesquelles le recours aux chantiers civils n'intervient que lorsque la DCN enregistre un volume de commandes qui excède ses capacités.

** Les adaptations techniques en vue d'une utilisation militaire des navires de commerce.*

Avec la création de la COPAND, en 1986, un effort pour une meilleure adaptation des navires marchands aux besoins de la défense a été entrepris. Jusqu'ici, les résultats concrets se sont limités à quelques aménagements : accroissement de la résistance des ponts et des possibilités d'arrimage, dispositif de ravitaillement en mer pour certains bâtiments.

De tels aménagements techniques pourraient être développés en profitant du renouvellement d'une partie de la flotte française. C'est en effet à la construction qu'ils sont les moins coûteux et les plus faciles à réaliser.

Dans ces conditions, la prise en charge de ces adaptations par les armateurs, dès la conception d'un nouveau bâtiment, pourrait être subventionnée. Ces aménagements porteraient par exemple sur la capacité d'emport de combustibles ou sur le renforcement des ponts des car-ferries pour les adapter aux transport lointain de troupes.

Les Etats-Unis et la Grande-Bretagne sont allés très loin dans cette voie pour financer des aménagements destinés à recevoir des systèmes d'armes et des modules émetteurs- récepteurs de communication militaire.

** Une réforme du droit de réquisition.*

L'ordonnance du 6 janvier 1959 permet d'exercer en tout lieu un droit de réquisition civile sur les navires sous pavillon français. Devant le nombre croissant de navires contrôlés par des capitaux français mais immatriculés à l'étranger, cette législation apparaît trop restrictive. En cas de crise, certains types de navires pourraient faire défaut.

Une extension du droit de réquisition à l'ensemble des navires contrôlés majoritairement par des capitaux français peut être envisagée. Un tel dispositif devrait être complété par des accords bilatéraux avec les pays qui offrent des pavillons d'accueil aux navires français, afin d'éviter qu'un bâtiment puisse être revendiqué par deux Etats. Les Etats-Unis, qui disposent d'une législation nationale sur les navires contrôlés par des capitaux américains ont passé de tels accords avec le Libéria et Panama par exemple.

Cette réforme du droit de réquisition pour laquelle des travaux préparatoires sont en cours, renforcerait les capacités de soutien de la flotte de commerce à la marine nationale. Son importance ne doit cependant pas être surestimée: la pleine efficacité de la réquisition est subordonnée à la collaboration des armateurs et l'Etat français n'est pas dépourvu, dès aujourd'hui, de tout moyen de pression sur ces derniers (assurances, approvisionnements en combustible).

** La perspective d'un pavillon européen.*

Face au déclin des différentes flottes de commerce de la CEE sous pavillon national, les réflexions concernant la création d'un pavillon européen correspondent avant tout à une logique économique et à la recherche d'une réglementation sociale commune mieux adaptée à la concurrence internationale. Ce projet pourrait prendre la forme d'un pavillon européen de plein exercice ou d'un pavillon se superposant aux couleurs nationales et auquel s'appliqueraient des règles communes en matière sociale et de sécurité.

Ces réflexions ne sont pas totalement étrangères à des préoccupations de défense. Sous réserve de l'existence d'une clause de rapatriement sous pavillon national, un pavillon européen permettrait à la France de maintenir un parc suffisant de bâtiments en cas de crise. Au surplus, une telle mesure serait de nature à favoriser l'émergence progressive d'intérêts communs en matière maritime.

II. 22 UNE NOUVELLE ETAPE DANS LA COOPERATION EUROPEENNE.

La coopération internationale en matière d'équipement et d'opérations est fréquemment présentée comme un moyen d'échapper aux contraintes qui pèsent sur le niveau des capacités navales et maritimes. Telle qu'elle est aujourd'hui pratiquée, elle ne permet guère de les desserrer. En revanche, une inflexion de la politique internationale de la France dans le sens d'un approfondissement de la coopération européenne permettrait de les redéfinir.

II. 221 Les formes actuelles de coopération.

Les gains que permet de réaliser la coopération se sont révélés jusqu'à présent limités. Pour différentes raisons, ni la France ni ses partenaires n'ont exploité cette voie dans toute sa logique.

** La coopération en matière d'armement.*

Elle a pour objet de réduire le coût unitaire des équipements, par le partage des frais fixes de Recherche et Développement et par l'effet d'apprentissage sur les séries. En pratique, le gain demeure limité par quatre raisons :

- les Etats et les industries refusent souvent de se spécialiser sur certains créneaux, soit dans un souci de préserver leur indépendance, soit par volonté de conserver une avance technologique. Dans d'autres cas, ils cherchent à l'inverse à se spécialiser dans les domaines où ils sont le moins compétitifs de manière à rattraper leur retard;

- les partenaires d'un programme de coopération deviennent concurrents pour un même matériel sur les marchés à l'exportation;

- l'addition des spécifications exigées par chaque partie prenante limite les économies d'échelle et se traduit par un renchérissement des équipements.

- la construction des coques est généralement exclue de la coopération, les Etats souhaitant préserver l'emploi dans leurs arsenaux et chantiers civils.

9. Les limites de la coopération en matière d'armement naval : l'exemple de la NFR 90.

En 1983, huit pays membres de l'Alliance Atlantique (Canada, Espagne, Etats-Unis, France, Italie, Pays-Bas, RFA, Royaume-Uni) ont donné leur accord à la réalisation d'une étude de faisabilité approfondie pour le projet d'un bâtiment de surface commun de 3.500 tonnes environ. Ce programme ambitieux, baptisé " NATO frigate replacement for the 1990's " (NFR 90), doit conduire à la réalisation d'un prototype pour 1992. Il est placé sous l'autorité de la Conférence des Directeurs Nationaux des Armements (CDNA), qui est l'une des structures permanentes de l'Alliance Atlantique, et est mené par un bureau de projet installé à Hambourg.

Dès aujourd'hui, la réalisation d'un bâtiment commun semble se heurter à des difficultés. Initialement destiné à la lutte anti-sous-marine, le bâtiment projeté pourrait avoir en fait une double spécialité anti-sous-marine et anti-aérienne, en raison des besoins exprimés principalement par les Etats-Unis, le Canada et la RFA. L'addition de spécifications différentes le fait ainsi évoluer vers une structure modulaire, c'est à dire vers une réduction du champ des équipements étudiés et produits en commun. De plus, la plupart des pays concernés ne paraissent pas avoir prévu d'acquérir le futur bâtiment. Ainsi, ses coûts unitaires pourraient se révéler plus élevés que ne l'espèrent les participants.

Dès lors, la participation de la France n'est justifiée que par un enjeu industriel. Il s'agit en effet d'assurer la promotion des industriels nationaux susceptibles d'assurer la production de telle ou telle partie des équipements du bâtiment, et en particulier des systèmes de missiles anti-aériens.

La France a néanmoins participé à des programmes importants de coopération en matière d'armement naval : l'avion de patrouille maritime Bréguet Atlantic avec la RFA, l'Italie et les Pays-Bas (1959), l'hélicoptère Lynx (1967) et l'Exocet (1971) avec la Grande-Bretagne, le chasseur de mines tripartite avec la Belgique et les Pays-Bas (1975). De nouveaux programmes ont été lancés récemment : le missile anti-navire supersonique avec la RFA (1984), le missile porte-torpille avec l'Italie (1987) et le drone de reconnaissance avec la RFA et le Canada (1987).

Depuis 1986, une approche nouvelle a été explorée. Prenant acte des limites de la coopération traditionnelle et de la nécessité d'une spécialisation industrielle, la France et la Grande-Bretagne ont engagé une politique d'achats croisés: échange du

Poisson Auto-Propulsé français (PAP 100) et du radar Racal Decca britannique. Elle pourrait préfigurer l'ouverture réciproque des marchés publics d'armement aux industriels des deux pays.

** La coopération en matière opérationnelle.*

Parce qu'elle échappe en grande partie à toute souveraineté nationale, la mer constitue un milieu propice à la coopération militaire. Les manoeuvres y ont des implications politiques et des conséquences pratiques moindres que lorsque qu'elles s'effectuent à terre. A cette facilité s'ajoute une nécessité : les marines se trouvant en permanence au contact les unes des autres, elles doivent définir des règles communes de comportement et d'action.

Pourtant, en matière de coopération opérationnelle subsistent des obstacles institutionnels. L'OTAN est actuellement le cadre principal de la coopération navale. Les accords Barthélémy-Smith, passés après le départ de la France des organes intégrés, ont fixé des règles d'ensemble que des accords bilatéraux particuliers ont précisées. Ils concernent tout d'abord les procédures assurant l'interopérabilité des matériels, notamment le ravitaillement en mer ou la répartition des fréquences, ensuite le partage des zones de patrouille et la "réservation" d'espaces maritimes pour les manoeuvres, et enfin le pistage des sous-marins et l'échange d'informations sur les positions des bâtiments. En outre, la France participe chaque année à une demi-douzaine d'exercices navals organisés par l'OTAN dans l'Atlantique et en Méditerranée.

L'intérêt de cette coopération, dans une optique d'économie de moyens, demeure toutefois restreint pour la France. Certes, elle permet une meilleure organisation de l'activité navale et constitue le gage d'une capacité à mener des opérations conjointes si besoin est. Mais, l'OTAN n'apparaît pas comme l'instrument le mieux adapté pour la coopération européenne en raison de ses lourdeurs institutionnelles, de la restriction de son champ d'application à l'Atlantique Nord, du poids prépondérant des Etats-Unis et de la volonté de la France de préserver son autonomie de décision.

C'est pourquoi une coopération hors OTAN s'est développée dans un cadre bilatéral ou multilatéral. Chaque année la France organise ou participe à une douzaine d'exercices communs, avec un ou plusieurs de ses partenaires. En Méditerranée, elle a renforcé sa coopération avec l'Italie et l'Espagne. Des échanges d'informations, des exercices, en matière de guerre de mines notamment, et des entraînements, dont certains à bord des sous-marins français, sont organisés. Avec la Grande-Bretagne, il est envisagé une coopération sur les satellites de télécommunication, par voie d'accès réciproque aux réseaux Syracuse et Skynet. Des accords tripartites récents ont été signés sur la conception du satellite de reconnaissance Hélios. Mais ils ne concernent que marginalement les moyens navals.

L'opération dans le Golfe Persique en 1987 a donné lieu à une concertation au sein de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO). Elle a montré les limites d'une coopération sur un théâtre extra-européen. Les cinq Etats européens présents (Pays-Bas, Belgique, Italie, Grande-Bretagne et France) n'ont pas constitué de commandement unique, chacun restant maître de son intervention. La protection des navires marchands, notamment, est restée strictement nationale. Il n'y a pas eu constitution d'une force intégrée, mais une simple coordination pré-opérationnelle pour échanger des informations sur les positions, les intentions et les menaces.

Les restrictions apportées à la coopération navale ont également pour origine des divergences politiques. Hors d'Europe, les solidarités s'étiolent dès lors qu'il est question de l'exercice de la souveraineté ou de la défense de ses positions diplomatiques. En Europe, la difficulté à coopérer résulte des différences dans les choix de politique de défense et dans le statut des Etats. Certains sont des puissances nucléaires, d'autres ne le sont pas; les uns sont membres du commandement intégré de l'OTAN, les autres s'y refusent.

L'absence de politique étrangère commune est donc aujourd'hui le principal obstacle à la coopération européenne.

II.222 Les perspectives de la voie européenne.

Que ce soit en matière d'armement ou en matière opérationnelle, une étape supplémentaire doit être franchie.

** En matière d'armement.*

Une réduction du coût des équipements navals produits en Europe supposerait l'acceptation par les Etats d'une mise en concurrence des savoir-faire comparés des industries d'armement relevant donc de la logique d'un marché commun de l'armement. Il en résulterait une réelle spécialisation.

Telle est l'approche récemment proposée par le "groupe des sages" du Groupement Européen Indépendant de Programmes (G.E.I.P.) dans son rapport de décembre 1986 intitulé: "Vers une Europe plus forte: l'industrie européenne de défense". Elle pourrait conduire à réviser la liste des industries militaires qui, sur le fondement de l'article 223 du Traité de Rome, sont exclues de l'application des règles de libre-échange au sein de la C.E.E. En l'absence d'une telle révision, cette approche pourrait notamment passer par:

- l'ouverture réciproque des appels d'offre nationaux en matière d'armement, sur la base d'accords bilatéraux, en suivant la voie tracée par la France et la Grande-Bretagne dans ce domaine;

- l'encouragement à la formation des consortiums d'entreprises de différentes nationalités, en s'inspirant de la procédure d'adjudication des marchés au sein de l'Agence Spatiale Européenne.

Néanmoins, une logique de spécialisation poussée à son terme ne serait pas sans conséquence sur l'indépendance des Etats. Elle supposerait l'acceptation par la France d'un certain degré de dépendance vis à vis de ses alliés européens. Cela ne peut être envisagé aujourd'hui dans certains secteurs sensibles. C'est le cas pour les équipements qui concourent directement à la dissuasion, sauf à envisager une remise en cause de la doctrine française en la matière. L'exemple récent de la Grande-Bretagne illustre le risque d'une dépendance technologique dans ce domaine. Les Etats-Unis ont arrêté la fabrication des missiles Trident I, dont les britanniques souhaitaient initialement doter leurs sous-marins en remplacement des missiles Polaris, eux-mêmes de conception américaine. Un projet de coopération franco-britannique sur un nouveau missile a échoué pour des raisons en partie liées au calendrier de réalisation. La Grande-

Bretagne a donc dû acheter le missile Trident II D 5 d'une portée et d'un coût supérieur au Trident I.

Compte tenu des réticences prévisibles des Etats européens face à une logique de spécialisation industrielle, c'est dans le domaine de la recherche sur les armements que des initiatives concrètes paraissent les plus aisées à proposer. La réalisation de recherches communes n'induit pas de dépendance. Dans cette perspective, la France pourrait proposer de mettre en place un dispositif d'incitation à des programmes militaires européens de recherche sur le modèle du projet Eureka. Un rapprochement des structures publiques de recherche pourrait être également envisagé selon l'exemple du laboratoire de l'OTAN en matière de lutte anti sous-marine de La Spezia, auquel la France ne participe pas.

** En matière opérationnelle.*

La coopération opérationnelle demeure aujourd'hui embryonnaire. Même si l'on ne peut pas en attendre des résultats spectaculaires à brève échéance, il est nécessaire de la renforcer progressivement. On peut pour cela emprunter deux voies différentes, non exclusives l'une de l'autre: la coordination et la spécialisation.

La coordination.

La coordination permet à chaque Etat de conserver ses moyens de défense sans avoir à opter pour des créneaux spécifiques. Elle n'entraîne donc pas de révision des options de défense. Mais, de manière ponctuelle, elle autorise une mise en commun des moyens au cours d'opérations conjointes. Pour les Européens, son intérêt consiste à pouvoir mener davantage de missions avec des moyens identiques voire plus faibles. La constitution d'une force navale européenne d'intervention à l'occasion de crises localisées sur des théâtres extérieurs peut contribuer à l'affirmation d'une identité européenne. De plus, elle aurait un impact positif sur la stabilisation des relations internationales. L'appel à une force européenne éviterait à certains Etats de devoir recourir à la protection américaine.

Toutefois, cette forme de coordination rencontre des difficultés d'ordre politique. Elle suppose l'existence d'intérêts communs à faire valoir et l'intervention d'une décision explicite.

En Europe, où les intérêts communs de défense sont plus proches parce qu'ils relèvent de la logique Est-Ouest, la coopération serait susceptible d'être renforcée. En Méditerranée, par ailleurs, des tensions graves et persistantes préoccupent les Etats riverains. La France, l'Italie et l'Espagne ont un intérêt commun à y défendre la sécurité et la stabilité. Dans le prolongement des récents accords sur le satellite d'observation Hélios, la France pourrait proposer à ses deux partenaires d'approfondir leur coordination navale. Cette proposition s'inscrirait dans un contexte plus large de rapprochement avec nos deux voisins du sud de l'Europe. Leur dynamisme économique - mais aussi naval - représenterait un atout non négligeable pour la France. Hors d'Europe, où l'émergence d'une solidarité rencontre de nombreux obstacles, il est toutefois possible de dégager, ponctuellement, un consensus sur des objectifs communs. Assurer le libre passage en transit dans les détroits est l'un de ceux-là.

Le cadre politique de la coopération européenne n'est pas aisé à déterminer. La solidarité de l'Europe occidentale en matière de défense s'exprime pour

l'essentiel au sein de l'Alliance atlantique. Or, la France n'appartient pas aux organes intégrés et ne souhaite pas inscrire la coopération navale dans ce cadre. Toutefois, ces difficultés ne paraissent pas insurmontables. Les modalités institutionnelles de la coopération sur le théâtre européen dépendront en grande partie de l'attitude américaine. Dans l'hypothèse qui n'est pas irréaliste où les Etats-Unis réduiraient leur engagement, l'approfondissement de l'unité européenne deviendrait possible et nécessaire. Avec la participation active de la France, un pôle de défense européen autonome pourrait être ainsi constitué sans remettre en cause les fondements de la défense de l'Europe et en particulier la garantie nucléaire américaine. L'expression de "pôle autonome de défense européenne" peut être préférée à celle de "pilier européen" compte tenu des acceptions divergentes de ce dernier terme.

La spécialisation.

Dans cette hypothèse, chaque pays opte pour des créneaux spécifiques et complémentaires. Elle se fonde aujourd'hui sur une situation de fait: il existe en Europe une ébauche de répartition des tâches entre les pays. Les uns sont prioritairement confrontés à une menace terrestre en centre-Europe, les autres sont davantage tournés vers le large. Concernant plus particulièrement les moyens navals, un partage des zones de déploiement et des missions s'est également opéré. La France et la Grande Bretagne sont présentes en haute mer pour la mise en oeuvre de leurs SNLE, et disposent d'une capacité d'intervention extérieure. A l'exception de l'Espagne et de l'Italie qui disposent de capacités de haute-mer, les autres marines s'intéressent par priorité à leurs zones côtières et se sont notamment dotées de capacités anti-mines .

A l'avenir, cette spécialisation pourrait être poursuivie de manière à accroître la complémentarité des moyens militaires en Europe. A terme, elle renforcerait sa cohésion puisque la défense de chaque Etat ne pourrait être assurée que collectivement. Ce partage des responsabilités fait toutefois surgir deux difficultés importantes :

- en premier lieu, la spécialisation ne résulte pas jusqu'à présent d'un projet volontaire. Faut de l'entente politique pour une garantie de sécurité collective, elle demeurera limitée et n'offrira qu'un faible intérêt. Chaque Etat souhaitera conserver l'intégralité des moyens nécessaires à sa défense, sans avoir à solliciter l'appui de ses alliés. De même, chacun cherchera à assurer seul la défense de ses intérêts dans le monde, et refusera de les confier à ceux qui, comme la France et la Grande-Bretagne, disposent d'une capacité d'intervention extérieure;

- en second lieu, le rôle dévolu à la France dans cette spécialisation apparaît incertain. Compte tenu de ses responsabilités en centre-Europe, la France ne peut délaisser le continent pour se tourner vers le large. Il est certes possible de trouver, en accord avec la R.F.A. des formes de présence moins coûteuses. Mais il n'est pas concevable, à moins de remettre en cause nos relations avec l'Allemagne, de réduire sensiblement nos forces terrestres sur la rive droite du Rhin. En outre, la logique de cette spécialisation conduirait la France à abandonner certains créneaux navals. Or, pour l'essentiel, c'est-à-dire la F.O.S.T. et la projection de puissance, la France ne peut renoncer aux moyens dont elle dispose sans risquer de devenir dépendante de ses partenaires. A l'inverse, on ne peut envisager une spécialisation navale dans laquelle la France ne serait pas partie prenante.

Pour surmonter ces obstacles, le renforcement de la spécialisation suppose donc

qu'à l'avenir une étape importante soit franchie dans la construction politique de l'Europe. Sur le plan institutionnel, l'UEO représente l'instance de concertation la mieux adaptée. Réactivée en 1984, à l'initiative de la France, l'UEO est en effet le seul cadre européen compétent en matière de défense. En outre, à la différence de celui de l'Atlantique Nord, son traité constitutif ne comprend pas la notion de zone de compétence. Aussi est-il possible d'y discuter d'opérations sur un théâtre extérieur mais également des questions européennes. La "plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité", qui a été adoptée par l'UEO en octobre 1987, préconise d'ailleurs un développement de la coopération. Les signataires affirment en effet qu'ils sont "résolus à renforcer le pilier européen de l'Alliance". Il y a donc tout lieu de penser que la France devrait privilégier l'UEO.

Sur le plan politique, une spécialisation approfondie doit s'accompagner d'une négociation entre partenaires européens. Celle-ci consisterait à préciser la rôle et la contribution de chacun en matière de défense. Ainsi la France pourrait-elle rediscuter les modalités de sa présence en centre-Europe et se voir confier, moyennant compensation, des missions à dominante navale. Dans l'immédiat, toute initiative politique d'envergure en faveur d'une négociation de cette nature serait prématurée. Mais il appartient à la France de préparer dès maintenant cette évolution par des initiatives concrètes:

- la décision de construire un porte-avions en est une. Elle indique en effet que la France est disposée à consentir un effort important pour se doter d'une capacité de projection de puissance et qu'elle entend ainsi entretenir une force navale d'intervention extérieure;

- la modernisation de son armement stratégique, condition de sa crédibilité, pourrait préfigurer un élargissement de la dissuasion au territoire allemand. Cette éventualité supposerait notamment que la RFA soit assurée de la détermination française à garantir sa sécurité. Une telle condition n'est pas remplie aujourd'hui.

En raison de l'importance de ses moyens la France a sans conteste un rôle moteur à jouer dans le renforcement de la coopération opérationnelle. Elle dispose d'atouts navals qui mériteraient d'être valorisés et qui lui assureraient une place prépondérante en Europe. Pour la marine française l'enjeu est d'importance. A court terme cette coopération ne permet certes pas de lever les restrictions de moyens qui s'imposent à elle, mais conditionnera en grande partie sa capacité future à être présente sur les mers.

Coordination et spécialisation sont les deux voies possibles pour renforcer la coopération européenne. Mais elles ne doivent pas être opposées car elles peuvent être menées conjointement. La coordination paraît plus crédible à court terme et la spécialisation plus fructueuse à long terme. Les exigences spécifiques de la programmation des moyens navals exigent cependant que les deux voies soient envisagées dès aujourd'hui. Il n'existe pas de voie unique mais un ensemble d'actions ayant une finalité identique: accroître les capacités des marines européennes par une intégration plus poussée des équipements et des moyens d'action.

CONCLUSION

Les espaces maritimes occupent une place éminente dans les relations internationales. Lien naturel entre les continents, la mer est de plus en plus utilisée par les nations à des fins économiques et militaires. Pour servir ses objectifs de politique extérieure, sur les océans, la France a privilégié ses moyens navals, les moyens maritimes relevant davantage d'une logique économique et sociale.

L'arme atomique, les missiles, les satellites, ont obligé les stratèges à renouveler l'art de la guerre dans un environnement marqué par la multiplication des crises localisées. Dans ce contexte nouveau, la mer, associée à l'espace, est l'un des principaux lieux de déploiement de la puissance des Etats. Compte tenu du rôle qu'elle entend continuer à jouer dans le monde, la France doit posséder des forces navales diversifiées et constamment modernisées.

Cependant, une nation indépendante est conduite à adapter son effort de défense à sa puissance économique. Les deux grands eux-mêmes, confrontés à la nécessité de maîtriser leurs dépenses militaires, se sont engagés dans des négociations difficiles destinées à freiner la course aux armements. Les contraintes qui pèsent sur le niveau des ressources publiques imposent à la France d'opérer les ajustements nécessaires. Obligée de moderniser la FOST, de renouveler son groupe aéronaval et sa flotte de surface, elle aura sans doute de plus en plus de mal à mener à bien l'ensemble de ces programmes dans les délais prévus.

A l'horizon du XXI^{ème} siècle, l'Europe, forte des ressources de ses membres, pourra être en mesure de détenir les moyens nécessaires à la mise en oeuvre d'une ambition mondiale. Il appartient à la France de contribuer à créer cet ensemble qui devra promouvoir une politique extérieure cohérente. La France possède, en matière navale des atouts - dissuasion nucléaire et capacité de projection de force - de nature à lui assurer une place de choix dans le partage des responsabilités avec ses partenaires. D'ores et déjà, des progrès peuvent être réalisés par le développement des formes actuelles de coopération.

Dans l'immédiat, le maintien à niveau de la marine dépend de la croissance de la richesse nationale, des efforts que le pays acceptera de consacrer à sa défense et de la part qui sera affectée à l'instrument naval. Si aucun de ces facteurs n'évolue favorablement, la seule solution consistera en un nouvel étalement des programmes.

Pour autant, la politique extérieure de la France ne se résume pas à sa composante militaire. La préservation de son statut international impose de ne négliger aucune de ses dimensions économique, politique ou culturelle.

*

* *

ANNEXES

I. LA SITUATION DE LA MARINE NATIONALE

1. Les objectifs des maquettes de marine;
2. La situation globale comparée des moyens navals en 1988 et 1992;
3. Les moyens navals en 1988: nombre, répartition et tonnage des bâtiments;
4. Les moyens aériens de combat;
5. La répartition de l'activité des moyens navals;
6. Déploiement des forces navales en métropole;
7. Déploiement des forces navales Outre-Mer;

II. LA SITUATION DES MOYENS MARITIMES

1. Composition de la flotte française sous pavillon;
2. Evolution des flottes de la Communauté Economique Européenne entre 1977 et 1987;
3. Classement des principales flottes mondiales;

III. LES CONTRAINTES SUR LES MOYENS NAVALS

1. Evolution du nombre de bâtiments de combat et de soutien;
2. Tonnages annuels de constructions neuves admises au service (hors FOST);
3. Evolution de la part de la Marine (dont la part de la FOST) dans le budget de la défense;
4. Evolution du rapport Titre III/total du budget de la marine;
5. Evolution des crédits destinés à la FOST au sein du Titre V de la marine;

IV. DIVERS















1. Pays liés à la France par un accord de défense ou de coopération.

I. LA SITUATION DE LA MARINE NATIONALE.

1. LES OBJECTIFS DES MAQUETTES DE MARINE.












	1972 PLAN BLEU	1983 MARINE 2000	1987 DIM. DE REFÉRENCE
SNLE	5	7	6
SNA	une vingtaine de SNA ou SMD	10	10
SMD		4	4
Porte-avions	2	2	2
Porte-hélicoptères	2	1	1
B. anti-aériens	30 corvettes ou frégates	9	6
B. anti-sous-marins		18	12
Frégates légères			10
Avisos	35	18	17
Patrouilleurs	30	10	
B. antimines	au niveau nécessaire	40	10 BAMO + 15 chasseurs
Pétroliers-ravitailleurs	au niveau nécessaire	6	
Soutien logistique		6 BSL + 2 BAP	
Transport opérationnel		3 TCD + 6 BATRAL	3 TCD
Aviation embarquée		86 + 8 guet avancé	
Av. de patrouille maritime			
Service public		11 patrouilleurs + 3 aéronefs	

2. LA SITUATION GLOBALE COMPAREE DES MOYENS NAVALS EN 1988 ET 1992.

		<i>au 1er janvier 1988</i>	<i>au 1er janvier 1992</i>
	SNLE	↓ 6	↓ 6
	Sous-marins d'attaque	15	12
	Porte-avions	2	2
	Porte-hélicoptères	1	1
	Bâtiments anti-aériens	5	5
	Bâtiments anti-sous-marins	12	12
	Avisos / avisos-escorteurs	25	21
	Patrouilleurs	18	18
	Bâtiments antimines	27	17
	Bâtiments logistiques	11	12
	Transport opérationnel	8	8
		124	108
	Aviation embarquée	74*	70*
	Av. de patrouille maritime	28*	32*
	Hélicoptères de combat	42*	41*
		144*	143*







*aéronets en ligne

3. LES MOYENS NAVALS EN 1988: NOMBRE, REPARTITION ET TONNAGE DES BATIMENTS.

	Nombre	Tonnage*
Force océanique stratégique		
 SNLE	6	45 000
Bâtiments de combat et de soutien		
 Sous-marins d'attaque	15	17 200
 Porte-avions	2	48 300
 Porte-hélicoptères	1	10 600
 Bâtiments anti-aériens	5	24 800
 Bâtiments anti-sous-marins	12	43 500
 Avisos-escorteurs/avisos	25	32 700
 Patrouilleurs	18	6 900
 Bâtiments antimines	27	14 300
 Bâtiments logistiques	11	45 700
 Transport opérationnel	8	18 200
Total combat et soutien	124	263 800

* tonnage Washington pour les bâtiments de surface,
Genève pour les sous-marins

4. LES MOYENS AERIENS DE COMBAT EN 1988.

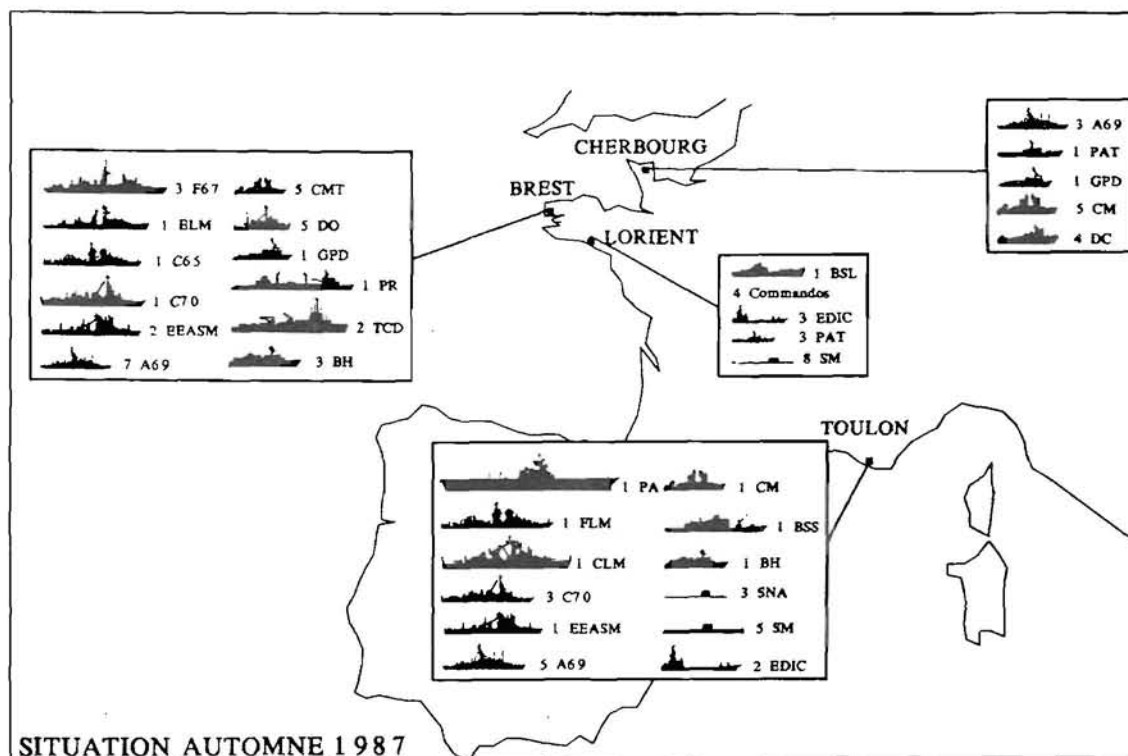
		nombre	
		en parc	en ligne
Aviation embarquée			
	Crusader	23	12
	Super-Etendard	63	38
	Etendard IV P.	12	8
	Alizé	22	16
	<i>total</i>	120	74
Aviation de patrouille Maritime			
	Atlantic	36	28
	<i>total</i>	36	28
Hélicoptères			
	Super-Frelon	17	13
	Lynx WG 13	38	29
	<i>total</i>	55	42
Total aéronefs de combat		211	144

5. L'ACTIVITE DES MOYENS NAVALS.

400 000 heures de mer par an (tous bâtiments)

Missions opérationnelles	35%
Service public	14%
Soutien autres Armées	6%
Entraînement	26%
Soutien Marine (Essais, Ecoles,...)	19%

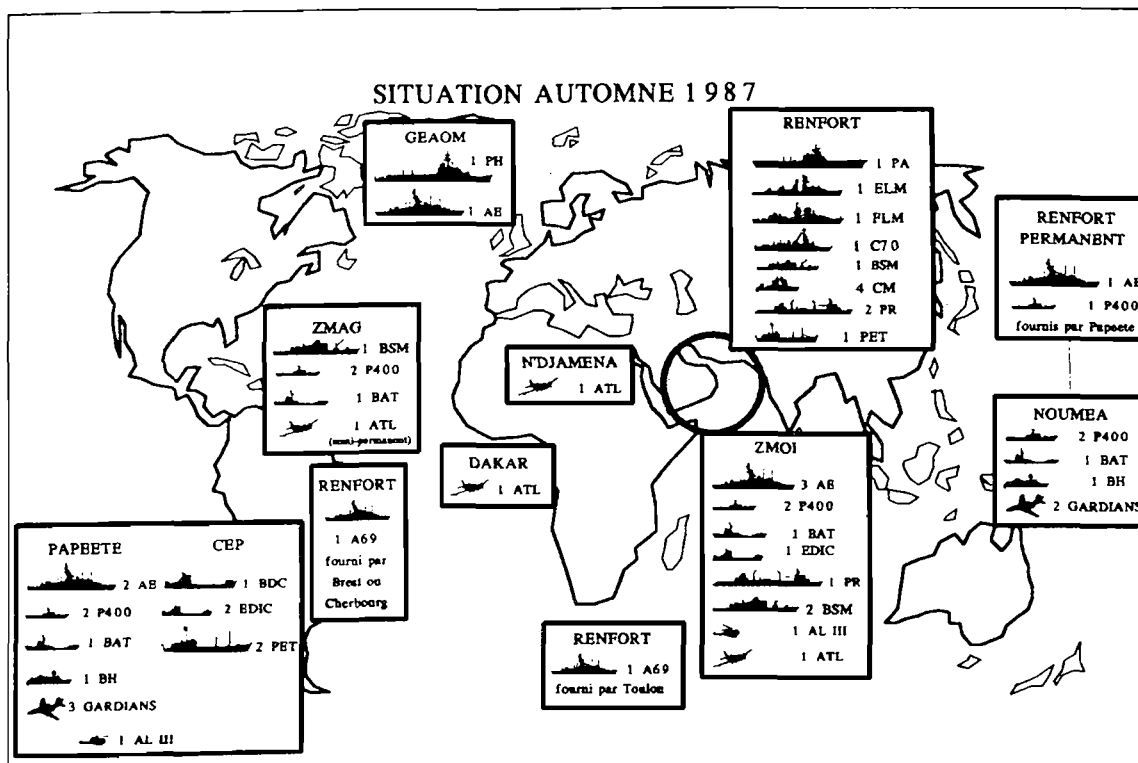
6. DEPLOIEMENT DES FORCES NAVALES EN METROPOLE.



Légende

- PA : Porte-avions
- ELM : Escorteur lance-missiles
- CLM : Croiseur lance-missiles
- FLM : Frégate lance-missiles
- DC : Dragueur Côtier
- C.70 : Corvette anti-sous-marine
- F.67 : Frégate anti-sous-marine
- PR : Pétrolier ravitailleur
- DO : Dragueur océanique
- GPD : Groupe de plongeurs démineurs
- TCD : Transport de chalands de débarquement
- SNA : Sous-marin nucléaire d'attaque
- SM : Sous-marin d'attaque diesel
- BSL : Bâtiment de soutien logistique
- BSS : Bâtiment de soutien santé
- CMT : Chasseur de mines type "tripartite"; CM : Chasseur de mines
- EDIC : Engin de débarquement d'infanterie et de chars
- BH : Bâtiment hydrographique ou océanographique
- EE.ASM: Escorteur d'Escadre anti-sous-marin
- A.69 : Aviso
- C.65 : Corvette
- PAT : Patrouilleur

7. DEPLOIEMENT DES FORCES NAVALES OUTRE-MER.



Déploiement aérien

5 *Gardian* dans le Pacifique
Atlantic (Atl) à Dakar, N'Djamena, Djibouti et Fort de France.

Légende

PH	: Porte-hélicoptères
P400	: Patrouilleur de 400 tonnes
BSM	: Bâtiment de soutien mobile
BH	: Bâtiment hydrographique
ELM	: Escorteur lance-missiles
PET	: Pétrolier transporteur
BAT	: Bâtiment de transport léger
FLM	: Frégate lance-missiles
BDC	: Bâtiment de débarquement de chars
EDIC	: Engin de débarquement d'infanterie et de chars
C70	: Corvette anti-sous-marine
GEAOM	: Groupe école d'application des officiers de marine
ZMOI	: Zone maritime de l'Océan Indien
ZMAG	: Zone Maritime Antilles Guyane
CEP	: Centre d'expérimentations du Pacifique
Al III	: Alouette III
PA	: Porte-avions
A69	: Aviso
CM	: Chasseur de mines
AE	: Aviso escorteur
PR	: Pétrolier ravitailleur

II. SITUATION DES MOYENS MARITIMES.

1. COMPOSITION DE LA FLOTTE FRANCAISE SOUS PAVILLON. (au 1/1/1988; nbre de navires de 100 tjb et plus)

Source:

<i>Catégorie</i>	<i>Nombre</i>	<i>tjb</i>
Navires à passagers	24	163.147
Pétroliers long courriers	21	2.071.864
Pétroliers caboteurs	34	234.707
transporteurs de gaz	7	227.296
transporteurs de vrac sec	23	644.794
Porte-conteneurs	31	745.221
Transporteurs de prod. ch.	5	19.904
Polythermes	7	25.631
Cargos rouliers	34	190.816
Autres cargos	52	170.106
Total navires de commerce	239	4.497.485

2. EVOLUTION DES FLOTTES DE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

(y compris navires contrôlés hors pavillon national)

Source: Lloyd's Register

Pays	1977	1987
République Féd. d'All.	1 549	1 099
Belgique	90	112
Danemark	884	588
Espagne	762	609
France	529	315
Grande-Bretagne	2 020	916
Grèce	3 075	1 679
Irlande	47	64
Italie	1 143	943
Pays Bas	688	620
Portugal	132	77
Total C.E.E.	10 919	7 022
Total Monde	37 993	38 826

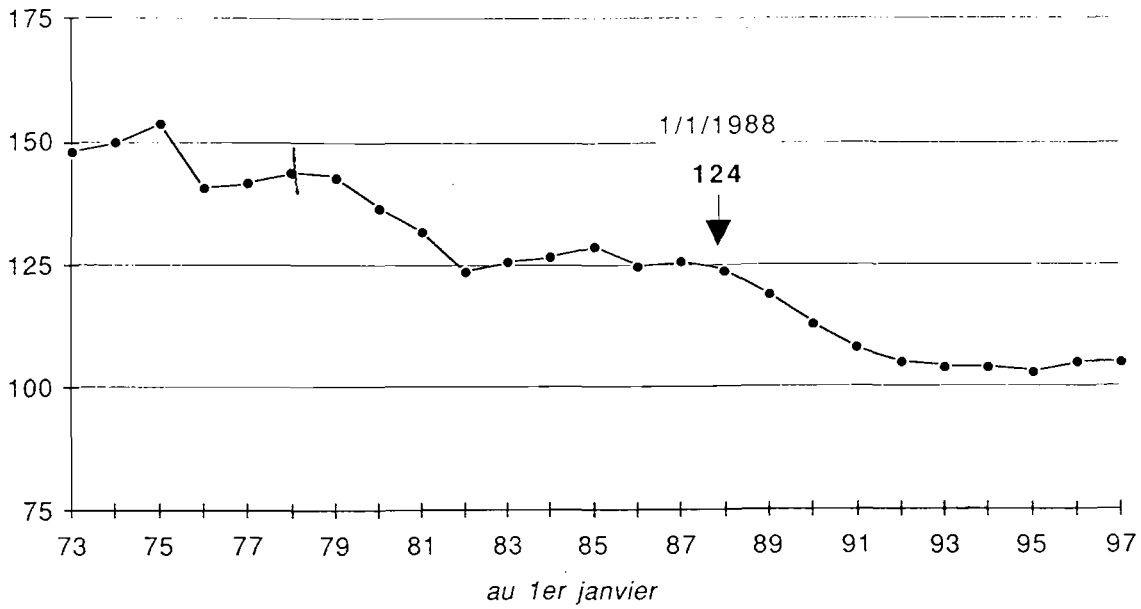
3. CLASSEMENT DES PRINCIPALES FLOTTES MONDIALES
(navires de 300 tjb et plus au 30 juin 1987)

Source: Institut d'Economie des Transports Maritimes

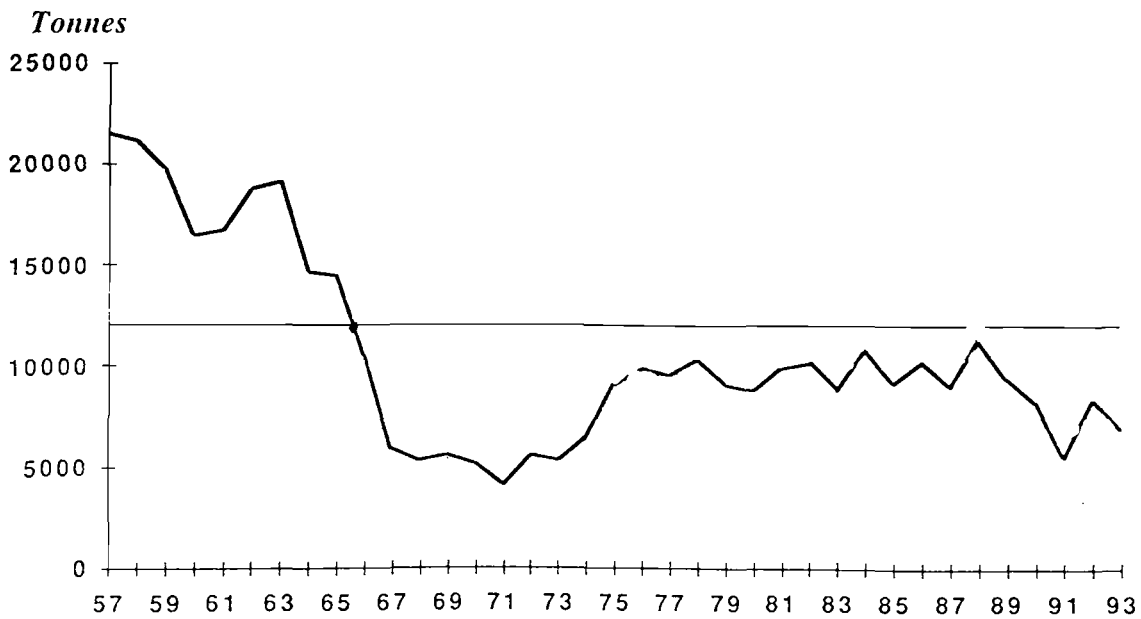
<i>Pays</i>	<i>Nombre</i>	<i>1000 tjb.</i>
1. Libéria	1 513	51.395
2. Panama	3 923	41.755
3. Japon	4 011	33.611
4. Grèce	1 574	23.462
5. U.R.S.S.	2 691	18.553
6. Etats-Unis	825	16.836
7. Chypre	1 306	15.317
8. Chine (Rép. Pop.)	1 378	11.811
9. Bahamas	357	8.875
10. Philippines	816	8.456
11. Grande-Bretagne	700	7.978
12. Hong-Kong	285	7.524
13. Italie	875	7.469
14. Singapour	493	6.927
15. Corée du Sud	657	6.447
16. Inde	380	6.339
17. Brésil	408	6.152
18. Norvège	575	5.766
19. France	257	4.929
20. Espagne	540	4.324
21. Danemark	448	4.600
22. Taiwan	233	4.314
23. R.F.A.	916	3.969
24. Iran	171	3.861
25. Turquie	654	3.229
26. Pays-Bas	556	3.175

III. LES CONTRAINTES PESANT SUR LES MOYENS NAVALS.

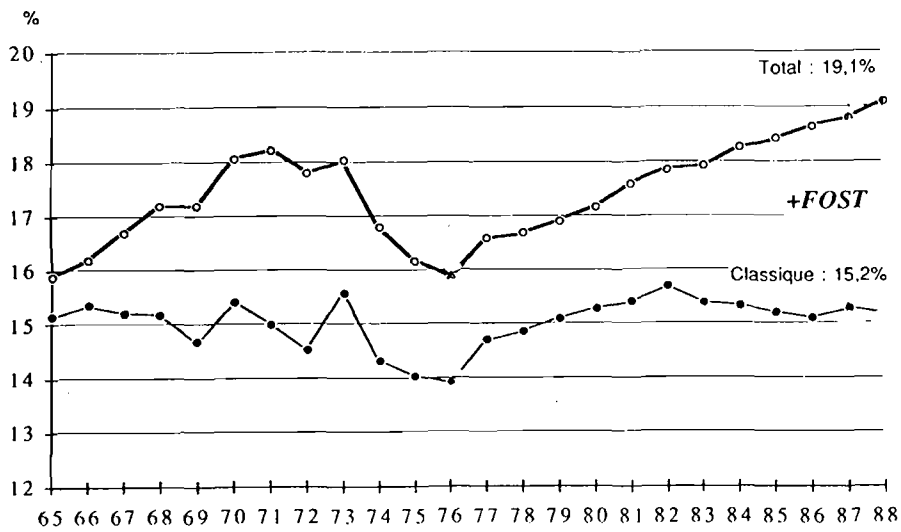
1. EVOLUTION DU NOMBRE DE BATIMENTS DE COMBAT ET DE SOUTIEN.



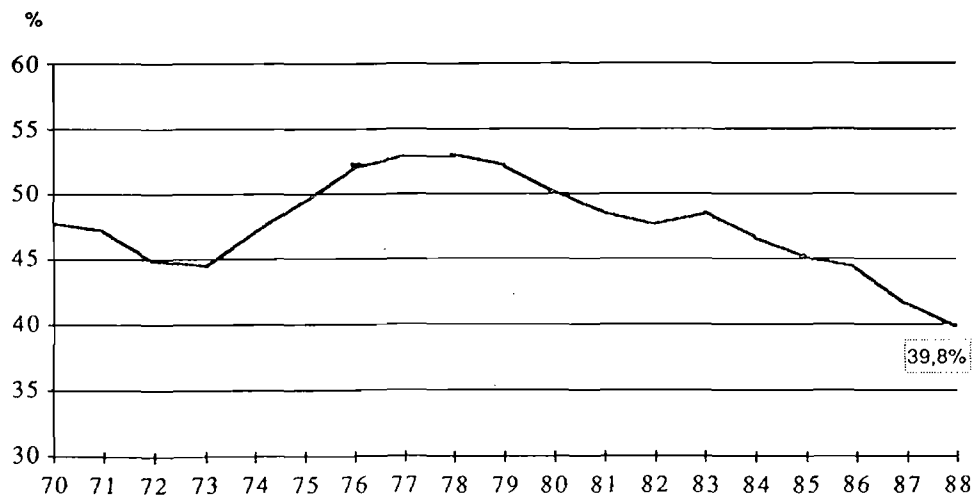
2. TONNAGES ANNUELS DE CONSTRUCTIONS NEUVES ADMISES AU SERVICE (HORS FOST)



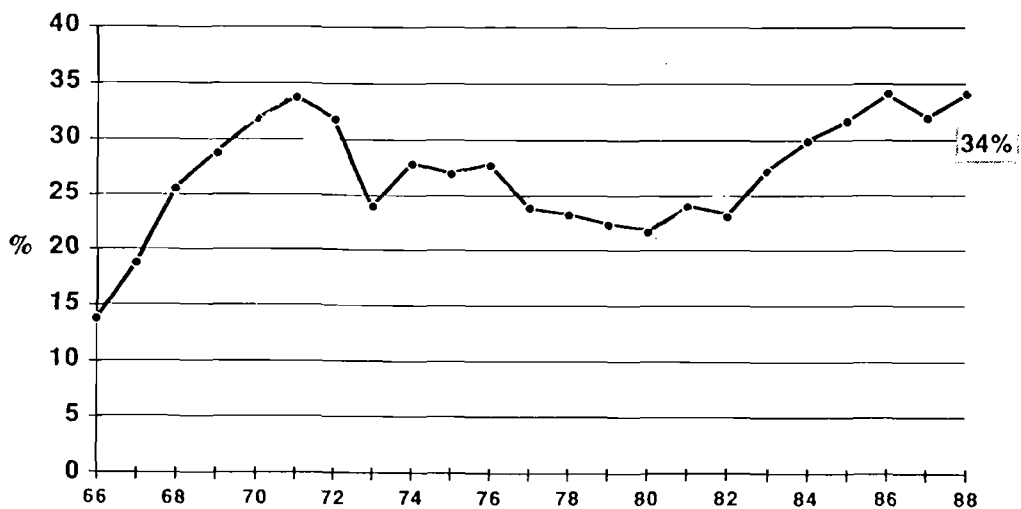
3. EVOLUTION DE LA PART DE LA MARINE (DONT LA PART FOST) DANS LA BUDGET DE LA DEFENSE.



4. EVOLUTION DU RAPPORT TITRE III/ TOTAL DU BUDGET MARINE



5. EVOLUTION DES CREDITS DESTINES A LA FOST AU SEIN DU TITRE V DE LA MARINE.



IV. DIVERS.

1. PAYS LIES A LA FRANCE PAR UN ACCORD DE DEFENSE OU DE COOPERATION.

* Accords de défense (8):

SENEGAL
COTE D'IVOIRE
TOGO
CAMEROUN
REPUBLIQUE CENTRAFICAINE
GABON
COMMORES
DJIBOUTI

* Accords de coopération (20):

MAROC
ALGERIE
TUNISIE
LIBYE
TCHAD
NIGER
MALI
MAURITANIE
BURKINA FASSO
BENIN
CONGO
ZAIRE
RWANDA
BURUNDI
SEYCHELLES
MADAGASCAR
MAURICE
MALAWI
GUINEE
GUINEE EQUATORIALE

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

I. PERSONNALITES RELEVANT DU MINISTERE DE LA DEFENSE.

M. BARRET, conseiller spécial auprès du ministre de la défense;
Amiral BEAUSSANT, inspecteur général de la marine;
Capitaine de vaisseau BONNET d'OLEON, chef du bureau "Plans-études générales", état-major de la marine;
M. CHEVALLIER, délégué général pour l'armement;
M. CHIBAEFF, administrateur civil, D.C.N., Programmes internationaux;
M. CONZE, ingénieur général de l'armement, délégué aux études générales, ministère de la défense;
Vice-amiral d'escadre DENIS, Major général de la marine;
Contre-amiral DEBRAY, commandant les porte-avions et l'aviation embarquée;
Capitaine de vaisseau DUPONT-NIVET, chef du bureau "Etudes et plans opérationnels", état-major de la marine;
Vice-amiral d'escadre DUTHOIT, préfet maritime de Toulon, commandant en chef pour la Méditerranée;
M. FALLAS, ingénieur de l'armement, directeur de cabinet du directeur des constructions navales;
Vice-amiral d'escadre GAGLIARDI, président de la mission interministérielle de la mer, ancien commandant en chef pour la Méditerranée;
Capitaine de vaisseau GIRARD, chargé du bureau "Activités-entraînement", état-major de la marine;
Capitaine de vaisseau HUET, chef du bureau "Etudes générales", direction du personnel militaire de la marine, état-major de la marine;
Capitaine de frégate JOSSELIN, chef du bureau "Plans-études à long terme", état-major de la marine;
M. LAUGA, administrateur civil, direction des études générales, ministère de la défense;
Amiral LEENHARDT, président de la société nationale de sauvetage en mer, ancien chef d'état-major de la marine;
Vice-amiral d'escadre LEFEBVRE, préfet maritime de Brest, commandant en chef pour l'Atlantique;
Amiral LOUZEAU, chef d'état-major de la marine;
Capitaine de vaisseau MALLARD, adjoint "Mer" au bureau des études générales de l'état-major des armées;
M. MAILLAUDON, administrateur civil, D.G.A., délégation aux relations internationales;
Colonel de METZ, chef du bureau des études générales de l'état-major des armées;
M. PIVET, ingénieur général de l'armement, délégation aux relations internationales, D.G.A.;
Colonel PRASIL, adjoint "Air" au bureau des études générales de l'état-major des armées;
Capitaine de vaisseau ROBAGLIA, conseiller technique du secrétaire d'Etat à la mer;

M. ROGER, ingénieur général de l'armement, D.G.A.;
M. ROMATET, chef du bureau "programmation et financement" à la direction des services financiers, ministère de la défense;
Général THIERRY, chef de la mission militaire française auprès de l'OTAN;
Contre-amiral TURCAT, commandant l'escadre de l'Atlantique;
M. VANDIER, commissaire principal de la marine, chef du bureau "affaires civiles de la mer", état-major de la marine.

II. PERSONNALITES RELEVANT DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES.

M. d'ABOVILLE, directeur adjoint des affaires politiques, quai d'Orsay;
M. de BRUCHARD, conseiller des affaires étrangères, direction des études générales, ministère de la défense;
M. DEBOUZY, secrétaire des affaires étrangères, direction des affaires politiques, quai d'Orsay;
M. GOUYETTE, Direction des affaires politiques; ministère des relations extérieures;
M. LAMENTINI, Direction des Affaires politiques; ministère des relations extérieures;
M. PONTON d'AMECOURT, conseiller des affaires étrangères, conseiller diplomatique du ministre de la défense jusqu'en 1988;
M. ROBIN, Ambassadeur de France, représentant de la France auprès du Conseil de l'Atlantique Nord;
M. SIBIUDE, conseiller des affaires étrangères, direction d'Afrique du nord et Moyen-orient, quai d'Orsay;

III. PERSONNALITES DU MONDE MARITIME.

M. CHAPALAIN, Comité central des armateurs français;
M. COUESPEL du MESNIL, haut fonctionnaire de défense au secrétariat d'Etat à la mer;
M. LEONARD, Président du conseil supérieur de la marine marchande;
M. MIROBENT, chargé de mission auprès du haut fonctionnaire de défense au Secrétariat d'Etat à la mer;
M. TOURRET, administrateur en chef des affaires maritimes, secrétaire général du conseil supérieur de la marine marchande;
M. VIELLARD-BARON, chambre syndicale des constructeurs de navires;
M. ZELLER, Comité central des armateurs français.

IV. PERSONNALITES QUALIFIEES.

M. ADLER, soviétologue;
Contre-Amiral BRUNET, conseiller de la direction, Thomson-CSF;
M. BOURGES, ancien ministre de la défense;
M. BURGELLIN, Greffier adjoint pour les affaires politiques, Secrétaire de la commission des affaires générales de l'UEO;
M. CAMERON, Conseiller chargé des questions de défense à l'UEO;
M. COUTAU-BEGARIE, historien;

Mme. GARAUD, Présidente de l'Institut international de géopolitique;
M. de GAU, Secrétaire de la commission scientifique technique et aérospatiale
de l'UEO;
M. GERGORIN, directeur du département stratégie du groupe Matra;
M. HEISBOURG, directeur de l'Institut d'Etudes Stratégique de Londres;
M. HERNU, ancien ministre de la défense;
M. ISNARD, journaliste au journal "Le Monde";
M. LACOSTE, géographe.
M. de MONTBRIAL, directeur de l'Institut Français des Relations
Internationales;
M. MUZITELLI, conseiller des affaires étrangères, conseiller diplomatique du
Président de la République;
M. PAOLINI, chargé de mission à l'Institut Français des Relations
Internationales;
M. QUILES, ancien ministre de la défense;
Mme. REMOND-GOUILLOU, professeur de droit maritime à l'université de
Strasbourg;
M. SOPELSA, président de l'Université de Paris I.

V. PERSONNALITES ETRANGERES

Capitaine de vaisseau BOOTH, attaché naval à l'ambassade de Grande-
Bretagne à Paris.
Capitaine de vaisseau HYLAND, attaché naval à l'ambassade des Etats-Unis à
Paris.
Capitaine de frégate NILEWSKI, attaché naval adjoint à l'ambassade de RFA à
Paris.

VISITES EFFECTUEES

TOULON : Préfecture maritime de la III ème Région Maritime; Porte-avions
"FOCH"; rencontre avec l'état-major du préfet maritime.

BREST : Préfecture maritime de la II ème Région Maritime; Ile Longue; SNLE
"Le Redoutable"; rencontre avec le préfet maritime, le commandement de la base
opérationnelle de la FOST (BOFOST) et leurs états-majors.

BRUXELLES : entretien à la mission militaire française auprès de l'OTAN et à
la délegation française auprès de l'OTAN.

CHAPITRE 13

LES STRATÉGIES NAVALES DES GRANDES PUISSANCES

sous la direction de Hervé COUTAU-BEGARIE

Conseiller de Tribunal Administratif

Historien maritime

et de Alexandre ADLER

Soviétologue

Par MM. BODSON Nicolas
BOYER Frédéric
BUTTIN-KRISTOFFERSEN Thierry
CHARLOT Claude
de RICOLFIS François
GAITAN VILLEGAS Jorge
GROVEN Eric
GUEROULT Antoine
LIEB Jean-Pierre
STEINFELD Andrew
WOLF Marc
WU Zexian

SEMINAIRE N° 13 : LES STRATEGIES NAVALES DES GRANDES PUISSANCES.

introduction

I. STRATEGIE NUCLEAIRE, STRATEGIES NAVALES.

I-A. Le fait nucléaire a infléchi les stratégies navales.

1. Les SNLE, instrument de la dissuasion.

- 1.1. Les SNLE constituent l'instrument le plus sûr de la dissuasion.*
- 1.2. L'indépendance opérationnelle des SNLE.*

2. Les armes nucléaires tactiques sur mer.

3. Les stratégies navales dans le cadre conventionnel.

- 3.1. La stratégie soviétique vise aujourd'hui à décourager toute escalade conventionnelle.*
- 3.2. La stratégie navale américaine s'inscrit également dans un cadre conventionnel*

II-B. Des stratégies directes conventionnelles asymétriques.

1. le fait nucléaire n'a pas effacé les données de base de la stratégie maritime.

- 1.1. Des contraintes géopolitiques fondamentales.*
- 1.2. Les contraintes historiques et psychologiques.*
- 1.3. L'apparition de contraintes juridiques nouvelles.*

2. La nature de ces contraintes entraîne des stratégies maritimes différenciées.

- 2.1. Les Etats-Unis et l'objectif obligé de la maîtrise des mers.*
- 2.2. La stratégie soviétique : la défensive au service de l'offensive.*

II-C. Des stratégies indirectes caractéristiques de deux puissances mondiales.

1. La présence.

- 1.1. Des objectifs similaires.*
- 1.2. Les mises en oeuvre souvent semblables.*

2. La gestion des crises.

- 2.1. Une mission importante.*
- 2.2. Des objectifs souvent antagonistes.*
- 2.3. Un bilan inégal.*

II. LA MISE EN OEUVRE DES STRATEGIES : LES MOYENS D'UN DEPLOIEMENT MONDIAL.

II-A. Le rapport des forces : la persistance de la supériorité américaine.

1. Deux flottes adaptées à des stratégies dissemblables.

- 1.1. Flotte américaine de projection de puissance.*
- 1.2. La flotte soviétique, arme d'interdiction.*

2. L'inégalité des valeurs opérationnelles.

- 2.1. Les matériels.*

2.2. *Les hommes : les difficultés de la VMF.*

3. L'avenir indécis du rapport des forces.

3.1. *La flotte à 600 navires en question.*

3.2. *La flotte soviétique à l'heure de la Perestroïka.*

II-B. Les déploiements sur les théâtres reflètent les ambitions des deux grands.

1. L'Atlantique Nord et l'Arctique.

1.1. *La dyssymétrie du déploiement des SNLE.*

1.2. *Deux types de diplomatie navale.*

1.3. *Protection du bastion contre offensive américaine.*

2. La Méditerranée.

2.1. *La domination de la présence américaine.*

2.2. *Une diplomatie navale active.*

2.3. *Maîtrise américaine contre interdiction soviétique.*

3. Le Pacifique.

3.1. *L'USN, garante de la "Pax Americana".*

3.2. *LA VMF, signe tangible de la montée en puissance soviétique.*

3.3. *Le face-à-face.*

4. L'Océan Indien.

4.1. *L'asymétrie des enjeux stratégiques.*

4.2. *Le récent développement des stratégies indirectes.*

4.3. *La stratégie directe : la supériorité navale américaine contre la proximité terrestre soviétique.*

III. PERSPECTIVES : DU DESARMEMENT A L'EUROPE NAVALE.

III-A. Les implications navales du désarmement.

1. Les accords acquis ou en cours de négociation tendent à renforcer le poids des marines.

1.1. *Les incidences navales des accords SALT.*

1.2. *La militarisation de l'espace.*

1.3. *Les accords de Washington accroissent le rôle des marines.*

1.4. *La réussite des négociations START pourrait augmenter la part des SNLE dans la dissuasion.*

2. Un désarmement naval étendu paraît peu probable.

2.1. *De considérables obstacles entravent le désarmement naval.*

2.2. *L'intégration des forces navales dans la négociation sur le désarmement.*

III-B. La coopération européenne et le rôle de la France.

1. L'Europe entre les deux grands

1.1. *L'Europe occidentale, enjeu des stratégies des deux grands.*

1.2. *L'impact de la Maritime Strategy.*

2. La coopération industrielle.

2.1. Des avantages d'autant plus marqués qu'ils s'accompagnent d'une forte spécialisation.

2.2. Un bilan assez décevant

2.3. Les possibilités de coopération.

3. La coopération opérationnelle.

3.1. L'OTAN ou la spécialisation.

3.2. Une coopération purement européenne.

Conclusion.

annexes

Les océans couvrent 71 % de la surface du globe et constituent le support privilégié des échanges mondiaux. A mesure que progressait le commerce international, le rôle des communications maritimes s'est accru, d'autant que les transports aériens ne leur sont que très faiblement substituables.

A cette composante économique s'ajoute une dimension stratégique : en cas de crise ou de conflit, l'ampleur des moyens déployés sur mer serait sans commune mesure avec ce que l'on a connu dans le passé. Depuis la dernière guerre mondiale, les Etats-Unis ont perdu ou fermé près de cinq cents installations militaires à l'étranger et ce déclin des bases contribue à renforcer l'importance de l'instrument naval ; aujourd'hui par exemple, alors que se poursuit la guerre du Golfe, les pays arabes modérés refusent aux Etats-Unis une présence aérienne permanente basée sur leur sol. La présence américaine repose donc presque exclusivement sur l'US Navy (USN). La flexibilité qui caractérise l'arme navale, c'est-à-dire sa souplesse d'emploi et son adaptabilité, explique que l'USN soit intervenue dans 80 % des quelque 250 conflits ayant impliqué les Etats-Unis depuis 1945.

*

Deux éléments rendent crucial l'affrontement soviéto-américain sur mer.

En premier lieu les Etats-Unis se trouvent dans une position quasi-insulaire et se sont en conséquence progressivement dotés, depuis le Navy Act en 1916, de la première marine du monde. Séparés de leurs alliés européens et asiatiques par deux océans, et très dépendants de leurs approvisionnements maritimes, les Etats-Unis doivent s'assurer la maîtrise des mers et particulièrement le contrôle des voies de communications. De plus, face à la supériorité conventionnelle des forces du Pacte de Varsovie sur le théâtre européen, les pays de l'OTAN ne peuvent espérer l'emporter que si l'USN est en mesure d'assurer le passage des convois de renforcement du front central. La supériorité de l'USN sur la flotte soviétique (VMF) ne garantit nullement le succès de l'OTAN mais elle le rend possible, alors que la réussite des opérations d'interdiction de la VMF assurerait à plus ou moins long terme la victoire des forces terrestres du Pacte de Varsovie. En effet, l'URSS occupe une position géostratégique très favorable en Europe, que la supériorité de l'USN a pour objectif de compenser.

L'autre élément décisif de l'affrontement naval soviéto-américain tient à l'irruption du "perturbateur soviétique" depuis un quart de siècle. Autrefois confinée à une mission de défense des abords maritimes, la VMF est aujourd'hui une marine océanique de plus en plus capable de se déployer sur la totalité des mers du globe. Sous l'impulsion de l'Amiral Gortchkov, la marine soviétique a connu depuis 1962 une expansion considérable qui a doté l'URSS d'un instrument lui permettant d'asseoir son rôle de puissance mondiale et de participer à la projection de sa puissance militaire en Angola, en Ethiopie ou au Vietnam.

Durant la même période, l'USN a connu un déclin relatif dû au désarmement de la plupart de ses unités datant de la seconde guerre mondiale. De 1960 à 1980, l'USN passait de plus de 1 000 unités à environ 460, et les projections envisagées alors laissaient prévoir la fin de la suprématie navale américaine. En l'espace de vingt ans a donc eu lieu une profonde modification du rapport des forces entre les deux flottes.

*

Depuis le début des années 80, on assiste à un nouveau renversement de

tendance, moins bien perçu que le précédent.

Première bénéficiaire de l'effort de réarmement entrepris depuis 1981, l'USN a vu son importance et sa valeur opérationnelle largement accrues. L'administration du Président Reagan s'est fixée comme objectif la constitution d'une marine de 600 navires, dont l'ossature est formée par 15 porte-avions. Elle dispose ainsi d'une capacité de projection de puissance capable de faire peser une menace effective sur l'ensemble des débouchés maritimes de l'URSS. La VMF se voit désormais contrainte à un combat défensif, ce qui constitue l'objectif affiché de la nouvelle stratégie navale américaine (Maritime Strategy) depuis 1982.

Depuis 1983, la marine soviétique a réduit substantiellement l'importance et la fréquence de ses exercices en haute mer, concentrant ses activités sur des missions plus opérationnelles, voire proches des conditions de combat, ainsi que l'attestent les intrusions de ses sous-marins en Suède, en Norvège ou au Japon. Cette réorientation s'effectue au détriment d'opérations de soutien lointaines dont le prix s'est révélé élevé et les résultats souvent décevants. On constate parallèlement un ralentissement des mises en service de nouveaux bâtiments, phénomène auquel il est cependant difficile de donner une explication.

En cas de conflit, l'affrontement entre les marines soviétique et américaine mettrait en évidence certaines caractéristiques du milieu marin qui marquent l'originalité de la guerre sur mer. L'immensité du théâtre d'opérations en fait une guerre à très longue distance où jouent la flexibilité et la permanence de l'arme navale. A cela s'ajoute le fait que le plus faible ne peut s'appuyer sur la configuration du terrain pour assurer le maintien d'une position défensive. Pour ces raisons, la guerre sur mer est plus que toute autre celle où s'impose l'importance des moyens disponibles, la valeur du matériel et la qualification des personnels. Les deux flottes se trouvent au regard de ces exigences dans des situations très différentes. Ces contraintes restent valables aujourd'hui, l'apparition du fait nucléaire n'ayant pas supprimé la possibilité d'une guerre sur mer.

*

L'existence du fait nucléaire rend très peu probable la perspective d'une montée aux extrêmes entre les Etats-Unis et l'URSS. De ce fait, le cadre dans lequel se définissent les stratégies navales demeure conventionnel. De plus, le fait nucléaire a eu pour effet de donner une ampleur accrue aux stratégies indirectes où l'arme navale joue un rôle essentiel pour les Etats-Unis et d'importance croissante pour l'URSS.(I).

Dans cette perspective, l'examen du rapport des forces permet d'apprécier des disparités notables entre les deux marines, qui se répercute sur le déploiement des moyens navals dans les différentes régions du monde.(II).

Enfin, la phase actuelle des négociations Est-Ouest sur le désarmement a des conséquences majeures sur les stratégies navales et sur les choix qui s'imposent pour l'Europe et pour la France.(III).

I. STRATEGIE NUCLEAIRE, STRATEGIES NAVALES.

Depuis 1945, le "fait nucléaire" a bouleversé les conceptions stratégiques. En faisant planer la menace d'une destruction mutuelle des puissances en guerre, il a jusqu'à présent empêché tout agresseur de déclencher un conflit majeur contre un adversaire doté d'une capacité de riposte analogue à celle de l'attaque. Dans ce contexte nouveau, les pays d'Europe membres de l'OTAN ont pu se prévaloir de la garantie nucléaire des Etats-Unis ainsi que des capacités propres de la France et de la Grande-Bretagne pour dissuader l'Union Soviétique de toute volonté de mainmise sur leur sol, et compenser ainsi l'importante supériorité conventionnelle des forces du Pacte de Varsovie. Le fait nucléaire et la dissuasion ont donc largement modifié les conditions de l'équilibre géopolitique mondial. Cependant, le cadre des stratégies conventionnelles reste largement intact.

I-A. Le fait nucléaire a infléchi les stratégies navales.

Le concept de la dissuasion comprend trois niveaux différents, stratégique, tactique et conventionnel qui apparaissent également dans les stratégies navales : à l'échelon supérieur les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) constituent le vecteur privilégié de l'arme atomique. A un stade intermédiaire se placent les moyens nucléaires tactiques qui modifient profondément les données de l'engagement naval. Enfin, sous le seuil nucléaire, la dissuasion a conduit à repenser les stratégies navales dans le cadre d'une guerre conventionnelle.

1. Les SNLE, instrument de la dissuasion.

1.1. Les SNLE constituent l'élément le plus sûr de la dissuasion.

Virtuellement indétectables dès qu'ils ont gagné leur zone de patrouille, les SNLE jouissent d'une probabilité de survie extrêmement élevée quel que soit le déroulement d'un conflit. Ils assurent ainsi en toute hypothèse la capacité de riposte de seconde frappe de celui qui aurait subi une attaque nucléaire visant la destruction de son arsenal stratégique basé à terre. Les SNLE dissuadent ainsi une première frappe et constituent donc la composante la plus sûre de la triade nucléaire stratégique (missiles intercontinentaux ICBM, sous-marins, bombardiers stratégiques) des Etats-Unis et de l'URSS, celle dont la perte modifierait radicalement le rapport des forces.

La valeur opérationnelle de cette capacité de seconde frappe s'est d'ailleurs accrue récemment sous l'influence de plusieurs facteurs : le nombre d'ogives embarquées a augmenté, ne laissant subsister aucun doute sur l'ampleur des destructions possibles. Par ailleurs, la superficie de la zone de lancement utile croissant avec le carré de la portée des missiles, l'allongement de cette portée a considérablement augmenté l'espace dans lequel peuvent opérer les SNLE, et d'autant leur indétectabilité.

Les flottes sous-marines américaine et soviétique ont profité de façon différente de la plus grande distance de tir des missiles : aujourd'hui, grâce aux missiles Trident I, un tiers de la superficie maritime mondiale est utilisable par les SNLE américains (50 % avec les futurs Trident II), alors que ceux de la VMF peuvent rester dans les zones limitrophes de l'URSS, plutôt que de devoir comme dans les années 60 patrouiller au large de côtes américaines en ayant à franchir des détroits étroitement surveillés. De plus, l'utilisation de la propulsion nucléaire, qui permet des patrouilles plus longues et surtout l'absence de contact avec la surface a augmenté la souplesse d'emploi des SNLE et leur sécurité.

Aussi les SNLE sont-ils massivement utilisés par l'URSS et les Etats-Unis : ces derniers ont choisi de faire reposer leur dissuasion sur la composante océanique et disposent de 36 SNLE emportant 640 missiles MIRVés et 5632 ogives soit près de la moitié (47 %) de leur force de frappe. L'URSS, qui a choisi de développer prioritairement une capacité offensive de première frappe, continue de placer l'essentiel de sa force de dissuasion sur des missiles terrestres, mais en accroît la composante embarquée. Ses 60 SNLE, avec 944 missiles, n'emportent cependant que 2832 ogives, soit 26 % de son arsenal stratégique.

Instrument privilégié de la deuxième frappe, les SNLE embarquent des missiles ayant pour cible les cités de l'adversaire. Néanmoins, leur précision croissante, grâce à des dispositifs de recalage en vol, serait susceptible d'en faire à moyenne échéance des armes antiformes capables dans une certaine mesure d'atteindre des objectifs fixes ; une telle perspective, en vue avec les Trident II, bouleverserait les stratégies nucléaires et l'importance des SNLE.

1.2. L'indépendance opérationnelle des SNLE.

Les SNLE sont organiquement rattachés aux marines, mais en constituent des entités indépendantes du point de vue opérationnel. Il est à noter que le déclenchement du feu nucléaire sur les SNLE soviétiques est contrôlé à distance par l'autorité politique au moyen de codes secrets, dispositif qui n'existe pas à bord des SNLE américains pour lesquels un ordre transmis par radio est suffisant. Cette indépendance s'explique par la mission très spécifique qu'assument les SNLE, et qui réclame une totale liberté de manoeuvre. Le poids des marines dans le système militaire des deux Etats a d'ailleurs progressé à raison de l'importance stratégique des SNLE et contribué à l'indépendance d'action des sous-marins. Enfin, la primauté des SNLE au sein de la VMF tient aussi à une raison historique : les ogives soviétiques embarquées furent les premières capables d'atteindre le territoire américain.

Les SNLE sont ainsi des bâtiments à part dans les marines. Leur survie et leur utilité dépendent de leur discrétion et du maintien d'une liaison permanente avec l'autorité politique suprême (Président des Etats-Unis ou Secrétaire Général du PCUS, demain Président de l'URSS), leur zone de patrouille et leur parcours restent inconnus des autres bâtiments de leur propre flotte, vis-à-vis de laquelle ils cherchent à rester aussi discrets que possible. Ils ne sont en aucune manière l'un des instruments d'une stratégie navale classique, et ne participent à aucune autre mission que la dissuasion.

Cependant, les SNLE mobilisent des moyens pour protéger leur sortie des ports, afin de ne pas être pistés dès le début de leur patrouille. Leur protection en temps de paix emploie ainsi une fraction de la flotte de surface de lutte anti-sous-marine (ASM), des sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) et de l'aviation de patrouille maritime. En cas de conflit, la défense des SNLE constituerait un objectif de tout premier ordre de la stratégie navale. En annonçant publiquement leur ambition de détruire la flotte de SNLE soviétiques (les Soviétiques ont procédé de même, mais leur menace n'est pas crédible, par manque de moyens de détection), les Américains contraignent la VMF à la défensive. De la crédibilité de cette menace dépend le nombre de SNA soviétiques qui pourront s'orienter vers d'autres missions telles que la rupture des lignes de communication.

2. Les armes nucléaires tactiques sur mer.

Dans l'hypothèse où la dissuasion échouerait sans que les arsenaux stratégiques

centraux soient mis en oeuvre, il est possible que des armes nucléaires tactiques soient utilisées sur mer. Une telle hypothèse a plusieurs conséquences sur la capacité opérationnelle des flottes.

Du fait de la puissance de ces armes, une attaque relativement imprécise suffit à endommager gravement un navire : une mine ou une torpille nucléaire explosant à 400 mètres d'un sous-marin le détruit. Un missile air-mer ou mer-mer à tête nucléaire peut mettre hors de combat un porte-avions jusqu'à un mille. Dans ces conditions, l'usage de ces armes pourrait constituer un avantage tactique pour la flotte qui en prendrait l'initiative. Mais, comme sur terre, les conditions d'emploi de l'arsenal nucléaire tactique demeurent très rigides et les capacités de riposte de la victime resteraient sans doute importantes.

En outre, les armes nucléaires tactiques posent un problème politique puisque certains pays alliés des Etats-Unis se refusent à accueillir des bâtiments porteurs de charges nucléaires, à l'instar de la Nouvelle-Zélande depuis 1985. Cette attitude pourrait être suivie également par le Danemark, voire la Grèce.

3. Les stratégies navales dans le cadre conventionnel.

Si le fait nucléaire a remodelé les stratégies des deux plus grandes puissances, les conséquences de son emploi et le risque d'escalade sous-jacent tendent à rendre peu probable l'usage des armes atomiques stratégiques ou même tactiques. En conséquence, les Américains et les Soviétiques continuent plus que jamais à envisager l'hypothèse d'une guerre conventionnelle sur mer.

3.1. La stratégie soviétique vise aujourd'hui à décourager toute escalade nucléaire.

L'URSS a, au cours des décennies 70 et 80, renforcé considérablement l'ensemble des composantes de son arsenal nucléaire et jouit d'une parité globale vis-à-vis des Etats-Unis. Pleinement intégré à la stratégie soviétique, le nucléaire a d'abord été brandi comme une arme utilisable immédiatement en cas de conflit global, l'URSS s'étant engagée par la suite à ne pas en faire usage. Dans la redéfinition de la stratégie soviétique (doctrine Ogarkov), le nucléaire occupe une place nouvelle, car pour la première fois une valeur dissuasive, certes limitée, lui est reconnue. Il ne dissuade pas le conflit mais seulement le recours au nucléaire : les opérations militaires peuvent prendre une grande ampleur sous le seuil nucléaire dans le cadre d'une guerre conventionnelle peut-être prolongée, si possible non globale et dont le succès permettrait de jeter les bases d'une négociation politique en Europe dans des termes favorables à l'URSS.

Telle est la raison pour laquelle les Soviétiques ont déclaré ne pas vouloir recourir en premier à l'arme nucléaire. De mieux en mieux intégrée aux opérations aéroterrestres, la VMF, en dépit des avantages qu'elle pourrait en retirer, ne serait pas autorisée à employer des armes nucléaires afin de ne pas légitimer leur emploi en retour par l'OTAN en Centre Europe. Comme pour les autres armées soviétiques, elle opérerait selon la doctrine Ogarkov dans un cadre conventionnel, mais avec l'éventualité constante d'un recours au nucléaire auquel elle se doit d'être prête.

3.2. La stratégie navale américaine s'inscrit également dans un cadre conventionnel.

La doctrine de l'OTAN repose sur la possibilité d'emploi en premier du nucléaire, celui-ci visant en cas de besoin à compenser l'infériorité conventionnelle de

l'Alliance. Certes une telle perspective a perdu de sa crédibilité avec l'acceptation du "no first early use" ("pas d'emploi prématuré en premier") du général Rogers, ancien commandant en chef de l'OTAN en Europe, et l'accent porté de façon continue depuis une dizaine d'années sur le renforcement conventionnel de l'OTAN. Au vu du rapport Wohlstetter-Iklé, sur la "discriminate deterrence" (dissuasion différenciée), les Américains s'orientent vers un type de défense fondé sur l'utilisation conventionnelle des hautes technologies et de technologies "émergentes", sans pour autant écarter entièrement la possibilité d'une frappe en premier.

Par ailleurs, la riposte graduée suppose implicitement le franchissement de seuils et vise une maîtrise de l'escalade : l'USN constitue une arme essentielle tant que le conflit ne devient pas nucléaire, car sa supériorité sur la VMF s'impose en termes conventionnels. De ce fait, les capacités de la flotte américaine s'expriment le mieux dans le cadre d'un conflit limité ou global, mais sans recours aux armes nucléaires.

Ces facteurs expliquent que la stratégie maritime américaine se situe dans le cadre d'une guerre conventionnelle avec l'URSS, et dans un tel schéma les stratégies navales classiques conservent toute leur pertinence.

I-B. Des stratégies directes conventionnelles asymétriques.

Les stratégies maritimes des grandes puissances sont le reflet de leur situation géopolitique ainsi que de leurs objectifs stratégiques globaux et politiques. Dans l'hypothèse d'une confrontation directe non nucléaire entre les deux grands, le schéma traditionnel de puissance maritime contre puissance continentale demeure valable. Les conditions de la guerre moderne ont simplement modifié le déroulement de l'affrontement naval.

1. Le fait nucléaire n'a pas effacé les données de base de la stratégie navale.

1.1. Des contraintes géopolitiques fondamentales.

L'URSS est une puissance continentale dont la place géographique, analysée par Mackinder comme le "heartland" (la zone inaccessible aux attaques venues de la mer), a deux implications stratégiques majeures : la possibilité de repli en monde autarcique et la possibilité d'utiliser la terre comme instrument de protection ou de conquête.

En matière d'approvisionnements, l'URSS est indépendante de la mer sauf pour les phosphates et la bauxite et, depuis une vingtaine d'années, pour les céréales. Son évolution économique prévisible accentuera cette tendance à l'ouverture. La profondeur du territoire (3 300 kms par rapport à la mer contre 1 500 aux Etats-Unis) explique l'omniprésence de la terre dans la stratégie. Il n'existe en URSS que 6 villes importantes situées à moins de 850 kms de la mer, qui ne représentent que 2,2 millions d'habitants.

Les quatre façades maritimes de l'URSS sont peu exploitables : la Mer Noire, qui débouche dans une autre mer fermée, la Méditerranée, est bloquée par les détroits turcs, la Baltique par les détroits danois ; les deux autres façades (Arctique et Pacifique) sont en grande partie prises par les glaces ou isolées par la configuration géographique. En conséquence, l'Europe, péninsule ouverte sur l'Est, demeure le lieu naturel d'extension et d'influence pour l'Union Soviétique.

Les Etats-Unis sont une puissance maritime en situation insulaire, ce qui a deux conséquences :

- Ils sont dépendants de l'approvisionnement extérieur. L'énergie en est le meilleur exemple puisque la dépendance en ce domaine s'élève à 40 % aujourd'hui et devrait se situer en l'an 2000 à 55 %. La crise du Golfe et l'intervention américaine qu'elle a déclenchée sont révélatrices de tels facteurs : la région est vitale pour les Etats-Unis et pour leurs alliés, surtout si l'on considère l'évolution future des réserves mondiales d'hydrocarbures.

- Les Etats-Unis sont devenus une puissance globale qui a tissé un réseau mondial d'alliances (accords de défense avec 33 pays dont 31 ne sont joignables que par mer) qui fait de leur stratégie, dont le postulat est passé après 1945 de la "défense de l'hémisphère" à la "défense en avant" ("forward defence"), une stratégie fondée essentiellement sur la mer.

La dissymétrie géopolitique existant entre les deux puissances conduit inévitablement à des stratégies différentes, les Etats-Unis devant obtenir la maîtrise des mers ("sea control"), alors que l'URSS vise seulement l'interdiction des mers ("sea denial").

1.2. Des contraintes historiques et psychologiques.

Les Etats-Unis et l'URSS n'ont pas la même perception de la mer.

La marine russe date de Pierre le Grand mais elle est en partie marquée depuis la fin du XIX^{ème} par l'échec. L'histoire a montré que le danger venant de la mer n'était pas à exclure -guerre de Crimée en 1855 ou conflit avec le Japon en 1905- mais qu'il restait limité. En revanche, la seconde guerre mondiale a confirmé l'importance de l'offensive aéroterrestre et ses possibilités. Cet état d'esprit marque encore aujourd'hui l'armée soviétique : les militaires ne parlent jamais de stratégie navale ou maritime, mais d'"usage stratégique des forces navales", à l'exception de l'Amiral Gortchkov dont les théories sont cependant aujourd'hui battues en brèche.

La marine américaine n'est devenue une flotte de haute mer qu'à partir de 1889, mais elle s'est beaucoup développée pour occuper très rapidement une place fondamentale, à la fois réelle et symbolique, dans l'histoire américaine. Elle fut l'instrument quasi-exclusif de la diplomatie active de l'ère de Theodore Roosevelt. Pour les Américains, la seconde guerre mondiale a été largement navale, en particulier avec les opérations du Pacifique contre le Japon. L'USN est restée depuis lors une armée à part, avec son autonomie, ses traditions propres, un personnel fier d'y appartenir. La marine américaine reste profondément marquée par l'oeuvre du stratège Alfred Mahan et sa conception de la flotte comme instrument de puissance mondiale pour les Etats-Unis.

1.3. L'apparition de contraintes juridiques nouvelles.

Les Etats-Unis ont toujours été très attachés à la liberté des mers, principe qui n'a longtemps subi que des restrictions ponctuelles (Convention de 1857 sur les détroits danois ou Convention de Montreux sur les détroits turcs). Les Soviétiques s'y sont convertis récemment. Or, le développement d'un nouveau droit de la mer, avec la convention de Montego Bay adoptée en 1982 entraîne un risque de territorialisation de la haute mer.

Deux acquis de la convention de 1982 pourraient poser des problèmes stratégiques aux deux puissances :

- L'extension de la mer territoriale à 12 milles et la définition large retenue par la convention des détroits et des eaux archipélagiques entraîne une disparition de la haute mer dans certaines zones, comme en mer Egée.

- Surtout, la reconnaissance de la notion de zone économique exclusive (ZEE)

jusqu'à 200 milles des côtes pose des problèmes à terme. Représentant 32 % de la surface des océans, ces zones risquent d'être progressivement assimilées à la mer territoriale. Certains Etats pourraient alors imposer des limitations de passage dans leur zone économique ; de même des pays comme la Syrie, la Corée du Nord ou le Vietnam ont créé unilatéralement des zones de sécurité jusqu'à 24 ou 50 milles.

L'URSS et les Etats-Unis ont tous deux intérêt à maintenir la liberté des mers mais l'URSS n'hésite pas à fixer des règles particulières de navigation dans ses eaux territoriales. Les incidents de février 1988 en mer Noire ont bien montré les limites des convergences entre les deux puissances puisque des navires américains ont été heurtés par des navires soviétiques parce qu'ils naviguaient volontairement hors des couloirs imposés par l'URSS dans ses eaux territoriales.

2. La nature de ces contraintes entraîne des stratégies différenciées.

2.1. Les Etats-Unis et l'objectif obligé de la maîtrise des mers.

Pour une puissance maritime, la maîtrise des mers est une condition nécessaire dont le non-respect entraîne une menace de défaite immédiate. Les Etats-Unis ont eu, depuis la fin du XIX^{ème} siècle, une stratégie visant à faire respecter cette maîtrise qui implique le libre usage des mers et son refus à l'adversaire.

Actuellement, la stratégie maritime américaine est formalisée dans un document appelé "Maritime Strategy". Ce texte a été rédigé en 1982-1983 et une partie de son contenu a été rendue publique en 1985, ce qui est unique pour un document de ce genre. La Maritime Strategy s'inscrit dans la stratégie globale des Etats-Unis afin de préciser l'usage des forces navales en toutes circonstances. Le but de cette stratégie est de protéger les Etats-Unis et leurs alliés, préserver le pays dans son intégrité politique et économique, et soutenir les intérêts vitaux des Etats-Unis.

La stratégie globale des Etats-Unis repose sur trois piliers : la dissuasion, la défense de l'avant et la solidarité par des alliances. La stratégie maritime en est une des composantes essentielles. La Maritime Strategy se veut un outil cohérent et a posé trois niveaux d'action, englobant le temps de paix (missions de présence de la marine) et les périodes de crise.

Mais c'est le temps de guerre qui est le principal objet de la Maritime Strategy, la marine devant alors jouer un rôle de tout premier plan. Par ce document, les Etats-Unis entendent montrer aux Soviétiques que la flexibilité de l'arme navale leur permet de reprendre l'offensive et démontrer leur capacité dans une perspective d'"escalade horizontale" : celle-ci prévoit que les Etats-Unis se réservent la possibilité de répondre à une agression, par exemple en Europe, par une offensive sur un autre théâtre, comme le Pacifique. La marine a ainsi défini une stratégie résolument offensive qui se décompose en trois phases.

Tout d'abord, dans une phase de transition vers la guerre la marine tenterait d'empêcher le conflit et, en cas d'échec, de manoeuvrer afin de commencer la guerre dans une position favorable. Pour cela, l'USN utiliserait très tôt sa supériorité afin de ne pas laisser aux Soviétiques l'avantage d'un pré-positionnement et la possibilité de mener le combat à leurs conditions. Cela permettrait de compenser l'obstacle logistique créé par l'Atlantique : grâce à sa contiguïté, l'URSS peut jouer des effets de surprise, alors que l'OTAN a besoin de temps pour disposer de tous ses moyens. A cette fin, la marine doit agir très rapidement : embarquement des "Marines" dont une unité serait transportée en avion en Norvège, déploiement en avant en pays allié de la marine (Japon, Norvège et

Turquie essentiellement) et constitution de groupes de bataille en état d'alerte. La mobilisation des réservistes pourrait intervenir dès ce stade.

Si la dissuasion échoue, la marine doit prendre l'initiative le plus en avant possible : destruction des forces navales soviétiques dans l'Océan Indien, en Méditerranée et dans les Caraïbes, parallèlement à une progression rapide en mer de Norvège afin d'avancer vers les eaux territoriales soviétiques. La lutte ASM est fondamentale dans cette phase car ce sont les sous-marins soviétiques qui font peser le plus grand risque d'échec sur l'offensive. Au même moment, les SNA tenteront de détruire les SNLE soviétiques tandis que les Marines renforceront les flancs de l'Alliance, par des débarquements (par exemple en Norvège) pour reprendre les positions perdues dans les tous premiers jours de la guerre et par des opérations ponctuelles, en Baltique dans le cas d'un conflit en centre-Europe.

Enfin, dans une troisième phase, le combat sera porté chez l'ennemi. Il s'agira d'achever la destruction de la flotte soviétique et des SNLE, puis de menacer le territoire soviétique lui-même par des déploiements de missiles de croisière au large de la péninsule de Kola, ou des bases d'Extrême Orient. La combinaison de ces menaces doit permettre d'exercer une pression insupportable pour l'URSS et de réaliser l'objectif ultime de la Maritime Strategy : utiliser la supériorité navale pour terminer la guerre dans une position favorable.

Il importe de ne pas perdre de vue que la Maritime Strategy, du fait même de son caractère public, fait partie d'une politique déclaratoire et a donc un contenu dissuasif. Il s'agit d'influencer les Soviétiques en leur montrant ce qui se passerait en cas de guerre tout en restant assez vague pour créer l'incertitude.

L'aspect opérationnel de la stratégie reste secret et l'on peut penser que le dispositif, tout en conservant son aspect offensif, se fixe des objectifs plus précis mais peut-être aussi de moindre envergure. Les plans opérationnels sont rédigés par les deux commandants des théâtres maritimes américains ("CINCLANT" pour le théâtre Atlantique et "CINCPAC" pour le théâtre Pacifique) et non pas par les auteurs de la Maritime Strategy : ces plans opérationnels ont été adaptés à la Maritime Strategy mais il est difficile de dire dans quelle mesure. Il est certain qu'il y aura un décalage entre les déclarations d'intentions et les réalisations.

La mise en oeuvre de la Maritime Strategy nécessite, selon les marins, une marine forte qui correspond à l'objectif des 600 navires lancé par le Secrétaire à la marine, John Lehman, en 1981. En ce sens, elle a été à la fois une justification a posteriori du programme de constructions navales et un argument pour le continuer.

Pour l'Europe, la Maritime Strategy est d'une grande importance puisqu'elle affirme que les Etats-Unis engageront leurs forces navales pour défendre le théâtre européen en cas de guerre centrale, hypothèse privilégiée par les rédacteurs du document. Ce gage d'intervention est particulièrement apprécié par les nations les plus menacées comme la Norvège, à une époque où l'on parle beaucoup de retrait partiel des forces terrestres américaines d'Europe et du "partage du fardeau". En affirmant ainsi leur volonté d'intervenir, les Américains visent à renforcer la solidité de l'Alliance atlantique.

En même temps, la Maritime Strategy a fait l'objet d'un certain nombre de critiques, qui créent un doute sur son application effective :

- Il existe de grands risques pour la marine américaine à se déployer près des côtes soviétiques. Ainsi, la péninsule de Kola, souvent présentée comme l'objectif premier

d'une attaque américaine, est le plus grand complexe aéronaval soviétique. Or, les porte-avions sont en eux-mêmes vulnérables à une attaque aérienne ou sous-marine. On peut penser que le déploiement prévu entraînerait de lourdes pertes pour la marine américaine, en cas d'attaque de saturation menée par les Soviétiques.

- La réussite de la Maritime Strategy aurait pour effet de placer l'Union Soviétique dans une situation intolérable pour elle, par la destruction de ses SNLE et la menace sur des objectifs vitaux situés sur son propre territoire. Le danger que l'Union Soviétique recoure alors à des armes nucléaires pour écarter cette menace n'est pas à exclure. Les Etats-Unis ont toujours fait savoir que la destruction de leurs propres SNLE serait un acte inacceptable, porteur d'un risque d'escalade. N'en irait-il pas de même pour les Soviétiques ?

- La dispersion de la flotte de l'URSS et de ses alliés (par exemple Cuba) durant les premiers jours d'une guerre peut faire douter de la capacité de l'USN de disposer de tous les moyens nécessaires à l'offensive en avant. De plus, l'engagement américain de développer une stratégie d'escalade horizontale apparaît comme peu compatible avec le choix d'une direction privilégiée d'offensive dans l'Atlantique nord.

- Certains critiques se demandent si la Maritime Strategy n'aurait pas mis en avant le concept offensif de porter la bataille chez l'ennemi au dépens de la défense des lignes de communication. Certains pays européens s'interrogent sur la place qu'ils pourraient occuper dans ce dispositif. Les marines alliées seraient-elles uniquement chargées de défendre les lignes de communication, certes fondamentales pour l'issue de la guerre sur le front central européen, et auraient-elles la capacité d'une telle mission ? En cas de guerre, il faudrait en effet assurer l'escorte de 800 cargos militaires et de 1 500 navires marchands par mois.

A l'heure actuelle, le grand effort des Américains consiste à développer le rôle des alliés et à valoriser la place qu'ils occupent dans une stratégie qui est à l'origine une création exclusivement américaine. Ils soulignent que l'offensive rapide vers l'URSS doit empêcher la sortie des sous-marins soviétiques et par là participe de la protection des communications : la validité de ce schéma a été contestée. Outre le débat technique notamment sur le SOSUS en l'absence de données publiques, on peut légitimement s'interroger sur la capacité d'une "grande bataille" à résoudre dans le même moment le problème des voies de communication.

Alors que les Etats-Unis attaquent les forces de l'adversaire pour menacer ses positions terrestres, l'URSS défend ses positions et tente d'atteindre les intérêts économiques (transports) de son ennemi.

2.2. La stratégie maritime soviétique : la défensive au service de l'offensive.

Il n'existe pas chez les Soviétiques de synthèse qui ressemblerait, fût-ce de façon moins précise, à la "Maritime Strategy". Néanmoins, la connaissance de la théorie navale, de la structure et des effectifs de la flotte soviétique, son organisation, sa répartition dans les différents théâtres, permet de déceler un certain nombre d'éléments. En les recoupant avec les objectifs globaux de la stratégie soviétique, il est possible de se faire une idée du rôle assigné à la flotte.

Si les Etats-Unis définissent leur stratégie navale dans un cadre général défensif, la stratégie navale soviétique s'inscrit dans une logique d'ensemble offensive. En effet, se défendre passe pour les Etats-Unis par une offensive navale alors que l'URSS, puissance attaquante en Europe, chercherait à se protéger par une stratégie navale défensive du danger que constitue la mer pour elle. C'est une conception en retrait par rapport aux idées avancées dans les années 70.

La politique étrangère de l'URSS a pour constante depuis les années 20 une

volonté d'extension de l'influence soviétique dont le champ de débouchés naturel est l'Europe. Dans les années 70 cependant, la politique brejnevienne recherchait une stature mondiale et comportait deux éléments qui militaient en faveur d'une marine plus forte :

- La recherche d'une supériorité militaire par rapport aux Etats-Unis : celle-ci s'exprimait dans tous les domaines, particulièrement dans la construction d'une marine qui puisse concurrencer l'USN dans sa capacité aux opérations de haute mer.

- Une politique, inspirée par Souslov, d'agressivité accrue dans le tiers-monde, qui nécessitait une flotte capable de projection de puissance et d'influence. C'est ainsi que la stratégie indirecte a pris un essor sans précédent sous Brejnev.

Avec l'arrivée au pouvoir d'Andropov puis de M. Gorbatchev, la diplomatie soviétique connaît une révision profonde : le recentrage sur l'Europe comme sphère d'influence de l'URSS tend à s'affirmer et a pour corollaire une politique de désengagement progressif dans le tiers-monde comme en témoigne le retrait d'Afghanistan ou les volontés de négociation en Angola et au Cambodge. M. Gorbatchev accentue cette tendance tout en nuancant la politique d'Andropov vis-à-vis de l'Allemagne afin de développer de bonnes relations avec les États-Unis. L'URSS accepte de plus en plus l'idée d'une Europe économique unie mais refuse catégoriquement l'idée de défense intégrée européenne qui vient directement à l'encontre de ses propres objectifs. Parallèlement, on assiste à la perte de vigueur du mouvement communiste international et à une moins grande importance accordée aux alliances idéologiques : l'exemple de l'Inde qui s'affirme comme l'allié le plus solide de l'URSS en Asie est tout à fait révélateur (l'URSS lui loue un sous-marin nucléaire et lui a fourni des Mig 29 dont elle seule dispose actuellement au sein du Pacte de Varsovie).

Les plans de bataille répondent aux objectifs de la diplomatie soviétique. Contrairement à la stratégie globale des années 70, ce que l'on peut appréhender des plans soviétiques révèle que, pour eux, l'affrontement direct entre les deux grands aurait pour théâtre principal l'Europe, alors que la position américaine vise au contraire à mondialiser un conflit par l'escalade horizontale.

Mais l'élément nouveau consiste en l'adoption de plans d'attaque conventionnelle qui ne comporteraient pas nécessairement une percée au centre et un affrontement systématique avec toutes les forces de l'OTAN. Les Soviétiques semblent en effet s'orienter vers un passage par le Nord et par l'Autriche afin d'opérer une jonction dans la région de Mayence. Cette manoeuvre d'encercllement éviterait de rencontrer directement le gros des forces américaines et françaises. Le but ne serait d'ailleurs vraisemblablement pas d'obtenir une victoire militaire totale, mais une série d'avantages rapides afin de conclure une paix dans des conditions favorables, brisant l'OTAN. Le recours au nucléaire serait d'autre part évité tout au long du conflit.

La marine est intégrée dans ces plans. Dans les années 70, la VMF avait atteint ce que Clausewitz appelle le point extrême d'offensive, celui où les tâches assignées à l'armée dépassent ses capacités, notamment du fait de l'étirement des lignes logistiques. La relative priorité accordée à la marine dans les années 70 a été remise en cause dans les années 80 par la nouvelle doctrine militaire, qui renforce les notions de commandement intégré et de mobilité des armées pour des attaques rapides en profondeur. Il existe un effort incontestable dans la marine soviétique depuis le début des années 80 pour s'adapter à des missions définies pour l'ensemble des forces armées.

La marine revient à un rôle de second plan, étroitement encadrée dans un ensemble dominé par la terre et les forces aéroterrestres. Elle demeure hiérarchiquement la cinquième et dernière armée. Ses quatre flottes sont intégrées dans une organisation par

théâtres (les TVD ou théâtres d'opérations militaires) qui la subordonne largement aux autres armées. Il est significatif que sur les cinq TVD, tous sauf le TVD Nord (Arctique) soient commandés par officiers de l'armée de terre. Dans ces théâtres, la marine se voit assigner des missions d'accompagnement des opérations terrestres : elle ne retrouve une relative autonomie que dans les théâtres océaniques (OTVD), en Atlantique par exemple. Mais ceux-ci ne sont que des annexes des TVD.

L'amiral Tchernavine, successeur de l'amiral Gortchkov comme commandant en chef de la flotte soviétique, a pris position dès 1981 en faveur des commandements intégrés. Par ailleurs, sous-marinier d'origine, il est moins sensible aux concepts de présence et de projection de puissance que les marins de surface.

En outre, les missions de la flotte répondent aux menaces constituées par la Maritime Strategy. L'incertitude dans laquelle les Américains ont placé les Soviétiques en élaborant leur stratégie offensive a, semble-t-il, entraîné une révision de la stratégie soviétique revenue à des missions plus défensives. La marine reçoit deux tâches défensives et deux tâches offensives :

- Le but premier est la protection des SNLE, en raison de leur grande valeur dissuasive. Les missiles qui sont installés sur les sous-marins les plus modernes de type Delta et Typhoon permettent, par leur portée, de tirer en restant à proximité des côtes soviétiques (en mer d'Okhotsk ou en mer de Barents), où il est assez facile de les protéger par des sous-marins conventionnels et des bateaux de lutte ASM.

- La deuxième mission consiste à protéger le territoire soviétique, en assurant le contrôle des mers à proximité immédiate des côtes et une interdiction des mers limitrophes, par une défense en bastions. Il s'agit d'empêcher les marines adverses, notamment les groupes de force américains et les SNA d'approcher des côtes. Par rapport aux années 70, le changement est important. L'amiral Gortchkov, dans La puissance maritime de l'Etat envisageait que l'URSS pût exercer la maîtrise des mers adjacentes. Cette idée semble abandonnée.

Dans ce schéma du bastion, les bâtiments de surface, les sous-marins et les avions agissent ensemble pour une défense avancée : ce concept est nouveau. Il permet en effet de mener, grâce à la portée des missiles soviétiques, les opérations de protection nécessaires tout en limitant l'impact des missiles de croisière embarqués américains. En outre, cette défense tire parti des contraintes géographiques qui s'imposent à l'URSS et permet de rationaliser les opérations en combinant défense des approches et protection des SNLE. Ce concept est cependant mis en valeur par les Occidentaux, car il constitue le scénario le plus favorable pour eux et pour la Maritime Strategy. On ne saurait être totalement certain de sa validité.

- Enfin, la marine aurait des missions offensives, secondaires mais non négligeables pour l'issue de la guerre. Il s'agirait d'accompagner les offensives terrestres par des opérations amphibies limitées, et surtout de couper les lignes de communication adverses afin d'empêcher les convois américains de ravitailler l'Europe ou le Japon. Le nombre de sous-marins soviétiques permet d'envisager de maintenir les sous-marins classiques dans la défense rapprochée et d'envoyer une partie des SNA contre les convois.

Les missions assignées à la flotte soviétique permettent de comprendre la priorité accordée aux sous-marins, en particulier dans la protection des SNLE et des côtes. Le nombre de sous-marins permet de plus d'envisager une saturation de la défense américaine et particulièrement des lignes SOSUS. La ralentissement de la progression de

la marine soviétique depuis 1981 n'a d'ailleurs pas remis en cause le programme de construction de sous-marins, traditionnel point fort de la VMF.

I-C. Des stratégies indirectes caractéristiques de deux puissances mondiales.

Le fait nucléaire a rendu très peu probable un affrontement direct entre les deux grands mais a eu pour corollaire d'accroître l'importance des stratégies indirectes. En outre, la décolonisation et l'émergence des Etats du tiers-monde ont rendu plus complexe le système international, et par là-même accru son instabilité. Elles ont par ailleurs créé un nouveau terrain pour la compétition entre Américains et Soviétiques. Le "Sud" étant désormais un enjeu majeur des relations est-ouest, les théâtres périphériques constituent le lieu privilégié de l'affrontement indirect entre les deux grands.

La vision traditionnelle opposant l'URSS -puissance continentale- aux Etats-Unis -puissance maritime-, si elle demeure fondée en matière de stratégie directe, apparaît moins pertinente au regard des stratégies indirectes. Tel est le constat qui ressort de l'analyse du rôle assigné à leurs marines en temps de paix ou de crises locales. En effet, dans ces circonstances, la marine soviétique se voit confier, au même titre que la marine américaine, des missions caractéristiques d'une véritable puissance maritime. Ces missions peuvent se résumer à deux activités principales, qui sont d'ailleurs partie intégrante de la Maritime Strategy : la présence et la gestion des crises.

1. La présence.

La présence est traditionnellement le premier attribut de la puissance maritime. Elle est une fonction essentiellement démonstrative et politique. L'observation du comportement des deux grands montre tout l'intérêt qu'ils y attachent.

Ainsi, les Etats-Unis s'efforcent de maintenir constamment une présence massive de leurs flottes sur toutes les mers du globe. Aux déploiements traditionnels dans les Caraïbes, en Méditerranée (VI ème flotte) et dans le Pacifique nord (III ème et VII ème flottes) s'ajoutent aujourd'hui les bâtiments présents dans l'Océan Indien ou dans la mer de Norvège. L'Union Soviétique a depuis les années 60 et plus encore dans les années 70 considérablement renforcé sa présence navale dans le monde. Alors que la marine soviétique était quasiment absente des mers en 1950, elle est actuellement présente dans toutes les régions qui, pour l'URSS, revêtent un intérêt stratégique. La VMF est apparue successivement en Méditerranée (1958), en Mer de Norvège (1961), en Mer du Japon (1965), dans l'Atlantique Nord (1967), dans l'Océan Indien (1968), dans les Caraïbes et l'Atlantique Sud (1969) et enfin dans le Pacifique à partir de 1971.

1.1. Des objectifs similaires.

A bien des égards, on peut observer des similitudes dans les usages qui sont faits de la présence par les marines américaine et soviétique.

Pour les Etats-Unis comme pour l'URSS, la marine est d'abord, en temps de paix, un moyen d'affirmer une vocation mondiale. Par la présence de l'USN sur toutes les mers, les Etats-Unis entendent donner un signe tangible de leur résolution à protéger leurs intérêts et ceux de leurs alliés dans le monde : c'est ce qu'ils ont appelé la "Peacetime Presence". De leur côté, les Soviétiques cherchent à démontrer qu'ils sont bien devenus une puissance globale, en mesure d'intervenir n'importe où. Selon la formule de l'Amiral Gortchkov, il s'agit de "*démontrer le pouvoir économique et militaire de l'URSS au delà des frontières*". En 1975 les exercices Okean 2, qui se sont déroulés simultanément sur toutes

les mers, ont été à cet égard particulièrement significatifs : ils ont d'ailleurs symbolisé le sommet de l'expansion navale soviétique.

La démonstration de puissance que permet la présence navale peut être un message adressé, directement ou indirectement, à un adversaire potentiel (en cela la présence des navires participe de la dissuasion) comme à un pays ami : si l'URSS s'attache à rendre voyants ses bâtiments de guerre et fait naviguer en surface ses SNLE, c'est probablement avant tout pour montrer sa force et renforcer sa crédibilité, en particulier dans le tiers-monde.

1.2. Des mises en oeuvre souvent semblables.

Les diplomaties navales se rapprochent souvent par leurs modalités de mise en oeuvre. Il convient en premier lieu de souligner le rôle majeur joué par les flottes de surface, par nature plus visibles, dans la politique de présence. En URSS, la volonté de bâtir une flotte de surface à vocation essentiellement ASM a permis dans le même mouvement de se doter des instruments d'une puissance mondiale. A partir des années 70, la présence a même tendu à devenir la motivation principale. Les États-Unis disposent avec leurs 15 porte-avions d'un atout considérable, symbolisant leur avance technologique et leur capacité d'intervention.

Le caractère diversifié de la présence navale est un autre trait commun aux marines soviétique et américaine. D'un côté comme de l'autre, la présence se traduit par des activités très variées : patrouilles, escortes de navires étrangers, visites de ports de pays amis (les Soviétiques attachent une grande importance à la bonne tenue de leurs marins à terre), exercices. Ainsi, en 1984, la marine américaine a visité 108 pays et a participé à des exercices avec 55 flottes alliées (par exemple, dans le Pacifique, manoeuvres "Cobra Gold" avec la Thaïlande ou "Rimpac", manoeuvres multilatérales avec participation japonaise depuis 1980). C'est là un aspect important de la diplomatie de coopération.

Si les missions de présence des marines soviétique et américaine revêtent des analogies notables, quelques différences n'en subsistent pas moins. Par exemple, la VMF met particulièrement l'accent sur la mission de surveillance des activités des navires occidentaux, et se singularise par une utilisation intensive dans ce but des marines civiles.

Pour les États-Unis, pays relativement dépendant de l'extérieur pour ses approvisionnements, la présence des navires de guerre en temps de paix a, sur le plan économique, un intérêt sans équivalent en URSS. En dissuadant quiconque de toute action qui viserait à rompre les lignes de communication, les navires américains contribuent au maintien des relations économiques entre les États-Unis et leurs partenaires étrangers.

2. La gestion des crises.

La gestion des crises correspond aux manoeuvres exceptionnelles, par opposition aux déploiements de routine : la distinction est floue, une action de présence pouvant se transformer en action de gestion des crises, qui pourra aller jusqu'à l'usage de la force armée. La crise peut être potentielle ou déjà déclenchée. Dans le premier cas, l'Amiral Turner parle de "déploiement préventif des forces", tandis qu'il emploie l'expression de "déploiement réactif des forces" pour désigner la seconde hypothèse.

2.1. Une mission importante.

Dans un contexte international marqué par la multiplication des conflits locaux

au sein du tiers-monde, les marines des deux plus grandes puissances ont eu fréquemment, depuis 1945, l'occasion de mettre en oeuvre leur mission de gestion des crises. La préférence accordée par les deux grands à la marine pour assurer le contrôle des crises s'explique principalement par deux facteurs : les navires de guerre, grâce à leur mobilité et leur flexibilité d'usage, sont bien adaptés à ces missions ; le caractère international du milieu marin permet une plus grande latitude d'action.

Aux Etats-Unis, la "crisis response", qui constitue un élément important de la Maritime Strategy, a donné lieu, entre 1945 et 1982, à près de deux cents interventions de l'USN, soit 80 % des crises ayant provoqué une action extérieure de l'armée. Le discours de Guam, prononcé par le Président Nixon, qui annonçait en 1969 la réduction des forces américaines stationnées outre-mer a encore accru la place de la marine dans le maniement des crises. C'est ainsi que l'USN est intervenue lors de la crise des otages avec l'Iran en 1979, contre la Libye en 1982 et 1986, et dans le Golfe persique en 1987..

Du côté soviétique, le véritable point de départ a été la guerre des Six Jours, lors de laquelle les dirigeants de l'URSS ont pris conscience des bénéfices politiques susceptibles d'être retirés d'interventions navales dans les conflits périphériques. Depuis cette époque, et surtout dans les années 70, on a assisté à de nombreuses interventions s'inscrivant dans une logique de gestion des crises. La VMF a ainsi soutenu le Vietnam en 1979, assuré des missions d'escorte dans le Golfe et entretient un détachement de fusiliers marins aux Seychelles.

2.2. Des objectifs souvent antagonistes.

Les finalités poursuivies par Américains et Soviétiques reflètent leurs préoccupations politiques : à partir des années 60, l'URSS a tenté de faire évoluer les crises locales à son profit, mettant sa marine au service d'une politique résolument expansionniste dans le Tiers-monde. Durant les années 70, elle a avant tout cherché à étendre ses zones d'influence en faisant alliance avec les mouvements révolutionnaires des pays en développement, tout en tentant de se donner un réseau de bases à la hauteur de ses ambitions.

Les Etats-Unis ont été mus par deux motivations principales :

- Freiner la progression des mouvements communistes dans le monde (débarquement en Corée en 1950, bombardements du Nord-Vietnam de 1965 à 1970)
- Eviter que les crises locales, en dégénéralant, ne finissent par les entraîner dans un conflit. Tel a été le but du blocus de Cuba en 1962.

Ce dernier objectif est parfois partagé par l'URSS, également inquiète de voir des situations de crise échapper à son contrôle. C'est ainsi que les récentes interventions des deux grandes puissances dans le Golfe répondent à un même souci de préserver leur position régionale. Il arrive ainsi que, dans la gestion des crises, la logique du partenariat l'emporte sur celle de la compétition est-ouest.

Dans tous les cas, les deux marines font preuve de prudence dans leurs actions extérieures, et évitent de s'affronter : lors des interventions américaines en Lybie (1982 et 1986), la marine soviétique est restée prudemment à l'écart. De même l'USN s'est-elle abstenue d'intervenir lors des opérations soviétiques au Vietnam (1979). L'accord de 1972 sur la prévention et le règlement des incidents navals, régulièrement renouvelé, illustre la volonté de définir un code de bonne conduite sur mer.

2.3. *Un bilan inégal.*

L'efficacité des actions de gestion des crises s'est avérée très variable. Les Etats-Unis ont connu à la fois des succès politiques incontestables (opération de débarquement à la Grenade en 1983, bombardement de la Libye en 1986) et des échecs notoires, par exemple à l'occasion des opérations du Liban en 1984 ou du minage des ports nicaraguayens. Ces échecs ne sont pas dûs à des insuffisances techniques ou militaires. Plus que la qualité des hommes et des bâtiments de l'USN, ce sont les incertitudes de la diplomatie américaine qu'il convient de mettre en cause. Comme l'atteste l'expérience du "New-Jersey" au large de Beyrouth, l'usage des instruments de la puissance peut se révéler inadapté à certaines formes de conflits. Aujourd'hui, la démonstration de force impressionne moins et il devient de plus en plus difficile de convertir la puissance en influence effective.

En ce qui concerne l'URSS, ses actions navales dans le tiers-monde lui ont indéniablement permis d'obtenir des gains substantiels, notamment en matière de positions stratégiques (acquisition de facilités portuaires sur la façade ouest de l'Afrique australe). Cependant ces résultats se révèlent souvent fragiles et décevants (l'expulsion des Soviétiques d'Egypte a été un tournant fondamental au Moyen Orient, comparable à la chute du Chah pour les Etats-Unis). En tout état de cause, la politique mondialiste des Soviétiques ne leur a pas permis de combler leur retard vis-à-vis des États-Unis en terme de bases. A l'heure actuelle, l'URSS dispose de points d'appui et de facilités portuaires, mais d'un petit nombre de véritables bases. En dépit d'une progression sensible durant la décennie précédente, le réseau soviétique est loin d'atteindre la densité et la valeur de celui des États-Unis.

Ces échecs relatifs de l'URSS sont à mettre sur le compte d'une stratégie tiers-mondiste peu réaliste. Outre les difficultés rencontrées par les Soviétiques pour pérenniser leurs positions dans le tiers-monde, cette politique a eu des effets diplomatiques pervers (isolement international croissant de l'URSS) et engendré des coûts de toute nature qui ont fini par s'avérer excessifs eu égard aux gains politiques. Aussi assiste-t-on aujourd'hui à un recul de l'activisme de l'URSS dans le tiers-monde et à un tassement de sa présence navale en certains points du globe (Méditerranée, Océan Indien). Ce repli ne signifie nullement une renonciation à tout rôle de puissance mondiale et l'URSS, qui reste une incontestable puissance maritime, n'a pas l'intention de se retirer entièrement du tiers-monde. Mais elle plafonne désormais ses interventions sur mer, redéfinit ses objectifs de façon plus réaliste, et cherche à regrouper ses déploiements militaires sur quelques pays jugés prioritaires, tels l'Ethiopie (base des îles Dahlak) ou le Vietnam (Cam-Ranh).

Dans ce contexte nouveau, la question est de savoir si l'URSS a renoncé à atteindre la parité sur mer avec les Etats-Unis. Si l'on raisonne en termes de présence et d'activités relevant de la gestion des crises, on peut, semble-t-il, répondre par l'affirmative. Il reste à vérifier si cette réponse est corroborée par l'examen du rapport des forces en présence et le déploiement des moyens navals sur les différents théâtres.

II. LA MISE EN OEUVRE DES STRATEGIES : LES MOYENS D'UN DEPLOIEMENT MONDIAL.

Il existe un rapport étroit entre les stratégies et les moyens, et l'examen du rapport des forces entre l'USN et la VMF permet de mieux apprécier l'adéquation des flottes aux missions qui leur sont confiées. La mise en oeuvre des stratégies navales requiert également un déploiement des forces adapté à l'importance stratégique et à la configuration des différents théâtres d'opérations.

II-A. Le rapport des forces : la persistance de la supériorité américaine.

Dans le face à face entre les marine américaine (4,2 millions de tonnes) et soviétique (3,5 millions de tonnes), le tonnage ne donne qu'une indication approximative, tant la structure des flottes est différente : les Etats-Unis ont bâti une flotte capable d'une offensive mondiale, alors que la VMF, moins avancée techniquement, reste avant tout, malgré ses progrès, une force d'interdiction.

1. Deux flottes adaptées à des stratégies dissemblables.⁽¹⁾

1.1. Flotte américaine de "projection de puissance".

La planification commencée en 1980 s'est fixée comme objectif la "marine de 600 navires", construite autour de 15 porte-avions et de 4 cuirassés.

a) Le coeur de la puissance navale.

L'USN s'est donnée les moyens de réaliser l'objectif typique de la puissance maritime mis en valeur dans la Maritime Strategy, l'offensive en milieu hostile, grâce à ses unités de projection de puissance.

Les 15 porte-avions, dont 5 à propulsion nucléaire, sont l'essence de la puissance navale. Embarquant chacun 80 à 95 avions, ils représentent une force de frappe considérable. Il restent l'instrument privilégié de la marine américaine, tant pour les missions de présence que de projection de puissance. L'USN y est très attachée et a obtenu la commande de deux unités à propulsion nucléaire dans le budget 1988.

Les cuirassés ont essentiellement une mission de bombardement terrestre, avec leurs canons de 406 mm et leurs 32 missiles de croisière. La force amphibie (Marine Corps), quatrième armée des Etats-Unis, avec sa propre aviation (450 avions et 650 hélicoptères), travaille en étroite coopération avec la marine. Elle a à sa disposition la première flotte amphibie au monde, avec 610 000 tonnes. Ses moyens lui permettent d'entretenir deux Marine Amphibious Brigade (MAB) de 16 500 hommes disponibles à tout instant.

Les 96 SNA, dont 36 Los Angeles, modèle le plus moderne au monde, sont d'abord destinés à lutter contre les SNLE et les SNA ennemis, y compris ceux qui tenteraient d'attaquer les lignes de communication. Mais ils peuvent également servir d'escorte ou être l'élément avancé d'un groupe de bataille. De plus le programme en cours d'équipement en missiles de croisière Tomahawk leur donnera une capacité de frappe contre des objectifs terrestres. L'USN a abandonné la construction de sous-marins à propulsion conventionnelle.

(1) Voir annexe : l'équilibre général des forces.

Appuyées par une puissante flotte logistique et un réseau étendu de bases, la flotte a une capacité de déploiement mondial, qui permet une présence permanente en avant (VI ème flotte en Méditerranée par exemple).

b) Les forces d'escorte et de défense.

Si les SNA agissent généralement seuls, les navires de surface opèrent en escadres, organisées autour d'un porte-avions ("groupe de bataille") ou d'un cuirassé ("groupe d'action de surface"). Les groupes bénéficient du concours d'un grand nombre de navires spécialisés pour les missions d'escorte et de défense dans des milieux très hostiles : lutte anti-aérienne, comme les 9 croiseurs nucléaires (classes California ou Virginia par exemple), à des distances de plus en plus grandes et contre des attaques de saturation (système intégré AEGIS sur les croiseurs Ticonderoga, dont 27 sont prévus) ; lutte anti-sous-marine (31 destroyers Spruance). La flotte dispose au total de 33 croiseurs et de 79 destroyers. Consciente de sa force, l'USN n'a pas de navires réservés à la lutte antinavire mais chaque bâtiment ou presque emporte des missiles de défense anti-surface Harpoon. Les destroyers les plus anciens vont être remplacés par les navires d'escorte polyvalents Arleigh Burke.

La protection des convois est assurée par les 114 frégates ASM dont les plus récentes sont les 51 Oliver Hazard Perry. Elles perpétuent le concept de flotte "High Low", combinant des navires de haute technologie et des navires économiques, défendu par l'amiral Zumwalt, qui fut à l'origine de la classe de frégates Perry, conçues pour opérer dans des zones peu exposées. Selon certains analystes, leur nombre est insuffisant. Mais d'autres bâtiments peuvent être utilisés comme forces d'escorte, qu'il s'agisse des portes-avions, malgré les réticences des responsables américains, ou des porte-hélicoptères d'assaut des classes Iwo Jima (7) et Tarawa (5), capables d'emporter des avions à décollage vertical.

Enfin, à côté de la protection rapprochée, assurée par les navires de surface, l'USN dispose d'avions de patrouille maritime à grande autonomie P3-C Orion (216 appareils), très modernes et dotés de bonnes capacités ASM et anti-surface.

L'USN a longtemps négligé certaines tâches jugées subalternes : malgré un récent programme de rééquipement (chasseurs de mines Avenger), la force de guerre des mines est très réduite. Elle se compose d'hélicoptères de dragage et de quelques dragueurs Aggressive, vieux de plus de 30 ans.

c) Les forces d'appoint.

- Les unités, à statut militaire, des Garde-Côtes (Coast Guards), qui déchargent la marine des tâches de service public et de surveillance côtière, seraient placés sous commandement naval en temps de guerre : certaines ont une capacité ASM.

- Le Military Sealift Command compte une centaine de navires de soutien, armés de personnel civil, dont les unités de surveillance sonar T-AGOS. Un programme de renforcement de cette flotte auxiliaire doit compenser le déclin de la flotte de commerce, dont la gravité a été soulignée par le rapport de la Commission sur la marine marchande et la défense. Le nombre de bateaux sous pavillon américain diminue d'année en année : 780 en 1975 et 565 en 1987.

1.2. La flotte soviétique, arme d'interdiction.

La marine soviétique reste essentiellement une flotte défensive d'interdiction, prolongement de la défense terrestre.

a) A la différence de l'USN qui a fait des porte-avions son instrument essentiel, la VMF s'appuie sur une énorme flotte de sous-marins, qui est autant à propulsion conventionnelle (163 dont les plus récents sont les 14 Kilo) que nucléaire. Avec ses 351 unités en service, y compris les SNLE, elle représente 53 % du tonnage de la flotte de combat et est le cœur du dispositif naval soviétique. Aujourd'hui, sa modernisation est la priorité des constructions : il est significatif que le nouveau commandant en chef de la marine soit un sous-marinier.

A côté des unités lance-torpille (les plus modernes étant les Alfa, Victor III, Akula ou Sierra) destinés à l'origine à la lutte contre les SNLE puis contre les SNA, la flotte comprend des sous-marins lance-missiles aérodynamiques, destinés spécialement à la lutte anti-surface, dont les plus puissants sont les 4 Oscar. Les sous-marins devront participer à la défense du bastion et tenter d'interrompre les lignes de communication entre les Etats-Unis et leurs alliés.

b) L'aéronavale.

Ne disposant pas d'une véritable aviation embarquée, la VMF agit sous la protection d'une forte aéronavale basée à terre (935 avions et hélicoptères de combat) dont le fer de lance est le bombardier supersonique à long rayon d'action Backfire. Cet appareil a d'ailleurs été un argument utilisé par l'USN pour obtenir le lancement des croiseurs AEGIS. Le Backfire sera rejoint dans les années 90 par le Blackjack, encore plus puissant. De façon plus originale, la VMF entretient une flotille d'hydravions de reconnaissance et de lutte ASM.

c) Les navires de surface.

Le développement de la flotte de surface s'est infléchi au cours du temps en fonction des menaces que la VMF estimait les plus dangereuses.

Contre les porte-avions, la VMF a commencé, dès les années 50, à développer des navires anti-surface de haute mer (classes Kynda et Krupny).

Puis, contre la menace sous-marine ont été lancées des unités ASM de plus en plus grandes : 22 frégates Krivak, 10 croiseurs Kresta II, 7 croiseurs Kara ou les 2 portes hélicoptères Moskva.

Enfin, la VMF a lancé des bateaux plus puissants, capables d'opérer longtemps en haute mer. Ce sont les 4 porte-aéronefs Kiev, les 3 croiseurs nucléaires de bataille Kirov et les 3 croiseurs lance-missiles Slava, qui opèrent en groupe avec des unités spécialisées, comme les destroyers Udaloy de lutte ASM et Sovremenny de lutte anti-surface. Leur grande taille les rend de plus particulièrement aptes aux missions de présence.

d) La projection de puissance.

La marine soviétique a peu développé les forces de projection de puissance. L'URSS manque encore de porte-avions, les Kiev n'emportant que des Yak 36 Forger à décollage vertical, aux performances médiocres. Les porte-avions actuellement en cours de construction semblent avoir d'abord une mission de protection aérienne sur zone. S'insérant dans la doctrine du bastion, ils accroîtront le périmètre d'action des navires de

surface au delà du rayon d'action des avions basés à terre et assureront la défense avancée nécessaire pour affronter les navires munis de missiles de croisière à longue portée.

Les capacités d'action amphibie sont seulement locales. Les forces d'infanterie de marine sont adaptées à des missions très limitées. La flotte amphibie est peu développée : il n'a été construit que 2 unités de type Ivan Rogov comparables aux navires d'assaut américains. La faiblesse du soutien logistique (il n'existe que 2 grands navires ravitailleurs de haute mer, les Berezina) est cependant compensée par d'énormes flottes civiles toujours disponibles pour les besoins militaires : les flottes de pêche et scientifique sont les plus importantes au monde et la marine marchande, en constant développement (la 5^{ème} du monde devant les Etats-Unis), dispose de bateaux spécialement conçus pour répondre aux besoins de la VMF, avec par exemple des porte-barges ou 50 cargos rouliers dessinés pour emporter des chars.

Le seul véritable moyen d'action non stratégique contre la terre est la flotte de sous-marins lanceurs de missiles de croisière (SS-N-21 de 3 000 kms de portée). Elle sera dans l'avenir équipée de missiles SS-N-24 supersoniques.

e) La flotte de défense côtière.

La défense des approches du territoire est une constante, longtemps la seule préoccupation et justification de la VMF. Elle justifie l'existence d'une flotte de défense côtière comprenant plusieurs centaines de patrouilleurs et vedettes lance missiles (la VMF compte plus de 1 000 unités de moins de 2 000 tonnes) et sous-marins classiques, aptes à naviguer en eaux peu profondes. L'URSS dispose également, dans cette optique, de forces de guerre des mines considérables (environ 370 navires), et du premier stock de mines au monde, qui servirait aussi à des actions de blocage des ports ennemis.

2. L'inégalité des valeurs opérationnelles.

La réussite d'une stratégie suppose de disposer de navires adéquats, et capables de se battre efficacement. De ce point de vue, malgré d'importants progrès, la flotte soviétique n'a pas rejoint la flotte américaine.

2.1. Les matériels.

Les évaluations sont en ce domaine très difficiles : on connaît assez bien la composition des flottes, beaucoup moins bien les missions des unités. Ainsi, les Backfire, considérés au départ comme des bombardiers stratégiques, ont ensuite été reclassés comme avions tactiques.

2.1.1. La composition des flottes.

La VMF (comme le reste de l'armée soviétique) est handicapée par son hétérogénéité, à laquelle on peut trouver deux causes :

- Sa tendance à conserver les matériels hors d'âge et de faible valeur opérationnelle. Ainsi, près de 100 sous-marins, comme les type Whiskey sont complètement dépassés, avec les problèmes de maintenance et de sécurité que cela entraîne.

- La pratique des productions parallèles (7 classes de sous-marins sont construites en même temps contre 2 aux Etats-Unis) et les variantes, ce qui accroît les coûts de fabrication et d'entretien. Ce phénomène résulte d'une logique industrielle propre : si les Américains avancent par grands bonds technologiques et longues séries (60

SNA Los Angeles par exemple), les Soviétiques procèdent par améliorations successives et petites séries. De plus, ils réorientent fréquemment leurs programmes en fonction des menaces qu'ils estiment les plus graves, ce qui compromet la régularité des mises en service. Enfin, la compétition entre bureaux d'études et chantiers a sans doute une influence.

2.1.2. Le retard qualitatif soviétique subsiste.

Le domaine où l'URSS a fait le plus de progrès est la construction des sous-marins. Maîtrisant la difficile métallurgie du titane, la VMF a pu réaliser les types Alfa et Mike, capables de plonger très profondément et elle a muni, bien avant les Occidentaux, ses sous-marins de revêtements anéchoïques absorbant les sons. La dernière classe de SNA (Akula) est ainsi plus silencieuse que ne l'avaient prévu les experts de l'OTAN. Elle reste néanmoins en deçà des performances des modèles américains : la classe Los Angeles, en service depuis 12 ans, reste la meilleure au monde et son remplacement (classe Seawolf) est déjà à l'étude. De plus, la disponibilité semble encore limitée : le taux de SNLE soviétiques en patrouille est d'environ 20 % contre 60 % pour les Américains. Cette différence serait due au manque d'équipage et à des problèmes d'endurance du matériel. Enfin, le nombre d'unités modernes est encore peu important : leur faible cadence de production, combinée à la radiation des unités anciennes, amènera sans doute une réduction des effectifs dans les prochaines années.

Dans les autres domaines, l'avantage américain est encore très net. C'est le cas pour les navires de surface. Alors que les Américains préfèrent les unités spécialisées (sauf les portes-avions), les Soviétiques construisent plutôt des bateaux polyvalents, comme les Kirov, surchargés de systèmes d'armes et d'équipements électroniques. Ce caractère, qui a pour effet de compliquer l'utilisation des navires et de rendre plus difficiles les modifications à mi-vie, proviendrait du souci de limiter les conséquences des défaillances de matériels peu sûrs. La VMF n'aurait en effet pas rejoint la qualité de construction américaine, sauf pour des cas spécifiques comme les navires sur coussin d'air.

L'avance américaine est forte dans le domaine de l'électronique, que ce soit pour le traitement des informations en temps réel (Le TFCC, Tactical Flight Command Center, en cours d'installation sur les porte-avions, donne au commandant d'un groupe une vue d'ensemble de la situation de la zone de combat au niveau de l'escadre) ou pour la détection sous marine. Le réseau fixe d'hydrophones SOSUS (Sound and Surveillance System), installé dans le Pacifique et l'Atlantique serait capable d'un taux de détection d'environ 90 %.

Tant les Américains que les Soviétiques ont développé des réseaux de satellites, de navigation (TRANSIT et NAVSTAR américains, GLONASS soviétique), de détection et de transmission : l'URSS, malgré un gros effort de recherche, n'a pas encore rejoint le niveau technologique des Etats-Unis, mais ceux-ci sont handicapés par le retard du programme de la navette spatiale, d'autant que l'URSS a lancé un programme très ambitieux de lanceurs lourds.

En matière de systèmes d'armes, à part quelques domaines ponctuels comme les torpilles (l'URSS aurait développé une torpille à détection de sillage), les Etats-Unis et les pays de l'OTAN conservent l'avantage : c'est le cas pour les missiles de croisière, où le retard soviétique est estimé à cinq ans, ou pour les missiles à vol rasant type Exocet.

2.2. Les hommes : les difficultés de la VMF.

La comparaison entre la marine soviétique et la marine américaine doit être menée avec précaution, car les informations disponibles, en particulier du côté soviétique, sont fragmentaires.

2.2.1. La formation, un handicap pour la flotte soviétique.

La VMF souffre, semble-t-il, d'un problème de formation : elle comprend un grand nombre de conscrits (75 %) qui, en raison de leur faible qualification (17 % ne parlent pas le russe, langue officielle de l'armée), sont étroitement spécialisés en dépit de la durée de leur service, 3 ans contre 2 dans le reste de l'armée. Cette faiblesse se répercute dans l'encadrement : il y a pénurie d'officiers mariniers (8 % contre 30 en moyenne dans les marines occidentales). En contrepartie, le pourcentage d'officiers est le plus élevé au monde (18 %), mais leurs compétences sont sous-utilisées car ils exécutent souvent des missions techniques qui devraient relever de leurs subalternes. En particulier, la marine manque d'hommes pour les SNLE : il n'y a pas deux équipages en rotation, et ces unités sont armées, semble-t-il, presque exclusivement d'officiers, les seuls à être suffisamment qualifiés.

Les officiers sont également spécialisés, par fonction et géographiquement : ils sont affectés à une des quatre flottes qui ont chacune leur école de formation.

Par comparaison, les traits marquants de l'USN sont la meilleure formation des marins et officiers mariniers et la polyvalence des officiers supérieurs qui disposent d'un système élaboré de formation permanente.

2.2.2. La structure de commandement.

La principale caractéristique du commandement soviétique est sa rigidité, qui résulte de l'extrême spécialisation et de la crainte de l'initiative. Il est très centralisé et encadre dans de minutieuses instructions tous les aspects de la vie à bord. Les carrières sont marquées par une faible mobilité et des affectations longues. S'il a été admis que les officiers politiques sont subordonnés aux commandants des navires, l'endoctrinement reste une constante de la vie des marins : l'inscription au parti (90 % des officiers) est indispensable pour parvenir aux grades élevés.

Les officiers de la marine américaine suivent certes des filières (aéronavale, sous-marins et navires de surface) mais ont une carrière beaucoup plus diversifiée, car leur qualification leur permet de changer facilement d'affectation. Une plus grande autonomie tactique est laissée aux échelons inférieurs à la différence de la VMF.

2.2.3. Des conditions de vie inégales.

Les marins américains disposent sur leurs bateaux de conditions de vie nettement meilleures (espace par homme plus grand et air conditionné) que celles de leurs homologues soviétiques, ce qui est loin d'être négligeable pour la résistance en cas de long séjour en mer. Le principal handicap de l'USN serait sans doute la concurrence exercée par le secteur privé : la relative faiblesse des soldes combinée à la grande compétence des officiers entraîne une tendance à la fuite vers le civil (70 % des officiers après 10 ans de service), alors que les officiers soviétiques, disposant de substantiels avantages (logement de fonction, salaire élevé), et qui ont moins de possibilités de reconversion, quittent rarement le service (environ 10 % démissionnent avant la retraite).

3. L'avenir indécis du rapport des forces.

Le rapport des forces entre l'USN et la VMF n'a cessé d'évoluer au cours des dernières années, et n'a pas encore atteint son point d'équilibre. En effet, si des incertitudes pèsent quant à l'avenir de la flotte américaine à 600 navires, la nouvelle ligne politique adoptée en URSS laisse présager, au moins à moyen terme, une certaine continuité dans le développement de la VMF.

3.1. La flotte américaine à 600 navires en question.

3.1.1. De sérieuses contraintes financières.

Lors de son premier mandat, fidèle à ses engagements électoraux, le Président Reagan a consacré des sommes importantes à l'effort de défense, passé au second plan sous l'administration Carter. De 1982 à 1985, le budget du département de la défense a crû de 9 % par an, l'USN profitant amplement de cette manne puisque ses crédits ont progressé de 40 % sur la période. Mais l'accumulation des déficits budgétaires a suscité une vigoureuse réaction du Congrès : la réglementation Gramm-Rudman-Hollings adoptée en 1985 vise à la suppression définitive du déficit d'ici à 1991, grâce à un mécanisme de réductions en cas de dépassement par l'exécutif des engagements de modération qu'il doit tenir chaque année.

Les coupes ainsi effectuées affectent à la fois les budgets civils et militaires, mais ceux-ci supportent un poids de réductions proportionnellement plus important que leur part dans le budget global (environ 1/3) car de nombreux secteurs civils demeurent hors du champ d'application de la loi Gramm-Rudman.

Pour l'année fiscale 1988, le budget de la défense atteint environ 300 milliards de dollars, et l'USN s'en voit attribuer le tiers, ce qui est sa part depuis le début des années 70, et la place en tête des armées américaines pour l'allocation budgétaire. Mais les restrictions imposées par le Congrès touchent la marine qui a accusé pour les exercices 1986 et 1987 une baisse de ses ressources de 3 % en termes réels. L'écart entre les crédits demandés et la dotation effective n'a cessé de se creuser, puisque celle-ci ampute de 10,5 % pour 1986 et de 8,4 % pour 1987 les projets de l'USN. Les perspectives annoncées pour les deux années à venir, certes meilleures (retour à une croissance d'environ 1 % en 1988), suscitent cependant des interrogations sur l'avenir de la flotte à 600 navires et contraignent l'USN à faire des choix : pour 1988 et 1989, dix-huit programmes de systèmes d'armes ont été annulés et d'autres repoussés.

Selon John Lehman, ancien Secrétaire d'Etat à la marine et principal artisan de la flotte à 600 navires, celle-ci ne pourrait réellement voir le jour qu'à la condition que les dépenses de l'USN croissent à un rythme moyen de 3 % en volume par an, ce dont on est loin depuis 1985. Compte tenu du retard accumulé et des moyens disponibles, on s'oriente vers le chiffre de 580 bâtiments, car le programme de construction a subi parmi les plus fortes réductions (de 24 unités commandées en 1986 à seulement 16 pour 1987). En outre, les restrictions budgétaires contraignent l'US Navy à désarmer prématurément plusieurs unités, dont 16 frégates de lutte ASM. Depuis 1981, un seul programme majeur de bâtiment (le SNA Seawolf) a été mis à l'étude.

De plus, un élément préoccupant réside dans l'incidence défavorable qu'exerce la réglementation Gramm-Rudman sur les entreprises du secteur privé liées à l'industrie militaire, et qui voient nombre de leurs contrats annulés. Dans le contexte actuel, la marine américaine est placée devant une alternative difficile : poursuivre son

développement numérique ou maintenir un niveau élevé de qualité de ses hommes et de ses équipements. Ces deux objectifs ne pouvant plus être poursuivis simultanément, la marine américaine aura fort à faire pour restaurer son rythme antérieur de développement. Son avenir dépend pour beaucoup de l'issue de la prochaine élection présidentielle, en novembre 1988.

3.1.2. De sévères luttes bureaucratiques et une image détériorée dans l'opinion publique.

La marine américaine n'a pas seulement à lutter contre le Congrès, son "lobbying" doit également s'exercer au sein même du Pentagone. Cette instance très complexe et de création récente (1947) regroupe les différents départements militaires américains qui gardaient traditionnellement une entière autonomie sur leur gestion et leur activité.

L'USN a toujours rejeté toute forme de centralisation des décisions, et s'est opposée sans discontinuer depuis 1947 à l'accroissement des pouvoirs du Comité des Chefs d'Etat Major (Joint Chiefs of Staff, JCS). La loi Goldwater-Nichols du 1er octobre 1986 a pourtant entamé l'indépendance de la marine, puisque désormais le Président du JCS pourra faire prévaloir auprès de l'exécutif un point de vue interarmées, étant officiellement investi de la charge de conseiller militaire exclusif du gouvernement.

De cette réforme se dégage tant pour le commandement opérationnel que pour la procédure de répartition des ressources budgétaires une très nette volonté d'assurer une cohérence et une centralisation de l'action militaire qui va à l'encontre de la tradition américaine en matière de défense : s'il n'est pas certain que ces mesures récentes aboutissent effectivement à aplanir les rivalités persistantes entre les différentes armes, on peut estimer qu'elles constituent pour la marine une contrainte de plus à intégrer dans sa stratégie de développement.

Enfin, l'image dans l'opinion publique de l'effort de défense s'est considérablement ternie en quelques années. Ce retournement d'opinion tient en premier lieu à la relation simple qui s'établit entre le déficit budgétaire et les dépenses de défense. Mais n'est pas étrangère non plus à ce changement la perception que ces dépenses ont été mal employées, voire détournées. A cet égard, l'USN a sans aucun doute perdu une part de sa crédibilité dans des scandales liés à des contrats manifestement litigieux (ainsi de simples réfrigérateurs facturés près de 40 000 \$, ou des marteaux à 346 \$ pièce) qui témoignent pour le moins de pratiques curieuses dans l'emploi des fonds publics.

3.2. *La flotte soviétique à l'heure de la perestroïka.*

3.2.1. L'incertitude des données chiffrées.

La part du budget soviétique consacrée à l'effort de défense s'avère assez difficile à évaluer, les chiffres publiés de source officielle pêchant systématiquement par sous-estimation. Les seules données à peu près sûres dont on dispose proviennent d'approximations effectuées par des experts occidentaux, grâce à des procédés de calcul complexes et souvent gardés secrets. Autant dire qu'une comparaison précise avec les statistiques américaines demeure malaisée, de même qu'une appréciation fine des tendances en cours.

Le budget militaire soviétique s'élèverait, selon la version officielle, à 20,2 milliards de roubles, soit 4,55 % du budget global pour 1988. En réalité, les dépenses militaires sont au moins dix fois supérieures et représentent de 13 à 17 % du PIB. Sur les

dix dernières années, l'effort militaire soviétique s'est trouvé d'environ un quart supérieur en valeur à celui des Etats-Unis, grâce à une croissance annuelle moyenne de 4 % par an.

A l'intérieur du budget militaire, la marine représente environ 20 % des dépenses, chiffre relativement stable et corroboré par des estimations récentes, la moitié environ des crédits disponibles étant destinée à la flotte sous-marine. Ces statistiques s'obtiennent en agrégeant les dépenses de plusieurs ministères, comme celui des constructions navales, des machines moyennes (chaudières nucléaires), de l'électronique, auxquels il convient d'ajouter entre autres la subdivision du KGB chargée des garde-côtes, ou encore la part de la marine marchande ou de pêche affectée au renseignement militaire. L'ordre de grandeur ainsi estimé permet donc d'établir qu'à la différence de l'USN, la plus richement dotée des armes américaines, la marine soviétique n'arrive en termes budgétaires qu'en troisième position derrière les forces stratégiques et les forces terrestres. On retrouve au travers de ces chiffres une traduction des différentes priorités qui séparent une puissance maritime d'une nation continentale.

3.2.2. L'avenir assuré des programmes navals.

La nouvelle politique économique semble devoir apporter quelques changements dans la répartition au sein de l'économie soviétique entre les priorités civiles et militaires. Ce changement est déjà perceptible dans les chiffres publiés, puisque le budget militaire pour 1988 ne fait apparaître aucune augmentation en volume par rapport à celui de l'année précédente. Cette information officielle demeure à confirmer mais paraît cohérente avec l'orientation récente de la politique extérieure de l'URSS, et signifierait un plus grand effort vers l'industrie civile, garante du développement ultérieur de l'économie soviétique.

Il ne semble pas cependant que cette inflexion soit de nature à susciter pour la VMF des contraintes analogues à celles qui frappent l'USN, car l'histoire prouve que les fluctuations économiques sont sans grand impact sur les dépenses militaires soviétiques. Tout au plus peut-on tenter d'attribuer à ces restrictions supposées quelques phénomènes dont l'interprétation est délicate, comme par exemple la baisse de 6 % en 1987, pour la seconde année consécutive, du nombre des exercices effectués en haute mer.

Dans la période récente, les experts occidentaux s'accordent pour reconnaître une tendance de la marine soviétique à produire moins de navires mais d'une meilleure qualité, contrairement à son habitude : la construction d'un porte-avions nucléaire de 65 000 tonnes *L. Brejnev* s'inscrit dans cette logique, même si quelques incertitudes planent sur l'aboutissement effectif du projet. Précisément, on pourra apprécier la poursuite de l'effort naval soviétique au lancement effectif de ce porte-avions, dont la sortie est régulièrement retardée, et à la réalisation d'un second bâtiment du même type dont la construction a commencé. Déjà le quatrième porte-aéronefs de la classe Kiev, le *Bakou*, a mis douze ans à être achevé.

L'avenir proche de la marine soviétique paraît cependant assuré, pour plusieurs raisons : les plus grands chantiers en cours sont bien avancés, et la nouvelle politique économique ne remettra pas en cause les programmes en cours de réalisation. Les spécialistes américains n'envisagent pas à court terme de projets majeurs pour la marine soviétique, mais assurent que l'effort antérieur sera maintenu.

De plus, les liens très étroits qui unissent les industries civile et militaire en Union Soviétique ne laissent subsister aucun doute sur les répercussions favorables qu'auront sur les équipements les progrès technologiques effectués dans le domaine civil.

Ainsi, le 12^{ème} Plan Quinquennal (1986-1990) accorde la priorité aux investissements dans les secteurs de la microélectronique, de la robotique, des machines-outils à commande numérique et des instruments de précision, domaines qui intéressent au premier chef l'armée et singulièrement la marine pour ses systèmes d'armes, ses moyens de détection et la qualité de ses matériels.

II-B. Les déploiements sur les théâtres reflètent les ambitions des deux grands.

Les opérations navales d'un conflit entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie se dérouleraient principalement sur les théâtres atlantique et méditerranéen, mais l'escalade horizontale envisagée par la stratégie américaine conduirait à renforcer l'importance du Pacifique. Par comparaison, l'Océan Indien apparaît comme un théâtre relativement secondaire, essentiellement lieu de rencontre des stratégies indirectes. Sur tous ces théâtres, en temps de guerre, la VMF serait contrainte d'adopter une stratégie défensive et d'interdiction face aux intentions offensives de l'USN. Il faut noter que si, avec la montée des tensions en Afrique australe et l'importance stratégique de la route du Cap, les deux grands ont accru leurs activités dans l'Atlantique Sud, cette zone resterait sans doute à l'écart d'un conflit généralisé.

1. L'Arctique et l'Atlantique Nord.⁽¹⁾

On peut regrouper en un seul théâtre l'Océan Atlantique et l'Océan Glacial Arctique ainsi que les mers qui leur sont rattachées, Baltique, Manche, Mer du Nord, Mer de Norvège et de Barents : ces étendues, presque entièrement bordées par les deux grandes puissances ou leurs alliés ont d'abord une dimension bipolaire. En dépit de ce trait commun, les stratégies navales restent marquées par l'opposition entre puissance maritime et puissance continentale, qu'il s'agisse du déploiement des SNLE, de la diplomatie navale, ou de l'emploi opérationnel des flottes.

1.1. La dissymétrie du déploiement des SNLE.

Depuis que les missiles SS-N-8, SS-N-18, SS-N-20 et SS-N-23, d'une portée supérieure à 8 000 kms équipent les SNLE soviétiques, ceux-ci sont d'abord déployés dans l'Arctique, à proximité des côtes et de préférence sous la glace. 9 Yankee, 24 Delta et les 5 Typhoon, soit 64 % des SNLE, basés dans d'énormes abris souterrains, sont rattachés au TVD Nord.

Sortis du port, les SNLE soviétiques évitent les réseaux de détection atlantiques et les sous-marins ennemis, pour se concentrer dans les bastions polaires d'un théâtre qualifié de stratégique dans la terminologie soviétique : le TSVD arctique. Ainsi, les Typhoon et Delta IV se tiennent-ils souvent tapis sous la banquise, sous laquelle ils peuvent depuis quelques années tirer après avoir brisé la glace.

Deux milieux différents leurs sont offerts : le bassin central arctique pouvant atteindre 4 000 mètres de profondeur où la banquise épaisse de la calotte polaire assure une discrétion inégalée ; la périphérie de la calotte où une ceinture de glaces brisées en perpétuel frottement du fait des courants circumpolaires brouille toute détection à basse fréquence. Mais les eaux qu'elles recouvrent sont peu profondes, ce qui peut conduire les

(1) Voir annexes :

- l'Équilibre des forces sur le théâtre atlantique
- Carte des théâtres atlantique et méditerranéen.

sous-marins à préférer le bassin central.

Cette concentration dans l'Arctique n'exclut pas le déploiement occasionnel de Yankee I plus anciens dans l'Atlantique, près des côtes américaines ou européennes.

La dispersion dans l'Atlantique des sous-marins stratégiques américains, Benjamin Franklin et James Madison, basés à Norfolk (Virginie), s'oppose au regroupement soviétique.

1.2. Deux types de diplomatie navale.

1.2.1. Le recentrage soviétique sur les eaux limitrophes.

L'URSS entretient une présence dans l'Atlantique auprès des Etats qu'elle soutient : c'est le cas à Cuba où le détachement de la VMF s'exerce souvent avec les bâtiments cubains, ou en Angola. Toutefois, cette présence a diminué depuis 1985.

Il apparaît aussi que les exercices océaniques de la flotte soviétique dans l'Atlantique n'ont plus la même intensité ni la même fréquence depuis trois ans. Ils se limitent maintenant à la Mer de Norvège et à la Mer de Barents. La flotte sert désormais plus nettement l'affirmation de la maîtrise des bastions : la Mer de Barents constitue une zone de passage obligée des SNLE en route vers le Bassin central et se trouve proche d'une limite entre plateaux continentaux norvégien et soviétique dont le tracé fait l'objet d'un désaccord persistant entre les deux pays. La flotte y est donc un enjeu politique par sa composante stratégique et par son impact diplomatique : tirs de missiles en mer, navigation ostensible en surface de sous-marins, dont beaucoup sont observés chaque année dans les fjords norvégiens et suédois sans que l'on puisse affirmer que leur unique mission soit de collecter du renseignement.

Dans l'Arctique, l'URSS entretient une présence jusqu'au pôle. Les brise-glaces ravitaillent la base aérienne des Iles François-Joseph, maintiennent ouverte la "Route maritime du Nord" et pourraient, comme l'a proposé M. Gorbatchev dans son discours de Mourmansk du 1er octobre 1987, ouvrir le passage aux navires occidentaux souhaitant l'utiliser.

1.2.2. L'affirmation de la volonté mondiale des Etats-Unis.

La présence navale américaine illustre une position juridique attachée à la règle des 3 milles d'étendue de la mer territoriale, ce qui conduit souvent à des incidents avec l'URSS, pour qui cette largeur est de 12 milles. Les Etats-Unis entretiennent une présence sous-marine qui s'avance loin à l'intérieur des bastions soviétiques. Cependant, dans les mers de Barents et de Norvège la présence de surface américaine n'est pas permanente comme en Méditerranée. Deux ou trois escorteurs sont maintenus en permanence dans la Baltique, veillant toutefois à ne pas se manifester d'une façon trop prononcée à l'Est du 18^{ème} méridien. D'ailleurs, la Baltique est une zone où l'activité navale des deux grandes puissances demeure limitée : il ne s'y déploie aucun sous-marin à propulsion nucléaire.

Les exercices des flottes américaine et de l'Alliance dans l'Atlantique Nord traduisent la réalité de l'engagement des Etats-Unis à défendre l'Europe et contribuent à dissuader l'Union Soviétique de déclencher un conflit. Dans l'optique de la Maritime Strategy, des manoeuvres se déroulent plus au nord du théâtre depuis quelques années : Northern Wedding, Cold Winter en 1985 et surtout Arctic Express en 1986.

L'emploi des marines en temps de paix, au-delà d'une finalité diplomatique, reflète aussi les stratégies opérationnelles envisagées en cas de guerre centrale en Europe.

1.3. Le stratégies opérationnelles : défense du bastion contre offensive américaine.

1.3.1. Des réseaux de bases et des flottes de surface d'une valeur inégale.

Les bases navales soviétiques sont très concentrées sur une partie réduite du théâtre arctico-atlantique. Dans le TVD Nord, le régime des glaces ne laisse libre toute l'année qu'une frange côtière sur laquelle les installations de Mourmansk forment le plus important complexe aéronaval du monde. Sur le reste du théâtre, l'URSS ne dispose pas de véritables bases, sauf à Cuba (Cienfuegos et centre de radio-transmissions à Lourdes)

Tout autre apparaît le réseau de la Baltique, à l'échelle de cette mer qu'il domine : le long de la côte s'échelonnent les bases de Kronstadt, de Tallin (Estonie), de Riga et de Liepaja (Lettonie), de Swinoscjie (Pologne), ainsi que les chantiers navals de Baltiisk en Estonie et de Gdansk en Pologne. A l'inverse, les Etats-Unis sont absents de ce théâtre sur lequel les alliés ne disposent que d'une base (Eckernförde), qui dépend pour sa logistique de Wilhelmshafen (RFA) en Mer du Nord.

Au contraire de l'URSS, les Etats-Unis disposent à travers tout l'Atlantique d'un réseau étendu, qui comprend des bases occupées en temps de paix, telles Søndre Strømfjord au Groënland, Keflavik en Islande, Holy Loch en Grande-Bretagne, pour les SNLE ou Lajes aux Açores et d'autres disponibles en temps de guerre. Enfin, les Etats-Unis peuvent recourir aux bases britanniques et disposent sur leur territoire du complexe aéronaval de Norfolk siège de la II^{ème} Flotte, qui abrite le commandement de l'OTAN pour le théâtre atlantique (SACLANT).

L'infériorité soviétique en matière de bases et d'alliés dans l'Atlantique, se double d'un net désavantage concernant la flotte de surface qu'elle peut opposer à l'USN et aux marines alliées.

Certes, la flotte de surface soviétique de la Baltique surclasse nettement en quantité les détachements allemands et danois affectés à cette mer. La flotte de la Baltique comprend 2 croiseurs, 14 destroyers et 14 frégates, auxquelles on peut ajouter les 7 frégates polonaises et est-allemandes, soit 37 navires contre 19 destroyers et frégates danoises et ouest-allemandes. Elle dispose de 32 corvettes, pays du Pacte inclus et de nombreux patrouilleurs côtiers ; mais les deux Etats de l'Alliance totalisent 56 patrouilleurs rapides bien adaptés à ce théâtre et armés de missiles Exocet. Ainsi, la stratégie soviétique en Mer Baltique est celle de la maîtrise et la stratégie alliée, où le rôle immédiat des Etats-Unis est faible, celle de l'interdiction. Les 30 sous-marins diesel des deux alliés sont destinés à porter cette interdiction très loin vers les côtes soviétiques ; les sous-marins soviétiques sont plus nombreux (31 bâtiments) mais moins discrets.

L'infériorité de la flotte de surface du Nord est incontestable. Un seul porte-aéronefs, le *Kiev*, un croiseur de classe Kirov et 11 autres croiseurs pourront être opposés aux groupes de porte-avions de l'USN. 18 destroyers et 54 frégates complètent une flotte dont la composante sous-marine demeure primordiale. La Maritime Strategy prévoit l'envoi de 4 porte-avions et leurs groupes, dont la supériorité est quantitative et qualitative.

L'infériorité soviétique est aggravée par une répartition rigide des bâtiments entre les flottes : une "swing strategy" au profit de l'Atlantique Nord est improbable, la difficile Route maritime du Nord ou les détroits du Belt devant alors être employés. Cependant le système des Cinq Mers⁽¹⁾ serait utilisable par des navires de moins de 5 000 tonnes provenant de la Baltique ou de la Mer Noire. A l'inverse, la stratégie américaine n'exclut pas l'envoi de groupes de la VI^{ème} flotte en Mer de Norvège.

(1) Système de canaux unissant la Baltique, la Mer Blanche, la Mer Noire, la Mer d'Azov et la Caspienne.

1.3.2. La spécificité de la stratégie directe soviétique et la riposte américaine.

a) La défense des bastions.

La vocation de la composante de surface de la flotte du Nord ne paraît plus être la maîtrise des mers : en témoigne la nette diminution des jours de présence des navires soviétiques en Mer de Norvège depuis 1985, passés de 456 cette année, où se déroula le grand exercice Summerex, à 207 en 1986 et à 114 en 1987.

La première mission de cette composante est la lutte ASM. En effet, la stratégie américaine prévoit l'envoi des SNA des classes Los Angeles et, dans l'avenir, Seawolf, théoriquement mieux conçus pour opérer sous la glace, dans les réduits arctiques où sont concentrés les SNLE soviétiques. Des lignes de sonars de fond strient la Mer de Barents et un mouillage important de mines rendrait encore plus difficile la tâche des SNA américains. Le type d'exercices menés depuis trois ans en mers de Barents et de Norvège confirme cette vocation.

b) Des opérations amphibies d'ampleur limitée.

Elles sont nécessaires à l'URSS pour élargir ses points d'appui terrestres pour la flotte, l'aéronavale et l'armée de l'air. Ainsi, les premiers territoires à être la cible de telles opérations seraient des prises de gage précieuses en cas de montée des tensions. Ils doivent toutefois être suffisamment peu peuplés pour ne pas constituer un casus belli, tout en étant aisés à conquérir : c'est le cas de la région de l'Archipel du Spitzberg et de l'île aux Ours. Plus lourdes de conséquences seraient des opérations de débarquement sur les flancs maritimes d'une attaque terrestre : plus que les détroits danois, de telles opérations concernent aujourd'hui le nord de la Norvège.

D'ailleurs, si les forces d'infanterie de marine du Pacte stationnées en Baltique ont été réduites, le commandement de la flotte du Nord a été confié pendant deux ans à un spécialiste des opérations amphibies, l'Amiral Kapitanets, qui vient d'être nommé chef d'état major de la marine.

Les manoeuvres soviétiques observées dans l'Arctique, tel un exercice qui s'est déroulé en avril 1986 dans le fjord Volkovaya reflètent l'éventualité de telles opérations. Les Soviétiques disposent sur le TVD Nord de plus de 80 bâtiments amphibies, la plupart anciens cependant ; seuls un grand navire moderne de type Ivan Rogov a été mis en service sur ce théâtre depuis 1979. Les objectifs seraient limités : ports de la Norvège du Nord, nombreux aéroports mi-civils, mi-militaires.

La stratégie américaine doit parer cette éventualité, ainsi qu'une invasion terrestre ou parachutée du Finnmark. La riposte doit être assez rapide pour prévenir une telle attaque. En 1980, les Etats-Unis et la Norvège sont convenus à cet effet du prépositionnement en Norvège centrale du matériel d'une brigade de l'US Marine Corps, sans que celle-ci y stationne en temps de paix.

Les autres objectifs d'opérations amphibies soviétiques, plus éloignés, sont moins exposés : Islande, île Jan Mayen.

c) Le rôle de l'aéronavale soviétique.

Le TVD Ouest compte 270 appareils, dont 40 Backfires, mais manque d'hélicoptères. Dans le TVD Nord, l'aéronavale ne compte que 225 appareils dont 60 bombardiers à long rayon d'action Backfire et Badgers, 80 avions de lutte ASM et de reconnaissance et seulement 27 Forgers embarqués : comme dans la Baltique, presque toute l'aéronavale est basée à terre, notamment sur les aérodromes de la côte de Kola.

L'envoi de ces appareils contre les groupes de porte-avions américains, éventuellement avant leur arrivée en Mer de Norvège peut être efficace mais risqué en raison de l'absence de chasse embarquée. Leur action dans des zones plus proches des côtes que le centre de la Mer de Norvège bénéficierait de la protection de la chasse terrestre soviétique, basée sur les aérodromes des territoires conquis.

d) Le rôle fondamental des sous-marins dans l'Atlantique.

Les missions de la composante sous-marine de la flotte du Nord sont la protection du bastion arctique et l'interdiction d'une partie de l'Atlantique Nord aux flottes américaine et alliées.

La tâche des SNA américains chargés de détruire les SNA et les SNLE concentrés par exemple en Mer de Barents semble difficile au regard de leur très faible nombre, malgré des qualités opérationnelles supérieures à celles des Alfa, des Victor III ou des Sierra. La flotte du Nord comprend plus de la moitié de tous les sous-marins de l'URSS et dispose d'un avantage quantitatif certain. Devant pareil déséquilibre, il est possible que l'URSS décide de ne pas les affecter en totalité à la défense du bastion.

En effet, la mission d'interdiction des communications nord-atlantiques de l'Alliance, seules permettant le transport des matériels et des approvisionnements indispensables à la poursuite de la bataille terrestre en Europe, est d'autant mieux assurée que le nombre des sous-marins affectés à la défense des SNLE est faible. Elle nécessite aussi un positionnement préalable au début du conflit au delà des lignes SOSUS ou des réseaux SURTASS de sonars remorqués par des navires T-AGOS. La discrétion accrue des sous-marins soviétiques pourrait cependant rendre cette manœuvre moins nécessaire.

2. La Méditerranée.⁽¹⁾

Ouverte sur l'Atlantique et l'Occident (Gibraltar), sur l'océan Indien et le pétrole (Suez), sur la mer Noire et le monde soviétique (détroits turcs), la Méditerranée voit se croiser les antagonismes est-ouest et nord-sud. Théâtre restreint, le bassin méditerranéen est, par son instabilité, le terrain exemplaire de la diplomatie navale et de la projection de puissance ponctuelle. L'arme navale, grâce à sa flexibilité, est depuis 1945 l'instrument principal de ces stratégies.

2.1. La domination de la présence américaine.

L'USN est présente en Méditerranée depuis la 2ème Guerre Mondiale. Dès 1946, un porte-avions de la classe Midway, suivi peu de temps après par le cuirassé *Missouri*, pénètre en Méditerranée et en 1948 la VIème Flotte était créée.

La permanence de la présence de l'USN s'appuie sur de nombreuses facilités portuaires. En effet, celle-ci peut caréner dans les chantiers italiens ou espagnols, bénéficie de facilités navales étendues à Gaète et à Naples, possède pour ses patrouilleurs maritimes sa propre base à Rota (Espagne) et utilise celle de l'OTAN à Sigonella (Sicile) et a recours pour ses SNA au port de La Maddalena (Sardaigne).

Malgré sa proximité, la VMF (Vème Eskadra constituée en 1967) est présente en Méditerranée seulement depuis 1958, date de l'accord soviéto-albanais autorisant la flotte soviétique à construire une base de sous-marins diesel à Valona. Sa présence a varié au gré des crises et des facilités portuaires (fermeture de la base de Valona en 1961,

(1) Voir annexes

- L'équilibre des forces sur le théâtre méditerranéen
- Carte des théâtres atlantique et méditerranéen.

rupture des relations avec l'Égypte en 1976). Toutefois depuis dix ans, le nombre de bâtiments et de bâtiments-jours⁽¹⁾ s'est stabilisé à environ 45 et 16 400, chiffres inférieurs à la période 1970-1972, point culminant de la présence soviétique. Numériquement supérieure, la VMF est cependant d'un tonnage total et d'une puissance inférieurs à l'USN.

De plus, la VMF voit ses mouvements affectés par trois contraintes.

- L'absence de base navale entraîne des problèmes logistiques. Certes, la VMF bénéficie de facilités portuaires, limitées en Libye et plus encore en Tunisie, plus étendues à Tartous (Syrie), a recours depuis 1974 aux chantiers navals yougoslaves de Tivat, et stocke du carburant à Malte. Par ailleurs, des avions de patrouille maritime sont basés à Tyas (Syrie) et à Tripoli. Il reste que, depuis 1964, les bâtiments soviétiques mouillent la plupart du temps en dehors des eaux territoriales, principalement au large de Solloum (Libye), à Hammamet (Tunisie), au cap Andreas, à Cythère (Grèce) et à Alboran (près de Gibraltar). De fait, la VMF maintient en moyenne un ratio de 2 à 1 entre les bâtiments auxiliaires et les bâtiments de guerre et ses navires passent plus du tiers de leur temps à l'ancre ou en réparation.

- La convention de Montreux complique ses déploiements. Si certaines règles ont pu être contournées (délai déclaratif de 8 jours, interdiction du passage des porte-aéronefs), d'autres doivent être respectées à la lettre (limitation du passage des sous-marins, et du passage simultané à 9 bâtiments n'excédant pas au total 15 000 tonnes). C'est pourquoi les sous-marins viennent de la flotte du Nord.

- Les trois portes de la Méditerranée sont placées sous le contrôle de pays membres ou proches de l'OTAN. La convention de Montreux autorise même la Turquie, en cas de guerre ou de crise locale, à fermer les détroits.

2.2. Une diplomatie navale active.

L'USN consacre une partie importante de son temps à la visite de ports de pays amis et à de fréquents exercices dans le cadre soit de l'OTAN, soit de relations bilatérales (France, Grèce, Israël et Égypte). La Méditerranée est proportionnellement la mer la plus fréquentée par les flottes de l'OTAN. Symétriquement, la VMF organise régulièrement des exercices en Méditerranée depuis 1960.

L'USN surveille avec l'aide des marines alliées le déplacement des bâtiments soviétiques. Elle était seule à pouvoir pister les SNA soviétiques jusqu'à l'affectation à Toulon des SNA français, qui se sont vus attribuer une zone importante de surveillance. Les Soviétiques suivent de près les mouvements de la VI^{ème} Flotte, notamment en période de tension. Depuis la guerre de 1967, les navires d'écoute et de renseignement ont été remplacés par des destroyers ou des frégates aux capacités opérationnelles plus étendues. Malgré ce face à face constant, les deux grands ont toujours évité l'affrontement direct : lors des opérations américaines d'avril 1986 dans le Golfe de Syrte, les navires soviétiques se sont éloignés des ports libyens afin de ne pas être impliqués.

Les flottes américaine et soviétique sont toutes deux l'instrument d'une diplomatie navale active et flexible. Ainsi le nombre de porte-avions américains a varié de 0 pendant 15 jours en 1980 à 4 pendant 14 jours en 1982. De même, lors de la guerre du Kippour, la VMF a déployé en une semaine 96 unités.

La flotte est l'instrument privilégié d'une réponse calibrée aux situations de crise dans cette région particulièrement fragile. L'USN a joué un rôle à quinze reprises de

(1) Un bâtiment présent toute l'année = 365 bâtiments/jours

mai 1981 à février 1987 : rôle symbolique lors du détournement d'un avion de la TWA (juin 1985), punitif lors des raids contre Tripoli et Benghazi (avril 1986). De même, des déploiements soviétiques significatifs ont pu être observés, lors des guerres de 1967 et 1973 et de la crise jordanienne (1970). Ces déploiements ont manifesté la volonté de l'URSS d'aider des pays amis dans des situations délicates : en août 1982, lors de la tension entre Israël et la Syrie, la VMF a utilisé ses moyens de guerre électronique pour gêner la surveillance israélienne. De même, en juin 1985, en mars et avril 1986, des bâtiments de combat et de surveillance s'interposèrent entre la VI^{ème} Flotte et les côtes libanaises afin de prévenir d'éventuelles représailles américaines. Ces déploiements ne sont toutefois jamais allés jusqu'à la projection de puissance.

2.3. Maîtrise américaine contre interdiction soviétique.

Théâtre restreint, la Méditerranée est cependant un théâtre sensible. En effet, si Moscou est à peu près équidistant de la mer de Barents et de la Méditerranée, un plus grand nombre de centres militaires et industriels se situent au sud de Moscou. A cet égard, la présence de la VI^{ème} Flotte constitue une réelle menace pour l'URSS.

En cas d'un conflit est-ouest, la VMF devrait perturber les communications de l'OTAN, voire faciliter la prise des détroits turcs. Mais sa mission principale serait de détruire le ou les porte-avions de l'USN qui constituent le coeur du dispositif naval allié et représentent la menace essentielle contre les rivages soviétiques de la mer Noire ainsi que le soutien indispensable de la Grèce et de la Turquie. Pour ce faire, la VMF aurait recours prioritairement aux sous-marins (leur détection est délicate en raison des profondeurs et d'un environnement très bruyant) et à l'aéronavale moins vulnérables que la flotte de surface, probablement rapidement détruite par l'OTAN.

De son côté, la VI^{ème} Flotte tâcherait, dans un premier temps, d'éliminer la présence navale soviétique notamment sous-marine, puis de soutenir les alliés turcs, grecs et italiens. La VI^{ème} Flotte ne constituerait cependant qu'une partie du dispositif de l'OTAN en Méditerranée, comme l'a montré l'exercice Dawn Patrol (1979) qui a mobilisé 85 unités de 8 pays, dont seules un tiers étaient américaines. D'ailleurs, en cas de succès, le retrait de la VI^{ème} Flotte de la Méditerranée ne serait pas à exclure afin de renforcer le théâtre atlantique.

3. Le Théâtre du Pacifique.⁽¹⁾

Depuis le début de la décennie, de nombreux responsables américains soulignent le glissement du centre de gravité de leurs intérêts vers le Pacifique. Simultanément, l'URSS manifeste son intention de jouer un rôle actif dans la région, M. Gorbatchev ayant affirmé dans un discours prononcé le 28 juillet 1986 à Vladivostok que l'URSS était une "grande puissance du Pacifique". Le Pacifique est le seul théâtre où l'activité navale soviétique a crû dans la dernière décennie. A cet égard, si l'USN garantit la "Pax Americana" dans le Pacifique et témoigne de l'éventualité d'une escalade horizontale, la VMF est l'instrument de la volonté de contenir la puissance américaine et de s'affirmer comme puissance régionale.

(1) Voir annexes :

- L'équilibre des forces sur le théâtre pacifique
- Carte du théâtre pacifique.

3.1. L'USN, garante de la "Pax Americana".

Présente dans le Pacifique depuis la fin du XIX^{ème} siècle, la marine américaine y a régné sans partage de 1945 au milieu des années 70. Aussi, les administrations successives ont-elles longtemps privilégié le théâtre atlantique, alors même que la VMF connaissait dans le Pacifique un développement rapide, toutefois surtout dû à la tension avec la Chine. Un rééquilibrage est cependant intervenu au cours des dix dernières années. La puissance américaine repose sur deux flottes et un réseau de bases couvrant l'immensité du bassin du Pacifique.

Le Pacifique est couvert par la VII^{ème} flotte, pour le Pacifique Occidental et l'océan Indien (en temps de paix, elle est la flotte la plus puissante du monde avec ses 50 bâtiments et 2 porte-avions constamment opérationnels) et par la III^{ème} flotte stationnée sur la côte ouest des Etats-Unis et les îles Hawaii, qui joue le rôle de réserve. De plus, une zone de défense maritime Pacifique gérée par la Coast Guard a été créée en mai 1984. Au total, les flottes du Pacifique représentent 250 000 hommes dont 80 000 Marines et plus de 260 navires. Elle ont été dotées des unités les plus récentes : croiseurs AEGIS, destroyers Spruance, frégates Perry, SNA Los Angeles et les huit premiers SNLE Trident.

Les deux flottes s'appuient sur un réseau de bases qui constituent trois lignes de défense. La première est située sur la côte américaine (Bremerton et San Diego). La deuxième, allant de l'Alaska (King Salmon) et des Aléoutiennes (Dutch Harbor) au canal de Panama en passant par Hawaii (Pearl Harbor), comprend des bases navales d'importance inégale (Midway, Guam). La dernière, jusqu'à la fin des années 70 incluait la Corée du Sud, le Japon, Taïwan, la Thaïlande, les Philippines et l'Australie, mais s'est réduite au Japon (Sasebo, Okinawa et Yokosuka qui possède une cale sèche capable de recevoir le *Midway*) et aux Philippines (Subic Bay est la plus grande base américaine outre-mer, mais son avenir est incertain). L'Australie abrite pour sa part uniquement des installations de communication et de surveillance. L'USN peut enfin bénéficier du soutien de l'US Air Force qui dispose de ses propres bases.

En temps de paix, la présence de l'USN témoigne de la persistance de l'engagement américain. Des exercices à finalité politique et militaire ont lieu régulièrement. Ces exercices, plus de 80 en moyenne par an (ainsi les exercices Rimpac qui ont réunis en 1988 des unités américaines, canadiennes, australiennes et japonaises) sont complétés par des visites de plus en plus nombreuses qui répondent à la présence, tant militaire que civile, de l'URSS.

3.2. La VMF, signe tangible de la montée en puissance soviétique.

En 1960, la flotte du Pacifique avec 200 unités était la moins importante de la VMF. En 1988, première des flottes soviétiques, elle représente 1 700 000 tonnes, soit 40 % du potentiel total de la VMF, dont environ 130 sous-marins et 350 avions de l'aéronavale. Ce renforcement s'est inscrit dans un mouvement d'ensemble vers le TVD d'Extrême-Orient qui regroupe aujourd'hui 54 divisions, (dont cependant peu sont de première catégorie) contre 20 en 1960 et 2 200 avions de l'armée de l'air. Ce renforcement est aussi qualitatif, les unités soviétiques les plus modernes ayant renforcé la flotte du Pacifique : deux porte-aéronefs Kiev, un croiseur Kirov, des destroyers Udaloy et Sovremenny, un navire d'assaut Ivan Rogov et les deux premiers SNA Akula.

La VMF possède trois bases importantes en URSS : Vladivostok, Sovietskaya Gavan (mer du Japon) et Petropavlosk (Kamtchatka) qui ne dépend pas des détroits japonais, mais est bloquée par les glaces plus de cinq mois par an. En outre la flotte

soviétique bénéficie de Cam-Ranh (Viet-Nam), une de ses trois seules bases importantes hors d'URSS et assure une présence périodique dans les ports de Ho-Chi-Min Ville, Da Nang (Viet-Nam) et, plus rarement, de Kompong Som (Cambodge).

L'activité de la VMF s'est sensiblement accrue pour se stabiliser depuis 1983 : de 200 jours de sortie en haute mer en 1956, elle a atteint 10 400 jours en 1979 et 15 000 jours en 1983. Des exercices ont lieu régulièrement : depuis 1986 se déroulent ainsi des exercices combinés avec la Corée du Nord.

Si l'URSS a tenté en vain d'obtenir des droits de pêche dans la zone économique exclusive de Fidji et de Kiribati (l'accord signé en 1985 n'a pas été renouvelé en 1986), elle a obtenu en 1987 un accès portuaire au Vanuatu. Enfin, elle a signé le protocole du traité de Rarotonga instituant une zone dénucléarisée dans le Pacifique Sud.

3.3. *Le face-à-face.*

En temps de guerre, la VMF aura pour tâche prioritaire la protection du territoire soviétique et des SNLE croisant en mer du Japon et en mer d'Okhotsk. En effet, les 31 sous-marins lanceurs d'engins affectés à la flotte du Pacifique se répartissent en 6 sous-marins diesels Golf II basés à Vladivostok, couvrant probablement des cibles chinoises et japonaises et 25 SNLE dont 9 Yankee et 16 Delta visant des cibles américaines situées à l'ouest d'un arc de cercle allant de la Californie méridionale aux Grands Lacs, les Delta pouvant atteindre leurs cibles de la mer d'Okhotsk. La VMF tentera de fermer ces deux mers, où se tiendrait l'essentiel de sa flotte à l'abri d'une couverture aérienne et protégée par les nouveaux bâtiments de lutte ASM et par des sous-marins diesel. Cette mission pourrait être facilitée par l'existence probable d'un système d'écoute inspiré du SOSUS, mouillé devant les Kouriles.

En outre, la VMF s'opposera aux tentatives de projection de puissance de l'USN par des attaques menées par des navires dotés de missiles, par 25 sous-marins (Oscar et Charlie II), et par 90 avions adaptés à ce type de combat. De plus, des actions contre les bases navales américaines au Japon et aux Philippines sont à envisager ainsi qu'une tentative de s'emparer du détroit de La Pérouse.

La VMF tentera d'interrompre les lignes de communication liant les Etats-Unis au golfe Persique, au Japon, à la Corée du Sud et à l'Australie. Elle devra aussi, avec sans doute de grandes difficultés, assurer la protection de ses propres lignes de communication (approvisionnement des bases de Petropavlosk et d'Indochine).

Enfin, les Soviétiques déclarent qu'ils tenteront de détruire les SNLE américains, qui constituent la principale menace pour leur territoire. Cette tâche devrait être dévolue aux Akula (2) et aux Victor III (10), seuls dotés de sonars passifs à très basse fréquence capables de repérer les SNLE.

Face à ces menaces, la stratégie de l'USN privilégie la projection de puissance à partir d'une force de trois ou quatre porte-avions, à l'exemple des exercices Fleet Ex de 1983 et de 1984. Par ailleurs, l'arme principale de l'USN contre les SNLE soviétiques est constituée par les SNA Los Angeles dont le nombre demeure cependant réduit face aux SNA soviétiques. L'USN pourra s'appuyer sur la marine japonaise (la "force maritime d'auto-défense" est la 5^{ème} marine mondiale), dont la flotte est nombreuse (34 bâtiments de plus de 2 000 t), moderne et possède une bonne capacité anti sous-marine (94 appareils de patrouille maritime dont 24 P-3C Orion et des sous-marins modernes). Il reste que dans un espace aussi vaste, le contrôle des lignes de communication apparaît comme le domaine le plus sensible, d'autant que la menace aérienne s'est considérablement accrue avec la mise en service du Backfire. La protection des lignes de communication revêtirait

sans doute trois aspects : l'interdiction de la haute mer à la VMF (réseau SOSUS, minage des détroits), la destruction des unités soviétiques déjà déployées (lutte ASM, patrouilles Orion) et l'escorte des convois.

4. L'Océan Indien.⁽¹⁾

4.1. *L'asymétrie des enjeux géostratégiques.*

Quoique son importance stratégique augmente sans cesse pour l'Union Soviétique comme pour les Etats-Unis, l'Océan Indien joue un rôle différent dans la stratégie de chacun de ces deux pays. L'Océan Indien est le plus éloigné des Etats Unis et apparaît certainement moins crucial pour la défense directe du pays que l'Atlantique ou le Pacifique. Cependant, cette région devient de plus en plus importante pour la stratégie de présence américaine : l'Océan Indien constitue en effet un lien maritime essentiel entre l'Atlantique et le Pacifique en cas de confrontation. De plus, depuis la première crise pétrolière de 1973, on assiste à une prise de conscience accrue de l'importance des voies de communication maritime pour le transport des hydrocarbures.

Historiquement, l'URSS a toujours porté une attention particulière au territoire qui s'étend de sa frontière sud jusqu'à l'Océan Indien, notamment le couloir Indo-Perse. Depuis peu, la capacité d'exploiter les voies maritimes vers le sud fournit également aux Soviétiques un lien de communication supplémentaire utile entre l'Est et l'Ouest de leur territoire. De plus, l'URSS a toujours cherché à s'assurer un accès libre aux mers chaudes.

Enfin, les richesses minérales de l'Afrique du Sud et la montée en puissance de l'Inde sont des motifs supplémentaires d'intérêt des deux grands pour l'Océan Indien.

4.2. *Le récent développement des stratégies indirectes.*

Jusqu'au milieu des années 70, la présence militaire américaine et soviétique dans la région de l'Océan Indien permettait un équilibre approximatif maintenu à un niveau relativement modeste, malgré l'installation de régimes communistes au Yémen du Sud (1968) et au Mozambique (1975). Cet équilibre a été rompu vers la fin de 1977 avec l'augmentation des forces cubaines et soviétiques dans la corne de l'Afrique. Enfin, en 1979, les Soviétiques ont envahi l'Afghanistan. Dans ce contexte, la présence navale américaine devenait primordiale, et l'atoll de Diego Garcia devenait un pivot stratégique et militaire pour la Rapid Deployment Force (RDF) constituée au début de 1980. La piste d'atterrissage a été prolongée en 1982 pour pouvoir accueillir des bombardiers B-52, et sept dépôts d'armes flottants ont été transférés dans les eaux entourant l'atoll. La décision de placer trente unités navales (dont deux porte-avions) en attente dans la région du Golfe, depuis l'été 1987, a été un autre facteur qui a augmenté considérablement l'importance logistique de Diego Garcia.

Rétrospectivement, la base de Diego Garcia est d'autant plus précieuse que, à l'exception de la présence traditionnelle de MIDEASTFOR (Middle East Force) à Bahreïn, et quelques installations militaires limitées à Oman, en Egypte (Ras Banas) et au Kenya, les Etats-Unis n'ont pu accroître de façon significative leur présence militaire dans les Etats riverains. L'absence de droit d'accès à des bases atteste le souhait constant de la part de ces Etats que les Etats-Unis s'en tiennent à une présence "au delà de l'horizon".

(1) Voir annexes :

- L'équilibre des forces dans l'Océan Indien
- Carte du théâtre de l'Océan Indien.

Plus que les Etats-Unis qui ont l'avantage d'une marine sophistiquée basée sur la flexibilité des porte-avions, les Soviétiques doivent compter sur les installations portuaires des Etats riverains. Ainsi, pendant les années 70, l'Union Soviétique a développé un réseau d'accords avec les Etats du littoral de l'Océan Indien, en obtenant des facilités et des droits d'accostage dans cette région et les régions stratégiques adjacentes (côte ouest de l'Afrique et Vietnam). La plus grande implantation a été réalisée au Sud Yemen, en particulier après le retrait de Somalie (1977). Récemment les installations sur l'île de Dahlak (Ethiopie) se sont accrues de façon significative. L'Union Soviétique bénéficie également des ports du Mozambique et de facilités à Madagascar, à l'île Maurice et aux Seychelles. En Inde, la VMF n'a aucune exclusivité d'accès, quoiqu'elle dispose d'installations étendues à Vishankapatnam. En cas de conflit, l'URSS serait tentée d'invoquer un traité bilatéral aux termes duquel elle obtiendrait une telle exclusivité de droit.

4.3. La stratégie directe : la supériorité navale américaine contre la proximité terrestre soviétique.

Les Etats-Unis disposent dans l'Océan Indien d'un net avantage : leur flotte comporte un porte-avions et son groupe basés à Diego Garcia (six navires de surface), et un navire de commandement avec quatre frégates ou destroyers. Ces forces ont été sensiblement accrues dans les années récentes avec le déploiement de la Joint Task Force Middle East (JTFME). Le JTFME comprend des navires de surface supplémentaires, des chasseurs de mines, des hélicoptères, et un groupe de porte-avions. Le Central Command (CENTCOM, créé à partir de la RDF), compétent pour la région, pourrait au besoin disposer de trois porte-avions, d'une escadre de cuirassé et de cinq escadrons aéronavals.

Les Soviétiques ont une présence beaucoup plus modeste. Le détachement naval de l'Océan Indien, en provenance du Pacifique pourrait cependant jouer un rôle important dans certains scénarios. Soutenu par des bases en Ethiopie et au Sud Yemen, il comprend généralement quatre à six navires de surface importants et parfois un sous-marin. Cette force pourrait cependant être considérablement renforcée en peu de temps.

Malgré la supériorité navale américaine, la proximité du territoire et de la puissance aérienne soviétiques rendent l'équilibre militaire incertain. Un éventuel déploiement de forces terrestres par les Etats-Unis dans la région nécessiterait leur transport sur 6 500 à 8 000 milles nautiques par voie aérienne et 12 000 milles par mer. Une fois sur place, ces forces devraient mener leurs opérations à partir de ports et de pistes d'atterrissage dépourvus en grande partie d'équipements logistiques modernes.

L'Union Soviétique, au contraire, jouit des avantages militaires de sa proximité territoriale et possède une infrastructure bien développée. Celle-ci comprend plus de 700 avions pour le soutien tactique des opérations au sol ; au départ des bases aériennes dans le sud de l'Union Soviétique, les bombardiers Backfire posent un sérieux problème aux porte-avions et aux voies de communication dans le nord de la Mer Rouge. Néanmoins les Soviétiques auraient à faire face à des difficultés dans le déplacement de leurs forces vers cette région, en particulier lors du passage dans des pays hostiles (Afghanistan, Pakistan, ou Iran).

Le développement des forces navales et l'augmentation de la puissance de feu embarquée amènent à s'interroger sur les possibilités d'une limitation des armements navals, alors que le processus de désarmement semble reprendre de la vigueur.

III. PERSPECTIVES : DU DESARMEMENT A L'EUROPE NAVALE.

Pour être complète, l'analyse de la confrontation des grandes puissances doit intégrer une dimension diplomatique où la question du désarmement occupe une place importante. Politique d'armement et négociations sont en effet deux démarches imbriquées qui contribuent à déplacer l'équilibre des forces : les négociations peuvent consacrer le rapport qui résulte à un moment donné de la politique d'armement, mais visent aussi à le modifier. C'est sous cet angle diplomatique qu'apparaissent le mieux pour la France et ses partenaires européens les implications du jeu stratégique des grandes puissances, notamment sur mer.

III-A. Les implications navales du désarmement.

Durant l'entre-deux guerres, c'est dans le domaine naval que le désarmement avait obtenu ses principaux résultats (Accords de Washington en 1922 limitant les armements navals, suivis par les accords de Londres en 1930 et 1936 ; accord germano-britannique de 1935). Or, depuis lors, les armements navals en tant que tels sont restés presque totalement en dehors des négociations entre les Etats-Unis et l'URSS.

On peut expliquer cette absence par les circonstances historiques. Jusqu'aux années 60, il n'y avait aucun contenu de transaction concevable entre l'énorme supériorité navale américaine et la discrétion de la marine soviétique ; les deux grands ont par la suite accordé leur priorité aux armements stratégiques. Par ailleurs, les forces navales sont devenues plus difficiles à contrôler, le tonnage ou les armes embarquées permettant de moins en moins de définir des seuils significatifs de limitation.

Le processus de désarmement a été relancé depuis l'arrivée au pouvoir de M. Gorbatchev, et on ne peut écarter la possibilité qu'il s'accélère dans les années à venir, notamment en raison des contraintes économiques et politiques subies par les deux grandes puissances. Il serait difficilement concevable que les armements navals restent à l'écart des négociations, alors que la mer tient désormais une place accrue dans la confrontation est-ouest. Or, paradoxalement, alors que les accords de désarmement en cours tendent à renforcer le poids de la marine, un désarmement naval paraît très improbable.

1. Les accords acquis ou en cours de négociation tendent à renforcer le poids des marines.

1.1. *Les incidences navales des accords SALT.*

L'accord intérimaire de 1972 avait fixé des plafonds quantitatifs aux missiles stratégiques embarqués (SLBM) et aux sous-marins porteurs, en corrigeant le principe de parité par la prise en compte de l'avantage qualitatif des Etats-Unis : l'accord imposait la limite de 710 missiles sur 44 sous-marins pour les Etats-Unis, et 950 sur 62 sous-marins pour l'URSS. Le traité SALT II signé à Vienne, mais dont la ratification n'a pas été autorisée par le Congrès des Etats-Unis, a conservé ces plafonds et introduit des limitations qualitatives (nombre d'ogives sur un missile embarqué limité à 14). Malgré quelques tensions, l'accord a jusqu'à présent été tacitement respecté.

Ces accords ont conduit à stabiliser le nombre de SNLE, mais ont suscité l'augmentation de la quantité de têtes embarquées et leur amélioration technique, si bien que les désarmements "prématurés" de quelques sous-marins dépassés n'ont aucune signification.

1.2. L'usage militaire de l'espace.

Le traité de Moscou (1972) avait interdit les missiles anti-missiles (ABM) basés en mer. Mais depuis peu, la défense stratégique est bouleversée par les possibilités nouvelles d'utilisation militaire de l'espace, symbolisées par le projet américain IDS de mars 1983. L'URSS elle-même a admis en novembre 1987 qu'elle avait un projet analogue.

En cas de réussite de l'IDS, les Etats-Unis pourraient intercepter une partie des missiles stratégiques soviétiques. L'URSS serait alors sans doute amenée à augmenter le nombre de ses lanceurs, y compris les SNLE, puis à accroître une composante de ses forces, les missiles de croisière, qui permettraient d'effectuer des frappes nucléaires anti-cité sur le territoire américain. Ces armes seraient principalement lancées à partir de sous-marins et la place des forces navales dans la stratégie soviétique en serait accrue.

Mais il est envisageable que Soviétiques et Américains s'engagent à limiter la militarisation de l'espace, notamment pour éviter d'énormes dépenses. C'est une hypothèse probable en cas de victoire du candidat démocrate aux élections présidentielles de 1988 aux Etats-Unis.

1.3. Les accords de Washington accroissent le rôle des marines.

Bien que portant sur des missiles basés à terre, les accords de Washington sur l'élimination des missiles à portée intermédiaire (INF) ont d'importantes implications navales.

a) Une conséquence certaine : la visibilité accrue des forces navales.

Au terme de l'accord FNI ne subsistent comme armes nucléaires à portée intermédiaire que les missiles de croisière lancés par des bombardiers (ALCM) ou portés par des navires de surface et des sous-marins (SLCM). Sur elles seules reposent désormais la possibilité pour l'OTAN de rétablir une dissuasion nucléaire sur le théâtre européen. Compte tenu de la relative vulnérabilité des forces aériennes en temps de guerre, c'est en fait sur les forces navales que s'appuierait l'essentiel de la dissuasion.

Déjà les 7 SNLE (3 américains et les 4 britanniques) mis à la disposition du SACEUR -chef des forces alliées en Europe- dans les années 60 pour menacer le territoire du Pacte de Varsovie, à la suite du démantèlement des missiles Thor et des Jupiter, avaient un caractère d'armes de théâtre. Le remplacement des Polaris de la Royal Navy par des Trident II, nettement plus précis, leur donnera une capacité anti-force. Parallèlement, les Soviétiques ont redéployé autour de l'Europe des patrouilles de SNLE Yankee tournées précédemment vers la côte est des Etats-Unis. Elles accomplissent une partie des missions des missiles basés à terre appelés à disparaître.

Dans l'avenir, les deux grands entendent développer leur équipement en missiles de croisière. Les Soviétiques s'y intéressent (le SS-N-21, portant à 3 000 kms, est installé depuis janvier 88 sur des sous-marins) et le Pentagone prévoit de déployer 3 900 missiles Tomahawk sur mer, dont plus de 800 équipés d'ogives nucléaires.

Mais les missiles de croisière sur mer ne sauraient remplacer les missiles basés à terre, et ce pour plusieurs raisons.

- D'un point de vue technique, ils sont moins rapides que les Pershing II et le tir à partir de la mer nuit à leur précision.

- Il est difficile de savoir si un SLCM est destiné à un usage tactique ou stratégique, ce qui n'est pas le cas des FNI, dont le cible et la fonction sont clairement définies. Cette incertitude complique leur utilisation.

- Les SLCM ne traduisent pas un engagement politique de défendre l'Europe aussi fort que dans le cas des FNI basées à terre. En effet, beaucoup moins exposés, ils échappent au dilemme "les utiliser ou les perdre".

- Enfin, les SLCM posent des problèmes de contrôle, qui rendent peu réaliste un éventuel traité de limitation : leur dispersion sur de nombreuses plate-formes mobiles rend difficile les inspections sur place. L'impossibilité de distinguer entre une tête nucléaire et une ogive conventionnelle complique le contrôle, d'autant que les Américains refusent systématiquement d'indiquer si leurs navires emportent des charges nucléaires.

b) Une conséquence possible : renforcer le rôle conventionnel de l'USN.

Il a parfois été envisagé qu'à la suite du traité FNI, les Américains retirent une partie de leurs troupes en Europe, en ne laissant par exemple que les 60 000 hommes de l'armée de l'air (USAF). Dans cette hypothèse, l'envoi de soldats en Europe en temps de guerre aurait une grande importance, opérationnelle et symbolique de l'engagement américain. La mission de protection des convois serait mise en valeur et la place de la marine dans la défense des alliés accrue, en contrepartie du désengagement terrestre.

1.4. La réussite des négociations START pourrait augmenter la part des SNLE dans la dissuasion.

Les négociations START envisagent une réduction de 50 % des arsenaux stratégiques des deux grands, et auront sans doute des conséquences navales.

La réduction des armements stratégiques obligera les deux grandes puissances à réduire le nombre de leurs SNLE. Cependant, l'accord START portera sans doute en priorité sur l'élimination des missiles intercontinentaux et des bombardiers : ceux-ci constituent les cibles d'une première frappe anti-forces et sont une cause d'instabilité. Les SNLE, élément le plus stable de la dissuasion, grâce à leur quasi-invulnérabilité, seraient proportionnellement moins affectés. Les SNLE au delà du plafond seraient reconvertis en sous-marins lanceurs de missiles de croisière. Pour préserver la dispersion des plate-formes, condition de leur survie, Etats-Unis et URSS vont peut-être s'entendre pour autoriser le maintien d'un nombre minimum de SNLE nombreuses, dont chacun pourrait éventuellement n'emporter qu'un petit nombre de missiles, dont la précision croissante permettra une frappe anti-force.

Enfin, la réduction en deçà de 6 000 têtes des arsenaux des deux grands et la modernisation des forces stratégiques française (portée à plus de 500 ogives) et britannique amènera sans doute les négociateurs à inclure celles-ci dans leurs décomptes, alors que la position de la France est de rejeter toute incorporation des ses forces dans une discussion entre les deux grandes puissances.

2. Un désarmement naval étendu paraît aujourd'hui peu probable.

2.1. De considérables obstacles entravent le désarmement naval.

Les obstacles à un accord de désarmement naval apparaissent bien plus importants qu'auparavant, car aux contraintes tenant à la complexité du rapport des forces maritimes s'ajoutent des difficultés nouvelles : les évolutions techniques ont enlevé aux limitations quantitatives l'effectivité qu'elles pouvaient avoir entre les deux guerres : pour

être significative, une négociation devrait ainsi englober l'aéronavale basée à terre. Cependant, un contrôle efficace n'est pas impossible.

Surtout, alors que la revendication de la parité dans tous les domaines a toujours été jusqu'ici le principe en matière de désarmement, cette règle est dépourvue de sens en matière navale, entre un pays dépendant de la mer condamné à défendre ses lignes de communication, et un pays continental libre d'attaquer dans les conditions de son choix même si ses moyens sont très inférieurs.

L'Union Soviétique pourrait se satisfaire d'une négociation navale séparée dans laquelle, grâce à des concessions réciproques, elle rentabiliserait son investissement naval des années 60-70 : le bénéfice tiré de l'affaiblissement de l'USN serait très supérieur à l'avantage que la VMF a jusqu'ici tiré de sa capacité nouvelle à être présente sur mer : un tel accord conviendrait d'autant mieux à l'URSS qu'elle est confrontée au problème du renouvellement de ses matériels les plus anciens. Mais pour des raisons opposées, ce cadre de discussion est inacceptable pour les Etats-Unis et n'offre aucune perspective réelle d'aboutissement.

Le rapport des experts de l'ONU sur le désarmement naval (demandé par les résolutions de l'Assemblée Générale du 20 décembre 1983) prend en compte cette contrainte : *"l'équilibre ou la parité des forces navales est une notion inexistante en soi. Il faut donc équilibrer les mesures de désarmement dans le domaine naval en les plaçant dans un contexte plus large. Ce facteur, joint à la situation géographique très particulière de chaque Etat, pourrait imposer des mesures multilatérales de limitation des forces et des armements navals qui ne respectent pas une symétrie numérique"*.

Les deux grandes puissances ne peuvent rester insensibles à la dimension navale du désarmement, mais s'opposent à sa multilatéralisation.

- Elles ont boycotté l'étude précitée des Nations Unies, pour ne pas se laisser enfermer dans un cadre multilatéral où elles seraient exposées à la critique des pays du tiers monde.

- Les Etats-Unis s'opposent aux solutions locales que tentent de promouvoir les Etats riverains de certains océans, souvent soutenus par l'URSS. Si aucun des deux grands n'a accepté le traité de Tlatelolco de dénucléarisation de l'Amérique latine (1967), l'Union Soviétique a signé le traité de Rarontonga (1985) sur la dénucléarisation du Pacifique sud et a appuyé les tentatives de créer des "zones de paix" dans l'Océan Indien ou en Asie du sud-est. En effet, l'aboutissement de telles propositions représenterait un avantage pour l'Union Soviétique en affaiblissant les possibilités américaines de soutien au trafic maritime essentiel pour les pays occidentaux.

Sur ce terrain, le risque pour les Etats-Unis, illustré par les positions récentes du Parlement danois, est celui de tensions diplomatiques avec certains de leurs partenaires. Ce danger pourrait être écarté par la réussite d'une négociation globale où les forces navales seraient totalement intégrées à l'ensemble.

2.2. *L'intégration des forces navales dans la négociation sur le désarmement.*

Quand les pays de l'OTAN affirment que la priorité doit être désormais être accordée à la diminution des armements en Europe, ils n'évoquent que les forces terrestres et aériennes. Ainsi, les négociations MBFR sur la réduction équilibrée des forces conventionnelles ignorent les forces navales. Elles devraient laisser la place à une négociation dans le cadre général de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE), entre les 16 pays de l'OTAN et les 9 du pacte de Varsovie, dès lors que sera surmonté le problème du lien entre les différentes "corbeilles" composant la discussion. Mais certains pays mettent comme condition à leur participation l'exclusion des

armements navals. Ces réserves proviennent essentiellement des pays occidentaux qui tiennent à laisser hors de la négociation leur supériorité sur mer, jugée indispensable à leur sécurité.

Sans doute a-t-il été admis au titre des mesures de confiance convenues dans l'acte final de la conférence d'Helsinki (1975) puis dans l'accord conclu en 1986 à Stockholm, que les manoeuvres incluant des éléments navals feraient l'objet d'une négociation au delà d'un certain seuil. Mais ces règles n'affectent aucunement le niveau des armements.

Pourtant, le rapport des forces navales devrait occuper une place déterminante dans une négociation de désarmement approfondie. Différentes approches sont alors envisageables.

Celle de l'OTAN consiste à considérer que le Pacte de Varsovie, possédant l'avantage géopolitique inhérent à sa position continentale, doit non seulement reconnaître sans contrepartie la supériorité navale américaine, mais aussi renoncer à son avantage conventionnel en Europe. Une seule possibilité de désarmement est donc envisageable : la diminution plus importante du nombre de soldats et d'armes du Pacte de Varsovie, sans que l'équilibre des forces sur mer ait à être discuté.

Les Soviétiques affirment que dans l'ensemble il y a égalité des forces et que les déséquilibres dans certains domaines sont compensés dans d'autres. L'URSS a récemment infléchi sa position et admis que le désarmement devait réduire certains écarts sectoriels dans les forces terrestres. Mais son raisonnement reste le même : la supériorité sur terre du Pacte de Varsovie est compensée par la supériorité navale de l'Alliance Atlantique. Ces deux aspects doivent être abordés simultanément dans une négociation globale.

Apparemment, il semble difficile de concilier ces points de vue. Toutefois, des contraintes économiques très fortes militent, aux Etats-Unis et en URSS, pour une réduction des forces conventionnelles. La masse des investissements nécessaires à l'acquisition des nouvelles technologies du champ de bataille rend obligatoire, même en URSS, de substituer le qualitatif au quantitatif. Dans ces conditions, certains experts soviétiques commencent à avancer l'idée de réductions unilatérales sur le plan conventionnel, qui ne sont en fait que des restructurations rendues indispensables par l'évolution des armements. Mais peut-être serait-il possible d'aller plus loin et admettre l'idée d'un désarmement naval.

a) Des propositions de négociations limitées au secteur naval.

Un signe de l'intérêt porté au désarmement naval est la multiplication des propositions portant sur ce domaine faites par M. Gorbatchev depuis son arrivée au pouvoir : suppression des bases à l'étranger (Reykjavik en 1986), réduction des forces dans le Pacifique (discours de Vladivostok du 28 juillet 1986). En février 1988, lors d'une visite en Yougoslavie, M. Gorbatchev a repris une proposition ancienne de réduction des armements navals en Méditerranée. L'URSS accepte même un simple gel des forces dans cette mer, pourtant désavantageux pour elle⁽¹⁾.

Dans son discours de Mourmansk (1^{er} octobre 1987), M. Gorbatchev a aussi proposé la création de sanctuaires pour les SNLE des deux grands (les mers de Barents et d'Okhotsk pour l'URSS), où seraient interdites les activités des SNA, ainsi que la neutralisation de zones maritimes autour de leur territoire, par l'interdiction des opérations aéronavales. Il s'agit en fait de neutraliser la stratégie d'offensive en avant des Etats-Unis, et pour cette raison, les Américains ont refusé d'entrer dans la discussion.

(1) Lettre de M. Vorontsov, Vice ministre des affaires étrangères d'URSS, en réponse à une lettre envoyée par le groupe de séminaire.

Mais face à l'agilité médiatique de M. Gorbatchev, les dirigeants de l'OTAN devraient reprendre l'initiative, par exemple à partir de cette dernière proposition. Il serait certes illusoire d'attendre des Soviétiques qu'en échange d'un simple engagement d'abstention des Américains ils retirent leurs sous-marins les plus modernes. Mais il pourrait être légitime de demander, en échange de la création de sanctuaires pour les SNLE, que les Soviétiques désarment certains sous-marins anciens, qui n'auraient plus d'utilité pour la défense des bastions mais pourraient alors être utilisés pour l'attaque des lignes de communication.

b) Les risques d'une négociation d'ensemble.

Dans l'état actuel des discussions, il apparaît impossible d'obtenir une réduction des forces navales occidentales contre une réduction de l'avantage conventionnel du Pacte de Varsovie. Une autre perspective, opposée, aurait de très graves conséquences. On peut en effet imaginer que sous la pression des milieux "navalistes" toujours influents aux États-Unis, les Américains acceptent l'échange suivant : ils ne contesteraient plus l'avantage terrestre de l'URSS en retirant au besoin leurs troupes, et obtiendraient la consécration de leur supériorité navale. Pour improbable qu'elle soit, cette hypothèse n'est pas impossible, mais elle serait très dangereuse pour l'Europe en consacrant le découplage tant redouté au sein de l'OTAN.

Ces hypothèses montrent combien la réflexion sur les perspectives de l'Europe unie, et de la place de la France est dépendante des choix stratégiques des grandes puissances.

III-B. La coopération européenne.

Au centre de la stratégie des deux grands, l'Europe n'a pas les moyens de ses intérêts mondiaux mais elle pourrait y remédier en renforçant la coopération en matière navale.

1. L'Europe entre les deux grands.

1.1. L'Europe Occidentale, enjeu des stratégies des deux grandes puissances.

Terrain d'expansion de la puissance continentale qui s'est assurée un glacis avec la création du Pacte de Varsovie (1955), l'Europe occidentale assure sa sécurité en s'alliant avec la puissance maritime outre-Atlantique : c'est l'objet du traité de l'Atlantique Nord. Autant le Pacte de Varsovie est une structure continentale, autant l'Alliance, coupée en deux par l'océan, repose sur la mer. Alors que l'URSS s'est assurée le quasi monopole de la puissance navale dans le Pacte de Varsovie, autant l'OTAN s'apparente à une coalition maritime dominée par la marine américaine.

Par ailleurs, l'hégémonie de l'URSS assure la cohésion de son camp et un degré très élevé d'intégration militaire. En revanche, le respect du principe d'indépendance nationale explique le maintien dans l'Alliance d'une hétérogénéité des vues politiques des pays membres et un degré très inégal d'intégration des forces armées, dont l'exemple le plus notable est celui de la France.

La fragmentation de l'Europe occidentale entrave le développement d'une puissance militaire propre, permettant largement aux États-Unis d'imposer leur conception de la défense de l'Europe qu'ils considèrent comme un simple élément, certes essentiel, dans leur politique mondiale. L'Europe militaire n'existe pas, aussi est-elle en

dehors de négociations qui la concernent directement : traité INF ou négociations START par exemple.

Cette faiblesse contraste avec les progrès de la coopération économique. Politiquement, il serait néfaste de laisser se creuser l'écart, d'autant plus que l'Europe a des intérêts extérieurs propres qui justifient d'avoir des moyens navals autonomes. Parmi ces intérêts, on peut citer la base de Kourou, site de lancement spatial idéalement placé, les îles du Pacifique, de l'Océan Indien et de l'Atlantique Sud avec leurs vastes ZEE et la perspective d'exploiter leurs ressources de pêche et leurs minerais. La France et la Grande-Bretagne ont respectivement les deuxième et troisième ZEE au monde. De plus, la sécurité de l'Europe se joue aussi sur les océans, vu l'importance de ses échanges par mer. Economiquement, la division est sans doute source de gaspillage. Des changements stratégiques ont ravivé les débats.

1.2. L'impact de la Maritime Strategy.

La stratégie des Etats-Unis sous la présidence Carter était centrée sur l'Europe, et la mission de la marine était d'abord l'escorte des convois en Atlantique. La Maritime Strategy adoptée depuis est à la fois rassurante et inquiétante pour l'Europe.

Rassurante :

- Elle est allée de pair avec un renforcement des moyens navals américains qui s'est traduit par une augmentation des forces présentes dans l'Atlantique Nord.

- Face à la défensive adoptée par les forces terrestres de l'OTAN, elle traduit la volonté de prendre l'offensive sur mer et de menacer directement le territoire soviétique. Ce rééquilibrage doit créer un sentiment d'insécurité pour l'URSS et donc renforcer la dissuasion.

- Le scénario mis en avant par les auteurs de la Maritime Strategy est une agression soviétique en centre Europe, face à laquelle les Américains riposteraient sans hésiter.

Mais aussi inquiétante :

- La Maritime Strategy prévoit de faire porter le gros des forces américaines vers la Mer de Norvège, au détriment de la Méditerranée, où le nombre moyen de porte-avions de la VI^{ème} flotte tend à diminuer, compliquant la défense du flanc sud de l'Alliance.

- L'inflexion de l'effort de défense vers les forces navales, combinée au souci de réduire les dépenses, fait craindre une réduction du contingent américain en Europe. Le rapport Wolhstetter-Iklé va dans le même sens, car il pourrait être le signe que l'Europe n'est plus le principal centre d'intérêt de la politique américaine. Cette hypothèse doit cependant être relativisée. Il est à peu près certain qu'un conflit entre les deux grandes puissances aurait pour théâtre l'Europe et que les Etats-Unis ne pourraient s'en désintéresser compte tenu de son importance dans la situation mondiale.

L'accord de Washington intervenu entre l'URSS et les Etats-Unis avive le débat, car il peut mener au "découplage" redouté des Européens : sans la garantie de leur allié, ils seraient sans doute plus vulnérables à la politique de "neutralisation" et de division de l'Europe que mène avec constance l'URSS.

Une hypothèse plus optimiste envisage que les Européens prennent conscience de leurs forces potentielles et surmontent leurs divisions. Elle rassurerait leur allié, et au cas éventuel de désengagement américain, garantirait une position plus forte face à

l'URSS. Cette coopération aurait un champ de développement privilégié, la marine. deux raisons le justifient : d'abord, plus que tout autre arme, les marines alliées sont intégrées et ont l'habitude de la coopération. Ensuite les conséquences politiques d'une coopération navale sur les opinions sont moindres que celle d'une coopération terrestre.

Une telle coopération offrirait à la France la possibilité d'avoir un rôle privilégié. Celle-ci, ouverte sur les deux façades maritimes de l'Europe, est dans une position géographique avantageuse et dispose seule d'un instrument primordial de projection de puissance, le porte-avion.

On peut envisager une gradation dans la coopération. Elle peut aller de la coopération industrielle à la coopération opérationnelle, qui serait le signe décisif de la volonté politique européenne.

2. La coopération industrielle.

2.1. Les avantages de la spécialisation.

La coopération a d'abord des avantages économiques :

- Partager les frais de recherche-développement, qui sont de plus en plus importants (de 15 % à parfois 30 % des dépenses pour un matériel). Afin d'éviter les gaspillages, il serait rationnel d'échanger les progrès techniques entre Etats. On éviterait ainsi que se reproduise la répétition des recherches réalisées par la France, l'Italie et la Grande-Bretagne pour le développement de leur torpille légère.

La limite à cette pratique tient au secret qui entoure de nombreuses fabrications : les plus sensibles ne font l'objet d'aucun échange. C'est le cas des technologies relatives à la discrétion acoustique des sous-marins. Ainsi, en dépit d'une coopération très étroite avec les Etats-Unis, la Grande-Bretagne n'a révélé à ceux-ci aucune des caractéristiques acoustiques de ses SNA Trafalgar.

Le partage des frais de recherche peut prendre deux formes, par des études communes ou des transferts de technologies. Si le premier cas est le plus fréquent, il est le moins profitable, car on constate que le coût d'un projet croît avec le nombre de participants. Les échanges de technologies sont plus délicats, car leur mise en oeuvre conduit logiquement à une spécialisation poussée.

- Diminuer les coûts de production.

La baisse potentielle des coûts réside dans la spécialisation. Plutôt que de partager les frais de recherche, et que chacun produise ensuite selon ses propres besoins, des économies substantielles résulteraient de la remise d'ouvrage à un seul pays qui profite d'économies d'échelles (effet d'apprentissage et étalement des frais de recherche) en produisant de longues séries. Les bénéfices escomptés varient selon la nature des programmes. En effet, le coût d'un navire se divise en deux parts à peu près égales : la plate-forme et les systèmes d'armes. Le coût de développement d'une plate-forme est estimé à une unité, et l'avantage retiré de l'allongement des séries est assez faible. En revanche, la mise au point d'un système d'armes (missile ou torpille) représente de 5 à 600 unités : la coopération serait donc utile pour répartir ce coût sur un grand nombre d'exemplaires.

Enfin, la coopération a un intérêt politique dans le cadre du renforcement européen et facilite la standardisation des armements.

2.2. *Un bilan assez décevant.*

On a assisté à une prolifération d'instituts de recherche et d'instances de coopération industrielle, dans le cadre de l'OTAN (conférence des Directeurs Nationaux des Armements, qui ne compte pas moins de 250 sous-groupes, dont le NNAG, groupe des armements navals de l'OTAN) ou en dehors : c'est le cas du GEIP, Groupement Européen Indépendant de Programmes, créé en 1976 à l'initiative de la France et présidé depuis 1984 au niveau ministériel. Il peut consulter le Groupe Européen des Industries de Défense (GIED).

Les résultats sont faibles. De 1958 à 1982, il n'y a eu que 15 coopérations européennes en matière d'armement dont deux seulement ont porté sur des navires : la frégate italo-allemande et le chasseur de mines tripartite France/Belgique/Pays-Bas. Des matériels comme l'avion de patrouille Atlantic et l'hélicoptère ASM Lynx sont également le produit de coopérations.

Cependant un renouveau de la coopération se produit depuis quelques années, avec souvent une participation française comme pour le missile antinavires supersonique ANS France-Allemagne ou le MILAS, missile porte-torpille franco-italien (mais les torpilles emportées resteront nationales).

Des programmes multilatéraux prennent forme dans le cadre de l'OTAN : hélicoptère multirôle NH 90 ou frégate NFR 90. Ce dernier programme a cependant pris du retard, suite aux réticences anglaises et à des divergences sur les missions assignées à ce navire. En fait, la participation au programme est parfois un prétexte pour se placer dans une compétition industrielle de grande ampleur. En effet, la NFR 90 s'accompagne du développement d'une nouvelle génération de missiles anti-aériens, pour laquelle se sont formés deux groupes de pays en compétition : les uns soutiennent le programme originel NAAWS (NATO Anti Air Warfare System) tandis que d'autres se sont groupés autour de la France qui veut promouvoir les missiles de l'Aérospatiale Aster avec le FAMS (Family of Antiair Missiles Systems), certains ayant des intérêts dans les deux projets, comme la Grande-Bretagne.

Il semble que les difficultés de la coopération aient deux causes principales.

- Les divergences entre états-majors (ou entre hommes politiques) compliquent la conception et ralentissent la réalisation.

- Les intérêts nationaux sont un frein. L'aspect stratégique et social des industries de défense suscite des réflexes nationalistes : chacun veut une part "juste" ou des compensations, ne serait-ce que pour sauvegarder des emplois. Le souci de préserver sa compétence et de combler ses éventuelles lacunes incite à demander une part dans le domaine où l'on est en retard. Logiquement, c'est l'attitude inverse qui devrait prévaloir dans une optique de spécialisation, seule solution pouvant amener à une véritable industrie européenne de la défense. Mais le désir de préserver son autonomie l'emporte.

Cependant les restrictions budgétaires de plus en plus prévisibles, pour des motifs économiques et politiques, combinées avec l'accroissement incessant des coûts vont peut-être inciter à relancer la coopération.

2.3. *Les possibilités de coopération.*

2.3.1. Organisation.

La solution la plus efficace et sans doute une **structure de coopération souple, analogue à celles qui existent pour les programmes de recherche européens** (programmes communautaires et Eureka) : elles formerait un cadre d'accueil ouvert aux industriels, sans

exclure les Américains, comme aux centres de recherche, déjà nombreux dans le cadre de l'OTAN. Une telle structure pourrait reposer sur l'eupéanisation des appels d'offres, pratique expérimentée par la Grande Bretagne depuis 1987. Ce serait un pas vers le marché commun de la défense évoqué par le "rapport des sages" du GEIP en 1986, et une amorce vers plus d'indépendance technologique et industrielle vis-à-vis des Etats-Unis.

A défaut de créer une telle organisation, il serait souhaitable de **revitaliser les organismes de recherche existants**, au besoin en les simplifiant. Ainsi, sa volonté d'indépendance conduit la France à ne pas participer aux structures de l'OTAN portant sur les réseaux de Communication, Commandement, Contrôle et Intelligence (C3I). Mais il a été créé des organismes ad hoc doublant ceux de l'OTAN, pour permettre à la France de rester en contact avec ses alliés : c'est une dispersion qui pourrait être supprimée, sans que l'autonomie de décision de la France soit atteinte. Enfin, les coopérations multilatérales n'empêchent pas les ententes bilatérales, souvent plus faciles à gérer, comme l'Institut Saint-Louis de recherche franco-allemand.

2.3.2. Procédures.

La solution la plus adéquate est sans doute la coopération à "géométrie variable". La coopération spatiale européenne, où les parts et les maîtres d'oeuvres diffèrent selon les projets est un exemple à suivre. Par exemple, la France et la Grande Bretagne peuvent coopérer en matière de discrétion sous-marine et s'associer avec l'Italie pour la détection et la lutte ASM. La France pourrait montrer sa bonne volonté en participant à une instance OTAN comme le SACLANTCEN, à la Spezia, centre de recherche sur la lutte ASM.

Une telle coopération paraît d'autant plus utile que la détection sous-marine va beaucoup évoluer : les progrès de la discrétion acoustique vont sans doute rendre nécessaire le retour aux méthodes de détection active, aujourd'hui éclipsées par la détection passive. La mise au point de techniques efficaces nécessitera d'énormes frais de recherche qu'il serait rationnel de partager. Une coopération franco-britannique dans le domaine nucléaire (missiles ou SNLE) paraît très hypothétique, malgré les discussions entreprises par M. Giraud en 1987.

Les projets peuvent porter sur des matériels complets (navires) ou des systèmes d'armes et d'électronique, pour lesquels les divergences sont plus limitées : la réalisation de navires à construction modulaire (concept MEKO) est un encouragement à cette solution. Une coopération par échanges, telle qu'elle a eu lieu entre la France et la Grande-Bretagne (échange du radar Racal Decca contre le système de dragage PAP 100 français) est intéressante car elle assure une compensation automatique entre pays. D'un autre côté, la France, l'Italie et l'Espagne ont passé un accord pour la conception et le financement du réseau de satellites de reconnaissance militaire HELIOS, à raison de 80 % pour la France, 13 % pour l'Italie et 7 % pour l'Espagne. Un domaine de coopération qu'il serait souhaitable d'encourager est celui des munitions : en effet, très souvent, celles employées par les pays de l'OTAN, sont incompatibles, même quand elles sont du même calibre.

Il serait sans doute profitable de réaliser une **planification des programmes d'armement dans le cadre de l'OTAN ou du GEIP**, d'autant plus utile que les programmes d'armement naval portent sur le long terme (30 ans) : une planification implique en effet de savoir s'entendre à l'avance sur des besoins, donc dans une certaine mesure sur des objectifs et des stratégies. La planification va donc plus loin qu'une coopération au coup par coup, comme il été réalisé pour l'avion AWACS d'alerte aérienne, où l'on a recherché

d'éventuels besoins après qu'eut été défini et lancé le produit. Une telle planification pourrait s'appuyer sur des études techniques réalisées en commun par les industriels de défense. Elle permettrait d'harmoniser la composition des flottes européennes et d'éviter qu'elles ne manquent d'un élément essentiel. C'est le cas pour les forces amphibies, pour lesquelles les deux principaux pays connaissent des difficultés : depuis la suppression en 1968 de la Force Maritime d'Intervention, la flotte amphibie française est très réduite. Quant aux Britanniques, ils ont dû désarmer leurs grands navires de débarquement *Fearless* et *Intrepid*. La France pourrait aussi consolider son programme de construction des porte-avions à propulsion nucléaire en le présentant comme pouvant servir les intérêts européens et pas seulement les siens. On est ici très proche de la coopération opérationnelle.

2. La coopération opérationnelle.

2.1. L'OTAN : la spécialisation.

Les marines de l'OTAN sont intégrées et forment un véritable coalition navale : mêmes tactiques, mêmes procédures et codes, échanges d'information assurent une bonne interopérabilité à la mer.

Elle sont spécialisées dans le cadre d'une stratégie définie par les Etats-unis : par exemple, la Grande Bretagne assure la lutte ASM et la protection des convois en Atlantique, la Turquie la fermeture des détroits, la RFA la protection de ses côtes contre un éventuel débarquement du pacte de Varsovie. En fait, les forces européennes de l'OTAN agissent dans des secteurs que néglige la marine américaine : c'est le cas pour la guerre des mines (242 unités) ou pour les missions de protection et d'escorte des convois (240 frégates et destroyers). La marine est un bon exemple de coopération et constitue une des seules forces intégrées en temps de paix de l'OTAN (flottes permanentes dans l'Atlantique, la Manche et la Méditerranée).

Pour se donner les moyens de son autonomie de décision et d'action (usage des SNLE et action extérieure avec les porte-avions), la France a refusé la spécialisation : il paraît exclu qu'elle retourne dans la structure intégrée de l'OTAN. Mais elle est étroitement associée à ses alliés. Par des accords entre commandants en chefs des flottes français et américains (accords Berthélémy-Smith et Tardi-Turner), l'interopérabilité est garantie (le système SENIT, système d'exploitation navale des informations tactiques est compatible avec les systèmes alliés), ainsi que des échanges d'information. La France participe à des exercices OTAN, en organise et disposerait en temps de guerre de zones exclusives de responsabilité : en Atlantique elle devrait assurer une mission d'escorte pour le compte de SACLANT dans la zone est-atlantique (EASTLANT).

Le système existant correspond au rapport de forces entre alliés de l'OTAN. Cependant, il consacre la dépendance de l'Europe envers les Etats-Unis. De plus il confirme aux yeux des Américains les ambitions limitées de l'Europe, puisque la zone de compétence OTAN est limitée géographiquement : au delà, la défense intégrée n'existe plus. Cette conception étroite de la solidarité atlantique empêche par exemple toute action OTAN dans un conflit nord-sud en Méditerranée.

Pourtant ce système assure l'interopérabilité des forces européennes, avec ou sans les Etats-Unis, ce qui est un atout précieux pour une éventuelle action commune.

2.2. Une coopération purement européenne.

2.2.1. Les contraintes politiques.

Il n'est pas envisageable dans l'immédiat de réaliser une flotte européenne intégrée, essentiellement pour des raisons politiques : la position de la France interdit de construire un "pilier européen de l'Alliance", qui permettrait d'équilibrer le rapport de forces entre l'USN et les marines européennes. Mais les pays européens refusent de pratiquer une coopération contre les Etats-Unis : cela exclut dans l'immédiat de créer une flotte européenne indépendante qui reposerait sur l'institutionnalisation d'une spécialisation entre les marines européennes. Ajoutons que les divergences politiques entre pays européens (réticences de la RFA à intervenir hors zone OTAN) empêchent d'envisager une solution trop ambitieuse dans le court terme.

Plus réaliste paraît une démarche par étapes progressives, qui se fixerait comme objectif ultime une intégration européenne. Sous ces contraintes, on peut envisager des scénarios variés, du plus modeste au plus ambitieux. Tous sont liés à l'existence d'une volonté politique durable.

a) Développer les coopérations existantes.

- Il conviendrait d'**intensifier et d'élargir les réunions, les échanges d'information et les exercices qui ont lieu régulièrement**. En effet, hors du cadre de l'OTAN, ces relations sont le plus souvent bilatérales. Elles devraient être multipliées et diversifiées.

Une voie vers la création d'une unité européenne sur mer est la formation de coopérations bilatérales ou trilatérales fortes qui seraient ensuite élargies à d'autres pays. Une telle coopération pourrait associer la Grande-Bretagne et la France, puissances nucléaires qui disposent des troisième (580 000 tonnes) et quatrième (295 000 tonnes) marines du monde. Mais la politique menée par Mme Thatcher, qui privilégie les relations avec les Etats-Unis, reporte cette possibilité dans le futur. Un autre pôle de coopération pourrait alors réunir la France, l'Italie, dont la flotte (108 000 tonnes) est en plein renouveau (lancement du porte-aéronefs Giuseppe Garibaldi), et l'Espagne.

Il s'agirait de transformer les relations bilatérales qu'entretient la France avec l'Espagne et l'Italie en une coopération à trois en Méditerranée, déjà largement engagée. Les liens sont étroits et pourraient être renforcés pour compléter l'action de la VI^{ème} flotte dont les moyens ne sont pas toujours suffisants pour couvrir le flanc sud de l'OTAN. Les flottes s'exercent régulièrement en commun et ont récemment développé des accords techniques : France (à l'ouest) et Italie (à l'est) se partagent la surveillance de la Méditerranée et vont procéder à l'interconnection de leurs radars. Avec l'Espagne, elles ont conclu un accord de coopération permettant de disposer en permanence d'un état de la situation aérienne et navale en Méditerranée. Ce sont des pas vers l'éventuelle construction d'une force méditerranéenne, capable de mener des actions communes dans le bassin à tout moment pour son compte ou celui d'autres pays européens, sans que pour autant que la France réintègre l'OTAN.

- Il serait également souhaitable de **rendre systématique la recherche de l'interopérabilité**, déjà très poussée dans le cadre de l'OTAN. Ainsi, la France envisage de rendre compatible son système de transmission navale Syracuse avec son homologue anglais Skynet : il serait possible d'étendre cette compatibilité à toutes les marines européennes.

- Enfin, il faudrait **ouvrir automatiquement les bases nationales aux unités des autres pays européens**. Cela accroîtrait les capacités opérationnelles des flottes bénéficiaires et donnerait au personnel des bases l'habitude de travailler avec des marines étrangères.

b) Bâtir une force d'intervention modulable.

L'idée consiste à **créer une réserve d'unités désignées à l'avance pour constituer une force d'intervention modulable selon les circonstances et en fonction de l'accord politique obtenu. Cette force serait placée sous commandement international unique**. Ce serait, à défaut d'une force européenne de bataille, une force de présence et de gestion des crises, qui aurait l'intérêt d'agir fréquemment et de manifester l'accord européen. Dans cette optique, la France aurait grâce à ses porte-avions une place importante, que le lancement des porte-avions à propulsion nucléaire permettra d'assurer dans l'avenir. Ses unités amphibies, ainsi que celles de la flotte britannique pourraient également participer à la constitution d'une telle réserve d'intervention. Ce projet suppose évidemment une certaine capacité à s'entendre sur des objectifs communs et sur un mode de financement acceptable par l'ensemble des partenaires.

Une direction possible pour l'organisation de cette flotte est celle de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO), qui a tenté d'organiser une force commune lors de la crise du Golfe en 1987. La coopération a surtout été une coordination, les différentes flottes présentes agissant plutôt côte-à-côte qu'ensemble, mais elle est intéressante car elle s'inscrit dans la réactivation de l'UEO. Celle-ci, commencée en 1984 avec la déclaration de Rome s'est poursuivie en 1987 avec la "plate-forme sur les intérêts en matière de sécurité" approuvée à La Haye, qui affirme que la construction de l'Europe passe par l'intégration de la défense. L'UEO est la seule instance purement européenne de défense, la France en est membre et elle est en passe d'accueillir l'Espagne et le Portugal. De plus le traité, par son article V prévoit une obligation d'engagement militaire automatique en cas d'agression, ce qui est plus contraignant que le traité de l'Atlantique Nord. Enfin, la compétence de l'UEO (article III) ne connaît pas de limitation géographique, et le traité prévoit qu'il est possible de réunir l'ensemble des parties à la demande de l'une d'entre elles (article VIII). On peut d'ailleurs remarquer qu'une proposition, inspirée de la crise du Golfe, et évoquée par le rapport Wilkison récemment approuvé par le Conseil de l'UEO, était la *"constitution d'une force navale européenne permanente dotée d'une aviation navale qui lui soit propre (...) sous commandement unique et sous contrôle unifié, dans des zones extérieures aux théâtres de l'OTAN où les intérêts de l'Europe occidentale en matière de défense sont en jeu"*.

Ce projet ne se ferait pas contre l'OTAN, mais viserait à la rééquilibrer. Les Etats-Unis ne seraient plus les seuls à avoir une politique mondiale, puisque l'Europe en aurait également une. Grâce à ses moyens navals, elle serait plus crédible devant son allié. Au cas improbable mais non impossible d'un désengagement américain, elle serait un moyen de créer une véritable flotte européenne. Il faut noter que la formule de l'UEO se heurterait sans doute à des réticences de la part de la RFA, car lors de sa création par le traité de Paris le 23 octobre 1954, l'UEO avait pour but la surveillance du réarmement allemand dans le cadre de l'OTAN : c'était la mission de l'Agence de Contrôle des Armements. Quoique cette fonction ait disparu à l'occasion de la réactivation, elle a marqué l'image de l'UEO en RFA.

c) Renforcer la complémentarité et la spécialisation.

* Des mesures symboliques.

S'il n'apparaît pas possible de créer une flotte européenne, il importe de commencer à développer un esprit ou une image européens, symbolisant le souci d'agir ensemble et non pas côte-à-côte.

- La création d'un esprit européen passe en particulier par les échanges entre marines. Il est envisageable de **prévoir que l'accès d'un officier aux grades les plus élevés sera subordonné à un stage dans une marine étrangère, de généraliser les échanges entre écoles navales ou de créer un centre de hautes études navales européen pour les officiers supérieurs**. Dans cette perspective, de façon plus modeste, le rapport Wilkison propose un entraînement commun des pilotes de Harrier navals britanniques, italiens et espagnols.

- La France pourrait concrétiser son engagement pour la défense de l'Europe en confirmant officiellement son intention d'ouvrir ses ports à l'Alliance en cas de conflit ou même de besoin.

* Renforcer la spécialisation.

Il existe actuellement une spécialisation géographique (répartition des zones de patrouille) et fonctionnelle (partage des missions) dans le cadre de l'OTAN. L'intégration des flottes, qui peut dans un premier temps se faire à l'intérieur de l'OTAN, serait concrétisée par l'abandon de la spécialisation géographique au profit d'une spécialisation fonctionnelle, un pays se chargeant de la lutte ASM, un autre des opérations côtières : c'est une perspective à long terme, car elle implique de sacrifier des pans entiers des forces d'un pays, et il paraît impossible que la France accepte un tel sacrifice.

Aussi, un renforcement de la spécialisation géographique peut-il être dans l'immédiat, un moyen de développer les actions communes. **On peut reconnaître formellement à chaque pays de l'OTAN, des zones de compétence où l'autorité s'exerce non seulement sur les navires nationaux, mais aussi sur les navires étrangers, soit automatiquement, soit en cas de besoin**. Cela impose à tout navire d'informer de ses mouvements le pays dont il traverse la zone. Ce passage sous commandement étranger exige une grande confiance entre les partenaires et une volonté politique forte. Il est certain qu'une telle pratique pourrait difficilement être acceptée par la France dans le cadre de l'OTAN.

Dans une étape ultérieure, la constitution d'une flotte européenne passe par la construction parallèle d'une véritable défense européenne : celle-ci peut se traduire par une spécialisation entre les pays chargés en priorité de la défense terrestre (RFA) et les pays à dominante maritime (France et Grande-Bretagne) qui seraient chargés de la dissuasion pour l'ensemble de l'Europe grâce à leurs SNLE : cela supposerait cependant une remise en cause très profonde des options de défense de la France, en particulier de la doctrine de la dissuasion. Une telle mutation n'est envisageable qu'à long terme.

* *

conclusion

Les stratégies navales des Etats-Unis et de l'URSS, parties intégrantes de leur stratégie globale, s'adaptent aux conditions de l'environnement international ainsi qu'à la place que les autorités politiques leur reconnaissent. A ces deux points de vue, la période actuelle apparaît pleine d'incertitudes. En effet, l'accélération du processus de

désarmement pourrait dans un avenir proche modifier sensiblement les données de l'équilibre militaire entre l'Est et l'Ouest, et par conséquent le rôle des marines.

A cette question centrale s'ajoute celle des repercussions du progrès technique sur les marines et les systèmes d'armes : des investissements énormes seront nécessaires pour concevoir les matériels de demain, dont le degré de sophistication s'annonce très élevé (nouvelle génération de sous-marins indétectables, missiles de croisière supersoniques, guerre électronique). L'écart risque donc de se creuser entre grandes et petites marines, et peut-être même entre la VMF et l'USN, si celle-ci parvient à conserver son avantage actuel dans cette compétition.

Dans les années à venir, l'Europe, si elle reste désunie, court le risque d'être distancée. Si la possibilité d'un découplage amorcée par l'accord de Washington venait à se confirmer, la défense de l'Europe deviendrait problématique : l'exigence d'une union, ou au moins d'une coopération très poussée, s'impose donc de plus en plus en matière militaire, et l'arme navale pourrait constituer le terrain d'un tel rapprochement. Dans ce cadre, la marine française serait amenée à jouer un rôle privilégié en raison de ses moyens propres (porte-avions), qui pourraient lui donner une place majeure pour la défense de l'Europe hors d'Europe. Ce sans devoir pour autant renoncer à l'autonomie qui caractérise la politique de défense de la France depuis qu'elle s'est dotée d'une force de dissuasion.

LISTE DES ANNEXES

Graphiques

Graphique de l'évolution des principales marines.

Equilibre général des forces (Etats-Unis, URSS, principales marines européennes)

Equilibre des forces sur le théâtre atlantique (Etats-Unis II ème flotte, URSS flottes de la Baltique et du Nord)

Equilibre des forces sur le théâtre méditerranéen (Etats-Unis VI ème flotte, URSS Eskadra et flotte de la Mer Noire)

Equilibre des forces sur le théâtre pacifique (Etats-Unis III ème et VII ème flotte, URSS flotte du Pacifique.)

Equilibre des forces sur le théâtre de l'Océan Indien.

Cartes

Atlantique et Méditerranée.

Pacifique.

Océan Indien.

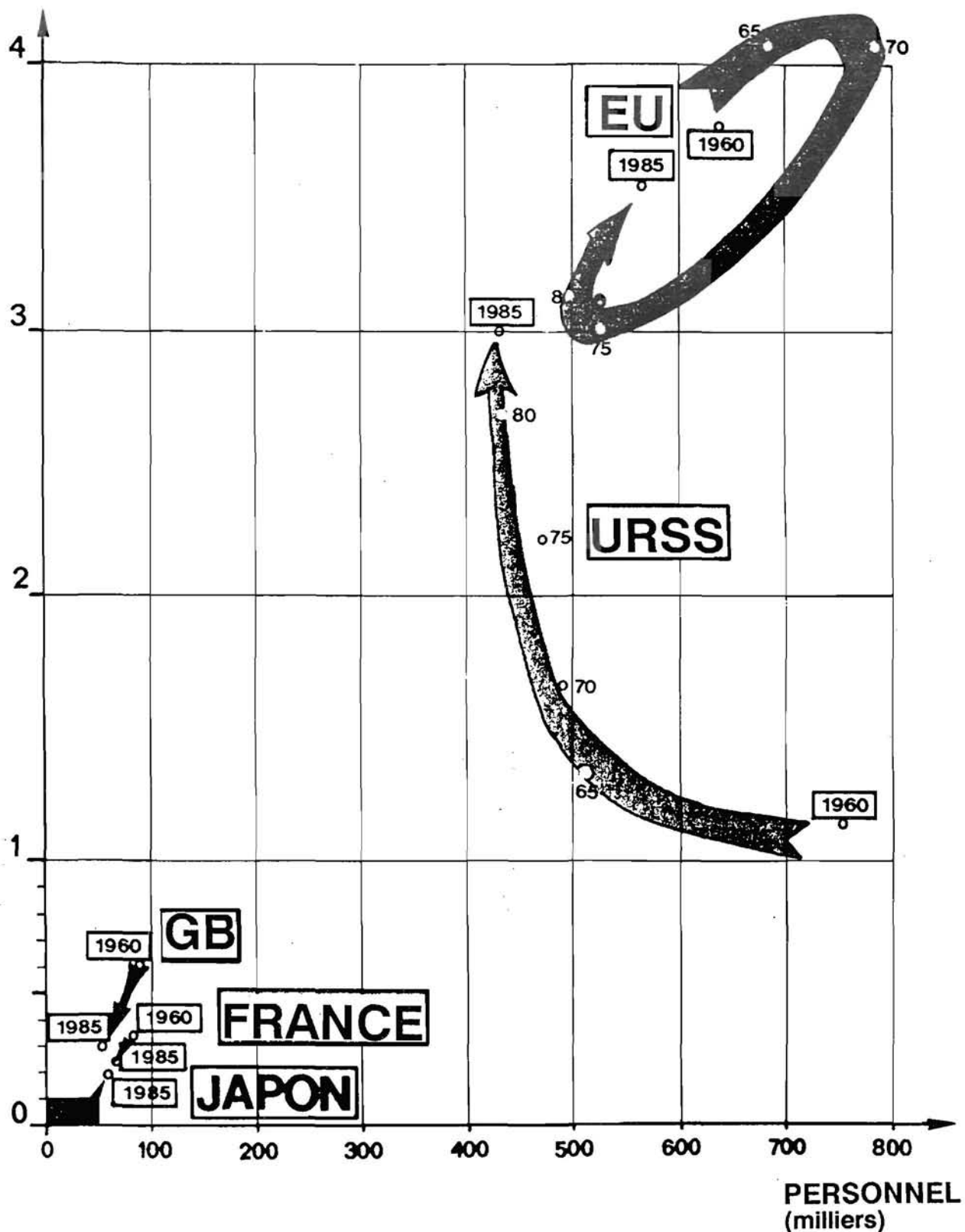
Glossaire

Liste des personnes rencontrées

LES MARINES DU MONDE

(BATIMENTS DE COMBAT)

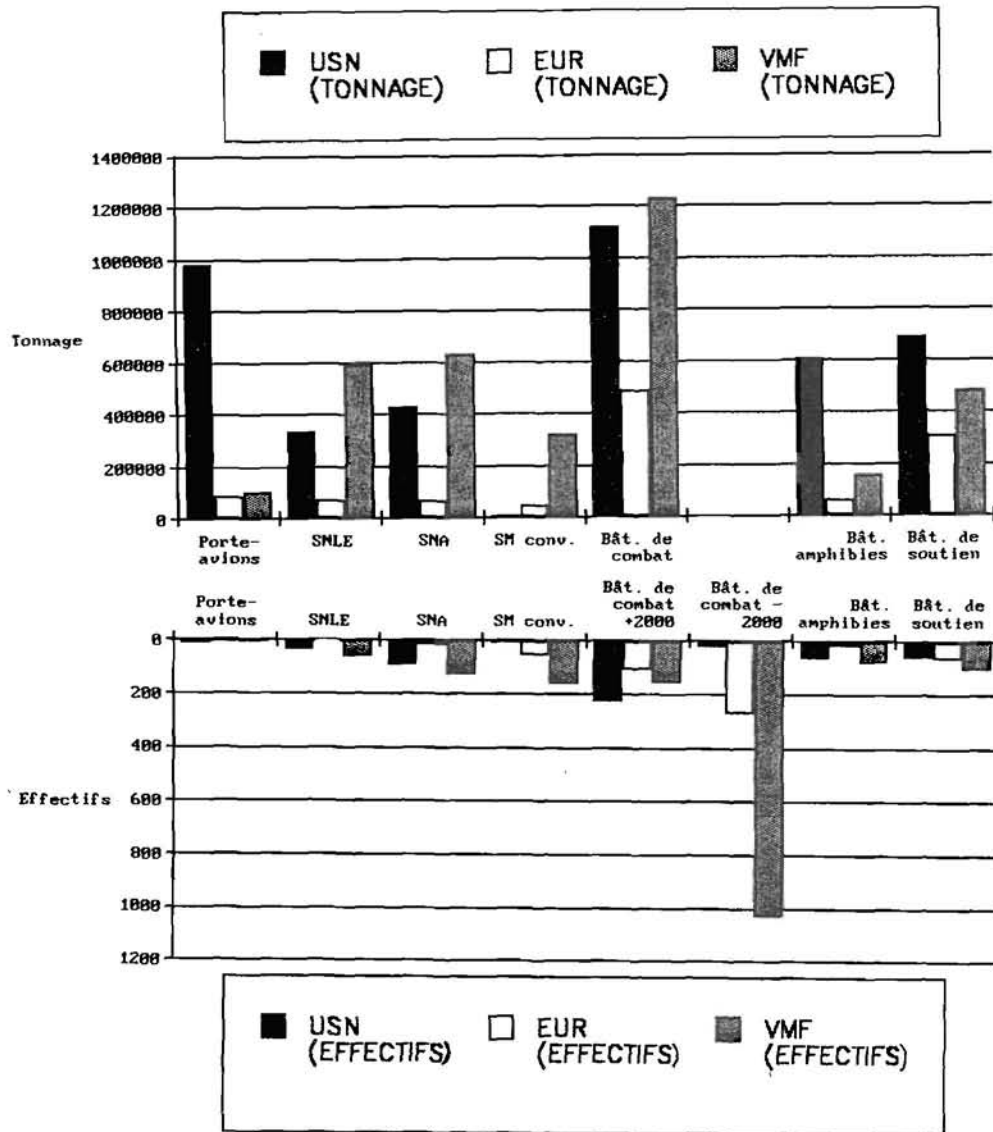
TONNAGE
(millions de tonnes).



toutes les autres marines sont incluses dans le rectangle noir :
moins de 100 000 tonnes, moins de 50 000 hommes.

ANNEXE : EQUILIBRE DES FORCES

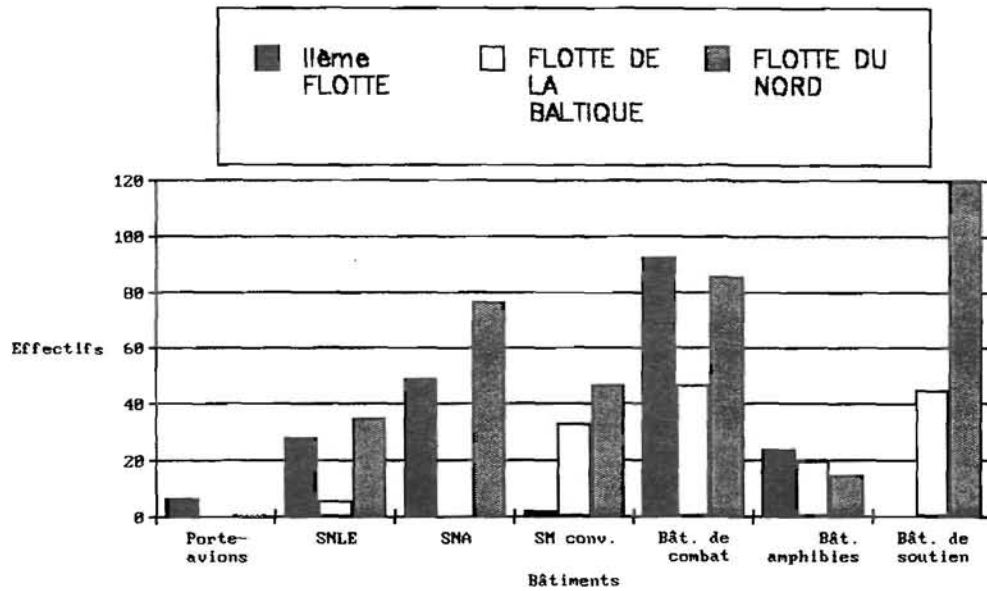
EQUILIBRE GENERAL



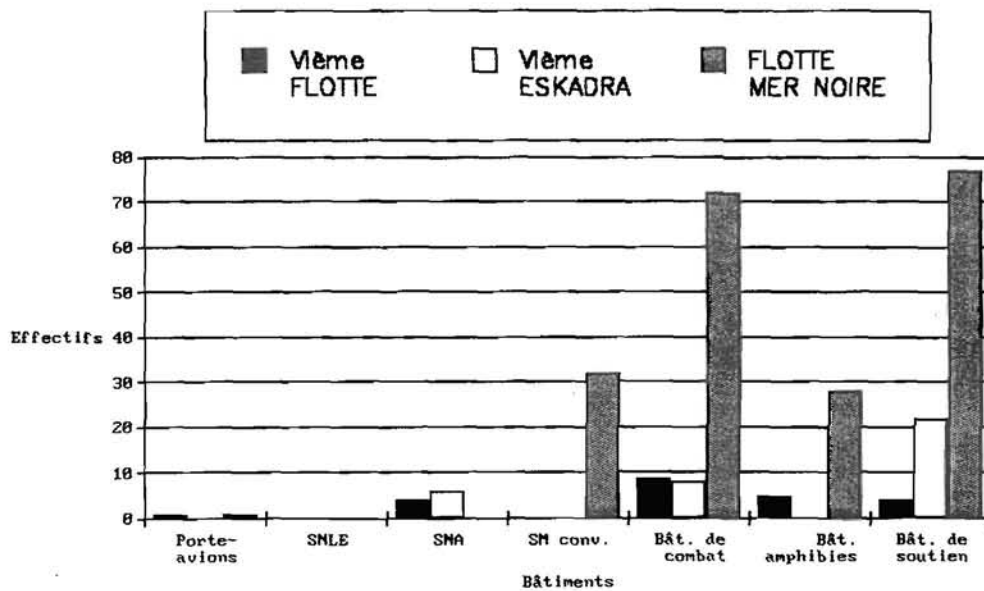
Remarque : La flotte européenne est, dans un souci d'homogénéité des sources, constituée par les flottes britannique, française, italienne et ouest-allemande.
 SOURCE : FLOTTES DE COMBAT (1988) ; THE MILITARY BALANCE (1987-1988).

ANNEXE : EQUILIBRE DES FORCES

THEATRE DE L'ATLANTIQUE



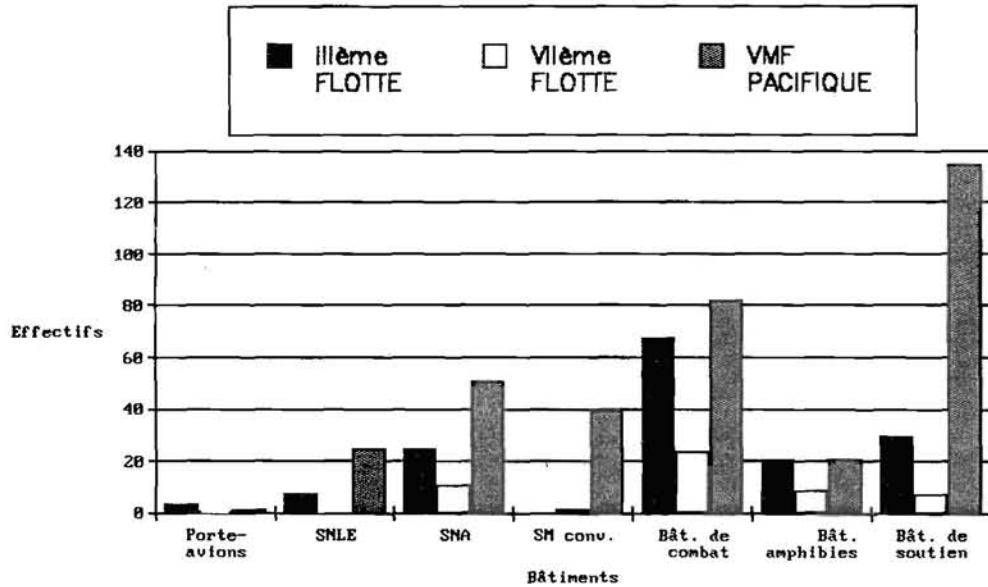
THEATRE DE LA MEDITERRANEE



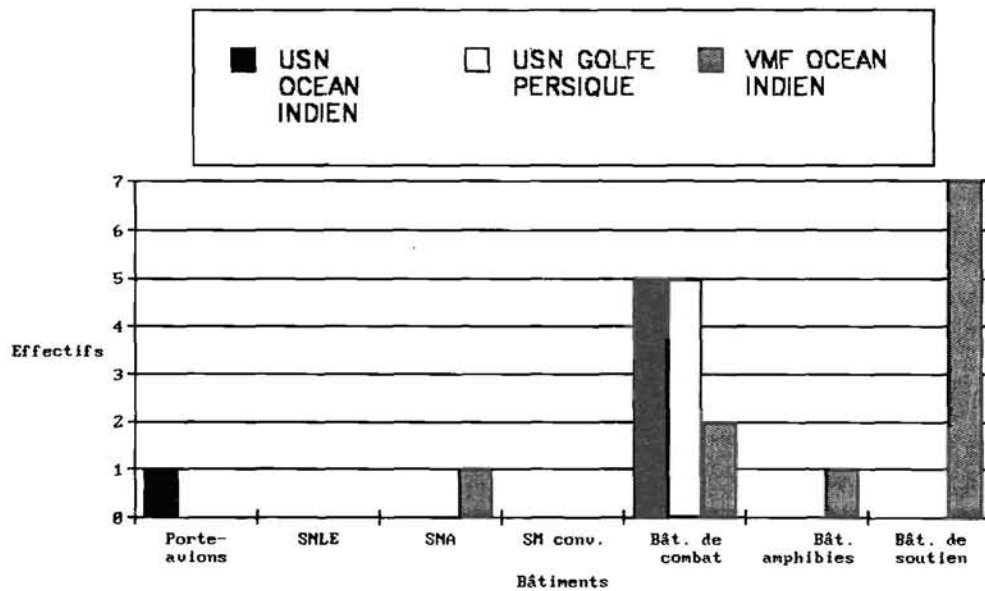
SOURCE : FLOTTES DE COMBAT (1988) ; THE MILITARY BALANCE (1987-1988).

ANNEXE : EQUILIBRE DES FORCES

THEATRE DU PACIFIQUE

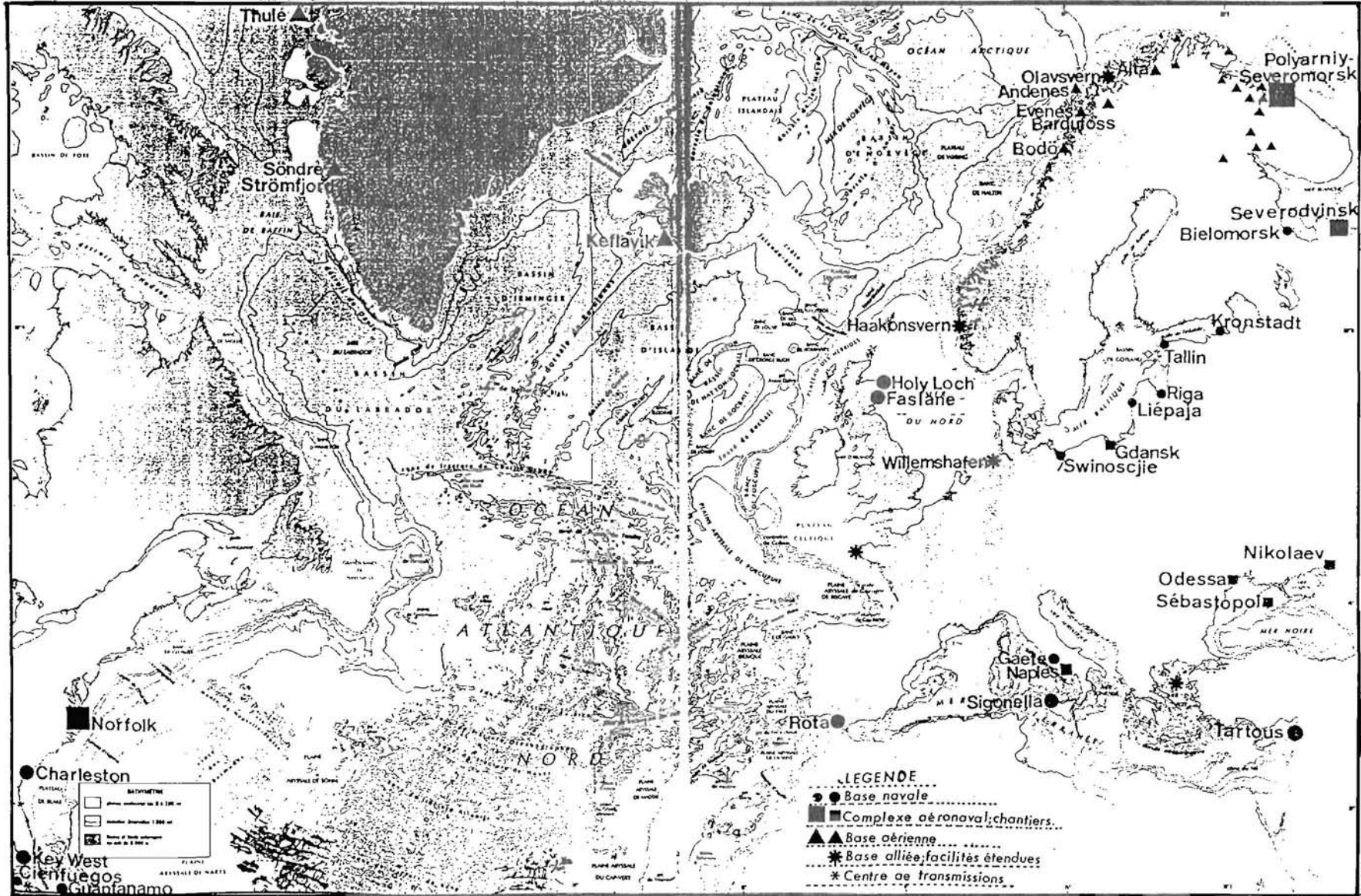


THEATRE DE L'OCEAN INDIEN

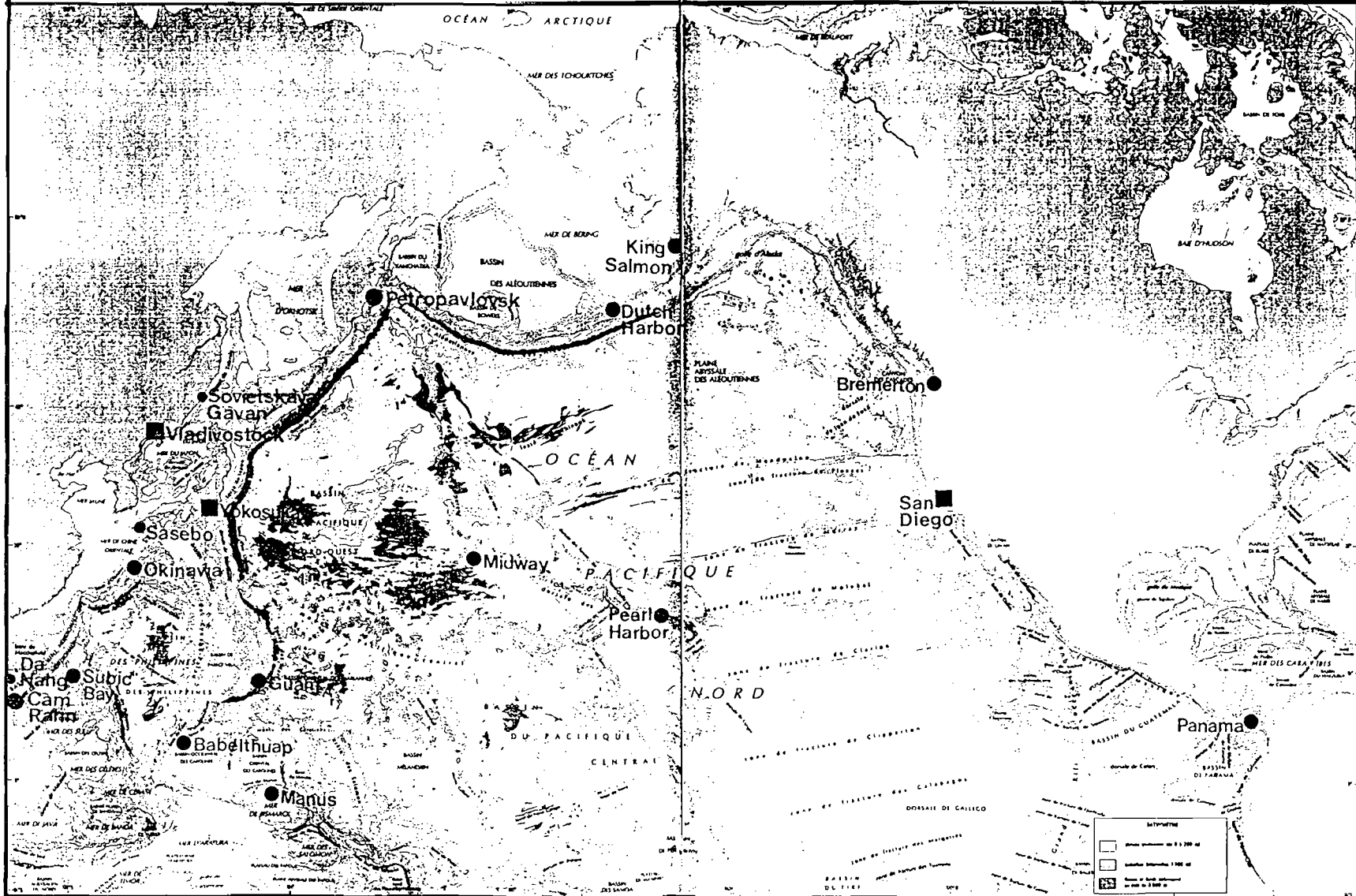


SOURCE : FLOTTES DE COMBAT (1988) ; THE MILITARY BALANCE (1987-1988).

L'ATLANTIQUE NORD



LE PACIFIQUE NORD



GLOSSAIRE

Systeme AEGIS : système de défense aérienne à la mer, assurant la détection, la poursuite, la décision de tir et la conduite des armes. Installé sur les croiseurs de type Ticonderoga.

ALCM : Air Launched Cruise Missile, missile de croisière lancé d'avion.

ASM : anti-sous-marin.

AWACS : Airbone Warning And Control System. Système de contrôle et d'alerte aéroporté.

CINCLANT : commandant en chef du théâtre atlantique (qui comprend uniquement des forces navales) dans l'USN. Il est aussi SACLANT, commandant OTAN pour la zone

CINCPAC : commandant en chef du théâtre pacifique (forces navales, terrestres et aériennes) dans l'armée américaine.

CSCE : Conférence sur la Sécurité et le Désarmement en Europe, qui s'est déroulée du 3 juillet 1973 au 1er août 1975, en présence de 33 Etats européens, du Canada et des Etats-Unis. Elle s'est conclue par l'acte final d'Helsinki.

ICBM : intercontinental ballistic missiles, missiles balistiques intercontinentaux.

MBFR : Mutual Balanced Forces Reduction. Négociation sur la réduction des armements conventionnels en Europe, ouverte en 1973, et mettant face à face onze membres de l'OTAN et les sept membres du pacte de Varsovie.

Missile MIRV : doté de têtes ayant chacune une trajectoire autonome, par opposition au missile MRV dont les têtes sont lancées en grappe sur l'objectif. Les missiles MARV peuvent être manoeuvrés en fin de trajectoire pour esquiver les défenses anti-missiles de l'adversaire.

Porte-aéronefs : désigne trois types de bâtiments, des porte-avions de combat dotés de catapultes, d'autres embarquant des appareils à décollage court, enfin des porte-hélicoptères.

SACEUR : Supreme Allied Command Europe, commandant de l'OTAN pour l'Europe.

SALT : Strategic Arms Limitation Talks. Négociations sur le plafonnement des arsenaux stratégiques soviétique et américain.

SLBM : sea launched ballistic missiles, missiles balistiques lancés de la mer par les SNLE.

SLCM : Sea Launched Cruise Missile, missile de croisière lancé de la mer (navire de surface ou sous-marin).

SNLE : sous-marin nucléaire lanceur d'engins.

SNA : sous-marin d'attaque.

Réseau SOSUS : sound and surveillance system. Réseau fixe de surveillance acoustique passive en Atlantique-Nord et dans le Pacifique-Nord.

START : Strategic Arms Reductions Talks : négociations soviéto-américaines en cours sur la réduction des

armements stratégiques.

Système TFCC : Tactical Flag Command Center, d'intégration des données tactiques navales et aériennes.

TVD : teatr voennykh deistvii dans la terminologie soviétique, théâtres d'opérations militaires regroupés en GTVD, grandsTVD. A certains TVD sont rattachés des OTVD, théâtres océaniques. Les forces stratégiques de l'URSS sont regroupés en TVD stratégiques, les TSVD.

USN : US Navy, marine de guerre américaine.

VMF : voïenno morskoi flot, marine de guerre soviétique.

INF : Intermediate Nuclear Forces : forces nucléaires à portée intermédiaire (1 500-5 000 kms).

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Présidence de la République :

- * Amiral Sassy, état-major particulier

Premier ministre :

Cabinet :

- * M. Picq, conseiller technique au cabinet du Premier ministre

Secrétariat Général de la défense nationale :

- * Amiral Bonnot
- * Commandant de Saint-Aubert
- * M. Bachy, président du centre d'études de problèmes stratégiques

Ministère de la défense :

Cabinet:

- * Amiral Lanxade, chef du cabinet militaire

Etat-major de la Marine :

- * Amiral Louzeau, chef d'état-major de la Marine
- * Amiral Denis, inspecteur général de la Marine
- * Amiral Le Meledo, directeur du personnel de la Marine
- * Amiral Le Ciché, division opérations
- * Amiral Tripier, en sa qualité de chef de la division plans
- * Capitaine de vaisseau Prudhomme, bureau renseignements
- * Capitaine de frégate Girard, adjoint du chef de la division plans
- * Capitaine de frégate Josselin, bureau des études à long terme
- * Capitaine de frégate Noël, bureau renseignements
- * Capitaine de corvette Günter

- * M.Cazaban, directeur des constructions navales

Ministère des Affaires étrangères :

- * M. Debouzy, sous-direction des affaires stratégiques au ministère des affaires étrangères
- * Mme Mendras, Centre d'analyse et de prévision

Ambassades à Paris:

- * Attaché de défense adjoint à l'Ambassade de la République populaire de Chine
- * Capitaine de Vaisseau Hyland, Attaché naval à l'ambassade des Etats-Unis
- * Capitaine de vaisseau Pritchard, attaché naval à l'Ambassade de Grande-Bretagne
- * Capitaine de vaisseau De Michelis, attaché naval à l'Ambassade d'Italie
- * Colonel Yoshida, attaché militaire à l'Ambassade du Japon
- * Lieutenant-colonel Lysgard, attaché militaire de l'Ambassade de Norvège
- * Capitaine de frégate Nilewski, attaché naval adjoint à l'Ambassade de République Fédérale d'Allemagne
- * M.Orlov, Premier conseiller à l'Ambassade d'U.R.S.S
- * M.Choulguine, Premier secrétaire à l'Ambassade d'U.R.S.S
- * Général Evlampeev, attaché militaire à l'Ambassade d'U.R.S.S
- * Commandant Kounaiev, attaché naval à l'Ambassade d'U.R.S.S

Personnalités qualifiées :

- * Amiral Leenhardt, ancien chef d'état-major de la marine
- * Amiral Duval, ancien chef du personnel de la Marine
- * Amiral Gagliardi, ancien préfet maritime à Toulon
- * Amiral Sevaistre, ancien rédacteur en chef de "Défense nationale"
- * Amiral Lacoste, Fondation des études de Défense nationale
- * Amiral Gay, ancien attaché militaire à Moscou
- * Général Gallois, Institut international de géopolitique
- * Capitaine de vaisseau Allard, directeur des études à l'Ecole supérieure de guerre navale
- * Capitaine de vaisseau De Véricourt, Institut des hautes études de défense nationale
- * Colonel Henri Paris, Ecole supérieure de guerre inter-armes
- * Capitaine de vaisseau Huan, rédacteur de "Flottes de combat"
- * Philippe Masson, directeur du service historique de la Marine
- * M. De Kemoularia, ancien ambassadeur de France aux Nations-Unies
- * M Heisbourg, directeur de l'I.I.S.S à Londres
- * Robin Laird, senior-fellow à l'Institute of defence analysis à Washington
- * M. Sapir, professeur à l'Université de Paris-XII
- * M. Gergorin, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris
- * M. Isnard, journaliste au journal "Le Monde"

Union de l'Europe occidentale :

- * M. Bergelin, représentant la France auprès de l'Assemblée
- * Amiral Falcielli, représentant l'Italie auprès de l'Assemblée
- * Capitaine de vaisseau Cameron, représentant la Grande-Bretagne auprès de l'Assemblée
- * M. Derau

Visite à l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord à Bruxelles:

- * Capitaine de vaisseau Lalanne, mission militaire française
- * Capitaine de vaisseau Graffin, délégation française
- * Capitaine de vaisseau Swartz, directeur à la mission américaine

Visite à Toulon:

- * Amiral Duthoit, Préfet maritime
- * Amiral Le Pichon, commandant des forces aériennes embarquées
- * Capitaine de vaisseau Olhagaray, chef de cabinet du Préfet maritime
- * Capitaine de vaisseau Dirteste, commandant du porte-avions Foch
- * visite du porte-avions Foch : entretien avec les officiers

Visite à Brest :

- * Amiral Lefebvre, Préfet maritime de Brest
- * Amiral Turcat, commandant de l'escadre en Atlantique
- * visite du SNLE "Le Redoutable" : entretien avec les officiers de la FOST
- * visite de la frégate "Tourville": entretien avec le commandant et les officiers du bord

Visite à Cannes du porte-avions nucléaire américain "Eisenhower":

- * Amiral Guilbaut, Commandant d'un "battle group" de la VIème flotte
- * Capitaine de vaisseau Beck, chef du département "opérations"
- * Capitaine de vaisseau Sheppard
- * Capitaine de frégate Peterson, département des opérations

Visite à Londres :

- * Jim Mc Coy, Royal Navy officer, I.I.S.S
- * Commander Band, Royal Navy
- * Paul Beaver, Director of Jane's publishing corporation
- * Bill Davies, Head of overseas Secretariat, Ministry of defence
- * Nigel Brind, Head of policy studies secretariat, Ministry of defence

CHAPITRE 14

LA SÉCURITÉ DE L'EUROPE EN MÉDITERRANÉE L'EXEMPLE DES BALKANS

sous la direction de Thomas SCHREIBER
*Chef du Service Diplomatique
de Radio-France Internationale*

Par Mmes ADDA Joëlle
CANALE COSENTINO Laura
M. ELKAIM Gilbert
Mlle FROISSART Aude
Mm GRESY Brigitte
M. MOREL Olivier
Mlle MOUGINOT de BLASI Danièle
MM. OSTRY Adam
PICARD Olivier
RAINERI Michel
SAGARZAZU Michel
THERY Nicolas
VIALA René-Marc

SOMMAIRE

INTRODUCTION

1. LA MEDITERRANEE, UN ENJEU DE SECURITE POUR L'EUROPE : DE L'EST-OUEST AU MORCELLEMENT REGIONAL

- 1.1. Une moindre intensité de l'antagonisme Est-Ouest
 - 1.1.1. Les fondements de la présence des deux Grands
 - 1.1.2. Une mer surarmée
 - 1.1.3. Infléchissement des politiques américaine et soviétique

- 1.2. Anciennes et nouvelles fractures régionales dans les Balkans
 - 1.2.1. Persistance de conflits de nationalités
 - 1.2.2. Aggravation des disparités de développement et renouveau islamique
 - 1.2.3. Apparition de pôles de regroupement: le neutralisme et la recherche d'une identité balkanique

2. L'EUROPE : UN AVENIR EN MEDITERRANEE

- 2.1. Un projet qui dépasse les rigidités existantes
 - 2.1.1. Nécessité d'un projet politique d'ensemble
 - 2.2.2. Des instruments qui manquent de cohérence
- 2.2. Des politiques complémentaires: défense et coopération
 - 2.2.1. Améliorer le dispositif de défense
 - 2.2.2. Intensifier la coopération

CONCLUSION

La Méditerranée n'est même pas *une* mer, c'est un "complexe de mers", et de mers encombrées d'îles, coupées de péninsules entourées de côtes ramifiées.

Sa vie est mêlée à la terre, sa poésie plus que rustique, ses marins sont à leurs heures paysans; elle est la mer des oliviers et des vignes autant que celle des étroits bateaux à rames ou des navires ronds des marchands, et son histoire n'est pas plus à séparer du monde terrestre qui l'enveloppe que l'argile n'est à retirer des mains de l'artisan qui la modèle.

Fernand Braudel, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II.*

INTRODUCTION.

La Méditerranée a longtemps été considérée comme le centre du monde. L'espace méditerranéen n'est qu'un long fuseau fermé par d'étroites issues: à l'ouest, le détroit de Gibraltar; au nord est, les détroits des Dardanelles et du Bosphore ouvrant vers la mer Noire; à l'est l'isthme de Suez percé par le canal donnant accès à la mer Rouge.

L'étroitesse même de cet espace a contribué très tôt à développer les échanges entre ses rives et favorisé ainsi la naissance des civilisations gréco-latine, judéo-chrétienne et musulmane. Si la Méditerranée demeure un lieu de mémoire marqué par une extraordinaire diversité d'histoire, de sociétés et de cultures, elle semble avoir aujourd'hui perdu le rayonnement mondial qu'elle avait su conserver pendant des siècles.

Progressivement, son importance économique et géopolitique a décliné, au profit de celle de l'Atlantique. Actuellement, les principaux enjeux mondiaux se déplacent surtout dans le Pacifique auquel l'avènement du Japon et l'essor des nouveaux pays industrialisés ont conféré une importance nouvelle. La Méditerranée paraît ainsi marginalisée et son rôle stratégique déclinant.

Est elle pour autant devenue secondaire pour la sécurité de l'Europe ?

L'affirmer serait réduire la Méditerranée à son espace maritime. Or, elle est aussi le lieu où l'Europe rencontre l'Afrique et l'Asie, les enjeux pour sa sécurité s'en trouvent multipliés.

Trois civilisations s'y cotoient: l'Europe occidentale chrétienne, attachée aux libertés et à la laïcité; le monde musulman pour lequel religion, morale et Etat ne sont pas séparables; les pays socialistes enfin fondés sur l'idéologie marxiste.

Par ailleurs, en Méditerranée transite un sixième du trafic maritime mondial. Elle permet aujourd'hui l'approvisionnement des puissances riveraines, et demeure la principale voie d'acheminement des hydrocarbures vers l'Europe, malgré les efforts de

diversification entrepris depuis 1973. La vulnérabilité économique et commerciale de l'Europe occidentale y est donc une réalité .

Dans cette zone, enfin, se superposent, plus qu'ailleurs, les rapports Est-Ouest et les tensions Nord-Sud. L'Alliance atlantique et le Pacte de Varsovie se font face sur terre comme sur mer. Ces tensions Nord-Sud sont exacerbées par l'accentuation des disparités économiques et des déséquilibres démographiques.

Cette mer surarmée est donc devenue un théâtre privilégié de projection de puissance, les deux Grands ayant progressivement compensé le relatif effacement des pays européens. De plus, le traité de Washington de décembre 1987, qui prévoit le retrait des forces nucléaires intermédiaires, redonne une nouvelle importance stratégique aux équilibres des forces conventionnelles, en Europe comme en Méditerranée.

Au delà de l'analyse globale de la sécurité de l'Europe en Méditerranée, la multiplicité et la spécificité des conflits et des acteurs dans cet espace compartimenté imposerait une étude détaillée de chaque zone. Parmi les différents foyers de tension, Moyen-Orient, Maghreb, Balkans, le choix des Etats qui composent la façade méditerranéenne des Balkans nous a semblé pertinent.

Par sa localisation géographique, cette zone présente un intérêt stratégique spécifique, tant pour l'Alliance atlantique dont elle constitue le flanc Sud-Est, que pour l'URSS à laquelle elle permet l'accès à une mer chaude.

Terre d'élection des perturbations de l'histoire européenne, les Balkans ont été l'un des détonateurs du premier conflit mondial. Les nouveaux équilibres issus de la seconde Guerre mondiale ont instauré une apparente stabilité, grâce au condominium exercé par les deux Grands. Mais cet ordre apparent a davantage occulté qu'aplané les forts antagonismes qui y règnent.

L'extraordinaire éclatement ethnique de la région fragilise des Etats nés davantage des hasards de l'histoire que d'une volonté d'appartenance à une même nation. Par ailleurs, des antagonismes séculaires entre Grecs chrétiens et Turcs musulmans se perpétuent et troublent le jeu des grandes alliances.

L'Europe est d'autant plus concernée par la stabilité des Etats de cette région, qu'ils en font géographiquement partie, et qu'à travers eux, elle entre en contact avec les mondes communistes et orientaux qui la jouxtent.

Au sein de l'Europe géographique s'étendant de l'Atlantique à la mer Noire, l'ensemble politique constitué par l'Europe occidentale doit définir la philosophie et les moyens de sa sécurité vis à vis des autres régions.

Elle doit largement prendre en compte cette instabilité latente de la zone pour préserver sa sécurité en Méditerranée. De surcroît la redéfinition actuelle de la politique des deux Grands, si elle atténue véritablement le face à face Est-Ouest, pourrait être suivie d'un relâchement des alliances, et, à terme, d'une résurgence des conflits locaux.

Au-delà d'une nécessaire politique de défense, la prise en compte de la sécurité de l'Europe en Méditerranée doit s'attacher à tisser des liens à la fois économiques et diplomatiques.

Face à ce défi, les Communautés Economiques Européennes apparaissent au premier abord comme la structure la mieux à même d'intervenir. Si elles constituent un instrument essentiel sur le plan économique, elles souffrent de l'absence d'une politique étrangère commune et des divergences d'intérêt entre ses membres.

Ainsi, la façade méditerranéenne des Balkans constitue une zone test particulièrement intéressante pour l'Europe occidentale, lui permettant d'identifier la complexité nouvelle des enjeux de sécurité en Méditerranée et d'envisager à froid les modalités d'une politique européenne susceptible d'y répondre.

1. LA MEDITERRANEE, UN ENJEU DE SECURITE POUR L'EUROPE : DE L'EST-OUEST AU MORCELLEMENT REGIONAL.

La présence des deux blocs en Méditerranée, qui s'exprime par le stationnement de flottes nombreuses et par des diplomaties actives, résulte d'une recomposition radicale des influences dans la zone. Les puissances européennes, omniprésentes jusqu'à la seconde guerre mondiale, ont vu leur rôle décroître progressivement de l'après-guerre aux années soixante-dix, au profit des deux Grands.

Un conflit Est-Ouest est-il dès lors envisageable sur le théâtre méditerranéen? De fait, la configuration actuelle des forces en présence, les scénarios envisageables et l'infléchissement récent des politiques américaines et soviétiques rendent peu crédibles un choc frontal dans la zone.

Cette atténuation de l'antagonisme Est-Ouest laisse place à la résurgence d'anciennes fractures entre le Nord et le Sud de la Méditerranée, et aux traditionnels morcellements ethniques et religieux.

1.1. Une moindre intensité de l'antagonisme Est-Ouest.

1.1.1. Les fondements de la présence des deux Grands.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les puissances européennes qui s'étaient assurées de la maîtrise totale des eaux méditerranéennes pendant plus de cent ans et qui s'étaient partagées des zones d'influence sur les pays riverains s'effacent progressivement, qu'il s'agisse de la France écartée du Liban et de Syrie, de l'Italie qui disparaît de Libye et surtout de la Grande Bretagne qui, après avoir échoué dans son rôle de gendarme lors de la guerre civile grecque (1947), a rencontré des difficultés croissantes à Chypre et à Malte pendant les années cinquante.

L'expédition de Suez en 1956 marque la perte d'influence des puissances européennes en Méditerranée orientale, consacrant de fait la relève américaine et l'entrée en scène de l'Union Soviétique en Méditerranée.

a) La montée en puissance des Etats-Unis.

La présence américaine en Méditerranée semble toujours fondée sur la nécessité de contenir le risque de l'expansionisme soviétique et de régler les conflits locaux, comme en témoignent les doctrines Truman et Eisenhower.

La doctrine Truman de "l'endiguement"⁽¹⁾ a été ainsi élaborée pour empêcher les soviétiques d'étendre leur influence après le recul des pays européens.

En 1945, la politique soviétique en Méditerranée poursuit en effet un double but. D'une part, elle s'inscrit dans la filiation directe de la politique tsariste d'expansion et de recherche de débouchés maritimes vers le Sud, qui fonde les revendications de l'URSS sur la Tripolitaine, le Dodécannèse et les vilayets turcs d'Ardahan et Kars ainsi que celles visant à partager avec la Turquie le contrôle des Détroits. D'autre part, elle

⁽¹⁾ Tentative de limiter l'expansion soviétique par une présence militaire et économique accrue dans les Etats susceptibles de subir l'influence de l'URSS.

poursuit l'expansion du communisme qui trouvera un point d'application particulier dans la guerre civile grecque.

Après le retrait britannique, les Etats-Unis ont été ainsi amenés à apporter une aide économique et financière à la Grèce, ainsi qu'à la Turquie qui leur avait demandé une assistance afin d'"endiguer" la progression du communisme. La mise en oeuvre de cette doctrine a conduit au renforcement de la présence navale américaine en Méditerranée et a eu pour point d'orgue la création de la VIème Flotte le 1er juin 1948. Enfin, l'endigement s'est renforcé par l'adhésion de la Grèce et de la Turquie au Traité de l'Atlantique Nord en 1952.

De même, la doctrine Eisenhower a été élaborée en 1957 afin de répondre aux visées soviétiques sur le Proche-Orient, en proposant une aide économique et militaire à tous les pays de la zone soucieux de se prémunir "non seulement contre toute agression venue de l'extérieur mais aussi contre toute rébellion ou subversion intérieure". Mise en oeuvre dès 1958 par l'entrée des Etats-Unis dans la crise libanaise, la doctrine Eisenhower est devenue, et reste aujourd'hui, le fondement de l'intervention américaine dans la gestion des crises.

b) La difficile entrée en scène de l'URSS.

Au début des années soixante, la conception soviétique du rôle de sa flotte de guerre a changé sous l'impulsion de son commandant en chef, l'amiral Gortchkov, qui a su donner à son pays, puissance traditionnellement continentale, une marine capable de mener des opérations en haute mer et une capacité de projection de puissance. Ce changement de conception s'est traduit par une politique ambitieuse de construction de grands bâtiments de surface et de recherche de bases navales, lancée par Nikita Krouchtchev.

La présence navale soviétique ne sera permanente qu'à compter de la création, en 1965, de l'Eskadra de Méditerranée, détachement de la flotte de la mer Noire composé de bâtiments de surface. Les objectifs assignés à cette flotte sont d'asseoir l'influence soviétique face aux conflits de la région, de contester aux Etats-Unis la maîtrise de la Méditerranée et de faire reconnaître l'URSS comme puissance riveraine.

Cependant, son implantation maritime se révèle difficile et l'URSS a longtemps poursuivi une politique délicate d'alliances visant notamment à assurer des bases à l'Eskadra. Après la perte de la base albanaise de Valona à la suite de la rupture entre Moscou et Tirana en 1960 et le traumatisme de l'expulsion des conseillers soviétiques d'Egypte en 1972, les désagréments causés par la politique autonome de l'incertain allié syrien et les déceptions liées aux foudrages de la Libye, elle a préféré, plutôt que de nouer de nouvelles alliances qui pouvaient se révéler décevantes, affaiblir l'OTAN en encourageant le relâchement des liens des Etats riverains avec les Etats-Unis. Ainsi, elle a misé sur la Grèce, notamment depuis l'accession au pouvoir du PASOK en 1981 et elle a obtenu l'octroi de facilités pour les navires auxiliaires soviétiques dans l'île de Syros.

Toutefois, à deux reprises, l'URSS a su utiliser sa flotte pour démontrer spectaculairement sa puissance dans la région malgré l'hégémonie américaine. En 1967, l'accès aux ports égyptiens a, en effet, paru lever le handicap traditionnel de la flotte soviétique, le manque de bases; la Vème Eskadra, renforcée de sous-marins venus de la mer de Norvège, a pu dès lors manifester sa présence durant la guerre des Six Jours. De même, en 1973, durant la guerre du Kippour, son déploiement a atteint une centaine de

bâtiments environ, organisés en quatre groupements d'attaque. La nouveauté de cette situation, qui était dans le droit-fil de la doctrine de projection de puissance élaborée par l'amiral Gortchkov, a créé un choc dans l'opinion occidentale, au point qu'un haut responsable militaire américain, l'amiral Zumvahl, a pu affirmer devant le Sénat de son pays que la VIème flotte aurait pu être vaincue en 1973, s'il y avait eu conflit naval contre l'URSS.

Les années soixante-dix verront le retour, à côté des deux Grands, des Européens qui ont pris conscience de leur dépendance vis-à-vis de la Méditerranée, suite à la guerre du Kippour et de l'embargo pétrolier (1973). Depuis ce temps, les puissances riveraines ont cherché à se doter d'une capacité autonome de gestion des crises dans la zone, comme en témoignent le transfert des porte-avions français de l'Escadre de l'Atlantique à l'Escadre de la Méditerranée en 1975 et le vote de la Loi navale italienne en 1975.

1.1.2. Une mer surarmée.

a) Le face à face des alliances.

Le dispositif des alliances, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et le Pacte de Varsovie, n'est pas dépourvu, singulièrement en Méditerranée, de lourdes ambiguïtés, compte tenu notamment de leur nature profondément différente.

Aucun membre du Pacte de Varsovie n'est riverain de la Méditerranée stricto sensu puisque les façades maritimes de la Bulgarie et de la Roumanie donnent sur la mer Noire.

La Roumanie manifeste depuis 25 ans une attitude critique vis-à-vis du Pacte et la désorganisation profonde de son économie laisse planer de sérieux doutes sur l'efficacité de son armée, peu entraînée et employée principalement à des tâches intérieures.

Quant à la Bulgarie, elle cherche depuis quelques années à poursuivre une politique plus autonome en direction de la façade méditerranéenne des Balkans. Toutefois, ses forces armées, à l'exception de groupes de commandos et de services spéciaux, ne sont pas jugées très performantes.

Dès lors, en Méditerranée plus qu'en Centre Europe, la politique du Pacte se confond étroitement avec les objectifs essentiels de l'URSS dans cette zone.

En revanche, l'OTAN présente une situation plus complexe.

Juridiquement, l'article 5 du traité de Washington⁽¹⁾ qui définit les modalités de réaction de l'Alliance atlantique à une agression, pose le principe de non-automatisme de la réponse militaire, les parties devant se concerter sur le niveau approprié de celle-ci. Dans la pratique, un bilatéralisme de fait entre les Etats-Unis et chacun des Alliés se superpose au multilatéralisme prévu par les textes. Sur le théâtre méditerranéen, les conditions d'emploi des forces sont moins clairement définies qu'en Centre Europe, et ce bilatéralisme devient de ce fait la règle principale.

⁽¹⁾ Voir annexe n°5.

Depuis le protocole du 22 octobre 1951 relatif à l'accession de la Grèce et de la Turquie au traité, l'article 6, définissant la zone de compétence de l'Alliance, inclut explicitement la Méditerranée.

Organiquement, sur les 16 membres de l'Alliance, deux ne participent pas aux mécanismes d'intégration militaire: la France depuis son retrait de 1966, et l'Espagne depuis 1982. La Grèce, quant à elle, manifeste des réserves envers les Etats-Unis et ne participe qu'irrégulièrement à certains organes de décision et aux manoeuvres de l'OTAN; sa remise en cause périodique des installations de l'Alliance sur son sol relève de la même logique.

Géographiquement, l'Alliance a cherché sans succès à constituer un glacis ininterrompu sur son flanc sud, malgré les discontinuités de la zone balkanique qui en font un "ventre mou". Cette situation est liée, d'une part, à l'incertitude tenant au degré de neutralité supposé de la Yougoslavie et de l'Albanie et, d'autre part, aux dissensions entre la Grèce et la Turquie qui occupent l'est de ce front.

b) Le rapport de forces.

On constate dans la zone méditerranéenne que les forces de l'Alliance atlantique pour le Sud (AFSOUTH) jouissent d'une incontestable supériorité en mer, tandis que celles du Pacte de Varsovie semblent supérieures sur terre et dans les airs. Mais on doit se garder d'en déduire l'existence d'un équilibre général⁽¹⁾, car l'emploi de ces différentes forces ne s'articule pas autour des mêmes principes.

Configuration des forces: supériorité occidentale sur mer, supériorité du Pacte sur terre et dans les airs.

Aujourd'hui, la VIème flotte domine sans conteste la Méditerranée avec un ou deux, rarement trois, groupes aéronavals, et une force amphibie, soit un ou deux porte-avions, six sous-marins nucléaires d'attaque (SNA), une dizaine de grands navires de combat de surface, ainsi qu'une force de débarquement de 3000 "marines". Elle est solidement appuyée sur un système de bases⁽²⁾. Cette puissance est encore accrue par les flottes des alliés occidentaux qui totalisent en Méditerranée 400 000 tonnes et comprennent notamment quatre porte-avions ou porte-aéronefs, trois SNA et une cinquantaine de sous-marins classiques, ainsi qu'une centaine de grands bâtiments de combat de surface.

Les forces navales soviétiques ne peuvent contester la maîtrise de la mer exercée par l'Occident, principalement parce qu'elles ne contrôlent pas les détroits qui permettent d'accéder en Méditerranée et qu'elles ne disposent plus de véritables bases navales, les facilités obtenues ultérieurement en Syrie (Tartous) et en Grèce (Syros) ne les remplaçant pas. L'engagement récent⁽³⁾ pris par la Syrie d'autoriser le développement

⁽¹⁾ Le décompte brut des forces doit être interprété avec prudence: dans la guerre moderne, il faut tenir compte de la qualité des matériels, de la complémentarité des composants terre, air et mer. La maîtrise de l'environnement par la logistique et l'information est fondamentale. Sur mer, il faut distinguer entre forces stationnées et forces déployées, seules opérationnelles. De plus, seuls les bâtiments supérieurs à 2000 tonnes sont aptes au combat de haute mer.

⁽²⁾ Principales bases situées en : Italie (Gaète et Sigonella-Catane); Espagne (Rota); Grèce (Hellenikon et complexe crétois de la Baie de la Souda). Voir annexe n°3.

⁽³⁾ Jane's Defence Weekly, juin 1988, cité par l'Evènement du jeudi du 30.6.1988.

à Tartous d'une véritable base pour la marine soviétique confèrerait cependant à l'Eskadra une possibilité d'améliorer ses performances.

La Vème Eskadra continue certes à maintenir une présence permanente d'environ cinquante bâtiments: une dizaine de bâtiments de combat de surface, une dizaine de sous-marins d'attaque et une trentaine de navires auxiliaires. Mais cette présence quantitative masque une faiblesse réelle, due notamment à l'absence de véritable porte-avions, car les deux croiseurs porte-aéronefs de la classe Kiev basés en mer Noire n'ont pas la capacité de frappe ni le rayon d'action des groupes aéronavals embarqués sur les porte-avions classiques.

Mais, cette infériorité sur mer ne doit pas masquer une certaine supériorité sur terre et dans les airs. Les troupes du Pacte alignent en effet 71 divisions et 2400 avions sur le flanc sud de l'Alliance, contre 41 divisions et mille avions pour cette dernière. Ce bilan défavorable pour l'Alliance doit cependant être partiellement nuancé. En effet, aucune troupe soviétique ne stationne en Slovénie yougoslave, Roumanie et Bulgarie, c'est à dire aux frontières immédiates des pays de l'OTAN. Une offensive terrestre jouant sur l'effet de surprise est par conséquent impossible. Quant aux forces roumaines et bulgares, leur état de vétusté est comparable à celui de leurs vis-à-vis grec et turc.

Les concepts d'emploi et les scénarios.

Il serait erroné de considérer que les deux déséquilibres évoqués, la supériorité navale occidentale et aéroterrestre soviétique, puissent se compenser pour aboutir à une sorte d'équilibre global. De fait, en temps de paix, la supériorité navale confère une primauté d'influence à l'Occident en Méditerranée, tandis qu'en cas de choc frontal conventionnel, la supériorité aéroterrestre soviétique en rendrait l'issue incertaine.

En temps de paix, en effet, l'instrument militaire assume essentiellement deux rôles. Le premier, désormais classique, est celui de la dissuasion et repose sur l'arme nucléaire. Le second consiste à gérer des crises limitées et des conflits de basse intensité, non par la destruction des forces adverses, mais en émettant des "signes" militaires visant à intimider les groupements ou gouvernements qui mènent une politique déstabilisante. C'est par exemple l'objectif que visait l'envoi de navires français en Tunisie après le "coup de Gafsa" en 1980, ou les démonstrations de la VIème flotte en mars 1986 dans le golfe de Syrte au large de la Libye. A l'extrême, face aux nouvelles menaces telles que le terrorisme, l'outil militaire est utilisé pour une frappe limitée, une "micro-chirurgie"⁽¹⁾, destinée à réprimer les actions subversives. Pour ce type de mission, le porte-avions est l'outil le plus adapté, par la possibilité qu'il offre de projeter rapidement la puissance d'un pays en tous points de la zone.

Mais cette supériorité occidentale en temps de paix résisterait difficilement à un glissement de la rivalité vers un choc frontal conventionnel où l'élément aéroterrestre devient la composante essentielle de la victoire. Or, la supériorité des forces soviétiques en ce domaine semble probable. De plus, sur ce plan, la géostratégie du flanc sud est clairement défavorable à l'OTAN.

Les trois théâtres d'opérations terrestres susceptibles d'être ouverts en Italie du nord, sur les Dardanelles et en Arménie turque, sont géographiquement disjoints. Sur chacun d'eux, l'Alliance risquerait d'être surclassée, le rapport des divisions en

⁽¹⁾ Bombardement français d'une caserne du Hezbollah dans la plaine de la Bekaa en 1983, interception de l'avion des pirates de l'Achille Lauro par des avions de chasse américains en 1985.

présence étant respectivement de 2 contre 1, de 3 contre 2, et de 2,5 contre 1 en faveur du Pacte.

L'emploi des AFSOUTH découle de ces données et repose sur l'action conjointe d'un renforcement sur terre et d'une maîtrise de la mer. L'acheminement de troupes de renfort, nécessaires pour renverser l'issue de la bataille, se ferait essentiellement par mer, ce qui suppose que l'OTAN ait conquis et conservé une totale maîtrise de l'espace maritime. C'est la raison pour laquelle les flottes de l'Alliance sont entraînées en vue d'une destruction quasi totale de la Vème Eskadra dans les premières vingt-quatre heures du conflit, la VIème Flotte se concentrant plutôt en Méditerranée orientale, tandis que les forces françaises, italiennes et espagnoles auraient une responsabilité particulière en Méditerranée occidentale.

La rive nord de la Méditerranée, en cas de guerre générale, ne serait que le flanc sud de la bataille d'Europe, étant admis que le centre de celle-ci serait clairement prioritaire dans l'attribution des renforts. Sachant que le délai d'acheminement des renforts venus d'Amérique serait de 30 à 55 jours, deux questions se posent concernant principalement le sort de la Méditerranée orientale:

- l'objectif de l'essentiel de la VIème Flotte serait-il de rester dans la zone jusqu'à l'arrivée des renforts ?
- les détroits pourraient-ils être tenus jusque-là ?

Les principaux éléments de la VIème Flotte pourraient avoir à se porter en renfort dans l'Atlantique, plus particulièrement en mer de Norvège, pour prévenir les incursions soviétiques contre les convois de troupes acheminés d'Amérique. De surcroît, même en admettant la destruction initiale de la Vème Eskadra, la Méditerranée, particulièrement dans sa partie orientale, demeurerait très dangereuse, les bombardiers à long rayon d'action et l'aéronavale basée à terre en Crimée étant susceptibles par leur nombre de saturer les défenses aériennes de l'Alliance. Le commandement suprême allié choisirait sans doute alors de retirer ses navires de cette "mer prison".

Sur les détroits, l'issue du combat paraît incertaine: les forces grecques et turques, compte tenu de leur relative vétusté, pourraient-elles tenir jusqu'à l'arrivée des renforts ? De toutes façons, en cas de conflit, il ne faut pas négliger l'hypothèse selon laquelle la zone orientale pourrait être perdue pour l'Alliance, ce qui impliquerait en contrepartie que le théâtre occidental soit rendu imprenable. Or, que la VIème flotte soit appelée en mer de Norvège ou qu'elle soit absorbée dans ses opérations orientales, c'est aux forces françaises, italiennes et espagnoles qu'il reviendra de tenir la Méditerranée occidentale.

Ces divers scénarios, pour utiles qu'ils soient dans la logique de l'OTAN, ne doivent pas faire oublier que la probabilité d'un choc frontal Est-Ouest paraît faible: la dissuasion nucléaire, comme système de gestion ultime des rapports de forces entre les deux Grands, a depuis plusieurs décennies prouvé son efficacité, en évitant que des crises localisées, comme celle de Suez et de Cuba, ne dégénèrent en conflit ouvert.

De même, la mission des AFSOUTH est moins de gagner la bataille du flanc sud que de contribuer à dissuader toute attaque soviétique conventionnelle en élevant le coût pour l'adversaire. Sous cet angle, elles semblent bien jouer leur rôle, en rendant très probable la quasi-destruction de l'Eskadra. D'ailleurs, si les AFSOUTH sont en permanence équipées et entraînées pour résister à une agression soviétique massive, il est révélateur de noter que leurs plus hauts responsables semblent considérer

que leurs équivalents soviétiques sont désormais dans une posture essentiellement défensive.

Quant à la perspective d'un conflit localisé en Méditerranée, elle paraît également peu probable: la prise de gage dans la zone sud (Thrace) paraît, pour l'Union Soviétique, d'un intérêt limité, au regard du risque de déclencher un conflit généralisé.

L'éventualité d'un choc frontal est d'autant moins crédible qu'on assiste à un infléchissement de la politique des deux Grands en Méditerranée depuis le début des années 1980.

1.1.3. Infléchissement des politiques américaine et soviétique.

Les relations internationales sont marquées depuis quelques années par des inflexions notables, non seulement de la politique soviétique depuis l'arrivée au pouvoir de M. Gorbatchev mais également de la politique étrangère américaine sous la pression de nécessités budgétaires et du fait de nouvelles réflexions stratégiques. Ces évolutions comportent d'importants risques de découplage et de neutralisation.

a) Les évolutions amorcées par la politique américaine: un risque nuancé de découplage.

Risque de découplage pour l'Europe.

Depuis quelques années, les inflexions de la politique étrangère américaine accréditent l'idée d'une diversification des intérêts vitaux des Etats-Unis et font peser une menace sur la réalité du couplage euro-américain.

Depuis le début des années 1980, les Etats-Unis encouragent l'OTAN à se préparer à une bataille conventionnelle en Europe (doctrine de l'Airland battle, et son application à l'Europe dans le concept "Follow on Forces attack"⁽¹⁾). En d'autres termes, les Etats-Unis paraissent moins disposés que par le passé à offrir à l'Europe la couverture de leur arsenal nucléaire. Cette tendance ne pourra qu'être renforcée par le projet d'Initiative de Défense Stratégique (IDS) lancé en 1983, qui devrait offrir à terme une certaine protection anti-missiles du territoire américain.

Aussi les gouvernements européens ont-ils accueilli avec un réel malaise les conclusions de la rencontre de Reykjavik en octobre 1986, prévoyant le retrait des euro-missiles. Au total, et au-delà des déclarations officielles, les européens ne peuvent plus être aussi sûrs qu'auparavant qu'en cas d'agression soviétique, la totalité de la puissance militaire américaine assurerait leur défense.

Les contraintes budgétaires et les travaux prospectifs sur la stratégie américaine renforcent les craintes européennes.

Afin de répondre aux contraintes budgétaires, le Congrès semble de plus en plus souhaiter une réduction de l'engagement en Europe comme en témoigne l'amendement Gramm-Rudman, adopté le 11 décembre 1985, qui prévoit une réduction automatique du déficit budgétaire, dont 50% à charge du budget de la défense.

Cette préoccupation est confortée par le sentiment américain de "partage inégal du fardeau" et de la nécessité de la prise en charge par l'Europe du financement de sa sécurité. En 1984, ces accusations à l'égard des pays membres de l'OTAN ont pris

⁽¹⁾ La doctrine FOFA, adoptée par l'OTAN en 1984, est une tactique de combat visant, lors même que l'on ne pourrait contenir le premier échelon d'attaque soviétique, à frapper en profondeur les forces du 2° échelon.

l'allure d'un ultimatum avec le dépôt d'un amendement par le sénateur Sam Nunn. Celui-ci soumettait le maintien intégral du contingent américain en Europe à des conditions strictes d'augmentation des dépenses de défense des Européens. En cas de refus de ces conditions par les Alliés, les États-Unis retireraient 30 000 hommes par an pendant 3 ans à partir de 1987. Cette proposition n'ayant été repoussée qu'à une voix de majorité par le Sénat, il convient de considérer avec sérieux la menace qu'elle comporte pour l'Europe.

Plus généralement, la réflexion actuellement menée aux États-Unis sur la nécessité de revoir leur stratégie à la lumière des changements intervenus ces dernières années au plan international concerne au premier chef l'Europe et la Méditerranée.

Le rapport "Discriminate Deterrence", ou dissuasion sélective⁽¹⁾, insiste sur la nécessité pour la nouvelle stratégie américaine de relativiser l'importance des deux "dangers extrêmes" qui ont dominé la pensée stratégique ces dernières années: une offensive généralisée du Pacte de Varsovie contre l'Europe et une attaque nucléaire massive de l'URSS contre les États-Unis. Il recommande par ailleurs d'intégrer le danger croissant que représentent les conflits de faible intensité et les guerres régionales dans le Tiers-monde. Enfin, la dissuasion sélective prônée par les auteurs de ce rapport accreditte l'idée d'une guerre, nucléaire ou classique, limitée au théâtre européen.

Ces évolutions, en particulier la redéfinition de la stratégie américaine, ne sont qu'amorcées; elles pourraient être poursuivies en cas d'accession de Michael Dukakis à la Maison Blanche.

Un risque nuancé.

Les risques de découplage pour l'Europe semblent toutefois limités:

- en Europe, un découplage effectif constituerait un risque pour les États-Unis en raison de l'enjeu économique et technologique que représente l'Europe et parce qu'il risquerait de conférer à l'URSS un véritable statut de superpuissance en laissant glisser l'Europe dans sa sphère d'influence;

- en Méditerranée, les engagements de destruction des forces nucléaires intermédiaires, tels qu'ils résultent du traité de Washington de 1987, ne concernent que les missiles basés au sol et non les moyens nucléaires aéroportés ou mis en oeuvre à partir de la mer. Ces derniers constituent donc des forces de "compensation" destinées à la défense de l'Europe.

De plus, dans l'avenir, la présence de la VIème flotte en Méditerranée risque d'être davantage orientée vers la gestion des crises régionales, notamment dans le Golfe, que vers la défense du flanc sud de l'OTAN. Les scénarios de l'Alliance dans la zone, malgré leur improbabilité croissante, demeurent le cadre de référence des politiques de défense, en raison tant des incertitudes pesant sur l'évolution des politiques des deux Grands qu'à cause d'une certaine inertie des doctrines stratégiques.

⁽¹⁾ Rapport publié en janvier 1988 à la demande du département de la défense, réalisé par une commission d'experts rassemblant les principaux spécialistes des questions de défense, tant démocrates que républicains. Animée par C. Iklé, ancien sous-secrétaire à la Défense, A. Wohlstetter, ancien chercheur à la Rand Corporation, elle comprenait notamment Z. Brzezinski et H. Kissinger.

Les Etats-Unis enfin, face aux maillons faibles de l'OTAN que sont la Grèce et la Turquie, ont adopté une politique de prudence visant essentiellement à maintenir les bases et facilités dont ils disposent dans ces pays.

Ils semblent avoir pris conscience que leur interventionnisme, loin de consolider l'Alliance, la fragilisait au contraire, comme l'ont montré les maladroites de la politique américaine lors du conflit gréco-turc.

A Chypre, tout d'abord, inquiets de l'évolution de l'île sous la présidence de Mgr Makarios, ils ont encouragé le renversement de celui-ci, après avoir vainement espéré une partition du territoire (le plan Acheson de 1964 prévoyait la sécession d'enclaves turques). Aujourd'hui, même si l'attitude américaine reste très ambiguë quant à l'avenir de Chypre divisée ou unie, leur principal souci semble la stabilisation de l'environnement de l'aéroport ultramoderne de Lefkoniko, en République Turque de Chypre Nord (RTCN), au nord-est de Nicosie, qui devrait être utilisé par la force de déploiement rapide américaine.

De même, en Grèce, les Etats-Unis cherchent à maintenir leurs bases depuis le retour de ce pays dans l'OTAN, le conflit chypriote ayant eu pour effet direct le retrait de la Grèce des structures intégrées de l'Alliance en 1974. Son retour en 1980 doit plus à l'entrée au 1er janvier 1981 dans la CEE qu'à une atténuation du sentiment anti-américain qui demeure encouragé par le PASOK. Encore aujourd'hui, les Grecs font mine de contester la présence des bases américaines dont le renouvellement vient à échéance fin 1988. Mais ce nationalisme ombrageux semble surtout viser à faire monter les enchères de l'aide américaine et à renégocier avantageusement les termes de l'accord.

La Turquie, de son côté, demeure la pièce maîtresse du dispositif stratégique américain et de la politique d'endiguement d'une éventuelle expansion communiste ou islamiste; le renouvellement pour cinq ans de l'accord de défense signé en décembre 1986 montre une fois encore le désir des Etats-Unis de maintenir une certaine présence en Méditerranée⁽¹⁾.

S'il convient de nuancer la réalité de la menace d'un découplage euro-américain, celle-ci n'en demeure pas moins réelle et préoccupante en ce qu'elle affaiblit la défense de l'Europe et augmente la potentialité d'un conflit conventionnel sur un théâtre restreint.

Le risque de découplage pourrait être conforté par l'évolution récente de la politique de l'Union Soviétique.

b) La politique de l'URSS: stabilisation et neutralisation.

Aujourd'hui, l'URSS se soucie moins d'exporter le socialisme en dehors de ses frontières que de réaliser un redressement économique interne; elle infléchit en conséquence sa politique étrangère traditionnelle d'interventionnisme.

L'inflexion actuelle: la recherche de la stabilité.

Le souci prioritaire affiché aujourd'hui par M.Gorbatchev est la réussite de la modernisation économique de son pays et la mise en place des conditions optimales de la "perestroïka" interne. Dès lors, la politique étrangère serait soumise aux exigences de la politique intérieure et se caractériserait par la recherche d'"une paix stable et une organisation prévisible et constructive des relations internationales"⁽²⁾.

(1) Présence américaine en Turquie : station radar ou de renseignement de Sinop sur la mer Noire, Piriñlik près de Diyarbakir, Belbasi près d'Ankara, bases aériennes d'Incirlik près d'Adana et d'Izmir, centre logistique d'Ankara. Voir annexe n°3

(2) Discours de M.Gorbatchev du 16 février 1987.

En l'absence de doctrine établie en matière de politique étrangère, les événements permettent de dégager trois lignes de force autour desquelles s'articulerait le changement :

- recherche de l'apaisement avec les Etats-Unis dans le cadre d'un nouveau condominium où les deux Grands renonceraient, faute de moyens efficaces, à gérer ouvertement les conflits régionaux, comme en témoigne l'échec de l'intervention soviétique en Afghanistan;

- moindre activisme dans le Tiers-monde;

- recherche d'un nouvel équilibre avec l'Europe par une collaboration fructueuse, notamment technologique, dans le cadre de la CEE et du CAEM, tout en étant hostile à la formation d'une Europe politique et d'une Europe de défense unie.

La zone des Balkans illustre ce nouveau souci soviétique de recherche d'une stabilité durable dans les régions qui l'entourent. Il se manifeste par la volonté actuelle de l'URSS de ne plus choisir seulement la Grèce comme allié privilégié et de pratiquer une politique d'ouverture vers la Turquie.

Vis-à-vis de la Grèce, l'URSS présente aujourd'hui une attitude plus réservée face à M.Papandréou dont les manifestations d'amitié pro bulgare⁽¹⁾ et d'hostilité à l'égard des Etats-Unis lui semblent des facteurs de trouble dans la région.

Elle cherche par ailleurs à établir de meilleures relations avec la Turquie: l'époque où Moscou tentait de déstabiliser ce pays par le jeu des services secrets syriens et bulgares et par le biais de ses minorités arméniennes et kurdes semble révolue. Elle s'est engagée aujourd'hui sur la voie d'une coopération prudente. La visite du maréchal Ogarkov en 1984 à Ankara et les contrats économiques signés avec la Turquie en sont une preuve tangible.

De plus, l'URSS s'accommode désormais de la convention de Montreux et a cessé d'en demander la révision. De fait, les clauses relatives à la notification préalable et aux quotas sont depuis longtemps vidées de leur substance, les Soviétiques annonçant systématiquement des passages qui n'ont pas lieu et pouvant en cas de crise faire "sortir" les navires "retardataires". Enfin, la tolérance turque a permis de contrevenir aux termes stricts de la Convention en acceptant de considérer les porte-hélicoptères et les porte-aéronefs comme croiseurs, ce qui permet leur transit⁽²⁾.

Concernant Chypre, l'URSS est restée fidèle à sa politique d'internationalisation du conflit pour éviter une partition totale de l'île qui conduirait à un rattachement de chaque partie à la Grèce et à la Turquie (double Enosis).

Ce rééquilibrage de la politique de l'URSS entre la Grèce et la Turquie, s'accompagne d'une même prudence dans ses rapports avec la Yougoslavie et la Bulgarie. Le temps où Moscou jouait la déstabilisation de la Yougoslavie sous la pression de ses minorités ethniques semble révolu. Là encore, on assiste à une tentative de rapprochement de l'URSS avec la Yougoslavie, comme en témoigne la visite de

(1) Une déclaration de bon voisinage et de coopération a été signée entre la Grèce et la Bulgarie le 11 septembre 1986. Elle prévoit également des consultations en cas de menace dirigée contre l'une des parties. Jamais des Etats membres d'alliances différentes n'avaient souscrit à des déclarations politiques aussi avancées.

(2) Voir annexe n°9.

M.Gorbatchev en mars 1988 à Belgrade. L'expérience autogestionnaire et le droit de chaque pays "progressiste" à choisir sa voie vers le socialisme ont été ainsi reconnus, de même qu'a été dénoncé le "grand préjudice causé à la Yougoslavie par les accusations infondées de Staline contre Tito"⁽¹⁾.

De fait les ambitions de l'URSS dans la région semblent aujourd'hui limitées. Recherchant la stabilité géostratégique des Balkans, elle ne peut risquer un démantèlement des frontières. En revanche, en favorisant les aspirations neutralistes des populations balkaniques, elle redonne vigueur à son projet de neutralisation à terme de l'Europe.

La poursuite de la politique de neutralisation.

La neutralisation, dans son double aspect de paralysie des alliances et de désarmement, continue d'être une donnée essentielle de la politique de l'URSS, notamment dans les Balkans.

L'URSS cherche moins en effet à détruire les alliances, ce qui aurait pour conséquence un renforcement massif du dispositif de défense de la Turquie au cas où la Grèce quitterait l'OTAN, qu'à les "paralyser" de l'intérieur. Elle semble se contenter aujourd'hui d'une "OTAN neutralisée", c'est-à-dire d'une configuration stable de l'Alliance atlantique dans laquelle toutefois les diverses réticences des Alliés, la Grèce notamment, aboutiraient à terme à vider l'Alliance de sa substance.

Par ailleurs, la traditionnelle diplomatie de "paix par le désarmement" menée par l'URSS en Méditerranée a été reprise et renouvelée par M.Gorbatchev, notamment lors de sa visite à Belgrade en mars 1988. Les propositions, réaffirmées à maintes reprises par l'URSS ou ses alliés, de création d'une zone dénucléarisée dans les Balkans ont été complétées par les éléments suivants:

- retrait total des forces navales de l'URSS et des Etats-Unis de Méditerranée, avec comme préalable le gel des flottes au 1er juillet 1988;
- extension à la Méditerranée des mesures de confiance et de sécurité prévues par la CSCE, notamment par la notification préalable des mouvements de marine de guerre;
- encouragement des pays méditerranéens à assurer la sécurité dans la zone avec organisation éventuelle d'une conférence.

Ces propositions s'inscrivent dans une politique plus globale de desserrement des liens entre l'Europe et les Etats-Unis et font écho aux négociations sur le désarmement en Europe. Elles posent à terme le problème de la façon dont l'Europe doit répondre aux effets d'annonce de cette nouvelle politique soviétique.

Les enjeux pour l'Europe.

La "perestroïka" interne est-elle un préalable ou une alternative à la puissance internationale de l'URSS ?

La modernisation économique, objectif prioritaire du moment pour l'URSS, est favorisée par le relâchement temporaire des tensions internationales obtenu par le biais de l'offensive de désarmement. Néanmoins, cet effort de modernisation ne peut aboutir qu'en accédant aux technologies occidentales. Une Europe neutralisée en serait

⁽¹⁾ Discours de M.Gorbatchev à Belgrade le 15 mars 1988.

le moyen d'accès privilégié. Le récent accord de reconnaissance mutuelle entre la CEE et le CAEM du 25 juin 1988 vise ainsi à accroître le commerce et la coopération économique entre les deux blocs.

Dès lors, l'alternative apparaît entre reprise à long terme d'un impérialisme idéologique avec exportation du socialisme ou, plus sûrement, menace indirecte de neutralisation. L'Europe doit se demander si une dynamique de désarmement ne masque pas en fait la permanence des objectifs stratégiques de l'adversaire, poursuivis éventuellement par des méthodes indirectes.

Le danger pour l'Europe vient de ce que la menace indirecte la plus probable, celle de la neutralisation, est en même temps la moins bien perçue. L'opinion publique est sensible aux thèmes utilisés par M. Gorbatchev, dont la grande supériorité en matière d'offensive médiatique sur la scène internationale est incontestable. Sa diplomatie de "paix par le désarmement", son invitation à entrer dans la "maison commune" de l'Europe, et plus récemment encore sa proposition de création d'un "Centre européen pour la réduction du danger de guerre"⁽¹⁾ ont un poids incontestable dans un univers où l'opinion publique pèse lourdement sur les décisions politiques. Les démocraties, américaine et européennes, qui n'ont pas pris l'initiative de ce mouvement de paix, se retrouvent dès lors sur la défensive.

Dans ces conditions, la menace pour l'Europe apparaît clairement dans la combinaison entre une dynamique de découplage stratégique Europe - Etats-Unis et une logique de neutralisation s'appuyant sur les tentations pacifistes latentes en Europe. Le maintien du couplage stratégique reste donc un préalable fondamental à la recherche d'un consensus européen sur la notion de sécurité.

1.2. Anciennes et nouvelles fractures régionales dans les Balkans.

"La Méditerranée appartiendra à un seul maître, tombera sous l'hégémonie d'une puissance dominante qui poussera ses avantages dans tous les domaines, ou sera le théâtre d'un conflit permanent".

Ces mots de l'amiral Mahan, écrits en 1902, conservent une actualité certaine au moment où l'atténuation des tensions Est-Ouest redonne vigueur à l'expression de vieux antagonismes ou suscite de nouvelles menaces d'affrontement.

Divers empires ont tenté d'imposer une unité qui s'est toujours révélée factice et a, le plus souvent, provoqué quelques fractures supplémentaires.

Aujourd'hui, des tensions interétatiques de voisinage subsistent en une chaîne quasi ininterrompue du Maroc à la Grèce. S'ajoutent aux affrontements entre nations des heurts entre minorités à l'intérieur de celles-ci: Liban et Chypre divisés; Turquie, Iran, Irak affaiblis par le front intérieur kurde; Israël menacé par le soulèvement des Palestiniens.

L'utilisation en 1973 de l'arme pétrolière par les Etats arabes et l'irruption du terrorisme d'origine moyen-orientale ont vivement alerté les opinions publiques européennes. Ces conflits, qualifiés de Nord-Sud par un commode artifice de langage, revêtent désormais une acuité plus grande que celle d'un hypothétique affrontement Est-Ouest.

Or ce sont ces tensions régionales qui pourraient, à moyen terme, contribuer à dessiner les principaux enjeux de sécurité pour l'Europe en Méditerranée.

⁽¹⁾ Discours de M.Gorbatchev devant la Diète polonaise : 11 Juillet 1988.

A ce titre, les évolutions des tensions Est-Ouest et Nord-Sud se combinent de manière spécifique dans les Balkans.

La notion de tensions Nord-Sud recouvre principalement deux types de menaces: les radicalismes religieux, qui trouvent leur expression la plus forte au Moyen-Orient; les risques liés au sous-développement, dont le Maghreb offre un exemple percutant.

Mais, les conflits du Moyen Orient ou les déséquilibres du Maghreb sont sans doute loin, surtout pour le premier, de trouver en leur sein les conditions de leur résolution. Au contraire, la zone balkanique offre cette particularité qu'on y observe des efforts de regroupement spécifique qui pourraient succéder à la logique séculaire du morcellement conflictuel. Ces évolutions reflètent l'aspiration des Etats de la zone à l'ébauche d'une coopération, mais risquent d'être utilisées par l'Union soviétique pour en promouvoir la neutralisation.

Si cette situation devait déboucher sur l'avènement d'une zone neutralisée construite sans l'Europe, voire contre elle, elle constituerait, par l'effet de contagion sur d'autres régions de l'Europe, un véritable défi à l'affirmation de son identité occidentale.

1.2.1 Persistance de conflits de nationalités.

a) Le conflit gréco-turc.

Aujourd'hui, le contentieux gréco-turc concerne directement la sécurité de l'Europe occidentale en raison des liens institutionnels qu'elle entretient avec ces deux pays :

- ces deux Etats sont membres de l'OTAN et abritent d'importantes installations militaires américaines ou alliées; ils ont pour mission de défendre la Thrace et les détroits;

- la Grèce est membre de la CEE et la Turquie aspire à le devenir. Leurs tensions affaiblissent donc le flanc sud de l'Alliance et rejaillissent sur le fonctionnement de la Communauté économique européenne.

Pour Henri Kissinger, "le conflit gréco-turc appartient à la série des vendettas sanglantes de l'histoire"⁽¹⁾. Ce conflit se manifeste dans de nombreux points de tension.

Les points de tension

Ils se focalisent actuellement sur la question chypriote et le problème du partage de l'espace égéen que complique la dissémination des îles grecques à proximité de la péninsule anatolienne:

L'affrontement sur Chypre.

L'île de Chypre est victime de la dualité de son peuplement (80% de Grecs et 20% de Turcs) et de sa situation géopolitique qui en fait un enjeu majeur en Méditerranée. Elle n'est éloignée que de 70 kilomètres de l'Anatolie, de 120 kilomètres de Lattaquié en Syrie, de 400 km d'Alexandrie et est située à 800 km d'Athènes. Enfin, elle est toute proche du débouché des pipe-lines moyen-orientaux sur la Méditerranée.

⁽¹⁾ Henri Kissinger : Les années orageuses, vol II p.1434 Paris, Fayard, 1982.

Depuis l'indépendance, en 1960, sous la garantie tripartite du Royaume-Uni, de la Grèce et de la Turquie⁽¹⁾, la paix n'a presque jamais régné entre les deux communautés.

Trois inflexions ont marqué ces tensions.

En décembre 1963, la volonté de Mgr Makarios, président de l'île, de supprimer les garanties constitutionnelles accordées à la minorité turque avait provoqué une rébellion turque durement réprimée, à la suite de laquelle une intervention des forces des Nations-Unies resta sans effet. Dans la période qui suivit, la peur d'une intervention militaire de la Turquie favorisa un rapprochement entre Nicosie et Athènes et la réactivation des sentiments neutralistes et non-alignés des chypriotes grecs.

La situation bascula à nouveau avec le coup d'Etat de 1974 contre Mgr Makarios, fomenté par l'extrême droite chypriote soutenue par les colonels grecs, après leur prise de pouvoir en 1967. Ce coup d'Etat déclencha en retour une intervention militaire de la Turquie, dont l'armée occupa 40 % du territoire. Il coûta à Chypre 4000 morts, l'enlèvement en Turquie de 2000 chypriotes grecs, et le refoulement de 200 000 chypriotes grecs dans le sud de l'île.

Après l'échec des négociations ouvertes immédiatement à Genève, les deux communautés se sont installées dans des zones territoriales distinctes. Les tentatives de négociations engagées par la suite butèrent sur le problème du retour des réfugiés grecs au nord de l'île, du départ des soldats d'Ankara et des 40 000 immigrants anatoliens installés dans le nord. En 1983, la partie nord de l'île de Chypre se proclama République Turque de Chypre Nord (RTCN). Cette proclamation, condamnée par l'ONU, n'a été reconnue au sein de la communauté internationale que par la Turquie. Les négociations bipartites, prévoyant la création d'une République fédérale bi-communautaire, ainsi que les tentatives de médiation internationale menées depuis 1985 par le Secrétaire Général de l'ONU, M. Perez de Cuellar, n'ont pu déboucher.

Ainsi, depuis près de quinze ans, les deux communautés sont séparées par un mur, des champs de mines et une terreur réciproque.

L'espace égéen.

- La militarisation des îles de la mer Egée.

La convention de Lausanne (1923) avait prévu la démilitarisation de Lemnos et de Samothrace, situées à proximité des côtes turques et des Dardanelles. Les Grecs ont entrepris depuis les années 1960 la remilitarisation de ces îles. Sur le plan juridique, ils affirment que la convention de Montreux (1936), succédant à celle de Lausanne, s'y substitue, et que dès lors cette remilitarisation est légitime. En fait, la convention de Montreux ne règle que le régime des détroits et ne mentionne pas ces îles⁽²⁾. Pour les alliés et la doctrine internationale, celles-ci demeurent régies par la convention de Lausanne.

La menace turque de récupérer ces îles et la présence sur les côtes égéennes de l'Asie mineure de "l'armée de la mer Egée" justifient aux yeux d'Athènes la présence à Lemnos de 17000 soldats pour 17000 habitants, officiellement destinés à défendre le monde occidental contre le Pacte de Varsovie.

Cette situation de tension pèse sur l'activité de l'Alliance atlantique en mer Egée.

(1) Londres conserve sa souveraineté sur les bases militaires d'Akrotiri et de Dékélia, et entretient 4000 soldats sur place.

(2) Voir annexe n°9.

- La limite des eaux territoriales.

La Grèce et la Turquie ont actuellement leurs eaux territoriales limitées à six milles, ce qui confère 35% de l'espace maritime Egéen à la Grèce et 8% à la Turquie.

A la suite de la convention de Montego-Bay⁽¹⁾, la Grèce a laissé entendre qu'elle pourrait porter à 12 milles les limites de sa mer territoriale, ce qui constituerait pour la Turquie un casus belli. En effet, cela conduirait à attribuer à la Grèce près des deux-tiers de l'espace maritime égéen (compte tenu des innombrables îles grecques) alors qu'une mesure de réciprocité prise par la Turquie ne lui permettrait de s'attribuer que 10% de la mer Egée. Les eaux internationales seraient réduites à 26%, gênant la navigation des Etats tiers, particulièrement l'URSS et les riverains de la mer Noire dont les navires devraient traverser, après les détroits turcs, les "détroits grecs". Les intérêts des grandes puissances convergent donc pour favoriser le statu quo sur cette question.

- La délimitation du plateau continental en mer Egée.

L'exploitation des ressources naturelles du lit de la mer et du sous-sol des régions sous-marines adjacentes aux côtes, soit "jusqu'au rebord externe de la marge continentale", soit "jusqu'à 200 milles des lignes de base" (article 76 de la Convention de Montego Bay) constitue un enjeu décisif.

Pour la Grèce, la délimitation du plateau continental s'établit suivant la ligne d'équidistance entre les côtes turques et les îles grecques, ce qui équivaut à lui attribuer la quasi-totalité du plateau continental de la mer Egée.

Pour la Turquie, la ligne équidistante entre les côtes grecque et turque ne doit pas prendre en compte les îles grecques.

Depuis 15 ans, aucune solution juridique n'a été trouvée: le Conseil de sécurité ne s'est pas prononcé sur le fond et la Cour Internationale de Justice (CIJ), saisie par la Grèce, s'est déclarée incompétente. Sa jurisprudence en pareil cas appelle les parties à négocier et à prendre en considération la "règle de l'équité", qui s'écarte de la méthode de l'équidistance et tient compte des facteurs géologiques, géographiques, unité de gisement, rapport avec la configuration des côtes...

- L'espace aérien de la mer Egée.

A la suite des événements de 1974 à Chypre, la Grèce a imposé une réglementation de la circulation aérienne au dessus de la mer Egée, assimilant sa "Flight Information Région" (FIR) à son espace aérien national⁽²⁾. Dans la mesure où la FIR, acceptée par les deux parties lors de sa définition, jouxte les côtes de la Turquie, cette dernière refuse de se soumettre à ce nouveau régime.

Malgré les tentatives de médiation du président du conseil de l'organisation de l'aviation civile internationale (OACI), une normalisation de la navigation aérienne dans la mer Egée n'est intervenue qu'en 1980 mais n'a affecté que la navigation aérienne civile. Le problème demeure pour les vols militaires. Les gouvernements des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la France contestent également cette situation de fait. Cette tension a évidemment des répercussions sur les exercices aéronavals de l'OTAN en mer Egée.

(1) 3ème conférence des Nations-Unies sur le Droit de la Mer. Voir annexe n°10.

(2) Les Flight Information Regions (FIR), tracés par l'OACI en 1952 définissent les espaces aériens pour lesquels chaque Etat assure le contrôle de la navigation aérienne, sans pouvoir l'interdire. Ils se distinguent des espaces aériens nationaux sur lesquels chaque Etat exerce la plénitude de sa souveraineté.

Vers des perspectives d'apaisement ?

L'infléchissement de la politique des deux Grands dans cette région de Méditerranée, lié à la prise de conscience grecque et turque des dangers d'une escalade incontrôlée, permet aujourd'hui au conflit de trouver un certain apaisement.

Après les tensions provoquées par le projet grec d'extension d'une zone de forage au-delà de la limite des 6 milles, en mars 1987, et la riposte turque par l'envoi sous forte escorte de leur navire sismographique Sismik 1, M.Papandréou avait mis en garde l'Alliance atlantique sur les conséquences d'une guerre entre la Grèce et la Turquie. Il avait menacé de suspendre les activités de la base américaine de Néa Makri. Une mission de bons offices du Secrétaire général de l'OTAN avait été nécessaire pour faire reculer les parties.

Ce n'est que début 1988 que des signes d'un possible apaisement entre Grecs et Turcs sont apparus. La rencontre de Davos en janvier 1988 entre les Premiers ministres grec et turc a témoigné d'une volonté politique de rapprochement entre les deux pays, même si sa mise en oeuvre reste extrêmement difficile.

Elle a permis la mise en place d'une commission économique (chargée du commerce, du tourisme et des échanges culturels) et d'une commission politique (chargée de répertorier les problèmes et de réduire le fossé entre les parties). Dès février 1988, M.Özal a annoncé les premières mesures inspirées de l'"esprit de Davos": annulation du décret de mise sous séquestre des biens grecs en Turquie et accord sur les transports routiers. La Grèce a également manifesté sa bonne volonté en signant le traité d'adaptation de l'accord d'association entre la Turquie et la CEE ⁽¹⁾. En mai 1988, lors de la visite en Grèce de M.Yilmaz, ministre des Affaires étrangères turc, les deux pays se sont engagés à aviser l'autre partie avant tout exercice militaire en mer Egée et ont levé le veto que chacun opposait à deux projets d'infrastructure de l'OTAN: construction d'une station d'écoutes de sous-marins en Turquie et d'un aéroport militaire en Grèce.

En revanche, les divergences se sont maintenues sur les questions relatives à Chypre et au partage de l'espace égéen.

A Chypre, la situation, bloquée depuis 1974, l'est plus encore depuis la proclamation unilatérale de la République Turque de Chypre Nord. La situation reste éminemment explosive avec une supériorité militaire des Turcs écrasante et une supériorité économique de la zone grecque indiscutable.

La République de Nicosie a logé ses 200 000 réfugiés et a rattrapé son retard économique malgré la perte de l'essentiel de son potentiel touristique et de ses activités portuaires, et le revenu par habitant demeure relativement élevé (3600 \$ par tête). A contrario, la RTCN est proche du sous-développement et 30% de la population active est touchée par le chômage.

Toute solution passe par une décision politique des gouvernements grec et turc: un retrait, au moins partiel, des troupes turques à Chypre, envisageable en raison de la volonté turque de manifester ses bonnes dispositions face à la CEE, serait un préalable nécessaire. Néanmoins, les manifestations antiturques en Grèce, lors de la visite de M. Özal, et l'attentat perpétré contre lui en Turquie témoignent de la fragilité de ce rapprochement.

L'élection, le 21 février 1988, à la présidence de la République de Chypre d'un homme neuf, Georges Vassiliou, peut permettre l'amorce d'un déblocage. Il s'est

⁽¹⁾ La Grèce, par la signature de ce traité en avril 1988, s'est liée aux engagements résultant de l'accord d'association. Des incertitudes demeurent quant à sa ratification.

déclaré favorable à des concessions à la Turquie pour éviter la partition totale de l'île et à une reprise des négociations. Sans en faire un préalable, il maintient ses trois priorités: le retrait des troupes turques et des colons, la restauration des libertés de circulation, d'installation et de propriété, ainsi que des garanties internationales contre toute intervention unilatérale.

Par ailleurs, les Chypriotes grecs se sont tournés vers la CEE. Outre un soutien à leur développement économique par une union douanière, ils en espèrent un renforcement de leur position à l'égard de la Turquie.

b) Les minorités nationales dans les pays balkaniques.

Les antagonismes ethniques sont de longue date endémiques dans cette région; ils ont d'ailleurs constitué l'étincelle qui a déclenché la première guerre mondiale. Aujourd'hui, ils ne menacent plus directement la sécurité de l'Europe occidentale, mais sont néanmoins susceptibles de catalyser des tensions d'ordre économique ou idéologique.

A chaque couple de pays limitrophes appartenant à la région balkanique, il est quasiment possible d'associer un contentieux relatif aux minorités nationales. C'est par exemple le cas entre la Bulgarie et la Turquie où on assiste à l'assimilation forcée des populations turques résidant en Bulgarie: depuis la radicalisation de cette politique amorcée dans les années 1984-86, 900 000 personnes ont été soumises à une bulgarisation des patronymes, et des opposants à cette politique exécutés.

En outre, des conflits internes menacent la stabilité des pays eux-mêmes; deux d'entre eux sont particulièrement significatifs: la question yougoslave et le problème des minorités kurdes et arméniennes en Turquie.

La Yougoslavie s'avère l'Etat le plus fragilisé par ce morcellement: sa population est partagée entre 8 nationalités, dont la plus importante, les serbes, représente à peine plus du tiers de la population totale du pays. Cet éclatement rend le pays difficilement gouvernable, au point que la mort de Tito a pu laisser craindre un éclatement de la Fédération. La rotation des cadres des différentes Républiques aux principaux postes de responsabilité permet certes d'éviter l'éclatement de la Fédération, mais au détriment de l'efficacité de la gestion.

Mais les forces centrifuges demeurent nombreuses. Le foyer de tension le plus important se situe au Kosovo, une région autonome, où vivent 78 % d'Albanais, incluse dans la République de Serbie. Les Albanais du Kosovo revendiquent la création d'une septième République afin de participer effectivement à la direction du pays et de se dégager de la tutelle serbe à l'origine de discriminations politiques et économiques. En effet, les droits culturels que confère le statut de province autonome (école et université de langue albanaise) sont considérés comme insuffisants. Les autorités yougoslaves refusent d'accéder à cette revendication car ils craignent un rattachement ultérieur à l'Albanie, que pourtant ni Tirana, ni les Albanais du Kosovo ne demandent officiellement en dépit du soutien moral accordé par les autorités albanaïses. De violents affrontements, notamment en 1981, ont été sévèrement réprimés. Depuis ce temps, la situation demeure tendue et susceptible de s'envenimer rapidement en raison des sentiments d'exclusion réciproque des deux communautés albanaïses et serbes. En dépit d'une certaine amélioration des relations albano-yougoslaves, sensible lors de la conférence balkanique de 1988, ce foyer de tension reste potentiellement explosif⁽¹⁾.

(1) Communication de M.Chaliand au groupe de séminaire : "Une telle explosion, si elle se produisait, serait susceptible de dépasser l'intensité de conflits similaires tel que celui d'Irlande du nord".

En Turquie, le foyer de revendication nationaliste se situe à l'est du pays: les 8 millions de Kurdes qui y vivent constituent une des menaces les plus graves pesant sur l'Etat turc, dont les effets pourraient largement dépasser le cadre national. Les facteurs d'aggravation du conflit sont effectivement nombreux depuis les liens privilégiés longtemps entretenus par les Soviétiques à l'égard des Kurdes, jusqu'au fait que des populations kurdes résident également dans les zones sensibles de l'Iran, l'Irak et la Syrie. Les autorités se sont révélées impuissantes à empêcher la montée des violences, qu'illustre la terreur entretenue par l'extrême droite (massacre de 200 personnes, en majorité chiites, en 1978, à Kahramanmaras) et la guérilla déclenchée par le parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) depuis 1984. La répression s'est accrue depuis 1980 avec en particulier l'emprisonnement de 15000 personnes à la suite des procès de masse de 1985.

La minorité arménienne se voit refuser toute reconnaissance propre depuis la tentation avortée de création d'une République arménienne par le traité de Sèvres en 1920. Elle focalise désormais ses revendications sur la reconnaissance des massacres perpétrés par les Turcs à l'occasion des soulèvements arméniens de 1915 et 1920.

Ces menaces de déstabilisation intérieure pèsent sur la sécurité de l'Europe:

- soit directement, du fait des politiques répressives des autorités à l'égard de leurs minorités, car les mouvements migratoires qui en résultent ne peuvent laisser indifférents les gouvernements occidentaux, contraints de prendre parti plus ou moins ouvertement. Ainsi, la résolution adoptée par le Parlement européen en juin 1987, qui recommande à la Turquie "d'observer le régime de protection des minorités non musulmanes et déplore l'injustice dont a été victime le peuple arménien", montre la détermination de l'Europe⁽¹⁾. A l'heure actuelle, les émigrations kurde en RFA et arménienne en France, qui obèrent les relations respectives de ces deux pays avec la Turquie traduisent ces difficultés;

- soit indirectement, en raison de la menace centrifuge que pourrait engendrer la satisfaction des revendications de ces minorités et du risque de recomposition des sphères d'influence dans la région.

A l'extrême, ces tensions se traduisent par un développement du terrorisme à l'extérieur des frontières à l'instar du terrorisme arménien, comme en témoigne l'attentat d'Orly en 1983⁽²⁾.

1.2.2. Aggravation des disparités de développement et renouveau islamique.

a) Déséquilibres démographiques et économiques.

Les rivalités ethniques, elles-mêmes anciennes, peuvent trouver un aliment nouveau dans les inégalités de rythme de développement économique et démographique.

⁽¹⁾ Débat du Parlement européen du 18 juin 1987.

⁽²⁾ Le terrorisme arménien s'est fortement développé depuis une dizaine d'années : l'ASALA, créée en 1975 et basée à Beyrouth entretient de multiples liens avec les différentes composantes du terrorisme moyen-oriental.

A cet égard, au sein de la zone méditerranéenne, la façade maritime des Balkans est une ligne de contact entre l'Occident développé, industrialisé et vieillissant, et des régions plus pauvres et plus dynamiques démographiquement.

L'Europe occidentale, dont la richesse oscille entre 11000 et 14000 \$ par habitant, ne peut ignorer la présence à ses frontières de pays dont le niveau de vie se situe entre 3000 et 5000 \$ par tête.

Cette constatation, à elle seule, pourrait expliquer l'inquiétude larvée des populations de l'Europe "riche" à l'égard de ce qui serait perçu comme une "pression" de populations de plus en plus nombreuses et déshéritées vers la prospérité des rivages du nord-ouest de la Méditerranée. En fait, la cause des migrations massives vers les pays riches - ou moins pauvres - n'est pas seulement liée à la "pression" démographique; c'est également une réaction à la misère du pays d'origine. Les évolutions démographiques et économiques doivent donc être étudiées conjointement et de façon différenciée suivant les zones et les Etats considérés.

Les Etats de la façade méditerranéenne des Balkans, notamment la Grèce, la Yougoslavie et la Turquie, connaissent des situations très diverses.

La Grèce est membre à part entière du bloc européen, tant sur le plan économique que sur le plan culturel. Malgré les faibles performances de l'économie grecque comparées à celles des autres pays membres, sa situation ne suscite pas les mêmes inquiétudes que ses voisins balkaniques.

Sa démographie se rapproche de celle des autres Etats européens et sa population est aux deux-tiers urbanisée⁽¹⁾.

L'économie grecque est dans une situation intermédiaire entre les autres pays méditerranéens de la CEE et les pays balkaniques.

Toutefois, elle se caractérise par un manque relatif de dynamisme de la croissance comparé à l'Espagne ou à la Turquie. Malgré l'aide significative de la Communauté dans le cadre des programmes intégrés méditerranéens (PIM)⁽²⁾ et des Fonds structurels, et les entrées de devises des Grecs vivants à l'étranger, ces dernières années ont été marquées par une stagnation de la production, une inflation élevée (16,5% au premier semestre 1987) et un déséquilibre accru du commerce extérieur qui a conduit à une dette extérieure s'élevant à 19 milliards de dollars⁽³⁾.

La situation yougoslave est plus préoccupante. Sa situation démographique est inquiétante, non pas tant en raison d'une croissance galopante, mais du fait des disparités entre Républiques: les taux de natalité, de type occidental dans les zones peuplées de Slovènes, de Croates ou de Serbes, restent très élevés dans les régions du sud-est (Kosovo, Macédoine, Bosnie-Herzégovine, Monténégro).

Cette césure est également notable dans les disparités économiques entre régions⁽⁴⁾ et contribue au morcellement du pays. L'incapacité du gouvernement à maîtriser une inflation galopante (près de 200% l'année écoulée), un chômage menaçant (supérieur à 1 million) et une dette extérieure croissante (21 milliards de \$) a accentué les troubles sociaux et politiques qui menacent l'unité de la Fédération et la stabilité de la zone.

La crise économique persistante s'est traduite par une émigration importante vers la CEE. Elle n'est nullement entravée par le régime qui y voit une source de devises lui permettant d'intensifier ses échanges avec l'Europe.

(1) Plus de 3 millions sur près de 10 millions d'habitants sont rassemblés dans l'agglomération d'Athènes.

(2) Règlement (CEE) n°2088/85 prévoyant le financement de programmes intégrés en Grèce et dans certaines régions de l'Italie et de la France, dont les produits sont concernés par l'élargissement de la CEE à l'Espagne et au Portugal.

(3) Source: *Etat du monde 87/88*.

(4) Le taux de chômage atteint 40% au Kosovo, 1% en Slovénie pour une moyenne nationale de 15%.

A moyen et long terme, la situation turque doit surtout retenir l'attention de l'Europe occidentale. Certes, l'expansion économique y est forte (4,9% par an environ), mais elle se combine à la forte croissance démographique (2,5% par an) d'une population à la fois jeune et nombreuse (53 millions d'habitants). Si le rythme d'accroissement annuel se maintenait, la population pourrait atteindre 70 millions d'habitants en l'an 2000 et 130 millions en 2025, même si des réserves doivent être apportées à ces prévisions peut-être gonflées par le retour de certains travailleurs turcs dans leur pays d'origine. Actuellement, il semble que le discours officiel oscille entre le populationnisme nationaliste hérité d'un peuple de paysans-guerriers, et un souci de maîtriser la natalité, commandé par l'extension du chômage et la volonté de ne pas effrayer les partenaires occidentaux. Le développement économique peut toutefois infléchir la courbe de croissance démographique, surtout s'il s'accompagne d'une émancipation féminine concevable dans un pays qui a accordé le droit de vote aux femmes en 1926.

Cette expansion démographique, d'autant qu'elle s'accompagne d'un fort exode rural, peut devenir un légitime sujet d'inquiétude si la croissance économique soutenue ne se fait pas dans des conditions d'accompagnement social et culturel favorable. En effet, l'économie turque a connu un développement s'inspirant des modèles occidentaux. Ainsi, au début des années cinquante, financée par le plan Marshall, elle a été encouragée à développer son agriculture. A partir des années soixante, l'effort s'est déplacé vers les industries de substitution aux importations, puis, dans les années soixante-dix, vers les industries exportatrices.

Malgré ces efforts successifs, une crise économique sensible et un endettement croissant ont conduit la Turquie à une renégociation de sa dette avec le FMI dès 1979 permettant un rééchelonnement de celle-ci sous réserve d'une dévaluation et de mesures d'austérité.

Face à cette crise, la réforme économique mise en place est inspirée par un vigoureux libéralisme tranchant avec les traditions étatistes et protectionnistes du pays. Elle s'est traduite par un désengagement de l'Etat, par la suppression des subventions, et par une politique monétaire restrictive visant à réduire la consommation intérieure. Si ce remède n'a pas permis de diminuer la dette extérieure (20 milliards de \$ en 1984, 38 mds \$ en 1988), il a eu pour effet de stabiliser au moins le déficit de la balance commerciale autour de 3 mds \$ ces dernières années.

De surcroît, le pays demeure culturellement et socialement peu développé. Un quart de la population est analphabète, et seulement la moitié des jeunes de 12 à 17 ans est scolarisée.

La réflexion sur les sources d'instabilité que recèle le devenir de la Turquie doit intégrer cette dimension politique, sociale et culturelle. A trop vouloir enfermer la Turquie dans un rôle rigide de rempart contre la menace orientale, dans sa version soviétique ou islamiste, on risque, en cherchant à en faire un élève modèle de l'Occident, de lui faire perdre son principal atout de stabilité: un Etat nationaliste ancré dans l'histoire du pays, qui n'est pas perçu comme le cheval de Troie d'une idéologie extérieure.

b) Renouveau musulman ou menace islamiste ?

La façade balkanique où le monde musulman et l'Europe chrétienne se rencontrent est un lieu où se manifeste depuis quelques années un renouveau islamique.

Sans vouloir en surestimer la menace, il faut néanmoins prendre en considération que l'Islam pourrait devenir un catalyseur des mécontentements.

L'Islam, surtout après la révolution iranienne de 1979, a parfois été perçu comme une bannière derrière laquelle des forces disparates se regrouperaient pour combattre les Etats riches et démocratiques d'Europe occidentale. En effet, cette religion a pu apparaître comme une idéologie puissante pour contester des pratiques économiques (capitalisme) ou des traditions politiques (libéralisme, séparation de l'Eglise et de l'Etat) sur lesquelles sont fondées les sociétés occidentales. Le renouveau islamique s'est d'ailleurs en partie construit sur l'échec des nationalismes arabes qui, de 1950 à 1980, ont été les vecteurs de l'idée occidentale d'Etat-Nation et ont pratiqué un capitalisme d'Etat ambigu qui inquiétait l'Occident.

La révolution iranienne a donné un nouveau souffle à l'idéologie islamiste. Ce renouveau s'est traduit par des menaces sérieuses pour la stabilité en Méditerranée (émeutes de la Mecque en 1979 et 1987, assassinat du président Sadate en octobre 1981, soulèvements de Hama et de Homs en 1982 durement réprimés par le président syrien).

L'Islam dans les Balkans.

Or l'Islam est fortement présent dans la zone: la Turquie est en quasi-totalité musulmane⁽¹⁾; les autres régions de tradition islamique étant la Bosnie, la Macédoine, l'Albanie et le nord de la Grèce.

En Grèce, la population musulmane est très minoritaire (moins de 10% du total) et jouit de droits limités; elle entretient un courant d'émigration vers la Turquie, et reste attachée à sa foi religieuse et à ses traditions.

En Yougoslavie, des populations musulmanes, qui sont même reconnues par la Constitution en tant que nationalités, sont présentes en Macédoine, en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo; les libertés religieuses sont sauvegardées, de nouvelles mosquées ont été construites avec l'aide de capitaux arabes et une faculté de théologie islamique a été créée à Sarajevo en 1977.

En Turquie, le renouveau musulman pose davantage problème du fait de l'importance démographique et stratégique de ce pays, de sa proximité avec le régime khomeiniste et la guerre du Golfe, et des rapprochements qu'on peut effectuer entre sa situation et celle de l'Iran.

En effet, l'explosion islamiste iranienne a été l'expression d'une recherche d'identité de la société face à sa modernisation autoritaire menée par le régime de Mohammed Reza Pahlavi; le clergé chiite se présentait à la fois comme le défenseur de la spécificité persane et le vecteur d'un message universel de révolte contre l'oppression infligée au Tiers-Monde par l'Occident hérétique.

Une réaction similaire contre l'occidentalisation de la société est perceptible en Turquie. Les activistes islamistes y sont représentés par une grande diversité de courants, certains khomeinistes, d'autres adeptes de la "synthèse du Turkisme et de l'Islam"⁽²⁾. Ils touchent surtout une population de très jeunes gens.

(1) La Turquie est membre de l'Organisation de la Conférence Islamique. Elle a été l'hôte de la réunion des ministres des Affaires étrangères des pays membres de l'OCI en 1976.

(2) Appellation utilisée par les journaux turcs de tendance kémaliste (Cumhuriyet) - Cahiers d'études sur le Moyen-Orient, Paris, 1988.

Une menace islamiste à ne pas surestimer.

Dans les Balkans, le renouveau des ordres mystiques musulmans est certes perceptible, les appels au panislamisme ayant touché certaines fractions de la population. Mais l'appartenance ethnique semble l'emporter sur l'appartenance religieuse.

C'est ainsi qu'en Yougoslavie, les tensions avec les Albanais du Kosovo ont un contenu plus national que religieux.

En Albanie, la majorité de la population s'était convertie à l'Islam aux 17^{ème} et 18^{ème} siècles, mais la religion n'a joué aucun rôle dans la formation de l'identité culturelle et nationale. Aujourd'hui, selon la Constitution albanaise, "l'Etat ne reconnaît aucune religion, il soutient et développe la propagande athée..." et toute organisation religieuse est interdite. Dans ce pays, pour autant qu'on puisse en juger, le renouveau islamique n'est pas perceptible.

Enfin en Turquie, le sunnisme, l'idéologie nationaliste et laïque des élites militaires et administratives, la multiplicité des courants islamistes amoindrissent le risque d'un renouveau islamique et différencient la Turquie de la situation iranienne.

- La société turque est majoritairement sunnite. Or, le sunnisme, qui reconnaît la légitimité du pouvoir, ne permet pas la constitution d'un "clergé" autonome, politisé et contestataire, comme c'est le cas dans le chiisme. En Turquie, les hommes religieux sont des fonctionnaires de l'Etat. Quant à la minorité chiite, les Alevites, qui représente 20% de la population, elle est attachée à la laïcité qui l'a protégée des persécutions subies pendant des siècles.

- L'Etat turc s'est fait le vecteur d'une laïcité militante principalement sous Mustapha Kemal Atatürk. Les réformes qu'il entreprit à partir de 1924 en bâtissant la jeune République turque ont été plus radicales que dans n'importe quel Etat musulman: abolition du califat, suppression des écoles religieuses, des tribunaux religieux, des confréries, introduction de l'alphabet latin et d'un nouveau code civil, extension du droit de vote aux femmes, suppression en 1928 de la clause constitutionnelle de 1924 qui faisait de l'Islam la religion d'Etat.

La modernisation autoritaire s'est appuyée sur un puissant nationalisme. L'idée de nation a été importée d'Occident par le mouvement "Jeune-Turc" au moment de la désintégration de l'Empire ottoman. Elle a pris corps dans le nationalisme kemaliste qui s'est appuyé, par la suite, sur une économie contrôlée par l'Etat.

Le nationalisme, qui manquait en Iran sous le Shah, serait aujourd'hui susceptible de contrecarrer l'influence de l'islamisme en Turquie.

L'Islam militant ne parvient donc à rassembler en Turquie qu'une minorité de l'opinion. Aux élections générales de 1973 et 1977, le Parti du Salut National qui en était le principal vecteur est tombé de 11,8% à 8,6% des votes. Son successeur, le parti de la Prospérité, n'a obtenu que 7,1% au scrutin de 1987.

- Les mouvements musulmans sont divisés entre intégristes et modernistes et l'extrême fragmentation de ces courants rend plus difficile qu'en Iran une éventuelle prise de pouvoir. En outre, pour la majorité d'entre eux, la révolte contre l'Etat est interdite. Leur stratégie est donc plus d'infiltrer les institutions que de les affronter.

Un danger réel : l'Islam comme catalyseur des mécontentements.

La revendication culturelle et religieuse islamique comme fondement d'identités qui se cherchent ne doit pas être interprétée comme une menace pour l'Europe. En revanche, faute de développement économique, de réduction des inégalités et d'ouverture démocratique, l'Islam peut devenir, comme le prône l'imam Khomeiny, l'arme des déshérités contre l'Occident. La revendication islamique manifeste aussi "la réprobation, la répulsion des masses pauvres à la limite de la famine ou d'une survie misérable, à l'égard des privilèges de la fortune et du pouvoir, des attaches extérieures, des moeurs libertines, du mépris des interdits musulmans"⁽¹⁾ qui caractérisent la classe au pouvoir.

Il est significatif, qu'hormis le cas particulier libanais, les mouvements islamistes les plus puissants sont en Egypte et en Tunisie, pays les plus touchés par la crise économique et dont les gouvernements sont apparus comme les plus ouvertement pro-occidentaux.

En Turquie, le processus modernisateur n'a pas abouti à la constitution d'un Etat moderne, capable d'amener sans violence l'ensemble de la société à rompre avec l'ordre traditionnel. Ainsi, les tensions entre groupes sociaux, au lieu de s'exprimer dans un cadre démocratique, se sont manifestées à la fin des années 1970 par une explosion de violence à laquelle a mis fin, en 1980, l'intervention de l'armée "garante des institutions républicaines".

On doit cependant remarquer qu'en cette occasion, comme lors des précédentes interventions de l'armée turque dans le processus politique en 1960 et 1971, "la Turquie a offert l'exemple unique d'une armée qui, ayant atteint son but avoué, le rétablissement de la stabilité, a regagné ses casernes pour rendre le pays aux civils, allant jusqu'à autoriser et accepter la défaite de ses propres candidats"⁽²⁾.

De plus, le pouvoir turc joue un jeu dangereux, attisant le foyer tout en cherchant à l'étouffer. Les partis conservateurs au pouvoir mènent une politique assez conciliante à l'égard de ces courants et comptent sur les mouvements islamistes, profondément conservateurs et anticommunistes, pour faire reculer les mouvements de gauche et d'extrême-gauche, puissants dans les années 1970, et pour servir d'antidote au séparatisme kurde. Par ailleurs, ils cherchent à récupérer une symbolique islamique qui favorise l'amélioration de leurs relations avec le Moyen-Orient. Ainsi, la loi de 1982 a rendu obligatoire l'enseignement musulman dans les écoles et les lycées.

La classe politique est divisée sur cette question. Des personnalités proches du pouvoir, sensibles à l'idée panislamiste, souhaitent réaffirmer l'appartenance musulmane de la Turquie. D'autres perçoivent les concessions croissantes du Gouvernement aux courants islamistes comme une trahison de l'essence de l'identité turque: la laïcité.

L'ambiguïté du kémalisme, à la fois réformisme autoritaire et aspiration à la démocratie de type occidental, explique ces tiraillements.

Cependant, dans un Etat où croît le chômage, où le pouvoir d'achat des salariés et plus encore celui des fonctionnaires se dégrade, où les ruraux affluent dans des villes sans structures pour les accueillir, les risques d'une explosion sociale sont sérieux. Ceci d'autant que les canaux d'expression des revendications sociales sont limités (entraves à la liberté syndicale, au droit de grève, interdiction de nombreux partis).

Dès lors, les deux issues possibles à ce bouillonnement risquent d'être le terrorisme (omniprésent à la fin des années 70) ou le développement de l'influence des

(1) M. Rodinson "Le Monde" 1978, cité par P. Balta : *L'Islam dans le monde*, Paris La Découverte, 1986.

(2) B. Lewis: *Islam et Laïcité*, Paris, Fayard, 1988

réseaux de solidarité religieuse. Le meilleur garant contre ces dérives reste le renforcement de la démocratie en Turquie.

Ce risque de déstabilisation, engendré par le renouveau islamique dans ces régions, est conforté par la présence au sein même des pays occidentaux d'une forte immigration musulmane⁽¹⁾. Ces populations voient dans leur majorité l'Islam comme un signe d'identité positif face aux arrachements de l'exil. Certes elles peuvent être sensibles à la propagande subversive ou même être recrutées pour des actions terroristes. Cependant, elles sont d'autant plus attachées au pays d'accueil, à ses valeurs et à ses institutions, que celui-ci leur procure des conditions de vie favorables.

1.2.3. Apparition de pôles de regroupement : le neutralisme et la recherche d'une identité balkanique.

a) Aspiration au neutralisme: un thème fédérateur dans les Balkans.

Face aux multiples fractures de la zone, l'Islam n'est pas le seul thème susceptible d'unifier contre l'Europe occidentale. Le neutralisme, qui reçoit un écho certain dans les pays balkaniques, peut constituer une menace indirecte pour l'Europe d'autant plus dangereuse qu'elle est sous-évaluée.

Le paradoxe vient sans doute de ce que la zone des Balkans, peu affectée par les schémas nucléaires, se trouve en même temps revendiquer avec le plus de constance son désir de dénucléarisation.

Le succès du thème neutraliste s'explique d'abord par le fait que cette zone de la Méditerranée se trouve à l'écart des processus de paix en Europe. Toutefois, il vient principalement de sa capacité à fédérer des aspirations déjà anciennes dans une région, les Balkans, proche du glacis soviétique et soucieuse d'appliquer le principe "d'équidistance", affirmé déjà par Malte.

Les revendications en matière de désarmement régional ont pris trois formes: zone dénucléarisée définie par l'Assemblée générale des Nations-Unies en 1979, zone de paix (supposant l'exclusion des armes nucléaires et la suppression des bases ainsi que de toutes les manifestations de la présence militaire des grandes puissances), application des acquis d'Helsinki à toute la Méditerranée. Le courant neutraliste s'est exprimé à travers deux canaux différents :

- Le mouvement des non-alignés à travers lequel la Yougoslavie, Chypre et Malte ont fait valoir leur conception d'une "Méditerranée sans les Grands"⁽²⁾. L'essoufflement actuel du mouvement, depuis la conférence d'Harare en 1986, est dû en partie à l'usure des thèmes traditionnels⁽³⁾ et seul celui de la lutte en faveur du désarmement demeure encore mobilisateur. Présenté à Belgrade, affirmé au Caire en 1964, il n'a cessé de prendre de l'ampleur et s'est enrichi dès 1979 à la Havane de la revendication de "zones de paix" et de "zones dénucléarisées". A l'adhésion à la déclaration sur la paix en Méditerranée adoptée lors de la réunion de La Valette en septembre 1984 ont fait écho des déclarations similaires au sommet d'Harare et à la réunion de Brioni.

(1) En 1986, 2 700 000 musulmans en France dont 2 millions d'étrangers

(2) Charles Zorngibe : *La Méditerranée sans les Grands*, Paris, 1980.

(3) 1961, Belgrade : *coexistence pacifique* ; 1973, Alger : *nouvel ordre économique international*.

- La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe fournit également aux non-alignés une tribune pour mener leur offensive de paix, notamment lors de la conférence de Stockholm en 1984 où ils demandèrent l'extension des mesures de confiance à toute la Méditerranée, qui, bien que prévue dans l'Acte final d'Helsinki, n'est jamais intervenue.

Depuis 1980 par ailleurs, on assiste à des initiatives émanant des pays balkaniques qui prennent le relais des offensives de paix orchestrées précédemment par les pays de l'Est et surtout par l'URSS⁽¹⁾.

Après la victoire du PASOK en Grèce en 1981, le nouveau gouvernement relança le projet, et, depuis 1986 on assiste à un développement des relations bilatérales dans la zone balkanique sur le thème de la dénucléarisation. Depuis le symposium de Sofia en Octobre 1986, de nombreuses déclarations se sont succédées à l'issue de rencontres entre la Grèce et la Roumanie (28 juillet 1987), la Grèce et la Pologne (20 novembre 1987), la Grèce et la Bulgarie (28 Février 1988). Les partenaires y évoquent à chaque fois la nécessité de mettre au point une procédure pour le retrait des armes nucléaires et chimiques dans la région. On assiste donc, au moyen du neutralisme, à un rapprochement de pays appartenant à des alliances différentes.

b) La recherche d'une identité balkanique.

Au-delà du neutralisme, la quête d'une nouvelle identité s'est concrétisée récemment par une floraison d'initiatives tant bilatérales que multilatérales.

En effet, depuis quelques mois, les pays balkaniques semblent dessiner les contours d'une véritable coopération tant dans le domaine économique que culturel. En Février 1988, la conférence de Belgrade a ainsi réuni les ministres des Affaires étrangères des six pays balkaniques, y compris l'Albanie qui rompait par là même avec sa longue tradition isolationniste. Au cours de cette réunion, la première du genre depuis 1948, les problèmes de fond, dont celui des minorités, ont été abordés.

Si les conséquences concrètes et immédiates de cette conférence sont limitées, son intérêt principal réside dans l'amorce du dialogue et de la coopération qu'elle a permis. En effet, la rencontre de Belgrade a donné lieu à de fructueux échanges bilatéraux, notamment dans le domaine des transports (Yougoslavie-Albanie) et du tourisme (Grèce-Albanie).

Ainsi semble se dessiner une nouvelle identité balkanique au-delà des clivages consacrés par les alliances.

Les évolutions observées, notamment la conjonction du neutralisme et des aspirations régionales à la coopération, reflètent un indéniable effort pour surmonter la tendance au morcellement et annoncent la constitution possible de pôles de regroupement.

Ce phénomène peut apparaître, de prime abord, comme un facteur de stabilisation de la zone.

Cependant, si l'Europe ne se mobilise pas face au défi que représentent de tels pôles, leur constitution risquerait de se faire non plus avec elle, mais contre elle.

Dès lors, l'Europe doit penser son avenir en Méditerranée de façon cohérente et envisager dès à présent une véritable politique de sécurité.

⁽¹⁾ Proposition roumaine et soviétique de 1957 d'interdire les armes nucléaires dans la région Balkan Adriatique ; proposition soviétique de 1963 d'étendre cette interdiction à toute la Méditerranée.

2. L'EUROPE : UN AVENIR EN MEDITERRANEE.

Face à l'évolution actuelle des rapports Est-Ouest et à la résurgence des fractures traditionnelles du théâtre méditerranéen, une politique européenne de sécurité en Méditerranée doit s'inscrire dans une histoire qui oriente ses perspectives. Pour répondre à l'objectif de stabilisation durable de la région, elle doit définir un projet qui utilise les institutions existantes en les coordonnant. L'adaptation du dispositif de défense est nécessaire, mais il doit s'enrichir d'un projet de coopération économique et de développement des liens diplomatiques et culturels, afin de réduire les disparités économiques et de modérer les antagonismes entre l'Europe occidentale et ses voisins méditerranéens.

2.1. Un projet qui dépasse les rigidités existantes.

2.1.1. Nécessité d'un projet politique d'ensemble.

Outre les risques de dérapage militaire ou d'entrave des flux commerciaux en Méditerranée, l'Europe doit aujourd'hui compter avec des menaces plus insidieuses comme le terrorisme ou les tensions xénophobes, induites par les inégalités économiques ou démographiques Nord-Sud. Pour y répondre, elle peut adopter trois attitudes différentes: le repli sur soi, la recherche de l'hégémonie ou le choix d'une orientation plus complexe mais plus ambitieuse qui viserait à assurer une stabilité globale de la zone à long terme, tout en conciliant la prise en charge des impératifs de sécurité et l'intensification des échanges et de la coopération en Méditerranée.

a) La tendance au repli.

Elle est latente depuis 1956, avec le relatif effacement de l'Europe en Méditerranée lié à l'échec de l'expédition de Suez. Le repli sur soi, en préservant les acquis et en fermant les frontières, ne peut cependant constituer qu'une réponse tactique de court terme. Trop introvertie, l'Europe risquerait de se crispier sur ses divisions internes et de ne plus résister aux tentatives de séduction de la nouvelle diplomatie soviétique sur les thèmes du neutralisme et du découplage Etats-Unis-Europe. Trop protectionniste, elle ne serait pas en mesure de répondre aux "appels" des pays méditerranéens déjà inquiets des conséquences de l'élargissement de la CEE à l'Espagne et au Portugal. Cette attitude encouragerait dangereusement les mouvements anti-occidentaux, ultra-nationalistes ou intégristes musulmans, menaçant directement la sécurité de l'Europe par le terrorisme sur terre ou sur mer.

b) La tentation de l'hégémonie.

Pour renforcer sa sécurité en Méditerranée, l'Europe peut être tentée par une attitude délibérément offensive, fondée sur une projection de puissance en mer, sur l'exploitation économique des peuples faibles, et sur un nouvel expansionnisme économique-culturel sous couvert d'une "mission civilisatrice et démocratique". Même compensé par un important effort d'aide au développement, ce néo-hégémonisme européen se heurterait rapidement au rejet brutal des pays de la rive sud de la Méditerranée, du fait de sa coloration néo-colonialiste. Il exigerait par ailleurs des moyens militaires et financiers disproportionnés par rapport aux capacités limitées de l'Europe. Les pays d'Europe du nord, de surcroît, s'opposeraient à une stratégie

européenne de "gendarme régional" de la Méditerranée, trop éloignée de leurs intérêts. Enfin, cette orientation irait à l'encontre des principes démocratiques qui fondent la politique des Etats d'Europe occidentale.

c) Une politique fondée sur l'identité européenne.

Puissance démocratique et commerciale, l'Europe ne peut envisager sa sécurité à long terme vis-à-vis de la Méditerranée qu'en poursuivant une politique fondée sur la stabilité globale de la zone. Cette attitude ne doit pas se confondre avec le maintien du statu quo, mais au contraire reposer à la fois sur l'adaptation du dispositif actuel de sécurité, et sur l'intensification des liens de coopération économique et diplomatique avec les pays méditerranéens.

Dans cette perspective, la sécurité européenne se fonderait avant tout sur le dynamisme économique, commercial et culturel, et sur le rejet de toute forme de manichéisme (Est-Ouest; Nord-Sud; Européens-non-Européens; chrétiens-musulmans...), qui constitue toujours le ferment de conflits futurs. Cette politique s'appuierait sur l'essence de l'identité européenne: ses valeurs de pluralisme et de progrès économique et technologique. En se constituant en Communauté, l'Europe a cherché à dépasser ses vieux clivages autrement que par la guerre. Les principes de liberté et de responsabilité des Etats et des individus, d'égalité des droits et de solidarité, qui sous-tendent la construction européenne, peuvent constituer un exemple pour ses relations avec les Etats méditerranéens. L'Europe pourrait représenter en outre un pôle d'attraction moins hégémonique et plus attrayant que les deux blocs de l'Est et de l'Ouest.

Cependant, toute initiative européenne devra se garder de plusieurs écueils. En premier lieu, veiller à respecter la diversité de situations, la spécificité et les susceptibilités de chaque pays méditerranéen, en recherchant avant tout le pragmatisme. Il faudrait ensuite se garder de tout effet d'annonce excessif dans la mise en oeuvre d'une politique méditerranéenne qui pourrait susciter des inquiétudes ou des attentes dans les pays riverains auxquelles l'Europe ne pourrait répondre.

Au-delà des principes ainsi affirmés, la mise en oeuvre d'une politique méditerranéenne doit s'inscrire dans le cadre des structures institutionnelles déjà existantes et tenir compte des politiques jusqu'ici entreprises; ces appuis nécessaires sont aussi des contraintes qui peuvent freiner le processus d'innovation.

2.1.2 Des instruments qui manquent de cohérence.

Entité en devenir, l'Europe s'exprime en Méditerranée et dans les Balkans à travers des organisations différentes et parfois concurrentes ayant chacune leur propre doctrine. Multiplier les intervenants ne constitue pas le meilleur moyen d'affirmer vis-à-vis de la Méditerranée et des Balkans une politique cohérente, d'autant plus que les pays d'Europe occidentale ont des politiques étrangères différentes et n'affichent pas le même intérêt pour les problèmes méditerranéens.

Ceci est particulièrement sensible dans les domaines de la sécurité et de la coopération économique.

a) Les institutions de défense.

La sécurité de l'Europe est du ressort de plusieurs institutions multilatérales aux missions différentes. En outre, les intérêts des Etats occidentaux en matière de sécurité et leurs conceptions des institutions de défense sont parfois divergents.

- Des institutions insuffisamment tournées vers la sécurité en Méditerranée.

Conçue comme un moyen de prévenir une attaque de l'Union soviétique et de ses alliés, l'OTAN a un domaine d'intervention limité qui ne prévoit de solidarité entre les Alliés en Méditerranée que dans deux cas précis: une attaque contre le territoire de l'un de ses membres; une attaque contre les forces aériennes et navales alliées en Méditerranée.

L'OTAN est fondamentalement tributaire du contexte des rapports Est-Ouest qui prévalait lors de sa création. Elle consacre la cohésion occidentale face aux menaces en provenance de l'URSS et la participation des Etats-Unis à la défense de l'Europe. Son fonctionnement multilatéral devait garantir une stricte égalité entre partenaires et reconnaître aux Européens des responsabilités. Cependant, les Etats d'Europe occidentale se sont longtemps comportés "en pays protégés et soucieux de l'être"⁽¹⁾.

L'Union Occidentale, instituée entre la France, la Grande-Bretagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, par le traité de Bruxelles du 17 mars 1948, constituait le premier effort de défense européenne avant la signature du traité de l'Atlantique Nord. Le traité sera modifié par les Accords de Paris du 23 octobre 1954 qui, consacrant l'entrée de la République Fédérale d'Allemagne et de l'Italie dans le dispositif de sécurité occidental, créent l'Union de l'Europe Occidentale (UEO).

L'UEO a longtemps souffert d'un manque de vocation politique et d'aspiration communautaire, malgré les termes de l'article 5 du traité de Bruxelles modifié⁽²⁾ qui institue une alliance défensive automatique en cas d'agression contre l'un quelconque des Etats membres et ce quel que soit le lieu de l'attaque.

De plus, la principale institution de la coopération européenne, la CEE, ne dispose d'aucune compétence reconnue par le traité de Rome en matière de défense et de sécurité militaire. Les tentatives amorcées depuis l'échec de la CED (projet de Communauté Européenne de Défense) en 1954, n'ont toujours pas débouché sur des réalisations concrètes.

- Des positions souvent divergentes entre pays membres de l'Alliance atlantique.

Les divergences entre pays membres résultent d'abord d'une conception différente du rôle et de la fonction des institutions multilatérales de défense, et aussi d'un intérêt plus ou moins grand pour la Méditerranée en fonction de l'enjeu qu'elle représente pour leur sécurité.

Le Royaume-Uni paraît partagé entre sa volonté de préserver ses relations privilégiées avec les Etats-Unis, qui renforcent à ses yeux son poids politique dans l'Alliance, et la conscience qu'un rapprochement avec l'Europe devient nécessaire du fait des incertitudes américaines et de la réorientation des flux économiques. Il paraît de

(1) Philippe Moreau Desfarges, " Les relations internationales dans le monde d'aujourd'hui".

(2) Voir annexe n° 5

même hésiter entre la solidarité européenne et son souci traditionnel de refuser tout axe politique ou militaire préférentiel entre certains pays, tel un éventuel accord Paris-Rome-Madrid orienté vers la Méditerranée.

Depuis l'affaire de Suez, la Grande-Bretagne est moins présente en Méditerranée et ses préoccupations se focalisent dans la zone au maintien de ses positions à Gibraltar et à Chypre.

La République Fédérale d'Allemagne souhaite préserver tout à la fois ses relations transatlantiques, l'Ostpolitik et la construction européenne, notamment à travers l'axe Paris-Bonn, mais avec une ambition qui peut paraître nouvelle. Parce qu'elle est directement exposée à la menace soviétique, la République fédérale est à la fois sensible aux assurances dont elle peut bénéficier, en particulier de la part de l'OTAN, et inquiète de la forme concrète que prend cette garantie lorsqu'il s'agit d'armements nucléaires. Après une période de profondes divisions internes, il semble qu'un consensus se recrée en RFA autour de la détente et du désarmement, de la confiance à M.Gorbatchev et de la volonté de détruire les armes nucléaires.

La RFA ne se reconnaît aucun intérêt fondamental de défense en Méditerranée, si ce n'est l'exigence du maintien de la libre circulation en haute mer. Il faut noter que si, lors de la crise du Golfe, la RFA n'a pas envoyé de navires dans la zone, elle a néanmoins tenu à exprimer son soutien à ses partenaires de l'Alliance et de l'UEO en remplaçant par des navires allemands les bâtiments occidentaux partis dans le Golfe.

Les pays du Benelux et d'Europe du nord partagent en général la défiance allemande vis-à-vis des armes nucléaires. Mais ils restent sensibles à l'appui que leur procurent les Etats-Unis et sont particulièrement prudents face aux tentatives de défense européenne. Ils estiment, étant donnée leur situation géographique, n'avoir aucun intérêt stratégique en Méditerranée.

De ce point de vue, il est bien évident que les Etats membres de l'Alliance ayant une façade maritime méditerranéenne ne peuvent adopter la même position. La France et l'Italie, en particulier, accordent à la Méditerranée une place majeure dans leurs préoccupations stratégiques, comme en témoigne la décision française de 1975 de rattacher ses deux groupes aéronavals à l'escadre de la Méditerranée.

Vis-à-vis de l'OTAN, *l'Italie* s'appuie sur le haut niveau technologique de son industrie et sur l'amélioration de ses résultats économiques pour revendiquer un statut équivalent à celui de la Grande-Bretagne et de la RFA. Critique à l'égard des armes nucléaires des Etats tiers, qui confèrent une spécificité politique à la France et à la Grande-Bretagne, l'Italie privilégie ses liens avec les Etats-Unis pour tenter de prévenir la constitution d'un "directoire" franco-allemand ou franco-anglais. Le ministre italien des affaires étrangères a ainsi récemment contesté que le "vrai problème de la cohésion européenne réside dans la création d'une véritable politique de défense européenne autonome" et a constaté que "l'Europe a un point faible" : le fait qu'elle soit composée de deux pays nucléaires et d'autres qui ne le soient pas, sans que l'on puisse affirmer que les forces nucléaires françaises et britanniques sont mises au service d'un concept continental de défense⁽¹⁾.

L'Espagne occupe un rôle croissant au sein de l'Europe et de l'OTAN. Le referendum du 12 mars 1986 sur l'OTAN, sa demande d'adhésion à l'UEO qui

(1) Entretien accordé au quotidien "La Repubblica" - 17 janvier 1988.

deviendra effective en 1989, le fait qu'elle se déclare prête à participer à toute initiative de défense européenne montrent l'intérêt qu'elle porte à la sécurité de l'Europe. Dans le même temps, le refus du nucléaire sur le territoire espagnol, la prudence politique s'agissant des questions nucléaires de l'Alliance et la volonté de réduire la présence des troupes américaines sur son sol, sont autant d'éléments d'incertitude. La rupture de l'isolement politique et stratégique de l'Espagne constitue un atout pour l'émergence d'une initiative européenne de défense, dès lors qu'auront été clarifiées ses positions vis-à-vis de la dissuasion nucléaire et renforcés les moyens de sa défense. C'est ainsi que ses forces aériennes ont été modernisées (F18 et Mirages F1) et qu'elle s'est dotée d'un porte-aéronefs, le "Principe de Asturias", dont on ne sait pas encore s'il sera déployé en Atlantique ou en Méditerranée. Le choix de l'Espagne sera significatif de la place qu'elle accorde à la Méditerranée dans ses priorités stratégiques.

La Grèce entretient des relations orageuses avec l'Alliance, comme en témoigne son refus de participer à des manoeuvres auxquelles participe également la Turquie. Ses alliés la rappellent régulièrement au respect de la solidarité occidentale, notamment à la suite de ses prises de position à l'égard du général Jaruzelski, de l'invasion soviétique de l'Afghanistan et aussi en matière de lutte anti-terroriste, comme l'a montré l'attentat du "City of Poros" de juillet 1988.

Grèce et *Turquie* partagent vis-à-vis de l'OTAN un double souci: augmenter la part d'aide militaire américaine qu'ils reçoivent, utiliser l'Organisation comme forum de leurs divergences. Leur conflit latent les conduit à orienter leurs priorités de défense plutôt sur leurs frontières communes que sur celles du bloc de l'Est. Leur intérêt pour la Méditerranée, en particulier pour la mer Egée, se révèle finalement peu favorable à la stabilité du théâtre.

Par opposition à la Grèce, les relations de la Turquie avec l'OTAN sont beaucoup plus étroites et l'Etat turc tient à rester un allié apprécié, en particulier des Etats-Unis.

Le retrait de *la France* de l'organisation militaire intégrée, effectif depuis le 1er juillet 1967, implique l'absence d'automatisme de l'engagement des forces françaises auprès des Alliés.

Au plan militaire, la France s'est dotée d'un armement nucléaire indépendant et a forgé une doctrine de dissuasion du "faible au fort", qui diffère de celle des Alliés. Au plan institutionnel, la France a établi une distinction entre les structures de l'OTAN présentant un caractère d'intégration compatible avec son indépendance de décision en matière de défense, et celles qui impliquent un abandon de souveraineté. En outre, la France ne participe pas à la définition et à la mise en oeuvre de la politique de sécurité de l'Alliance. Cependant, la spécificité de la position française n'empêche pas l'affirmation de sa qualité d'allié à part entière, dont le rôle est pleinement reconnu au sein de l'Alliance, sur le plan civil et militaire. En effet, si le traité de l'Atlantique Nord impose aux Parties, en cas d'attaque armée, l'obligation de prêter assistance à l'Etat agressé, l'article 5 laisse aux pays alliés le choix des moyens. La contribution des forces nucléaires stratégiques françaises à la dissuasion globale de l'Alliance a été officiellement reconnue par l'OTAN⁽¹⁾.

Pour la Méditerranée, des accords techniques bilatéraux entre la France et l'OTAN, conclus en 1977 et 1981, prévoient des degrés de coopération croissante. Deux principes les animent: celui d'un engagement différencié des forces nationales selon

(1) Réunion du conseil de l'OTAN des 18 et 19 juin 1974 à Ottawa.

l'importance de la tension (les forces navales de la France et de l'OTAN agissant de façon soit coordonnée, soit conjointe, soit sous commandement unique); celui de l'actualisation des accords deux fois par an, notamment pour tirer les leçons des manoeuvres communes auxquelles la France participe régulièrement.

Il faut noter que "les commandants de l'OTAN ne doutent pas que les forces navales françaises seraient mises à leur disposition en cas d'hostilités"⁽¹⁾.

Sur le terrain, les manoeuvres et exercices communs sont très fréquents. Ainsi, lors de la manoeuvre "Display Determination" en 1987, l'un des groupes aéronavals de l'OTAN, composé de bâtiments de plusieurs nationalités autour d'un porte-avions français, était placé sous commandement français.

De plus, les aéronefs et bâtiments français sont intégrés au dispositif collectif de suivi permanent des principales unités soviétiques en Méditerranée, ce qui révèle un degré d'interopérabilité tactique et technique particulièrement élevé.

La véritable limite qui demeure est celle de la décision politique : quelle que soit la situation, les pays membres de l'Alliance, la France en droit, les autres alliés de façon implicite, n'entendent mettre aucune de leurs forces sous commandement OTAN sans décision gouvernementale préalable. C'est pourquoi, même lors de manoeuvres générales communes, la nécessité d'obtenir un feu vert explicite de la part de chaque gouvernement entraîne souvent des délais étonnamment longs pour la mise en alerte des forces intégrées. Lors d'un exercice général en 1987, il n'a pas fallu moins de quatre jours entre l'avis d'alerte lancé par le Commandement intégré et l'activation effective des unités. Conscient de cette faiblesse, le Commandement de l'OTAN souhaite depuis longtemps disposer en Méditerranée de forces en permanence sous ses ordres, sur le modèle de ce qui existe dans l'Atlantique et dans la Manche. Il n'y est pas parvenu jusqu'à présent. Seules des forces navales automatiquement disponibles sur appel (NAVOCFORMED), ne comprenant qu'un nombre réduit d'unités moyennes (cinq frégates ou destroyers) ont été créées en 1969 mais leur mise en activité deux fois par an s'apparente plus à une partie des manoeuvres d'ensemble qu'à une structure véritablement autonome.

Au total, le débat sur l'absence de la France et de l'Espagne dans les structures du commandement intégré de l'OTAN s'estompe au profit d'un débat sur la coopération fonctionnelle, rendue nécessaire par l'évolution technologique.

Face aux intérêts différents des pays du nord et du sud de l'Europe, *les Etats-Unis* conservent une attitude profondément ambiguë vis-à-vis de l'OTAN et de l'éventuelle émergence d'un pilier européen de défense. En effet, s'ils revendiquent fréquemment un meilleur "partage du fardeau" avec les pays européens, ils n'en restent pas moins très réservés face à la demande européenne, en particulier française, d'un meilleur partage des responsabilités. Ils adoptent la même position devant les initiatives qui, cherchant à préfigurer une défense européenne, n'entrent pas dans le cadre de l'OTAN. Ainsi, une mise en garde énergique a-t-elle été adressée aux Européens quand ils ont voulu évoquer l'IDS dans l'enceinte de l'UEO en 1985.

b) Les instruments de la coopération

Si, en matière de sécurité, la contrainte réside dans la diversité des attitudes nationales vis-à-vis des institutions multilatérales de défense, en revanche, en matière de coopération, elle s'articule autour du cadre trop rigide d'une logique d'intégration

⁽¹⁾ UEO, rapport de l'assemblée parlementaire n°1060 " la sécurité européenne en Méditerranée", 29 avril 1986.

menée par la CEE et d'un ensemble de moyens à vocation disparate. Là encore, la multiplicité des intervenants pose le problème de leur coordination.

Les accords d'association

La politique de coopération européenne en Méditerranée a été menée par la Communauté dans le cadre d'une logique d'intégration à partir de la signature des premiers accords d'association avec la Grèce en 1961, la Turquie en 1963, puis avec Chypre et Malte. Cette volonté a été fondée sur le double souci de faire partager à ces pays la croissance économique et les valeurs démocratiques de l'Europe. Ces accords jetèrent les bases d'une association formelle avec la CEE. Leur cadre juridique est défini à l'article 238 du traité de Rome⁽¹⁾. Ce type d'accord fut par la suite signé avec l'Espagne (1970) et le Portugal (1972). En fait, dans l'esprit des signataires, ces accords ne constituaient qu'une étape obligée vers l'intégration définitive.

Ces accords apparurent rapidement à la fois trop ambitieux et trop rigides. En englobant tous les secteurs des économies des pays balkaniques concernés, ils sous-estimaient l'importance des différences structurelles qui prévalaient dans la zone. Leur succès fut donc mitigé: sur les six pays qui avaient signé des accords d'association, trois ont aujourd'hui accédé à la CEE, dont un seul dans la zone balkanique.

L'accession de la Grèce au marché commun n'a pas suscité les changements structurels espérés. Certes, l'accès des produits agricoles grecs au marché commun après 1981 a provoqué une restructuration et un assainissement en profondeur de l'appareil productif du secteur. Par ailleurs, l'importante aide financière accordée par la CEE au cours des années 1980 a eu un fort impact positif sur la balance des paiements du pays.

En revanche, dans le secteur manufacturier, le premier effet de l'intégration a été la baisse de la consommation des produits nationaux au profit des biens européens, ce qui a rendu plus difficile la modernisation du secteur, et a entraîné une hausse supplémentaire du chômage industriel. La faiblesse décevante de la réaction du secteur industriel grec aux défis liés à l'accession à la CEE tiendrait plus, semble-t-il, à des raisons socio-politiques qu'à des causes proprement économiques; la société grecque offre certains traits typiques de la "mentalité du rentier"⁽¹⁾, comptant sur les aides de la CEE pour consommer, non pour moderniser l'appareil productif.

Le préalable nécessaire à une intégration plus réussie aurait été un effort supplémentaire d'ajustement avant l'entrée de la Grèce dans la CEE. Or, malgré les fonds importants octroyés à l'Etat grec par la CEE, la productivité réelle a diminué entre 1975 et 1985, contrairement à l'évolution observée dans les autres pays de la Communauté.

L'exemple de la Grèce témoigne des limites de la philosophie sous-jacente à la politique d'intégration poursuivie par Bruxelles au cours des années 1960 et 1970: principe d'une restructuration après l'accession des pays candidats. Quant à l'adhésion à des valeurs politiques communes, la Grèce n'est pas plus un allié fiable au sein de l'OTAN maintenant qu'elle ne l'était avant son accession à la CEE.

La non-intégration de la Turquie au sein de la CEE constitue sans doute l'échec le plus visible de la politique des accords d'association.

(1) Voir annexe n°8.

L'accord passé il y a maintenant plus de 25 ans comprenait trois volets:

- un volet commercial prévoyant la création d'une zone de libre échange pour certains produits;
- un volet prévoyant la liberté de circulation des travailleurs;
- un volet financier lui accordant le droit d'emprunter des sommes importantes auprès de la Banque européenne d'investissement à des conditions favorables.

Force est de constater aujourd'hui que cet accord a été vidé d'une grande partie de sa substance: le quatrième protocole du volet financier, prêt depuis 1982 et prévoyant l'octroi de 650 millions d'écus, est aujourd'hui dans une impasse. Les dispositions garantissant la liberté de circulation des travailleurs turcs, perçues à l'époque comme un moyen de subvenir à la fois aux besoins financiers de la Turquie (rapatriement de devises) et aux besoins en main-d'oeuvre de la CEE, ont été remises en cause par la RFA du fait de la montée du chômage et des tensions sociales engendrées par la crise. L'ambitieux projet de constitution d'une zone de libre-échange entre la CEE et la Turquie n'a guère avancé depuis 1970. Bien que la Turquie ait été parmi les premiers pays à signer un accord d'association, son adhésion à la Communauté n'est toujours pas à l'ordre du jour, malgré sa demande d'adhésion formulée le 14 avril 1987.

L'histoire des relations entre la Turquie et la CEE est révélatrice des erreurs qui ont pu être commises durant la période "d'obsession de l'intégration":

- l'accord d'association ne prévoyait pas les moyens suffisants susceptibles d'encourager la Turquie à adapter ses structures économiques aux impératifs du marché commun;
- cet accord n'a pas suffisamment tenu compte de la fragilité du système politique de ce pays; le coup d'Etat militaire en 1980 a sérieusement entravé les relations diplomatiques entre les pays de la CEE et celui-ci.

En signant des accords d'association tous azimuts, la Communauté ne s'est pas posée la question de la compatibilité d'identités nécessaire pour l'intégration prévue ultérieurement. Aujourd'hui, l'hypothèse d'une intégration de la Turquie l'interroge sur sa capacité à absorber une nation majoritairement musulmane, à la démocratie fragile, en expansion démographique et économiquement retardataire. Cela pose le problème de la recherche d'une identité propre de l'Europe.

Les accords de développement et les aides financières.

Depuis la fin des années soixante dix, la CEE a accordé une assistance aux pays méditerranéens en vue de favoriser leur développement. Mais la signature d'accords de coopération dans des domaines variés et la dispersion des fonds structurels à vocation multiple rendent de plus en plus difficile la poursuite d'une action cohérente dans la zone.

La CEE a développé une politique d'aide aux pays non membres fondée sur de nombreux principes qui ne s'inscrivent pas pour autant dans une quelconque logique d'ensemble:

- des instruments à vocation générale, comme ce fut le cas en 1980 avec la Yougoslavie. Un accord de coopération prévoyait à la fois l'accès à des prêts à taux préférentiels de la BEI, la disparition des restrictions quantitatives à l'exportation de la

plupart des produits industriels yougoslaves vers la CEE, ainsi qu'une coopération dans les domaines de la science, de la technologie, de la pêche et de l'environnement;

- des accords s'inscrivant dans une logique purement commerciale (accords d'union douanière CEE-Chypre; CEE-Israël);
- des aides réservés à des projets spécifiques (par exemple, mise en valeur du gisement pétrolier d'Abu Quein en Egypte).

Par ailleurs, les aides accordées par la CEE aux pays membres s'expriment très largement par l'intermédiaire d'une multiplicité de fonds. Cependant, deux facteurs ont contribué à anesthésier l'effet de ces interventions financières:

- elles secondent les politiques nationales mais ne représentent qu'une faible partie de leur financement. Leur caractère subsidiaire fait obstacle à l'efficacité de l'action communautaire. Par exemple, la CEE ne peut pas intervenir efficacement dans la gestion d'un projet subventionnable même si elle n'est pas des plus rationnelles;
- sous l'effet de la crise, les besoins d'aide au développement se sont accrus alors que du fait de la mauvaise coordination des dépenses des différents fonds, les résultats de ces actions sont devenus de moins en moins probants.

Ainsi apparaissent les lacunes les plus importantes de la politique de coopération de la CEE:

- cette politique n'a pas répondu de façon satisfaisante à toutes les attentes des pays de la région;
- elle a parfois pu être perçue comme visant plutôt des objectifs de développement commercial de l'Europe que de coopération en Méditerranée;
- elle n'a pas su prendre en compte la multiplication des interventions d'organisations multilatérales.

Par exemple, en 1986, un accord de consolidation prolongée de la dette yougoslave a été signé dans le cadre d'une "surveillance accentuée"⁽¹⁾ du Fonds Monétaire International avec les principaux créanciers et banques du Club de Paris. Cette action du FMI a également été menée avec la Banque Internationale de Reconstruction et de Développement et l'OCDE. Mais ce n'est qu'à cette occasion que la CEE est intervenue auprès du FMI pour appuyer la démarche de ce dernier. Parallèlement, la Turquie et la Grèce ont bénéficié de prêts du FMI et de la BIRD.

Enfin, l'achèvement du marché unique européen en 1992 ne devrait pas conduire les pays non-membres appartenant à cette zone à craindre de se voir exclus d'emblée des bénéfices qui doivent en résulter. En effet, après une période d'élargissements successifs, le processus de recentrage actuellement engagé par l'Europe risque d'être perçu comme la fortification de l'édifice européen.

2.2. Des politiques complémentaires: défense et coopération.

Une meilleure appréhension de la sécurité européenne en Méditerranée implique d'une part de maintenir et d'améliorer un dispositif de défense cohérent et, d'autre part, de renforcer la coopération de l'Europe avec les pays balkaniques et méditerranéens pour établir des liens durables.

⁽¹⁾ Expression tirée du rapport de l'OCDE sur la Grèce et confirmée au cours de l'entretien avec M. Tomopoulos, chargé d'études économiques à l'OCDE.

2.2.1. Améliorer le dispositif de défense.

La sécurité de l'Europe en Méditerranée a tout d'abord une dimension militaire, qu'il s'agisse de répondre à une éventuelle agression du Pacte de Varsovie ou de préserver ses intérêts dans une région instable. En effet, la crédibilité de l'instrument de défense occidental contribue à la faible probabilité du choc Est-Ouest.

L'évolution des politiques américaine et soviétique et du dialogue entre les deux Grands, de même que les nouvelles menaces en Méditerranée, contraignent l'Europe à rechercher les voies de sa sécurité tant au sein de l'Alliance atlantique que dans un cadre européen ou méditerranéen.

Ainsi, la sécurité de l'Europe en Méditerranée implique tout à la fois d'améliorer le fonctionnement de l'OTAN, de tenter de faire émerger un pilier européen de défense au sein de l'Alliance atlantique et de développer en Méditerranée une coopération navale et militaire poussée.

a) Améliorer le fonctionnement de l'OTAN.

Malgré le bon fonctionnement actuel de la coopération des flottes occidentales en Méditerranée, les évolutions stratégiques, technologiques et économiques militent en faveur d'une plus grande coopération dans l'Alliance. Cette nécessité, unanimement constatée, estompe le traditionnel débat sur la présence de la France au sein de l'organisation militaire intégrée.

La rupture de 1966 a eu pour corollaire l'adoption par la France d'une doctrine de collaboration fondée sur les structures : participation aux organismes relevant de la structure civile de l'OTAN (le Conseil et le Comité Politiques), absence ou présence à titre d'observateur dans les organismes relevant de la structure militaire (Comité Militaire et Comité des Plans de Défense).

Or les exigences de la guerre moderne appelleraient une approche plus fonctionnelle, car certains investissements ne peuvent être assumés par un seul pays.

L'exemple le plus significatif à cet égard est probablement celui des systèmes de communication, de commandement, de contrôle et de renseignement (C3I), qui tendent à constituer un véritable nouveau mode d'organisation des forces. Jusqu'à présent, le transfert des informations brutes, dont le traitement est assuré par des systèmes nationaux, ne permet pas la fusion d'informations d'origines diverses, le contrôle et le commandement des opérations en "temps réel" et la transmission rapide du renseignement entre alliés. Seule la mise en oeuvre de systèmes C3I communs permettrait d'atteindre ces objectifs de manière satisfaisante.

Les investissements nécessaires sont d'une importance considérable et ils ne peuvent s'envisager qu'en coopération étroite entre les pays membres de l'Alliance. A titre d'exemple, aux Etats-Unis, le budget au titre du C3I est comparable à celui des forces nucléaires. Les membres du commandement intégré de l'OTAN poursuivent leurs études sur le sujet et s'inspirent largement des recherches américaines.

L'importance d'une connaissance des données du théâtre en temps réel est

encore accrue en Méditerranée pour deux raisons:

- les bâtiments occidentaux et soviétiques y opèrent dans une grande imbrication; la plupart des manoeuvres occidentales se passent au contact direct d'unités de l'Eskadra, ce qui accroît le risque d'incidents;
- la rapidité des opérations aériennes ou navales exige une rapidité comparable de la transmission des informations.

Certes, la coopération en cette matière est particulièrement poussée, mais elle demeure perfectible. Elle permet depuis longtemps une mise en commun des informations sur la situation du théâtre. Mais il demeure que les technologies mises en oeuvre progressent rapidement, et le risque est réel qu'elles évoluent peu à peu dans des directions divergentes, faute de coopération suffisante. Déjà, lors des manoeuvres communes de 1987, l'état-major français a pu constater une moindre compatibilité entre certains systèmes de communication français et leurs équivalents américains.

Il n'est pas concevable que les pays membres de l'OTAN développent plusieurs systèmes indépendants et non compatibles de C3I. Cela leur ôterait toute efficacité. C'est pourquoi il paraît souhaitable que, au-delà de son absence de la structure militaire intégrée, la France coopère totalement avec l'OTAN en matière de C3I.

D'une manière plus générale, la France pourrait définir officiellement, non plus seulement la liste des organismes de l'OTAN auxquels elle participe, mais aussi et surtout la liste des fonctions (C3I, minage-déminage...) pour lesquelles elle entend coopérer, indépendamment des questions parfois trop formelles de structures.

Il faut noter cependant que la réalisation au sein de l'OTAN d'un seul système C3I pourrait entraîner une unification du commandement vers lequel convergeraient toutes les informations. Ainsi, si l'unification des systèmes de communication, d'information et de renseignement paraît souhaitable, il ne faut pas perdre de vue que l'unité du commandement ne pourrait résulter, pour la France, que d'une décision politique préalable.

L'amélioration du fonctionnement de l'OTAN pourrait s'accompagner de l'émergence d'un pilier européen de défense.

b) Vers un pilier européen de défense.

Renforcer l'UEO sans se désengager de l'OTAN.

L'OTAN reste le cadre inévitable et nécessaire pour faire face à la menace du Pacte de Varsovie. En effet, l'inflexion récente de la politique extérieure soviétique et ses efforts de séduction à l'égard de l'Europe ne doivent pas conduire celle-ci à se désengager du traité de l'Atlantique nord.

En outre, le statut de grande puissance de l'URSS et les inflexions de politique étrangère que lui permet le régime soviétique contraignent l'Alliance atlantique à maintenir une capacité de défense crédible. Seule l'OTAN dispose des compétences et des moyens suffisants pour mener à bien une telle mission.

En Méditerranée, la sécurité des pays de l'OTAN face à l'Est repose très largement sur la présence de la VIème flotte américaine. Un retrait partiel ou total laisserait l'Europe démunie. Elle serait en particulier incapable de protéger seule les

Détroits turcs et de maintenir la supériorité actuelle des flottes occidentales sur la flotte soviétique.

Toutefois, les évolutions récentes de la politique des deux Grands ont conduit les Européens à acquérir la conviction qu'il était nécessaire de disposer d'une tribune européenne dans laquelle ils puissent se consulter au sujet de leurs besoins fondamentaux de sécurité, sans mettre en cause leur engagement atlantique.

C'est la justification de la relance de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO), décidée à l'initiative de la France, et de la déclaration de Rome du 27 octobre 1984 qui proclame la volonté des sept Etats membres de "mieux utiliser le cadre de l'UEO en vue d'approfondir la coopération (...) dans le domaine de la politique de sécurité et de favoriser le consensus", ainsi que "d'harmoniser leurs vues sur les conditions spécifiques de la sécurité en Europe".

Dans la plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité, adoptée par le Conseil de l'UEO à la Haye le 27 octobre 1987, les Etats membres déclarent clairement viser "à développer une identité européenne en matière de défense qui soit davantage cohérente et traduise plus efficacement les engagements de solidarité (...) souscrits dans le traité de Bruxelles modifié et le traité de l'Atlantique Nord". Ainsi, comme l'a déclaré Sir Geoffrey Howe, ministre britannique des affaires étrangères, "une UEO plus efficace doit renforcer, et non pas affaiblir, l'Alliance atlantique".

Le pilier européen de défense en Méditerranée.

Pour assurer la sécurité de l'Europe en Méditerranée, l'émergence d'un pilier européen au sein de l'OTAN, grâce à la réactivation de l'UEO et à la volonté politique des Etats membres, semble particulièrement souhaitable pour trois raisons.

Tout d'abord, l'UEO n'est pas, contrairement à l'OTAN, tenue par la définition d'une zone géographique et peut par conséquent définir les intérêts européens en Méditerranée. D'ailleurs, l'Assemblée de l'UEO fut la première à s'inquiéter, dans un rapport rendu public en 1967, des conditions de la sécurité européenne en Méditerranée et, à la suite de la relance de 1984, un groupe de travail sur les problèmes méditerranéens fut institué en avril 1987. Le dernier rapport de l'Assemblée sur le sujet recommande ainsi de soutenir les efforts de modernisation militaire des pays méditerranéens de l'OTAN et d'encourager l'amélioration de la situation économique et sociale des pays de la région afin d'établir une plus grande stabilité⁽¹⁾.

Ensuite, depuis la séance du Conseil de l'UEO du 20 avril 1988, l'Espagne et le Portugal sont invités à rejoindre l'Union et il est probable que leur adhésion sera effective en 1989. L'attention de l'organisation aux problèmes méditerranéens ne pourra que s'en trouver renforcée.

Les demandes d'adhésion présentées par la Grèce et la Turquie ne paraissent pas, en l'état actuel de leurs relations bilatérales et du fait de l'engagement automatique de l'article 5 du traité de Bruxelles modifié, pouvoir être accueillies favorablement.

⁽¹⁾ Processus de suivi rigoureux de l'évolution économique d'un pays par le FMI à la suite de la mise en place d'un programme d'ajustement et de prêts du Fonds.

Enfin, l'augmentation de l'effort européen de défense, suscitée par l'UEO, pourrait aider les Etats-Unis à justifier auprès de leur opinion publique le maintien de sa propre contribution à la défense européenne.

La nécessité d'une volonté politique

Cependant, si la nécessité de la réactivation de l'UEO pour une meilleure prise en compte de la sécurité de l'Europe en Méditerranée paraît évidente, elle se heurte tout de même à de sérieux obstacles que seule une volonté politique forte de chaque gouvernement pourra vaincre. A ce propos, plusieurs pays membres n'ont pu tenir leur engagement d'augmenter leur budget militaire de 3% souscrit dans le cadre des résolutions de l'OTAN. La nouvelle répartition des responsabilités au sein de l'organisation ne saurait aller sans répartition des charges, ce que la plupart des gouvernements européens semblent peu disposés à accepter.

Les opinions publiques européennes, d'ailleurs, à l'exception probablement de la France, sont peu favorables à une augmentation des budgets militaires, d'autant que la menace du Pacte de Varsovie leur paraît moins évidente.

Par ailleurs, la relance de l'UEO se heurte à l'analyse divergente, en particulier des gouvernements français et britannique, sur les objectifs de la relance et sur les relations entre l'UEO et l'OTAN. Le meilleur exemple en est probablement la querelle sur l'implantation des services de l'UEO: la Grande-Bretagne plaide pour Bruxelles, en insistant sur la commodité des relations qui pourraient ainsi être établies avec l'OTAN, tandis que la France, pour marquer une certaine autonomie du pilier européen de défense à l'égard des Etats-Unis, défend leur maintien à Paris.

Ainsi, pour souhaitable qu'elle soit, la naissance d'un véritable pilier européen par l'intermédiaire de l'UEO qui puisse contribuer à la sécurité européenne en Méditerranée, ne sera possible qu'avec l'affirmation d'une réelle volonté politique.

A cet égard, la France devrait pouvoir jouer un rôle majeur. Elle a su, de longue date, manifester sa détermination et sa capacité à assumer un effort de défense conséquent; c'est elle qui a pris l'initiative de la relance de l'UEO en 1984; elle pourrait profiter de l'élargissement de l'UEO à l'Espagne et au Portugal pour inciter cette organisation à utiliser pleinement ses potentialités en constituant le fondement d'un pilier européen de défense. Celui-ci inclurait une composante méditerranéenne.

Cette composante est du reste largement ébauchée par la coopération qui se développe aujourd'hui entre les pays européens riverains de la Méditerranée.

c) Développer la coopération européenne en Méditerranée.

Cette coopération, essentiellement navale et militaire, concerne au premier chef les Etats membres de l'Alliance atlantique qui sont riverains de la Méditerranée. Si la France, l'Italie et l'Espagne ont amorcé un processus de coopération militaire, la constitution d'un véritable pilier européen de défense tourné vers la Méditerranée supposerait l'intégration beaucoup plus délicate de la Turquie et de la Grèce.

Les trois "soeurs latines".

La France entend par sa présence assumer un rôle accru de puissance régionale. La flotte française "est l'outil militaire d'une politique autonome de la France

en Méditerranée, qui fut longtemps un "lac" américain. La France essaie de regagner du terrain dans cette zone vitale pour elle, en faisant reconnaître sa capacité militaire en cas de crise⁽¹⁾.

La volonté de la France s'affirme par une présence constante. Ainsi en 1985, la flotte française de la Méditerranée, composée de quelques 14 bâtiments dont deux porte-avions, a entrepris une longue croisière dans le bassin oriental et central de la Méditerranée, en faisant escale en Grèce et en Egypte et en participant à une série d'exercices navals alliés et nationaux.

L'Italie, depuis la parution en 1984 du "Livre Blanc sur la Défense", actualise ses analyses stratégiques et accorde une plus grande attention aux menaces éventuelles que fait peser sur son territoire l'instabilité de la rive sud de la Méditerranée. Elle procède en outre, depuis l'adoption de la Loi navale en 1975, au renouvellement de sa flotte, et a mis en service en 1985 le porte-aéronefs Garibaldi. Ce recentrage en Méditerranée se traduit par la garantie donnée au statut de neutralité choisi par Malte; la reprise du contrôle de la base américaine de Lampedusa après le raid américain sur Tripoli en 1986 témoigne de l'aspiration à une certaine autonomie, sans toutefois remettre en cause ses étroites relations avec les Etats-Unis.

L'Espagne semble intéressée par une coopération plus poussée avec la France et l'Italie. Cette volonté entre progressivement dans les faits, même si la place occupée par l'Espagne dans le dispositif occidental en Méditerranée n'est pas encore clairement arrêtée.

Bien que leurs politiques soient d'abord nationales, les autorités des trois pays ont pris conscience des avantages d'une coopération accrue. Ces avantages sont de deux ordres: de notables économies d'échelle pour certains équipements coûteux; la constitution de groupes navals à partir des unités des trois Etats, susceptibles, en cas de crise, de donner une signification politique plus forte à la présence navale. L'intérêt d'une coopération militaire étroite est de donner aux trois pays un outil qui leur permette d'agir ensemble lorsqu'ils le jugent opportun.

La coopération de la France, de l'Italie et de l'Espagne se caractérise aujourd'hui par la volonté d'adopter une démarche pragmatique sans effet d'annonce, la coopération technique et tactique précédant les accords formalisés essentiellement à l'échelon purement militaire et par le principe d'une triple bilatéralité (France-Italie, France-Espagne, Espagne-Italie) et non pas sur une base trilatérale.

Ces caractéristiques s'expliquent par la volonté de ne pas susciter des inquiétudes parmi les pays de la rive sud, et par le souci d'éviter que la prééminence trop forte de l'un des trois pays ne paralyse cette collaboration.

La coopération franco-italienne a débuté par la recherche d'une interopérabilité technique des matériels: des aérodromes militaires italiens ont été équipés pour l'entretien des appareils de la force aérienne française lorsque ceux-ci opèrent au-dessus de la Méditerranée. Puis en 1986, sur invitation du Commandant en Chef de l'escadre française, a été amorcée l'interopérabilité tactique: des bâtiments italiens sont venus s'intégrer dans cette escadre pour participer à une manoeuvre

(1) Rapport déjà cité de PUEO.

commune, dont le thème était la protection de la Tunisie contre une agression extérieure. En 1987, cette coopération a débouché sur la conclusion d'accords techniques entre les chefs d'état-major des armées française et italienne, accords établissant des procédures facilitant les échanges d'informations et la réalisation d'opérations communes dans la zone.

L'Espagne est progressivement associée à cette coopération, et elle a conclu avec la France en 1988 des accords du même type que ceux conclus entre la France et l'Italie.

Cette coopération entre les trois pays peut en outre faciliter l'acquisition de matériels modernes et coûteux. En décembre 1987 et mars 1988, la France, l'Italie et l'Espagne ont signé des accords bilatéraux les associant à la conception et au financement d'un réseau de satellites de reconnaissance militaire, Hélios, qui leur sera commun. Le premier satellite, prévu pour 1993, sera doté d'une caméra électronique à haute précision (1 à 2 m de résolution). Les accords fixent pour chaque pays les conditions d'utilisation opérationnelle des informations recueillies, la nature du travail confié à chaque industrie nationale et l'implantation des centres de réception des données.

Le cofinancement, qui sera assuré à hauteur de 80% par la France, et de seulement 13% pour l'Italie et 7% pour l'Espagne, constitue une première étape vers une collaboration plus poussée.

Comme l'illustrent les parts prises en charge par chaque pays dans le financement d'Hélios, la France joue de ce fait un rôle essentiel dans cette coopération sud-européenne, tant au niveau des initiatives que de leur concrétisation. Même si elle doit veiller à ne pas afficher une suprématie qui heurterait des alliés soucieux de leurs identités nationales, la France doit continuer à assumer ce rôle moteur d'initiatives et d'impulsions.

Cette coopération des "trois soeurs latines" est à la fois facilitée et approuvée par l'OTAN. C'est en partie grâce à leur participation aux manoeuvres communes de l'OTAN que les trois pays approfondissent leur capacité à travailler ensemble. Du reste, le Commandant en chef de l'Alliance pour la Zone Sud (CINCSOUTH) souhaite explicitement la conclusion d'accords bilatéraux de ce type, pour d'évidentes raisons économiques, mais aussi parce que la présence occidentale ne peut que sortir renforcée d'une organisation de défense multipolaire et souple, qui ne soit pas exclusivement tournée vers la menace de l'Est. Au-delà, la coopération des trois pays latins préfigure la composante méditerranéenne du futur pilier européen de l'Alliance.

Une coopération militaire avec la Grèce et la Turquie.

Pour la sécurité de l'Europe en Méditerranée, une association de la Grèce et de la Turquie à la coopération européenne en matière de défense présenterait des avantages non négligeables. En effet, elle permettrait de ne pas limiter la coopération aux seuls pays européens riverains de la Méditerranée occidentale et de l'étendre aux rivages de la Méditerranée orientale. Ceci contribuerait à renforcer la cohésion de la défense de l'Europe en Méditerranée.

Cependant, force est de reconnaître que les relations actuelles entre Grèce et Turquie ne facilitent pas le fonctionnement des institutions multilatérales auxquelles ils appartiennent.

De plus, leur matériel militaire terrestre et naval date, pour l'essentiel, des années 1950 et 1960, ce qui générerait l'interopérabilité technique avec les forces des

autres pays européens riverains de la Méditerranée. La modernisation des forces grecques et turques, pour nécessaire qu'elle soit, se heurte à de nombreux obstacles. Les autres pays-membres de l'OTAN craignent en particulier que les matériels fournis ne soient immédiatement déployés, non face au Pacte de Varsovie, mais sur les frontières gréco-turques et en mer Egée. L'OTAN estime d'autre part les dépenses de modernisation nécessaires à environ 10 milliards de \$, somme jugée excessive au regard de la faible probabilité d'un choc est-ouest majeur dans les Balkans.

Cependant, il paraîtrait dangereux d'exclure la Grèce et la Turquie de toute démarche européenne en matière de défense. C'est pourquoi un premier rapprochement et l'amorce d'une coopération pourraient être trouvés par la formation dans les pays européens de militaires et de techniciens turcs ou grecs. En effet, une telle initiative n'aurait pas d'implication directe sur le contentieux gréco-turc, ni de conséquences politiques excessives. Elle permettrait d'améliorer la capacité opérationnelle de la Grèce et de la Turquie et de resserrer les liens de ces deux pays avec l'Europe.

2.2.2. Intensifier la coopération.

La politique de sécurité européenne en Méditerranée doit viser l'apaisement des tensions liées tant aux disparités économiques qu'aux difficultés de communication entre les peuples.

a) *La réduction des disparités économiques.*

Le succès mitigé des accords d'association et les difficultés provoquées par les élargissements successifs ont amené l'Europe à un recentrage pour éviter d'être dénaturée⁽¹⁾. Le risque d'être perçue par ses partenaires méditerranéens comme une forteresse l'engage aujourd'hui à se doter de nouveaux instruments de coopération.

Dans un ensemble aussi hétérogène que la Méditerranée, une politique communautaire de développement économique réaliste doit donc se traduire par la mise en place d'actions spécifiques. Dans le cadre des Balkans, la CEE peut proposer des accords sectoriels bilatéraux dans des domaines définis par les deux partenaires.

Ce type d'accord, dont la Commission des Communautés reconnaît déjà le principe, sous l'appellation "accords de proximité", pourrait être accompagné d'aides et d'une procédure de suivi et de contrôle ayant pour objectif le développement de ces pays dans les secteurs ainsi identifiés.

L'originalité de cette notion réside dans le fait que pour la première fois, la CEE fixerait avec chacun de ces pays les principes des liens qui les uniraient, l'échéancier, les objectifs et les moyens indispensables à leur atteinte. Ce type d'accord comporterait plusieurs avantages :

- plus précis que les accords existants et moins ambitieux que les accords d'association (ces conventions ne prévoieraient pas l'accession du pays signataire à la CEE), leurs objectifs auraient davantage de chances d'être atteints;

⁽¹⁾ Entretien avec l'amiral Gagliardi, ancien commandant en chef pour la Méditerranée, préfet de la III^e région maritime.

- ils laisseraient apparaître qu'il est parfois nettement plus avantageux pour certains pays d'être associé à la CEE dans un ou plusieurs domaines plutôt que de subir les contraintes d'une pleine adhésion;
- pour la première fois, un lien explicite serait défini par les deux parties entre les objectifs commerciaux et économiques, et les moyens financiers pour les atteindre;
- ils permettraient aux pays signataires de combler dans les domaines définis par l'accord leurs lacunes structurelles et, grâce aux aides financières, de limiter les effets déstabilisateurs d'une modernisation trop brutale;
- dans un contexte de rigueur budgétaire, le suivi des financements accordés garantirait une utilisation efficace des fonds engagés;
- ces accords favoriseraient la collaboration entre les fonctionnaires de la Communauté et du pays signataire.

Ces accords bilatéraux pourraient prendre la forme d'une union douanière, à l'instar de l'accord récemment conclu avec Chypre. Ils pourraient se limiter à un secteur industriel ou agricole pour des Etats économiquement plus diversifiés, et être couplés à des aides qui auraient pour objectif la modernisation des moyens de production du secteur visé. Des conventions dans le domaine de la recherche et du développement technologique ou dans celui de la formation professionnelle pourraient également être signées. L'importance et le nombre de ces accords dépendraient des affinités politiques et des relations commerciales qu'entretient la CEE avec les pays de la zone.

Dans les Balkans, la priorité en la matière demeure la Turquie. La CEE ne peut pas ignorer longtemps sa demande officielle d'adhésion. Pour autant, son accession supposerait à l'heure actuelle une modification rapide et en profondeur du fonctionnement de son appareil productif et de son système juridique, notamment en matière de libertés publiques. Après 25 ans d'accord d'association, la modernisation économique, quoique réelle, reste insuffisante et des bouleversements trop brutaux en ce domaine risqueraient d'engendrer une déstabilisation préjudiciable à la sécurité de l'Europe.

Entre la non-intégration et l'adhésion à court terme, une voie médiane doit être trouvée. Elle pourrait être définie à travers la conclusion d'un certain nombre d'accords de proximité qui relanceraient ainsi la dynamique amorcée avec la Turquie en 1963 et qui s'est étiolée dans les années 1970. Le quatrième protocole financier, bloqué depuis 1982, pourrait être réorienté vers ces accords en vue de favoriser la modernisation des secteurs industriels les plus retardataires par rapport à ceux de la CEE.

Ainsi, un double objectif pourrait être atteint:

- la Turquie serait davantage en mesure d'effectuer une modernisation structurelle minimale avant la relance éventuelle du processus d'intégration afin d'éviter les aspects négatifs de l'intégration de la Grèce;
- la CEE, en favorisant la croissance économique générale de la Turquie, pourrait s'assurer de nouveaux débouchés dans un marché par ailleurs dynamique où la part qu'occupe la consommation de produits des pays membres atteint déjà plus de 40%.

La poursuite d'une politique de coopération vis-à-vis de la Yougoslavie, de Chypre ou de la Turquie ne saurait éclipser la nécessité de conserver en parallèle le dispositif actuel d'aides financières aux régions les moins développées des pays

méditerranéens de la CEE. C'est ainsi que les fonds structurels versés en particulier à la Grèce doivent être maintenus.

La nécessité d'une rigueur budgétaire accrue, d'une meilleure coordination des fonds structurels et l'obligation de répondre aux problèmes liés à l'élargissement à l'Espagne et au Portugal ont amené la Communauté à se doter d'un instrument nouveau: les Programmes Intégrés Méditerranéens (PIM).

Les PIM constituent aussi un moyen de coordonner les dépenses des différentes instances communautaires, nationales et locales. Ils sont assortis d'un nouveau concept de suivi qui doit permettre pour la première fois un contrôle des résultats des actions financières engagées. Cette expérience, qui ne mobilise pour l'instant qu'une part très faible des fonds structurels, est appelée à être étendue à l'ensemble des aides financières futures de la CEE.

La méthode des PIM devrait devenir l'une des conditions déterminantes à l'octroi de toute subvention accordée par la Communauté. Elle pourrait être étendue aux interventions financières prévues par d'éventuels accords de proximité afin qu'ils fassent l'objet d'une gestion aussi rationnelle que possible.

Ces deux propositions permettraient d'offrir aux pays non-membres un traitement proche de celui en vigueur au sein de la Communauté, confirmant dans le même temps la détermination de cette dernière à s'engager dans une véritable logique de coopération.

b) Resserer les liens et rapprocher les cultures.

Les risques de déstabilisation de la zone sous la pression des minorités, des tensions sociales d'affrontements interétatiques ou d'aspirations des populations au neutralisme ne peuvent qu'inciter l'Europe à offrir aux Etats balkaniques un resserrement des liens diplomatiques et culturels favorisant un réel enrichissement du dialogue et de la compréhension mutuelle.

Les gouvernements et les opinions publiques des pays balkaniques sont extrêmement sensibles à l'accueil en Europe occidentale de leurs productions culturelles (expositions, spectacles...) car ils y voient une reconnaissance symbolique dont ils ont besoin. L'intensification des contacts dans les domaines culturel, scientifique et technique constitue donc naturellement l'un des vecteurs essentiels d'une telle politique. D'autres moyens apparaissent également prometteurs, tels que l'encouragement des jumelages entre villes et surtout le développement de bourses favorisant les échanges de jeunes. Celles-ci permettraient notamment aux jeunes ressortissants des pays balkaniques de rompre leur isolement, d'intégrer la culture européenne et par là même d'assumer et d'éclairer leur histoire pour la dépasser dans un futur européen.

Dans le domaine diplomatique, la Communauté européenne, et plus particulièrement la France, pourrait promouvoir la conclusion d'accords multilatéraux avec les pays balkaniques dans des domaines d'intérêt mutuel. Cette approche a déjà été utilisée, en dehors d'un cadre institutionnel, avec la signature à Barcelone, le 16 février 1976, du "Plan bleu": il s'agissait en l'espèce d'une convention associant la totalité des pays riverains de la Méditerranée, organisant une coopération dans le domaine de la protection de leur environnement maritime.

Dans le cadre institutionnel, on peut observer une intensification récente des contacts entre Europe et pays balkaniques, qu'il convient de favoriser. C'est ainsi que la Grèce, déjà membre du Conseil de l'Europe et de la CEE, a demandé son adhésion à

l'UEO, tandis que Chypre, également membre du Conseil de l'Europe, et la Yougoslavie aspirent à resserrer leurs liens avec la CEE. Même l'Albanie, longtemps isolationniste, a non seulement joué un rôle efficace dans la "Conférence balkanique" de février 1988, mais a aussi multiplié les démarches en vue de renforcer ses relations diplomatiques avec l'Europe, en particulier avec la RFA et la France⁽¹⁾.

Enfin, la Turquie a officiellement déposé sa candidature à la CEE en 1987, laquelle n'a fait l'objet à ce jour d'aucune réponse. Le problème complexe que soulève cette demande d'adhésion pourrait trouver une solution temporaire par la création d'un poste d'observateur permanent auprès de la CEE pour la Turquie. Ce poste d'observateur serait un moyen pour la CEE de donner une gratification symbolique, nécessaire à la Turquie trop marginalisée dans le rôle ingrat de rempart contre les troubles venus de l'Est. En effet, s'il convient d'éviter que la Communauté ne se retrouve l'otage d'un camp dans l'affrontement gréco-turc, ou qu'elle lui serve de caisse de résonance comme l'OTAN a parfois pu le faire, l'Europe peut cependant témoigner de son soutien aux efforts de modernisation structurelle de la Turquie, d'adaptation progressive aux pratiques communautaires, et de sa volonté de favoriser un rythme plus rapide des nécessaires évolutions vers davantage de libertés publiques et de démocratie.

⁽¹⁾ Visite de M. Bariani, secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères à Tirana en mars 1988.

CONCLUSION

Situés sur un épicroentre des multiples fractures potentielles en Méditerranée, les Balkans constituent un modèle pertinent, tant pour analyser les facteurs de tension qui menacent la sécurité de l'Europe, que pour étudier les moyens de prévenir ou de gérer les crises.

Cette région constitue pour l'Europe un ensemble humain en proie aux divisions, épuisant une large part de ses énergies dans ses tensions internes ou externes.

Elle illustre à froid les dangers potentiels que l'ensemble de la Méditerranée recèle pour l'Europe. Celle-ci doit éviter, en se polarisant sur l'antagonisme Est-Ouest, de négliger le monde en rapide recomposition qui la jouxte. Elle doit relever les défis nouveaux que représentent pour elle les revendications du Sud pauvre, l'affirmation du renouveau islamique et les exigences des nations en devenir. Ces défis la concernent d'autant plus que l'Europe institutionnelle elle-même, devient davantage une puissance méditerranéenne avec les élargissements successifs de la CEE à la Grèce, à l'Espagne et au Portugal.

Ce rééquilibrage risque d'accentuer des clivages internes aux Communautés. En effet, l'Europe est encore en devenir, et son "vouloir vivre ensemble" récent et fragile. Bien plus, les vieux démons de peur et d'exclusion qui l'ont meurtri et affaibli dans la première moitié de ce siècle restent vivaces.

La sécurité de l'Europe dépend donc de sa capacité à renforcer davantage sa cohésion et son identité. Celles-ci ne pourront qu'être fondées sur l'affirmation réitérée de ses valeurs de tolérance, de démocratie et de liberté qu'elle a su façonner au fil des siècles.

Il apparaît que les enjeux de sécurité en Méditerranée peuvent se résumer, pour l'essentiel, en une complémentarité entre la coopération et la défense.

C'est en s'ouvrant sur les pays méditerranéens, comme elle l'a fait pour les pays africains notamment, par la dynamique des accords de Lomé, que l'Europe trouvera de nouvelles raisons de s'unir.

Mais, c'est en réunissant leurs efforts que les pays européens, s'appuyant sur les institutions existantes, pourront renforcer les moyens de leur défense.

Cependant, le processus est lent. Le maintien de la sécurité européenne, en Méditerranée comme ailleurs, ne saurait attendre que le consensus soit atteint, les institutions achevées et les procédures rodées.

Aussi la France, assumant les responsabilités particulières que lui confère son statut de première puissance riveraine, a vocation à prendre l'initiative et à se faire auprès de ses partenaires, l'avocat d'une relance des politiques méditerranéennes.

ANNEXES

ANNEXE 1 : Données synthétiques sur les pays ayant participé à la conférence balkanique

ANNEXE 2 : Bâtiments de guerre présents dans la Méditerranée

ANNEXE 3 : Bases et installations militaires étrangères; mouillages de la marine soviétique en Méditerranée

ANNEXE 4 : Eléments de la structure du commandement de l'O.T.A.N. en Méditerranée et dans la zone adjacente

ANNEXE 5 : Extraits du traité de l'Atlantique nord et du traité de Bruxelles modifiés

ANNEXE 6 : Répartition des "Flight Information Regions" en Méditerranée orientale

ANNEXE 7 : Nationalités et minorités dans les pays balkaniques

ANNEXE 8 : Extraits de divers instruments relatifs à la Communauté Economique Européenne

ANNEXE 9 : Principales dispositions de la convention de Montreux du 20 Juillet 1936 concernant le régime des détroits

ANNEXE 10 : Eléments de droit international: convention de Montego-Bay (extraits) et affaire du plateau continental en mer Egée

ANNEXE 11 : Flux maritimes en Méditerranée

**ANNEXE 1 : DONNEES SYNTHETIQUES SUR LES PAYS AYANT PARTICIPE A LA
CONFERENCE BALKANIQUE**

oooooooooooo

	ALBANIE	YOUGOS.	GRECE	TURQUIE	BULGARIE	ROUMANIE
Population 1987 :						
(millions d'hab) :	3,087	23,433	10,039	52,845	8,983	22,913
Projection pour :						
l'an 2000 :	4,044	25,641	10,725	73,029	9,276	24,098
Accroissement :						
naturel(taux 85) :	2,04%	0,64%	0,25%	2,43%	0,12%	0,5%
Part de la :						
population rurale:	66,3%	53,5%	42,3%	47%	35,2%	49,2%
Appartenance :	estimée					
religieuse en 80 :	à					
-musulmans :	20,5%	10,4%	1,5%	99,2%	7,5%	1%
-orthodoxes :	) 34,6%	) 97,6%	) 0,3%	) 26,7%	) 80%)
-autres chrétiens:	) 5,4%	) 37,3%	) 0,4%	-	) 1,2%	n.d.
PNB en 1985 :						estimé à*
(US\$/hab.) :	950	2070	3550	1110	2900	1738(84)*
Importations en :						
1986(Mds de \$) :	0,3(82)	11,7	11,3	10,7	15,1	11,4
Exportations en :						
1986(Mds de \$) :	0,3(82)	10,4	5,6	7,6	14,2	12,2
Dette extérieure :						
en 1985(Mds de \$):	-	19,38	18,64	31,4(86)	1(84)	5,8(86)*
Structure de :						
l'économie :						
-agriculture :	34,1%	12,3%	18,5%	16,5%	13,8%	15%
-industrie :	43,3%	48,4%	18,1%	23%	59,6%	62,7%
Budget défense/ :						
PNB(84) :	8,1%(81)	3,6%	7,2%	4,5%	3,9%	4,4%
Contingent(1986) :						
en milliers d'h. :	42	210	209	654	148	190
-terre :	75%	76,9%	79,2%	82,8%	70,7%	79,1%
-mer :	8%	6%	9,3%	8,4%	5,7%	4%
-air :	17%	17%	11,5%	8,8%	23,6%	16,9%

SOURCES: Les chiffres du monde- Encyclopaedia universalis
L'état du monde 87/88

ANNEXE 2 : BATIMENTS DE GUERRE PRESENTS DANS LA MEDITERRANEE

	URSS	TOTAL ALLIANCE ATLANTIQUE	Etats -Unis	Italie Grèce Turquie	France	Espagne
Porte-avions ou aéronefs :	0	8	2	2	2	2
Croiseurs :	3	8	1	6	1	0
Frégates et destroyers :	8	94	14	60	13	7
Sous-marins :	8	61	5	37	11	8
Bâtiments amphibies :	2	30	6	24	0	0
Navires auxiliaires :	27	117	11	70	19	17
TOTAL :	48	318	39	199	46	34

Source: document UE0/1060-29 avril 1986

POTENTIEL NAVAL DES PAYS BALKANIQUES DE LA FACADE MEDITERRANEENNE

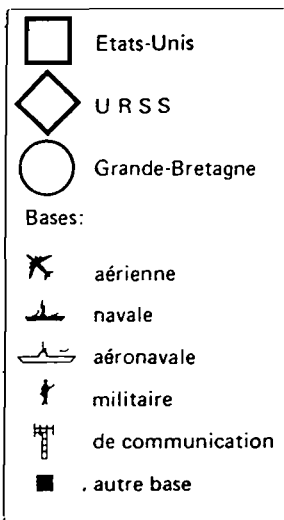
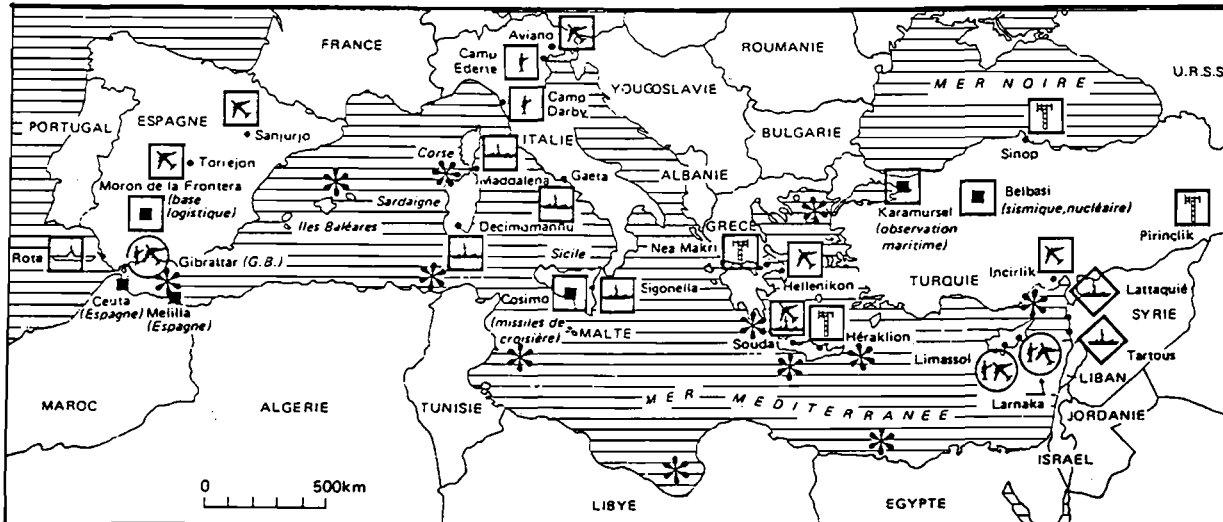
ALBANIE	YOUGOSLAVIE	GRECE	TURQUIE
.....SOUS-MARINS.....			
-4 type Whiskey soviétique 1350t/plongée	-1 type Lora : 900 t/surface -2 type Sava : 964t/plongée -3 type Heroj : 1350t/plongée -1 type Sutjeska : 945t/plongée -3 type MD100 : 100t/plongée	-4 type 209 : allemand 1210t/plongée -4 type 209/1 mod. : allemand 1285t/plongée -1 type Guppy III : 2450t/plongée -1 type Guppy II : 2245t/plongée	-7 type 209/1 : allemand 1300t/plongée -2 type Tang : américain 2700t/plongée -2 type Guppy III : 2450t/plongée -7 type Guppy IIA : 2440t/plongée
.....DESTROYERS.....			
		-6 type Gearing :mod. FRAM I 2425t -1 type Gearing :mod. FRAM II 2390t -1 type Al. Summer : américain mod. FRAM II 2200t -6 ex-américains : type Fletcher 2050t	-2 type Carpenter : américain 2425t -7 type Gearing :mod. FRAM I 2425t -1 type Gearing :mod. FRAM II 2390t -1 type R.H.Smith : américain 2250t -1 type Al. Summer : américain 2200t

ALBANIE	: YUGOSLAVIE	: GRECE	: TURQUIE
.....FREGATES.....			
: -2 type Koni	: -2 type Kortenaer	: -2 type 120	
: soviétique 1800t	: néerlandais 3050t	: allemand 2425t	
: -2 type Kotor	: -4 ex-DE	: -4 type Meko 200	
: 1850t	: américains 1300t	: 2784t	
:	:	: -2 type Berk 1450t	
.....PATROUILLEURS LANCE-MISSILES.....			
: -6 type Rade	: -4 t. Combattante	: -6 type FPB-57	
: Koncar 240t	: III 385t	: 353t	
: -10 type OSA I	: -6 t. Combattante	: -8 type Kartal	
: soviétique 175t	: III mod. 385t	: 184t	
:	: -4 t. Combattante	:	
:	: II 234t	:	
.....PATROUILLEURS COTIERS.....			
-4 type Kronstadt	: -2 type Mornar	:	: -6 type 1638
soviétique 300t	: 330t	:	: américain 325t
.....PATROUILLEURS RAPIDES.....			
-6 type Shanghai	: -11 type Mirna	: -2 type Kelefstis	: -1 type Girne 341t
II chinois 122t	: 120t	: Stamou 80t	: -1 type Asheville
:	:	:	: américain 225t
.....PATROUILLEURS LENTS.....			
:	: -7 type 131 85t	:	: -12 type AB25 170t
:	:	:	: -4 type PGM 71
:	:	:	: américain 104t
:	:	:	: -4 ex-cotres 63t
.....VEGETTES LANCE-TORPILLES.....			
: -15 type Shershen	: -5 ex-allemandes	: -4 ex-allemandes	
: soviétique 150t	: type S 141 180t	: type S 141 180t	
:	:	: -6 type S 142	
:	:	: allemand 225t	
.....MOUILLEURS DE MINES.....			
:	: -2 ex-LSM	: -1 type Nurset	
:	: américains 720t	: 1880t	
:	:	: -5 ex-MMC	
:	:	: américains 743t	
:	:	: -2 ex-LST type 542	
:	:	: américain 1650t	
:	:	: -1 ex-côtier	
:	:	: américain 540t	
.....DRAGUEURS.....			
-6 type 301	: -4 : 365t	: -5 type Adjudant	: -4 ex-canadiens
soviétique 146t	: -4 type Ham	: américain 330t	: 390t
-2 type T43	: britannique 123t	: -9 type 294	: -6 ex-allemands
soviétique 500t	: -5 type ML 117	: américain 320t	: type 321 366t
:	: 120t	:	: -12 type Adjudant
:	:	:	: américain 330t
:	:	:	: -4 type Cape
:	:	:	: américain 203t

Source: Flottes de combat 1988 de J.Labayle-Couhat et B.Prézelin

ANNEXE 3

BASES ET INSTALLATIONS MILITAIRES ETRANGERES MOUILLAGES DE LA MARINE SOVIETIQUE EN MEDITERRANEE

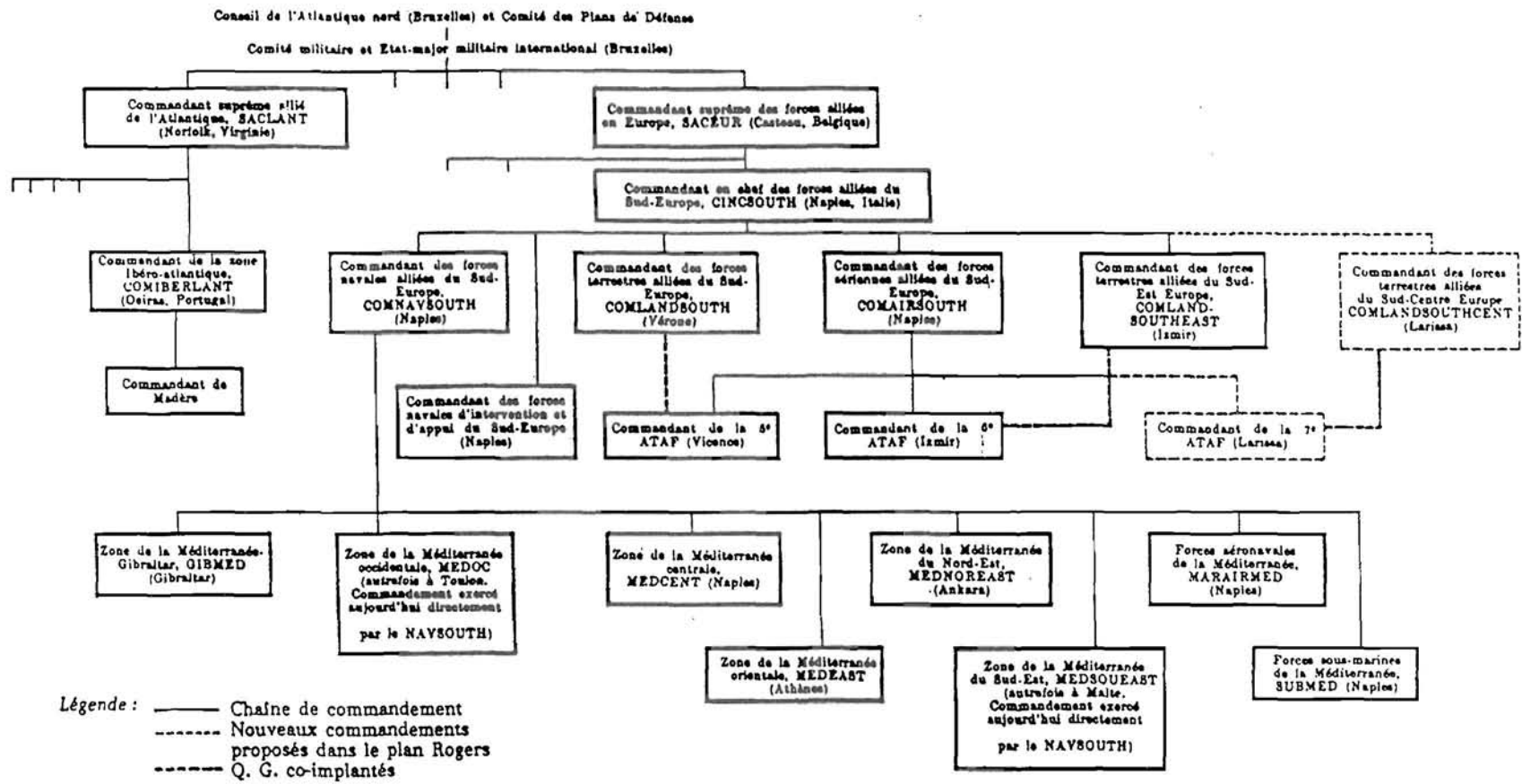


mouillages de la marine soviétique

Sources: Problèmes politiques et sociaux n°582; les mouillages de la marine soviétique ont été indiqués d'après une carte parue dans Hérodote n°45 dans l'article "Mare nostrum: esquisse d'une géostratégie de la Méditerranée" de Hervé Coutau-Bégarie.

ELEMENTS DE LA STRUCTURE DU COMMANDEMENT DE L'O.T.A.N. EN MEDITERRANEE ET DANS LA ZONE ADJACENTE

ANNEXE 4



ANNEXE 5

EXTRAITS DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD ET DU TRAITE DE BRUXELLES MODIFIES

TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD MODIFIE

Article 5.- Les Parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre-elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les Parties, et en conséquence, elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la Partie ou les Parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres Parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.

Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de Sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales.

Article 6.-Pour l'application de l'article 5, est considérée comme une attaque armée contre une ou plusieurs des parties, une attaque armée:

-contre le territoire de l'une d'elles en Europe ou en Amérique du Nord, ..., contre le territoire de la Turquie ou contre les Iles placées sous la juridiction de l'une des Parties dans la région de l'Atlantique Nord au nord du Tropique du Cancer;

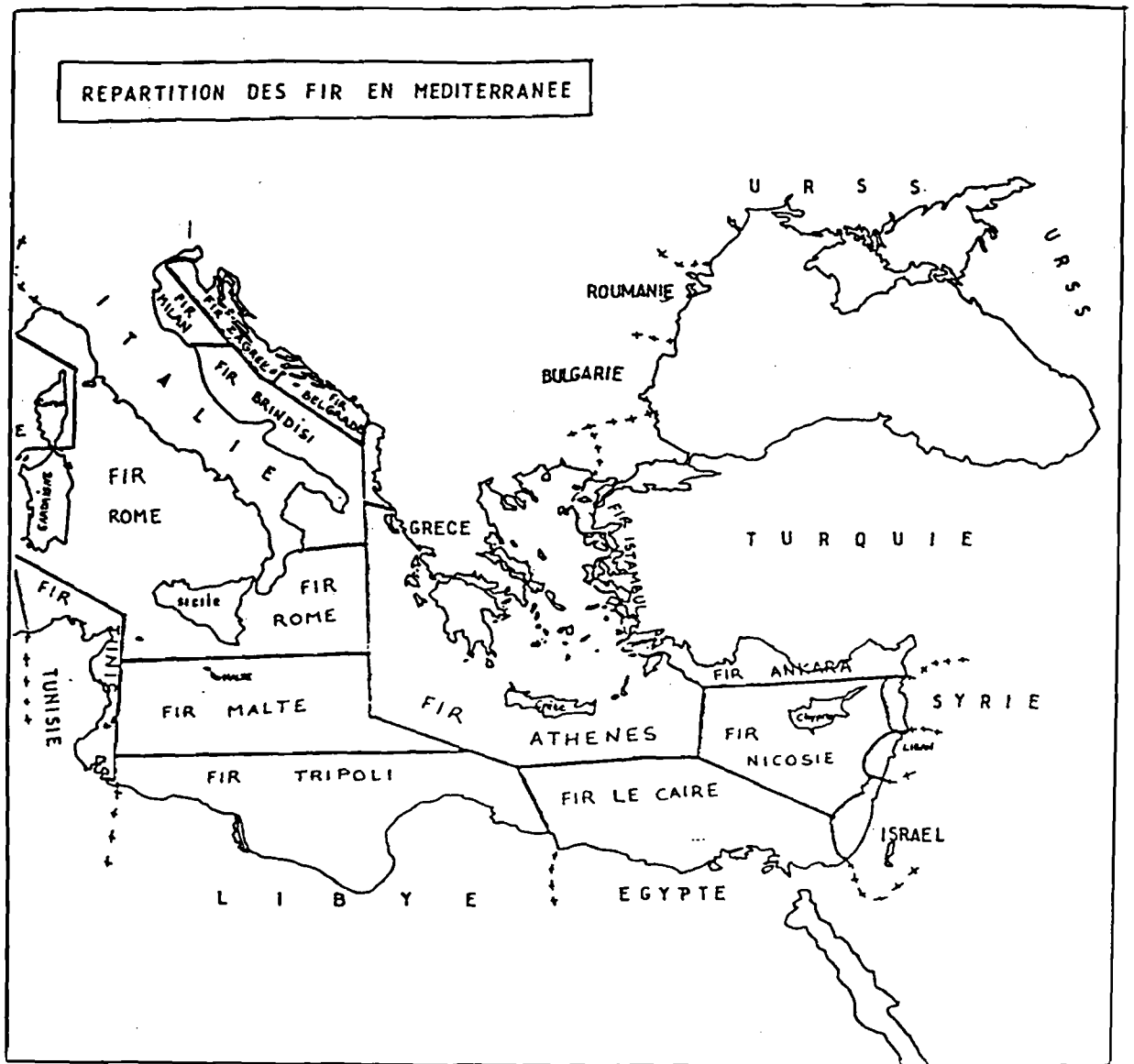
-contre les forces, navires ou aéronefs de l'une des Parties se trouvant sur ces territoires ainsi qu'en toute autre région de l'Europe dans laquelle les forces d'occupation de l'une des Parties étaient stationnées à la date à laquelle le traité est entré en vigueur, ou se trouvant sur la mer Méditerranée ou dans la région de l'Atlantique Nord au nord du Tropique du Cancer, ou au-dessus de ceux-ci.

oooo

TRAITE DE BRUXELLES MODIFIE (U.E.O.)

Article 5.-Au cas où l'une des Hautes parties contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres.

ANNEXE 6 : REPARTITION DES " FLIGHT INFORMATION REGIONS " EN MEDITERRANEE ORIENTALE



ANNEXE 8

EXTRAITS DE DIVERS INSTRUMENTS RELATIFS A LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

TRAITE DE ROME

Article 237.- Tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après avis conforme du Parlement européen qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent.

Les conditions de l'admission et les adaptations du présent traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur. Cet accord est soumis à la ratification par tous les Etats contractants, en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives.

Article 238.- La Communauté peut conclure avec un Etat tiers, une union d'Etats ou une organisation internationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières.

ooooo

ACCORD AVEC LA TURQUIE 12 septembre 1963

Préambule

< Les chefs d'Etat des six pays de la Communauté >
et le conseil de la Communauté économique européenne,
d'une part, et
le président de la république de Turquie,
d'autre part,

déterminés à établir des liens de plus en plus étroits entre le peuple turc et les peuples réunis au sein de la Communauté économique européenne;
décidés à assurer l'amélioration constante des conditions de vie en Turquie et dans la Communauté économique européenne par un progrès économique accéléré et par une expansion harmonieuse des échanges, ainsi qu'à réduire l'écart entre l'économie de la Turquie et celle des Etats membres de la Communauté;
prenant en considération les problèmes particuliers que posent le développement de l'économie turque et la nécessité d'accorder une aide économique à la Turquie pendant une période déterminée;

reconnaissant que l'appui apporté par la Communauté économique européenne aux efforts du peuple turc pour améliorer son niveau de vie facilitera ultérieurement l'adhésion de la Turquie à la Communauté;

résolus à affermir les sauvegardes de la paix et de la liberté par la poursuite commune de l'idéal qui a inspiré le traité instituant la Communauté économique européenne;

ont décidé de conclure un accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, conformément à l'article 238 du traité instituant la Communauté économique européenne,...

Article 2.- L'accord a pour but de promouvoir le renforcement continu et équilibré des relations commerciales et économiques entre les Parties, en tenant pleinement compte de la nécessité d'assurer le développement accéléré de l'économie de la Turquie et le relèvement du niveau de l'emploi et des conditions de vie du peuple turc...

ooooo

ACCORD DE COOPERATION
entre la Communauté économique européenne et la république socialiste fédérative de
Yougoslavie
2 avril 1980

< Les chefs d'Etat des neuf pays de la Communauté >
et le conseil de la Communauté économique européenne,
d'une part, et
le président de la république socialiste fédérative de Yougoslavie
d'autre part,

Résolus à approfondir la coopération économique entre la Communauté et ses Etats membres, d'une part, et la république socialiste fédérative de Yougoslavie, Etat non-aligné, européen, méditerranéen et membre du groupe des soixante-dix-sept pays en voie de développement, d'autre part;

...
ont décidé de conclure le présent accord.

Article premier.-Le présent accord entre la Communauté économique européenne et la république socialiste fédérative de Yougoslavie a pour objectif de promouvoir une coopération globale entre les parties contractantes en vue de contribuer au développement économique et social de la république socialiste fédérative de Yougoslavie et de favoriser le renforcement de leurs relations. A cet effet, des dispositions et des actions seront arrêtées et mises en oeuvre dans le domaine de la coopération économique, technique et financière, dans celui des échanges commerciaux ainsi que dans le domaine social.

...
Article 5.- 1- La coopération dans le domaine industriel entre la Communauté et la Yougoslavie a pour but de favoriser notamment:

-une participation de la Communauté aux efforts entrepris par la Yougoslavie pour développer la production et l'infrastructure économique en vue de la diversification de la structure de son économie et en tenant compte de l'intérêt mutuel des parties,

-la prospection et la promotion commerciales des deux parties sur leurs marchés respectifs ainsi que sur les marchés des pays tiers,

-l'encouragement au transfert, au développement de la technologie en Yougoslavie et à la protection des brevets et d'autres propriétés industrielles par voie d'arrangements appropriés entre les opérateurs économiques et les institutions à l'intérieur de la Communauté et ceux de la Yougoslavie,

-l'encouragement et la promotion de la coopération dans la production à long terme entre les opérateurs économiques des deux parties permettant d'instaurer des liens plus stables et équilibrés entre les économies respectives,

-la recherche des voies et moyens appropriés pour éliminer de part et d'autre les obstacles autres que ceux de caractère tarifaire ou contingentaire susceptibles d'entraver l'accès aux marchés respectifs,

-l'organisation de contacts et de rencontres entre responsables de politiques industrielles, promoteurs et opérateurs économiques de façon à promouvoir dans le domaine industriel l'établissement de relations nouvelles et en conformité avec les objectifs de l'accord,

-les échanges d'informations disponibles sur les perspectives et les prévisions à court et moyen termes de production, de consommation et d'échanges...

ooooo

ACCORD
créant une association entre la Communauté économique européenne et la république
de Chypre
19 décembre 1972

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

d'une part,

LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DE CHYPRE,

d'autre part,

CONSIDÉRANT que, dans le respect des dispositions de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, le présent accord a pour objet l'élimination progressive des obstacles aux échanges entre la Communauté économique européenne et Chypre et qu'il prévoit que, dix-huit mois avant l'expiration de la première étape, des négociations pourront être engagées en vue de fixer les conditions dans lesquelles l'établissement d'une union douanière entre la Communauté et la république de Chypre serait réalisable,

ONT DÉCIDÉ de conclure un accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la république de Chypre

Article 2.-1-L'accord a pour objet d'éliminer progressivement les obstacles pour l'essentiel des échanges entre la Communauté économique européenne et Chypre et de contribuer ainsi au développement du commerce international...

**ANNEXE 9 : PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION DE
MONTREUX DU 20 JUILLET 1936 CONCERNANT LE REGIME DES DETROITS**

TEMPES DE PAIX	
Navires de commerce	Navires de guerre
	: pays non riverains de : pays riverains de
	: la mer Noire : la mer Noire
Complète liberté sous	: -liberté de passage pour bâtiments légers de
réserve de respecter	: surface, petits navires de combat et navires
les règlements	: auxiliaires
sanitaires turcs.	: :
	: -pénétrer de jour
	: :
	: -préavis de 8 jours : -préavis de 15 jours
	: :
	: -tonnage global maximum de 15000 tonnes (9
	: bâtiments maximum), pétroliers non compris.
	: Les bâtiments de ligne
	: supérieurs à 15000
	: tonnes sont autorisés
	: à transiter. Ils
	: doivent franchir les
	: détroits un à un,
	: escortés au plus de 2
	: torpilleurs
	: :
	: -interdiction d'utiliser les
	: aéronefs en cas de transit
	: :
	: -passage rapide(sauf avarie)
	: :
	: -pas plus de 30000 : -les sous-marins de
	: tonnes en mer Noire : ces pays peuvent
	: transiter pour
	: -séjour en mer Noire : réparation hors de la
	: limité à 21 jours : mer Noire dans leurs
	: :
	: chantiers de
	: construction

STATUT DES NAVIRES DE GUERRE EN TEMPS DE GUERRE

Turquie non belligérante	Turquie belligérante
-liberté de passage sauf pour les	: -passage des navires de guerre
navires belligérants (à moins	: laissé à la discrétion de la
d'assistance en vertu d'un traité	: Turquie
engageant la Turquie)	: :
	: -même régime si danger de guerre
-les navires belligérants séparés	: imminent pour la Turquie
de leur port d'attache pourront	: :
les rallier	: -possibilité de rallier le port
	: d'attache sauf pour ennemis de
	: la Turquie

ANNEXE 10: ELEMENTS DE DROIT INTERNATIONAL

CONVENTION DE MONTEGO-BAY (1982) -EXTRAITS

La mer territoriale

Article 3 : Largeur de la mer territoriale. — Tout Etat a le droit de fixer la largeur de sa mer territoriale ; cette largeur ne dépasse pas 12 milles marins mesurés à partir de lignes de base établies conformément à la Convention.

Article 4 : Limite extérieure de la mer territoriale. — La limite extérieure de la mer territoriale est constituée par la ligne dont chaque point est à une distance égale à la largeur de la mer territoriale du point le plus proche de la ligne de base.

Article 7 : Lignes de base droites. — 1. Là où la côte est profondément échancrée et découpée, ou s'il existe un chapelet d'îles le long de la côte, à proximité immédiate de celle-ci, la méthode des lignes de base droites reliant des points appropriés peut être employée pour tracer la ligne de base à partir de laquelle est mesurée la largeur de la mer territoriale.

2. Là où la côte est extrêmement instable en raison de la présence d'un delta et d'autres caractéristiques naturelles, les points appropriés peuvent être choisis le long de la ligne de base la plus avancée et, même en cas de recul ultérieur de la ligne de base, ces lignes de base droites restent en vigueur tant qu'elles n'ont pas été modifiées par l'Etat côtier conformément à la Convention.

3. Le tracé des lignes de base droites ne doit pas s'écarter sensiblement de la direction générale de la côte et les étendues de mer situées en deçà doivent être suffisamment liées au domaine terrestre pour être soumises au régime des eaux intérieures.

4. Les lignes de base droites ne doivent pas être tirées vers ou depuis des hauts-fonds découvrants, à moins que des phares ou des installations similaires émergées en permanence n'y aient été construits ou que le tracé de telles lignes de base droites n'ait fait l'objet d'une reconnaissance internationale générale.

5. Dans les cas où la méthode des lignes de base droites s'applique en vertu du paragraphe 1, il peut être tenu compte, pour l'établissement de certaines lignes de base, des intérêts économiques propres à la région considérée dont la réalité et l'importance sont manifestement attestées par un long usage.

6. La méthode des lignes de base droites ne peut être appliquée par un Etat de manière telle que la mer territoriale d'un autre Etat se trouve coupée de la haute mer ou d'une zone économique exclusive.

Article 15 : Délimitation de la mer territoriale entre Etats dont les côtes sont adjacentes ou se font face. — Lorsque les côtes de deux Etats sont adjacentes ou se font face, ni l'un ni l'autre de ces Etats n'est en droit, sauf accord contraire entre eux, d'étendre sa mer territoriale au-delà de la ligne médiane dont tous les points sont équidistants des points les plus proches des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale de chacun des deux Etats. Cette disposition ne s'applique cependant pas dans le cas où, en raison de l'existence de titres historiques ou d'autres circonstances spéciales, il est nécessaire de délimiter autrement la mer territoriale des deux Etats.

Le droit de passage inoffensif

Article 19

Signification de l'expression "passage inoffensif"

1. Le passage est inoffensif aussi longtemps qu'il ne porte pas atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'Etat côtier. Il doit s'effectuer en conformité avec les dispositions de la Convention et les autres règles du droit international.
2. Le passage d'un navire étranger est considéré comme portant atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'Etat côtier si, dans la mer territoriale, ce navire se livre à l'une quelconque des activités suivantes :
 - a) menace ou emploi de la force contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de l'Etat côtier ou de toute autre manière contraire aux principes du droit international énoncés dans la Charte des Nations Unies;
 - b) exercice ou manœuvre avec armes de tout type;
 - c) collecte de renseignements au détriment de la défense ou de la sécurité de l'Etat côtier;
 - d) propagande visant à nuire à la défense ou à la sécurité de l'Etat côtier;
 - e) lancement, appontage ou embarquement d'aéronefs;
 - f) lancement, appontage ou embarquement d'engins militaires;
 - g) embarquement ou débarquement de marchandises, de fonds ou de personnes en contravention aux lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires ou d'immigration de l'Etat côtier;
 - h) pollution délibérée et grave, en violation de la Convention;
 - i) pêche;
 - j) recherches ou levés;
 - k) perturbation du fonctionnement de tout système de communication ou de tout autre équipement ou installation de l'Etat côtier;
 - l) toute autre activité sans rapport direct avec le passage.

Le plateau continental

Article 76 : Définition du plateau continental. — 1. Le plateau continental d'un Etat côtier comprend les fonds marins et leur sous-sol au-delà de sa mer territoriale, sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de cet Etat jusqu'au rebord externe de la marge continentale, ou jusqu'à 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, lorsque le rebord externe de la marge continentale se trouve à une distance inférieure.

2. Le plateau continental ne s'étend pas au-delà des limites prévues aux paragraphes 4 à 6.

3. La marge continentale est le prolongement immergé de la masse terrestre de l'Etat côtier ; elle est constituée par les fonds marins correspondant au plateau, au talus et au glacis ainsi que leur sous-sol. Elle ne comprend ni les grands fonds des océans, avec leurs dorsales océaniques, ni leur sous-sol.

4. a) Aux fins de la Convention, l'Etat côtier définit le rebord externe de la marge continentale, lorsque celle-ci s'étend au-delà des 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, par :

i. une ligne tracée conformément au paragraphe 7 par référence aux points fixes extrêmes où l'épaisseur des roches sédimentaires est égale au centième au moins de la distance entre le point considéré et le pied du talus continental, ou

ii. une ligne tracée conformément au paragraphe 7 par référence à des points fixes situés à 60 milles marins au plus du pied du talus continental ;

b) sauf preuve du contraire, le pied du talus continental coïncide avec la rupture de pente la plus marquée à la base du talus.

5. Les points fixes qui définissent la ligne marquant, sur les fonds marins, la limite extérieure du plateau continental, tracée conformément au paragraphe 4, lettre a), i. et ii., sont situés soit à une distance n'excédant

pas 350 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, soit à une distance n'excédant pas 100 milles marins de l'isobathe de 2 500 mètres, qui est la ligne reliant les points de 2 500 mètres de profondeur.

6. Nonobstant le paragraphe 5, sur une dorsale sous-marine, la limite extérieure du plateau continental ne dépasse pas une ligne tracée à 350 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale. Le présent paragraphe ne s'applique pas aux hauts-fonds qui constituent des éléments naturels de la marge continentale, tels que les plateaux, seuils, crêtes, bancs ou éperons qu'elle comporte.

7. L'Etat côtier fixe la limite extérieure de son plateau continental, quand ce plateau s'étend au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, en reliant par des droites d'une longueur n'excédant pas 60 milles marins des points fixes définis par des coordonnées en longitude et en latitude.

8. L'Etat côtier communique des informations sur les limites de son plateau continental, lorsque celui-ci s'étend au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, à la Commission des limites du plateau continental constituée en vertu de l'annexe II sur la base d'une représentation géographique équitable. La Commission adresse aux Etats côtiers des recommandations sur les questions concernant la fixation des limites extérieures de leur plateau continental. Les limites fixées par un Etat côtier sur la base de ces recommandations sont définitives et de caractère obligatoire.

9. L'Etat côtier remet au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies les cartes et renseignements pertinents, y compris les données géodésiques, qui indiquent de façon permanente la limite extérieure de son plateau continental. Le Secrétaire général donne à ces documents la publicité voulue.

10. Le présent article ne préjuge pas de la question de la délimitation du plateau continental entre des Etats dont les côtes sont adjacentes ou se font face.

AFFAIRE DU PLATEAU CONTINENTAL DE LA MER EGÉE (Cour internationale de justice-19/12/1978-Grèce c. Turquie)

La Cour a été saisie d'une requête de la Grèce concernant le différend qui l'oppose à la Turquie sur la délimitation du plateau continental dans la mer Egée. La Turquie ne s'est pas présentée devant la Cour, mais a décliné la compétence de celle-ci en se fondant sur la réserve formulée par la Grèce dans son adhésion à l'Acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux de 1928 excluant « les différends ayant trait au statut territorial de la Grèce ». La Cour s'est déclarée incompétente pour les motifs suivants.

Cette question est celle de savoir si le présent différend a « trait au statut territorial de la Grèce » et non de savoir si les droits contestés doivent être du point de vue juridique considérés comme des droits « territoriaux » ; or un différend concernant le titre sur des zones de plateau continental et la délimitation de ces zones tend par sa nature même à avoir trait au statut territorial. Il en est ainsi parce que, du point de vue juridique, les droits d'un Etat riverain sur le plateau continental relèvent de la souveraineté de l'Etat sur le territoire qui jouxte ce plateau continental et, en même temps, découlent directement de celle-ci. Il n'est pour s'en convaincre que de rappeler combien la Cour a insisté dans les affaires du

*Plateau continental de la mer du Nord sur le « prolongement naturel » de la terre comme critère de détermination de l'étendue du droit d'un Etat riverain sur un plateau continental par rapport à celui d'autres Etats adjacents sur ce même plateau (CJ Recueil 1969, p. 31 et suiv.) ; la Cour constate que ce critère a été invoqué par la Grèce comme par la Turquie au cours de leurs négociations sur le fond du différend actuel. Ainsi que la Cour l'a expliqué dans les affaires susvisées, le plateau continental est un concept juridique à propos duquel « on applique le principe que la terre domine la mer » (CJ Recueil 1969, p. 51, par. 96) ; ce n'est qu'en raison de la souveraineté de l'Etat riverain sur la terre que des droits d'exploration et d'exploitation sur le plateau continental peuvent s'attacher à celui-ci *ipso jure* en vertu du droit international. Bref les droits sur le plateau continental sont, du point de vue juridique, à la fois une émanation de la souveraineté territoriale de l'Etat riverain et un accessoire automatique de celle-ci. Il s'ensuit que le régime territorial — le statut territorial — d'un Etat riverain comprend *ipso jure* les droits d'exploration et d'exploitation du plateau continental qu'il tient du droit international. Il semblerait donc qu'on soit fondé à dire d'un différend relatif à ces droits qu'il a trait au statut territorial de l'Etat riverain.*

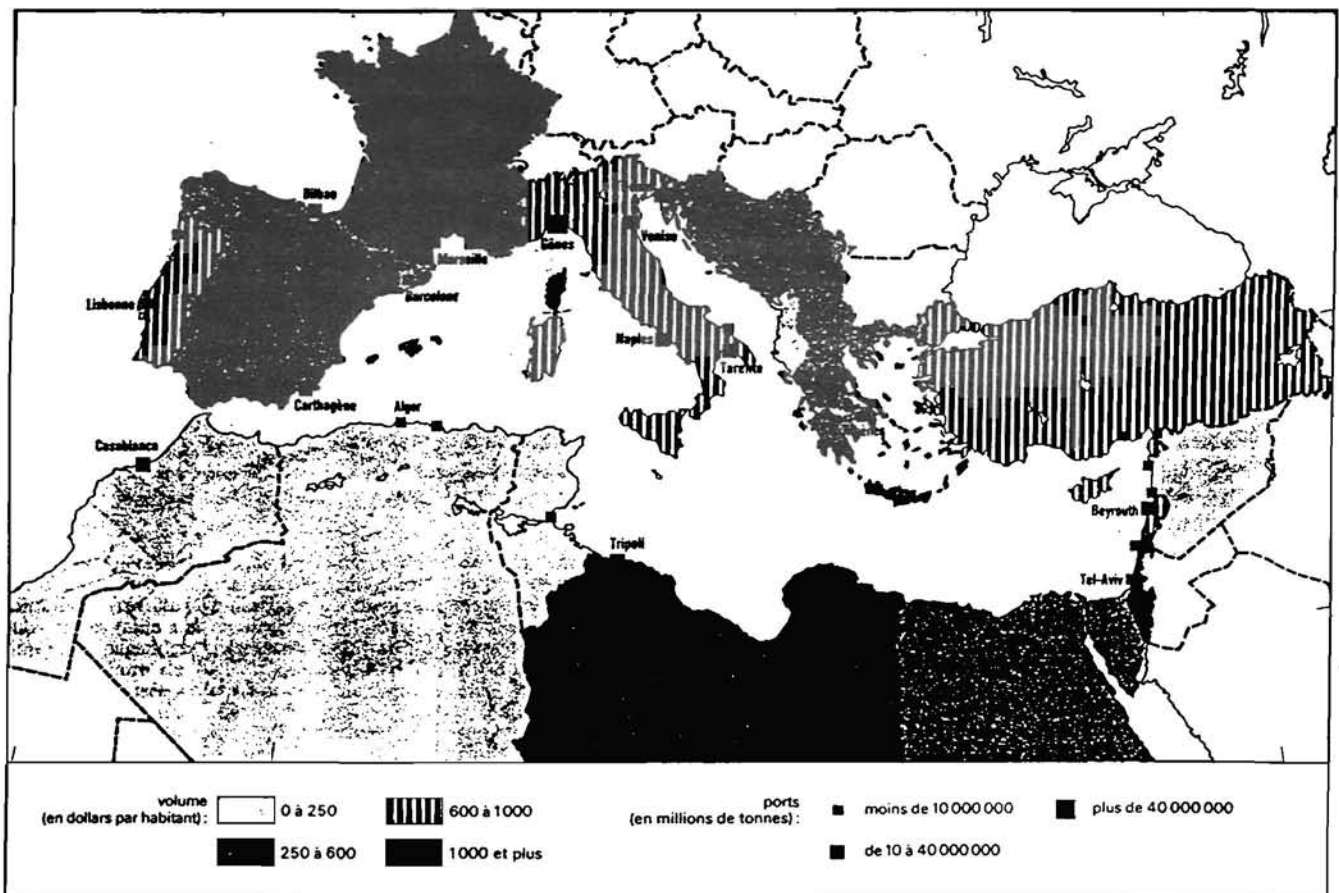
ANNEXE 11 : FLUX MARITIMES EN MEDITERRANEE

TRAFIC MARITIME DANS LES DETROITS

GIBRALTAR	1984 : 70 000 navires (800 millions de tonnes)
-----	dont 4000 navires de guerre
CANAL DE SUEZ	Navires de guerre : 1979: 137
-----	1981: 72
	Navires de commerce: 1984: 21 000
	(371 millions de tonnes)
DETROITS TURCS	Navires de guerre : 1982: 256 (dont 235 soviétiques)
-----	Navires de commerce: 1982: 21 055
	(127 millions de tonnes)

Source: Problèmes politiques et sociaux n°582

VOLUME DES ECHANGES



Source: Encyclopaedia Universalis

PERSONNALITES RENCONTREES

ADMINISTRATION FRANCAISE

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

- Centre d'analyses et de prévisions:

- M. de GARDON

- Direction de l'Europe:

- M. BASTELICA - Section Grèce-Turquie
- M DEBOUZY - Service Stratégie et Désarmement
- M. FAURE - Section Pays Socialistes
- Mme GIAMI - Relations économiques Albanie - Bulgarie - Tchécoslovaquie - Yougoslavie.

MINISTERE DE LA DEFENSE NATIONALE

-Cabinet:

- M. COQUEBERT

-Etat-major des armées:

- Amiral BREM, Chef de la division Transmissions
- Colonel COIGNARD - Division Emplois, Chef de la section "Théâtre Européen et approches".
- Capitaine de Vaisseau MALLARD

-Marine:

- Amiral GAGLIARDI, Commandant en chef de la Méditerranée, Préfet maritime de la IIIème région(1986)
- Amiral LOUTEAU, Chef d'Etat-Major de la Marine
- Capitaine de Vaisseau BIED-CHARRETON - Etat-Major de la Marine
- Capitaine de vaisseau MOULIN - Centre Opérationnel de la Méditerranée, Toulon
- Capitaine de Frégate MAZARS - Ecole Supérieure de Guerre Navale
- Capitaine de Vaisseau NASSE - Ecole Supérieure de Guerre Navale

-Centre d'Etudes du Renseignement militaire:

- Colonel QUINTARD
- Colonel SUSINI
- Capitaine BORNET

-Délégation aux Etudes Générales(Sous-direction Stratégie):

- Colonel COSME
- Capitaine de vaisseau MONAQUE
- M. CONESA

SECRETARIAT GENERAL DE LA DEFENSE NATIONALE

- Contre-Amiral BONNOT, Sous-Directeur des Etudes et Synthèses
- Capitaine de Frégate SAINT-AUBERT
- Lieutenant-Colonel SCRIBAN

ORGANISATIONS INTERNATIONALES

COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

-Commission des Communautés européennes

- M. CHEYSSON, Commissaire européen aux Affaires Méditerranéennes
- M. MITSOS, Chef de cabinet du Commissaire VARFIS.

-Direction Générale des Relations Extérieures:

- M. IMBERT, Chargé des relations avec la YOUGOSLAVIE.
- M. RENIER, Chargé des relations avec le MAGHREB, le MACHREK, ISRAEL.
- M. SANDROWITZ, Chargé des relations avec la TURQUIE.
- M. SCHWED, Chargé des relations avec CHYPRE et MALTE.

-Direction Générale 22: coordination des fonds structurels(Programmes intégrés méditerranéens):

- M.GAUDENZI

ALLIANCE ATLANTIQUE

-Commandement Suprême Allié en Europe(SACEUR)

- M. GELBER, Ministre plénipotentiaire, conseiller politique du Général GALVIN, Commandant suprême des forces alliées en Europe

***Conseillers techniques auprès du Général Galvin:

- Colonel KEE
- Colonel LICKY
- Colonel STOCKS
- Colonel WILLIAMS

-Forces alliées pour la zone Sud(AFSOUTH)

- Amiral BUSEY, Commandant en chef des forces alliées dans la zone Sud(CINCSOUTH), commandant en chef des forces navales américaines en Europe(CINCUSNAVEUR)

***Etat-major international des forces alliées du Sud:

- Amiral BALDI, Commandant en chef-adjoint
- Général BASER (Turquie)
- Colonel ALEXANDER (G.B.)
- Général COSTA (Portugal)
- Colonel MILNER (E.U.)
- Colonel SMITH (G.B.)
- Colonel WORTON
- Colonel RAY
- M. KRUSE (E.U.), Conseiller politique du CINCSOUTH
- Capitaine VERCESSI (E.U.), Chef de la division Relations Publiques des forces alliées du Sud

-Représentation française auprès de l'Alliance(REPAN)

***Représentation auprès du Conseil:

- M. DEBROUCHARD, Conseiller du représentant permanent de la France auprès du Conseil de l'Alliance Atlantique

***Mission militaire française auprès du Commandant en chef des forces alliées en Europe:

- Général de NORAY, Chef de la Mission
- ***Mission Militaire française auprès des forces alliées pour la zone Sud:
- Amiral PERISSE, Chef de la Mission
- Colonel FABLET

UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE

- M. BURGELIN
- Mme BORZI
- M. CAMERON

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

- M. TOMOPOULOS, Chargé des études économiques sur la Grèce et la Yougoslavie

AMBASSADES ET ADMINISTRATIONS ETRANGERES

- M. AKKIL - Ambassade de TURQUIE
- Capitaine BOOTH - Ambassade de GRANDE-BRETAGNE - Attaché militaire
- Capitaine DI VASCHELLO DE MICHELIS DI SLONGHELLO - Ambassade d'ITALIE - Attaché naval
- Mme LEWIS - Foreign Office LONDRES - Bureau de l'Europe de l'Est
- M. SEMINI - Ambassade d'ALBANIE - Premier Conseiller
- M. SOSIC - Ambassade de YOUGOSLAVIE - Ministre-Conseiller
- M. TCHOULGUINE - Ambassade d'URSS - Premier Secrétaire
- M. TSIRILIDIS - Ambassade de GRECE - Attaché militaire.

EXPERTS

- M. JOBERT, Ancien Ministre
- M. ADLER, Maître de conférences à l'Ecole Nationale d'Administration
- M. CHALIAND, écrivain, journaliste
- Mme COLUCHA - Institut français des relations internationales
- Mme DA COSTA, Journaliste à Radio France Internationale.
- M. HEISBOURG - Directeur de l'institut international des études stratégiques - Londres.
- M. KOPIETZ, Conseiller principal à l'International Institute of Strategic Studies, Londres.
- M. LACOSTE, Directeur de la revue "HERODOTE"
- M. TORELLI, Professeur à l'Université de Nice.

SIGLES

AFSOUTH: Forces alliées pour la zone Sud de l'Europe (OTAN)
ASALA: Armée secrète arménienne pour la libération de l'Arménie
BEI: Banque européenne d'investissements
BIRD: Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CAEM: Conseil d'assistance économique mutuelle (COMECON)
CEE: Communauté économique européenne
CIJ: Cour internationale de justice
CINCSOUTH: Commandement en chef des forces alliées du sud-Europe
CSCE: Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe
C3I: Système de communication pour le commandement, le contrôle et le renseignement ("intelligence")
FIR: Flight information regions
FMI: Fonds monétaire international
FNI: Forces nucléaires intermédiaires
IDS: Initiative de défense stratégique
NAVOCFORMED: Naval on-call forces mediterranean (forces navales de l'OTAN en Méditerranée disponible sur appel)
OACI: Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE: Organisation pour la coopération et le développement économique
OCI: Organisation de la conférence islamique
ONU: Organisation des Nations-Unies
OTAN: Organisation du traité de l'Atlantique-Nord
PASOK: Mouvement socialiste panhellénique
PIM: Programmes intégrés méditerranéens
PKK: Parti des travailleurs du Kurdistan
RTCN: République turque de Chypre du nord
SNA: Sous-marin nucléaire d'attaque
UEO: Union de l'Europe occidentale

CHAPITRE 15

LES ZONES EXEMPTES D'ARMES NUCLÉAIRES ET LES ZONES DE PAIX

sous la direction de Pierre VIAUD
*Chef-adjoint de Mission Interministérielle
au Secrétariat général de la Défense nationale*

Par MM. FIGUEROA Bruno
LAIGLE Pierre
MARQUET Jean-Yves
NTOUTOUME NDONG Emmanuel
Mlle RUCIRETA Maria-Annunziata
Mme SALIOU-GLOUX Monique
Mlle SIN Dara
MM. TEISSEIRE Laurent
TESTU Bernard
THEVENON Eric
TRUPIN Laurent
URGIN Axel

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.

- Monsieur Jacques BATISTELA, directeur du département développement défense et espace de Matra.
- S.E. Monsieur l'Ambassadeur Vincente BERASATEGUI, secrétaire général adjoint des Nations Unies, secrétaire général adjoint de la Conférence du désarmement.
- Contre-amiral BONNOT, sous-directeur de l'évaluation et de la synthèse stratégique au Secrétariat général de la défense nationale.
- Monsieur Jean DESAZARD de MONTGAILLARD, sous-directeur du désarmement au ministère des Affaires étrangères.
- Monsieur le professeur René-Jean DUPUY du Collège de France.
- Colonel GANJA, attaché militaire, représentation permanente de l'U.R.S.S. auprès de la Conférence du désarmement à Genève.
- Monsieur le ministre conseiller IARKOV, représentation permanente de l'U.R.S.S. auprès de la Conférence du désarmement à Genève.
- Madame Chantal de JONGE-OUDRAT, chargé de recherches à l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement.
- Vice-Amiral LANXADE, chef du cabinet militaire du ministre de la Défense.
- Amiral LOUZEAU, chef d'état major de la marine.
- Monsieur Claude MAYNOT, second délégué de la France auprès de la Commission du Pacifique Sud.
- S.E. Monsieur l'Ambassadeur Pierre MOREL, représentant permanent de la France auprès de la Conférence du désarmement à Genève.
- Monsieur PECCI, ministre conseiller, représentation permanente du Brésil auprès de la Conférence du désarmement à Genève.
- S.E. Monsieur l'Ambassadeur POCOCK, ambassadeur d'Australie en France.
- Monsieur le professeur Maurice TORRELLI, directeur de l'institut du droit de la paix et du développement de l'université de Nice.

Bruno FIGUEROA, élève du cycle étranger, a participé en tant que membre de la délégation officielle du Mexique aux "Rencontres internationales pour des zones sans armes nucléaires" qui se sont tenues en République démocratique allemande du 20 au 22 juin 1988.

TABLE DES MATIERES

Introduction.....	Page 1
I. LES INSTRUMENTS JURIDIQUES : LA DIFFICILE CONCILIATION ENTRE LE DESARMEMENT REGIONAL ET LE DROIT DE LA MER.....	Page 2
1.1. Traités et projets : des constructions de portée inégale pour toutes les régions du monde.	Page 2
1.1.1. L'impasse des tentatives de définition générale.....	Page 2
1.1.2. Les traités : des avancées inégales vers le désarmement partiel.	Page 5
1.1.3. Résolutions et projets : la genèse difficile de nouvelles zones.	Page 9
1.2. Des potentialités de conflit avec le droit de la mer.....	Page 12
1.2.1. Montego Bay : la préservation de la liberté de navigation.....	Page 12
1.2.2. Z.E.A.N. et Z.P. : une logique de restriction accrue de la liberté de navigation.....	Page 13
1.2.3. La remise en cause de la liberté de circulation en haute mer.	Page 15
II. LES STRATEGIES DES ETATS : L'ENJEU DU CONTROLE DES MERS.	Page 19
2.1. D'une solidarité régionale à l'affirmation de nouvelles puissances.	Page 19
2.1.1. La volonté d'une solidarité inter-régionale.....	Page 19
2.1.2. Les Z.E.A.N. : l'échec d'un instrument destiné à prévenir la prolifération nucléaire.....	Page 20
2.1.3. Les Z.P. : la mer, nouveau vecteur des tentatives d'hégémonies régionales.	Page 22
2.2. Les enjeux opérationnels conditionnent les stratégies diplomatiques des grandes puissances.	Page 23
2.2.1. Un atout stratégique pour l'Union soviétique.....	Page 23

2.2.2. L'Union soviétique favorise la multiplication des zones.	Page 28
2.2.3. La réaction des autres puissances nucléaires.	Page 31
III. LA FRANCE : LA NECESSITE D'UNE APPROCHE SPECIFIQUE.....	Page 33
3.1. Position de principe et prise en compte des contraintes.	Page 33
3.1.1 La position de principe de la France est bien établie.	Page 33
3.1.2. Les contraintes qui pèsent sur l'élaboration de la politique de la France.....	Page 34
3.2. L'adaptation aux réalités régionales.	Page 36
3.2.1. L'océan Indien : la contrainte de la solidarité occidentale.	Page 37
3.2.2. L'Atlantique Sud et Tlatelolco : l'éventualité d'une approbation française	Page 41
3.2.3. Le Pacifique Sud : la gestion d'un antagonisme.....	Page 46
Conclusion.....	Page 50

La création de Zones Exemptes d'Armes Nucléaires (Z.E.A.N.) et de Zones de Paix (Z.P.) s'inscrit dans la démarche de maîtrise des armements qui, succédant à l'impasse des plans de désarmement général de l'après-guerre, a favorisé la mise en oeuvre de mesures partielles. A l'origine, l'initiative de constituer de telles zones, toutes situées en Europe, répondait aux intérêts des pays de l'Est, désireux de contrecarrer par des moyens diplomatiques la supériorité nucléaire américaine.

Les Z.E.A.N. résultent d'un accord entre Etats d'une région en vue d'interdire l'introduction d'armes nucléaires de leur fait ou du fait de puissances extérieures. Les Z.P. recouvrent un concept plus large, défini par un climat de relations pacifiques entre pays d'une région, à l'abri des menaces militaires extérieures.

Ces notions se sont traduites dans plusieurs traités internationaux ou ont fait l'objet de résolutions dans les enceintes internationales. Elles tiennent une place particulière dans la panoplie des mesures de désarmement en privilégiant une approche régionale. Leur originalité tient à leurs promoteurs actuels, les pays du Sud, qui jouent grâce à ces instruments un rôle inhabituellement actif dans les négociations sur le désarmement. Leur spécificité découle aussi de l'étendue des zones géographiques envisagées : les traités comme les propositions concernent ou pourraient concerner, dans une interprétation extensive souhaitée par certains Etats, de vastes étendues maritimes.

Or, le rôle décisif des forces navales stratégiques en cas de conflit généralisé, l'importance des marines de guerre dans la gestion des crises régionales, la nécessité pour certains Etats de disposer de bases ou de procéder à des essais nucléaires hors de leur territoire, doivent conduire à mesurer les conséquences de l'existence et de l'extension des Z.E.A.N. et des Z.P.

*

Les implications de telles zones sur la liberté d'action des forces navales peuvent s'apprécier sur le fondement juridique des traités et projets en vigueur, en relation avec le nouveau droit de la mer (I). Elles se mesurent surtout à l'aune d'un réseau complexe de stratégies régionales et nationales, qui recouvre à la fois les grandes lignes de l'affrontement Est-Ouest, la volonté des pays du Sud de réduire l'espace géostratégique de confrontation des puissances nucléaires et les rivalités intra-régionales des pays du tiers monde (II). Les particularités de la France, puissance nucléaire autonome, Etat occidental et pays riverain de plusieurs zones, sont les déterminants de l'approche française de ces instruments (III).

*

*

*

I. LES INSTRUMENTS JURIDIQUES : LA DIFFICILE CONCILIATION ENTRE DESARMEMENT REGIONAL ET DROIT DE LA MER.

En 1988, cinq traités en vigueur, auxquels s'ajoute une dizaine de résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies invitant à instituer une Z.E.A.N. ou une Z.P. dans une région du monde, illustrent l'utilisation de ces concepts et leur persistante vitalité.

Ces instruments juridiques, dont le contenu et la portée sont très divers, ne sont pas exempts d'ambiguïtés. L'une de celles-ci réside dans la relation avec les dispositions et l'esprit de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982. Des différentes interprétations peut en effet dépendre l'effectivité de la notion de Z.E.A.N. et de Z.P. dans les espaces maritimes.

1.1. Traités et projets : des constructions de portée inégale pour toutes les régions du monde.

La définition des Z.E.A.N. et des Z.P. n'est pas solidement établie par le droit international public. Le concept donne lieu à des constructions et à des interprétations différentes selon la région du monde concernée ou selon les puissances impliquées.

Une tentative de définition générale par la communauté internationale s'est soldée par un échec. En revanche, des projets régionaux ont pu se concrétiser au travers de traités et de conventions actuellement en vigueur. D'autres initiatives se traduisent aujourd'hui par des résolutions de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (O.N.U.).

1.1.1. L'impasse des tentatives de définition générale.

Deux écueils menacent les tentatives de définition générale d'un instrument diplomatique : trop précises, elles sont récusées par certains Etats; trop floues, elles sont inutiles. La question des zones exemptes d'armes nucléaires vérifie cette difficulté.

a) La volonté d'aboutir à une définition générale a illustré une conception "autoritaire" de la diplomatie multilatérale.

L'idée de créer des Z.E.A.N. et des Z.P. est apparue historiquement dans un contexte de désarmement régional. Il était implicitement admis que les conventions qui leur donnaient naissance respectaient les particularités de chaque zone et n'avaient pas vocation à fournir des modèles pour les autres régions du globe.

C'est dans un deuxième temps que s'est affirmée la volonté de faire émerger des concepts de portée générale, sous la pression conjuguée de deux éléments. Le premier est constitué par l'évolution des relations internationales au début des années soixante-dix. Les pays du tiers monde, qui disposent d'une majorité automatique à l'Assemblée générale des Nations Unies, entendent faire prévaloir leur conception de la sécurité collective. C'est ainsi que pour le Mexique, *"il convient d'élargir graduellement les zones*

du monde dans lesquelles les armes nucléaires seraient interdites" (1). L'autre facteur d'infléchissement est constitué par l'existence de traités de dénucléarisation dont certains Etats considèrent qu'ils ont vocation à servir de modèle ; c'est le cas du traité de Tlatelolco de 1967 portant dénucléarisation de l'Amérique latine.

Dès lors, se dessine, chez certains pays du tiers monde, une conception diplomatique et juridique relativement cohérente. Afin d'entraîner un mouvement irréversible en faveur des Z.E.A.N., il convient de donner de l'instrument une définition générale acceptée par la majorité de l'Assemblée générale des Nations Unies. Outre ce rôle d'élaboration des concepts, l'Assemblée générale, promue "*porte-parole de la conscience de l'humanité*" (1), se voit confier pleine compétence pour reconnaître l'existence des zones dénucléarisées.

Du point de vue diplomatique, cette conception relève d'une logique de pression exercée par la communauté des Etats contre les puissances nucléaires qui n'accepteraient pas l'existence d'une zone dénucléarisée. Du point de vue juridique, il s'agit d'une approche parlementariste des enceintes multilatérales, où la minorité des Etats serait censée s'incliner devant la majorité, tandis que les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies acquerraient pleine force juridique, contrairement aux règles ordinairement admises en droit international.

Une telle méthode de création et de définition des Z.E.A.N. était vouée à l'échec, faute d'une juste appréciation des rapports de force à l'échelle internationale.

b) Les Z.E.A.N. : de l'échec d'une définition générale trop contraignante au succès sans portée d'une définition très vague.

Le 9 décembre 1974, l'Assemblée générale des Nations Unies décide d'entreprendre une "*étude complète de la question des Z.E.A.N. sous tous ses aspects*"(2). Un groupe d'experts gouvernementaux, composé des représentants de 21 Etats dont trois des cinq puissances nucléaires (Etats-Unis, U.R.S.S., Royaume-Uni), est réuni à cet effet. Les résultats des travaux montrent la persistance de désaccords importants. La définition des armes nucléaires à interdire ne fait pas l'unanimité, certains pays souhaitant distinguer les dispositifs nucléaires explosifs utilisés à des fins militaires et à des fins pacifiques. Il en va de même des actions à prohiber : si l'accord se fait sur l'interdiction de produire, acquérir ou stocker des armes nucléaires, la question du transit de ces armes, notamment dans les eaux territoriales, reste en suspens.

L'obligation faite aux Etats nucléaires de fournir des "assurances" aux pays de la zone de ne pas utiliser l'arme nucléaire contre eux ne réalise pas un consensus. L'étendue géographique des zones fait débat dans la mesure où les Etats réclament leur extension à des "zones de sécurité additionnelles" mal définies, excédant la mer territoriale. Enfin, la méthode de création des zones prête à controverses : convention internationale qui n'engage que les Etats signataires ou décision de l'Assemblée générale opposable à tous.

(1) Déclaration devant l'Assemblée générale en 1974, citée par Jean-François GUILHAUDIS "Les zones exemptes d'armes nucléaires" *Arès*, 1977, pages 107-151.

(2) ONU/AG/34/70, Etude complète de la question des Z.E.A.N. sous tous ses aspects, 10 décembre 1976.

Malgré l'étendue des divergences, sous l'impulsion du Mexique, l'Assemblée générale vote la résolution 3472-B (XXX) du 11 décembre 1975. Celle-ci, véritable coup de force diplomatique, comprend trois parties essentielles, contenues dans trois articles distincts :

- une définition de la Z.E.A.N. par un organe de création : *"Toute zone reconnue comme telle par l'Assemblée générale des Nations Unies, que tel ou tel groupe d'Etats, agissant dans le libre exercice de leur souveraineté a établie en vertu d'un traité ou d'une convention"*. L'Assemblée générale reçoit donc un pouvoir d'appréciation quasi discrétionnaire. Cet aspect est renforcé par le contenu très vague de la définition qui suit : une Z.E.A.N. est définie par un *"statut d'absence totale d'armes nucléaires"*. Les principales controverses surgies dans "l'étude complète" ne sont pas tranchées. Le seul élément tangible est *"l'établissement d'un système international de vérification et de contrôle"* dont les modalités pratiques ne sont pas précisées;

- les obligations des puissances nucléaires de s'engager *"par un instrument international solennel ayant pleine force juridique obligatoire"* à respecter le statut de la zone et à fournir des assurances aux pays qui la composent;

- l'affirmation que la résolution ne porte pas atteinte à des résolutions particulières que l'Assemblée générale a prises ou pourrait prendre.

La résolution a recueilli 82 voix, dont celle de la Chine. Parmi les 10 voix contre, on trouve les trois puissances nucléaires occidentales; au nombre des 36 abstentions, on compte tout le bloc socialiste auquel se sont ajoutées l'Inde, l'Egypte et l'Indonésie. Au sein même des pays favorables, diverses réserves se sont exprimées. Le résultat traduit, par lui-même, l'échec de la démarche qui avait été adoptée et la volonté des puissances nucléaires de faire prévaloir leur souveraineté ainsi que leurs intérêts.

Beaucoup plus vague et plus pragmatique est la définition donnée par la déclaration finale de la première session spéciale sur le désarmement tenue par l'Assemblée générale en 1978. Les paragraphes 60 à 63, consacrés aux Z.E.A.N., les considèrent comme une *"perspective qui devrait être encouragée"*. Leur base doit être constituée par des *"arrangements librement consentis entre Etats"*(1). Compte doit être tenu des particularités de la zone. Les Etats de la zone doivent respecter le statut d'absence d'armes nucléaires, les puissances nucléaires doivent négocier avec eux sur cette question et s'engager à ne pas les agresser au moyen d'armes nucléaires.

Ce contenu, adopté par consensus, est en net recul par rapport à la résolution de 1975. Il correspond mieux à la réalité diplomatique mais sa portée est, à l'évidence, très limitée.

c) Les zones de paix : une définition générale très large.

La seule tentative pour cerner le concept de Z.P. figure au paragraphe 64 de la déclaration finale de la session spéciale de l'Assemblée générale sur le désarmement de 1978 (2).

(1) Document final de la première session spéciale de l'Assemblée générale sur le désarmement (23 mai-1er juillet 1978).

(2) Idem.

Son contenu, qui recherche le consensus, est volontairement elliptique. Seules sont précisées les conditions de création de telles zones et les garanties dont elles doivent s'entourer. La déclaration évoque *"la création dans des conditions appropriées, clairement définies, librement arrêtées par les Etats de la zone, compte tenu de ses particularités et des principes de la Charte des Nations Unies, en conformité avec le droit international public"*.

Souveraineté des Etats, adaptation aux particularités régionales et respect du droit international : autant d'éléments destinés à "rassurer" les Etats les plus réticents, mais qui ne tranchent aucune des questions de fond sur la nature des activités autorisées ou prohibées dans une telle zone.

En définitive, l'espoir d'obtenir le consentement de tous les Etats à une définition générale précise des Z.E.A.N. et des Z.P. semble abandonné. Une nouvelle étude sur ce point décidée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1982 et confiée à des experts gouvernementaux n'a pu voir le jour, faute d'accord au sein du groupe d'experts. Tous les Etats paraissent aujourd'hui ralliés à une approche pragmatique, fondée sur la diversité des réalités régionales.

1.1.2. Les traités : des avancées inégales vers le désarmement partiel.

Plusieurs accords multilatéraux ont été passés, qui établissent, avec la force obligatoire propre aux traités internationaux, des mesures de désarmement nucléaire dans de vastes zones terrestres et maritimes. Ne sont abordés ici ni le traité sur l'espace extra-atmosphérique du 27 janvier 1967, ni le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires du 1er juillet 1968 (T.N.P.) qui ne concernent pas la démilitarisation d'espaces maritimes particuliers.

Un premier groupe de traités porte sur des espaces inhabités, sur lesquels aucun Etat n'exerce de souveraineté nationale. Ils sont "à vocation universelle" dans le sens où ils sont ouverts à l'accession de tout Etat qui le souhaite. Un deuxième groupe de traités s'applique à des territoires étatiques. Ils ont alors une "vocation régionale", car seuls les Etats qui exercent leur souveraineté dans la région concernée sont appelés à y adhérer. Pour apprécier leur force réelle, il convient d'évaluer l'efficacité des mécanismes de contrôle qu'ils prévoient.

a) Les traités à vocation universelle.

Le traité sur l'Antarctique, signé à Washington le 1er décembre 1959 et entré en vigueur le 23 juin 1961, peut être considéré comme le premier accord international sur l'interdiction des essais nucléaires, ainsi que le précurseur de tout accord visant à établir des Z.E.A.N.

Le traité de Washington est sans doute le plus complet en ce qui concerne la portée des obligations. L'affectation du continent antarctique à des fins pacifiques est énoncée dès le préambule. Toute mesure de caractère militaire est interdite, et en particulier *"l'établissement de bases et la construction de fortifications militaires, les manoeuvres ainsi que les essais d'armes de toutes sortes"*. Les interdictions concernant les activités nucléaires portent sur l'installation d'armes nucléaires, les essais nucléaires même à des fins pacifiques et l'élimination de déchets radioactifs.

Les stipulations du traité s'appliquent à la région située au sud du 60ème degré de latitude sud, y compris toutes les plate-formes glaciaires, mais à l'exclusion de la haute mer. Le régime institué présente la particularité d'opérer le gel des revendications territoriales sur le continent. Le traité s'applique à une bande côtière de mer, assimilable à la mer territoriale mais sur laquelle aucun droit de souveraineté ne s'exerce.

Le traité de Washington représente un succès considérable. La non militarisation et la non nucléarisation qu'il impose concernent un continent tout entier. Les Etats-Unis et l'U.R.S.S. ont été les promoteurs du traité. Celui-ci est ouvert à l'adhésion de tout Etat et il est aujourd'hui en vigueur pour 38 d'entre eux, dont les sept pays revendiquant des territoires dans la zone. Le traité ne contient aucune limite de durée, mais peut faire l'objet d'une révision après trente ans à compter de son entrée en vigueur, à savoir en 1991.

Le traité d'interdiction partielle des essais signé à Moscou le 5 août 1963 a pour objet d'interdire toute explosion expérimentale d'arme nucléaire, ou toute autre explosion nucléaire dans l'atmosphère, au delà des limites de l'atmosphère et sous l'eau. En ce qui concerne les explosions sur les fonds marins, l'interdiction s'applique également à la mer territoriale et aux eaux intérieures. En revanche, les explosions souterraines terrestres et celles qui sont effectuées dans "*tout autre milieu*" demeurent autorisées à condition qu'elles ne provoquent pas de retombées hors du territoire de l'Etat expérimentateur. Selon la conception majoritaire, le sous-sol rocheux des océans doit être considéré comme l'un de ces "autres milieux".

Cet accord est en vigueur pour 116 Etats dont les Etats-Unis, l'U.R.S.S. et le Royaume-Uni. La France et la République Populaire de Chine ont refusé d'y adhérer.

Le traité sur la dénucléarisation des fonds marins du 11 février 1971 interdit d'installer ou de placer au fond des mers et dans leur sous-sol des armes nucléaires ou d'autres types d'armes de destruction massive, des installations de lancement ou d'autres constructions expressément conçues pour le stockage, les essais ou l'utilisation de telles armes.

L'objectif essentiel du traité est d'interdire la nucléarisation du fond des mers. Toutefois, par la référence aux "*autres armes de destruction massive*" (armes bactériologiques et biologiques), il vise aussi partiellement une démilitarisation des espaces marins.

Seuls les engins nucléaires fixes tombent sous le coup de l'interdiction. Selon les déclarations interprétatives des autorités américaines, non contredites par les Soviétiques, aucune disposition ne frappe les rampes de lancement mobiles, ni les véhicules rampants, ni les unités sous-marines, qu'elles soient ou non porteuses d'armes nucléaires ou d'autres armes de destruction massive, même si elles sont ancrées ou posées sur le fond.

Les explosions nucléaires à but pacifique n'étant pas mentionnées par le traité, elles devraient être également admises.

Le traité s'applique aux fonds et au sous-sol des mers se trouvant au delà d'une limite extérieure de 12 milles mesurée à partir de la ligne de base, selon la méthode utilisée pour la délimitation de la mer territoriale mais sans que le traité puisse être

invoqué pour soutenir ou contester les diverses prétentions des Etats concernant la largeur de leur mer territoriale.

Le traité a été avant tout le résultat d'un compromis soviéto-américain et ce caractère de négociation "bilatérale" explique en partie le refus d'adhésion de la part de la France et de la Chine. En 1987, le traité était en vigueur pour 78 Etats.

Eu égard aux catégories d'armes interdites et à l'ensemble des obligations imposées, on peut conclure que le traité sur les fonds marins n'a pour l'instant qu'une portée pratique très limitée.

b) Les traités à vocation régionale.

Le Traité de Tlatelolco visant à l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine a été signé le 4 février 1967.

Cet accord est le premier à instituer un régime de dénucléarisation dans une région habitée du monde et dans des conditions qui assurent l'absence totale d'armes nucléaires : la possession, l'emploi, la production ou l'acquisition de toute arme nucléaire sont interdits.

La dénucléarisation ne vise que les emplois militaires de l'énergie nucléaire. Les Etats latino-américains ont en effet souhaité pouvoir bénéficier de son utilisation pacifique. En outre, les explosions nucléaires à des fins pacifiques sont expressément permises.

Annexés au traité, deux protocoles additionnels associent au système de Tlatelolco les Etats exerçant des responsabilités sur des territoires latino-américains (protocole I) et les Etats détenteurs d'armes nucléaires (protocole II).

Vingt-trois Etats sont actuellement parties au traité. Bien que négocié en dehors du parrainage des puissances nucléaires, il n'en a pas moins obtenu leur consentement. La France est le seul pays concerné qui n'ait pas encore ratifié le protocole I, qu'elle a pourtant signé, alors que les cinq puissances nucléaires ont toutes signé et ratifié le protocole II, par lequel elles s'engagent à respecter la dénucléarisation de l'Amérique latine. En revanche, d'importants Etats du continent latino-américain, tels que le Brésil et l'Argentine, ne sont pas parties au traité.

Actuellement, la zone dénucléarisée comprend les territoires nationaux, y compris les zones maritimes soumises à la juridiction nationale des Etats de la région pour lesquels le traité est en vigueur, ainsi que les territoires se trouvant sous le contrôle des Etats-Unis, du Royaume-Uni et des Pays-Bas. Toutefois, il est prévu que la zone concernée puisse inclure des espaces de haute mer dès lors que le traité sera entré en vigueur, aux termes de l'article 28. Cette dernière disposition est une particularité du traité de Tlatelolco. Elle soumet en effet son entrée en vigueur à la ratification par tous les Etats concernés de la convention et des protocoles additionnels. En revanche le traité est en vigueur pour les 21 Etats parties qui ont renoncé totalement ou partiellement à cette clause.

Le traité de Rarotonga établissant une zone dénucléarisée dans le Pacifique Sud est ouvert à la signature des pays du Forum du Pacifique Sud. Signé le 6 août 1985 et

entré en vigueur le 11 décembre 1986, il fait de la proscription des dispositifs nucléaires explosifs le coeur de la convention.

L'expression "*dispositifs nucléaires explosifs*" correspond à "*toute arme nucléaire ou autre dispositif explosif susceptible de libérer de l'énergie nucléaire indépendamment de la fin envisagée lors de son emploi*". Le traité se propose d'empêcher les essais nucléaires dans les zones soumises à la souveraineté territoriale des Etats parties ainsi que la fabrication, l'acquisition et le stationnement d'armes atomiques et le déversement de déchets radioactifs. Mais le concept de zone dénucléarisée n'interdit ni les essais de missiles, car il ne s'agit pas d'"explosifs nucléaires", ni le passage ou les escales dans les ports de navires armés ou mûs nucléairement, lorsque l'Etat riverain en est d'accord. Seules les eaux territoriales sont concernées par les dispositions de l'accord.

Le premier protocole additionnel invite les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni à appliquer les dispositions du traité dans les territoires qu'ils contrôlent dans la région. Le deuxième demande aux cinq puissances nucléaires de ne pas recourir à l'emploi d'armes nucléaires ni à la menace de leur emploi contre les parties contractantes. Le troisième protocole prie ces pays de s'abstenir de procéder à des explosions nucléaires dans la zone du Traité.

Neuf Etats ont aujourd'hui ratifié le traité. Les Etats-Unis et le Royaume-Uni n'ont pour le moment pas signé les trois protocoles. La France dont les essais nucléaires dans la zone sont directement visés n'en est pas signataire. L'U.R.S.S. et la Chine ont de leur côté ratifié les protocoles II et III.

c) Les procédures de vérification dans les traités.

Le respect des obligations contenues dans les traités que l'on vient d'examiner suppose que des mesures efficaces de vérification et de contrôle soient mises en place.

Deux traités établissent un système international de contrôle placé sous l'autorité d'organes permanents: les traités de Tlatelolco et de Rarotonga.

Dans le premier, l'Organisme pour la Proscription des Armes Nucléaires en Amérique latine (O.P.A.N.A.L.) est chargé d'assurer le respect du traité par la mise en oeuvre d'inspections spéciales au cas où une infraction serait soupçonnée, ainsi que par l'adoption de recommandations en cas de violation de ses obligations. Les rapports d'inspection et les recommandations adoptées à la suite de ces rapports sont soumis aux organes compétents des Nations Unies. Le système de contrôle comprend aussi l'application des garanties de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (A.I.E.A.), au travers d'accords à passer entre chaque partie et l'agence.

Les garanties de l'A.I.E.A. s'appliquent également au système de vérification établi par le traité de Rarotonga, qui allie un contrôle exercé par des organes internationaux propres à la zone du Pacifique Sud : le directeur du bureau de coopération économique pour le Pacifique Sud (organisme préexistant, créé en 1973) et le comité consultatif. Aucun mécanisme de renvoi aux Nations Unies n'est prévu.

Les procédures de vérification prévues par les autres traités relèvent au contraire de l'initiative et des moyens des Etats parties.

Cette solution réserve la possibilité effective de réaliser des inspections aux seuls Etats dotés de moyens technologiques suffisants.

Les mesures de vérification ont un caractère plus ou moins contraignant suivant les traités. Si le régime établi pour l'Antarctique met en place un système complet d'inspections sur place praticables à tout moment par des observateurs désignés par "*les parties consultatives*", la possibilité d'effectuer des investigations est beaucoup plus réduite pour le traité sur les fonds marins. Il distingue entre l'observation, surveillance individuelle effectuée à distance de manière à ne pas gêner les activités normales des Etats et l'inspection, contrôle direct et multilatéral sur les installations qu'on suppose servir aux activités interdites par le traité. Seule la première peut être menée à titre autonome par chaque Etat partie. La deuxième suppose une concertation entre les Etats concernés, après que la présence d'installations suspectes ait été détectée. Pour être mise en place, elle a en outre besoin du consentement de l'Etat soupçonné.

1.1.3. Résolutions et projets : la genèse difficile de nouvelles zones.

De nombreux projets existent visant à déclarer zone exempte d'armes nucléaires ou zone de paix diverses régions du globe.

Le plus souvent repris et appuyés par des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies ou d'autres organisations internationales rassemblant en particulier les Non-Alignés, les projets apportent peu d'éléments nouveaux quant à la définition du concept juridique.

On peut distinguer parmi ces projets ceux dont le contenu est formalisé, ceux dont le contenu s'avère plus flou, et ceux qui ne sont encore qu'envisagés.

a) Des projets au contenu formalisé.

Ils concernent l'Afrique et le Moyen-Orient pour les Z.E.A.N., l'Océan Indien et l'Atlantique Sud pour les zones de paix.

Les projets de Z.E.A.N. en Afrique et au Moyen-Orient ont un contenu très proche de celui des traités existants et des textes généraux de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Le projet africain est historiquement le plus ancien. Il remonte à 1961. Par sa résolution 1652 (XVI) du 24 novembre 1961, l'Assemblée générale des Nations-Unies demandait aux Etats nucléaires de s'abstenir d'effectuer des essais nucléaires en Afrique, de ne pas y stocker et de ne pas y transporter d'armes nucléaires, et de considérer la zone comme dénucléarisée. Ces obligations ne valaient en fait que pour les Etats extérieurs à la zone.

Une étape est franchie avec la résolution 2033 (XX) du 3 décembre 1965, qui reprend un projet des Etats africains adopté au sommet de l'O.U.A. au Caire en 1964. Cette déclaration de dénucléarisation de l'Afrique érige le continent en Z.E.A.N. Il est demandé aux Etats de la zone de ne pas produire, acquérir, transporter, installer ou utiliser d'armes nucléaires. Les Etats extérieurs sont priés de considérer la zone comme dénucléarisée et de ne fournir aux Etats africains ni armes nucléaires ni assistance technique en matière nucléaire, que ce soit directement ou indirectement, de s'abstenir d'utiliser ou de menacer d'utiliser l'arme nucléaire contre les pays de la zone.

Ces obligations ont inspiré celles définies dans les traités de Tlatelolco et de Rarotonga et celles figurant dans la résolution du 30 décembre 1975.

On retrouve les mêmes éléments dans la résolution 3263 (XXIX) du 9 décembre 1974 sur le Moyen-Orient. Cette résolution définit des obligations pour les Etats de la région comme pour ceux extérieurs à la zone.

Concernant les Etats du Moyen-Orient, il s'agit pour eux de proclamer leur intention de ne pas fabriquer d'armes nucléaires, et de s'abstenir par voie d'accords bilatéraux de produire, expérimenter ou acquérir des armes nucléaires, ainsi que de toute action facilitant l'acquisition, l'expérimentation ou l'utilisation d'armes nucléaires, ou de toute action préjudiciable à la création d'une Z.E.A.N. Un contrôle de l'A.I.E.A. est prévu.

Les Etats extérieurs à la zone sont priés de s'abstenir de toute action contraire à ces objectifs et en particulier de ne pas placer d'armes nucléaires sur le territoire des Etats de la zone ou sur tout territoire relevant de leur juridiction dans la zone.

Ces deux résolutions réaffirment en outre que la création de Z.E.A.N. est une étape vers le désarmement général et complet.

Elles n'ont jusqu'à présent débouché sur aucun accord entre les Etats concernés. Par ailleurs, leurs seules implications maritimes concernent les eaux territoriales.

Les zones de paix font l'objet de deux projets véritablement formalisés qui concernent deux zones maritimes, l'océan Indien et l'Atlantique Sud.

Dans une déclaration lors de la conférence de Lusaka en septembre 1970, les Non-Alignés ont déclaré vouloir exclure de l'océan Indien les rivalités et compétitions entre les grandes puissances, ainsi que les bases militaires.

Par la suite, dans la résolution 2832 (XXVI) du 16 décembre 1971, l'Assemblée générale des Nations-Unies. a déclaré l'océan Indien "*zone de paix à jamais*".

Un certain nombre d'obligations positives ou négatives sont définies concernant les Etats de la zone ou présents dans la zone.

Les obligations négatives consistent en l'arrêt du processus d'escalade et d'extension de la présence militaire des grandes puissances, l'élimination des bases et installations militaires, en consultation avec les Etats du littoral. Il est demandé aux Etats du littoral de s'abstenir de fournir un soutien logistique aux grandes puissances. Les avions ou navires militaires n'utiliseront pas l'océan Indien pour menacer un Etat de la région ou utiliser la force contre lui. Enfin les armes nucléaires et les armes de destruction massive seront bannies de l'océan Indien.

Face à cela, un certain nombre d'obligations positives contraignent les Etats de la zone à recourir à la conciliation pour le règlement des différends. Enfin la libre circulation dans la zone serait respectée.

Ce projet de zone de paix a été en grande partie à l'origine de la définition de la zone de paix donnée par l'Assemblée générale. Il n'a pour le moment débouché sur aucune réalisation concrète.

Le projet de "zone de paix et de coopération" en Atlantique Sud est issu d'une proposition brésilienne et a fait l'objet d'un vote à l'Assemblée générale le 27 octobre 1986. Il est demandé aux Etats des autres régions du globe de respecter le statut de la zone en réduisant puis éliminant leur présence militaire, en n'y introduisant ni armes nucléaires ni armes de destruction massive, et en n'étendant pas à la zone leurs rivalités et conflits.

Tous les Etats sont appelés à coopérer à la réduction des tensions dans la zone, à s'abstenir d'utiliser ou de menacer d'utiliser la force. L'acquisition d'un territoire par l'usage de la force militaire est déclarée inadmissible.

Face à ces quatre projets nettement définis, les autres projets apparaissent plus vagues.

b) Des projets au contenu plus flou.

Ils concernent l'Asie du Sud et la Méditerranée pour les Z.E.A.N., l'Association des Nations du Sud-Est Asiatique (A.N.S.E.A.) pour les zones de paix. Ils s'apparentent plus à des déclarations d'intentions qu'aux projets précédemment cités.

En matière de Z.E.A.N., le projet relatif à l'Asie du Sud remonte à 1974. Il a fait l'objet cette année là de deux résolutions de l'Assemblée générale : 3265-B (XXIX) sur initiative pakistanaise, 3265-A (XXIX) sur initiative indienne, lesquelles ont été revotées depuis par l'Assemblée générale. Elles posent quelques principes de base dont l'objectif de création d'une Z.E.A.N. par abstention d'acquisition ou de fabrication d'armes nucléaires, le nucléaire "réservé au progrès des populations" restant autorisé. Il est demandé aux Etats de la zone et aux Etats voisins de ne pas entreprendre d'action allant à l'encontre de cet objectif. Le projet pakistanais va plus loin puisqu'il demande une réduction substantielle et réciproque des budgets militaires, un accord de paix durable, un pacte de non agression et des mesures de confiance.

Presque abandonné, le projet de Z.E.A.N. en Asie du Sud est peu formalisé et se contente de prévoir dans un avenir non déterminé la création d'une telle zone.

Le projet en Méditerranée se situe à la frontière de la Z.E.A.N. et de la Z.P. La première proposition émanait des Etats socialistes du nord de la Méditerranée et s'inscrivait très nettement dans le conflit Est - Ouest. Elle a été reprise en 1963 par l'U.R.S.S., soutenue par l'Algérie et la République Arabe Unie, et visait à l'époque la dénucléarisation de la zone ainsi que l'élimination des bases militaires étrangères. La proposition a été réaffirmée par le Mouvement des Non-Alignés en vue de soustraire la Méditerranée à l'influence des blocs et a été évoqué lors de la 34ème session de l'Assemblée générale. Elle a fait l'objet d'un regain d'intérêt cette année avec les propositions de M.Gorbatchev de retrait des marines étrangères de Méditerranée, de non déploiement d'armes nucléaires dans les pays non nucléaires de la zone et de non utilisation d'armes nucléaires contre les pays de la zone qui n'acceptent pas leur déploiement sur leur territoire.

Ces projets posent un principe mais ne développent pas de modalités pratiques d'application.

En matière de zone de paix, le seul projet véritablement déclaré est celui des pays membres de l'A.N.S.E.A. Il n'atteint pas un haut degré d'élaboration.

Le 27 novembre 1971 à Kuala-Lumpur, les pays membres de l'A.N.S.E.A. ont déclaré la zone, "*zone de paix, de liberté et de neutralité.*" Leur objectif était d'éviter toute ingérence des Etats extérieurs à la zone. Par la déclaration de Kuala-Lumpur, ces Etats ont décidé de promouvoir la coopération économique, sociale, culturelle et politique - ce qui ne saurait surprendre de la part de membres d'une alliance plus économique que militaire - ainsi qu'un processus de règlement pacifique des différends. L'O.N.U. ne s'est que faiblement impliquée dans ce projet de zone de paix.

c) Des projets envisagés.

Dans leurs incidences maritimes, elles concernent l'Europe du Nord, l'Arctique et les Balkans.

Le concept de Z.E.A.N. a souvent été envisagé pour l'Europe, mais paradoxalement cette région n'a jamais fait l'objet de projets véritablement élaborés. Ainsi est-il souvent question de la dénucléarisation des Balkans, et de l'Europe du Nord et de l'Arctique. Mais il ne s'agit que de déclarations d'intention qui n'apportent rien à la définition juridique de la zone exempte d'armes nucléaires. Ces projets sont évoqués à l'occasion des sommets régionaux mais leurs modalités ne sont pas précisément exposées : elles se bornent le plus souvent au retrait de toute arme nucléaire présente dans la zone et à leur non-introduction dans un périmètre défini. En février 1988, la conférence des Etats balkaniques a renouvelé ses propositions de dénucléarisation de la zone. Par ailleurs, concernant l'Europe du Nord, tant M.Gorbatchev que les autorités danoises y ont proposé la création d'une zone exempte d'armes nucléaires.

1.2. Des potentialités de conflits avec le droit de la mer.

La convention des Nations Unies sur le droit de la mer et les traités instituant des projets de Z.E.A.N. ou de Z.P. obéissent à deux logiques différentes. La première préserve les principes traditionnels de libre circulation en mer; la deuxième peut conduire à restreindre cette liberté au nom de l'objectif du désarmement.

Aussi convient-il d'évaluer les relations entre le droit de la mer et les textes créant des Z.E.A.N. et des Z.P. dans chacun des espaces maritimes définis par la convention de Montego Bay.

1.2.1. Montego Bay : la préservation de la liberté de navigation.

La convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, remodèle les espaces maritimes traditionnels, en crée de nouveaux à finalité économique et précise leur régime juridique.

Le mouvement en faveur d'une appropriation accrue de la mer soutenu par certains Etats du tiers monde n'a pas été parachévé, la capacité des bâtiments de guerre de se mouvoir sans entraves demeurant inentamée.

Le droit de passage inoffensif dans la mer territoriale portée à douze milles et dans les nouvelles eaux archipélagiques est confirmé et sa définition rendue plus objective, ce qui limite la marge d'appréciation de l'Etat riverain. Celui-ci peut certes

suspendre son exercice mais de façon localisée, temporaire, sans discrimination et uniquement si cette mesure est indispensable pour assurer sa sécurité.

Là où les Etats côtiers obtiennent des droits exclusifs, la convention encadre leurs pouvoirs de décision unilatérale. Elle maintient dans la Zone Economique Exclusive (Z.E.E.) et sur le plateau continental le principe de la liberté de la haute mer. Elle instaure le droit de passage en transit dans les détroits servant à la navigation internationale et dans les voies de circulation archipélagiques.

La volonté de préserver la liberté de navigation se manifeste également à travers les dispositions relatives à la pollution du milieu marin. Si l'Etat côtier peut adopter des normes préservant son environnement, celles-ci ne doivent pas entraver le passage inoffensif. Hors de ses eaux territoriales la puissance riveraine ne peut mettre en oeuvre que "*les règles internationales généralement acceptées*". Il est à noter que l'article 23 reconnaît que "*les navires étrangers à propulsion nucléaire et les navires transportant des substances radioactives*" peuvent, qu'ils soient civils ou militaires, exercer leur droit de passage inoffensif. Le droit naissant de la protection du milieu marin ne peut donc devenir le moyen indirect d'une limitation de la liberté de mouvement des marines de guerre.

Seul l'article 123 qui encourage les Etats riverains d'une mer fermée ou semi-fermée à développer leur coopération pourrait être interprété comme une incitation à la création de Z.E.A.N. ou de Z.P. Les règles garantissant la liberté de navigation lui enlèvent néanmoins toute portée pratique.

1.2.2. Z.E.A.N. et Z.P. : une logique de restriction accrue de la liberté de navigation dans les espaces côtiers.

Le droit de la mer, norme générale reposant sur un principe de liberté, s'impose aux stipulations conventionnelles particulières qui entendent borner les activités navales des puissances tierces dans les eaux relevant de la souveraineté des Etats contractants.

Les instruments juridiques instaurant des Z.E.A.N. ou des Z.P. font montre dans ces espaces d'une révérence ambiguë à l'égard de cette règle de base de la société internationale. Bien que traditionnels, les droits reconnus aux navires dans la mer territoriale ne sont pas unanimement respectés. L'innovation que représentent les espaces à souveraineté finalisée est quant à elle détournée ou ignorée.

a) Les limitations à l'exercice absolu de la souveraineté, affirmées dans la convention de Montego Bay, sont reconnues mais pourraient être remises en cause.

Aux termes de l'article 2 de la convention de Montego Bay, "*la souveraineté de l'Etat côtier s'étend, au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures, et, dans le cas d'un Etat archipel, de ses eaux archipélagiques, à une zone de mer adjacente désignée sous le nom de mer territoriale*". Mais l'affirmation de cette souveraineté doit s'accommoder des règles régissant le passage inoffensif et le transit.

Certains traités de dénucléarisation sont par essence à l'abri d'un conflit avec le droit de la mer dans les espaces côtiers. Tel est le cas du traité de Moscou. L'interdiction des essais dans les mers territoriales s'impose à l'évidence aux tiers, car ils ne relèvent pas du droit de passage inoffensif. Le Traité Interdisant de Placer des

Armes Nucléaires sur le fond des mers (T.I.P.A.N.) ne crée pas non plus d'obligation nouvelle au détriment des tiers.

Les traités de Rarotonga et de Tlatelolco, avancées décisives du concept de Z.E.A.N., reconnaissent les droits des Etats tiers.

Le traité de Rarotonga est marqué par la volonté de ses auteurs de se conformer aux règles pertinentes du droit international. Il pose comme principe l'intangibilité des droits de passage. Cette reconnaissance s'accompagne d'une totale liberté laissée aux Etats contractants d'admettre les autres mouvements des navires armés nucléairement, et en particulier celui d'autoriser des escales. L'interdiction d'immersion des déchets radioactifs et celle des essais ne s'appliquant que dans la mer territoriale, le traité s'apparente pour les tiers à une simple reformulation de principes généraux.

Le traité de Tlatelolco ne prohibe pas expressément le transport des armes nucléaires par les tiers mais ne fait nulle référence au droit de la mer. L'interprétation donnée par le comité préparatoire a toutefois préservé sur ce point les droits des Etats non contractants. Elle autorise en outre les Etats parties à accueillir dans leurs ports tout bâtiment tiers. Réaffirmée notamment par la France et les Etats-Unis lors de la signature des protocoles additionnels, cette soumission à la norme générale n'a pas été dénoncée par les parties.

Les zones qui se caractérisent par une remise en cause des droits de passage et de transit sont encore relativement marginales. Mais les potentialités d'évolution sont importantes.

Le traité de démilitarisation de l'Antarctique est le seul instrument juridique en vigueur qui interdise dans les eaux côtières la circulation de tous les bâtiments militaires, armés ou non nucléairement, qui ne seraient pas employés à des fins strictement pacifiques. Les Etats contractants s'engagent à prendre les mesures appropriées en vue d'empêcher que quiconque entreprenne une activité contraire aux principes du traité. Mais la valeur de précédent de ce dernier est limitée en raison de la spécificité du statut juridique de l'Antarctique.

Des projets actuellement débattus, il ressort clairement que les menaces pesant sur les libertés reconnues aux bâtiments armés nucléairement ne résultent pas au premier chef de prétentions à une souveraineté exacerbée sur la mer territoriale. L'émergence de zones démilitarisées reposant sur des assises purement maritimes est le véritable facteur d'évolution. Leur développement ne se conçoit qu'accompagné d'une remise en cause des privilèges de circulation reconnus à tous les bâtiments militaires et donc de façon incidente à ceux armés nucléairement.

Tranché jusqu'à présent en faveur de la norme générale, le débat entre respect du droit international et effectivité des dispositifs de dénucléarisation n'est donc pas figé à propos des eaux soumises à la souveraineté des Etats contractants.

b) Les espaces à souveraineté finalisée ne sont pas pris en compte par les Z.E.A.N. et les Z.P.

En affirmant l'existence des seuls droits souverains à finalité économique sur la Z.E.E. et le plateau continental, le droit de la mer n'a pas renforcé la position de ceux

qui entendent y entraver les mouvements des marines de guerre. De ce fait, les promoteurs des Z.E.A.N. et des Z.P. n'attribuent aucune spécificité à ces espaces.

La liberté de la haute mer s'exerce immédiatement au delà des limites de la mer territoriale. L'obligation posée par l'article 58-3 de tenir "*dûment compte des droits de l'Etat côtier*" n'a pas en effet de répercussion sur les mouvements des flottes. Divers Etats ont toutefois tenté de faire prévaloir une vision territorialiste de la zone économique exclusive ou du plateau continental.

L'Inde et le Canada interprètent ainsi le T.I.P.A.N. comme réservant au seul Etat côtier le droit de placer sur le plateau des armes non couvertes par le traité ou d'y contrôler tout dispositif détecté. Toutefois, cette conception, qui a fait l'objet d'objections de la part d'autres signataires, n'a soulevé jusqu'à présent aucun consensus. Sa valeur juridique est donc nulle.

Le traité de Tlatelolco, conçu à un moment où les règles sur la zone des 200 milles étaient encore mouvantes, participe du même esprit. L'article 3 stipule en effet que les territoires sur lesquels s'exercent les obligations de dénucléarisation comprennent, outre la mer territoriale, "*tout autre lieu sur lequel l'Etat exerce sa souveraineté conformément à sa législation*". Les puissances nucléaires, invitées à signer les protocoles additionnels, se sont refusées dans leurs réserves à admettre des prétentions aussi clairement affichées. L'absence d'oppositions des Etats parties, alors que bon nombre d'entre eux ont étendu unilatéralement leur mer territoriale jusqu'à 200 milles, montre que ceux-ci n'ont pas pu ou pas voulu tirer toutes les conséquences de leur rejet du droit international.

Les tentatives d'extension des eaux souveraines sont restées jusqu'à présent sans conséquences pratiques dans le cadre des zones dénucléarisées. Débat daté, il s'efface lui aussi devant la multiplication des zones qui ne fondent plus leurs limites sur des critères juridiques. Ces dernières tendent en effet à s'établir à partir de données purement géographiques ou, plus fréquemment, en tenant compte d'intentions géopolitiques. Cette évolution, patente pour la Z.E.E., doit toutefois être relativisée pour le plateau continental. Correspondant en général à une réalité physique, il conserve une autonomie pratique dans le cadre de la réflexion menée sur la militarisation du fond des mers.

1.2.3. La remise en cause de la liberté de circulation en haute mer.

La question de l'inclusion des zones de haute mer dans les Z.P. et les Z.E.A.N. revêt une importance capitale. En effet, pour leurs promoteurs, ces zones n'ont un sens que si elles apportent aux Etats riverains des garanties de sécurité plus grandes que celles qui résultent de la reconnaissance et de l'exercice de droits de souveraineté sur la mer territoriale. Inversement, les grandes puissances navales ne semblent pas disposées à admettre de véritables restrictions à l'usage d'un espace dont le caractère international est affirmé depuis quatre siècles et qui constitue une pièce maîtresse de leur stratégie de dissuasion.

Le nouveau droit de la mer, issu d'un compromis entre les différentes tendances, ne tranche pas expressément ce problème, puisqu'il réaffirme la traditionnelle liberté de la haute mer (article 87), tout en soulignant qu'elle ne peut faire l'objet que d'utilisations pacifiques (article 88).

Dans ce contexte, deux moyens aux effets inégaux ont été envisagés pour tenter de limiter la liberté des puissances militaires navales :

- l'interprétation de certaines notions juridiques dans le sens d'une interdiction de toute activité militaire.

- l'application à la haute mer de dispositions des textes créant des Z.E.A.N. et des Z.P.

a) Une controverse sur les notions d'utilisation pacifique de la haute mer et de patrimoine commun de l'humanité, sans conséquences pratiques.

Pour certains, la notion d'affectation à des fins pacifiques ne permettrait aucune utilisation à des fins militaires. Pour d'autres, les utilisations militaires compatibles avec la Charte des Nations Unies et le droit international en général, ne seraient pas prohibées.

Indépendamment des considérations factuelles de bon sens qui conduisent à écarter la première interprétation, qui revient à interdire toutes les flottes de guerre, tous les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (S.N.L.E.), sans organiser le moindre mécanisme de contrôle, des arguments juridiques font préférer la seconde interprétation.

- On peut tout d'abord remarquer que d'autres textes font mention de l'utilisation pacifique d'un espace international. Or il apparaît que lorsqu'une véritable limitation des armements est envisagée, la formulation est plus forte. On parle alors de "*fins exclusivement pacifiques*" comme dans le T.I.P.A.N. Elle est également plus détaillée. C'est le cas notamment des traités sur l'Antarctique de 1959 et sur l'espace extra-atmosphérique de 1966, qui énumèrent assez précisément les activités qu'ils interdisent.

- De plus, un examen de l'évolution de l'attitude de la communauté internationale face à cette notion appliquée aux domaines maritimes, montre que l'enthousiasme, réel ou feint, du début des années 1970, a rapidement laissé place à une conception plus traditionnelle du concept d'utilisation pacifique. En effet, ce dernier figure parmi les principes énoncés par la résolution de l'Assemblée générale 2749 (XXX) du 17 décembre 1970, à propos des fonds marins; mais, progressivement, les discussions sur les utilisations pacifiques des espaces maritimes furent marginalisées au sein des travaux de la troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. On peut sans doute également analyser la dominante économique du nouveau droit de la mer comme le prix du ralliement des grandes puissances maritimes, peu disposées à voir limiter leurs activités militaires navales.

- Enfin, la convention de Montego Bay prévoit à son article 301 "*une utilisation des mers à des fins pacifiques*" (il ne s'agit plus uniquement ici de la haute mer), qu'elle définit ainsi : "*dans l'exercice de leurs droits et l'accomplissement de leurs obligations conformément aux dispositions de la convention, les Etats parties s'abstiennent de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, ou de toute autre manière incompatible avec les principes du droit international énoncés par la Charte des Nations Unies*".

En conséquence, il est possible d'affirmer que la liberté de la haute mer ne souffre pas de restriction du simple fait du principe d'utilisation pacifique. L'article 87 de la convention, qui énonce ce que recouvre notamment la notion de liberté de la haute mer (liberté de navigation, de survol, de pose de pipelines et de câbles sous-marins, de construction des îles artificielles...) s'applique donc pleinement.

Les navires de guerre, et les sous-marins - puisque la notion de navigation n'est pas limitée à la surface - jouissent de la liberté de la haute mer, sous réserve de respecter les obligations applicables en vertu des traités particuliers ou des règles du droit international général. Ils sont en particulier contraints de s'abstenir de l'emploi ou de la menace d'emploi illicite de la force et de "*tenir dûment compte*" du droit des autres Etats d'utiliser la mer.

La notion de **patrimoine commun de l'humanité** a aussi pu être interprétée comme une limitation à la liberté de la haute mer. La convention de Montego Bay reconnaît, en effet, ce caractère à la zone internationale des fonds marins et à ses ressources. Le concept a un contenu essentiellement économique, l'objectif étant d'empêcher l'appropriation des ressources par des pays qui disposeraient d'avantages technologiques et de préserver les droits de l'humanité toute entière, en particulier ceux des pays en développement.

Les implications en matière militaire sont encore du domaine de l'esprit, mais pourraient être assez importantes. Les activités militaires de surveillance et les manoeuvres risquent en particulier de pâtir de l'obligation de ne pas gêner les activités d'exploration et d'exploitation de la zone. On peut également imaginer que les techniques et les structures servant à l'exploitation aient des applications militaires difficilement contrôlables.

Pour l'instant, le fond des mers est le seul domaine maritime dans lequel ce concept est reconnu. Toutefois certains Etats souhaitent son extension aux eaux surjacentes. Les raisons invoquées sont souvent le pillage des ressources naturelles. Mais il est clair qu'un système de limitation de la pêche est inconcevable sans un véritable contrôle qui pourrait avoir pour effet l'identification systématique de tout bâtiment pénétrant dans une zone déterminée avec toutes les conséquences imaginables sur la mobilité navale stratégique.

b) Une remise en cause inhérente aux concepts des Z.E.A.N. et des Z.P.

La plupart des Z.E.A.N. et des Z.P. n'ont pas encore d'existence véritable, du fait de l'absence de force obligatoire des documents qui les créent. Cette remarque s'applique en particulier à la délimitation de ces zones. Des dispositions concernant la haute mer qui figureraient, par exemple, dans des projets ou des résolutions de l'Assemblée générale des Nations-Unies n'auraient qu'un caractère de déclaration de principe ou d'intention, d'autant plus maximaliste qu'elles n'auraient pas encore été l'objet de négociations. La création d'une Z.E.A.N. ou d'une Z.P. passe en effet d'abord par l'obtention d'un consensus sur l'existence, avant de donner lieu à des débats sur la délimitation. Or, dans de nombreux cas, ce premier stade n'est pas encore atteint. Souvent, d'ailleurs, la question de la délimitation a volontairement été ignorée par les auteurs des projets, parfois dans un but tactique pour ne pas cristalliser les oppositions. Ainsi, la résolution 2832 (XXVI) de l'Assemblée générale des Nations-Unies du 16 décembre 1975 "*déclare que l'océan Indien, à l'intérieur de limites à déterminer, (...) est désigné à jamais comme une zone de paix*".

Les traités institutifs de Z.E.A.N. qui affichent leur prétention à régir de vastes espaces maritimes n'en respectent pas moins pour la plupart le principe de liberté.

Ainsi le traité de dénucléarisation du Pacifique Sud exclut clairement la haute mer de son champ d'application : son article 2-2 stipule qu' "*aucune disposition du présent traité ne portera atteinte, ou n'affectera de quelque façon que ce soit, les droits ou l'exercice des droits de tout Etat, reconnus par le droit international en ce qui concerne la liberté des mers.*".

De même, l'article 6 du traité sur l'Antarctique précise-t-il que "*les dispositions du présent traité s'appliquent à la région située au sud du 60ème degré de latitude sud, y compris toutes les plate-formes glacières; mais rien dans le présent traité ne pourra porter préjudice (...) à l'exercice des droits reconnus à tout Etat par le droit international en ce qui concerne les parties de haute mer se trouvant dans la région ainsi délimitée*".

Seul le traité de Tlatelolco entend inclure dans son champ d'application, non seulement des espaces souverains, mais aussi une vaste zone de haute mer dont les limites sont clairement définies (article 4-2). Toutefois cette extension maritime n'entrerait en vigueur que si l'ensemble des Etats de la région et les puissances nucléaires ratifiaient le traité ou les protocoles.

Il reste que certains pays n'hésitent pas à réclamer la dénucléarisation totale de zones de haute mer. C'est en particulier le cas du Brésil. Il conçoit sa proposition de dénucléarisation de l'Atlantique Sud, comme devant s'appliquer d'un bord de l'océan à l'autre, indépendamment du statut juridique des espaces concernés. La base de son raisonnement est que cette partie du monde n'est d'aucun intérêt stratégique pour les grandes puissances, compte tenu de l'éloignement de leurs territoires, et que tout bâtiment armé nucléairement présent dans la zone aurait donc pour mission de menacer un ou plusieurs pays riverains.

Pour l'instant toutefois, les tentatives de remise en cause globale de la liberté de la haute mer se sont soldées par des échecs.

*

L'application stricte du droit de la mer réduit à peu de chose la portée d'instruments au contenu hétérogène et à la valeur inégale. L'enjeu des Z.E.A.N. et des Z.P. doit donc être apprécié, non pas en fonction de leur seule pertinence juridique, mais au regard des objectifs stratégiques poursuivis par les Etats.

II. LES STRATEGIES DES ETATS : L'ENJEU DU CONTROLE DES MERS.

La création des Z.E.A.N. et des Z.P. à dominante maritime répond à des objectifs dictés par la situation propre à chaque région, mais qui passent par la recherche du contrôle de la mer.

Instrument privilégié des pays du Sud qui veulent s'assurer la maîtrise de leur environnement maritime, Z.E.A.N. et Z.P. sont également un enjeu des puissances nucléaires navales.

2.1 D'une solidarité régionale à l'affirmation de nouvelles puissances.

Depuis les années soixante, les pays en voie de développement (P.V.D.) apparaissent comme les principaux promoteurs des Z.E.A.N. et des Z.P. Leur action a d'abord découlé d'une volonté de manifester des solidarités inter-régionales et régionales qui s'estompent aujourd'hui au profit de l'affirmation de stratégies nationales.

2.1.1. La volonté d'une solidarité inter-régionale.

Depuis l'accession à la souveraineté de nouveaux Etats et avec l'émergence du rôle du tiers monde sur la scène internationale, la solidarité inter-régionale s'est exprimée au travers de la création du Mouvement des Non-Alignés et de la transformation du rôle de l'Assemblée générale des Nations-Unies.

Elle s'affirme face aux puissances nucléaires et à leurs alliés et se manifeste sur deux thèmes principaux :

- le refus de devenir la cible d'un affrontement imposé par les puissances nucléaires, ou l'enjeu de la compétition entre les deux grands soucieux d'occuper les positions abandonnées par les anciennes puissances coloniales. A la crise de Cuba de 1962 répondent ainsi, dès 1963, plusieurs résolutions relatives à la dénucléarisation de l'Amérique latine, puis le traité de Tlatelolco (1968). De même, la résolution de décembre 1971, demandant l'établissement d'une zone de paix dans l'océan Indien, traduit l'inquiétude suscitée par le départ des Britanniques de la zone;

- le refus de devenir un champ d'expérimentation pour les puissances nucléaires. Il convient de ne pas négliger ce profond sentiment de crainte face à des essais qui, à l'époque, s'effectuaient dans l'atmosphère ou sous l'eau. Ainsi, le projet de Z.E.A.N. en Afrique vise-t-il, au départ, les essais français du Sahara tandis que l'idée d'une dénucléarisation du Pacifique Sud remonte à la période des essais américains et britanniques dans la région.

La volonté des pays du tiers monde d'éloigner les puissances nucléaires de leur territoire explique que les Z.E.A.N. et les Z.P. aient pris une dimension maritime extensive. L'articulation géographique du traité de dénucléarisation de l'Antarctique et des deux traités régionaux (Tlatelolco et Rarotonga) est révélatrice : les zones d'application de ces traités se joignent en s'appuyant sur le 60ème parallèle (1). Si les projets de zone de paix dans l'océan Indien et dans l'Atlantique Sud, devaient

(1) Voir carte de l'annexe I

déboucher sur des traités, l'accès à l'espace maritime situé au sud du tropique du cancer serait dans son intégralité contrôlé par les pays riverains.

Sur ces deux thèmes, la solidarité inter-régionale fut et demeure manifeste, puisque tous les non-alignés sans exception se sont prononcés en faveur des résolutions de décembre 1965 (Z.E.A.N. en Afrique), décembre 1967 (soutien au traité de Tlatelolco), décembre 1971 (zone de paix dans l'océan Indien), décembre 1974 (Z.E.A.N. du Moyen-Orient), décembre 1975 (Z.E.A.N. du Pacifique Sud), et octobre 1986 (zone de paix en Atlantique Sud).

Tant que les traités et résolutions en faveur des Z.E.A.N. et des Z.P. ne visent que les puissances nucléaires et leurs alliés, ils possèdent une homogénéité suffisante pour recevoir une adhésion massive. En revanche, dès que le concept de Z.E.A.N. ou de Z.P. devient un instrument de défense de certains Etats contre d'autres Etats de la même région, ou dès qu'il sert d'alibi aux ambitions d'une puissance régionale, le message adressé aux grandes puissances ne suffit plus à garantir l'unanimité parmi les Non-Alignés.

2.1.2. Les Z.E.A.N. : l'échec d'un instrument destiné à prévenir la prolifération nucléaire.

Pour les Etats non nucléaires, les Z.E.A.N. apparaissent comme un instrument de dénucléarisation allant au-delà du T.N.P. Ce dernier leur offrait, en échange de leur choix de non prolifération, le bénéfice des progrès techniques induits par le développement de l'industrie nucléaire civile.

Les Z.E.A.N. tendent à imposer deux obligations supplémentaires aux puissances nucléaires. Elles doivent prendre l'engagement de s'abstenir d'employer l'arme nucléaire à l'encontre d'Etats non nucléaires. Elles sont également tenues d'adopter un comportement de non dissémination.

L'extension aux océans découle d'une certaine logique. La portée d'un engagement de non emploi d'armes nucléaires peut apparaître très relative pour un pays qui constate la présence de telles armes au large de ses côtes.

En fait les réalités stratégiques infirment largement ces craintes. D'une part, il est clair que l'accroissement de la portée des missiles offre aux puissances nucléaires la possibilité d'attaquer à partir de leurs territoires. D'autre part, l'existence de forces nucléaires océaniques, garantie d'une capacité de seconde frappe, n'a de sens que dans un contexte de dissuasion entre puissances nucléaires. Aussi est-il peu envisageable que celles-ci soient prêtes à adopter un comportement de non dissémination dans les eaux internationales. De plus, leur attitude ne peut qu'être renforcée dès lors que l'échange non prolifération/non dissémination qui découlerait des Z.E.A.N. apparaît hypothétique.

En effet, si on réserve le cas du Pacifique Sud, non seulement les Z.E.A.N. n'empêchent pas la prolifération, mais les projets en cours en sont au contraire souvent le premier indice.

En Amérique latine, si le Brésil a signé et ratifié le traité de Tlatelolco, il a expressément renoncé à en invoquer l'article 28-2. Ce pays considère ainsi que le traité

instituant une Z.E.A.N. sur le continent latino-américain ne lui est pas encore applicable. Rien ne ferait donc obstacle à ce qu'il s'arme nucléairement.

De son côté, l'Argentine s'estime contrainte de se donner les moyens d'adopter une dissuasion du faible au fort à l'encontre de son voisin brésilien, quatre fois plus peuplé et dont le potentiel militaire conventionnel contrecarre ses ambitions régionales. Ce pays serait ainsi proche d'accéder à l'arme nucléaire malgré le traité de Tlatelolco que par ailleurs il n'a pas ratifié.

Ces deux exemples accréditent la thèse suivant laquelle l'accession au statut nucléaire entre, pour tout Etat, dans la logique d'affirmation de sa puissance. Les pays de l'hémisphère sud n'échappent pas à la règle.

Le fait que les projets débattus aujourd'hui sont davantage l'indice d'une prolifération qu'ils ne visent à la prévenir rend encore plus patent l'échec des Z.E.A.N. comme instrument de non prolifération.

L'idée de neutralisation de l'adversaire régional traditionnel dont on estime qu'il a accédé à la capacité nucléaire transparaît nettement dans trois projets de Z.E.A.N. soumis à l'Assemblée générale au cours de la session de 1974. Le projet du Pakistan en faveur d'une Z.E.A.N. en Asie du Sud vise directement l'Inde, le projet des Etats arabes et de l'Iran en faveur d'une Z.E.A.N. au Moyen-Orient vise tout aussi directement Israël, tandis que la réactivation du projet de Z.E.A.N. en Afrique s'adresse aux Occidentaux pour qu'ils exercent des pressions sur l'Afrique du Sud accusée de s'armer nucléairement.

Cette tentative de neutralisation se heurte à un échec, dans la mesure où les Etats en cause ne renoncent pas à s'armer nucléairement. Mais, en outre, elle rompt l'unanimité parmi les Non-Alignés.

Au projet de résolution du Pakistan, l'Inde riposte par un projet de résolution très général indiquant que la création d'une Z.E.A.N. en Asie du Sud ne peut provenir que d'une initiative régionale. Ces deux projets divisent les Etats Non-Alignés, puisque 52 Etats se prononcent en faveur des deux résolutions, cinq Etats s'abstiennent des deux côtés, dix-sept Etats soutiennent exclusivement le projet de l'Inde, et six celui du Pakistan. Si le projet de création d'une Z.E.A.N. en Afrique suscite toujours l'unanimité contre l'Afrique du Sud, en revanche, dix années après la résolution de décembre 1974 en faveur d'une Z.E.A.N. au Moyen-Orient, une résolution du même ordre provoque l'abstention de dix-sept Etats latino-américains, quatre Etats africains et deux Etats asiatiques.

De la même façon, l'échec de la dénucléarisation pousse plusieurs Etats situés dans des zones de tension à entreprendre de s'armer nucléairement, tels le Nigéria, l'Egypte, l'Irak ou le Pakistan, ce dernier n'ayant pas signé le T.N.P. A la différence de l'Europe, cette dérive n'apparaît limitée que par les seules capacités technologiques et financières nécessaires pour accéder au processus de nucléarisation, toute nouvelle tentative suscitant la réaction d'autres Etats de la région. Ainsi en Afrique, outre l'Afrique du Sud vraisemblablement détentrice de l'arme nucléaire et le Nigéria ou l'Egypte qui possèdent un passé nucléaire, on peut considérer que le Ghana, le Gabon, le Zaïre, la Libye, l'Algérie et le Maroc s'engagent à leur tour dans ce processus.

Le succès de cette démarche est toutefois aléatoire tant les moyens à mettre en oeuvre sont considérables.

2.1.3. Les Z.P. : la mer, nouveau vecteur des tentatives d'hégémonies régionales.

Si les comparaisons demeurent toujours délicates entre des pays aussi différents que l'Indonésie, le Brésil, l'Inde, le Nigéria ou l'Argentine, le prosélytisme de ces Etats en faveur des zones de paix relève d'une approche commune qui traduit l'attention croissante portée à la mer dans l'affirmation de leurs stratégies de puissances régionales.

La présence, effective ou potentielle, des grandes puissances maritimes sur toutes les mers de l'hémisphère sud constitue en effet un obstacle à l'idée que ces puissances régionales se font de ces zones, conçues comme ayant vocation à devenir autant de "*mare nostrum*" où s'exprimerait librement leur volonté d'hégémonie locale.

Les exemples du Brésil et de l'Inde sont à cet égard significatifs.

Le projet brésilien de zone de paix dans l'Atlantique Sud découle ainsi d'un réexamen de la politique maritime de ce pays dont les prémises remontent au milieu des années soixante. Jusqu'à cette date, la crainte de la subversion castriste conduisit le Brésil à un alignement quasi inconditionnel sur les Etats-Unis. Le Brésil était alors l'un des rares pays d'Amérique latine à refuser d'étendre ses eaux territoriales et la marine brésilienne ne jouait qu'un rôle d'auxiliaire de celle des Etats-Unis, affectée à la protection des lignes de communications dans l'Atlantique Sud contre le danger sous-marin.

L'échec des foyers révolutionnaires en Amérique latine et la prise de conscience de sa puissance grandissante, ont rendu au Brésil une politique extérieure autonome. Au plan maritime, cela se traduisit par un revirement complet de ses positions antérieures.

Dès 1970, le Brésil décidait d'étendre sa souveraineté sur une zone maritime allant jusqu'à 200 milles de ses côtes. Il adoptait en l'espèce une position des plus radicales en rattachant cette extension à sa mer territoriale alors que les autres pays latino-américains se référaient pour leur part à la simple doctrine de "la mer patrimoniale", un concept voisin de celui de Z.E.E.

A partir de cette période, les dirigeants brésiliens prennent progressivement en compte l'importance de l'Atlantique Sud comme vecteur de l'accroissement de l'influence de leur pays dans la zone.

Ils mirent en oeuvre une diplomatie très active, notamment en direction de l'Afrique noire, visant à souligner la communauté d'intérêts entre les pays riverains de l'Atlantique Sud et la nécessité pour eux, de garder cet océan "*à l'écart de la tension internationale*".

Eu égard à la supériorité navale qu'il a su acquérir vis-à-vis de l'Argentine et au caractère embryonnaire des marines des Etats de la façade africaine, il est évident que la transformation de l'Atlantique Sud en une "*mare nostrum*" donnerait au Brésil des responsabilités particulières dans la préservation des intérêts communs et consacrerait dès lors le rôle de chef de file qu'il entend assumer dans la région.

Même si les moyens de la marine brésilienne sont loin de lui permettre de songer à une véritable hégémonie sur une zone aussi vaste que l'Atlantique Sud, il est vrai que le projet de Z.P. participe bien de cette logique tout en favorisant l'émergence dans la région de l'état d'esprit unitaire prôné par Brasilia.

Le soutien affirmé par l'Inde au projet de zone de paix de l'océan Indien relève de considérations du même ordre. Ce pays entend clairement s'assurer un rôle de premier plan dans la région en mettant à profit l'exclusion des grandes puissances de l'océan Indien par la réalisation d'une Z.P.

Depuis les insuffisances révélées par le conflit avec le Pakistan en 1971, l'Inde n'a eu de cesse de développer son potentiel militaire naval en y intégrant la dimension nucléaire.

Sixième puissance nucléaire, l'Inde vient ainsi d'acquérir un sous-marin nucléaire d'attaque et de procéder avec succès au tir d'un missile capable d'emporter une charge nucléaire tandis que sa marine de guerre se place désormais au septième rang mondial.

Forte de cette capacité nouvelle et du maintien de relations étroites avec sa diaspora très largement présente sur les façades africaines et asiatiques ainsi que dans les îles, elle entend bien jouer un rôle de puissance dominante dans la région. Elle se propose de rassembler autour d'elle les pays riverains opposés à l'intrusion des grandes puissances mais qui, en raison de leur faiblesse, ont peu de chances de faire entendre leur voix sur la scène internationale. Sous cet angle, la zone de paix de l'océan Indien représente incontestablement un atout majeur pour l'Inde.

2.2. Les enjeux opérationnels conditionnent les stratégies diplomatiques des grandes puissances.

Les cinq puissances nucléaires sont également, à l'exception de la Chine, des puissances navales. Ce double statut partagé ne crée toutefois pas une communauté d'intérêts face à l'extension maritime des Z.E.A.N. et des Z.P. Celles-ci, en entravant la mobilité des forces navales, modifient les données de l'équilibre global. Elles constituent de ce fait un enjeu stratégique que chaque Etat tente de maîtriser.

2.2.1. Un atout stratégique pour l'Union soviétique.

L'examen des effets des Z.E.A.N. et des Z.P. sur la mobilité navale des puissances appelle deux remarques préalables.

- Comme toute construction juridique tentant d'encadrer l'emploi d'un instrument militaire, les Z.E.A.N. et les Z.P., qui ne relèvent pas du droit de la guerre, perdraient probablement tout caractère contraignant en cas de conflit frontal des puissances. Elles conservent leur pertinence pour la gestion des conflits périphériques et le maintien de la capacité des marines à se préparer à un conflit direct.

- Les notions de Z.E.A.N. et de Z.P. étant très évolutives, la réflexion ne peut se limiter à une vision figée des seules zones formellement édictées. Elle doit au contraire s'attacher à déterminer les conséquences qui pourraient en découler à moyen terme.

L'équilibre stratégique entre les puissances est alors affecté dans ses deux composantes que sont la capacité de peser sur les Etats tiers et celle de mettre en oeuvre les moyens nécessaires à la préparation de l'affrontement direct.

a) Rendre plus difficile l'intervention des puissances occidentales dans les crises locales.

La projection de puissance que suppose l'intervention dans des conflits locaux est en grande part navale. En effet, même si l'évolution technologique permet des attaques conventionnelles lointaines à partir du territoire national, la gestion d'une crise ponctuelle par la mer continue de présenter des avantages spécifiques. Ceux-ci tiennent à l'autonomie d'action face à l'environnement diplomatique et à la possibilité de faire varier très rapidement le niveau des forces présentes. Toute limitation à la mobilité opérationnelle des flottes constitue ainsi un handicap majeur. Or les zones de paix aboutissent inéluctablement à un tel résultat.

L'élimination des bases étrangères et l'interdiction faite aux puissances de faire pénétrer des navires de guerre et des avions militaires à des fins d'emploi ou de menace d'emploi de la force contre un Etat du littoral ou de l'arrière-pays mettent fin pour un pays qui n'appartient pas à la zone à toute possibilité d'y exercer une influence déterminante lors d'une crise.

On peut envisager en outre que la solidarité inter-régionale manifestée par la juxtaposition des zones ne conserve pas uniquement une simple dimension symbolique, mais qu'à terme une coopération se noue entre des zones mitoyennes qui poursuivent des buts voisins. La notion très vague de mouvement naval agressif s'appliquerait alors non seulement en cas d'action contre un Etat riverain mais aussi d'intervention contre un membre d'une zone voisine.

Ce schéma semble inopérant dans le Pacifique Sud qui n'est couvert que par une Z.E.A.N. Toutefois, la possibilité d'un glissement progressif de cette zone vers un statut plus contraignant n'est pas exclue, notamment par la diplomatie française, en raison de l'insatisfaction de plusieurs Etats de la zone devant la faiblesse des interdictions posées par le traité de Rarotonga. De façon plus globale, l'état des discussions engagées dans les diverses zones permet de penser qu'au delà d'une typologie binaire Z.E.A.N.-Z.P., les solutions retenues s'apparenteront plutôt à un continuum de mesures faisant indifféremment appel à ces deux concepts.

Des contraintes inégales pèsent sur les puissances nucléaires qui ne sont qu'apparemment confrontées avec la même intensité aux effets de la multiplication des zones maritimes. L'Union soviétique est de toute évidence la moins gênée. Cette différence de situation peut être localement due aux relations privilégiées entretenues avec des Etats membres d'une zone et permettant d'en contourner les prescriptions générales.

Un tel cas de figure n'est réellement fructueux que si l'accord institutif laisse à chaque partie une marge d'appréciation dans le degré de mise en oeuvre des contraintes. Cette recherche de souplesse existe dans les traités de Tlatelolco et de Rarotonga. Mais elle perd son sens dans une zone où l'interdiction de la présence des bâtiments tiers est l'élément central, et qui pour être effective, doit s'appuyer sur une forte cohésion des riverains. De ce fait, la situation de chacune des grandes puissances

face aux Z.P. dépend d'abord du type de projection de puissance auquel elle a recours et des moyens qu'elle met en oeuvre.

Les considérations géopolitiques ne sont pas un facteur explicatif. Les concepts de puissance maritime et de puissance continentale maîtresse du Heartland ne sont ici guère opératoires. Certes, la stratégie d'encerclement de la puissance soviétique influe directement sur le niveau de la présence américaine sur toutes les mers du globe et donc sur la politique des Etats-Unis face aux Etats riverains. Mais la situation des puissances est fondamentalement de même nature lorsqu'il s'agit pour elles d'exercer une influence sur les pays de la ceinture inter-tropicale. En témoigne la priorité accordée par l'Union soviétique à l'achèvement de son premier porte-avions à propulsion nucléaire, le "Leonid Brejnev", bâtiment destiné de façon privilégiée à la gestion des crises locales.

L'utilisation diplomatique de la puissance maritime est elle aussi commune à toutes les puissances. Politique de prestige soutenue par une présence plus ou moins intense du pavillon national et politique de gesticulation s'entrecroisent, donnant à elles seules toute sa valeur à la liberté de navigation. L'Union soviétique a tout particulièrement développé les capacités démonstratives de sa flotte au point de donner à l'escadre de Méditerranée un rôle essentiellement diplomatique. Naturellement destinés aux pays riverains, les signaux peuvent aussi être adressés à une autre puissance maritime, notamment par le biais d'un marquage plus ou moins systématique de ses unités.

C'est le passage du stade de la gesticulation à celui de l'intervention directe qui différencie la situation des marines occidentales de celle de la marine soviétique. La stratégie soviétique tolère des reculs localisés qui, du moment qu'ils se situent à l'extérieur du camp soviétique, revêtent une moindre importance. Le fait que l'Union soviétique évite d'engager directement ses unités dans des situations de crise ouverte conforte cette approche. Tel n'est pas le cas pour les puissances occidentales, au premier rang desquelles les Etats-Unis. Confrontées à une perte d'influence potentielle, leur marge de manoeuvre est considérablement plus réduite. Leur choix se limite à un recul perçu comme une défaite, notamment par les alliés locaux, et l'emploi ou la menace d'emploi de la force.

Le recours à la force a peu de chances de se traduire par une montée aux extrêmes. Il est nécessaire pour les Occidentaux de projeter une force sur les lieux du conflit tout en s'efforçant de compartimenter ce dernier. Ainsi, la marine américaine est intervenue ces dernières années aussi bien à la Grenade, qu'en Méditerranée à plusieurs reprises et dans le golfe persique. La France pour sa part a déployé son groupe aéronaval quatre fois en cinq ans. Ayant tendanciellement l'occasion d'effectuer des déploiements offensifs, les marines occidentales subissent au premier chef la contrainte des zones de paix.

Les bases en territoire étranger sont à l'origine d'une seconde faiblesse occidentale. Propulsion nucléaire, navires ateliers et carénages moins fréquents alimentent le débat sur l'intérêt technique des bases et sur la valeur réelle de structures qui génèrent souvent des difficultés diplomatiques. Il demeure toutefois que la gestion d'une crise locale nécessite une intervention rapide et donc un pré-déploiement d'unités navales dans les régions où chaque puissance a des intérêts suffisamment importants. Ainsi, dans l'hypothèse où les Etats-Unis devraient abandonner Diego-Garcia, leur principale base logistique de l'océan Indien, ils ne pourraient plus atteindre en deux

jours tout point du littoral, mais en sept jours à partir de Guam, et même en quinze si les détroits indonésiens leur étaient fermés.

Si on excepte l'argumentation diplomatique, qui ne peut véritablement concerner que la France, tendant à se faire reconnaître comme puissance riveraine de la zone, les puissances nucléaires sont relativement démunies face à un renforcement des pressions exercées sur leurs bases. Il semble néanmoins que la position de l'Union soviétique soit mieux assurée.

Cela n'est pas dû au premier chef à sa capacité technique à contourner une éventuelle fermeture des ports. Certes la marine soviétique dispose d'une nette avance technique en matière de mouillage sur les hauts fonds hors des eaux territoriales. Mais les flottes occidentales sont quant à elles pourvues en bâtiments de soutien logistique qui leur permettent de maintenir une flotte opérationnelle avec un support terrestre réduit. C'est notamment le cas de la France en océan Indien.

L'atout soviétique réside dans la distinction que ses diplomates opèrent entre la possession de bases au sens strict, définies comme des enclaves impérialistes suréquipées au sein d'un territoire étranger, et le simple exercice de droits de relâche dans le cadre de relations normales entre deux Etats; le postulat étant que la vocation internationaliste et émancipatrice de l'U.R.S.S. lui interdit de posséder des bases. Cette thèse a été soutenue dès que la fermeture des bases étrangères en océan Indien a été évoquée en 1971. Il est vrai, dans une certaine mesure, que la stratégie soviétique est moins attachée à la préservation de facilités navales, comme l'a montré l'abandon de Berbera en 1977, que la stratégie américaine. Mais l'Union soviétique peut d'autant plus facilement soutenir une telle thèse que les projets de zone de paix ne concernent pas les zones où elle dispose actuellement de structures lourdes comme la base de Cam Ranh.

Focalisant l'attention sur eux par les mouvements de leur flotte et la présence de bases généralement mal acceptées, les Etats-Unis, alors même que le maintien de l'influence américaine dépend largement de leur capacité de projection de puissance, subissent le plus directement les effets de la création de zones entravant la mobilité navale.

b) Réduire la capacité des marines occidentales à se préparer à un conflit direct.

Enjeu de la lutte des puissances dans le monde, Z.E.A.N. et Z.P. sont aussi un élément de la confrontation directe entre les blocs. Si la mise en oeuvre de la force océanique stratégique n'est pas véritablement menacée, la capacité de l'Alliance atlantique à soutenir un conflit conventionnel sur le théâtre européen est diminuée.

Les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, faute d'un contrôle efficace, ne sont paradoxalement pas affectés par l'instauration de zones qui ont pour but d'éloigner les missiles stratégiques censés faire peser sur les populations locales le risque de représailles nucléaires. La capacité des pays riverains à contrôler les mouvements des S.N.L.E. résulte d'une double problématique : problématique des portées et problématique de la détection.

L'accroissement considérable des portées des nouvelles générations de missiles embarqués a renouvelé très largement le débat sur l'impact de ces zones. Avec des

portées qui dépassent désormais 6000 km, les CSS-N-3 chinois restant quant à eux limités à 3000 km, les zones de patrouille, nécessairement proches des côtes de la cible jusque dans les années 1970, se sont considérablement élargies. Les informations disponibles permettent de penser que cette capacité de frappe éloignée a d'abord permis de sanctuariser les bâtiments en les rapprochant des espaces sous contrôle national. Toutefois l'hypothèse d'un essaimage dans les eaux de l'hémisphère sud n'est pas à écarter. Elle semble même confirmée dans le cas des Typhoon soviétiques. De même, la portée du missile Trident II américain est telle qu'il pourrait atteindre le territoire de l'Union soviétique à partir de la région du Cap ou de la côte nord de l'Australie (1). La généralisation des zones interdisant des déplacements lointains remettrait en cause le gain en invulnérabilité que confère la dispersion sur de grands espaces.

La prise en compte de la problématique de la détection sous-marine vient toutefois modifier les termes du débat. Deux thèses antagonistes s'affrontent. L'une admet à moyen terme et sous certaines conditions un accroissement notable des capacités de repérage. L'autre, renversant l'argumentation, considère que les progrès réalisés dans la connaissance du milieu marin permettront au contraire d'améliorer l'indétectabilité des sous-marins. Quelle que soit l'issue de ce débat fondamental, la détection des S.N.L.E. par les pays riverains est tout particulièrement hypothétique.

Ce n'est pas le retard technologique des pays riverains qui constitue l'obstacle dirimant à la détection. A court terme, la détection par bouées acoustiques ou thermiques est en effet accessible à des puissances régionales comme l'Inde ou le Brésil. La télédétection spatiale pose quant à elle des problèmes plus complexes, non seulement techniques mais aussi politiques. En effet, la possession par un Etat d'un satellite de télédétection modifierait à son profit l'équilibre stratégique régional, ce qui ne manquerait pas d'entraîner des réactions de la part des Etats voisins. La solution alternative de programmes régionaux de télédétection est peu probable, faute de structures communes appropriées, sauf peut-être en Amérique latine, où coexistent des potentiels économiques et un organisme de contrôle mis en place par le traité de Tlatelolco, l'O.P.A.N.A.L. Quant à envisager qu'une puissance nucléaire communique aux membres d'une zone ses propres informations sur les S.N.L.E. adverses, cela paraît peu vraisemblable, dans la mesure où ce type de données est un élément de la dissuasion globale.

Les véritables limites apportées à la détection dans les zones tiennent tout d'abord à des obstacles géographiques. L'absence de passages obligés en eaux resserrées rend la plupart du temps impossible la mise en place de réseaux de bouées comme cela existe au débouché de l'Arctique avec le réseau SOCUS. De même un balayage satellite étroit d'une zone équatoriale ou tropicale exige un grand nombre de satellites, compte tenu des contraintes orbitales propres à ces régions. D'autres obstacles sont liés à la finalité spécifique de la détection dans une Z.E.A.N. ou une Z.P. Il ne s'agit pas là de localiser un sous-marin avec suffisamment de précision pour assurer sa destruction mais d'être en mesure de l'identifier exactement afin d'exercer une pression diplomatique sur l'Etat de pavillon.

Les progrès réalisés dans la furtivité des S.N.L.E. ne peuvent que renforcer la faiblesse de la probabilité d'une détection. Violer une zone ne représente alors qu'un

(1) Voir carte de l'annexe III

risque limité. Ceci souligne la fragilité d'instruments juridiques qui entendent imposer des contraintes sans avoir les moyens de contrôle garants de leur effectivité. Dans la mesure où aucune base de sous-marins stratégiques ne se trouve dans le périmètre d'une zone, la mise en oeuvre par chaque puissance nucléaire de la composante navale de la dissuasion n'est pas perturbée par l'existence des Z.E.A.N. et des Z.P. En revanche, la possibilité de conduire les expérimentations liées à la modernisation des vecteurs et des charges peut localement être remise en cause.

Le renforcement maritime de l'Europe occidentale en cas de conflit serait largement compromis :

- la sécurité des approvisionnements est directement concernée, les routes de l'océan Indien et de l'Atlantique Sud restant essentielles pour le trafic marchand. Une première frappe sous-marine ennemie se trouverait facilitée par l'absence de navires de protection. Ultérieurement, tout dépend de la capacité des marines occidentales à engager assez rapidement leurs moyens de lutte anti sous-marine avant que l'Europe ne soit asphyxiée et éventuellement contrainte à négocier. L'existence d'une zone n'empêcherait pas cet engagement dans la mesure où il serait fondé sur le principe de légitime défense;

- la doctrine navale O.T.A.N. de la défense de l'avant est directement remise en cause par les projets concernant la mer du Nord et la Méditerranée : si les flottes soviétiques du Nord et de la mer Noire ne sont pas bloquées dans leurs ports, elles pourront mettre en oeuvre leur stratégie de rupture des lignes de communication dans l'Atlantique Nord, compromettant ainsi le renforcement du théâtre centre Europe. A cette donnée de fond vient s'ajouter, depuis la signature des accords de Washington, une seconde contrainte pesant sur les Etats-Unis. Ceux-ci ont en effet l'intention de compenser le démantèlement des systèmes basés à terre en Europe par un renforcement de leur potentiel embarqué. S'ils en étaient empêchés, la dénucléarisation de l'Europe et le découplage avec les Etats-Unis seraient renforcés.

Les conséquences opérationnelles des Z.E.A.N. et des Z.P. sont donc suffisamment fortes pour que chaque puissance les intègre dans sa stratégie diplomatique et ce d'autant plus qu'on assiste à la nucléarisation massive des bâtiments des super-puissances.

2.2.2. L'Union soviétique favorise la multiplication des zones.

Bien que disposant de la seconde marine du monde, l'U.R.S.S. perçoit le difficile accès de sa flotte aux mers libres comme la source d'un désavantage majeur. Dans cette perspective, l'utilisation des Z.E.A.N. et des Z.P. est pour elle un moyen de rétablir une parité.

Aussi joue-t-elle un rôle particulièrement actif en ce domaine. Seule grande puissance à proposer la création d'espaces maritimes démilitarisés en Europe, elle soutient les projets élaborés dans le reste du monde.

a) L'U.R.S.S. : une force de proposition en Europe.

Par ses propositions en Europe septentrionale et en Méditerranée, l'Union soviétique poursuit un but unique : le retrait naval américain. Pour y parvenir, elle

développe depuis trois décennies une stratégie de l'exclusion fondée sur une double argumentation.

En s'affirmant d'abord comme un pays riverain, elle souligne a contrario l'absence de légitimité de la présence américaine. Ce raisonnement contient ses propres limites. Après avoir déclaré en 1980 lors de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (C.S.C.E.) de Madrid que "*l'U.R.S.S. en tant que riverain de la mer Noire est de ce fait une puissance méditerranéenne*", il peut en effet sembler délicat de soutenir que les Etats-Unis ne sont pas une puissance arctique.

Le second axe de la démonstration consiste à soutenir que la présence militaire soviétique n'est que la réponse au renforcement de la menace que les Etats-Unis font peser par leur propre présence. Afin de renforcer cette position, les propositions soviétiques récentes comportent un octroi de gages militaires. Mais la réalité de ceux-ci ne résiste pas à l'examen. Dans son discours de Belgrade du 16 mars 1988 relatif à la Méditerranée, M. Gorbatchev évoque un maintien de l'Escadre et de la VIème flotte à leur niveau actuel. En apparence cette concession est effective, la flotte américaine étant la plus forte. Mais en réalité il faut tenir compte du fait que l'Escadre bénéficie du soutien de la flotte de la mer Noire. De façon similaire, le discours de Mourmansk du 1er octobre 1987 propose une dénucléarisation de la Baltique. Mais les S.N.L.E. stationnés sont des unités anciennes de type Golf dont la survie en cas de conflit serait incertaine. En revanche, ni la presqu'île de Kola ni la mer de Barents, zones de déploiement soviétique, n'ont été mentionnées par le Secrétaire général, mais il se pourrait qu'une évolution se fasse jour dans ce domaine. Les techniques diplomatiques mises en oeuvre visent également à marginaliser les Etats-Unis. En effet, les propositions soviétiques sont faites de façon privilégiée non pas dans les enceintes internationales mais à l'occasion de rencontres bilatérales avec des pays occupant une position politique ou diplomatique favorable comme l'Algérie, la Yougoslavie ou la Finlande.

Les propositions soviétiques cherchent en fait à obtenir le désengagement des Etats-Unis, moins par la conclusion d'un accord politique, que par une action sur les opinions publiques en vue de provoquer la désagrégation interne de l'Alliance atlantique. Les événements du printemps dernier au Danemark donnent toute sa valeur à une telle éventualité. En avril 1988, le Parlement danois a souhaité qu'il soit demandé, au commandant de chaque navire désireux d'entrer dans les eaux territoriales du Danemark, si son bâtiment était porteur d'armes nucléaires et que, en cas de réponse positive, l'accès aux eaux territoriales soit refusé. Obstacle au bon fonctionnement de l'O.T.A.N., cette prise de position a entraîné de vives réactions des Etats-Unis et du Royaume-Uni, qui ont menacé de ne plus assurer la sécurité de ce pays. Ce vote du Parlement a entraîné sa dissolution. Le Premier ministre, prenant acte de la volonté de dénucléarisation exprimée par les Danois lors des élections qui ont suivi, a proposé en mai la création d'une Z.E.A.N. en Europe du Nord.

Cette zone ainsi que le théâtre sud-européen se caractérisent par l'existence de fortes turbulences. Peur du nucléaire et faiblesse du sentiment d'appartenance à l'O.T.A.N. se mêlent. Cela débouche sur des refus de stationnement d'armes nucléaires en temps de paix par le Danemark, la Norvège et l'Espagne et sur la participation à des projets de micro-espaces dénucléarisés tant en Scandinavie, avec notamment la proposition Palme de janvier 1983, que dans les Balkans, avec le communiqué final de la conférence des pays balkaniques en février 1988.

b) Un soutien intéressé dans le reste du monde.

Sur les théâtres périphériques, l'U.R.S.S. fait montre d'un activisme qui n'est toutefois pas exempt de prudence. La position officiellement affirmée est que l'Union soviétique apporte un soutien de principe à tous les projets. Les diplomates soviétiques considèrent que cette attitude est dictée par l'évidente nécessité de tenir compte des situations de fait créées par les Etats riverains. Cet engagement affiché n'est pas dénué d'ambiguïtés qui en restreignent notablement la portée.

L'U.R.S.S. s'abstient quand un projet de résolution la gêne. Ce fut le cas pour la résolution 3472 (XXX) du 11 décembre 1975 qui donnait à l'Assemblée générale le pouvoir de créer une Z.E.A.N. L'Union soviétique n'entendait pas laisser au tiers monde la maîtrise de cet instrument. De même, elle s'est abstenue sur la résolution 2832 (XXVI) du 16 décembre 1971 faisant de l'océan Indien une zone de paix. Elle souhaitait ainsi préserver sa liberté de mouvement dans une zone qui, outre son importance stratégique propre, sert de lien entre ses flottes occidentales et orientales.

Invitée en tant que puissance nucléaire à signer les protocoles additionnels des traités de Tlatelolco et de Rarotonga, l'U.R.S.S. a réduit la portée des engagements de sécurité négative qui lui étaient demandés. En ce qui concerne la Z.E.A.N d'Amérique latine, l'Union soviétique considère qu'elle serait déliée de son engagement de non-utilisation de l'arme nucléaire dans le cas où un Etat de la zone serait allié à un pays nucléaire en guerre avec elle, ou agirait " de manière incompatible avec son statut non nucléaire". Ces réserves sont fondamentales : la première parce que l'Union soviétique estime qu'un pays qui accepte le transit d'armes nucléaires dans ses eaux territoriales agit de manière contraire au traité; la seconde parce qu'elle instaure une responsabilité collective des Etats liés aux Etats Unis par le traité de Rio.

En signant les protocoles II et III du traité de Rarotonga en décembre 1985, l'U.R.S.S. a introduit des réserves similaires qui, elles, menacent l'A.N.Z.U.S.(1)

L'attitude de l'U.R.S.S. semble évoluer considérablement depuis deux ans. Son vote en faveur de la résolution sur l'Atlantique Sud en octobre 1986 montre que, si elle est toujours favorable à la liberté des mers, elle n'entend pas en faire un dogme et pourrait sous certaines conditions admettre des Z.P. s'appliquant à la haute mer. A l'occasion de la ratification des protocoles de Rarotonga le 6 février 1988, l'Union soviétique a retiré toutes les réserves qu'elle avait émises quatorze mois plus tôt lors de leur signature.

Ces revirements peuvent s'expliquer de diverses façons. Peu présente dans l'Atlantique Sud, bien qu'y possédant un important point d'appui en Angola, l'U.R.S.S., en soutenant le projet, a pu à peu de frais souligner a contrario l'opposition des Etats-Unis. Pour Rarotonga, l'U.R.S.S. a mis un terme à une contradiction devenue trop visible entre ses prises de position générales sur la non-utilisation en premier de l'arme nucléaire et ses réticences à prendre des engagements précis.

L'attitude de l'U.R.S.S. peut aussi s'interpréter dans une perspective plus générale d'un effort de la diplomatie soviétique pour améliorer son image auprès des pays de l'hémisphère sud. Surtout, en aidant à la création de zones dans le monde,

(1) "Australia, New-Zealand, United States."

l'U.R.S.S. veut en faire des exemples susceptibles d'influer sur les opinions publiques européennes. La simultanéité de ses offensives diplomatiques est à cet égard frappante.

Cela souligne que si la stratégie de l'Union soviétique face aux Z.E.A.N. et aux Z.P. s'exerce selon deux axes distincts, elle n'en est pas moins conçue dans une perspective unique et largement focalisée sur le conflit Est-Ouest.

Quelle que soit la portée réelle des novations soviétiques, elles ne peuvent que renforcer la pression qui s'exerce sur les autres puissances.

2.2.3. La réaction des autres puissances nucléaires.

A l'inverse de l'U.R.S.S., les autres puissances nucléaires sont peu impliquées dans la création de Z.E.A.N. et de Z.P. et se contentent de réagir aux projets proposés. Les Etats-Unis s'opposent en effet à leur concrétisation, aidés en cela par le Royaume-Uni. Quant à la Chine, son peu d'implication sur le terrain réduit considérablement la portée de ses prises de position.

Directement concernés par des zones qui compromettent la mise en oeuvre de leurs moyens navals, **les Etats-Unis** ont intérêt à endiguer leur développement. Ils manifestent une hostilité de principe. Toutefois la diplomatie américaine ne met pas en avant la menace qui pèse sur ses intérêts stratégiques. Elle préfère invoquer la défense des principes fondamentaux du droit international que sont la liberté de navigation et la primauté de la volonté des Etats riverains sur celle de l'Assemblée générale.

Les positions américaines tiennent également compte des spécificités attachées au statut de grande puissance. Les Etats-Unis préfèrent aborder chaque projet de désarmement régional lors de négociations bilatérales avec les pays concernés, plutôt que participer à leur discussion au sein de forums multilatéraux. Toutefois, cette stratégie, si elle préserve leurs intérêts locaux, peut entrer en conflit avec des intérêts stratégiques en portant atteinte à la solidarité entre alliés. Ainsi, dans le Pacifique Sud, les Etats-Unis se sont abstenus de signer le traité de Rarotonga, mais ont informé les pays du Forum du Pacifique de leur intention d'en respecter la lettre. L'efficacité des pressions américaines n'est pas en outre illimitée, comme le montre la position de la Nouvelle-Zélande.

Les Etats-Unis adoptent également des positions spécifiques dictées par la recherche d'un duopole sur les questions nucléaires avec l'autre super-puissance. Appliquée aux espaces maritimes, cette approche est perceptible dans le traité de dénucléarisation du fonds des mers qui concentre de facto tous les pouvoirs de contrôle au profit de l'Union soviétique et des Etats-Unis. Le traité de Washington relève d'une conception similaire.

Le Royaume-Uni a adopté sur la question des Z.E.A.N. et des Z.P. une position pour l'essentiel identique à celle des Etats-Unis. Cette attitude se justifie par la concordance de leurs intérêts en tant que puissances navales et nucléaires membres de la même alliance militaire. Son outil naval, en effet, est conçu dans la perspective de ses missions O.T.A.N. et non dans celle d'une projection de puissance lors de crises périphériques, comme l'ont souligné les difficultés logistiques rencontrées lors du conflit des Malouines. La diplomatie britannique a néanmoins fait montre récemment, à deux reprises, d'une certaine distance par rapport aux principes qu'elle défend habituellement. Le Royaume-Uni a refusé de signer les protocoles de Rarotonga mais,

sous la pression de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, membres du Commonwealth, il a fait savoir que sa position n'était pas figée. Du fait sans doute des îles Malouines, il a été le seul Etat occidental à voter en faveur de la résolution sur l'Atlantique Sud, alors même que les Etats-Unis votaient contre.

La République Populaire de Chine a toujours manifesté son soutien à tous les projets de Z.E.A.N. et de Z.P. Elle est la seule puissance nucléaire à s'être prononcée en faveur d'un mode centralisé et autoritaire de création de Z.E.A.N. Sa singularité s'est affichée également dans les déclarations formulées lors de la signature du protocole II du traité de Tlatelolco en 1974. A cette occasion, elle a admis implicitement le droit pour les pays riverains d'interdire la circulation des bâtiments armés nucléairement dans les eaux territoriales et a été la seule puissance à ne pas limiter la portée de ses engagements de sécurité négative. La Chine a ainsi utilisé la tribune offerte par les débats sur les Z.E.A.N. et les Z.P. pour mettre en cause la présence navale des deux Grands dans l'hémisphère sud.

Le caractère systématique de la position défendue par la Chine doit toutefois être relativisé. En effet, la marine chinoise est peu présente dans le monde; sa mobilité n'est donc pas menacée par la création de Z.E.A.N. et de Z.P. Mais inversement, ceci limite l'impact pratique des prises de position de la Chine. Le lancement en 1986 du Xia, premier S.N.L.E. chinois, n'a pas modifié cette situation. Par ailleurs, la Chine semble évoluer vers une position moins systématiquement favorable. Après avoir étendu en 1982 à toutes les Z.E.A.N. son engagement inconditionnel de non-emploi en premier de l'arme nucléaire, elle s'est contentée, en signant le protocole II du traité de Rarotonga, d'un engagement limité, réservant l'hypothèse où sa sécurité serait mise en danger.

*

En dépit de leurs limites pratiques, les concepts de Z.E.A.N. ou de Z.P. découlent d'une certaine logique, refus de "l'équilibre de la terreur" et de l'extension de la rivalité Est-Ouest, qui justifie à elle seule que la plupart des Etats de l'hémisphère Sud y soient et continuent d'y être durablement attachés. Le camp occidental a réagi négativement. Mais sa réponse ne saurait se limiter à une fin de non recevoir coûteuse en termes diplomatiques, alors que l'U.R.S.S. entend tirer partie de cette situation en accréditant l'idée qu'elle est solidaire de la démarche des pays du Sud. C'est dans ce contexte que se définit la position française.

III. LA FRANCE : LA NECESSITE D'UNE APPROCHE SPECIFIQUE.

L'appartenance de la France au camp occidental et son statut de puissance nucléaire et navale orientent sa position sur les propositions inspirées par les pays de l'Est en Europe. Ces données ne suffisent pas, en elles mêmes, à déterminer son attitude à l'égard des textes soutenus par des Etats du tiers monde dans des zones où elle possède des territoires. Une adaptation aux réalités régionales de l'hémisphère sud est alors nécessaire, afin de concilier les impératifs de défense et les intérêts diplomatiques.

3.1. Position de principe et prise en compte des contraintes.

Si la position française semble adaptée aux réalités prévalant dans l'hémisphère nord, il paraît souhaitable qu'elle soit affinée et précisée quant au développement des Z.E.A.N. et des Z.P. dans l'hémisphère sud.

3.1.1. La position de principe de la France est bien établie.

Partant du constat que les concepts de zone de paix et de zone exempte d'armes nucléaires relèvent d'une approche régionale des problèmes de sécurité et de désarmement, la France examine les projets de création de telles zones au cas par cas. Elle a néanmoins une position de principe favorable, sous réserve que soient remplies certaines conditions garantissant la réalité des intentions et des engagements, et assurant la sauvegarde de ses intérêts fondamentaux.

Toutefois, la position française n'est véritablement formalisée qu'en ce qui concerne les zones exemptes d'armes nucléaires. Aucun texte officiel ne donne les critères d'appréciation d'une zone de paix par la France, qui sont de facto les mêmes que pour les Z.E.A.N. Or, même si les projets de zone de paix comportent toujours un volet consacré à la dénucléarisation et si, selon les termes du rapport des experts des Nations Unies, "*la zone dénucléarisée doit tendre à devenir une zone de paix et de coopération entre les Etats*"(1), il n'en demeure pas moins qu'à l'heure actuelle les deux concepts ne se recouvrent pas totalement.

Face aux projets de création de zones, notamment les premiers d'entre eux en Afrique et en Amérique latine, et face à la tentative de définition d'un statut type de zone dénucléarisée qui a suivi la publication de l'"*étude complète*"(2), la position française s'est bâtie progressivement. Dès 1975, les principes directeurs sont clairement établis. En votant contre la résolution du 11 décembre 1975 qui définit la notion de Z.E.A.N., la France refusait la primauté reconnue à l'Assemblée générale. Mais elle soulignait dans ses explications de vote qu'elle était favorable à la constitution de telles zones, sous réserve que le statut en soit librement discuté et que toutes les puissances importantes sur le plan nucléaire dans la zone soient associées au traité. Cependant, la France insistait pour que les textes instituant des Z.E.A.N. soient parfaitement conformes au droit international conventionnel ou coutumier, notamment en ce qui

(1) ONU/AG/34/70, Etude complète de la question des Z.E.A.N. sous tous ses aspects, 10 décembre 1976.

(2) Idem.

concerne la liberté de la haute mer et l'effet relatif des traités. La France n'entendait pas que ses territoires, où qu'ils se trouvent, soient affectés par un régime de dénucléarisation, ni que des États puissent la contraindre à adhérer à un traité de dénucléarisation. Enfin la France ne souhaitait pas s'engager sur la voie des garanties négatives de sécurité.

Sur ce dernier point, la France a assoupli considérablement sa position. Elle a, à plusieurs reprises depuis lors, affirmé qu'elle n'attaquerait pas nucléairement un pays non nucléaire pour peu que ce pays ne soit pas lié à une puissance nucléaire ennemie. Pour le reste, les conceptions françaises se sont affinées sans se nier.

Les positions françaises se retrouvent largement dans le document final de la 1ère session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée au désarmement adopté par consensus. Il rappelle dans ses paragraphes 60 à 64 que les projets de création de zone de paix et de zone dénucléarisée doivent être soutenus si :

- tous les États de la zone sont d'accord entre eux;
- il est dûment tenu compte des caractéristiques particulières de la zone;
- les principes internationaux agréés sont respectés, en particulier la libre circulation dans les espaces internationaux aériens et maritimes.

La position française a été récemment rappelée par le ministre des Affaires étrangères, M. Dumas lors de la 3ème session spéciale de l'Assemblée générale des Nations-Unies consacrée au désarmement en mai 1988 : *"il faut naturellement <que l'établissement de zones dénucléarisées> résulte de la décision unanime de tous les États concernés et puisse être contrôlé de façon satisfaisante. Il faut de plus que leur création soit pertinente du point de vue tant géographique que militaire."*

Interprétée restrictivement, l'exigence d'un contrôle satisfaisant pourrait conduire à rejeter tous les projets, compte tenu des incertitudes d'ordre technique qui pèsent sur l'effectivité de tout contrôle. Mais la France attache surtout de l'importance à la présence dans le projet d'un mécanisme de vérification acceptable, sinon totalement fiable, comme preuve de la volonté des signataires de l'accord de se conformer à ses dispositions.

En précisant que la *"prise en compte des caractéristiques particulières de la zone"* consiste en un examen critique de la pertinence de la création d'une Z.E.A.N. du point de vue géographique et militaire, le ministre français fait clairement référence au fait que la création de zones dénucléarisées n'a de sens que dans les régions du monde où l'équilibre des forces n'est pas lié à la dissuasion nucléaire. En effet, les contraintes qui pèsent sur l'élaboration de la position française sur les Z.E.A.N. et les Z.P. sont différentes selon qu'on se situe dans l'hémisphère nord ou dans l'hémisphère sud.

3.1.2. Les contraintes qui pèsent sur l'élaboration de la politique de la France.

a) Les contraintes dans l'hémisphère nord.

Les projets de Z.E.A.N. et de Z.P. dans le Nord concernent tous directement des pays européens. La principale contrainte que la France doit prendre en compte est donc le maintien de la crédibilité de sa stratégie de dissuasion.

Or les projets la mettent triplement en cause, d'une part parce qu'ils prétendent dénucléariser quelques centaines de kilomètres carrés choisis dans l'hémisphère nord, d'autre part parce qu'ils ne prennent pas en compte le déséquilibre conventionnel et chimique existant, enfin parce qu'ils sont fondés sur la notion d'espace nucléaire européen, largement illusoire puisque l'Europe peut être la cible d'armes nucléaires tirées d'au delà de ses limites.

C'est pourquoi la France refuse énergiquement les propositions d'instauration de zones dénucléarisées en Europe.

Toutefois, les offensives diplomatiques des pays de l'Est, de certains pays scandinaves et d'Etats du tiers monde ont tendance à concerner, à part égale, les armes nucléaires et les "*mesures de confiance et de démilitarisation*". La France est donc tenue de prendre en compte d'autres éléments que la dissuasion nucléaire dans la définition de sa position.

Elle examine alors si les projets sont empreints de réalisme et s'ils sont conformes au droit de la mer, à la Charte des Nations Unies, à l'Acte final d'Helsinki et d'une manière générale aux engagements internationaux de la France. C'est notamment le cas face aux propositions de création de zone de paix en Méditerranée.

Les arguments avancés par la France pour réfuter les projets de Z.E.A.N. et de Z.P. dans l'hémisphère nord étant particulièrement pertinents et peu susceptibles d'évoluer à moyen terme, on s'attachera à analyser la position française sur les zones du Sud.

b) Les contraintes dans le Sud.

Dans l'hémisphère sud, le problème des Z.E.A.N. et des Z.P. se pose en termes spécifiques à la France pour trois raisons :

- la France a toujours mené dans le tiers monde, une politique indépendante et attentive aux revendications de ces pays. Elle entretient avec certains d'entre eux des relations privilégiées y compris dans le domaine militaire. La France est ainsi un des seuls pays occidentaux à garantir par voie d'accords la sécurité de certains pays en voie de développement. Les interventions des forces armées françaises en Centrafrique, au Zaïre ou au Tchad ont montré qu'elle entendait assumer pleinement ses responsabilités;

- grâce à ses possessions d'outre-mer, la France est territorialement présente dans la plupart des régions de l'hémisphère sud concernées par un traité ou un projet de Z.E.A.N. ou de Z.P.,

- * les départements antillais et l'îlot de Clipperton sont situés dans la zone du traité de Tlatelolco,

- * il en est de même de la Guyane qui est également concernée par le projet de Z.P. dans l'Atlantique Sud,

- * dans l'océan Indien, la France est présente avec un D.O.M. (La Réunion), un T.O.M. (les Terres Australes et Antarctiques Françaises), une collectivité territoriale (Mayotte) et les cinq Iles Eparses juridiquement innommées,

* la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie Française et Wallis-et-Futuna se trouvent dans la zone du traité de Rarotonga;

- enfin la France est concernée comme puissance nucléaire se livrant à des activités nucléaires dans l'hémisphère sud dans une zone où existe un traité de dénucléarisation en vigueur.

Qu'il s'agisse de l'exercice de sa souveraineté, de la mise en oeuvre de la solidarité occidentale, de la crédibilité des accords de sécurité qu'elle a passés avec certains Etats du tiers monde, enfin de la préservation de son image de marque et de son statut de puissance nucléaire, la France ne peut rester indifférente aux projets et traités de Z.E.A.N. ou de Z.P.

L'exemple du projet de zone de paix en Asie du Sud-Est illustre cette nécessité. Compte tenu de la cohésion relative des Etats de la zone et de l'importance des enjeux politiques, la France pourrait adopter une attitude favorable à ce projet. Toutefois, à l'occasion de leurs dernières réunions, les ministres des Affaires étrangères de l'A.N.S.E.A. ont surtout mis l'accent sur la dénucléarisation de la zone. Dans ce contexte, la position française est restée d'une grande prudence.

La nature des intérêts français susceptibles d'être mis en cause diffère selon les zones en fonction de plusieurs facteurs parmi lesquels on compte les particularismes régionaux, la diversité des textes et les choix fondamentaux de la politique extérieure française. Le critère essentiel reste toutefois la présence territoriale de la France dans l'hémisphère sud.

Aussi est-il important d'examiner, dans les zones concernées, l'éventualité d'adaptations de la position française sur les Z.E.A.N. ou les Z.P.

Le fait que la France soit concernée à plusieurs titres ne se traduit pas nécessairement par un cumul d'inconvénients mais peut lui conférer des avantages non négligeables :

- sur le plan diplomatique, elle renforcerait dans le tiers monde son image de pays indépendant des deux grandes puissances et attaché à la sauvegarde de la paix mondiale;

- sur le plan militaire, il faut prendre en considération le fait que dès lors qu'un véritable mécanisme de contrôle est mis en place, les adversaires potentiels de la France sont également gênés par l'instauration d'une zone de paix ou d'une zone dénucléarisée. Il n'est pas exclu que dans certains cas la balance penche en faveur de la France.

Concernant les projets de Z.E.A.N. ou de Z.P. qu'elle juge inacceptables, la France peut toujours renforcer son utilisation des manoeuvres dilatoires. Elle a la faculté d'exiger des modifications dans les textes qui, si elles étaient acceptées, videraient le projet de tout danger, et qui, si elles étaient rejetées lui permettraient de justifier son refus tout en marquant sa volonté de dialogue.

3.2. L'adaptation aux réalités régionales.

Le problème des Z.E.A.N. et des Z.P. se pose pour la France dans les trois grands océans de l'hémisphère sud.

3.2.1. L'océan Indien : la contrainte de la solidarité occidentale.

a) L'utopie d'une zone de paix.

L'océan Indien, la mer mais également les pays qui l'entourent, est devenu un enjeu pour trois raisons essentielles : le rôle de transit de cet océan, le poids économique de la zone et surtout l'absence de tout blocage stratégique qui permet à la rivalité politique des grandes puissances de s'y exprimer librement. Les pays riverains deviennent ainsi des positions qu'il faut tenir avant que l'adversaire n'y prenne pied.

C'est ainsi que l'U.R.S.S. a développé sa coopération avec l'Ethiopie, le Sud-Yémen, Madagascar, le Mozambique ou l'Inde et a procédé à un renforcement constant de sa flotte. Entre 1971 et 1984, la présence navale militaire soviétique est passée dans l'océan Indien de 3804 jours à 16810(1).

De leur côté les Etats-Unis n'ont eu de cesse de consolider leur présence militaire dans la région. Ainsi, après avoir déplacé une force d'intervention dans l'océan Indien lors du conflit indo-pakistanaï de décembre 1971 et mis sur orbite des satellites d'observation de la zone, ils ont constamment développé leur base militaire de Diego-Garcia, véritable point névralgique situé en plein cœur de l'océan Indien, et porté une attention similaire à leur station militaire d'Alice Springs en Australie. Ils ont également complété leur implantation, en signant des accords militaires en vue d'obtenir des facilités aériennes ou navales avec des Etats du littoral ou de l'arrière-pays comme le Pakistan, l'Egypte, le Kenya, le Soudan, la Somalie, Oman ou encore Bahrein.

Cette rivalité accrue des grandes puissances comme l'impossibilité pour les Etats riverains, du fait de leur extrême diversité, d'élaborer en commun des propositions concrètes font qu'une zone de paix dans l'océan Indien n'apparaît guère envisageable dans un proche avenir et ce en dépit des résolutions votées régulièrement par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Dans ces conditions, la position française exprimée devant l'Assemblée générale comme dans le cadre du Comité spécial de l'océan Indien, créé à la suite du vote de la résolution du 16 décembre 1971, apparaît adaptée à la situation et à son degré d'urgence.

Pour l'essentiel, elle consiste en une approbation de principe de la zone de paix de l'océan Indien, sous réserve que celle-ci soit compatible avec la liberté de navigation en haute mer et le droit de passage inoffensif. L'abstention française lors du vote chaque année par l'Assemblée générale de résolutions reprenant celle du 16 décembre 1971 répond d'abord au souci d'obtenir sur ces points des garanties suffisantes.

(1) Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie Modernes, "France - océan Indien - mer Rouge", Paris, 1986.

Restent toutefois en suspens la question des conséquences d'une accélération du processus diplomatique en cours qui rendrait possible la tenue d'une conférence internationale sur l'océan Indien. La réponse que la France pourrait y apporter compte tenu des contraintes auxquelles elle est exposée devrait être précisée.

b) La relance possible du processus diplomatique.

Les travaux du Comité spécial, créé en 1972 et élargi en 1979 aux membres permanents du Conseil de Sécurité et aux principaux usagers maritimes de l'océan Indien, n'ont guère progressé. En 1975, l'Assemblée générale avait déterminé les six points sur lesquels devaient porter les consultations préalables à la convocation d'une conférence internationale : objectifs, date, durée, lieu, ordre du jour et participants.

Il a été convenu que devaient participer à cette conférence, outre les 44 Etats riverains et de l'arrière-pays, les grandes puissances et les Etats maritimes dont les flottes de commerce traversent l'océan Indien.

Mais, si le lieu de réunion a pu faire l'objet d'un accord, la date de cette conférence, prévue à Colombo, est chaque année reportée. Le fait que depuis juillet 1984 les travaux du Comité spécial sont régis par la règle du consensus n'a pas contribué à augmenter les chances de régler les questions subsistantes.

Les pays riverains demeurent attachés à la tenue de cette conférence, soutenus sur ce point par les pays socialistes qui, se livrant à une surenchère, n'ont cessé de proposer des dates de réunion de plus en plus rapprochées. En revanche les puissances occidentales la jugent inopportune tant que des conditions raisonnables de succès ne paraissent pas assurées.

L'une des conditions préalables avancées par les Occidentaux, et par la France en particulier, à tout projet de conférence était *"l'amélioration de la situation régionale"* avec une référence explicite à la présence des forces soviétiques en Afghanistan. Le début du retrait de ses troupes par l'U.R.S.S. pourrait lever la principale hypothèque pesant sur la tenue de la conférence.

D'autres éléments, comme la multiplication des affrontements ponctuels mais directs entre les Etats-Unis et l'Iran, pourraient également contribuer à la relance du processus diplomatique visant à permettre la réunion de cette conférence.

Dans ces conditions, la stratégie d'enlèvement adoptée par les puissances occidentales au sein du Comité spécial risque de trouver ses limites et de se voir contournée par la démarche d'un état riverain. C'est ainsi que le Président malgache, M. Ratsiraka avait pris l'initiative en 1980 d'inviter à une conférence au sommet à Antananarivo tous les pays concernés par la paix et la sécurité dans l'océan Indien, ce qui fut un échec.

Il n'est pas sûr qu'une nouvelle initiative de ce type connaisse le même sort. Elle rencontrerait l'appui de bon nombre de riverains et de l'U.R.S.S. Cette dernière pourrait même la susciter, comme ce fut le cas en 1980. La démarche entreprise par le Président Ratsiraka fut en effet immédiatement consécutive à un voyage officiel à Moscou.

Il serait difficile aux Occidentaux d'opposer une simple fin de non recevoir à une proposition de ce genre. La position de la France serait encore plus délicate, compte tenu de sa volonté d'intégration dans la zone et du fait qu'en 1980 le Président de la République française avait répondu positivement à l'invitation de M. Ratsiraka.

Or il est loin d'être certain que la France ait intérêt à la tenue d'une conférence internationale visant à la création d'une zone de paix dans l'océan Indien.

c) La conciliation d'intérêts divergents.

Au coeur de tout projet de zone de paix se trouve la distinction opérée entre Etats riverains et puissances extérieures à la zone. De cette *summa divisio* découlent des droits et des obligations différents, notamment dans le domaine des activités militaires. Ainsi il a été envisagé au Comité spécial de l'océan Indien d'imposer, aux seuls Etats étrangers à la zone, le plafonnement du nombre des navires, des forces amphibies et des avions militaires, le retrait des bâtiments porteurs d'armes nucléaires, la limitation du nombre de manoeuvres et d'exercices navals, leur notification préalable et le démantèlement des bases militaires.

Pour la France, territorialement présente dans la zone, la première question est de savoir si, dans le cadre du projet de zone de paix, elle sera considérée comme riveraine à part entière par les autres Etats.

Dans le cas contraire, les sujétions envisagées pour les puissances extérieures constitueraient, pour la France, autant de remises en cause inacceptables de sa souveraineté; se poserait en outre le problème de la présence de ses forces à Djibouti. Dans cette hypothèse elle se trouverait alors dans une situation entièrement spécifique en tant que seule puissance occidentale territorialement présente dans l'océan Indien, si l'on réserve le cas particulier du "*British Indian Ocean Territory*".

La bonne image actuelle de la France dans la zone, l'ancienneté de son implantation et la qualité des relations économiques et politiques qu'elle a su nouer avec beaucoup d'Etats de la région, conduisent à écarter cette éventualité. C'est ainsi que la France a participé en juillet 1979 à New-York à la réunion des Etats du littoral et de l'arrière-pays au titre "*d'Etat riverain de l'océan Indien et en raison de sa présence séculaire dans la zone*".

Même dans l'hypothèse probable où la France ne serait pas d'emblée considérée comme puissance extérieure à la zone, le problème de la zone de paix resterait entier. La France se verrait en effet proposer de s'associer à un processus qui aboutirait à terme à une diminution importante du niveau de la présence militaire occidentale dans l'océan Indien.

La France, puissance occidentale, n'a aucun intérêt à ce que soient mises en oeuvre des limitations portant sur le niveau des forces et la liberté de navigation. Ces restrictions seraient inadmissibles si elles ignoraient les dissymétries géostratégiques et politiques dont pourrait bénéficier l'U.R.S.S., et surtout les menaces que fait peser sur l'Occident la persistance de foyers de crises dans une zone qui reste vitale pour ses approvisionnements.

La nécessité de la solidarité occidentale dans la zone rend peu envisageable que la France épouse les thèses des Etats riverains de l'océan Indien. Il en résulterait des difficultés diplomatiques, manifestes au cours d'une conférence internationale.

Dans un forum international, où la perception des faits est souvent plus importante que les faits eux-mêmes, la question ne serait plus pour la France de savoir si elle est considérée comme Etat riverain, mais pour les autres Etats riverains de savoir si elle se comporte comme tel.

Il est probable qu'une conférence internationale sur l'océan Indien permettrait ainsi à l'U.R.S.S. de souligner, éventuellement par alliés interposés, l'ambiguïté de la présence française dans la zone, en faisant de la question de la zone de paix un test de la nature et donc de la validité de cette présence dans la région.

Le refus par la France d'une remise en cause de la présence militaire occidentale dans l'océan Indien la placerait ainsi en porte-à-faux vis-à-vis des autres Etats de la région. La conséquence en serait alors le retour à une période de relatif isolement dans un contexte de contestation périodique de la présence française voire d'accusations de néocolonialisme au sein des différentes enceintes internationales.

Dans ces conditions, la France a intérêt à adopter une attitude pragmatique dans la gestion des crises locales, afin de ménager son image de marque et de préserver les intérêts occidentaux. L'exemple de la crise du golfe est à cet égard riche d'enseignements.

Indispensable en cas de crise aiguë, la coordination navale avec les Etats-Unis ne doit pas être ostensible, pour éviter d'inquiéter les riverains et d'influer sur leur perception de la présence des forces navales françaises. Dans le même ordre d'idée, le maintien de notre force aéronavale dans le golfe demeurera un moindre mal. Quel que soit le niveau réel de risque pesant sur le trafic, il est préférable que la France assure elle-même la protection de ses navires marchands, plutôt que de laisser l'U.S. Navy la prendre en charge.

d) A moyen terme : desserrer la contrainte.

Les lignes de force de la politique française pourraient s'ordonner autour de trois grands axes :

- consolider les fondements territoriaux de la présence française dans l'océan Indien en supprimant progressivement toute cause de contestation possible de celle-ci. La réalisation de cet objectif passe non seulement par une attention accrue portée à l'avenir économique de La Réunion, mais aussi par l'amélioration des rapports avec l'Ile Maurice et surtout Madagascar au sujet des Iles Eparses. La thèse de l'effectivité, invoquée par la France à l'appui de sa souveraineté, a d'ailleurs une grande force. Sur le problème mahorais, l'esquisse d'une solution passe incontestablement par le maintien de relations privilégiées avec la République fédérale des Comores;

- intensifier l'intégration économique de la France dans la zone en utilisant la Commission de l'océan Indien où elle siège depuis 1984. Il est toutefois préférable que l'action de la France en matière de coopération économique emprunte d'abord la voie d'accord bilatéraux; il n'est pas souhaitable en effet que le développement de la

coopération régionale s'accompagne de la montée d'un état d'esprit unitaire dans la zone qui favoriserait le projet de zone de paix. Dans cette perspective de coopération accrue, le relais et le soutien des Communautés européennes pourrait être particulièrement utile;

- réfléchir sur les moyens d'une transformation progressive de la présence militaire occidentale dans la zone. Le fait que la protection des intérêts occidentaux soit assurée actuellement presque exclusivement par la France et les Etats-Unis engendre un risque d'amalgame susceptible d'altérer l'image de la France dans la région. Même si les intérêts des différents Etats de la C.E.E. peuvent différer dans l'océan Indien, l'une des voies possibles pourrait être celle tracée par le Parlement européen en 1981, invitant les Etats membres à intensifier et coordonner leur présence maritime dans cette région. On peut citer, de même, le projet avancé par l'amiral Labrousse d'une "agence européenne de protection de l'énergie" qui regrouperait les moyens navals et aériens des Etats membres de la C.E.E., assurerait un roulement permanent des forces navales européennes dans l'océan Indien et garantirait la sécurité des approvisionnements. Une telle agence, sans aucun lien avec l'O.T.A.N., serait susceptible de désarmer l'opposition des Etats riverains et surtout, à terme, de déconnecter présence militaire occidentale et zone de paix, cette dernière étant avant tout conçue comme parade au développement de la rivalité des deux grandes puissances.

3.2.2. L'Atlantique Sud et Tlatelolco: l'éventualité d'une approbation française.

Dans ces zones, la France a également montré qu'elle n'était pas hostile au principe d'une zone de paix ou à celui d'une zone dénucléarisée. Elle n'a pas, en effet, voté contre les résolutions des 41ème et 42ème sessions de l'Assemblée générale des Nations Unies, présentées par le Brésil et relatives à "la zone de paix de l'Atlantique Sud", et elle a signé en 1979 et 1973 les protocoles I et II du traité visant à l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine.

Cet encouragement de principe ne doit toutefois pas masquer que la France a de grandes difficultés à accepter en l'état les textes qui lui sont proposés, car ils ne reconnaissent pas totalement sa qualité d'Etat de la zone et peuvent constituer une gêne pour certaines de ses activités nucléaires puisqu'elle dispose à Pointe-à-Pitre d'installations de transit d'engins destinés au Centre d'Essais du Pacifique (C.E.P.).

a) Position actuelle de la France : une certaine circonspection.

Comme tous les textes instituant des zones de paix, la résolution sur l'Atlantique Sud privilégie les Etats de la zone, incités à coopérer activement dans tous les domaines, au détriment des autres pays tenus, pour leur part, de "réduire et à plus long terme de supprimer leur présence militaire dans la zone". Or la France n'a pas d'assurance écrite de la reconnaissance de son appartenance à la zone. Au contraire, elle n'a pas été associée à l'élaboration de la résolution, qui s'est faite au sein d'un groupe de pays africains et américains riverains de l'Atlantique.

Les réticences de la France à voter pour la résolution s'expliquent par sa volonté de ne pas être contrainte de réduire ses forces dans la région, ce qui pourrait poser le problème de la surveillance de la base de Kourou. Elle refuse d'accepter un droit de regard exclusif des riverains sur ses activités dans la zone, et en particulier ses activités navales, même si les signataires de la résolution ont affirmé leur volonté de voir

pleinement respectés les principes du droit international concernant la liberté de navigation en haute mer et le droit de passage inoffensif.

Les questions de la présence française dans l'Atlantique Sud et de sa liberté d'action militaire se posent avec d'autant plus d'acuité que la délimitation géographique de la zone concernée par la résolution est aussi imprécise que vaste. L'expression utilisée par le texte voté à l'Assemblée générale des Nations Unies est "*région située entre l'Afrique et l'Amérique du Sud*", mais des versions antérieures retenaient "*zone entre l'Amérique du Sud et l'Afrique sub-saharienne*". Même si l'inclusion des D.O.M. des Antilles est difficilement soutenable en l'état actuel de la rédaction, la zone de paix semble devoir concerner des pays africains riverains de l'Atlantique avec lesquels la France a passé des accords de défense (Sénégal, Togo, Côte d'Ivoire, Gabon). De plus, des Etats africains enclavés, également liés à la France (Tchad et Centrafrique), sont susceptibles de bénéficier d'opérations organisées à partir de bases situées dans les Etats riverains. Il faut donc s'interroger sur la compatibilité de ces accords avec les obligations consécutives à la création dans l'Atlantique Sud d'une zone de paix et de coopération. Leur maintien serait difficile à terme si la France ne se voyait pas reconnaître sa qualité d'Etat riverain.

Pour ces raisons, la France a choisi de s'abstenir lors du vote de la proposition brésilienne.

En ce qui concerne le traité de Tlatelolco, la France fait également preuve aujourd'hui d'une certaine circonspection.

Elle a signé et ratifié, respectivement en juillet 1973 et mars 1974, le protocole II du traité, qui impose aux puissances nucléaires de respecter le statut de dénucléarisation défini par le traité.

Elle a également signé, en 1979, le protocole I, par lequel les pays qui "*sont internationalement responsables de jure ou de facto de territoires dans la zone*" s'engagent à y appliquer le statut de dénucléarisation. La ratification de ce protocole reste le problème en suspens. La France s'y est jusqu'ici refusée afin de ne pas compromettre ses intérêts de pays riverain et de puissance nucléaire, imparfaitement garantis en l'état du traité.

La France a néanmoins fait preuve d'une attitude constructive en signant les deux protocoles ouverts à son adhésion. Elle a assorti son engagement de réserves qui précisent les conditions de sa participation à la dénucléarisation de l'Amérique latine. A ce jour, elle n'a toutefois pas de certitude quant à la prise en compte de ses réserves. L'examen de leur contenu permet de préciser les réticences françaises.

Les réserves et déclarations interprétatives que la France a faites, en des termes à peu près identiques, aux protocoles I et II, concernent les modalités d'amendement du traité et le respect des règles du droit international.

L'article 29 du traité prévoit que les amendements sont adoptés par une majorité des deux tiers des signataires du traité, mais s'imposent aux signataires du traité et de ses protocoles. Les puissances nucléaires et les pays qui ont des territoires dans la zone peuvent donc se voir imposer des modifications du traité. La France a fait savoir qu'aucun amendement ne lui serait opposable sans son consentement.

En ce qui concerne l'application du droit international, la France a rappelé que:

- conformément à l'interprétation du traité donnée par la commission préparatoire mais contredite par les réserves soviétiques, le traité ne s'applique pas au transit;

- la zone d'application du traité se doit d'être conforme au droit international. La France refuse donc les extensions futures du traité à des zones de haute mer, prévues par son article 4;

- le traité *"ne saurait porter atteinte au plein exercice du droit de légitime défense"* affirmé par l'article 51 de la Charte des Nations Unies.

De plus, lors de la signature du protocole I, la France a souligné que les obligations nées du traité ne pouvaient s'interpréter comme limitant la participation des populations de la zone à des *"activités se déroulant en dehors de la zone et à l'effort de défense nationale de la République Française."*

Il découle de toutes ces réserves que la France refuse d'être liée par un traité dont l'application future accorderait un droit de regard sur les activités militaires ou nucléaires concernant les D.O.M. On peut toutefois se demander si les conditions françaises sont acceptées par les États parties au traité.

Par référence à l'article 27 du traité de Tlatelolco, les réserves au protocole II ne sont pas admises, d'où la formule ambiguë retenue par la France de "réserves et déclarations interprétatives". Néanmoins, aucun État n'a formulé d'objections à l'encontre des réserves françaises, qu'elles aient été énoncées au moment de la signature ou qu'elles aient été confirmées lors de la ratification. En conséquence, même sans faire application de l'article 20 de la convention de Vienne sur le droit des traités, selon lequel si un État signataire n'a pas formulé d'objections à l'encontre de réserves dans un délai de douze mois, elles sont réputées admises, on peut penser que l'interprétation française du protocole 2 est acceptée.

Il n'en serait pas nécessairement de même pour le premier protocole, bien que celui-ci n'interdise pas les réserves. En effet, l'ancien secrétaire général de l'O.P.A.N.A.L. a fait publiquement savoir que, selon lui, les déclarations françaises *"constituaient une réserve d'une gravité extrême"* et qu'*"il pourrait y avoir lieu de discuter de la mesure dans laquelle elle est compatible avec le traité"*.

Dans ces conditions, la confirmation des réserves lors de la ratification du protocole I par la France pourrait provoquer des objections de la part de pays parties au traité. Or, comme selon les termes de l'article 20 de la Convention de Vienne, l'objection n'empêche pas le traité d'entrer en vigueur entre l'État qui l'a formulée et l'État auteur de la réserve, la France pourrait se trouver tenue de respecter les obligations du traité de Tlatelolco sans pouvoir se prévaloir de ses réserves.

Il apparaît donc qu'en ce qui concerne tant le traité de Tlatelolco que la résolution érigeant l'Atlantique Sud en zone de paix et de coopération, la France ne puisse aller, en l'état actuel des textes, au delà d'une simple approbation de principe.

b) La position française pourrait évoluer sur l'Atlantique Sud, mais pas sur le traité de Tlatelolco.

Il est certain que la France ne peut qu'être gênée par la dénucléarisation de vastes zones dans lesquelles elle est territorialement présente, ou dans lesquelles elle est amenée à intervenir à la demande d'autres pays. Cette menace est encore plus importante quand elle s'exprime sous la forme d'une réduction de tous les types d'armements.

La zone de paix en Atlantique Sud et le traité de Tlatelolco fournissent une illustration des réponses possibles de la France.

Les importantes différences de traitement entre les pays de la zone et les pays extérieurs à la zone, contenues dans la résolution relative à l'Atlantique Sud, pourraient conduire la France à accepter d'échanger son soutien actif à l'initiative brésilienne contre une reconnaissance formelle de son statut d'Etat riverain.

Dans cette hypothèse, la France bénéficierait des dispositions encourageant la coopération régionale sous toutes ses formes. Elle justifierait ainsi ses accords de défense avec les pays africains riverains de l'Atlantique ou situés dans l'arrière-pays. De même les bases militaires françaises dans ces pays ne seraient plus considérées comme "étrangères" au sens du préambule de la résolution. Enfin, les conséquences négatives de l'instauration d'un droit de regard des pays riverains sur les activités de toute nature, y compris navales, dans la zone seraient moindres puisque la France en serait partie prenante.

A l'inverse, l'institution de l'Atlantique Sud en zone de paix, serait de nature à gêner les pays du bloc de l'Est, par définition étrangers à la zone, qui seraient donc tenus de réduire leur présence militaire. En l'état, la résolution ne prévoit aujourd'hui pas de contrôle effectif, mais il est raisonnable d'imaginer qu'elle ne constitue qu'un premier pas vers l'adoption d'un texte plus précis et de portée juridique plus grande. Lors de son élaboration, la France devrait veiller à ce que, compte tenu des moyens technologiques existants, la vérification de l'application de cet accord soit la plus fiable possible. Mais dès maintenant, la détection d'un éventuel accroissement de la présence navale étrangère dans la zone n'est pas impossible. Il serait aisé de tirer parti de la mise en évidence de la violation par l'U.R.S.S. d'une résolution qu'elle a votée.

Au delà des aspects purement militaires, la reconnaissance de la présence française dans la zone est importante pour l'avenir de la coopération spatiale européenne. On pourrait envisager que la France obtienne une participation de la Communauté européenne à un éventuel accord de coopération entre tous les pays de la zone.

Le ralliement de la France à la résolution sur l'Atlantique Sud, en échange de la reconnaissance de sa qualité d'Etat de la région, semble une perspective assez séduisante. Il suppose toutefois que soient analysées les conséquences sur la politique française en Afrique australe de la signature d'un texte dont le préambule énonce que "*l'indépendance de la Namibie et l'élimination du régime raciste d'apartheid sont des conditions essentielles au maintien de la paix et de la sécurité de l'Atlantique Sud*". Cette formulation très forte, certes atténuée par le corps du texte qui rappelle les principes internationalement reconnus de respect de l'unité nationale, de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale de tous les Etats de la zone, oblige cependant à

s'interroger sur ce que pourrait être la réaction de la France en cas de basculement de l'Afrique du Sud.

A cette réserve près, il semble que la France puisse s'associer à la résolution sur la zone de paix de l'Atlantique Sud.

La modification de la position française sur le traité visant à l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine soulève des problèmes plus délicats.

En effet, dans cette zone, la nature des obligations imposées par le traité modifie les objectifs de la France. Il s'agit moins pour elle de se faire reconnaître comme Etat de la zone, que de voir sauvegarder ses intérêts de puissance nucléaire. Or, même si tous les Etats parties s'engageaient, préalablement à la ratification par la France du protocole I du traité, à ne pas faire d'objections à ses réserves, il serait à craindre que ses intérêts nucléaires soient menacés par les dispositions relatives au contrôle de l'application du traité.

L'article 13 du traité de Tlatelolco prévoit que les Etats signataires sont tenus d'engager des négociations avec l'A.I.E.A. dans les 180 jours qui suivent le dépôt des instruments de ratification, en vue de la conclusion d'un accord de garanties, analogue à ceux prévus par le T.N.P. Cette disposition est logique puisque le traité de Tlatelolco et le T.N.P. visent partiellement le même but. Toutefois, elle suppose que la dénucléarisation de ses trois D.O.M. des Antilles et de la Guyane, compris dans la zone d'application du traité, s'accompagne pour ces territoires, d'un accord avec l'A.I.E.A. Or la France, qui n'est pas signataire du T.N.P., n'est liée avec l'A.I.E.A. qu'en vertu d'un accord tripartite Euratom/France/A.I.E.A. de 1978, dont les dispositions sont moins contraignantes que celles des accords de garanties conclus entre l'A.I.E.A. et les pays signataires du T.N.P. En effet, l'accord signé prend en compte la qualité de puissance nucléaire de la France. Son préambule précise d'ailleurs que *"l'objectif d'un tel accord est nécessairement différent des fins poursuivies par les accords de garanties conclus entre l'agence et les Etats non dotés d'armes nucléaires"*. Dans ces conditions, il est peu probable que l'A.I.E.A. et l'O.P.A.N.A.L. se contentent, pour respecter les dispositions de l'article 13 du traité de Tlatelolco, d'une simple extension aux trois départements d'outre-mer de l'accord signé par la France en 1978.

En cas de ratification du protocole I, la France serait vraisemblablement tenue de négocier un nouvel accord avec l'A.I.E.A. Le problème des intérêts nucléaires de la France dans la région serait alors déplacé du niveau régional au niveau mondial : les pays de l'Est participeraient à l'examen, dans le cadre de l'A.I.E.A., du caractère licite du transit de nos engins destinés au C.E.P. La France perdrait de surcroît la possibilité, aujourd'hui peu envisageable, d'installer des armes nucléaires dans ses territoires de la zone.

Sans doute a-t-on pu faire remarquer que ni l'Argentine, ni le Brésil, ni le Chili n'ont signé d'accords avec l'A.I.E.A., le premier de ces pays les ayant même qualifiés *"d'espionnage organisé"*, et que rien n'est prévu dans le traité pour le cas où les négociations avec l'A.I.E.A. n'aboutiraient pas. On pourrait alors en déduire que la France n'encourrait aucun risque à ratifier le protocole I. Mais cette position néglige le fait que le bénéfice politique tiré de la ratification serait réduit à néant si la France restait le seul Etat signataire à ne pas être engagé avec l'A.I.E.A. Or cette perspective n'est pas totalement exclue, compte tenu des efforts des Etats-Unis pour renforcer les engagements des pays de la zone avec l'A.I.E.A.

La nécessité de négocier un accord avec l'A.I.E.A. milite en faveur de la **non ratification du protocole I de Tlatelolco**. Toutefois, de façon à apparaître comme étant "forcée de refuser", la France pourrait mettre comme conditions à sa ratification, des modifications substantielles du traité :

-la dispense de signature de l'accord de garanties de l'A.I.E.A. pour les puissances nucléaires;

-la consultation des Etats signataires du protocole à l'occasion d'une révision du traité par les Etats parties.

Faute de l'acceptation de ces modifications par les parties, il serait peu souhaitable de ratifier le protocole I.

3.2.3. La France et la Z.E.A.N. du Pacifique Sud.

a) Eviction territoriale ou volonté de dénucléarisation.

Que le traité de Rarotonga, instituant une Z.E.A.N. dans le Pacifique Sud soit avant tout dirigé contre la France est une évidence. Reste toutefois à en définir les objectifs originels et à déterminer si les deux approches possibles du problème posé à la France sont exclusives ou complémentaires : éviction territoriale ou volonté réelle de dénucléarisation.

La première de ces approches consiste à analyser le traité de Rarotonga comme participant d'abord d'une stratégie déjà ancienne des puissances régionales de la zone, Australie et Nouvelle-Zélande, visant à évincer la France d'une région dont elles entendent se réserver le partage exclusif en sphères d'influence.

Plusieurs arguments ont été avancés en ce sens et notamment le fait que la France, par territoires d'outre-mer interposés, contrôle 1,8 million de km² autour de la Nouvelle-Calédonie, 5 millions de km² en Polynésie Française auxquels s'ajoutent 300.000 km² autour de Wallis-et-Futuna. Or, à l'exception des Etats-Unis, les grandes puissances riveraines du Pacifique et, au premier chef, l'Australie ne possèdent pas de domaine maritime comparable.

Milite également en faveur de cette thèse le soin mis par l'Australie à éviter que le traité de Rarotonga puisse gêner les Etats-Unis. L'article 5 du traité laisse chaque partie libre, dans l'exercice de sa souveraineté, d'autoriser ou non les escales de navires mûs et armés nucléairement. Ainsi dans la pratique la France est seule à supporter les inconvénients de l'entrée en vigueur du traité.

La deuxième approche met l'accent sur une volonté réelle de dénucléarisation fondée sur une double préoccupation : maintenir la zone à l'écart de tout risque de conflit nucléaire mais aussi de tout danger de pollution de l'environnement lié à l'utilisation du nucléaire.

Les éléments venant à l'appui de cette deuxième approche paraissent suffisamment nombreux pour qu'on puisse la prendre sérieusement en compte.

Les obligations que se sont imposées les Etats parties au traité sont plus fortes que celles figurant dans le traité de Tlatelolco. Deux exemples significatifs peuvent en être donnés :

- le traité de Rarotonga, partant du constat qu'on ne peut distinguer techniquement une explosion nucléaire "pacifique" d'un essai d'arme nucléaire, interdit *"tout dispositif explosif nucléaire"*. Il va donc plus loin que le traité de Tlatelolco qui, tout en restant assez ambigu, se contente de prohiber les armes nucléaires envisagées de façon subjective comme *"tout dispositif susceptible de libérer de l'énergie nucléaire de manière non contrôlée et qui possède un ensemble de caractéristiques propres à l'emploi à des fins belliqueuses"*;

- le traité de Rarotonga précise que les interdictions faites aux parties s'appliquent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la zone . L'article correspondant du traité de Tlatelolco ne concerne lui que *"les territoires respectifs des Etats membres."*

De plus, la crédibilité de la Z.E.A.N. du Pacifique Sud est renforcée par l'existence d'une volonté réelle d'entente et de coopération régionale que traduit l'institution, en 1971, du Forum du Pacifique Sud.

Il est également indéniable qu'il existe un fort sentiment antinucléaire au sein des opinions publiques des Etats de la région non seulement en Australie et en Nouvelle-Zélande, mais aussi dans les autres Etats de la zone. Les populations indigènes du Pacifique conservent le souvenir des expériences nucléaires américaines dans les Iles Marshall à partir de la fin des années quarante et notamment de la contamination des habitants de Rongelap à la suite d'une explosion thermo-nucléaire.

Enfin, bien que faisant figure de principale accusée, la France n'est pas le seul pays visé par le traité de Rarotonga. L'article 7 du traité constitue une référence explicite à la perspective de l'immersion dans le Pacifique de déchets nucléaires par le Japon.

En fait, l'opposition entre les deux approches n'est sans doute pas pertinente. La remise en cause de la présence de la France, puissance nucléaire, affaiblit la position de la France, pays riverain. Cette situation ne peut, à terme, que servir les intérêts des puissances régionales de la zone.

b) La fermeté de la position française.

Les dispositions du traité de Rarotonga induisent une opposition irréductible à la présence nucléaire française dans la zone. Or, la France n'a pas l'intention de quitter le C.E.P., même si l'hypothèse d'un transfert aux Iles Kerguelen a pu être évoquée. Dans ces conditions elle ne peut que refuser de signer les protocoles I et III. Le premier prévoit l'application des interdictions de fabrication, de stationnement et d'essai des dispositifs nucléaires visés par le traité, aux territoires situés dans la zone qui sont sous la responsabilité d'Etats étrangers à la zone. Le protocole III interdit aux puissances nucléaires d'effectuer des essais d'explosifs nucléaires *"où que ce soit à l'intérieur de la zone."*

Le protocole II contient l'engagement de *"ne pas utiliser ou menacer d'utiliser un explosif nucléaire quelconque contre les parties au traité ou tout territoire situé à l'intérieur de la zone < . . . > dont un Etat qui est devenu partie au protocole I est internationalement"*

responsable." Ces garanties négatives pourraient en elles-mêmes être acceptées par la France. Toutefois le préambule du protocole II, comme ceux des autres protocoles, "*prenant acte du traité*", renvoie à des dispositions applicables même à des Etats non parties au traité :

- le préambule du traité fait référence à des accords internationaux que la France n'a pas signés : T.N.P., T.I.P.A.N., traité de Moscou;

- les articles relatifs à la définition des "*dispositifs explosifs nucléaires*" (article 1-C) et aux "*comptes rendus et échanges d'informations*" ne sont pas suffisamment précis;

- les limites géographiques actuelles de la zone rejoignent, à l'est, celles du traité de Tlatelolco. Or la zone d'application de ce traité a fait l'objet de réserves de la part de la France. Elle ne peut donc accepter dans un texte ce qu'elle a refusé dans l'autre;

- le traité prévoit en son article 12-3 que, sous réserve de l'approbation du Forum du Pacifique Sud, sa zone d'application serait étendue dans le cas où un Etat du Forum, situé actuellement hors de la zone, adhérerait au traité. Sont concernés les territoires de Micronésie, qui s'émancipent progressivement de la tutelle des Etats-Unis. La France voit dans cette disposition un risque d'ingérence du Forum dans le processus d'accession à l'indépendance de ces nouveaux Etats.

Il serait en outre politiquement difficile de tenter d'améliorer l'image de la France en adhérant à un seul protocole d'un traité qui est pour l'essentiel dirigé contre elle.

En revanche, la France ne peut guère faire porter ses critiques sur les insuffisances d'une dénucléarisation remise en cause par la présence de bases américaines en Australie. L'importance de ces sites de commandement et de surveillance en fait une cible possible pour les missiles nucléaires soviétiques. De même, la définition des "*dispositifs explosifs nucléaires*" (article 1-C du traité), en excluant les moyens de transport et les vecteurs des armes nucléaires, rend possible une nucléarisation rapide des bases existantes. Ceci placerait les bases qui les accueillent sous la menace d'une frappe nucléaire préventive. La France ne peut toutefois utiliser cet argument qui altérerait la solidarité occidentale, sauf à en faire un moyen de pression sur les Etats-Unis et le Royaume-Uni afin qu'ils ne ratifient pas les protocoles du traité.

De même, l'argument selon lequel l'existence d'une Z.E.A.N. dans le Pacifique Sud ne se justifierait pas en raison de l'absence du risque de prolifération ne paraît pas suffisamment convaincant. En effet, une Z.E.A.N. recouvre à la fois les notions de non prolifération et de non dissémination. Or, pour les Etats de la zone, les essais français s'apparentent clairement à une dissémination.

Dans une région où les opinions publiques sont très sensibles au risque nucléaire, la position de la France s'avère coûteuse. Son image de marque est dégradée dans le Pacifique Sud et nombre de gouvernements manifestent leur mécontentement tant dans les relations bilatérales que dans les organisations internationales.

Dans ces conditions, la France ne peut que tenter de limiter les conséquences d'un antagonisme profond.

c) Une marge de manoeuvre réduite.

Il s'agit pour la France, étant donné le contenu du traité et les intentions de ses signataires, non pas de faire accepter ses essais nucléaires, objectif impossible à atteindre, mais d'obtenir un adoucissement des critiques dont elle est l'objet.

Aussi serait-il souhaitable que la contestation de la présence territoriale de la France dans la zone soit le moins possible alimentée par les événements internes aux T.O.M. du Pacifique. C'est pourquoi la solution du problème calédonien ne peut que renforcer la position française face aux pays du Forum.

En outre, l'amélioration de l'image de marque de la France dans la région comporte deux dimensions : une action multiforme sur les petits pays du Forum, une action spécifique à propos du nucléaire.

Les moyens de pression de la France sur les petits Etats de la zone ne sont pas négligeables. La France dispose d'atouts économiques dans la région, ne serait-ce que grâce à la part qu'elle prend dans le financement de l'aide communautaire au Pacifique Sud. Elle en supporte en effet 23%. L'aide transite actuellement par le South Pacific Economic Council, organe créé par le Forum du Pacifique Sud. La France pourrait user de son influence pour que l'aide soit désormais gérée localement par la Commission du Pacifique Sud, organisation internationale où la France et les territoires d'outre-mer sont représentés. Par ailleurs, une réallocation de l'aide de la France est envisageable au détriment des pays qui manifestent les positions les plus virulentes à son égard. Ces aménagements de l'aide économique française, couplée à une intense activité diplomatique, pourraient contribuer à obtenir un apaisement sur le terrain politique.

En ce qui concerne le volet nucléaire, il serait souhaitable pour l'amélioration de l'image de la France de poursuivre sur la voie de l'information sur l'innocuité des essais. Le voyage en Australie en 1988 du ministre de la Défense, M. Giraud, a permis de défendre les thèses françaises auprès des médias locaux. La mission Atkinson ayant eu un impact considérable sur la communauté internationale, et ayant fourni des arguments à la diplomatie française, ce type d'expériences pourrait être renouvelé en invitant par exemple des scientifiques, voire des hommes politiques des pays du Forum, à assister aux tirs français. De même, la multiplication des informations sur la date et la nature des explosions montrerait aux opinions publiques locales que la France prend en compte leurs préoccupations face aux essais nucléaires.

Toutes ces mesures pourraient, à moyen terme, influencer sur la perception des dangers pour l'environnement résultant des essais nucléaires souterrains.

Il semble également nécessaire que la France prenne en considération les craintes des pays du Forum de voir la zone devenir le théâtre d'un conflit nucléaire. Ce souci pourrait être manifesté par une déclaration unilatérale reprenant l'essentiel des garanties négatives de sécurité contenues dans le protocole II du traité de Rarotonga.

*

*

*

Les Z.E.A.N. et les Z.P. apparaissent comme des instruments particulièrement révélateurs des lignes de force qui parcourent aujourd'hui les relations internationales. Affrontement Est-Ouest, utilisation par l'U.R.S.S. de certaines aspirations du tiers monde, lente émergence de puissances régionales du Sud, ces tendances majeures s'entrecroisent derrière la lettre des textes et les proclamations antinucléaires des discours.

Dans ce contexte, l'extension progressive aux espaces maritimes de concepts qui portaient initialement sur des territoires continentaux, démontre le rôle grandissant de la mer comme instrument de puissance.

Cette ambition maritime explique aussi les limites des notions de Z.E.A.N. et de Z.P. Solidement établi, défendu par les puissances occidentales, le droit de la mer privilégie la liberté de navigation. L'antinomie entre ce principe et les exigences du désarmement en mer est compatible avec une conception démonstrative des Z.E.A.N. et des Z.P., fondée avant tout sur les obligations que s'imposent les Etats contractants ainsi que les signataires éventuels de protocoles additionnels. Toute évolution vers une vision coercitive exigerait que soient préalablement réévaluées les légitimités respectives du désarmement et de la liberté des mers. Elle impliquerait aussi un rapport de forces au sein de la communauté internationale qui puisse imposer dans le droit et le fait, des restrictions à la mobilité navale des grandes puissances. Tout conduit à penser que cette évolution est hautement improbable.

ANNEXES.

Annexe I. — Carte des zones dénucléarisées et des zones de paix en mer.

N.B. Ne sont pas représentées les zones simplement envisagées dont les limites géographiques n'ont pas été explicitées.

Annexe II. — Déploiement des forces navales des Etats-Unis et de l'Union soviétique dans le monde, (source : Gérard Chaliand et Jean-Pierre Rageau "Atlas stratégique - Géopolitique des rapports de force dans le monde.")

Annexe III. — Portée des missiles balistiques embarqués.(Ibid).

Annexe IV. — Position des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité sur les principaux traités de dénucléarisation et les principales résolutions concernant les Z.E.A.N. et les Z.P.;

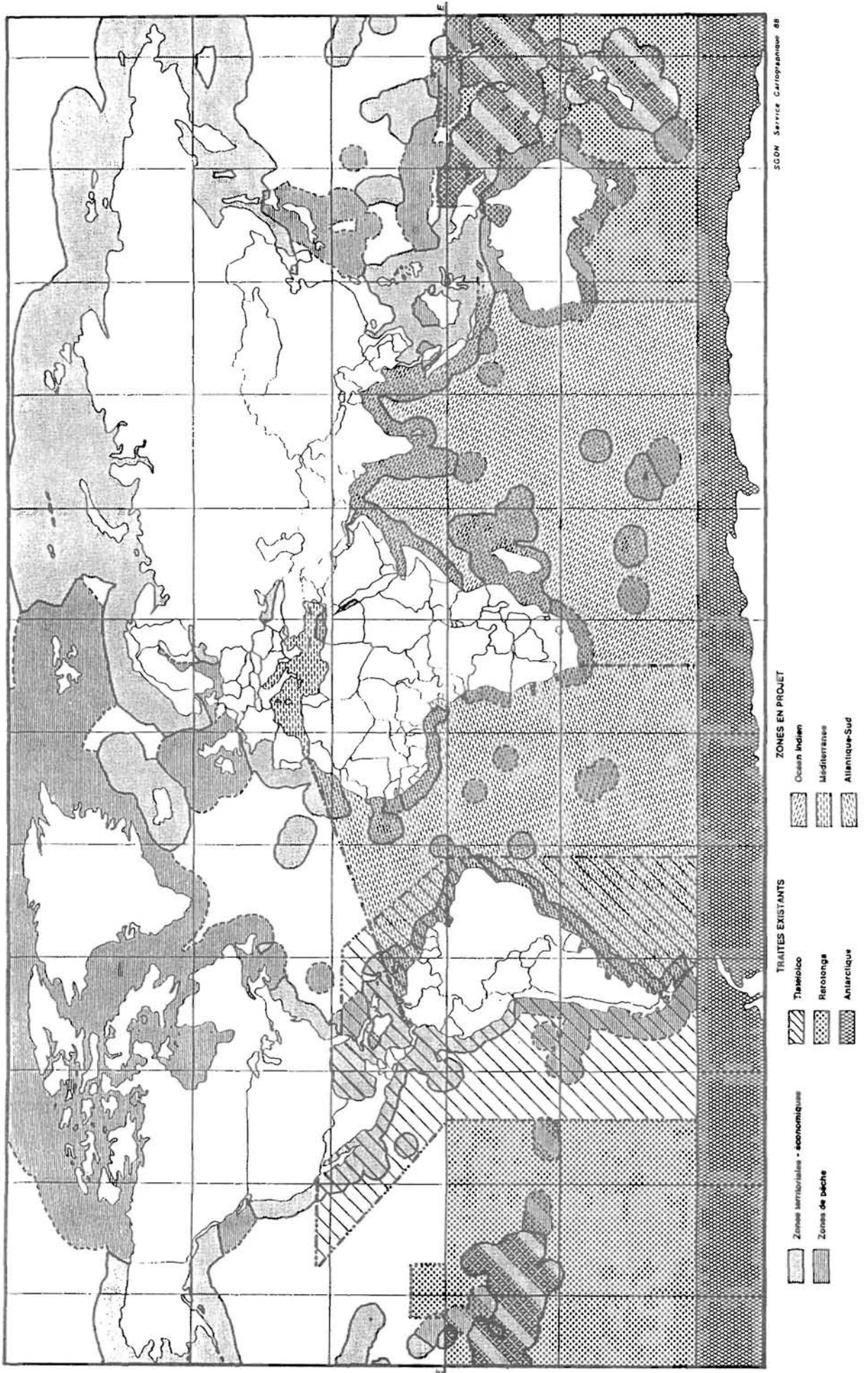
Annexe V. — Position des Etats membres de la C.E.E. sur les principaux traités de dénucléarisation et les principales résolutions concernant les Z.E.A.N. et les Z.P.

Annexe VI. — Position des Etats scandinaves sur les principaux traités de dénucléarisation et les principales résolutions concernant les Z.E.A.N. et les Z.P.

Annexe VII. — Position de huit puissances régionales intéressées sur les principaux traités de dénucléarisation et les principales résolutions concernant les Z.E.A.N. et les Z.P.

ZONES DENUCLEAISEES ET ZONES DE PAIX EN MER

ANNEXE I.

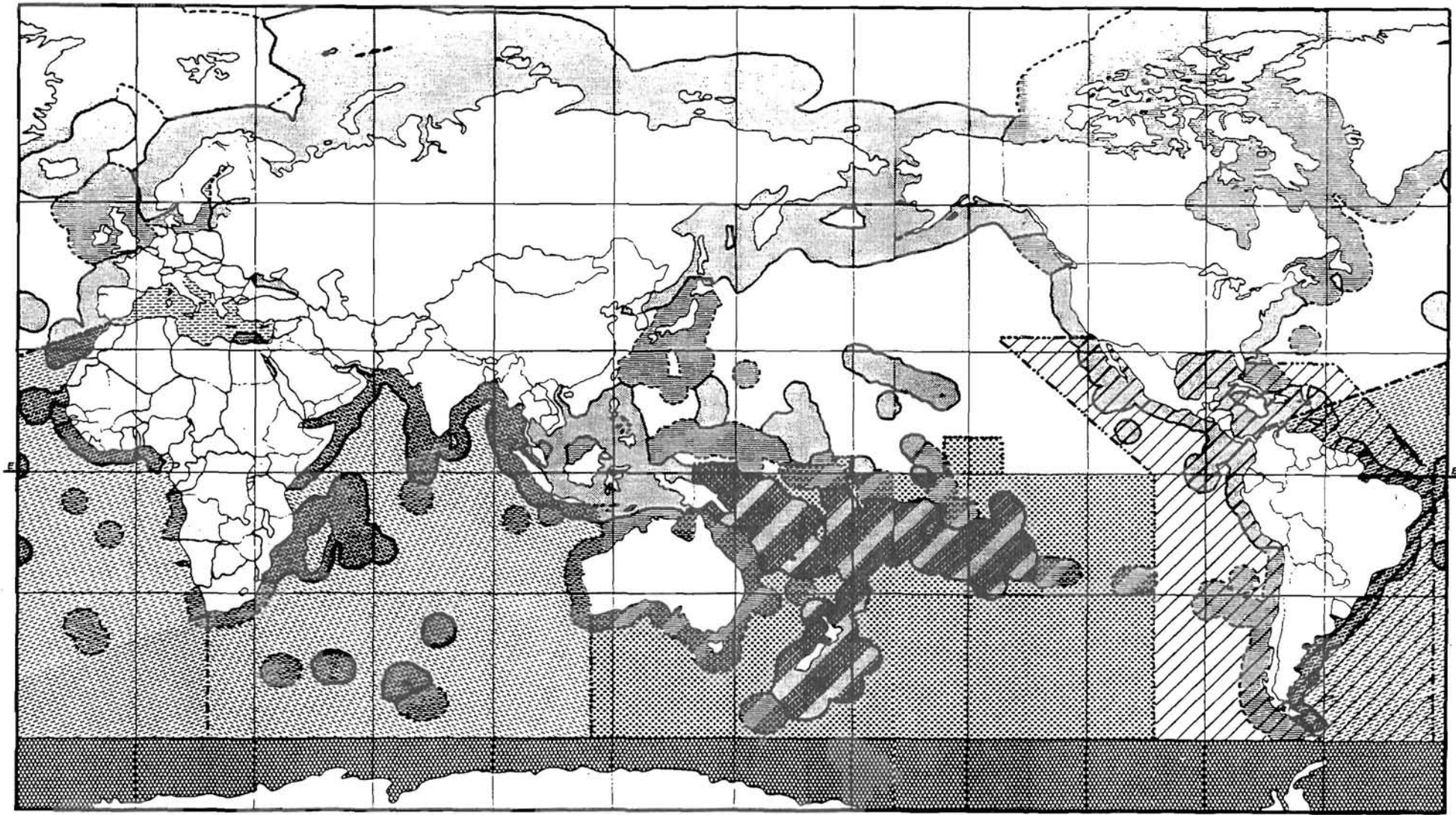


SGDW Service Cartographique 68

ZONES DENUCLEARISEES ET ZONES DE PAIX EN MER

ANNEXE I.

425



		TRAITES EXISTANTS	ZONES EN PROJET
	Zones territoriales - économiques		Océan Indien
	Zones de pêche		Méditerranée
			Atlantique-Sud
			Tiémoko
			Rarotonga
			Antarctique

ANNEXE II.

Déploiement des forces navales des États-Unis

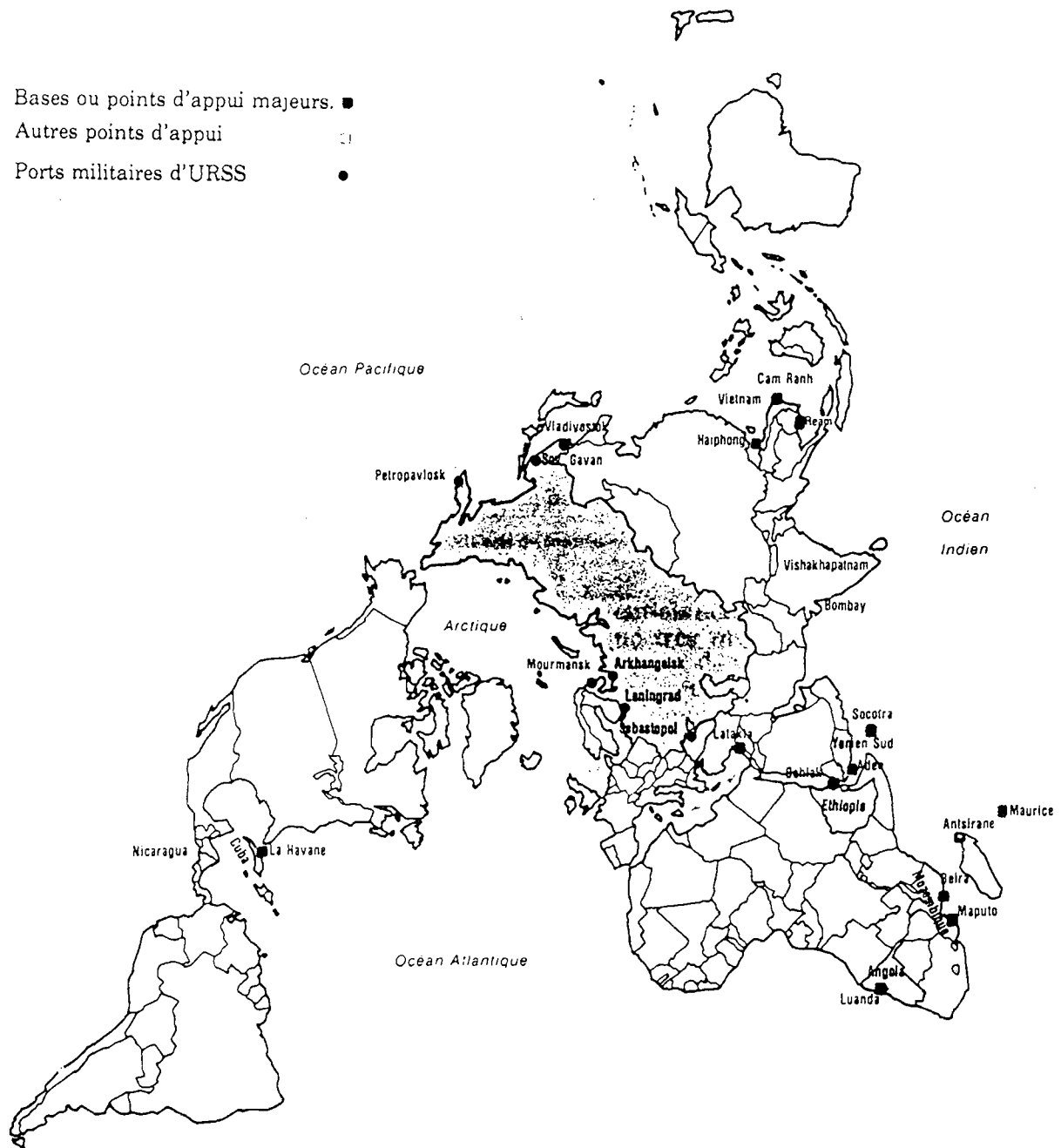
- Grandes bases ★
- Points d'appui et autres bases ●
- Bases aux USA ■



ANNEXE II.

Déploiement naval soviétique dans le monde et ses points d'appui

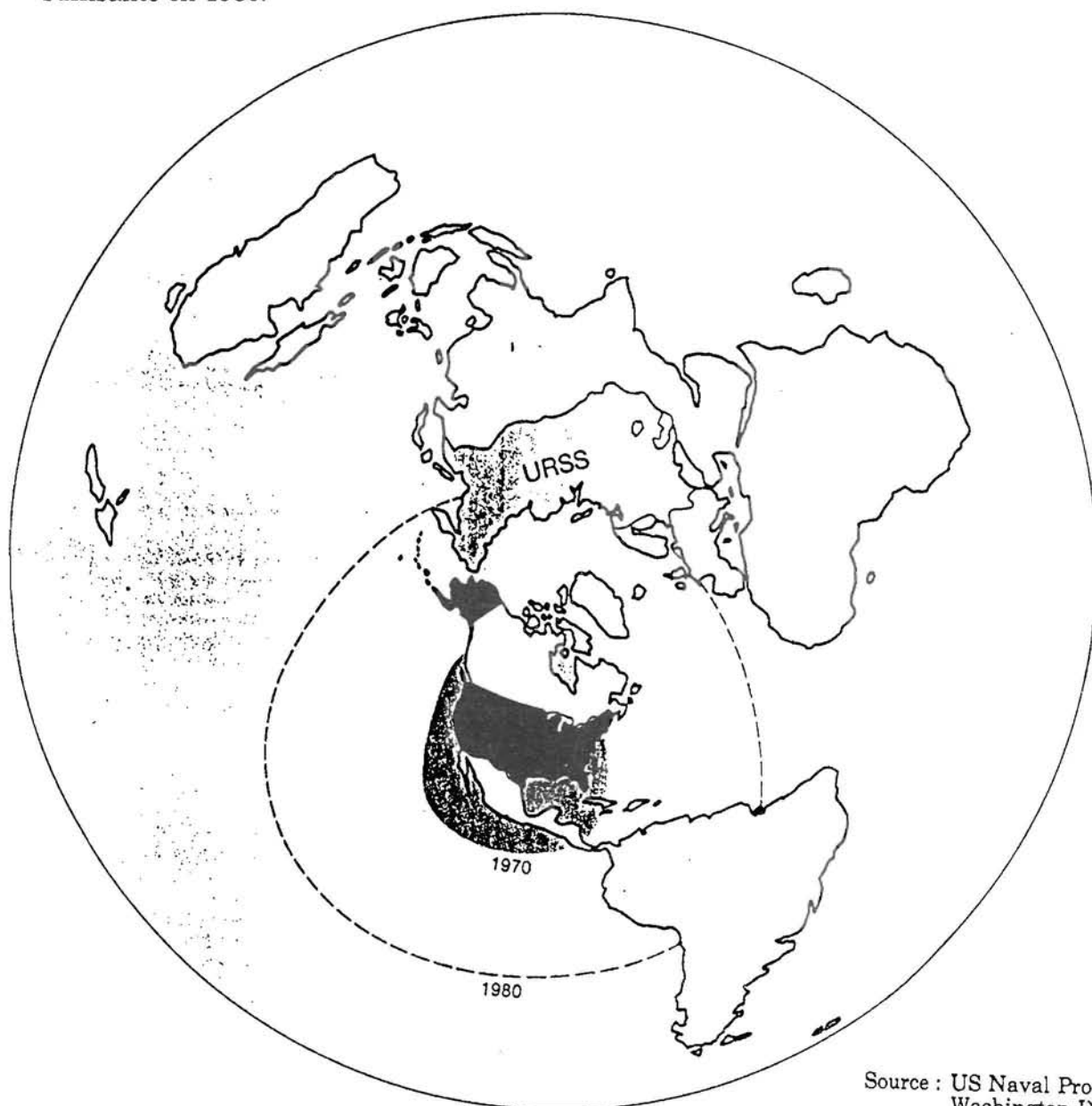
- Bases ou points d'appui majeurs. ■
- Autres points d'appui □
- Ports militaires d'URSS ●



ANNEXE III.

Les USA sous la menace des missiles soviétiques

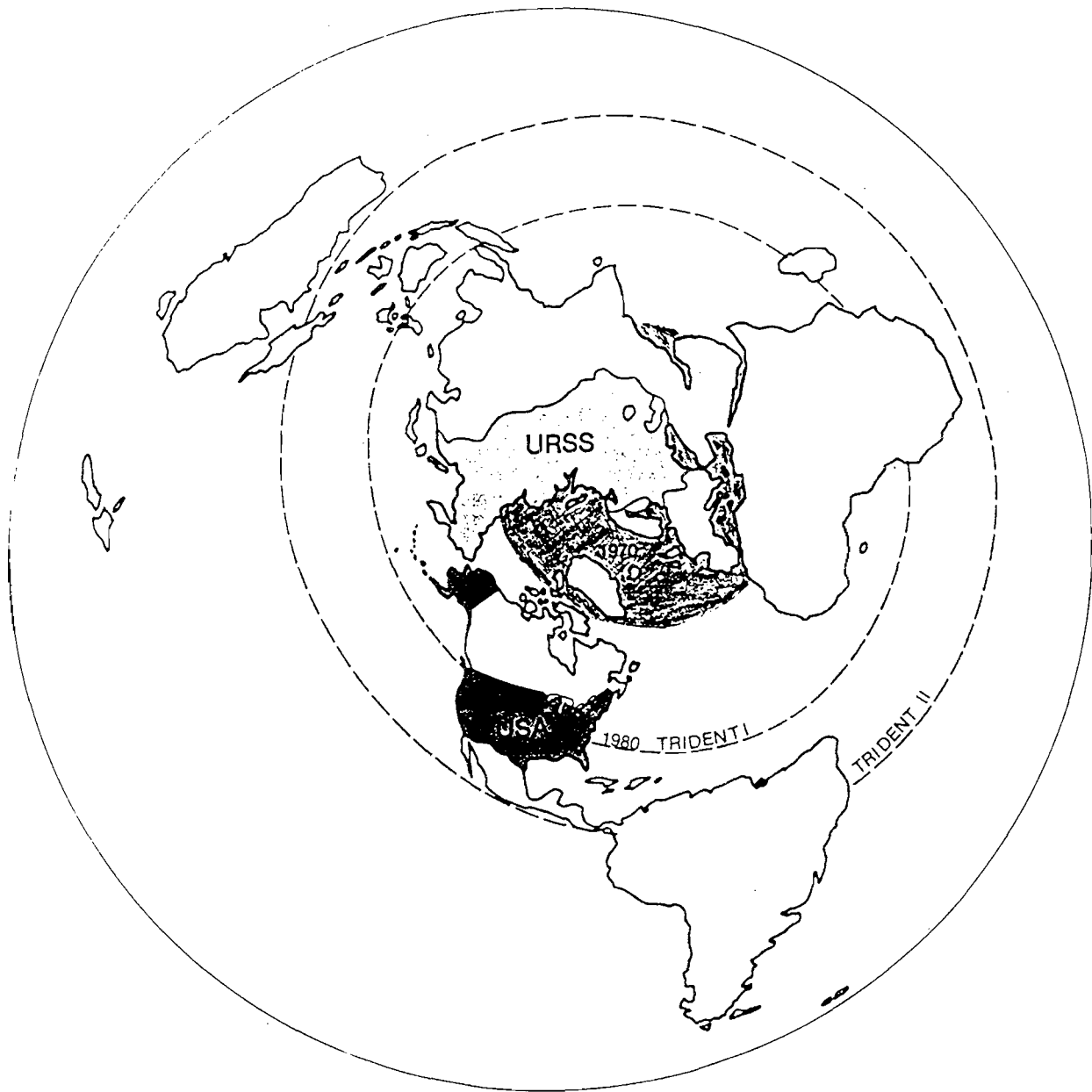
Positions occupées par
les sous-marins
soviétiques, lanceurs
de missiles, pour toucher
le territoire des USA
en 1970. Proximité
suffisante en 1980.



Source : US Naval Proceeding
Washington D.C. 1981












ANNEXE III.

L'URSS sous la menace des missiles américains



ANNEXE IV.

**POSITIONS RESUMEES DES
PRINCIPAUX ETATS SUR
DIFFERENTS TRAITES ET
RESOLUTIONS PORTANT SUR
LES ZEAN ET LES ZP**

	Ratification du traité ou vote en faveur de la résolution
	Signature du traité
	Abstention sur la résolution
	Vote contre la résolution
	Etat non signataire du traité
	Etat non concerné
1 2	
 	Z.E.A.N Asie du sud: 1 projet de résolution présenté par l'Inde 2 projet de résolution présenté par le Pakistan
1 2 3	
  	Protocoles additionnels 1 et 2 du traité de Tlatelolco Protocoles additionnels 1,2 et 3 du traité de Rarotonga

LES 5 MEMBRES PERMANENTS DU CONSEIL DE SECURITE

	TRAITES					RESOLUTIONS					
	MOSCOU	T.N.P.	T.I.P.A.N.	TLATELOLCO 1 2	RAROTONGA 1 2 3	ZEAN Afrique	ZEAN Asiesud 1 2	ZEAN Moyen Orient	ZP Océan Indien	ZP Atlantique sud	Définition ZEAN
Chine											
France											
Royaume Uni											
U.R.S.S											
U.S.A											

ANNEXE V. LA C.E.E.

	TRAITES			RESOLUTIONS					
	MOSCOU	T.N.P.	T.J.P.A.N.	ZEAN Afrique 78 79 82	ZEAN Asie sud 1 2	ZEAN Moyen Orient	ZP Océan Indien	ZP Atlantique sud	Définition ZEAN
Belgique									
Danemark									
Espagne									
France									
Grèce									
Irlande									
Italie									
Luxembourg									
Pays Bas									
Portugal									
R.F.A.									
Royaume Uni									

ANNEXE VI.

LES ETATS SCANDINAVES

	TRAITES					RESOLUTIONS				
	MOSCOU	T.N.P.	T.I.P.A.N.	ZEAN Afrique 78 79 82	ZEAN Asie sud 1 2	ZEAN Moyen Orient	ZP Océan Indien	ZP Atlantique sud	Définition ZEAN	
Danemark										
Finlande										
Islande										
Norvège										
Suède										

ANNEXE VII. 8 PUISSANCES REGIONALES

	TRAITES				RESOLUTIONS					
	MOSCOU	T.N.P.	T.I.P.A.N.	TLATELOLCO OU RAROTONGA	ZEAN Afrique	ZEAN Asie sud 1 2	ZEAN Moyen Orient	ZP Océan Indien	ZP Atlantique sud	Définition ZEAN
Argentine										
Australie										
Brésil										
Inde										
Indonésie										
Mexique										
Nigéria										
Pakistan										

CHAPITRE 16

LA FRANCE ET LES ÉQUILIBRES POLITIQUES DANS LE PACIFIQUE SUD

sous la direction de Jean-Christophe VICTOR
Ethnologue, écrivain

Par MM. BARTON Vincent
BRUN Yvon
GRIVET Jérôme
GUILLON Serge
Mlle JANOT Catherine
MM. JEANTAUD Philippe
KESSLER David
LANSMAN Patrick
ROMMEL Philippe
TURRINI Régis
USHIO Shigeru

SOMMAIRE

I-LES NOUVEAUX EQUILIBRES GEOPOLITIQUES	2
11-L'émergence de solidarités océaniques	2
111-Une région vide, immense et diverse	2
112-Une identité océanique en formation	4
12-La remise en cause des liens traditionnels	9
121-Un équilibre géopolitique ancien	9
122-L'Australie et la Nouvelle-Zélande, deux attitudes très différentes	10
123-Indépendances et dépendances des micro-Etats	12
124-De nouvelles interventions extérieures	13
13-La France, une image paradoxale	15
131-Une contribution à la stabilité régionale	15
132-Une image de puissance déstabilisatrice	16
II-LA FRANCE DANS LE PACIFIQUE SUD	19
21-La légitimité de la "France du Pacifique Sud"	19
211-Une légitimité historique	19
212-Une légitimité constitutionnelle	21
22-Des intérêts incertains	22
221-Un intérêt économique limité	22
222-Un intérêt géostratégique discutable	26
23-Les vrais enjeux	29
231-Une dissuasion nucléaire indépendante	30
232-La vocation d'une puissance mondiale	33
III-UNE POLITIQUE POUR LE PACIFIQUE SUD	35
31-Une politique des territoires d'Outre-Mer	35
311-Anticiper les évolutions statutaires	35
312-Moderniser les économies	36
313-Penser le long terme	37
32-Une action diplomatique	38
321-Se rapprocher durablement de l'Australie	38
322-Apaiser les relations avec la Nouvelle-Zélande et la Papouasie Nouvelle-Guinée.	39
323-Développer le dialogue avec les micro-Etats	40

33-Une politique de coopération	40
331-Renforcer la coopération	41
332-Développer de nouvelles formes de coopération	42
34-Une politique de communication	42
341-Pratiquer la transparence	42
342-Développer l'information	43
35-Une politique de la francophonie	44
351-Moderniser les structures existantes	44
352-Tirer parti de l'Université française du Pacifique	44
36-La nécessité d'un instrument de cohésion de la politique française pour le Pacifique Sud	45
361-Les sources d'inspiration	46
362-Un choix possible, la création d'un secrétariat général au Pacifique Sud	47

Apparue lors de la seconde guerre mondiale, l'expression "Pacifique Sud" revêt une ambiguïté fondamentale. Elle désigne avant tout une zone stratégique. Mais elle évoque aussi les mythes de l'Océanie, des mers du Sud et du paradis retrouvé. Elle est souvent confondue avec l'espace du Pacifique dans son ensemble, "nouveau centre du monde" qui fascine par ses courants d'échange.

Il est donc nécessaire de définir **le Pacifique Sud**. Son aire **géographique** s'étend au sud de l'Equateur entre 130° de longitude est et 130° de longitude ouest. L'approche **géopolitique**, plus pertinente, se réfère à l'ensemble de la zone touchée par la Commission du Pacifique Sud, qui rassemble tous les Etats et territoires de l'Océanie et inclut donc, outre l'Australie et la Nouvelle-Zélande, les trois grands groupes régionaux (la Mélanésie, la Polynésie et la Micronésie, pourtant située dans l'hémisphère nord).

L'observation du Pacifique Sud met en évidence l'hétérogénéité de cette zone. La partie sud-ouest rassemble la grande majorité des 25 millions d'habitants et toutes les richesses économiques; la partie sud-est n'est qu'un vaste désert maritime.

Malgré d'incontestables différences, il est aisé de percevoir une certaine unité des petits Etats insulaires dont la présence est une des caractéristiques de la région. Etats jeunes, ils partagent, outre une géographie très particulière profondément marquée par la mer, une même vulnérabilité économique et une même recherche de leur identité politique. Sur cette toile de fond, Australie et Nouvelle-Zélande présentent un contraste saisissant. Modèles ou chefs de file des îles du Pacifique Sud, ces deux Etats exercent tout naturellement une grande influence dans leur zone de rayonnement.

Si, d'une certaine manière, le Pacifique Sud se trouve pris à son tour dans le jeu des grandes rivalités géopolitiques, il n'y participe de façon ni massive ni homogène. Son avenir est pour une large part subordonné aux évolutions internes, mais aussi lié à l'éventuelle redistribution des positions stratégiques des grandes puissances.

La France se considère, à travers la souveraineté qu'elle exerce sur Wallis-et-Futuna, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, comme une puissance du Pacifique Sud. Mais, dans ce bassin du Pacifique que le général Mac Arthur définissait comme un "lac anglo-saxon", qui redoute à la fois le retour des "métropoles coloniales", les incursions étrangères et les suprématies locales, la France suscite, par la politique qu'elle mène en Nouvelle-Calédonie et par ses expérimentations nucléaires, l'animosité de nombreux Etats.

Elle aspire cependant à jouer dans le Pacifique Sud un rôle politique, économique et stratégique à la mesure de ses intérêts. Elle estime avoir vocation à contribuer au maintien des équilibres géopolitiques régionaux. Elle entend au total faire le pari d'une influence durable.

Il n'est pas impossible que le Pacifique Sud soit amené dans les années à venir à prendre plus d'importance. Aussi doit-il désormais faire partie de nos préoccupations et faire l'objet d'une authentique politique.

Compte tenu des nouvelles données géopolitiques (I), et des enjeux de la présence française dans le Pacifique Sud (II), une politique d'insertion régionale de la France peut être définie (III).

I-LES NOUVEAUX EQUILIBRES GEOPOLITIQUES

11-L'émergence de solidarités océaniques

Du point de vue humain comme du point de vue physique, le Pacifique Sud est loin d'être une zone homogène. Diversité et dispersion ne l'empêchent pourtant pas de chercher à affirmer son unité.

111-Une région vide, immense et diverse

Les étendues maritimes, les distances et les clivages ethniques et économiques constituent des obstacles à l'unité de la région.

La mer

La mer, élément commun à tous les Etats de la région, accentue leurs différences plus qu'elle ne les rapproche et constitue davantage un obstacle qu'un lien. Les phénomènes d'**attirance vers les masses continentales** sont forts. La Papouasie Nouvelle-Guinée, attirée vers le Sud-Est Asiatique, a demandé à être admise au sein de l'ASEAN. La Mélanésie a tendance à se tourner vers l'Australie, comme la Polynésie vers la Nouvelle-Zélande et la Micronésie vers Hawaii et les Etats-Unis d'Amérique.

L'immensité des étendues maritimes doit être soulignée. L'Océan Pacifique, étendu sur 168 millions de km² (dont 115 millions de km² au sud du tropique du Cancer), occupe en effet la moitié des surfaces maritimes et un tiers de la surface du globe; plus vaste que l'ensemble des terres émergées, il apparaît comme un océan vide. L'histoire des premières explorations européennes l'illustre bien: Magellan, en 1519-1520, traverse tout le Pacifique en ne trouvant sur sa route que deux petites îles; Loyosa en 1525-1527 traverse la Mélanésie et la Polynésie sans apercevoir aucune terre.

Les terres émergées du Pacifique Sud peuvent être regroupées en trois grands groupes. Trois blocs terrestres - l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Papouasie Nouvelle-Guinée - occupent 99% de l'espace émergé océanique et y concentrent 90% de la population. Les grandes terres insulaires au nord et à l'ouest du Pacifique Sud - Nouvelle-Calédonie, îles Salomon, Fidji - contrastent avec les archipels de petites îles volcaniques et d'atolls de l'est et du sud de la région - Samoa, Polynésie -. Dans les Etats insulaires, la disproportion est grande entre espaces terrestres et étendues maritimes. Les îles Cook, d'une superficie de 120 km², contrôlent plus d'un million de km² de zone économique exclusive. Tokelau, qui s'étend sur 12 km² de terres émergées, possède une zone économique exclusive de 170.000 km².

Des communications difficiles et coûteuses

Les distances, conséquence de l'immensité de l'Océan, surprennent l'observateur européen. 17.000 km séparent les Philippines du canal de Panama; il faut parcourir 8.000 km pour se rendre de Tokyo à Sydney.

L'isolement domine la vie des Etats insulaires du Pacifique Sud. Au sein d'un même archipel, les îles peuvent être très éloignées les unes des autres. La Polynésie française s'étend ainsi sur une superficie comparable à celle de l'Europe: si l'on situe Papeete au niveau de Paris, l'archipel des Marquises, distant de plus de 1.000 km, est à la hauteur de la Scandinavie, les îles Australes au sud de la Méditerranée et l'archipel des Gambier s'étend entre Bucarest et Belgrade. L'isolement des différents Etats les uns par rapport aux autres est plus important encore. Suva, la capitale des îles Fidji, se trouve à 3.200 km de Sydney, à 3.500 km de Papeete et à 7.300 km de Yokohama. La capitale la plus proche, Apia, au Samoa Occidental, se trouve à 1.100 km.

Ces distances rendent **les communications** particulièrement difficiles. Les trajets, maritimes et aériens, sont longs: six heures d'avion ou trois jours de bateau sont nécessaires pour se rendre de Papeete à Nouméa. La circulation de l'information reste peu aisée: de nombreuses petites îles ne sont pas encore reliées à un réseau téléphonique; les liaisons radios sont alors aléatoires, très dépendantes des conditions météorologiques. Une opération apparemment simple, telle le transport à l'hôpital d'un malade, relève de l'exploit dans un petit pays comme le Kiribati⁽¹⁾: il faut non seulement accéder à un réseau radio mais également pouvoir disposer d'un avion et d'une piste pour son atterrissage.

Le coût des liaisons est enfin très élevé. La volonté de chaque Etat indépendant de disposer, pour des raisons d'autonomie et de prestige, de sa propre compagnie aérienne contribue au renchérissement de ce coût. La rentabilité économique de ces liaisons est donc faible et la desserte des aéroports secondaires se fait à perte. Par exemple, rares sont les voyageurs susceptibles d'emprunter le vol qui relie les capitales de Nauru et du Tuvalu⁽²⁾, deux Etats d'environ 8.000 habitants chacun. Le Vanuatu, qui compte 130.000 habitants, dispose de 25 aéroports desservis par des liaisons régulières; celles-ci ne peuvent évidemment pas être rentabilisées.

Les clivages géographiques et ethniques

Le Pacifique Sud océanique est une zone divisée en **trois espaces géographiques** distincts.

La Mélanésie, qui s'étend à l'ouest, entre Fidji et les îles Salomon, en incluant la Nouvelle-Calédonie et le Vanuatu, est le plus important en superficie (77.000 km²) et en population (1,2 millions d'habitants).

La Micronésie, au nord, comprend les Etats Fédérés de Micronésie, la République de Palau, les îles Marshall, les îles Mariannes du Nord, le Kiribati, et Nauru; elle rassemble 500.000 personnes sur une superficie de 7.825 km².

Au sud et à l'est, le triangle polynésien s'étend entre Hawaï, l'île de Pâques et la Nouvelle-Zélande, et comprend les archipels des Samoa, de Tonga, de Wallis-et-

(1) A l'ouest de la Micronésie, à 3.000 km de la Papouasie Nouvelle-Guinée.

(2) Respectivement en Micronésie, au nord-ouest de Kiribati, et à l'extrême ouest de la Polynésie, au sud-est de Kiribati.

Futuna, du Tuvalu, de Tokelau, de la Polynésie française et des Cook ainsi que l'île de Niue; plus de 500.000 Polynésiens vivent sur une surface émergée de 7.800 km².

Cette division géographique traduit **une réalité ethnique** en dépit de nombreux brassages de populations. Polynésiens et Mélanésiens se réfèrent à des traditions différentes: les premiers, vivant sur de petites îles, sont davantage tournés vers la mer que les Mélanésiens, plus attachés à la terre.

Des niveaux de développement disparates

La quasi-totalité des Etats insulaires du Pacifique Sud sont très peu peuplés et démunis de matières premières. A l'exception de la Papouasie Nouvelle-Guinée, qui compte 3,3 millions d'habitants, aucun Etat ne dépasse le million d'habitants. Fidji, avec ses 650.000 habitants fait figure de "grand" par rapport aux îles Salomon (280.000 habitants), au Vanuatu (130.000 habitants) ou à Niue (4.000 habitants).

Les niveaux de vie, mesurés par le produit national brut par habitant (en 1986), sont très divers. Avec 11.000 dollars américains par habitant, l'Australie vient en tête; elle est immédiatement suivie de deux territoires français, la Polynésie française (8.750 dollars) et la Nouvelle-Calédonie (8.066 dollars) et, plus loin, de la Nouvelle-Zélande (6.800 dollars). Dans cinq Etats, le PNB par habitant est inférieur à 750 dollars; il est de 540 dollars dans le pays le plus pauvre, les îles Salomon.

Ces éléments montrent à quel point les réalités du Pacifique Sud sont très disparates. Il y a peu de points communs entre la Papouasie Nouvelle-Guinée, potentiellement riche en matières premières industrielles et Wallis-et-Futuna, entre Nauru qui vit de l'exploitation des phosphates et les îles Salomon essentiellement tournées vers la pêche et la production de coprah. Enfin, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, membres de l'OCDE, grands pays développés et anglo-saxons, constituent une aire culturellement différente.

112-Une identité océanienne en formation

En dépit de ces disparités, l'histoire du Pacifique Sud peut expliquer l'apparition d'un semblant de solidarité, signe de l'émergence d'un régionalisme essentiellement fondé sur l'opposition au colonialisme supposé des grandes puissances et au nucléaire.

Une histoire commune

Le Pacifique a longtemps été un monde ignoré tant des Européens que des peuples qui vivaient à sa périphérie. Il a été **progressivement découvert par les navigateurs occidentaux entre le XVIème et le XVIIIème siècle**. A la fin du XIXème siècle, le Pacifique Sud est entièrement dominé par les puissances européennes. La Grande-Bretagne s'est installée en Australie, en Nouvelle-Zélande et à Fidji. La France a pris possession de Tahiti, de la Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna. L'Allemagne a pris le contrôle de la Nouvelle-Guinée du Nord, de Nauru et des Samoa Occidentales à la fin du XIXème siècle; ces territoires lui seront retirés après la première guerre mondiale pour être placés sous mandat britannique, australien ou néo-zélandais.

Les pays du Pacifique Sud ont été, à la fin du XVIIIème siècle et tout au long du XIXème, **pays de mission pour les Eglises chrétiennes**. Les protestants furent, à la suite des navigateurs anglais, les premiers à s'y intéresser. La Société des Missions de Londres, établie à Tahiti en 1797, a essaimé ensuite dans toute la région. Les catholiques y sont arrivés plus tardivement, à partir du milieu du XIXème siècle.

Aujourd'hui, l'ensemble du Pacifique Sud est chrétien, avec deux tiers de protestants et un tiers de catholiques. L'Eglise évangélique s'est généralement montrée plus proche des préoccupations des populations polynésiennes et mélanésiennes; elle a ainsi pris position dès 1979 en faveur de l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie. Elle exerce dans la région une incontestable influence politique. Par contraste, l'Eglise catholique ne dispose pas des mêmes réseaux et reste apolitique⁽¹⁾. Elle n'est majoritaire qu'à Wallis-et-Futuna, en Nouvelle-Calédonie, au Kiribati et, en Polynésie française, dans les archipels des Marquises et des Tuamotu-Gambier.

Il faut cependant noter le rôle joué par les catholiques au sein du mouvement indépendantiste en Nouvelle-Calédonie; de même, en Polynésie française, Oscar Temaru, le chef du parti indépendantiste, est catholique.

Longtemps, les puissances européennes se sont reposées sur les Eglises. Celles-ci restent un des principaux facteurs d'unité de la région et de cohésion des sociétés: en témoigne leur habitude de se rencontrer régulièrement, au sein de la Conférence Episcopale du Pacifique Sud pour les catholiques et du Conseil des Eglises du Pacifique pour les protestants. En outre, catholiques et protestants se réunissent au sein de la Conférence des Eglises du Pacifique, naturellement dominée par les anglophones.

La seconde guerre mondiale, au cours de laquelle la "guerre du Pacifique" a joué un rôle essentiel, est à l'origine de l'apparition sur la scène internationale de la région du Pacifique Sud. Les Etats-Unis forgèrent alors l'expression même de "Pacifique Sud", en créant le South Pacific Command basé à Nouméa.

Certes, seule une partie de la région était directement concernée par la guerre: le Japon avait occupé en 1942 la Papouasie Nouvelle-Guinée, les îles Salomon et la Micronésie; l'armée américaine avait installé des bases avancées en Australie, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et aux Nouvelles-Hébrides. Mais la seconde guerre mondiale a eu des conséquences importantes pour l'ensemble du Pacifique Sud. Elle a rendu possible la montée en puissance des Etats-Unis qui ont alors obtenu la tutelle des territoires japonais de Micronésie. Elle est à l'origine de l'apparition du concept d'espace stratégique du Pacifique Sud.

Le processus récent d'indépendance a en revanche entraîné une **fragmentation de la région**: les Samoa Occidentales ont, les premières, accédé à l'indépendance en 1962, suivies par Nauru en 1968, Fidji et Tonga en 1970, la Papouasie Nouvelle-Guinée en 1975, puis les îles Salomon en 1978. Les îles Ellice et Gilbert ont constitué en 1979 deux entités également souveraines, Kiribati et Tuvalu. Le condominium franco-britannique des Nouvelles-Hébrides est devenu en 1980 le Vanuatu. D'autres îles, les Cook, Niue et Tokelau, ont choisi un régime d'association plus ou moins étroite avec la Nouvelle-Zélande.

Les pays du Pacifique Sud partagent donc depuis le XVIIIème siècle une histoire commune. Cependant, jusqu'à l'après seconde guerre mondiale, ils n'ont pas

(1) Mais cela tient aussi à sa propre organisation.

conscience d'appartenir à un même monde. L'idée de solidarité océanienne est récente.

L'affirmation de l'identité de ces micro-Etats insulaires, qui exercent leur souveraineté sur des espaces terrestres limités, séparés les uns des autres par d'immenses étendues marines, s'est d'abord faite contre les anciennes métropoles. La mise en accusation de la France à l'ONU et le soutien, plus ou moins affirmé, aux indépendantistes de Nouvelle-Calédonie en constituent le prolongement actuel.

Des solidarités politiques et culturelles

Aux **origines de la constitution d'une solidarité océanienne** se trouve la création, à l'initiative des puissances métropolitaines, de la Commission du Pacifique Sud (CPS), par la convention de Canberra du 7 février 1947. Rejointe depuis par l'ensemble des Etats indépendants et des territoires de la région, la CPS compte aujourd'hui 27 membres⁽¹⁾. En 1987, elle disposait d'un budget de 540 millions de francs CFP (environ 28 millions de francs français), alimenté à hauteur de 14% par la France. D'un rôle exclusivement consultatif lors de sa création, la CPS est passée à une approche plus concrète: elle facilite la coordination et la mise en oeuvre des programmes de développement des pays membres.

Mais cette manifestation d'une solidarité positive a vite été suivie par une unification de la région autour de thèmes négatifs: le rejet des métropoles, perçues comme des puissances coloniales, et une opposition indéfectible au nucléaire.

Le sentiment anti-nucléaire, commun à tous les Etats du Pacifique Sud, est profondément ancré dans leurs opinions publiques.

Il s'explique par des raisons objectives. Traumatisés par les explosions atomiques d'Hiroshima et de Nagasaki, les peuples du Pacifique sont les seuls à avoir été confrontés à la guerre nucléaire. Ignorant les utilisations civiles de l'atome, ils l'identifient à la mort et à la destruction.

Les essais nucléaires en atmosphère effectués par les Etats-Unis dans les Marshall, les îles Christmas et l'île Johnston, et par le Royaume-Uni à Maralinga et Montebello en Australie, ont accentué les convictions écologiques des populations de la région. L'accident survenu le 1er mars 1954 lors de l'explosion de la bombe Braver à Bikini a mis en évidence les risques inhérents aux expérimentations à l'air libre. Les tirs nucléaires britanniques en Australie ont fait l'objet d'une commission d'enquête australienne dont le rapport a été publié en décembre 1985. Il affirme que les Britanniques, faute de mesures de sécurité suffisantes, ont contaminé de vastes étendues toujours interdites au public aujourd'hui. Des rumeurs circulent encore sur l'augmentation du nombre des cancers parmi les populations aborigènes des zones d'expérimentation.

La géographie a favorisé l'émergence de cette crainte. En effet, dans cet environnement maritime, les distances importent peu. Faute de "territoires-écrans", l'atoll de Mururoa apparaît d'autant plus proche de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande que la mer, par son unicité, est perçue comme un vecteur des retombées nucléaires.

(1) Ces 27 entités sont l'Australie, les îles Cook, les Etats fédérés de Micronésie, les Etats-Unis, Fidji, la France, Guam, Kiribati, les îles Mariannes du Nord, les îles Marshall, Nauru, Niue, la Nouvelle-Calédonie, la Nouvelle-Zélande, Palau, la Papouasie Nouvelle-Guinée, Pitcairn, la Polynésie française, le Royaume-Uni, les îles Salomon, les Samoa Américaines, le Samoa Occidental, Tokelau, le Tonga, Tuvalu, le Vanuatu et Wallis-et-Futuna.

Ce sentiment anti-nucléaire des opinions publiques est aujourd'hui véhiculé et utilisé par des organisations écologistes, politiques, syndicales et religieuses.

Ainsi, le Conseil des Eglises du Pacifique dénonce régulièrement la fabrication d'armes de guerre par les grandes puissances et considère le nucléaire comme l'"expression du mal" et la "souillure de la création". De même, le Forum des syndicats du Pacifique Sud (réunion informelle des organisations syndicales de la région) s'oppose à l'arme atomique mais aussi au déversement des déchets nucléaires dans le Pacifique. Les principaux partis politiques travaillistes et nationalistes de l'Océanie se sont prononcés en faveur de la dénucléarisation de la zone. En Australie, un parti politique "écolo-pacifiste", le National Disarmament Party, a été créé afin d'exprimer le courant d'opinion anti-nucléaire. Depuis 1985, il dispose d'un élu au Sénat dont les interventions au sein du Parlement sont fréquentes.

L'opposition au nucléaire fait donc l'objet d'un consensus dans les Etats du Pacifique Sud.

La création du Forum du Pacifique Sud en 1971, à l'initiative de Fidji, illustre la volonté politique de construire une unité régionale. Tous les Etats indépendants du Pacifique Sud en sont membres, ainsi que, depuis 1987, les Etats Fédérés de Micronésie et les îles Marshall. Il compte maintenant quinze membres⁽¹⁾. Palau et les Mariannes du Nord y jouissent d'un statut d'observateur. Le critère d'adhésion étant l'appartenance à l'Océanie, les puissances métropolitaines (France, Royaume-Uni et Etats-Unis) en sont exclues. D'abord presque exclusivement dirigé contre la France, à travers son hostilité marquée au nucléaire et à la politique menée en Nouvelle-Calédonie, le Forum a cherché à asseoir son autorité en multipliant ses actions.

Organe informel de concertation politique, le Forum a, dans sa volonté de devenir l'organisation régionale principale, créé en 1973 une agence de coopération économique - le South Pacific Bureau for Economic Cooperation (SPEC) - installée à Suva, dont le budget de fonctionnement est assuré à hauteur des deux tiers par l'Australie et la Nouvelle-Zélande. En 1978, il a permis l'organisation d'une compagnie maritime basée à Apia (Samoa Occidental) - la Pacific Forum Line - et en 1979 d'une agence de pêches basée à Honiara (Salomon) - la Forum Fisheries Agency -.

Lors de la négociation de Lomé III, et à la demande des pays concernés, le SPEC a réussi à obtenir la gestion des aides communautaires destinées aux huit pays ACP de la région⁽¹⁾. Ces aides représentent un montant de 132 millions de francs. La France, qui participe à hauteur de 23,5% au financement de ces programmes, n'a pas caché son mécontentement de voir ces sommes transiter par un organisme qui lui est fondamentalement et ouvertement hostile. Elle a cependant obtenu la désignation de la CPS comme correspondant de la Commission des Communautés européennes pour la mise en oeuvre des programmes destinés aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

Le SPEC a été conduit à dresser un constat d'échec devant les difficultés qu'il éprouve à gérer les aides communautaires et a conclu à la nécessité de revoir ses structures et de repenser ses actions. Il a du mal à s'affirmer face à la CPS. Il s'était efforcé, dans un premier temps, de la supplanter en la faisant apparaître comme une organisation passéiste aux ordres des anciennes puissances coloniales; il a ensuite

(1) Ces quinze Etats sont l'Australie, la Nouvelle-Zélande, Fidji, Kiribati, Nauru, la Papouasie Nouvelle-Guinée, les Salomon, Tonga, Tuvalu, le Vanuatu, le Samoa Occidental, les Cook, Niue, les Etats Fédérés de Micronésie et les îles Marshall.

(1) Fidji, les Salomon, le Tuvalu, le Kiribati, le Vanuatu, la Papouasie Nouvelle-Guinée, le Samoa Occidental et le Tonga.

cherché, sans succès, à créer une organisation régionale unique en absorbant la CPS.

L'aboutissement de ce projet d'organisation régionale unique semble moins probable qu'il y a deux ans et les discussions du prochain Forum de Nuku Alofa (Tonga), en septembre 1988, s'orientent davantage vers les modalités d'un meilleur dialogue entre la CPS et le Forum qui pourrait passer par la création d'une organisation régionale suprême.

Une des principales réalisations du Forum a consisté à donner un retentissement juridique international au sentiment anti-nucléaire des populations: le "traité pour une zone dénucléarisée dans le Pacifique Sud" a été signé à Rarotonga le 6 août 1985 lors de la 16ème réunion des Etats membres du Forum. Ce traité se caractérise par une ambiguïté fondamentale: il se réclame des principes généraux reconnus par les Nations Unies concernant les zones dénucléarisées et insiste sur la continuité avec les zones couvertes par les traités de l'Antarctique et de Tlatelolco, mais il vise en fait essentiellement l'arrêt des essais nucléaires français dans le Pacifique Sud.

Les signataires du traité s'engagent à ne pas produire, acquérir ou stocker d'engins nucléaires et à ne pas utiliser ou laisser utiliser l'Océan pour l'immersion de déchets radioactifs. Le nucléaire civil est autorisé, sous la surveillance de l'Agence Internationale pour le Contrôle de l'Energie atomique. Cependant, le traité, dans son article 5, laisse à chaque signataire la responsabilité de décider s'il autorise ou non les escales de navires à propulsion nucléaire ou porteurs d'armes nucléaires dans ses ports. Cette disposition a été introduite à la demande de l'Australie qui souhaitait ainsi ménager son allié américain et respecter les exigences de sa propre sécurité.

Ratifié par huit Etats⁽²⁾, le traité de Rarotonga est entré en vigueur en décembre 1986. La Papouasie Nouvelle-Guinée et le Vanuatu, jugeant ses dispositions trop permissives, n'ont toujours pas procédé à sa ratification. Le Tonga, plus modéré dans son hostilité au nucléaire et aux essais français, s'est également abstenu. Faute d'avoir pu les intégrer au traité, la Nouvelle-Zélande a obtenu l'annexion de trois protocoles, soumis aux cinq puissances nucléaires: le premier concerne la fabrication, la possession, le stockage et le stationnement des armes nucléaires dans la zone couverte par le traité; le second porte sur l'interdiction de toute utilisation d'armes nucléaires contre les signataires du traité; enfin, le troisième, plus particulièrement dirigé contre la France, interdit toute expérimentation dans le Pacifique Sud. La France a refusé de signer ces protocoles; les Etats-Unis et le Royaume-Uni réservent leur décision, marquant ainsi leur relatif soutien à la France. Cependant, le Royaume-Uni a fait savoir qu'il en respecterait les principales dispositions. La Chine (en 1986) et l'URSS (en 1987) ont signé les protocoles les concernant (les second et troisième).

Dans d'autres domaines, le Festival des Arts du Pacifique Sud et les Jeux du Pacifique Sud incarnent l'identité océanienne en formation. Enfin, quelques Etats -et parmi eux Fidji et la Papouasie Nouvelle-Guinée- voient en un mode de vie commun, le "Pacific way", un ferment de l'unité encore à venir des territoires du "Grand Océan".

La solidarité des pays du Pacifique Sud reste fragile: **des obstacles** demeurent.

(2) Ces huit Etats sont l'Australie, la Nouvelle-Zélande, Fidji, les Cook, Kiribati, Niue, le Samoa Occidental et Tuvalu.

Les "nations" nées de la décolonisation ont du mal à affirmer leur identité et restent soumises à **de fortes tendances centrifuges**. Ainsi, les îles Bougainville ont-elles tenté en 1976 de se séparer de la Papouasie Nouvelle-Guinée; Espiritu Santo a fait de même lors de l'accession à l'indépendance du Vanuatu en 1980.

Mais le meilleur exemple est celui des **coups d'Etat de Fidji**: en avril 1987, le leader historique Ratu Mara était battu aux élections et le parti travailliste arrivait au pouvoir, soutenu par la communauté indienne, devenue majoritaire. Le fait que cette ethnie - qui détenait déjà traditionnellement le pouvoir économique - se voit confier en plus le pouvoir politique, conjugué avec la mise à l'écart de la génération mélanésienne de l'indépendance, a entraîné les coups d'Etat du colonel Rabuka de mai et de septembre. C'est à la suite de ces événements que Fidji a été exclu du Commonwealth. Cette affaire a provoqué un traumatisme important dans la région.

Des approches quelque peu divergentes des pays mélanésiens d'une part et des Etats polynésiens de l'autre sur beaucoup de questions régionales ont suscité l'émergence de deux pôles au sein du Forum.

La Papouasie Nouvelle-Guinée, le Vanuatu et les Salomon ont pris l'habitude de se rencontrer avant chaque réunion du Forum pour harmoniser leurs positions. Constituant depuis 1986 ce qu'il est convenu d'appeler le "fer de lance" des Etats du Forum, ils paraissent vouloir maintenant donner à leurs relations un caractère plus formel en créant une organisation.

Un projet de Communauté polynésienne a également été lancé en 1986 par Sir Tom Davis, alors Premier ministre des îles Cook; repris par le président du gouvernement territorial de la Polynésie française, puis par le Roi du Tonga, il n'a pas encore abouti, mais a sûrement contribué au rapprochement des micro-Etats polynésiens.

Si l'unité des groupes mélanésien d'une part et polynésien de l'autre est réelle, l'existence d'une unité océanienne est moins évidente: claire parmi les élites qui ont souvent l'occasion de se rencontrer, la conscience d'appartenir à un même monde - le Pacifique Sud - ne pourra s'étendre au reste des populations qu'avec le temps, le développement des communications maritimes, aériennes et radiophoniques, et grâce à une volonté politique affirmée.

12-La remise en cause des liens traditionnels

Le Pacifique Sud se caractérise par l'équilibre instable qui s'est établi entre des partenaires inégaux, dans une région traditionnellement ancrée dans le camp occidental et dominée par les Anglo-saxons.

121-Un équilibre géopolitique ancien

Jusqu'au début des années 1970, le Pacifique Sud semblait une des seules régions du monde demeurée à l'écart de la compétition Est/Ouest.

La fin de l'influence britannique, avec l'achèvement du condominium franco-britannique sur les Nouvelles-Hébrides en 1980, n'a pas créé de vide dans le

Pacifique Sud: en effet, depuis le milieu du XIXème siècle, la puissance de la flotte anglaise du Pacifique s'était affaiblie sans discontinuer, laissant la place aux navires russes (au nord), japonais et américains. La confrontation entre ces différentes puissances s'étant achevée en 1945 par la victoire des Etats-Unis, le Pacifique était devenu un "**lac américain**", surtout dans sa partie sud où seuls les navires de l'US Navy croisaient, si l'on excepte les quelques bateaux de la flotte française, cantonnés dans les territoires d'Outre-Mer.

L'Australie, même si elle est un nain comparé aux Etats-Unis ou à l'URSS, est le "géant du Pacifique Sud" (selon l'expression de Xavier Pons). Son principal souci est d'assurer sa sécurité. Pour ce faire, l'Australie a d'abord misé sur son appartenance au Commonwealth, avant de choisir un ancrage pro-américain marqué, illustré par la concession de trois bases⁽¹⁾ accordée aux Etats-Unis, et bien sûr par le **pacte ANZUS**.

L'idée d'une alliance militaire entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande est née dans les années 1930 face à la menace japonaise, et s'est concrétisée en 1944 par la signature du pacte ANZAC. Mais il a fallu attendre la guerre de Corée pour que les Etats-Unis acceptent de s'y associer; signé le 29 janvier 1952, il a alors pris le nom d'ANZUS.

Ce pacte, au contenu très vague, était complété par un accord par lequel l'Australie et la Nouvelle-Zélande se voyaient attribuer la charge du contrôle et de la défense du trafic maritime dans la zone qu'il couvre et notamment dans le Pacifique Sud.

Ces deux pays n'avaient évidemment pas les moyens de contrôler une zone aussi immense, mais cette disproportion entre leurs moyens et les objectifs qui leur étaient fixés montrait bien l'absence de tout adversaire potentiel sérieux dans le Pacifique Sud à cette époque.

Enfin, le Canada et le Royaume-Uni ont été associés aux trois membres de l'ANZUS dans le cadre d'un accord de coopération militaire. Ainsi, la domination anglo-saxonne sur le Pacifique Sud apparaît comme totale jusqu'au milieu des années 1970.

122-L'Australie et la Nouvelle-Zélande, deux attitudes très différentes

Mais, depuis le début des années 1970, des facteurs internes fragilisent cet équilibre traditionnel.

En 1969, **la doctrine de Guam** énoncée par le Président Nixon a contraint les alliés des Etats-Unis à accroître leurs responsabilités dans la défense du camp occidental et, coïncidant avec l'arrivée au pouvoir, en Australie et en Nouvelle-Zélande, de gouvernements travaillistes qui remettaient en cause la stratégie mondiale des Etats-Unis, elle a conduit ces pays à reconsidérer leurs stratégies de défense. Grande fut alors la tentation de repli de ces pays sur eux-mêmes et sur leurs zones d'influence propres. Cependant, leurs évolutions respectives furent divergentes: la Nouvelle-Zélande s'est progressivement réfugiée dans une forme de neutralisme alors que l'Australie continue de manifester une réelle volonté de défense.

En Australie, le concept qui a dominé cette réorientation de la politique étrangère au début des années 1970 est celui de "forteresse australienne". Sa portée est double: tout d'abord, il illustre l'idée que l'Australie, territoire difficile à envahir, a

(1) Il s'agit des bases de Pine Gap, de Nurrungar et de North West Cape.

peu d'adversaires potentiels à la mesure de son immensité; il implique également la régionalisation de la défense de l'Australie, les dirigeants australiens estimant n'avoir ni les moyens ni le besoin de s'insérer dans une stratégie mondiale de défense. L'opposition entre cette vision régionale des questions de défense et l'analyse stratégique globale des Etats-Unis n'empêche absolument pas l'Australie d'adhérer pleinement au concept de dissuasion nucléaire. Cependant, elle explique l'ambivalence fondamentale de la diplomatie australienne tiraillée entre deux approches, mondiale et régionale, des questions de défense.

La conséquence de cette nouvelle réflexion stratégique a été un certain ralentissement de l'effort militaire australien, et un net désengagement de l'Asie du Sud-Est (retrait d'un des deux escadrons de Mirage de la base de Butterworth en Malaisie) depuis le démantèlement de l'OTASE en 1977: la ligne de défense de l'Australie passe maintenant plus au sud, c'est-à-dire en Papouasie Nouvelle-Guinée, ce qui contribue à expliquer l'ampleur de la dépendance de ce pays à l'égard de l'aide australienne. En réalité, l'Australie cherche à faire jouer aux Etats insulaires de sa zone d'influence (essentiellement les Etats mélanésiens) le rôle de bouclier protecteur. Enfin, de manière un peu paradoxale, l'Australie n'accorde que peu d'importance à sa façade ouest, alors même que l'Inde s'équipe de sous-marins nucléaires d'attaque de fabrication soviétique⁽¹⁾ et affirme son ambition d'étendre son rôle dans l'Océan Indien.

L'isolement de la Nouvelle-Zélande apparaît plus net: non seulement la Nouvelle-Zélande se désengage d'Asie du Sud-Est, mais de plus elle s'est éloignée des Etats-Unis en provoquant **la crise de l'ANZUS**. Cette attitude est notamment dictée par la prise de conscience de ce que la Nouvelle-Zélande est totalement à l'abri de toute menace extérieure directe: le rayon d'action des bombardiers soviétiques Backfire et Blackjack et des appareils de reconnaissance Bear basés au Vietnam ne leur permet pas d'atteindre le territoire néo-zélandais.

Dès son accession au pouvoir, poussé par son opinion publique, M. David Lange, vainqueur travailliste des élections de 1984 en Nouvelle-Zélande a engagé une campagne pour la dénucléarisation du Pacifique Sud. Cette attitude était dictée à la fois par des considérations éthiques et par une vision stratégique qui a pour objectif d'exclure le Pacifique Sud de la zone d'affrontement entre les deux blocs: l'ANZUS n'est plus vu comme un élément du réseau d'alliances assurant la défense du camp occidental, mais comme un simple accord régional.

C'est ainsi que la Nouvelle-Zélande annonça en 1984 son refus de recevoir dans ses ports des navires propulsés par un moteur nucléaire ou dotés d'armements nucléaires. Or l'attitude commune aux trois pays occidentaux disposant d'armes nucléaires est de refuser de confirmer ou de démentir toute rumeur à propos de la présence de tels équipements sur un de leurs navires, et de répondre à toute question portant sur ce sujet. La décision de la Nouvelle-Zélande équivalait donc à interdire toute escale de navire américain dans ses ports; or les Etats-Unis ont fait du sujet des escales une question de principe, comme l'a résumé le Secrétaire d'Etat américain George Shultz: *"Pas de navires, pas d'ANZUS"*.

Malgré les tentatives de conciliation de l'Australie, la rupture devint patente le 31 janvier 1985 lorsque la Nouvelle-Zélande n'accorda au destroyer américain Buchanan l'autorisation de faire escale qu'à la condition que fut certifiée l'absence de toute arme nucléaire à son bord, ce qui équivalait à un refus. Les Etats-Unis annulèrent alors toute une série de manoeuvres et d'exercices qui devaient avoir lieu peu après. L'isolement de la Nouvelle-Zélande sur la scène internationale était alors

(1) L'Inde a déjà acquis quatre SNA de la classe Victor en location-vente, et est en discussion avec l'URSS pour une nouvelle série de six.

total: le Japon, le Royaume-Uni, les membres de l'ASEAN, et même l'Australie ont signifié leur réprobation et leur soutien à la politique des Etats-Unis.

Confiante dans le caractère dissuasif de sa protection océanique, la Nouvelle-Zélande avait également fortement diminué son effort militaire. La crise de l'ANZUS l'a contrainte à renforcer ses moyens militaires, notamment navals, en lui interdisant de compter sur l'aide des Etats-Unis pour ses différentes manoeuvres, comme elle en avait l'habitude. Mais, même ainsi, sa marine est notoirement insuffisante pour assurer la surveillance et la protection de son immense zone économique exclusive, sans parler de sa zone d'influence dans le Pacifique Sud, c'est à dire la majeure partie des Etats polynésiens.

La crise de l'ANZUS trouve également une de ses sources dans les discussions qui ont préparé la conclusion du traité de Rarotonga. Non seulement ce traité provoque des tensions au sein de la zone qu'il couvre, mais il contribue également à faire entrer le Pacifique Sud dans le champ de l'affrontement Est/Ouest, ce qui va d'ailleurs à l'encontre des souhaits de ses auteurs. Pour le moment, les Etats-Unis ont refusé un traité qui dénucléariserait le Pacifique Sud, alors que, plus au sud, l'Antarctique est déjà démilitarisée, que plus à l'est, l'Amérique du Sud est une zone dénucléarisée, et que plus à l'ouest, il existe un projet antinucléaire en l'Asie du Sud-Est.

123-Indépendances et dépendances des micro-Etats

Cette période a également été celle de **la fin des illusions économiques** des micro-Etats du Pacifique Sud. En effet, l'indépendance politique accordée à ces territoires insulaires entre 1962 et 1980 est allée de pair avec une dépendance économique de plus en plus nette: dans ces archipels très peu peuplés, les raisonnements macroéconomiques classiques ne peuvent s'appliquer, et la richesse potentielle parfois très importante que leur confèrent leurs zones économiques exclusives demeure impossible à exploiter avec les faibles moyens dont ils disposent.

En effet, on peut distinguer trois catégories au sein des territoires du Pacifique Sud, en fonction de leur potentiel de développement économique: deux Etats qui peuvent être assimilés à des pays en développement viables (la Papouasie Nouvelle-Guinée et les îles Salomon), quelques territoires susceptibles de se développer avec une importante aide extérieure transitoire (le Samoa Occidental, les îles Cook, le royaume du Tonga, la Nouvelle-Calédonie), et une majorité de pays qui, selon toute vraisemblance, aura besoin d'être aidée en permanence (le Kiribati, Tuvalu, la Polynésie française).

Cette situation est à l'évidence source de tensions et de frustrations qui se répercutent dans toute la zone. La situation des micro-Etats de la région peut se caractériser essentiellement par l'importance de leur dépendance vis-à-vis de l'extérieur: dépendance vis-à-vis des cours mondiaux des quelques produits qu'ils exploitent (coprah), dépendance énergétique, dépendance financière à l'égard des pays développés.

Mais leur indépendance politique leur permet d'affirmer avec force trois revendications principales: le développement économique, l'opposition à toute tutelle extérieure, et la dénucléarisation. Ces revendications sont certainement un facteur de tensions important dans la zone.

L'évolution de la situation politique du Vanuatu depuis son indépendance est également révélatrice des tensions. Sous l'influence de l'Eglise anglicane qui y détient la réalité du pouvoir depuis 1980, ce pays mène une politique intérieure de

rejet systématique de la minorité francophone⁽¹⁾ et une politique extérieure de condamnation sans appel de la présence française dans la région et de critique permanente des positions occidentales (en dépit d'une aide massive, bien qu'en diminution): attaques contre les essais nucléaires et contre le maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République, mais également rapprochement avec Cuba et avec la Libye, octroi de facilités portuaires à l'URSS et même revendication de deux îlots administrés par la Nouvelle-Calédonie⁽²⁾.

Constitués sur le modèle de la démocratie parlementaire, les micro-Etats s'interrogent aussi sur l'avenir de leurs structures politiques: les coups d'Etat de Fidji illustrent les limites du modèle britannique de décolonisation. Les nouveaux dirigeants ont ainsi affirmé que la démocratie occidentale n'était pas directement transposable aux sociétés océaniques.

124-De nouvelles interventions extérieures

Cette relative fragilisation de la zone du Pacifique Sud par toute une série de facteurs est renforcée par l'émergence de nouveaux acteurs.

Ainsi, l'URSS **multiplie les tentatives** pour prendre pied dans le Pacifique Sud. Ce faisant, elle a plusieurs objectifs. Elle a d'abord des buts généraux, identiques à ceux qu'elle vise dans le monde entier: occuper toute place délaissée par l'autre camp, conclure des traités d'amitié, obtenir des appuis diplomatiques...

Mais elle a également des objectifs particuliers à la zone du Pacifique Sud: déjà puissante en Asie du Sud-Est, elle cherche à accentuer la menace qu'elle fait peser sur les détroits qui relient le Pacifique Sud à l'Océan Indien. Elle dispose déjà de ses bases vietnamiennes de Da Nang et de Cam Ranh Bay, sur lesquelles sont installés des bombardiers à long rayon d'action, à un moment où l'avenir des bases américaines aux Philippines est incertain.

Consciente également de l'importance stratégique propre de la zone Pacifique, comme l'a énoncé Mikhaïl Gorbatchev lors du discours qu'il a prononcé à Vladivostok le 28 juillet 1986, elle cherche à entamer l'hégémonie occidentale dans cette zone en affaiblissant les liens entre les puissances occidentales et en surveillant les routes qui relient les Etats-Unis ou le Japon à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande. Elle profite en cela de l'attitude de la Nouvelle-Zélande.

De plus, l'URSS est intéressée par les richesses du Pacifique Sud: n'ayant pas les mêmes soucis de rentabilité commerciale que les Occidentaux, elle peut se permettre de pêcher dans des eaux moins poissonneuses que celles de l'Atlantique Nord, qui lui sont d'ailleurs en grande partie fermées. De plus, ces expéditions de pêche permettent aux bâtiments soviétiques de sillonner une région qu'ils connaissent encore assez mal, et donc d'en rapporter beaucoup d'informations, en particulier sur les navires qui y croisent. Pour ce faire, d'autres pays du bloc communiste sont également mis à contribution, comme la Pologne: en témoigne, par exemple, le fait que la Polish Line assure certaines liaisons maritimes dans la région (notamment avec le Port de Papeete), peu rentables d'un strict point de vue financier.

Enfin, il faut noter que, pour mener à bien ses tentatives sans risque d'affrontement direct, l'URSS profite de tous les facteurs d'affaiblissement interne de la zone, comme le souligne le rapport commandé par le Département d'Etat américain en 1984 à deux universitaires, Richard Herr et Bob Kiste, qui montrent que

(1) 45% de la population.

(2) Il s'agit des îlots Matthew et Hunter, inhabités.

toutes les avancées significatives réalisées par l'URSS dans le Pacifique Sud l'ont été à la suite d'erreurs des pays occidentaux.

C'est ainsi qu'en 1985, l'Union Soviétique a conclu un accord de pêche avec le Kiribati, à la suite d'une offre de l'American Tuna Association jugée insuffisante. La réponse américaine, un accord multilatéral signé en novembre 1986 au Tonga, n'a pas empêché l'URSS de conclure un nouvel accord, avec le Vanuatu, en 1987, après l'échec de ses tentatives pour reconduire l'accord de 1985.

Il ne faut cependant pas oublier que le premier accord de pêche conclu par l'URSS dans le Pacifique Sud l'a été en 1978, avec la Nouvelle-Zélande: ce qui est nouveau, c'est l'intérêt que l'URSS porte aux micro-Etats. Et pour ceux-ci, la possibilité de négocier et de conclure un accord avec un pays comme l'Union Soviétique est une preuve de "maturité politique".

Jusqu'à très récemment, **l'Asie du Sud-Est** et le Pacifique Sud, deux mondes très différents, avaient peu de contacts (sauf en ce qui concerne l'Australie et la Nouvelle-Zélande), et leurs intérêts étaient très divergents, comme l'illustre la question de l'Irian Jaya.

Mais, depuis six ou sept ans, **l'Indonésie** prend conscience du rôle qu'elle peut jouer dans le Pacifique Sud, grâce à sa position géographique. C'est pourquoi elle a favorisé l'admission de la Papouasie Nouvelle-Guinée comme observateur spécial de l'ASEAN, malgré le contentieux territorial qui les divise à propos de l'Irian Jaya: pour cette raison, elle cherche également à obtenir le même statut auprès du Forum.

Son but est de se gagner les bonnes grâces des Etats insulaires pour renforcer sa position au sein du mouvement des "non alignés". Ainsi, l'Indonésie a soutenu Fidji lors des coups d'Etat de 1987. De même, elle dispose d'un thème très porteur auprès de la clientèle qu'elle vise: l'activisme antifrançais, auprès de l'ASEAN comme auprès du Forum ou au sein des Nations Unies. Seul, le Vanuatu critique assez nettement les visées indonésiennes, craignant sans doute une concurrence pour la place de pays le plus progressiste du Pacifique Sud qu'il revendique.

Dans cette affaire, la Papouasie Nouvelle-Guinée, qui craint beaucoup la menace indonésienne, cherche à se protéger: en effet, l'Indonésie aurait beaucoup de difficultés à faire accepter aux autres membres de l'ASEAN une attaque contre l'un d'entre eux, alors que l'invasion d'un petit pays extérieur aurait un bien moindre retentissement.

Enfin, la Malaisie tente de jouer un rôle similaire à celui joué par l'Indonésie, et c'est probablement ce pays qui sert de relais aux tentatives de pénétration libyennes.

Le "retour" du Japon, dans la zone du Pacifique Sud apparaît assez nettement, même s'il n'emprunte pas les mêmes voies que la percée de l'URSS et s'il n'a pas non plus les mêmes objectifs. En effet, les accords passés avec les Etats-Unis dans le cadre de la doctrine de Guam lui imposent seulement de contrôler les voies maritimes qui passent à une distance inférieure à 1.000 milles de ses côtes. Son objectif principal n'est donc pas militaire. Il est essentiellement économique et commercial et s'inscrit dans le cadre d'une vision politique à moyen terme, comme en témoigne la volonté japonaise de voir une Communauté du Bassin Pacifique se créer.

Cette politique avait été clairement affirmée par l'ancien Premier ministre, M. Nakasone lors d'une visite en Australie en 1985 et par le ministre des Affaires Etrangères, M. Kuranari, lors d'un voyage dans la région en 1987. Le Japon a conclu un nombre très important d'accords de pêche avec plusieurs territoires du Pacifique Sud (y compris avec les TOM français), il est devenu le premier partenaire commercial de l'Australie et de la Papouasie Nouvelle-Guinée, et il accorde de très

importantes aides économiques aux micro-Etats de la région. Cependant, cette percée japonaise reste relative: ces aides ne représentent à l'heure actuelle que 1% de l'effort total du Japon en matière de coopération. De plus, le nouveau Premier ministre, M. Takeshita, n'a pas encore confirmé les orientations japonaises dans le Pacifique Sud.

En outre, le regain d'intérêt du Japon n'a pas manqué de susciter des inquiétudes dans une région où le souvenir de la seconde guerre mondiale est encore vivace. Malgré sa contribution non-militaire au renforcement des positions occidentales dans le Pacifique Sud, le Japon garde une image ambiguë.

13-La France, une image paradoxale

Présente dans le Pacifique, la France est la seule puissance européenne à exercer encore une souveraineté réelle sur une zone importante⁽¹⁾. Aussi est-elle partie prenante aux équilibres géopolitiques. Il importe donc de s'interroger sur la manière dont elle est perçue par les puissances riveraines et de déterminer dans quelle mesure elle contribue ou non, aux yeux des autres Etats, à renforcer la stabilité du Pacifique Sud.

La France reste d'une certaine manière une intruse dans un monde largement dominé par les anglo-saxons. Leur influence, qui a façonné une certaine identité océanienne, a aussi contribué dans une certaine mesure à développer un sentiment antifrançais. Néanmoins, vue du Pacifique Sud, la présence française revêt une ambiguïté fondamentale.

131-Une contribution à la stabilité régionale

Même si, par l'intermédiaire des territoires d'Outre-Mer, la France est présente dans le Pacifique Sud, elle n'est pas véritablement une puissance du Pacifique Sud: elle a longtemps concentré son attention sur les seuls problèmes de ses territoires, sans poursuivre dans la région d'objectif politique déterminé. Cependant, elle a essayé par sa présence à la Commission du Pacifique Sud d'**aider à la résolution des questions économiques les plus urgentes**. Cette participation, ainsi que certaines aides bilatérales - comme celle de 650 millions de francs français accordée au Vanuatu depuis son accession à l'indépendance - est la traduction des responsabilités que la France entend assumer vis-à-vis d'une zone où elle est présente. Malgré cela, aux yeux des pays de la région, elle n'a pas paru suffisamment préoccupée des évolutions internes du Pacifique Sud.

Les transformations récentes de l'environnement géopolitique et la naissance d'un régionalisme océanien l'ont ces dernières années conduite progressivement à une autre approche de la région. Les travaux de recherche menés par l'Institut du Pacifique ont accrédité l'idée que la France pouvait, dans le cadre de sa politique mondiale, jouer un rôle d'importance: puissance occidentale, elle se doit de **participer activement à la stabilité du Pacifique Sud**.

Ces constatations ont conduit la France à affirmer le caractère nécessaire de sa présence et à évoquer les risques de déstabilisation de l'ensemble de la région qui

(1) La Grande-Bretagne ayant pour sa part conservé sa souveraineté directe sur Pitcairn, île d'une cinquantaine d'habitants.

seraient liés à son départ: les liens tissés entre le Vanuatu - son ancienne colonie - et la Libye lui ont permis d'agiter avec une certaine crédibilité les risques d'ingérence extérieure.

Aussi la France se perçoit-elle comme une puissance contribuant largement à faire du Pacifique Sud une zone à l'écart du conflit des super-puissances. Elle insiste dans son action diplomatique sur les avantages que le camp occidental tout entier peut tirer de son statut de puissance riveraine et sur sa vocation à ancrer la région dans la fidélité à ses alliances traditionnelles.

132- Une image de puissance déstabilisatrice

Or, cette vision que la France a d'elle-même ne coïncide pas avec celle des pays de la zone. Les résolutions du Forum, les analyses des responsables politiques, en particulier australiens, rendent la France partiellement responsable de l'affaiblissement de la stabilité du Pacifique Sud.

La France est perçue comme la dernière puissance coloniale, concourant par là-même à la déstabilisation de la zone: en ne respectant pas la volonté des populations mélanésiennes en Nouvelle-Calédonie, en poursuivant, malgré toutes les oppositions, ses essais nucléaires dans la région, la France encouragerait des éléments extérieurs à la zone à intervenir et, au contraire de ce qu'elle affirme, favoriserait la compétition entre les super-puissances.

Le nucléaire

Le **principal grief antifrçais** porte sur la question des essais nucléaires. Même si le traité de Rarotonga va au-delà de la simple protestation contre l'attitude de la France, puisqu'il affiche l'ambition de créer une zone dénucléarisée, les restrictions dont il est assorti, concernant en particulier le transit et le séjour de bateaux équipés d'armes nucléaires, montrent clairement que sa finalité première est de s'opposer aux expérimentations de Mururoa. Celles-ci sont considérées comme l'irruption dans une zone de paix d'une menace qui ne la concerne pas. Le discours français selon lequel la France participe ainsi à la défense de l'ensemble des alliés de l'Occident ne convainc pas les Océaniens qui voudraient voir leur région échapper aux conflits mondiaux.

Il ne faut nullement sous-estimer, à côté des éléments psychologiques ou religieux déjà mentionnés, cette dimension de l'opposition aux essais français. Les peuples du Pacifique Sud restent réticents à l'idée que leur monde pourrait devenir un nouveau théâtre de conflit mondial. Ils considèrent que les problèmes de l'Europe ne les concernent pas directement. En installant son centre d'essais à Mururoa, tout se passe à leurs yeux comme si la France exportait ses problèmes de défense et faisait ainsi courir un risque à toute la région du Pacifique Sud.

En développant ces dernières années une politique d'information - en encourageant en particulier visites officielles et missions scientifiques à Mururoa - le gouvernement français a certainement contribué à calmer certaines craintes. Mais il n'a pas atténué l'opposition des pays de la zone aux essais.

Même la mission Atkinson, en octobre 1983, qui a conclu à l'inocuité des essais à moyen terme en fixant la zone d'incertitude à l'horizon de cinq cents ans, n'a pas désarmé ceux qui ont voulu ne retenir de ses travaux que l'idée d'un danger à plus long terme. La presse néo-zélandaise et australienne continue de publier des photographies de champignons nucléaires pour illustrer la nocivité des essais

français, alors que les tirs en atmosphère ont cessé en 1974. Un film, *Tahiti Witness*, diffusé début 1988 sur les chaînes de télévision anglaise, australienne et néo-zélandaise, tourné avec le concours d'organisations néo-zélandaises, et distribué dans le Pacifique Sud par l'Eglise Evangélique, affirme que des victimes de cancers liés à la radio-activité sont transportées quotidiennement de Papeete à Paris pour être soignées dans les hôpitaux métropolitains spécialisés! Il faut noter cependant certains signes d'une évolution des mentalités: un film australien sur la présence française dans le Pacifique Sud, qui montre l'importance de la dissuasion nucléaire pour la France, a obtenu en 1987 l'Oscar du reportage télévisé.

La Nouvelle-Calédonie

La question néo-calédonienne est évidemment regardée avec beaucoup d'attention par les peuples voisins même si ceux-ci ne manifestent pas un soutien unanime et illimité aux revendications indépendantistes. Bien qu'elle s'en défende aujourd'hui, l'Australie a fortement milité à l'ONU pour que la France soit mise en difficulté⁽¹⁾. Elle a ainsi pris la tête des pays du Forum pour obtenir en 1986 et 1987 la **condamnation de la France** devant l'Assemblée Générale des Nations Unies. La mobilisation des postes diplomatiques français, qui avaient reçu des instructions du Quai d'Orsay pour intervenir auprès des gouvernements de leurs pays de résidence, a permis à la France de remporter un relatif succès.

Il semble en fait que l'**attitude australienne** reflète des analyses contradictoires.

D'une part, la revendication d'indépendance mélanésienne est comprise et approuvée par l'ensemble des micro-Etats, qui sont eux-mêmes d'anciennes colonies. Ils ne voient dans la présence française qu'une survivance coloniale, certainement condamnée à long terme. Dans une zone où l'indépendance politique est très fortement valorisée, les dirigeants indépendantistes ont su s'attirer la sympathie des peuples mélanésiens, voire de l'ensemble des Océaniens. L'Australie, qui craint plus que tout l'accusation de néo-colonialisme, ne peut que manifester sa compréhension pour cette revendication. Elle peut ainsi, à peu de frais, marquer sa "solidarité insulaire" vis-à-vis des micro-Etats. En outre, le souvenir de ses origines pousse l'Australie à poser le problème calédonien en des termes essentiellement moraux et à jouer le rôle de "conscience internationale" et de porte-parole des mélanésiens aux yeux du monde.

D'autre part, il semble à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande que l'agitation en Nouvelle-Calédonie favorise l'ingérence de puissances étrangères, en particulier la Libye. Les liens entre les tendances extrémistes du FNLKS et la Libye, qui sont ténus mais réels, loin de susciter l'adhésion des pays de la zone aux thèses françaises, les confortent dans l'idée que la présence de notre pays est dangereuse à long terme. Cette situation est une excellente illustration des malentendus existant entre la France et les grands Etats du Pacifique Sud. La France met en avant la menace libyenne pour justifier son opposition aux revendications indépendantistes. L'Australie et la Nouvelle-Zélande y voient au contraire un argument supplémentaire pour justifier l'idée selon laquelle, à plus ou moins long terme, seule l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie préservera la paix dans le Pacifique Sud. Le Parlement australien a

(1) L'interprétation de cette attitude est difficile à faire: la position en pointe de l'Australie était-elle motivée par une volonté de modérer les attaques des autres Etats contre la politique française, ou traduisait-elle simplement la dimension morale que ce pays cherche à donner à son action diplomatique?

manifesté sa préoccupation en demandant un rapport très documenté sur le problème néo-calédonien. Il faut noter cependant qu'à la différence du nucléaire, l'opinion publique australienne reste assez peu concernée par cette question.

Quoi qu'il en soit, l'histoire récente montre que les mouvements régionaux se sont constitués parfois contre la France, parfois sans **la France**, mais rarement avec elle. Elle apparaît bien souvent comme le **"bouc émissaire" passif d'un monde qu'elle a largement ignoré.**

Il convient donc de s'interroger sur les raisons de cette relative absence, c'est-à-dire sur la manière dont elle a joué sa carte essentielle dans le Pacifique Sud, les trois territoires d'Outre-Mer, et sur la façon dont elle peut envisager pour ceux-ci un avenir qui lui permette non plus de subir mais d'agir et, mieux encore, d'anticiper les événements pour jouer son rôle de puissance à vocation mondiale.

II-LA FRANCE DANS LE PACIFIQUE SUD

21-La légitimité de la "France du Pacifique Sud"

211-Une légitimité historique

Une présence ancienne

Il y a des histoires plutôt qu'une histoire de la présence française dans le Pacifique Sud: histoire des "grandes découvertes", histoire de la colonisation, histoire des missions catholiques, histoire de la rivalité franco-anglaise. Ces différentes histoires expliquent le caractère cahotique de la progression française, souvent fruit du seul hasard.

Les Français (Bougainville, Lapérouse, Dumont d'Urville) participent largement à **la découverte du Pacifique Sud** à partir du XVIIIème siècle. Les missions catholiques commencent à pénétrer dans la région au début du XIXème, mais plus tardivement que les missions protestantes, dont l'action sera déterminante. Les luttes d'influence que se livrent ces deux églises engagent rapidement la diplomatie. Une longue période de conflits entre la France et le Royaume-Uni commence avec l'affaire Pritchard, du nom du missionnaire et consul anglais qui entretenait une certaine agitation à Tahiti en poussant la reine Pomaré à se révolter contre la France, et qui fut arrêté en 1842 par l'amiral Dupetit-Thouars.

A partir de 1840, la France organise sa présence, optant tantôt pour l'administration directe par annexion, tantôt pour le protectorat. **Les principales étapes de l'installation** sont le protectorat sur Tahiti et ses dépendances en 1842 (annexion en 1880), l'annexion de la Nouvelle-Calédonie en 1853, le protectorat sur Wallis-et-Futuna en 1886 et le condominium franco-britannique sur les Nouvelles-Hébrides en 1906.

Une mise en valeur longtemps discrète des territoires

Les tentatives les plus sérieuses ont été effectuées en **Nouvelle-Calédonie**. Comme en Australie, le bagne (1854-1897) a été le premier instrument de la colonisation. Puis, entre 1872 et 1878, 5 000 communards ont été déportés dans l'île. Leur tradition laïque (hostilité à l'Eglise, franc-maçonnerie) subsiste encore aujourd'hui dans la population européenne de l'île. Enfin, l'immigration libre a été à plusieurs reprises encouragée, notamment à la fin du XIXème siècle et après la seconde guerre mondiale.

La mise en valeur des richesses minières est la principale particularité économique de l'île. L'exploitation du nickel commence dès 1874, mais son développement sera assez lent.

En **Polynésie française**, quatre grandes productions seulement ont été développées depuis le XIXème siècle, le coprah, les phosphates, la vanille verte et la nacre. Bien que les pouvoirs publics se soient efforcés de les encourager, ces

productions ont toujours été faibles et sont restées confrontées à de sérieux problèmes de rentabilité.

La spécificité de **Wallis-et-Futuna** ne peut se comprendre sans analyser les racines de la société locale, à la fois conservatrice et coutumière. Il est difficile à la métropole de proposer des politiques n'allant pas dans le sens de l'assistance: toutes les tentatives faites pour y développer l'agriculture, la pêche ou l'artisanat ont échoué.

Au total, les territoires du Pacifique Sud souffrent de leur éloignement et du relatif désintérêt de la métropole. Ce n'est qu'après la seconde guerre mondiale qu'une rupture se produit: avec le "boom du nickel", le cours du métal devient le régulateur de la prospérité de la Nouvelle-Calédonie. En Polynésie française, l'arrivée du Centre d'Essais du Pacifique (CEP) en 1963 freine le développement déjà fragile de la pêche et de l'agriculture: jusqu'alors équilibrée, bien que pauvre, l'économie de ce Territoire devient plus riche, mais fortement déséquilibrée.

De lourds handicaps géographiques

En outre, la dispersion géographique de ces trois territoires est immense. L'ensemble s'éparpille sur **une très vaste étendue maritime** (zone économique exclusive de plus de 6 millions de kilomètres carrés), d'où émergent une poussière d'îles à la superficie terrestre modeste. La Polynésie française représente seulement 4.200 km² répartis en cinq archipels, Wallis-et-Futuna, 220 km², et la Nouvelle-Calédonie, une des grandes îles mélanésiennes, 19.110 km². Dans un tel contexte, le développement d'une vie économique équilibrée est nécessairement difficile. De plus, les échanges commerciaux entre TOM sont très faibles: ils sont évalués à environ 100 millions de francs CFP (5,5 millions de francs français) par an entre la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, ce qui représente moins de 1% du total des importations de la Polynésie française.

Ces territoires sont occupés par **une population peu nombreuse**, inférieure à 350.000 personnes au total. Leurs origines sont très variées: mélanésiens, polynésiens, européens, métis, asiatiques. Au-delà de cette diversité, on peut relever quelques traits communs dans les évolutions démographiques: fort taux d'accroissement naturel (de 2 à 5%), jeunesse de la population (50% de moins de 20 ans), diminution de la part relative de la population d'origine européenne.

En 1983, la Nouvelle-Calédonie avait 145.500 habitants (42,6% de Mélanésiens, 37,1% d'Européens et 20,3% d'ethnies diverses). La densité y est faible, plus de la moitié de la population étant rassemblée dans l'agglomération de Nouméa.

La Polynésie française compte, en 1987, 184.000 habitants (73% de Polynésiens, 9,6% d'Européens et 17,4% de "demis" et de Chinois); Tahiti et les îles du Vent rassemblent les deux tiers de la population.

Les habitants de Wallis-et-Futuna sont au nombre de 12.500.

Enfin, les migrations de populations entre les TOM, en particulier de Wallisiens et de Tahitiens vers la Nouvelle-Calédonie, sont nombreuses et représentent un facteur constitutif de leur histoire, les soldes migratoires étant très sensibles à la conjoncture économique. Ainsi, la population wallisienne émigrée est équivalente à celle demeurée dans le Territoire.

212-Une légitimité constitutionnelle

Le principe de spécificité statutaire

A l'intérieur du cadre défini par l'article 74 de la Constitution, chacun des trois territoires a une organisation juridique particulière.

La Polynésie française est régie par la loi du 6 septembre 1984 qui lui a accordé une très large autonomie interne. L'Etat, représenté par un Haut-Commissaire, détient des compétences de souveraineté limitativement énumérées⁽¹⁾. Le Territoire, dirigé par un gouvernement responsable devant une Assemblée élue au suffrage universel, a vocation à gérer l'ensemble de ses affaires. Le Président du gouvernement est élu par l'Assemblée territoriale. Celle-ci délibère sur les affaires du Territoire dans tous les domaines qui ne ressortissent pas de la compétence de l'Etat.

Le statut de **Wallis-et-Futuna** est défini par la loi du 29 juillet 1961. Un Administrateur supérieur, outre son rôle de représentant de l'Etat, exerce les fonctions de chef du Territoire. Les pouvoirs qui lui sont conférés sont très étendus et s'apparentent à ceux des préfets d'avant la décentralisation. Il préside le Conseil territorial dont les vice-présidents sont les trois chefs traditionnels ("rois" de Wallis, d'Alo et de Sigave) et dont le rôle est consultatif.

La Nouvelle-Calédonie se trouve dans une situation transitoire depuis quatre ans. Du "statut Lemoine" (loi du 6 septembre 1984) au "statut Pons" (loi du 22 janvier 1988), la Nouvelle-Calédonie n'a pu être dotée d'institutions durables. L'objectif actuel est, en donnant pendant un an à l'Etat l'autorité administrative sur le Territoire, de mettre en place des structures qui obligent les différentes composantes politiques à "renouer les fils du dialogue" en participant ensemble aux nouvelles institutions.

La question de l'indépendance

Ainsi, les réalités sociales et humaines extrêmement complexes des TOM (et les revendications indépendantistes qui s'y développent) s'inscrivent dans un cadre juridique spécifique.

Les auteurs de la Constitution de 1958 avaient voulu laisser aux TOM une large liberté dans l'orientation de leur avenir. Pour les territoires dont les peuples adoptaient la Constitution et refusaient ainsi, en vertu de l'article premier, la rupture des liens avec la République, - c'est-à-dire l'indépendance pure et simple -, l'article 76 ouvrait un choix entre trois situations. Ils pouvaient soit prendre le statut de DOM, soit garder le statut de territoire, soit encore devenir des Etats membres de la Communauté, distincts de la République française, mais liés à celle-ci par un système de type fédéral. La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française en 1958, Wallis-et-Futuna en 1959 ont choisi le statut de TOM.

La faculté ainsi reconnue d'accéder à l'indépendance disparaissait à la suite du référendum. Aucune modalité déterminant les conditions d'accès à l'indépendance des territoires qui ont choisi à cette époque de garder leur statut n'est plus juridiquement ouverte.

Pourtant, les exemples des Comores (1975) et de Djibouti (1977) illustrent une lecture différente de la Constitution, inspirée par la "doctrine Capitant". La

(1) Justice, monnaie, diplomatie, défense, ordre public, contrôle de légalité, tutelle des communes.

question a été résolue sur la base des dispositions de l'article 53 alinéa 3 de la Constitution, qui indique que "*nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoires n'est valable sans le consentement des populations intéressées*". L'apport du Professeur Capitant consiste à considérer que ces dispositions visent également les hypothèses de "sécession" de territoires, bien que le texte soit muet sur ce point.

Les problèmes posés par l'accession des TOM à l'indépendance ont fait l'objet d'une décision du Conseil Constitutionnel le 30 décembre 1975. Le Conseil a adopté la position de René Capitant en admettant que l'article en question autorisait l'accession d'un territoire à l'indépendance, si elle était précédée d'une consultation de la population. Dès lors que celle-ci a donné son consentement au changement de souveraineté envisagé, l'exigence de l'article 53 alinéa 3 est satisfaite.

Il a été fait application de ces principes pour la consultation des populations de Nouvelle-Calédonie intervenue le 13 septembre 1987. S'inspirant de la consultation du Territoire des Affars et des Issas en 1977, le Gouvernement a retenu une définition du corps électoral limitant la participation aux citoyens résidant sur le Territoire depuis au moins trois ans. Cette définition a d'ailleurs été jugée conforme à la Constitution. Les votants se sont prononcés à 98% en faveur du maintien du Territoire au sein de la République française; la participation a été de 59,1%.

Ainsi, un TOM ne peut accéder à l'indépendance sans une volonté clairement exprimée en ce sens par sa population et sans que le Parlement se soit, par une loi, prononcé sur la suite qu'il estime devoir donner à cette consultation. Toutefois, il convient de souligner que la France a toujours su reconnaître le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes lorsqu'ils en exprimaient le désir par un vote démocratique.

22-Des intérêts incertains

221-Un intérêt économique limité

Le coût financier de la solidarité nationale

L'approche en termes de coût de la présence française dans le Pacifique Sud est sans doute contestable: en effet, les territoires d'Outre-Mer font partie de la République, au même titre que toutes les autres collectivités territoriales, et cette appartenance ne saurait être déterminée par des circonstances financières.

Néanmoins, il paraît intéressant d'apprécier précisément l'effort de solidarité consenti par l'Etat. En application de l'article 85 de la loi de finances pour 1969, le Gouvernement présente chaque année en annexe du projet de loi de finances un "état récapitulatif de l'effort budgétaire et financier consacré aux départements et aux territoires d'Outre-Mer réparti par collectivités bénéficiaires". L'effort budgétaire comprend, outre les crédits du ministère des départements et territoires d'Outre-Mer consacrés aux seuls TOM, les crédits alloués à ces territoires par les ministères techniques intervenant outre-mer.

Le budget du ministère des départements et territoires d'Outre-Mer fait l'objet d'une présentation commune aux départements et aux territoires. Ce regroupement rend malaisée l'évaluation exacte des crédits destinés aux seuls territoires. Calculés par action, les crédits pour 1988 s'élèvent à plus de 680 millions de francs. Au regard de ces interventions, les sommes engagées dans les territoires d'Outre-Mer par les ministères techniques sont importantes puisque pour 1988 elles atteignent près de

6,5 milliards de francs. Parmi les ministères concernés, la part des dépenses d'éducation (2 milliards de francs) et des dépenses militaires (2,4 milliards de francs) est prépondérante.

L'exemple de **la Polynésie française** illustre cette concentration des transferts. Ceux-ci se sont élevés à 4,6 milliards de francs en 1986. Les dépenses militaires représentent 60 % des dépenses totales de l'Etat; le ministère de l'Education nationale 60 % des dépenses civiles.

Le poids de cette dépense reste modeste dans le budget de l'Etat (moins de 1% du total des dépenses); il est pourtant essentiel pour les territoires concernés. En 1987, la dépense par habitant atteint 16 000 F en Nouvelle-Calédonie, 29 000 F en Polynésie française (40 % du PIB territorial).

Ces dépenses sont effectuées sans contrepartie puisque la contribution des TOM aux recettes du budget de l'Etat est nulle⁽¹⁾. L'importance de ces sommes s'explique par l'intérêt marqué de l'Etat pour les TOM et illustre clairement la volonté de faire de l'Outre-Mer une priorité et de combler ainsi l'écart entre son niveau de vie et celui de la métropole, en vertu du principe de continuité territoriale.

Pour **la Nouvelle-Calédonie**, par exemple, la loi du 17 juillet 1986 a prévu un certain nombre d'instruments susceptibles de redresser la situation économique, en créant un fonds exceptionnel d'aide et de développement directement mis en oeuvre par le Haut-Commissaire⁽²⁾.

Le bilan de cette action de soutien aux activités économiques de la Nouvelle-Calédonie apparaît largement positif. C'est ainsi que des crédits importants - près de 9 millions de francs - ont été consacrés au développement du tourisme. Une dotation de 30 millions a été consacrée à l'habitat social, permettant ainsi une relance du bâtiment et des travaux publics. Enfin, une aide a été apportée à des projets communaux et régionaux visant à réaliser des infrastructures primaires. Les premiers résultats sont encourageants même si le mouvement de relance semble s'essouffler. L'apport budgétaire de l'Etat a donc été déterminant dans la reprise de l'activité.

L'effort financier nécessaire pour répondre aux contraintes géographiques des TOM peut être illustré par le cas de Wallis-et-Futuna. La politique de désenclavement de l'archipel est très onéreuse. L'installation de deux stations terriennes de télécommunications permettant la liaison directe avec la métropole nécessitera 24 millions de francs. Par ailleurs, à la suite du cyclone "Raja" qui a ravagé Futuna en décembre 1986, 45,7 millions de francs ont été dégagés: ils ont permis de remettre en état les principales infrastructures.

Des perspectives économiques aléatoires

Le fait insulaire ne favorise pas le développement économique. Aussi l'économie des TOM est-elle très dépendante de l'extérieur. Le taux de couverture des importations par les exportations de la Polynésie française n'est que de 5 % environ, et même deux fois moins si l'on excepte la réexportation des produits venant de la métropole.

Après de très grands espoirs de développement, suscités entre autres par le boom du nickel calédonien et les potentialités de la zone économique exclusive, un retour à des conceptions plus réalistes s'est opéré.

(1) Les recettes fiscales perçues dans les TOM le sont au profit des budgets territoriaux.

(2) Ce fonds est alimenté par les crédits du chapitre 68-93 "Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie" (en 1988, 120 millions de francs).

La convention signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 réforme le droit de la mer. La limitation des eaux territoriales est fixée à 12 milles nautiques, celle des zones économiques exclusives à 200 milles des côtes (370 km).

Ce nouveau droit confère à la France une position particulière: le pays se trouve pourvu de la troisième ZEE du monde (11 millions de km²), juste derrière les Etats-Unis et le Royaume-Uni. L'Océanie française représente 69,4 % de cette zone. **Mais les espoirs importants fondés dans un premier temps sur la ZEE ont été déçus.**

Dès 1970, des campagnes de recherche de nodules polymétalliques ont démarré en Polynésie. La zone ainsi explorée n'a pas fourni de résultats intéressants. Les gisements les plus prometteurs sont situés en-dehors de la ZEE française ou dans le Pacifique Nord, autour de l'îlot de Clipperton⁽¹⁾. Mais il est difficile de décréter a priori que les fonds marins français seront à jamais stériles.

L'espoir demeure, car des minerais riches en structures métallifères se trouvent probablement au large de la Nouvelle-Calédonie et d'importants encroûtements cobaltifères ont été localisés par 1 500 mètres de fond aux îles Tuamotu. Toutefois, la rentabilité de l'exploitation est loin d'être démontrée, compte tenu des cours actuels de ces métaux.

La pêche est aujourd'hui une réalité plus sociale qu'économique. Les ressources halieutiques de la Nouvelle-Calédonie autorisent deux types de pêche, en lagon et en haute-mer. Mais en milieu mélanésien, la pêche a toujours été une activité limitée. En Polynésie française, la pêche demeure artisanale et une grande partie de la production est autoconsommée. La pêche industrielle y est pratiquée, mais par des navires battant pavillon étranger: des accords ont été passés avec le Japon et la République de Corée en 1981 et sont depuis renouvelés chaque année, autorisant un certain nombre de bateaux de ces pays à venir pêcher dans les zones économiques françaises moyennant redevances.

L'ORSTOM conduit un "programme-thon", qui vient de mettre en évidence la présence, au-delà de 35° de latitude sud, d'un peuplement inexploité de germon équivalent dans l'hémisphère austral de la grande population de l'hémisphère boréal. D'autre part, l'ORSTOM a détecté de nombreux volcans sous-marins très accessibles à la pêche et recelant des richesses potentielles exploitables.

Malheureusement, l'éloignement des zones de pêche ainsi localisées reste un facteur défavorable à l'exploitation des ressources halieutiques des territoires d'Outre-Mer.

La ZEE ne vient donc pas bouleverser à court-terme les données économiques.

Les perspectives de l'aquaculture et de la perliculture sont peut-être plus prometteuses.

Le développement de l'aquaculture dans les TOM bénéficie de plusieurs atouts: la demande mondiale de chevrettes et de crevettes de mer est en augmentation et les recherches effectuées par l'IFREMER depuis 1972, aboutissant à la réalisation de grandes écloséries, représentent un savoir-faire indiscutable. Cependant, ses ambitions à moyen terme sont encore limitées⁽²⁾.

Quant à la perle noire, sa récolte en Polynésie française est sans équivalent sur le marché mondial. Les exportations ont commencé en 1979. Aujourd'hui la perle

(1) Clipperton est également une terre française.

(2) L'objectif est de couvrir 80% des besoins du Territoire à échéance de cinq ans; pour pouvoir exporter, d'importants gains de productivité seront nécessaires.

constitue la première source de recettes à l'exportation de la Polynésie française, (environ 55 millions de francs) mais elle reste une activité fragile.

Deux conditions paraissent nécessaires au développement de ces secteurs: mener une politique active de promotion à l'étranger et former les îliens à la maîtrise des techniques modernes de production. Il reste ensuite à veiller à la qualité des produits et à ce qu'ils soient vendables au prix du marché international.

Le nickel constitue l'une des principales ressources de Nouvelle-Calédonie. Il est exploité par la Société Le Nickel (SLN), entreprise majoritairement détenue par des capitaux publics. Avec un chiffre d'affaires de 100 millions de francs en 1987, elle assure 13% du revenu et 23,5% des recettes fiscales du Territoire. Enfin, elle est le principal employeur de l'île: plus de 2.000 personnes y travaillent, dans les mines ou dans l'usine de Doniambo, près de Nouméa.

Cependant, l'exploitation de cette richesse est soumise aux aléas de la concurrence internationale (deux groupes canadiens contrôlent plus de 50% de la production mondiale) et aux variations de la demande mondiale. Celle-ci, après le boom des années 60, a fortement baissé à partir de 1975 (consommation de 550.000 tonnes pour une production de 750.000 tonnes), entraînant une baisse de prix considérable: les cours sont passés de 10 dollars la livre à 1,6 dollar sur le marché de Londres.

Mais les perspectives de l'exploitation se sont récemment éclaircies: le prix de la livre de nickel est remonté à 3 dollars en deux ans; de plus, le plan de redressement adopté en 1983 par la SLN (grâce au soutien de l'Etat) devrait lui permettre de retrouver l'équilibre dès 1988. La production s'est déjà nettement redressée, passant de 26.000 tonnes en 1983 à plus de 45.000 tonnes en 1987. Enfin, l'amélioration de la qualité du minerai extrait (80% de ferronickels depuis 1982 contre 66% auparavant) et l'importance des réserves (50 millions de tonnes, soit 20% des réserves mondiales) constituent des atouts non négligeables sur le marché international.

Il est donc raisonnable d'envisager le développement d'une activité qui représente 85% des exportations du Territoire de Nouvelle-Calédonie, d'autant plus qu'elle n'a pas été perturbée jusqu'à présent par les troubles récents.

En Nouvelle-Calédonie, **le nombre de touristes** avait fortement progressé depuis le début des années 1970, jusqu'à atteindre 91.000 en 1984. Depuis, les troubles ont entraîné un net recul de la fréquentation, surtout du fait des Australiens et des Néo-Zélandais. Les touristes ne sont plus que 50 à 60.000 à venir chaque année en Nouvelle-Calédonie.

Les perspectives ne sont guère plus encourageantes en Polynésie française, où le tourisme constitue la première activité économique. Le bilan de l'année 1986 (161 000 touristes⁽¹⁾) était satisfaisant, puisqu'il marquait une progression de 32 % par rapport à 1985; mais le nombre de touristes a décru en 1987 (143.000), en raison de la chute du dollar et du retrait d'un paquebot américain de 350 cabines, qui désormais ne fait plus escale en Polynésie.

Au total, c'est près d'un milliard de francs de recettes (8,5 % du PIB) que le Territoire tire du tourisme. Néanmoins, seuls un sérieux effort de promotion et une amélioration considérable de la desserte de l'archipel (par bateau ou par avion) pourraient être de nature à développer cette activité et à répondre aux espoirs des autorités gouvernementales. Et, malgré tous les efforts qu'il est possible de faire, il semble que les handicaps de la Polynésie française dans ce domaine (distances,

(1) 63,9 % de Nord-Américains, 18,4 % d'Européens, 8,2 % d'Australiens et de Néo-Zélandais.

problèmes d'adaptation à la demande) sont trop importants pour qu'on puisse voir dans le tourisme un instrument décisif de développement.

Bien que bénéficiant d'un haut niveau de vie grâce aux transferts de la métropole, les économies des TOM sont donc très largement comparables à celles des micro-Etats du Pacifique Sud.

222-Un intérêt géostratégique discutable

Un intérêt stratégique potentiel souvent exagéré

Certes, l'intérêt stratégique potentiel du Pacifique Sud n'est pas négligeable. Cet intérêt est concentré dans sa partie ouest, qui est la seule partie habitée de l'Océan Pacifique. En témoigne l'expression de Georges Ordonnaud, qui évoque l'apparition du "théâtre du Pacifique Sud-Ouest". Mais il faut bien noter que toutes les tentatives faites pour démontrer cet intérêt stratégique ont un caractère artificiel qui les rend un peu théoriques.

Tout d'abord, **en termes négatifs**, l'intérêt d'y être présent est d'éviter de créer un vide que l'URSS pourrait remplir: le Pacifique Sud est une zone totalement occidentale et il est souhaitable qu'elle le reste.

La Polynésie française, par exemple, dispose de plusieurs aéroports, dont Hao, le plus grand aéroport du Pacifique Sud. L'installation de bases soviétiques sur ce territoire, avec notamment des bombardiers à long rayon d'action Backfire ou Blackjack et des appareils de reconnaissance Bear, ferait peser une menace très réelle sur l'ensemble du continent américain, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et surtout de Hawaii. Et, dans une telle hypothèse, Papeete peut constituer une base intéressante: en effet, c'est à la fois un des ports les plus importants de cette région avec celui de Suva⁽¹⁾ et un aéroport essentiel, permettant les escales indispensables à toute traversée du Pacifique Sud.

Mais la probabilité de voir cette hypothèse se réaliser à échéance prévisible reste très faible (les militaires américains ne la prennent absolument pas en compte, malgré la proximité de l'importante base de Hawaii), en dépit de l'importance grandissante que l'URSS accorde à cette région et de la montée des facteurs de tension internes au Pacifique Sud, notamment dans les TOM. Ces deux éléments sont d'ailleurs liés, comme le soulignent Richard Herr et Bob Kiste, pour qui les chances de percées soviétiques grandissent avec les frustrations des micro-Etats.

En second lieu, et **de manière plus positive**, les positions occidentales et notamment françaises dans le Pacifique Sud présentent un certain intérêt par leur situation géographique.

Ainsi, la Nouvelle-Calédonie représente une plate-forme importante, qui commande notamment les accès du détroit de Torrès entre l'Australie et la Papouasie Nouvelle-Guinée. Or ce détroit est un point de passage alternatif aux détroits indonésiens entre le Pacifique Sud et l'Océan Indien. Ce cas de figure est fréquemment pris en compte par les diplomates ou les militaires australiens.

(1) Son trafic est de 1 million de tonnes par an et sa cale sèche a la plus grosse capacité du Pacifique insulaire.

Cependant, le détroit de Bass, au sud de l'Australie, est également une solution de repli, bien que situé dans les "quarantièmes rugissants".

Les forces armées américaines du Pacifique Sud avaient ainsi installé leur quartier général et 120.000 soldats à Nouméa pendant la seconde guerre mondiale, à la fois pour utiliser cette base comme point de départ de la reconquête des îles du Pacifique et pour contrôler les routes maritimes passant par les détroits du Sud-Est asiatique. Mais il faut noter que, depuis cette époque, les progrès des techniques de navigation rendent plus aléatoire le contrôle du passage dans de tels détroits.

De plus, l'Asie du Sud-Est constitue toujours une zone instable, puisque les conflits n'y sont pas encore résolus. On ne peut exclure que de fortes tensions s'y développent et débordent vers le Pacifique Sud, notamment par le biais de la Papouasie Nouvelle-Guinée.

L'Australie, notamment, redoute cette Asie du Sud-Est; elle craint d'apparaître comme une cible pour certains pays qui, comme l'Indonésie, connaissent une croissance démographique très forte et cherchent de nouveaux espaces et de nouvelles richesses pour poursuivre leur développement: l'Indonésie a en effet une population de plus de 160 millions d'habitants, qui vivent sur moins de 2 millions de km², alors que les 7,7 millions de km² de l'Australie ne sont occupés que par 16 millions de personnes.

Les menaces qui pèsent sur l'avenir des bases américaines des Philippines (Clark Field et Subic Bay) rendent également très importante la seconde ligne de défense dont disposent les Etats-Unis dans le Pacifique (Guam, Saïpan, Tinian, Palau): en témoigne le soin avec lequel les Etats-Unis ont préparé l'évolution politique de ces territoires qui, à l'exception de Guam, avaient été placés sous leur tutelle par les Nations Unies. C'est également pour cette raison que la France peut compter sur un certain soutien de la part des Etats-Unis dans sa volonté de se maintenir dans le Pacifique Sud et de s'y faire mieux accepter, à la condition de faire la preuve que cette présence contribue au renforcement de la défense occidentale.

Ainsi le Pacifique Sud n'est pas stratégiquement négligeable à long terme pour la plupart des puissances d'importance mondiale, même si cet intérêt ne se manifeste pas de la même manière pour tous ces Etats: zone potentielle d'implantation progressive à long terme pour l'URSS, ligne de défense avancée pour les Etats-Unis, soupape de sécurité pour les pays d'Asie du Sud-Est, ou même champ d'expansion commerciale pour le Japon. Cette réalité illustre bien l'idée selon laquelle, pour une grande puissance, tout espace est stratégique à un titre ou à un autre.

Mais toutes les hypothèses qui accordent une grande importance potentielle à la zone du Pacifique Sud sous-entendent en réalité une telle montée des tensions dans le reste du monde que l'intérêt des grandes puissances serait nécessairement attiré ailleurs que vers le Pacifique.

Un faible intérêt stratégique immédiat

Les quelques six millions d'habitants du Pacifique Sud insulaire répartis sur cet immense désert marin ne constituent pas un enjeu comparable à celui de zones plus peuplées. Son potentiel de développement ne peut pas non plus se comparer au dynamisme économique de l'Asie du Sud-Est ou des pays riverains du Pacifique Nord.

L'intérêt stratégique immédiat du Pacifique Sud apparaît donc secondaire: en effet, il ne s'agit pas à proprement parler d'une zone de défense.

Les forces militaires qui y sont présentes, surtout au sud de l'équateur, peuvent paraître dérisoires par rapport à la concentration d'armes et d'hommes qu'on peut relever en Europe: en plus de la France, quatre pays seulement entretiennent des forces armées dans cette zone.

L'armée de terre australienne ne compte que 33.000 hommes, et son aviation ne dispose que de 200 avions, dont 130 de combat. La Nouvelle-Zélande a une armée de terre de moins de 5.000 hommes et seulement une cinquantaine d'avions. La Papouasie Nouvelle-Guinée entretient une armée de quelques milliers d'hommes entraînée par l'Australie; cette armée est cependant assez puissante à l'échelle des micro-Etats de la région: après avoir brisé la tentative de sécession de l'île de Bougainville, elle a également aidé le Vanuatu dans l'affaire de Santo. Enfin, l'armée fidjienne ne comprend que 3.600 hommes, dont un tiers fait partie de la FINUL installée au Liban ou de la MFO chargée de surveiller l'entrée en vigueur des accords de Camp David dans le Sinaï.

Tant que les détroits malais et indonésiens⁽¹⁾ demeurent accessibles, la communication entre l'Océan Indien et le Pacifique ne pose aucun problème particulier. Les détroits de Bass, de Torrès ou de Saint-George n'assurent à l'heure actuelle que des communications d'intérêt régional: **les enjeux maritimes** du Pacifique Sud apparaissent donc secondaires.

De plus, l'immensité de la zone rend difficile une présence continue importante, et les faibles forces navales dans le Pacifique Sud sont très dispersées: ainsi, la marine australienne ne comprend que 16.000 hommes, une demi-douzaine de sous-marins⁽²⁾, trois destroyers, une dizaine de frégates et une vingtaine de patrouilleurs. La Nouvelle-Zélande dispose de moins de 3.000 hommes, et seulement d'une douzaine de bâtiments. Quant à la Papouasie Nouvelle-Guinée et à Fidji, ces deux pays ont chacun une marine de quelques centaines d'hommes et de quatre ou cinq vieux patrouilleurs.

Il ne faut cependant pas négliger les deux super-puissances, même si elles sont surtout présentes dans le Pacifique Nord: les Etats-Unis ont 265 bâtiments de surface dont six porte-avions, et 45 sous-marins nucléaires d'attaque dans le Pacifique; cette flotte fait une quinzaine d'escales par an dans le Pacifique Sud. Quant à l'URSS, elle dispose dans cette région du monde de près de 500 navires dont deux porte-avions, et de plus de 60 sous-marins dont la moitié sont nucléaires; en revanche, la flotte soviétique ne fait aucune escale militaire officielle dans le Pacifique Sud, même si ses sous-marins y ont été à plusieurs reprises repérés.

La France est, à l'heure actuelle, **peu concernée** par les enjeux stratégiques de la zone, se bornant à un rôle, essentiel, mais aisé, de protection de son site d'expérimentation de Mururoa.

Les forces armées françaises, cependant, représentent un poids non négligeable à l'échelle du Pacifique Sud, se situant même, sur le plan naval, au second rang: avec près de 4.000 hommes (sans compter les forces de maintien de l'ordre présentes en Nouvelle-Calédonie pour des raisons conjoncturelles), une quinzaine de bâtiments de surface, dont le très moderne Bougainville qui sera bientôt épaulé par un navire de la même classe, et deux formations aéronautiques navales, la France dispose de forces suffisantes pour défendre militairement ses intérêts. Celles-

(1) Malacca, La Sonde, Lombok et Ombai.

(2) Il avait été question de les remplacer par des sous-marins nucléaires d'attaque américains. Cette solution a finalement été abandonnée, essentiellement pour des raisons de politique intérieure.

ci peuvent être renforcées d'autant plus aisément qu'un porte-avions mettrait moins d'un mois pour parvenir sur ce théâtre si les événements l'exigeaient, et que des sous-marins nucléaires d'attaque peuvent également très facilement s'y rendre, comme ils l'ont déjà fait.

Le Pacifique Sud s'oppose donc au Pacifique Nord sur les principaux points qui caractérisent une zone stratégique de premier plan: nombre des bases permanentes, déploiements navals, présence militaire terrestre, ou encore importance économique ou démographique, circulation maritime commerciale.

Le Pacifique Sud n'est pas non plus un espace géopolitique indépendant, contrairement à l'analyse que la Nouvelle-Zélande cherche parfois à imposer: se caractérisant essentiellement par sa dépendance à l'égard de l'extérieur, le Pacifique Sud n'a pas plus d'autonomie dans le domaine stratégique que dans le domaine économique.

Dans ce Pacifique Sud qui, bien que stratégiquement secondaire à court terme, se trouve peu à peu intégré dans les visions stratégiques mondiales des grandes puissances, la France n'a pas de visées spécifiques. Mais elle peut, par sa présence, contribuer à la solidité du bloc occidental. De même, à l'instar du Royaume-Uni, qui a profité de l'éviction de la Nouvelle-Zélande des accords de coopération militaire avec les Etats-Unis et l'Australie pour s'associer à certaines manoeuvres⁽¹⁾ dans le Pacifique Sud, la France pourrait tenter de consolider ses liens avec les puissances anglo-saxonnes tout en faisant mieux apprécier la place qu'elle occupe dans le dispositif de défense occidental, en participant elle aussi à des exercices conjoints.

La présence de la France dans le Pacifique Sud constitue pour elle un atout non négligeable, en contribuant à donner une dimension mondiale à son discours politique, en accordant plus d'audience à son action diplomatique, et en conférant plus de crédibilité à sa dissuasion nucléaire.

23-Les vrais enjeux

Le Pacifique Sud, à cause de son faible niveau de développement, des difficultés liées aux distances, de l'isolement des îles et du niveau de sa démographie n'a pas grand-chose en commun avec le Pacifique Nord. Il serait illusoire de croire, comme on l'a parfois prétendu, qu'en étant physiquement présente dans le Pacifique Sud, la France peut espérer directement tirer profit du formidable développement de la zone Nord. Ni économiquement, ni stratégiquement, la situation des territoires d'Outre-Mer ne permet de justifier une telle analyse. Les pôles de développement dans le Pacifique et les flux d'échanges en résultant se situent tous à l'écart de la zone où la France est présente. Celle-ci ne peut donc être dispensée d'un effort commercial et diplomatique orienté directement vers l'ensemble des pays riverains du Pacifique Nord et notamment les nouveaux pays industrialisés.

Dans ces conditions, quel peut être pour la France l'enjeu d'une présence active dans le Pacifique Sud?

En 1956, en visite à Papeete, le Général de Gaulle, analysant les traits nouveaux du paysage mondial, déclarait :

(1) Manoeuvres RIMPAC organisées dans le Pacifique par les Etats-Unis, auxquelles sont associées des marines alliées.

"D'abord, il y a la tendance de toutes les entités ethniques populaires et nationales à garder leur caractère propre et à disposer d'elles-mêmes. Il y a en même temps la nécessité primordiale de se rattacher délibérément à un grand ensemble économique, culturel, politique, sans quoi chaque territoire tomberait vite dans la misère, serait la proie de l'ignorance et servirait de champ de bataille à tous les impérialismes du Monde.

Un autre trait du monde nouveau c'est l'établissement tout autour de notre terre de ce grand réseau de communications aériennes, navales, aéro-navales, qui enserment le monde et sans lequel, de plus en plus, on ne peut plus imaginer de relations humaines, d'échanges ni d'activités.

Le troisième trait de notre monde nouveau c'est le commencement du règne de l'énergie atomique qui apporte à tous les hommes à la fois d'immenses possibilités de progrès et une terrible menace"

Ces trois caractéristiques constituent encore aujourd'hui l'enjeu majeur de la présence française dans le Pacifique Sud: le nucléaire, l'exercice d'une responsabilité vis-à-vis de la région et l'espace.

231- Une dissuasion nucléaire indépendante

Le choix du nucléaire

Les études permettant à la France de devenir une puissance nucléaire ont été entreprises à l'initiative des dirigeants de la IV^e République dès le début des années 50 par le Commissariat à l'Energie Atomique (CEA). C'est le Général de Gaulle qui, dès son arrivée au pouvoir en 1958, prit la décision formelle de doter la France de l'arme atomique. Ce choix fut confirmé par le Parlement en 1960. Il visait à donner au pays "un moyen politique de s'asseoir à la table des grands". Même si, par le nombre de ses engins comme par leur puissance, la force atomique française n'est nullement comparable à celle des Etats-Unis ou de l'Union Soviétique, elle a permis à la France de s'intégrer au club encore très fermé des puissances nucléaires. Surtout, elle lui a donné les moyens de son indépendance stratégique. Pensée comme instrument de dissuasion, l'arme atomique s'inscrit dans le cadre de la stratégie "du faible au fort". Elle doit être suffisamment inquiétante pour dissuader l'ennemi d'attaquer le territoire, considéré comme "sanctuaire" et, pour cela, se maintenir au niveau dit de suffisance: la force atomique française représente actuellement 1,1% des têtes nucléaires mondiales. Sauf révision majeure, inconcevable à moyen terme, l'arme atomique est donc appelée à rester dans les années qui viennent un élément essentiel de la défense française. Les négociations sur le désarmement menées par les deux super-puissances, même si elles rendent la situation plus instable, ne paraissent pas devoir, dans un futur proche, modifier cet état de fait.

La nécessité des essais

C'est dans ce cadre, à la fois politique, militaire et stratégique que doivent se comprendre les essais nucléaires français. Ceux-ci sont en effet le seul moyen d'éviter l'obsolescence des arsenaux et de poursuivre l'amélioration qualitative des armements qui permet à la dissuasion de rester crédible. Cette modernisation est rendue encore plus nécessaire par le développement des défenses anti-missiles.

Selon les spécialistes du CEA, il n'est pas envisageable pour le moment de se passer d'essais pour effectuer les transformations nécessaires. Quels que soient les progrès effectués par la modélisation en laboratoire, l'expérimentation reste le seul moyen d'améliorer l'efficacité en taille réelle de l'arme atomique. Celle-ci permet à la fois d'acquérir les données physiques intervenant dans le calcul et la conception des engins nucléaires, d'évaluer et de qualifier des charges militarisées et de confirmer des formules nouvelles. Les essais testent également la sécurité et la fiabilité des armes. Il est donc essentiel pour la France - étant donné sa stratégie de défense - de continuer à opérer ces tirs. Il est d'ailleurs notable qu'aucune des grandes puissances nucléaires n'a renoncé aux expérimentations ⁽¹⁾: de 1945 à 1985, la France n'est responsable que de 9% du total des essais effectués dans le monde.

La France pratique à l'heure actuelle moins d'une dizaine d'essais par an, huit selon les Néo-Zélandais, qui enregistrent les mouvements sismiques consécutifs aux explosions. Elle s'est d'ailleurs engagée, dans un souci de transparence, à publier annuellement le nombre de tirs effectués. Ceux-ci ont lieu lors de campagnes décidées sur ordre du Président de la République à la fois en fonction des programmes d'armes nucléaires en cours (actuellement les programmes ASMP, Hadès, M4) et de l'exploration par le CEA de voies nouvelles qui permettront de disposer des connaissances nécessaires à la conception des futurs systèmes d'armes.

Les sites du Pacifique Sud

Le choix du site de Polynésie française est lié à la fois à une situation conjoncturelle - la décolonisation en Algérie - et à des motifs d'ordre géographique et géologique.

Les premiers essais nucléaires français ont en effet eu lieu dans le Sahara: le premier tir a été effectué à Reggane le 13 février 1960. L'indépendance de l'Algérie et la reconnaissance par la France de sa souveraineté sur le Sahara ont conduit le CEA à se mettre en quête d'un autre centre d'essais. Très vite, le choix s'est porté sur **les atolls de Mururoa et Fangataufa**, qui **présentent plusieurs avantages**.

-Ce sont des territoires de souveraineté française, qui permettent donc d'effectuer les essais de manière tout à fait indépendante. Cette souveraineté est doublée d'un droit de propriété, puisque ces deux atolls ont été cédés à la France par la Commission permanente de l'Assemblée Territoriale de Polynésie, lors d'une délibération de février 1964, de sorte qu'en théorie, la France pourrait poursuivre ses essais même si la Polynésie française accédait à l'indépendance.

-Ces atolls sont géographiquement très isolés: l'atoll habité le plus proche est à plus de 120 km; la zone n'est fréquentée ni par les bateaux ni par les avions de tourisme ou de commerce; Mururoa est situé à 1 200 km de Papeete. De ce point de vue, le site soutient parfaitement la comparaison avec les autres sites d'essais nucléaires dans le monde: toutes les villes importantes de Nouvelle-Zélande, d'Australie et du continent américain sont situées à plus de 4 000 km des champs de tirs français. Au contraire, le site du Nevada, utilisé par les Etats-Unis, est à 120 km de Las Vegas et le site soviétique, à 560 km d'Omsk (1 million d'habitants). Il y a 15 millions d'habitants dans une zone d'un rayon de 500 km autour du site américain, plus d'1 million autour du site soviétique, 2 330 seulement autour de Mururoa.

(1) Si on excepte le moratoire unilatéral décidé par l'URSS en 1985 et auquel il a été mis fin début 1987.

-Mururoa, anneau coralien de 28 km de longueur et de 11 km dans sa plus grande largeur, a une altitude moyenne de 3 mètres au dessus du niveau de l'eau, ce qui permet l'installation d'une base-vie suffisante pour couvrir les besoins militaires et civils.

-Après avoir effectué un premier essai le 11 septembre 1966 en présence du Général de Gaulle, la France a continué à procéder à des essais nucléaires en atmosphère qui lui ont valu d'être condamnée en 1974 par la Cour Internationale de Justice. A partir de 1975, elle a alors recouru aux essais souterrains. La configuration géologique des atolls y est très favorable: la couche corallienne n'est pas affectée par le tir et la présence d'eau dans le terrain basaltique où a lieu l'explosion permet un refroidissement rapide après le tir.

Des doutes ont souvent été émis sur la **sécurité des tirs nucléaires**, même souterrains. La mission australienne et néo-zélandaise dirigée par le Professeur Atkinson, a effectivement indiqué qu'à très long terme (plus de 500 ans), il était impossible de se prononcer sur l'aptitude de la zone basaltique à se comporter comme une barrière pour la migration des éléments radioactifs. Le CEA confirme cette analyse mais affirme qu'au bout d'un tel laps de temps la faible activité de départ, la décroissance naturelle et la dilution sont telles que les traces éventuellement décelables seraient infiniment petites par rapport à la radioactivité naturelle. En outre, la mission Atkinson a confirmé qu'à l'heure actuelle le niveau de radioactivité ambiante sur la zone des installations de Mururoa est inférieur à celui du reste du monde; il en va d'ailleurs de même pour l'ensemble de la Polynésie française. Sur place, le service mixte de sécurité radiologique, commun à l'armée et au CEA, vérifie en permanence l'état de l'environnement: air, sol, eau de pluie et de mer.

Les essais nucléaires français sont donc un impératif essentiel dans le cadre de la stratégie de défense. Les protestations qu'ils suscitent dans le Pacifique Sud et les **difficultés diplomatiques** qu'ils entraînent ont toujours été jugées excessives par les dirigeants français. La Direction des centres d'essais nucléaires (DIRCEN) et le CEA ont donc conduit des études pour savoir si d'autres sites pouvaient se prêter à de telles expériences: aucun ne présente une configuration aussi favorable. Il n'est pas possible de tirer en métropole à cause du seul véritable risque induit par les essais, le risque sismique, et il n'existe aucun autre territoire français d'Outre-Mer aussi isolé et présentant des conditions d'accès aussi favorables. Les îles Kerguelen, parfois évoquées et souvent suggérées à la France, sont très difficiles d'accès, et d'ailleurs plus proches de l'Australie que Mururoa. L'installation d'un centre d'essai y coûterait beaucoup plus cher⁽¹⁾. En outre, on voit mal comment le passage d'un site à un autre faciliterait la tâche diplomatique de la France. Il ne ferait en fait que déplacer les oppositions.

Les difficultés diplomatiques

Souveraine, la France entend donc poursuivre aussi longtemps que nécessaire ses essais en Polynésie française. Il n'est cependant pas impossible que sa tâche devienne un jour plus délicate. En effet, elle bénéficie actuellement du soutien tacite de la Grande-Bretagne et surtout des Etats-Unis qui n'ont pas signé les protocoles du traité de Rarotonga.

(1) Les conditions climatiques et géologiques y sont d'ailleurs beaucoup moins favorables qu'à Mururoa.

D'une part ces deux pays, fidèles à leurs alliances, ont affirmé à plusieurs reprises qu'ils comprenaient la nécessité pour la France de procéder à des tirs. D'autre part, il est probable que l'exécutif américain regarde avec quelque inquiétude l'extension des zones dénucléarisées dans la région du Pacifique.

Toutefois, le souci de ménager l'Australie, partenaire essentiel des Etats-Unis dans la zone, ne permet pas d'exclure à moyen terme que ceux-ci s'associent au traité. Certains responsables du Parti démocrate américain ont exprimé publiquement leur soutien au traité. Une telle signature ne modifierait certes pas fondamentalement la position française, mais elle la rendrait incontestablement plus fragile et plus difficile encore à tenir.

Il en irait de même si l'Union Soviétique et les Etats-Unis signaient un accord sur un moratoire concernant les essais nucléaires. La France, même si elle n'envisage pas d'être partie prenante à un accord de ce type, aurait plus de mal à défendre la poursuite de ses essais dans un environnement qui lui est déjà farouchement hostile. Elle aurait certes les moyens de poursuivre ceux-ci mais elle devrait payer pour cela un coût diplomatique plus élevé et difficilement compatible en matière d'image avec le rôle qu'elle entend par ailleurs jouer dans la région. C'est pourquoi la France ne peut pas dissocier ses essais dans le Pacifique Sud d'une action d'explication et d'information.

232-La vocation d'une puissance mondiale

Pour des raisons qui tiennent à la fois à son histoire et à ses choix diplomatiques, la France garde l'ambition de mettre en oeuvre une **politique mondiale**. Il ne lui est donc pas indifférent de voir le Pacifique Sud risquer d'être à son tour un lieu d'affrontement pour les deux super-puissances.

Présente dans la zone, elle conçoit son rôle comme l'exercice d'une responsabilité vis-à-vis de ses territoires d'abord, mais de façon plus générale, des Etats de la région. Son action à la Commission du Pacifique Sud, ainsi que la coopération avec les pays de la région, lui permettent de faire le pari d'une possible influence sur l'avenir de la zone. En aidant au développement des micro-Etats, en mettant en place des actions de coopération, la France peut jouer, au sein de l'Europe, un rôle moteur en ce domaine. Sans en tirer de bénéfice immédiat, elle reste ainsi fidèle aux principes qui guident son action extérieure, à son rôle de membre permanent du Conseil de Sécurité des Nations Unies. A long terme, sa présence dans le Pacifique Sud peut servir les intérêts de l'Europe, conçue comme partenaire et pôle alternatif au jeu des super-puissances.

La France est la seule puissance européenne à disposer d'un réseau de territoires d'Outre-Mer, répartis sur l'ensemble des trois Océans. "**Les confettis de l'Empire**" pourraient constituer une chance pour l'Europe dans la mesure où ils se prêtent assez bien à la mise en place d'un réseau de stations de surveillance et de poursuite des satellites, stations qui présenteraient l'avantage de ne pas être louées à des pays étrangers, comme elles le sont actuellement, mais d'être entièrement maîtrisées par la France elle-même. Cette hypothèse est cependant contestée par certains spécialistes qui estiment au contraire un tel réseau peu probable, et surtout peu rentable, dans la mesure où la localisation de ces stations, à proximité de l'Equateur, empêche une surveillance à fréquences rapprochées. La tendance actuelle consiste à rechercher des stations les plus proches possibles des pôles pour assurer un suivi des satellites plus efficace et à moindre coût.

Des bases proches de l'Equateur seraient en revanche utiles pour la surveillance de satellites géostationnaires, mais ceux-ci restent d'un intérêt limité dans une région aussi peu peuplée que le Pacifique Sud. Il est en revanche certain que les sites français du Pacifique Sud sont des sites favorables, à l'instar de Kourou, au lancement de satellites, ainsi qu'à la récupération d'engins lancés dans l'espace. Les Etats-Unis ont d'ailleurs demandé et obtenu de la France la possibilité de se servir de l'atoll de Hao comme piste de secours pour l'atterrissage de la navette spatiale⁽¹⁾.

(1) Il est intéressant de noter que le Royaume-Uni a mené une véritable guerre au coût diplomatique et économique important pour conserver un de ses derniers "confettis", les îles Falkland.

III-UNE POLITIQUE POUR LE PACIFIQUE SUD

La présence française dans le Pacifique Sud représente un enjeu certain: la France y a des intérêts à défendre. Elle a aussi des responsabilités à assumer à l'égard des TOM et à l'égard des Etats de la région.

Les responsabilités de la métropole envers les TOM relèvent de deux logiques, une logique constitutionnelle et une logique historique. Du point de vue constitutionnel, les TOM sont des collectivités territoriales, parties intégrantes de la République et non des "possessions" dont on pourrait disposer librement. C'est à leurs populations qu'il appartient, dans le cadre des règles démocratiques en vigueur, de décider de leur avenir, l'Etat leur garantissant le respect du droit, le maintien de l'ordre public et l'affirmation de la solidarité de la République. Il ne peut se désintéresser du sort des populations de Nouvelle-Calédonie qui manifestent leur attachement à la France, et doit à moyen terme garantir à ses territoires une évolution démocratique et favoriser leur développement économique et social.

Les responsabilités de la France envers les Etats de la région sont également reconnues. Un effort de solidarité s'impose en faveur des micro-Etats qui connaissent des difficultés croissantes et qui restent fortement dépendants de l'aide extérieure non seulement pour le financement de projets de développement mais souvent aussi pour leurs budgets de fonctionnement. La France, enfin, est en partie comptable des équilibres régionaux, aux côtés des autres puissances de la zone. Même si le Pacifique Sud reste relativement protégé de la compétition internationale, la présence française donne au camp occidental une sécurité certaine; y laisser une place vide serait sans nul doute prendre un grand risque.

La France ne pourra continuer à être présente dans le Pacifique Sud que si elle se dote d'une politique des TOM, composante nécessaire d'une politique du Pacifique Sud. En effet, ces territoires d'Outre-Mer ne sauraient être considérés de la même manière que des départements métropolitains; ils s'intègrent à un ensemble régional, le Pacifique Sud, dont la prise en compte est indispensable à la permanence d'une influence française dans cette partie du monde.

La mise en oeuvre d'une politique française pour le Pacifique exige enfin la définition d'un instrument de cohésion pour la concevoir et la conduire.

31-Une politique des territoires d'Outre-Mer

311-Anticiper les évolutions statutaires

La politique française des territoires d'Outre-Mer néglige trop souvent le long terme et anticipe insuffisamment sur les évolutions probables ou souhaitables.

La démarche adoptée en juin 1988 pour la Nouvelle-Calédonie paraît pouvoir échapper à ce grief: elle prévoit en effet à la fois une action immédiate - le retour à l'Etat des prérogatives de l'exécutif -, un processus à moyen terme - la mise en oeuvre d'une politique de développement - et un objectif à long terme - un référendum sur l'autodétermination -. Fragile et menacé dans sa mise en oeuvre, cet accord semble pourtant conforme à ce que pourrait être une véritable politique des territoires d'Outre-Mer, qui tient compte à la fois de la spécificité de chacun et des équilibres géopolitiques globaux du Pacifique Sud.

Les responsabilités de la France vis-à-vis de ses territoires sont certaines. Elles tiennent à l'esprit et à la lettre même de la Constitution: les TOM doivent pouvoir rester français aussi longtemps qu'une majorité de leur population le désire. Il ne saurait être question pour la France de renoncer à ce principe qui, pour être crédible, doit s'afficher comme un objectif. Mais l'intérêt de la France, et particulièrement des territoires d'Outre-Mer, réside dans un effort pour mieux insérer la Polynésie française, Wallis-et-Futuna et la Nouvelle-Calédonie dans un tissu de relations avec les autres Etats du Pacifique. Pour ce faire, il importe de permettre à ces territoires de se développer avec leurs moyens propres et de se déterminer eux-mêmes sur toute question concernant leur fonctionnement.

Cet objectif doit intégrer les différences de situation entre les trois TOM: en Polynésie française, l'autonomie interne accordée par le statut de 1984 paraît irréversible, alors qu'au contraire en Nouvelle-Calédonie, l'opposition marquée entre les communautés canaque et caldoche a conduit l'Etat à récupérer provisoirement les prérogatives de l'exécutif tout en conservant l'autonomie en perspective. A Wallis-et-Futuna, les fortes spécificités locales ont conduit l'Etat à accorder une très large place à la coutume.

Dans chacun de ces territoires, l'Etat est donc amené à définir plus clairement son rôle. Il ne saurait se départir de ses fonctions d'arbitre et de gardien de la légalité s'il entend rester fidèle au principe constitutionnel de l'indivisibilité de la République.

312-Moderniser les économies

A moyen terme, l'objectif d'autonomie des territoires d'Outre-Mer passe nécessairement par un effort dans les domaines où ceux-ci apparaissent comme les plus démunis: la formation et le développement. L'Etat n'a plus les moyens juridiques ni les services administratifs nécessaires, spécialement en Polynésie française, pour assurer la réalisation de ces objectifs. Mais son rôle peut être d'inciter et de conseiller, ainsi que de mieux orienter les aides qu'il apporte aux différents territoires.

En matière de formation, l'Etat doit négocier avec les responsables des différents territoires la conclusion de plans de formation, à la fois pour faire face à l'accroissement de la population scolaire et pour permettre une politique de développement qui passe par le recrutement local de techniciens qualifiés. Enfin, l'Etat doit encourager la constitution d'élites locales, dans les domaines commerciaux, industriels et administratifs, élites qui font cruellement défaut à l'heure actuelle.

Il importe, pour être efficace, que ces actions soient ciblées: en Polynésie française, elles pourraient être en particulier orientées vers la formation de jeunes agriculteurs pour encourager la nécessaire réduction de la dépendance alimentaire des îles. Il existe en outre des lotissements agricoles qui peuvent être irrigués et rendus viables et des zones forestières qui peuvent être mises en valeur. De même, le développement de la pêche en haute mer passe par la formation aux techniques de la grande pêche. L'installation de quelques industries nécessiterait également que soient mises en place des filières d'apprentissage. Enfin, le possible développement de l'industrie touristique passe par la formation de jeunes aux techniques hôtelières. D'ores et déjà, le Haut-Commissariat a engagé une réflexion sur ce thème pour préparer une discussion avec le Territoire. L'Université française du Pacifique pourrait être en Polynésie comme en Nouvelle-Calédonie le lieu de formation des élites locales.

En matière de développement, il importe que l'Etat encourage toutes les initiatives visant à diminuer la dépendance des territoires d'Outre-Mer vis-à-vis de la métropole. Cet objectif suppose que soient réorientées, en accord avec les territoires concernés, les aides de l'Etat vers des programmes précis. Par exemple, en Polynésie française, l'aménagement du territoire en vue de développer ou de réaménager les sites touristiques; la valorisation de la pêche ou de l'activité agricole en parallèle avec les actions de formation citées plus haut.

La concentration des activités à Nouméa, l'absence de diversification des productions, l'étroitesse du marché intérieur, l'insuffisante qualification et le coût de la main-d'oeuvre constituent les principaux obstacles au développement de la Nouvelle-Calédonie. La création de nouveaux pôles économiques et la mise en valeur des atouts du Territoire sont donc indispensables. En effet, 87% du PIB territorial est actuellement réalisé à Nouméa. L'aménagement d'un port en eau profonde à Népoui et la construction d'un hôpital ainsi que d'un lycée à Poindimié devraient contribuer à corriger ce déséquilibre. Bien que les plages de sable y soient peu nombreuses, le climat de la Nouvelle-Calédonie et l'existence de sites exceptionnels à Tiaré et à Hienghène notamment permettent d'envisager le développement du tourisme à la condition que des infrastructures d'hébergement et des formations à l'accueil soient créées. L'existence d'un marché régional et la présence d'ouvriers qualifiés dans ce domaine rendent souhaitable l'implantation d'une industrie de la réparation navale à Népoui ou Nouméa. Enfin, dans le secteur agricole, le café et la papaine sont des exemples à encourager.

313-Penser le long terme

A long terme enfin, l'Etat français ne peut ignorer le caractère évolutif des statuts qu'il a lui-même mis en place en accord avec les responsables des différents territoires. Si la France souhaite rester présente dans le Pacifique Sud par l'intermédiaire de ses territoires d'Outre-Mer, elle n'a pas d'autre moyen que de tenter de convaincre les populations locales de vouloir rester françaises. Mais elle peut aussi être amenée à concevoir des formules intermédiaires qui lui permettent d'échapper au dilemme du "tout ou rien". D'ores et déjà, les élus de Polynésie française réclament l'introduction dans le statut d'une régionalisation du territoire qui conférerait des pouvoirs spécifiques à des conseils élus dans les quatre archipels. Il importe donc de songer à des évolutions possibles qui tiennent compte à la fois des possibilités offertes par la Constitution, des opportunités locales et de la volonté exprimée des populations concernées. Pour cela, la France dispose d'exemples dans la région.

-L'association des îles Cook et de Niue avec la Nouvelle-Zélande: ces Etats jouissent d'une pleine autonomie dans les domaines exécutif et législatif mais s'en remettent à la Nouvelle-Zélande pour la défense et la politique extérieure; leurs habitants ont la nationalité néo-zélandaise.

-Le statut des Etats de Micronésie liés aux Etats-Unis par le "compact of free association" qui leur donne un statut de pays souverain en association avec les Etats-Unis pour une période de 50 ans. Ce statut confère également l'autonomie politique à ces territoires tout en leur garantissant une aide en matière de développement et une protection en matière de défense.

Ces statuts prouvent que la forme juridique qui garantit un lien entre un territoire et une puissance tutélaire reste relativement ouverte. La question peut se poser de savoir si à l'aube du XXIème siècle les peuples du Pacifique Sud, Français de nationalité et souvent de coeur, souhaiteront conserver les liens qui sont

actuellement les leurs avec la métropole. Il n'est pas possible d'ignorer l'attraction que représente au niveau régional l'idée d'indépendance. Mais l'exemple des différents statuts régionaux montre qu'en la matière toute crispation est inutile, puisqu'il existe de multiples possibilités de maintenir des liens essentiels en préservant les susceptibilités locales et les fiertés nationales.

Il importe pour la France, si elle veut éviter la répétition de ce qu'elle a connu au Vanuatu, à la fois de maintenir l'essentiel, c'est-à-dire les prérogatives de défense et de souveraineté qui sont les siennes, et d'anticiper sur les évolutions possibles en matière de dévolution aux autorités locales des pouvoirs de décision et de gestion. Voilà pourquoi il est maladroit de poser la question sous la forme d'une alternative radicale (indépendance ou non), qui déjà ne correspond plus à la situation réelle des territoires.

Mais la France ne pourra maintenir son rôle et sa présence dans les territoires d'Outre-Mer que si elle sait inscrire son action dans le cadre plus vaste du Pacifique Sud.

32-Une action diplomatique

Si la France veut faire accepter sa présence dans le Pacifique Sud, à la fois par les Etats de cette région et par les puissances qui, tout en n'y étant pas présentes territorialement, y exercent une certaine influence, elle doit avant tout définir une politique cohérente. Cette politique peut tirer parti des moyens importants dont la France dispose déjà.

321-Se rapprocher durablement de l'Australie

Une action diplomatique visant à développer l'insertion régionale de la France passe par l'amélioration durable des relations **avec l'Australie**, principale puissance régionale, préoccupée à ce titre par le maintien des équilibres. Obligée de jouer en permanence sur le double tableau de la solidarité océanienne et de la solidarité occidentale, l'Australie a pris des positions souvent mal comprises et perçues comme contradictoires par la France. Mais elle est aujourd'hui plus consciente du rôle stabilisateur de la France dans le Pacifique Sud; c'est un fait nouveau qu'il convient d'exploiter de manière plus systématique.

L'objectif de la diplomatie française doit être de confirmer l'amélioration récente des relations bilatérales entre les deux pays, amélioration qui reste fragile et liée à l'évolution de la Nouvelle-Calédonie. Canberra n'a en effet jamais caché son souhait de voir la Nouvelle-Calédonie accéder à l'indépendance tout en préservant ses liens avec la France. Les Australiens se sont cependant montrés relativement discrets lors des récents événements d'Ouvéa et se sont félicités de la reprise du dialogue.

Depuis cinq ans, les relations franco-australiennes ont évolué de manière cahotique: après une nette amélioration en 1983⁽¹⁾, elles se sont à nouveau dégradées au moment de l'affaire Greenpeace, puis avec l'installation du gouvernement de M. Chirac. L'expulsion en janvier 1987 du consul général d'Australie en Nouvelle-Calédonie, John Dauth, les déclarations de Jacques Chirac à propos de

(1) Avec la visite du ministre des Relations extérieures, M. Cheysson, en Australie.

Bob Hawke et le rapatriement du commandant Mafart puis du capitaine Prieur ont constitué de nouveaux motifs de tension entre les deux pays. Mais le voyage à Canberra du ministre de la Défense, M. Giraud, lors de la célébration du bicentenaire de l'Australie a marqué le début d'une détente.

Nos deux pays ont des intérêts communs dans la région. La stabilisation du Vanuatu en est un bon exemple. Depuis son accession à l'indépendance dans des conditions difficiles en 1980, la vie politique de ce pays est dominée par les tensions entre francophones et anglophones et sa situation économique et sociale tend à se dégrader. Seul pays du Pacifique Sud à être membre du groupe des "non alignés", il a été l'objet de tentatives de pénétration soviétiques et libyennes. Un accord de pêche a été signé avec l'Union Soviétique, mais la demande d'ouverture d'un poste diplomatique présentée par la Libye n'a pas, à ce jour, reçu satisfaction. Les risques de déstabilisation du Vanuatu, réels, mais non majeurs, préoccupent également la France et l'Australie. Les relations avec la France sont toujours difficiles (les ambassadeurs ont été expulsés) mais ne se dégradent apparemment plus. Le resserrement des liens entre le Vanuatu et les puissances occidentales de la région ne peut que servir les intérêts français dans ce pays.

Une amélioration durable des relations franco-australiennes peut emprunter plusieurs voies :

- le développement de la coopération scientifique et technologique, vivement souhaité par l'Australie qui entend ainsi exploiter au mieux ses ressources naturelles;
- la reprise des échanges commerciaux, qui s'étaient fortement réduits en 1986⁽¹⁾;
- un effort supplémentaire en matière de coopération culturelle;
- le montage d'actions communes d'aide au développement de la région.

L'Australie le souhaite en raison de ses difficultés à maintenir le niveau de ses aides : en 1988, ses transferts en direction des micro-Etats ont en effet diminué de 20%. Cependant, dans ce domaine, la France doit toujours s'assurer que le bénéfice politique de son effort financier n'est pas attribué à ses partenaires.

322-Apaiser les relations avec la Nouvelle-Zélande et la Papouasie Nouvelle-Guinée.

L'amélioration des relations **avec la Nouvelle-Zélande**, handicapée par ses difficultés internes - crise économique et mauvaise insertion sociale des Maoris et des Polynésiens immigrés - et surtout beaucoup plus mal disposée envers la France, sera plus difficile. Cependant, la Nouvelle-Zélande a des intérêts à défendre et, engagée dans des négociations commerciales difficiles avec la CEE, elle peut être amenée à modérer son hostilité à la France. L'objectif est de poursuivre la reprise du dialogue amorcée lors de la visite à Paris du ministre néo-zélandais des Affaires Etrangères en mars 1988.

Les relations avec **la Papouasie Nouvelle-Guinée**, pays important, en raison de sa position géographique intermédiaire entre l'Asie du Sud-Est et le Pacifique Sud et surtout de son potentiel de développement, sont pour l'instant presque inexistantes. Il semble nécessaire, bien que ce pays compte parmi les plus hostiles à la France, de chercher à les développer.

(1) Les exportations françaises vers l'Australie avaient en effet diminué de 12% par rapport à 1985.

323-Développer le dialogue avec les micro-Etats

Fidji mérite une attention particulière en raison de sa position clef, au centre du Pacifique Sud, à la rencontre de la Polynésie et de la Mélanésie. C'est le seul pays insulaire qui dispose de véritables structures économiques et sociales. Sa capitale, Suva, est ainsi le siège de l'Université anglophone du Pacifique Sud, du SPEC et de la plupart des organisations et des infrastructures régionales d'importance. Elle est également le principal port de la région. Au moment où Fidji se trouve exclu du Commonwealth et vivement critiqué par l'Australie, la France devrait tirer le meilleur parti possible du nouveau capital de sympathie que lui vaut le renforcement de sa coopération depuis 1987.

Il importe donc de diversifier les relations bilatérales:

- par l'établissement de liens plus étroits avec l'Université de Suva (afin notamment d'éviter qu'elle ne s'érige en concurrente de la future Université française du Pacifique);

- par l'ouverture à Suva d'un poste d'expansion économique.

Le problème de la reconnaissance diplomatique des Etats Fédérés de Micronésie et de la République des îles Marshall est actuellement posé à la France. Les Etats-Unis ont levé, par une décision unilatérale⁽¹⁾, leur tutelle sur ces Etats alors que, s'agissant d'un mandat des Nations Unies, une consultation du Conseil de Sécurité était nécessaire. La France a contesté cette initiative et refuse de reconnaître ces Etats tant que la question n'aura pas été clairement réglée par les Nations Unies. Or ces Etats ont été admis au sein du Forum et cherchent à attirer les donateurs occidentaux. Il est souhaitable que la France, sans nécessairement les reconnaître officiellement, multiplie les contacts avec eux, notamment par l'intermédiaire du Consul Général de France à Hawaii territorialement compétent.

La nomination dans les postes diplomatiques et consulaires de la région de fonctionnaires d'origine mélanésienne ou polynésienne ne peut que contribuer à l'amélioration de l'image de la France dans le Pacifique Sud. Malgré les réticences du Ministère des Affaires Etrangères, un accord de principe est intervenu pour trois postes malheureusement non encore pourvus.

Enfin, les micro-Etats du Pacifique Sud n'ont jamais été officiellement visités par le ministre des Affaires Etrangères ou le Premier ministre. Or, ces petits pays, très attentifs à tout signe de reconnaissance de la part de la communauté internationale, seraient sans aucun doute très sensibles à une initiative allant dans ce sens.

33-Une politique de coopération

Compte tenu de la dépendance économique des micro-Etats, la faiblesse actuelle de la présence financière française dans le Pacifique Sud ne peut que surprendre. Malgré sa position, la France semble rester à l'écart. Ainsi, les investissements français sont particulièrement faibles puisqu'ils représentent à peine 1,5 % des **investissements** étrangers réalisés dans la zone. Quant aux crédits de coopération, ils ne représentent qu'une part très minime de l'ensemble de l'aide apportée par la France aux pays les moins favorisés.

(1) En novembre 1986.

331-Renforcer la coopération

Il importe pourtant de démontrer clairement que la France entend conduire dans le Pacifique une authentique politique de coopération.

Avant d'envisager toute action concrète, il faut prendre conscience d'une réalité essentielle: dans le Pacifique Sud, compte tenu des caractéristiques particulières des problèmes qui se posent - faiblesse des ressources propres, populations peu nombreuses, bas niveaux de développement -, il est possible de mener des actions ayant **de grandes répercussions avec des moyens relativement faibles**. Il n'est pas nécessaire ni même judicieux de prévoir des programmes de grande ampleur pour des territoires de quelques centaines de kilomètres carrés.

A la coopération traditionnelle s'est ajouté, à l'initiative du Secrétariat d'Etat chargé du Pacifique Sud, un "fonds d'intervention économique, sociale et culturelle", doté pour 1988 de 35 millions de francs de crédits. La mise en oeuvre de ce fonds, ainsi qu'une enveloppe de 60 millions de francs pour Fidji, permet de venir en aide aux Etats de la zone pour la réalisation de **projets de développement**.

La France ne peut pas se contenter de consacrer ses efforts au seul bien-être des TOM. Elle doit contribuer activement au progrès des Etats indépendants. Plusieurs voies sont possibles:

-l'aide bilatérale: en 1986, la France lui a consacré 103 millions de francs (dont 78 millions pour le seul Vanuatu qui était alors le principal bénéficiaire de cette aide)⁽¹⁾;

-l'aide multilatérale: les accords de Lomé régissent l'aide de la CEE aux pays en développement; la France participe pour 23,5 % au financement de ces programmes, soit 33 millions USD pour les cinq ans sur lesquels s'étend Lomé III⁽²⁾.

D'autre part, la France collabore au sein de la CPS à l'amélioration de la situation des pays océaniques. Sa contribution financière représente 14 % du budget total de la CPS, soit environ 6 millions de francs par an.

Enfin, il faut également signaler la part prise par la France au fonctionnement du "Pacific Islands Development Program" (PIDP), patronné par le Centre Est-Ouest de Hawaii. Cette participation est équivalente à celle du Japon, mais reste pour le moment très réduite (100.000 dollars en 1987).

En fin de compte, ce sont environ 175 millions de francs (25 millions USD) que la France met annuellement au service du développement du Pacifique Sud. Ce montant est néanmoins relativement faible si on le compare avec celui des deux autres pays qui apportent également une aide substantielle à la région (Nouvelle-Zélande: 38 millions USD, Australie: 325 millions USD). Notons cependant que si on y ajoute l'aide aux TOM, Paris devient de très loin le bienfaiteur le plus généreux de la région.

La France doit mobiliser tous les moyens dont elle dispose dans ses territoires pour renforcer sa coopération avec les pays voisins. Par ses actions, concrètes et ponctuelles, elle lèvera les préventions qui persistent à son encontre et

(1) En ce domaine, la France se montre disposée à coordonner ses aides avec celles de l'Australie, en coopérant avec ce pays à la mise en oeuvre d'actions combinées d'assistance aux micro-Etats, par exemple dans le cadre du Comité d'Aide au Développement.

(2) La Communauté ayant confié au SPEC la gestion de ses aides alors que la France pense qu'il aurait été plus efficace de se tourner vers la CPS qui remplit tout à fait les conditions nécessaires à l'exécution de cette mission; elle tente donc d'imposer ce choix.

répondra au défi que constitue la dégradation de la situation économique des nations océaniques.

332-Développer de nouvelles formes de coopération

Une certaine forme de **coopération militaire**, dans les domaines de la formation et du génie civil notamment, est actuellement envisagée. Le Régiment d'infanterie de marine de Polynésie serait prêt à accueillir des stagiaires des micro-Etats et à les faire bénéficier de ses compétences en matière d'enseignement technique.

Dans le **domaine scientifique**, l'activité que déploient les experts français constitue un atout considérable pour le développement de l'ensemble des pays du Pacifique Sud, qui peuvent ainsi s'initier à l'emploi des technologies de pointe. Par exemple, l'expérience acquise en matière d'énergie solaire par la Polynésie française suscite un grand intérêt et bénéficie, par l'intermédiaire de l'Institut des énergies renouvelables, à 21 pays et territoires de la région.

Il en va de même pour l'utilisation des données transmises par satellite, de la recherche médicale ou de l'emploi de semences vivrières à haut rendement. Les recherches menées dans les TOM par l'Institut Louis Malardé (notamment en matière de ciguatera) et par l'IFREMER intéressent directement les micro-Etats.

34-Une politique de communication

La France n'a pas eu jusqu'ici de politique d'image. Elle souffre d'une réputation de "mépris" et d'"arrogance" à l'égard des Etats de la zone. La journaliste australienne Helen Fraser résume la situation en une formule: *"le principal ennemi de la France dans le Pacifique Sud, c'est la France"*.

Ainsi, en Nouvelle-Calédonie, les journalistes australiens regrettent que leurs interlocuteurs ne maîtrisent pas la langue anglaise. Les attachés de presse des Ambassades sont mal informés des dossiers sensibles et ne peuvent que diffuser des brochures sur les expérimentations nucléaires.

Trop peu de documents sont traduits en anglais. L'accord de 1988 sur la Nouvelle-Calédonie n'a pu l'être dans des délais satisfaisants, faute de traducteur à l'Ambassade de France à Canberra.

Ces exemples illustrent combien il est nécessaire de définir une politique d'image adaptée à la région, se développant autour de deux axes: la transparence sur les dossiers sensibles et l'information sur le rôle positif de la France.

341-Pratiquer la transparence

La France entend maintenir les prérogatives qui sont les siennes en matière de souveraineté et de défense, et poursuivre ses essais nucléaires à Mururoa. Elle a prouvé, avec une garantie scientifique internationale, qu'ils ne détruiraient pas l'environnement.

Il convient de développer cette politique: les succès rencontrés avec les visites à Mururoa du Roi du Tonga ou du Premier ministre des îles Cook démontrent le bien-fondé d'une attitude de transparence et d'explication. L'opinion publique doit

être informée sur la réalité des essais, afin de contrer la désinformation de certains médias anglo-saxons qui présentent encore des images de champignons atomiques à propos des expérimentations françaises.

D'autre part, des contacts et des visites d'hommes d'Etat, de personnalités scientifiques et religieuses et de journalistes aideront à faire mieux connaître la situation réelle des TOM et comprendre la politique française, en particulier en Nouvelle-Calédonie.

Il semble réaliste de vouloir amener une majorité d'Etats de la région à se faire plus discrets dans leurs critiques. Malgré l'hostilité bruyante de la Nouvelle-Zélande et la condamnation régulière des essais par l'Australie, il paraît possible d'améliorer sensiblement nos relations avec ces pays. La France doit rechercher les termes d'un dialogue conforme aux intérêts du monde occidental et éclairer Canberra et Wellington sur les données de sa politique en s'efforçant de les convaincre du bénéfice mutuel qu'ils pourraient tirer d'un apaisement des tensions dans le Pacifique Sud.

342-Développer l'information

Une action de communication doit mettre en avant les apports de la France dans la région. Leur couverture, audiovisuelle en particulier, est en effet très réduite.

La "Lettre du Secrétaire d'Etat", publiée en français et en anglais et diffusée à 2.500 exemplaires, a constitué un premier pas, malheureusement insuffisant. La version anglaise parvenait en Australie avec six semaines de retard. Aussi faut-il aller plus loin pour acquérir une présence médiatique régulière. Le Secrétariat d'Etat chargé du Pacifique Sud avait le projet de prendre le contrôle d'un organe de presse fidjien existant, susceptible de renforcer le poids du point de vue français et de contrer les grandes publications régionales telles que "Pacific Islands Monthly" édité en Australie. Une édition anglaise du mensuel australien de langue française "Le Courrier Australien" est également envisageable. Il bénéficie d'une excellente audience et aide à mieux faire connaître la culture française.

Le Pacifique Sud, en raison de son niveau de développement et de la dissémination de ses territoires, souffre d'un manque d'information. Le rôle que la France doit s'assigner est de contribuer à développer les réseaux de communication écrite, radiodiffusée et télévisée (grâce à un satellite déjà en place) dont les Etats souhaitent se doter.

Telles sont les lignes de force de la politique d'image que la France se propose de conduire dans le Pacifique Sud. Il s'agit de se faire connaître de tous, afin de se faire reconnaître par le plus grand nombre comme partenaire de plein droit. Il s'agit, plus profondément, de résoudre la contradiction entre la perception de la France comme nation colonialiste et la réalité de son action de grande puissance économique (niveau de développement des TOM) ou technologique (lancement par Ariane du satellite australien AUSSAT).

35- Une politique de la francophonie

Les francophones sont minoritaires dans le **Pacifique Sud**: 50.000 personnes au Vanuatu et 350.000 dans les TOM⁽¹⁾. L'enseignement du français, langue étrangère, est réduit. Il ne concerne, dans toute l'Océanie, que 4% de la population scolaire. En Australie, 5.000 professeurs enseignent le français à 200.000 élèves; les effectifs y sont, comme à Fidji, en progression lente mais constante. Cependant, la volonté du gouvernement australien de favoriser, compte tenu du développement des relations économiques avec le Japon et l'Asie du Sud Est, l'étude des langues asiatiques constitue une menace sérieuse.

351- Moderniser les structures existantes

Des infrastructures existent: on dénombre seize établissements de l'Alliance française en Australie, dix en Nouvelle-Zélande et un en Papouasie Nouvelle-Guinée. Le Vanuatu dispose d'une dizaine d'établissements scolaires français (essentiellement catholiques) et est membre de l'Agence de coopération culturelle et technique des pays francophones. L'action de ces établissements doit être soutenue par le biais de subventions leur permettant notamment de se doter d'équipements audiovisuels. Cette action pourrait être efficacement prolongée par l'enseignement du français à l'université de Suva. Des démarches ont déjà été entreprises en ce sens.

Les stations locales de Radio France Outre-Mer installées à Nouméa et à Papeete produisent une partie de leurs programmes. L'installation d'émetteurs puissants, comparables à ceux utilisés par Radio France Internationale à Tahiti et en Nouvelle-Calédonie, rendrait possible la diffusion de ces émissions à l'ensemble du Pacifique Sud.

Cependant, une véritable politique de la francophonie nécessite à la fois une meilleure utilisation des structures existantes et la mise en oeuvre de moyens nouveaux.

Le Pacifique Sud comprend un important parc de téléviseurs et de magnétoscopes. Or, le marché des programmes de télévision et des cassettes vidéo est largement dominé par des productions de langue anglaise.

Un effort doit être fait pour pénétrer ce marché. Il peut emprunter trois voies:

- la vente, à des conditions privilégiées, de programmes de télévision français à des chaînes telles que SBS qui diffuse régulièrement en Australie des programmes en langues étrangères;

- la diffusion de la télévision francophone TV5 dans le Pacifique Sud;

- la coproduction, éventuellement avec une aide publique, d'émissions avec des chaînes de télévision de la région.

352- Tirer parti de l'Université française du Pacifique

La création de l'**Université française du Pacifique** suscite de nombreux espoirs. Cependant, sa mise en oeuvre est lente. Elle a été créée, sous la forme d'un établissement public administratif, par un décret du 29 mai 1987 et est installée à la

(1).Elles ne maîtrisent pas toutes le français écrit et, parfois, le parlent mal. Ainsi, en Nouvelle-Calédonie, environ 20% des mélanésiens n'écrivent pas le français et près de 15% ne le parlent pas. La situation est pire en Polynésie française.

fois à Nouméa et à Papeete. Elle est présidée par Michel Ricard, directeur de recherches au Museum d'histoire naturelle et spécialiste des récifs coraliens. Elle est dotée de dix-neuf postes budgétaires mais ils n'ont pas tous encore été pourvus.

Sa vocation est en principe double: elle doit, d'une part, répondre aux besoins de formation des populations des territoires d'Outre-Mer et, d'autre part, assurer le rayonnement de la culture et de la technologie française dans le Pacifique Sud.

Deux conceptions s'opposent à propos des formations qui devront y être dispensées:

-en faire une université comparable aux universités de métropole, proposant des formations classiques, paraît irréaliste. Depuis trois mois à Nouméa et à partir de septembre 1988 à Papeete, l'Université propose trois DEUG en droit et en sciences. Il y a en Polynésie française comme en Nouvelle-Calédonie environ 500 bacheliers par an qui, pour près de la moitié, partent faire des études en métropole; la clientèle potentielle de l'université est encore amputée des élèves des classes préparatoires du lycée de Papeete.

-la mise en place de formations courtes de techniciens supérieurs est plus adaptée aux besoins des territoires d'Outre-Mer et permettra plus sûrement d'y attirer des étudiants des autres Etats du Pacifique Sud⁽¹⁾. Il est prévu à cet effet d'y organiser une formation à l'enseignement du français; il serait judicieux d'y ajouter des cours intensifs de français pour les étrangers.

Enfin, une vraie sensibilisation des pays de la zone à la vocation internationale de l'Université française du Pacifique reste à faire. Le Conseil scientifique et culturel, qui associera des représentants des autres universités de la région et les conseillers scientifiques en poste dans le Pacifique Sud, doit s'y employer, mais sa mise en place a été jusqu'à présent différée. L'intégration des programmes de l'Université française du Pacifique dans le tissu universitaire de la France et du Pacifique Sud exige la création d'enseignements en anglais et en français et la participation d'universitaires océaniens, australiens ou néo-zélandais, notamment pour des formations de troisième cycle dans des domaines très spécialisés (océanographie, étude des milieux tropicaux, aquaculture). Il est enfin souhaitable que des accords de coopération interviennent avec les universités de Suva et de Sydney.

36-La nécessité d'un instrument de cohésion de la politique française pour le Pacifique Sud

La définition et la conduite d'une politique pour le Pacifique Sud supposent l'existence d'une structure permanente, indépendante de la conjoncture politique.

Les efforts de coordination de la politique française pour le Pacifique Sud sont récents: amorcés en 1983, ils sont devenus plus importants à partir de 1986 avec la création du Secrétariat d'Etat chargé du Pacifique Sud.

Jusqu'alors, la politique française dans le Pacifique Sud se caractérisait par une multiplicité d'intervenants, indépendants les uns des autres: le Ministère des DOM-TOM pour l'administration des territoires, le Ministère des Affaires étrangères pour l'action diplomatique et la coopération scientifique et technique (sauf pendant la période 1982-86 au cours de laquelle elle incombait au Ministère de la Coopération),

(1) Notamment les étudiants que les coups d'Etat de 1987 ont découragés d'aller à Suva.

le Ministère de la Défense (avec une nette séparation, dans le Pacifique Sud, entre les forces dites "de souveraineté" et la DIRCEN⁽¹⁾) et, pour des actions ponctuelles de coopération, les ministères techniques. Aucune de ces administrations, parfois concurrentes sur le terrain, n'avait de vision globale du projet de la France pour le Pacifique Sud.

Cette confusion et l'absence de transparence de l'action conduite en Océanie n'ont fait que renforcer l'hostilité des Etats de la région à l'égard de la France. La mise en place d'une structure assurant la cohérence de la politique française pour le Pacifique Sud contribuerait à l'atténuer.

361-Les sources d'inspiration

Les questions relatives au Pacifique Sud sont traditionnellement traitées au Quai d'Orsay par la direction Asie-Océanie, qui comprend depuis 1978 une sous-direction du Pacifique. La France dispose par ailleurs dans le Pacifique Sud d'un réseau diplomatique relativement étoffé (cinq ambassades et trois consulats généraux⁽²⁾), quoique moins dense que ceux du Royaume-Uni et des Etats-Unis. A partir de 1983, la nécessité de coordonner l'action diplomatique de la France dans la région a conduit à réunir périodiquement les ambassadeurs; ces réunions, annuelles, ont été élargies depuis 1986 à l'ensemble des hauts fonctionnaires, civils et militaires, en poste dans le Pacifique Sud.

Un décret du Président de la République en date du 30 décembre 1985 a créé **le Conseil du Pacifique Sud** rassemblant sous sa présidence l'ensemble des intervenants français de la zone⁽³⁾. Il s'est réuni une seule fois, en février 1986, et a décidé de la création de l'Université française du Pacifique et le renforcement de la coopération scientifique avec les micro-Etats en matière de recherche. Il est depuis en sommeil mais n'a pas formellement disparu. Son objectif était de chercher à donner de la France une autre image que celle des essais nucléaires et de mieux l'insérer dans le tissu régional. Il s'est heurté à deux types d'obstacles: difficile à réunir et d'une utilisation lourde, il ne disposait pas des relais nécessaires à l'entrée en vigueur effective de ses décisions.

Le gouvernement formé après les élections législatives de 1986 comprenait **un Secrétariat d'Etat auprès du ministre des DOM-TOM, chargé des problèmes du Pacifique Sud**, dont le titulaire était Gaston Flosse, alors président du gouvernement territorial de Polynésie française. Le décret définissant les attributions du secrétaire d'Etat prévoyait qu'il "*assiste le ministre des DOM-TOM pour les problèmes du Pacifique Sud*". Une lettre de mission du Premier ministre en date du 23 Avril 1986 est venue préciser ses attributions. Aux termes de cette lettre, le secrétaire d'Etat chargé des problèmes du Pacifique Sud exerçait "*sa compétence sur l'ensemble des territoires de la République dans la zone du Pacifique Sud*". Il convenait en outre qu'il soit "*étroitement associé à la conduite de la politique de la France à l'égard des Etats insulaires et riverains de la région*"; il pouvait "*établir avec les Etats de sa zone de compétence les relations qui étaient nécessaires à l'accomplissement de ses missions*".

(1) Cette séparation a récemment été accentuée, l'amiral du Pacifique ayant perdu son autorité fonctionnelle sur le CEP, tout en conservant la responsabilité de la politique de communication.

(2) Ambassades: Australie, Nouvelle-Zélande, Papouasie Nouvelle-Guinée, Fidji et Vanuatu. Consulats généraux: Sydney, Melbourne, Hawaii (ouvert en 1988).

(3) La décision de cette création avait été annoncée en septembre 1985, lors d'un voyage du Président de la République à Mururoa.

Le secrétaire d'Etat disposait, pour mener à bien sa mission, des services du Ministère des DOM-TOM; il pouvait faire appel en tant que de besoin au concours des Ministères des Affaires Etrangères et de la Coopération et disposait, par l'intermédiaire des représentants du gouvernement, des services extérieurs des ministères techniques dans chacun des territoires de la zone. Sa volonté d'exercer son activité dans le cadre de l'Océanie a conduit le secrétaire d'Etat à s'installer à Papeete tout en maintenant une présence à Paris. Cette double implantation imposait des allers et retours incessants, et, isolant le secrétaire d'Etat et une partie de son cabinet du reste des structures gouvernementales, était à l'origine de difficultés de communication importantes. Néanmoins, elle montrait clairement aux Etats de la région que la France envisageait d'une manière nouvelle sa présence dans le Pacifique Sud.

Des opérations spectaculaires ont permis de faire connaître rapidement son action. Le secrétaire d'Etat s'est rendu dans la plupart des Etats de la région, témoignant ainsi de la volonté de la France d'améliorer ses relations avec tous ses voisins, même les plus hostiles. Dix de ces visites ont été effectuées en compagnie de l'Amiral commandant les forces françaises du Pacifique. Des voyages officiels dans les pays riverains de l'Océan Pacifique - et notamment au Japon - ont contribué à la diminution du nombre des votes hostiles à la France aux Nations-Unies. Enfin, les venues à Mururoa du Roi du Tonga puis du ministre des Affaires étrangères du Samoa Occidental et du Premier ministre des îles Cook ont permis la diffusion d'une information plus objective sur la réalité des essais nucléaires français.

Au total, la création du Secrétariat d'Etat au Pacifique Sud a été perçue de manière positive par les micro-Etats. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont dû, dans leur attitude envers la France, tenir compte de cette concurrence diplomatique nouvelle et prendre acte de la volonté française d'exercer une influence durable dans la région.

362-Un choix possible, la création d'un secrétariat général au Pacifique Sud

Le gouvernement constitué après les élections présidentielles et législatives de mai et juin 1988 ne comprend plus de secrétaire d'Etat chargé du Pacifique Sud. La nécessité de poursuivre l'action engagée par Gaston Flosse paraît cependant être admise par tous. Le problème est d'en déterminer la forme la plus appropriée. Différentes possibilités peuvent être envisagées.

La reconduction d'un Secrétariat d'Etat

Cette solution pourrait sembler la meilleure pourvu que ce Secrétariat d'Etat soit rattaché au Premier Ministre. En effet, une politique cohérente pour le Pacifique Sud ne peut être qu'interministérielle et implique une coordination permanente qui ne peut se faire au niveau d'un seul Ministère. En outre, la France a avantage à être représentée par une personnalité qui puisse dialoguer avec les responsables du Pacifique Sud au nom du gouvernement. Des objections peuvent cependant être faites sur la double résidence du secrétaire d'Etat - à Paris et à Papeete - qui risque d'être source de confusion et de rendre plus difficile l'action de l'Etat dans les TOM.

Une question de principe doit être posée: l'action de la France dans un espace géographique déterminé, pour importante qu'elle apparaisse au gouvernement, justifie-t-elle la création d'un département ministériel à part entière? Enfin, un rattachement au Premier ministre aboutirait de fait à donner au secrétaire d'Etat une très large autonomie qui ne se justifie pas non plus.

La nomination d'un ambassadeur itinérant ou d'un "haut commissaire d'Océanie"

Compte tenu de ses liens avec son administration d'origine - Ministère des Affaires étrangères ou Ministère des DOM-TOM -, ce haut fonctionnaire ne pourra pas s'affranchir des formes traditionnelles de l'action diplomatique ou de l'administration des territoires d'Outre-Mer.

La "réactivation" du Conseil du Pacifique Sud

Le Conseil du Pacifique Sud pourrait poursuivre la tâche engagée par le Secrétariat d'Etat. Cette solution présente cependant deux inconvénients: une telle structure, parisienne, manque de relais sur place; de plus, le caractère nécessairement discontinu de son travail ne sera valablement compensé que par la mise en place parallèle d'une délégation.

La désignation, à la tête d'une structure permanente et dotée de moyens de fonctionnement, d'un **secrétaire général au Pacifique Sud**

La nomination à la tête d'une structure administrative permanente d'un secrétaire général au Pacifique Sud, chargé de la mise en oeuvre des décisions du Conseil du Pacifique Sud et de la coordination de la politique menée en direction de cette région, est très souhaitable. Le secrétaire général assurerait ainsi une tâche comparable, en direction du Pacifique Sud, à celle du Secrétaire Général du Comité Interministériel pour les questions de coopération économique européenne.

La coordination du travail ministériel incombant au Premier ministre, ce haut fonctionnaire devrait en principe lui être rattaché. Mais, secrétaire général d'un Conseil présidé par le Président de la République, il ne saurait être désigné que par ce dernier et placé sous sa responsabilité. Investi d'une autorité supérieure, il incarnerait, aux yeux des chefs d'Etat de la région, la volonté de la France pour le Pacifique Sud. Il disposerait surtout, puisque le Président est responsable de la dissuasion nucléaire, des moyens d'influencer réellement la politique de communication des Forces armées et en particulier de la DIRCEN. Enfin, une telle nomination constituerait le gage le plus sûr de la continuité de la politique menée pour le Pacifique Sud.

Un Secrétariat Général pour le Pacifique Sud doit être créé et doté des moyens, en personnel (agents mis à disposition par les Ministères intervenant dans la région) et en crédits (gestion du Fonds d'intervention pour le Pacifique Sud) permettant au secrétaire général de mener à bien sa mission. En résidence à Paris, le secrétaire général doit pouvoir effectuer de fréquents déplacements dans le Pacifique Sud. Il est assisté d'un secrétaire général-adjoint installé dans la région, et originaire d'un territoire français.

Il semble préférable que cette seconde implantation se fasse en Polynésie française. L'ancien Secrétariat d'Etat y a laissé des infrastructures, qui peuvent être utilisées; de plus, les difficultés politiques en Nouvelle-Calédonie rendent difficile, du moins dans un premier temps, une implantation à Nouméa. Les services de presse des hauts-commissariats de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie, étoffés, seront mis à la disposition, en tant que de besoin, du secrétaire général au Pacifique

Sud, et dotés de moyens leur permettant de communiquer entre eux et avec les postes diplomatiques de la région.

Ces relais et ceux constitués naturellement par les postes diplomatiques et consulaires de la région permettront, en liaison avec le Secrétariat Général installé en métropole, la coordination effective de la politique de la France dans le Pacifique Sud.

La création de cette nouvelle structure devrait permettre de mieux insérer la France et ses territoires d'Outre-Mer dans le Pacifique Sud.

Les territoires d'Outre-Mer sont des collectivités de la République. La France garantit leur faculté d'adhésion démocratique à la communauté nationale. Tant que leurs populations le souhaitent, la France assume ses obligations et ses responsabilités à leur égard.

Cette constatation constitutionnelle de principe ne dispense pas d'une analyse de ses implications et de sa perception internationale. La France entend-elle convaincre ces populations de se maintenir dans la République? Si oui, pourquoi? Veut-on la chasser du Pacifique Sud? Au-delà de l'enjeu majeur qu'est la poursuite des essais à Mururoa, qui rend tout repli inconcevable et irréaliste à moyen terme, sa présence dans le Pacifique Sud permet à la France d'exercer son rôle de puissance à vocation mondiale.

Pourtant son image internationale est atteinte: le rejet du nucléaire et la situation néo-calédonienne cristallisent les oppositions. Certes, en matière de relations internationales, toute présence a un coût. Mais il est clair que la France a jusqu'à présent trop peu fait pour réduire les malentendus et les différends.

Dans une zone où de nombreux pays sont encore prisonniers d'une économie de subsistance, la France peut mettre en oeuvre une politique de développement. Dans une région encore protégée de l'affrontement des super-puissances mais suscitant les convoitises, elle peut contribuer à la stabilité politique et stratégique.

Ces objectifs supposent qu'elle s'en donne les moyens, à la fois dans les TOM et vis-à-vis des Etats de la région. Quand elle sera parvenue à briser l'union qui se manifeste actuellement contre elle, quand elle apparaîtra moins arrogante et saura mieux promouvoir son action, la France tiendra sa juste place dans le concert régional.

Son action doit être adaptée à l'environnement tout à fait particulier du Pacifique Sud. Il ne s'agit donc nullement de s'imposer, mais, plus modestement, de dialoguer. Le succès dépendra aussi de la prise en compte des spécificités du "Pacific Way", des relations personnelles, de la patience nécessaire, du respect d'une culture intimement liée à la mer.

Il n'y a pas d'évolutions inéluctables: ce n'est pas seulement le contexte international qui résoudra les crises, mais aussi un effort de la France. Il dépend d'elle de maîtriser son avenir aux "Antipodes".

ANNEXES

- | | |
|--------------|--|
| Annexe n° 1 | Carte générale du Pacifique Sud |
| Annexe n° 2 | Tableau des îles du Pacifique Sud |
| Annexe n° 3 | Carte des zones économiques exclusives |
| Annexe n° 4 | Carte des routes maritimes et des détroits |
| Annexe n° 5 | Carte stratégique du Pacifique |
| Annexe n° 6 | Tableau de la présence navale des grandes puissances dans le Pacifique |
| Annexe n° 7 | Carte des forces militaires dans le Pacifique |
| Annexe n° 8 | Tableau des forces militaires dans le Pacifique Sud |
| Annexe n° 9 | Tableau de la représentation française dans le Pacifique |
| Annexe n° 10 | Décret n° 85-1410 du 30 décembre 1985 relatif au Conseil du Pacifique Sud |
| Annexe n° 11 | Lettre de mission du Premier Ministre au Secrétaire d'Etat chargé des problèmes du Pacifique Sud |
| Annexe n° 12 | Tableau des aides extérieures dans le Pacifique Sud |
| Annexe n° 13 | Tableau sur le Produit National Brut par habitant dans les territoires et les Etats du Pacifique Sud |
| Annexe n° 14 | Tableau sur le montant du Produit National Brut des territoires et des Etats du Pacifique Sud |

LES ILES DU PACIFIQUE
(De 130° E à 130° O et de 30° N à 30° S)

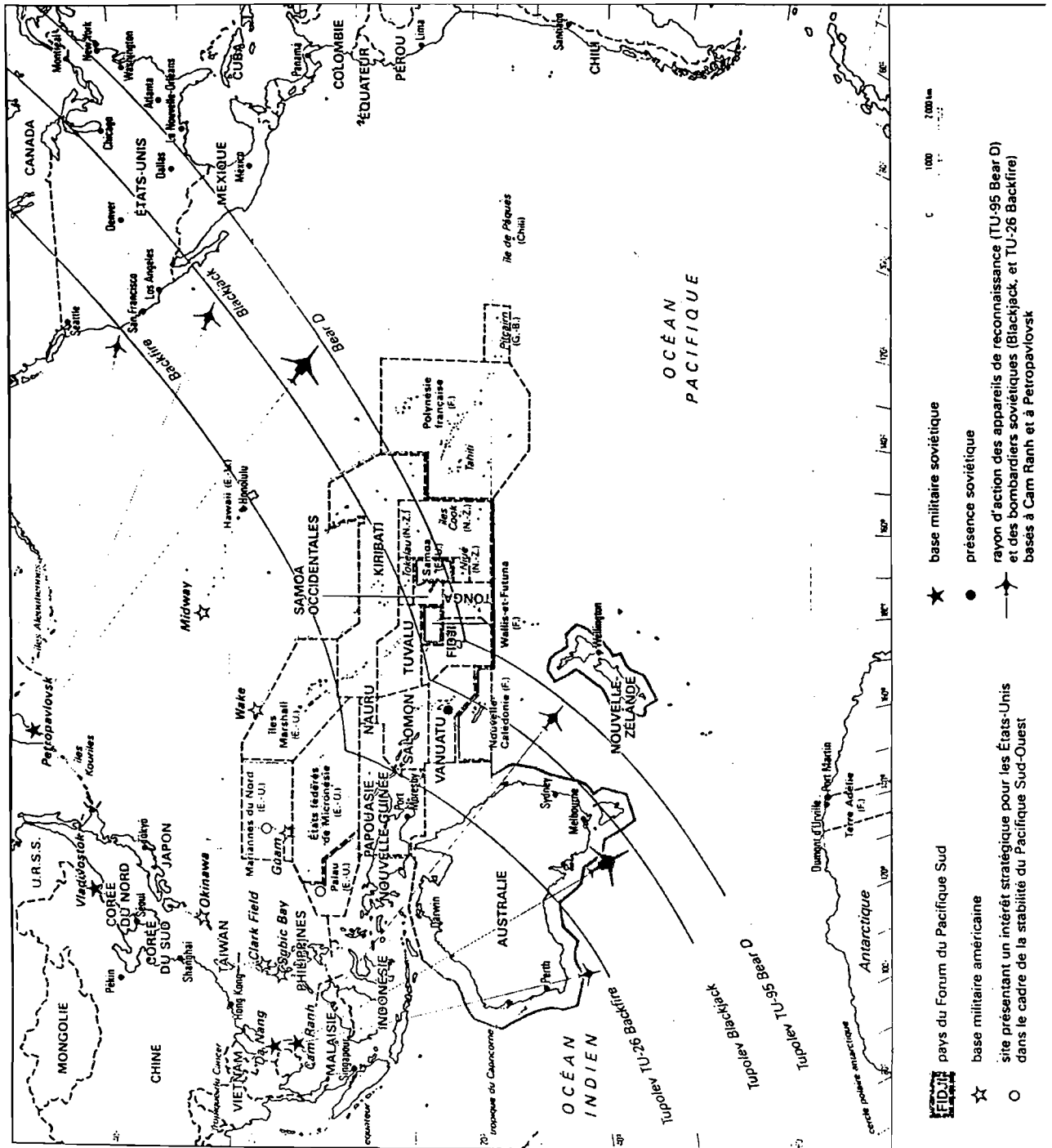
NOM	STATUT POLITIQUE	CAPITALE	SUPERFICIE KM2	POPULATION	MEMBRE DE			
					CPS	SPEC	N.U.	(*)
COOK (îles)	Etat autonome associé à la N-Z	Avaria	240,0	21.000	X	X		X
FIDJI	Etat indépendant	Suva	18.272,0	700.000	X	X	X	
GUAM	Territoire des E-U	Agana	549,0	106.400	X			
HAWAII	Etat des E-U	Honolulu	16.641,0	994.000				
JOHNSTON (île)	Possession des E-U		21,0					
KERNADEC (îles)	Dépendance de la N-Z		33,2					
KIRIBATI	République indépendante	Tarawa	719,0	60.300	X	X		X
MARIANNES DU NORD (îles)	Communauté d'îles associées aux E-U	Saipan	475,0	19.600	X			
MARSHALL (îles)	République autonome	Majuro	171,0	30.800	X	X		
MICRONESIE	Fédération d'Etats liée aux E-U				X	X		
		Kosrae	109,6	5.491				
		Ponape	375,0	22.081				
		Truk	118,0	37.488				
		Yap	121,2	8.172				
NAURU	République indépendante	Yaren	24,0	8.300	X	X		X
NIUE	Etat autonome associé à la N-Z	Alofi	258,0	3.298	X	X		
NORFOLK (île de)	Territoire australien	Kingston	34,5	2.175				
NOUVELLE-CALEDONIE	T.O.M. de la R.F.	Nouméa	19.103,0	142.500	X			
PALAU	République autonome	Koror	460,0	12.116	X			
PAPOUASIE-NOUVELLE-GUINEE	Etat indépendant	Port-Moresby	461.690,0	3.100.000	X	X	X	X
PITCAIRN	Dépendance de la G-B	Adamstown	4,5	53	X			X
POLYNESIE FRANCAISE	T.O.M. de la R.F.	Papeete	4.000,0	160.000	X			
SALOMON (îles)	Etat indépendant	Honiara	29.785,0	248.000	X	X	X	X
SAMOA AMERICAINES	Territoire des E-U	Pago-Pago	197,0	33.200	X			
SAMOA OCCIDENTAL	Etat indépendant	Apia	2.934,0	200.000	X	X	X	X
TOKELAU	Dépendance de la N-Z		10,1	1.600	X			
TONGA	Royaume indépendant	Nuku'alofa	671,0	98.400	X	X		X
TORRES (îles du détroit de)	Territoire australien		673,0	6.698				
TUVALU	Etat indépendant	Funafuti	25,9	8.730	X	X		
VANUATU	République indépendante	Port-Vila	14.760,0	120.000	X	X	X	X
WALLIS ET FUTUNA	T.O.M. de la R.F.	Mata-Utu	224,0	11.300	X			
WAKE	Territoire des E-U		6,5					

(*) COMMONWEALTH



CARTE DES ZONES ECONOMIQUES EXCLUSIVES

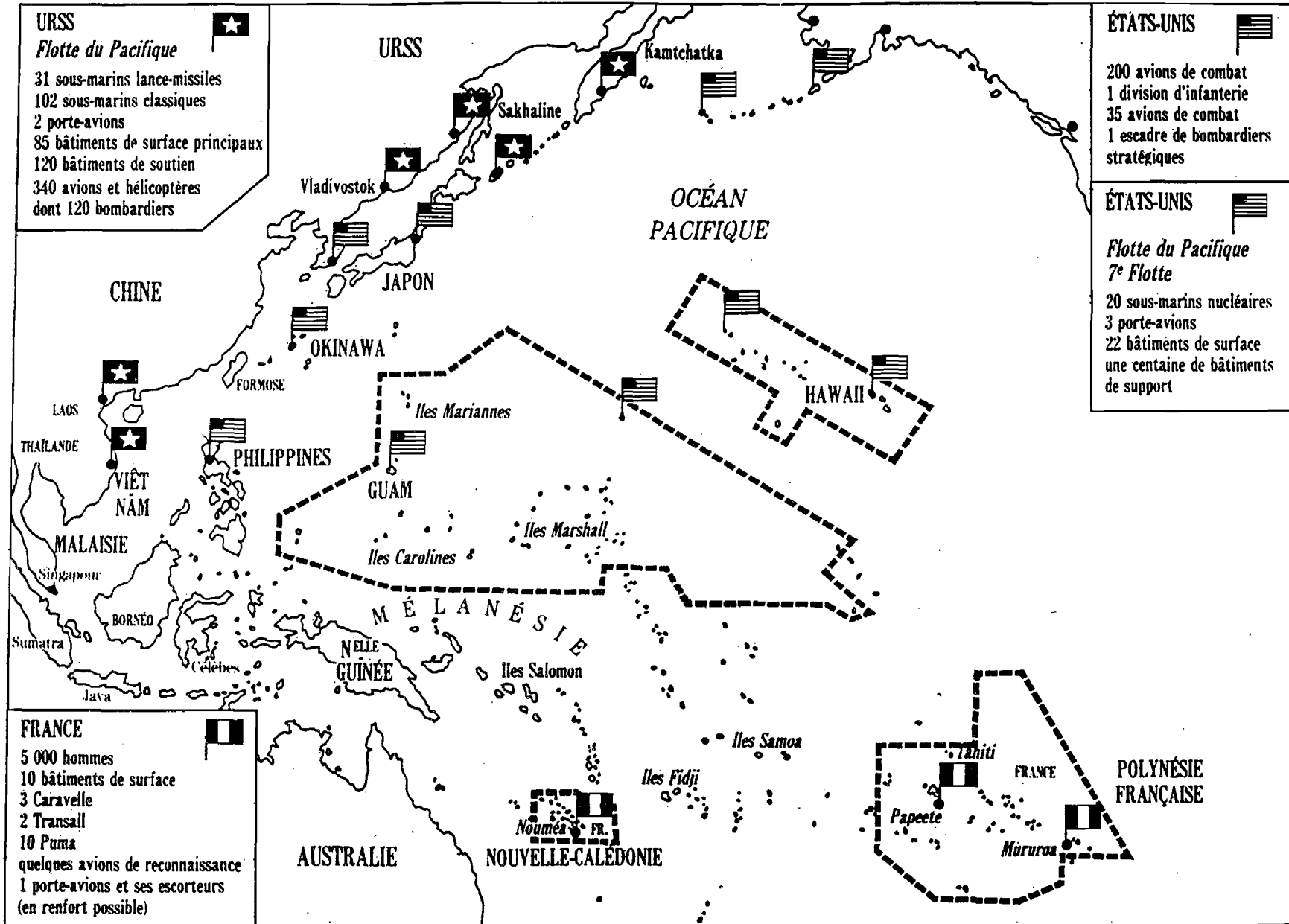
CARTE STRATEGIQUE DU PACIFIQUE



- ★ pays du Forum du Pacifique Sud
- ☆ base militaire américaine
- site présentant un intérêt stratégique pour les États-Unis dans le cadre de la stabilité du Pacifique Sud-Ouest
- ★ base militaire soviétique
- présence soviétique
- rayon d'action des appareils de reconnaissance (TU-95 Bear D) et des bombardiers soviétiques (Blackjack, et TU-26 Backfire) basés à Cam Ranh et à Petropavlovsk

**PRESENCE NAVALE DES GRANDES PUISSANCES
DANS LE PACIFIQUE**

	ETATS-UNIS	U.R.S.S.
Bâtiments de surface	265 dont 6 porte-avions et 82 grands bâtiments	480 dont 2 porte-avions et 88 grands bâtiments
Sous-marins d'attaque	45 dont 44 sous-marins nucléaires d'attaque	65 dont 28 sous-marins nucléaires d'attaque
Présents annuellement dans le Pacifique-Sud	une quinzaine d'escales de batiments de surface. (Australie, Micronésie, Fidji, Samoa Occidentale)	- aucun bâtiment de surface - 1 à 2 collecteurs de rensei- gnement (KWAJALEIN) - entre 5 à 10 missions de na- vires scientifiques



CARTE DES FORCES MILITAIRES DANS LE PACIFIQUE

FORCES ARMEES DU PACIFIQUE SUD

PAYS ARMEES	AUSTRALIE	NOUVELLE- ZELANDE	PAPOUASIE NOUVELLE- GUINEE	FIDJI	FRANCE (T.O.M.)
ARMEE DE TERRE	33.000 h 1 division d'infanterie à 3 brigades 1 rgt blindé 2 rgt reconnais- sance	5.500 h 8 bataillons d'infanterie 2 rgt d'artillerie	3.000 h 2 bataillons d'infanterie 1 bataillon du génie	3.600 h dont : 2.400 h à Fidji 1.200 h au Liban (Finul + Sinai)	3 régiments 1 bataillon
MARINE	16.000 h 6 sous-marins 3 destroyers 10 frégates 20 patrouilleurs	2.800 h 4 frégates 8 patrouilleurs	400 h 4 patrouilleurs 1 bâtiment de débarquement de chars	160 h 5 patrouilleurs (dont 3 très an- ciens) 1 nav. hydrogra- phe	1 aviso escorteur 4 patrouilleurs 2 batral 2 bâtiments hydrographiques 1 goélette 1 remorqueuse 2 formations aéronautiques navales
ARMEE DE L'AIR	23.000 h 130 avions de combat 20 av. pat. mar. (Orion) 30 av. transport stratégique (26 C130 - 4 B707) 20 av. transport tactique 60 hélicoptères	4.300 h 33 av. de combat 13 av. transport (dont : 5 C130 - 2 B727) 20 hélicoptères	100 h 6 av. transport (Dakota)		Aéronefs de transport et de liaison (dont 2 guardians)
GENDARME- RIE					2 groupements de gendarmerie
EFFECTIF TOTAL	72.000 hommes	12.600 hommes	3.500 hommes	3.760 hommes	10.300 hommes
REMARQUES	16 M d'habitants 7,7 M de Km2	3,3 M d'habitants 268.000 Km2	3,3 M d'habitants 42.000 Km2	692.000 habitants 18.300 Km3	342.000 habitants 23.530 Km2

**LA REPRESENTATION FRANCAISE
DANS LE PACIFIQUE**

<p>AMBASSADES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Australie • Nouvelle-Zélande • Vanuatu • Papouasie Nouvelle-Guinée • Fidji <p>CONSULATS GENERAUX</p> <ul style="list-style-type: none"> • Melbourne • Sydney • Hawaii <p>POSTES D'EXPANSION ECONOMIQUE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Australie : <ul style="list-style-type: none"> Sydney Melbourne Perth Canberra Projet de PEE à Brisbane • Nouvelle-Zélande : <ul style="list-style-type: none"> Auckland • Papouasie Nouvelle-Guinée : <ul style="list-style-type: none"> Port Moresby <p>ALLIANCES FRANCAISES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Australie : <ul style="list-style-type: none"> Canberra Adelaïde Armidale 	<ul style="list-style-type: none"> • Autralie (suite) : <ul style="list-style-type: none"> Atherton Ballarat Brisbane Cairns Hobart Melbourne Newcastle Perth Sydney Toowoomba Townsville Wagga Wagga Wollongong • Hawaii : <ul style="list-style-type: none"> Honolulu Kahului • Papouasie Nouvelle-Guinée : <ul style="list-style-type: none"> Port Moresby • Nouvelle-Zélande : <ul style="list-style-type: none"> Auckland Christchurch Dunedin Hamilton Lower Hutt Rotorua Tauranga Timaru Wanganui Wellington • En cours de création : <ul style="list-style-type: none"> Tonga Fidji (Suva)
--	--

**DECRET N° 85-1410 DU 30 DECEMBRE 1985
RELATIF AU CONSEIL DU PACIFIQUE SUD**

Le Président de la République,
Sur le rapport du Premier ministre et du ministre des relations extérieures,
Le conseil des ministres entendu,

Décète :

Art. 1^{er}. - Il est créé un Conseil du Pacifique Sud présidé par le Président de la République et, en cas d'empêchement de celui-ci, par le Premier ministre ou, à défaut, par le ministre des relations extérieures.

Le conseil comprend :

1° Le Premier ministre, le ministre des relations extérieures, le ministre de la défense et le ministre chargé des territoires d'outre-mer ;

2° Les ambassadeurs de France dans les Etats suivants : Australie, Nouvelle-Zélande, Samoa occidentales, Vanuatu, îles Salomon, îles Fidji, Tonga, Nauru, Kiribati, Tuvalu, Papouasie-Nouvelle-Guinée ;

3° Le premier ou le second délégué de la France à la commission du Pacifique Sud créée par la convention signée à Canberra le 6 février 1947 ;

4° Les hauts-commissaires de la République en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, ainsi que l'administrateur supérieur à Wallis-et-Futuna ;

5° Le commandant supérieur des forces armées de la Polynésie française, commandant des forces maritimes du Pacifique, commandant du Centre d'expérimentation du Pacifique, le directeur des centres d'expérimentations nucléaires et le commandant supérieur des forces armées en Nouvelle-Calédonie.

Des membres du Gouvernement et des hauts fonctionnaires civils et militaires non mentionnés à l'alinéa précédent, ainsi que toute autre personnalité qualifiée, peuvent être appelés par le Président de la République à prendre part aux travaux du conseil sur les questions relevant de leur compétence.

Art. 2. - Le président du gouvernement du territoire de la Polynésie française, le président du congrès du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et le président de l'assemblée territoriale du territoire des îles Wallis-et-Futuna peuvent être invités à participer aux travaux du conseil.

Art. 3. - Le conseil coordonne les différents aspects de la politique de la France dans le Pacifique Sud, notamment la coopération culturelle, scientifique et technique avec les Etats de la région.

Art. 4. - Le secrétariat du conseil est assuré par un secrétaire général nommé par décret du Président de la République.

Art. 5. - Le conseil se réunit à Paris ou dans un territoire d'outre-mer du Pacifique Sud.

Art. 6. - Le Premier ministre et le ministre des relations extérieures sont chargés de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 30 décembre 1985.

FRANÇOIS MITTERRAND

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
LAURENT FABIUS

Le ministre des relations extérieures,
ROLAND DUMAS

**LETTRE DE MISSION DU PREMIER MINISTRE
AU SECRETAIRE D'ETAT CHARGE DES PROBLEMES
DU PACIFIQUE SUD**

Le Premier Ministre

PARIS, le 23 avril 1986

n° 173/SG

Monsieur le Secrétaire d'Etat, *J. Chev. Auri,*

L'une des innovations dans la composition de l'actuel Gouvernement à laquelle j'attache une importance particulière est la création d'un secrétariat d'Etat chargé des problèmes du Pacifique Sud.

Le décret définissant vos attributions prévoit que vous assistez le Ministre des Départements et Territoires d'Outre-Mer pour les problèmes de cette zone, mais j'ai estimé, en accord avec lui, que ce cadre ne pouvait définir à lui seul votre mission au sein du Gouvernement et qu'il convenait de préciser celle-ci par la présente lettre.

Vous exercerez la compétence définie par ce décret sur l'ensemble des territoires de la République dans la zone du Pacifique Sud. Il conviendra, en outre, que vous soyez étroitement associé à la conduite de la politique de la France à l'égard des Etats insulaires et riverains de cette région. Cette association prendra notamment la forme d'une participation aux négociations relatives aux droits de pêche, aux droits de trafic aérien et aux droits de diffusion concernant le Pacifique Sud.

Dans le cadre de la politique extérieure française et en liaison avec le Ministre des Affaires Etrangères, vous pourrez établir avec les Etats de votre zone de compétence, les relations qui seront nécessaires à l'accomplissement des missions qui vous seront confiées.

Mais au-delà de ces missions spécifiques, votre action tendra essentiellement à assurer le rayonnement de nos activités économiques et de notre technologie, de nos scientifiques et de notre capacité de recherche, de notre culture et de celle des peuples du Pacifique. Cette action suppose la mobilisation des moyens dont dispose notre pays afin de développer les territoires français du Pacifique Sud ainsi que la coopération que ces derniers peuvent avoir avec les pays de la zone. Il vous appartient de donner sa pleine efficacité à cette mobilisation.

Monsieur Gaston FLOSSE
Secrétaire d'Etat auprès du Ministre des
Départements et Territoires d'Outre-Mer,
chargé des Problèmes du Pacifique Sud
35, rue Saint-Dominique

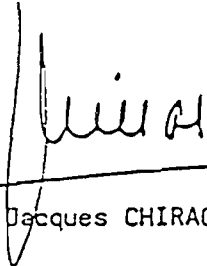
.../...

Ainsi que le prévoit le décret d'attribution, vous disposerez pour accomplir votre mission des services du Ministère des Départements et Territoires d'Outre-Mer. En outre, vous recevrez en tant que de besoin le concours du Ministère des Affaires Etrangères et du Ministère de la Coopération. Vous disposerez en outre, par l'intermédiaire des représentants du Gouvernement, des services extérieurs des ministères techniques dans chacun des territoires de la zone.

Votre mission, qui s'exercera au coeur d'un océan appelé à jouer un rôle croissant dans les années à venir, vous conduira à résider très largement sur place, tout en disposant de la possibilité d'entretenir avec le Gouvernement les relations nécessaires. Je veillerai donc à ce que les moyens qui vous sont attribués tiennent compte des contraintes particulières qui vous sont imposées.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Secrétaire d'Etat, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

*Avec mes très cordiales
salutations,*


Jacques CHIRAC

**TABLEAU DES AIDES EXTERIEURES
DANS LE PACIFIQUE SUD**

PAYS	AIDE EXTERIEURE (EN \$ US)		PAYS OU ORGANISMES DONATEURS
	GLOBALE	PAR HABITANT	
Fédération des Etats de Micronésie (86)	92.000.000	1.018,0	E-U
Guam (83)	38.200.000	347,0	E-U
Marshall (85)	19.000.000	531,0	E-U
Mariannes du Nord	?	?	?
Kiribati (85)	13.772.000	215,0	G-B; Australie;
Nauru (85)	46.400	5,6	Japon; CEE
Papouasie Nouvelle-Guinée (85)	274.238.400	82,4	Australie
Palau (84)	23.000.000	1.885,0	E-U
Salomon (84)	17.636.000	67,2	Australie
Vanuatu (85)	13.620.800	103,2	G-B; France
Tuvalu (85)	3.680.800	428,0	G-B; Australie;
Nouvelle-Calédonie (84)	118.636.000	813,6	N-Z; Japon
Fidji (85)	21.200.000	30,0	France
Wallis et Futuna (85)	1.447.200	105,6	Australie; Japon
Tokelau (85)	1.724.800	1.078,4	France
Samoa Américaines (85)	39.484.000	1.118,4	N-Z
Samoa Occidental (85)	55.804.000	348,8	E-U
Niue (85)	40.792.200	1.406,4	CEE; Japon; PNUD*
Tonga (85)	8.432.800	88,8	N-Z; PNUD
Polynésie Française(86)	156.364.000	921,6	Australie; N-Z
Cook (85)	12.200.000	683,5	France
Pitcairn	-	-	N-Z; Australie
			G-B

Tableau réalisé sur la base des cours suivants :

1\$US = 6FF

1\$A = 5FF

* Programme des Nations Unies
pour le Développement

(85) = année de la statistique

**PRODUIT NATIONAL BRUT PAR HABITANT
EN \$ US**

RANG PAC. SUD	PAYS	MONTANT	RANG MONDIAL
1	Australie	11.080	13e
2	Polynésie Française	9.190	25e
3	Nouvelle-Calédonie	8.066	33e
4	Nouvelle-Zélande	6.770	37e
5	Guam	6.720	38e
6	Nauru	6.000	44e
7	Samoa Américaines	4.000	58e
8	Fidji	1.750	91e
9	Wallis et Futuna	1.210	103e
10	Cook	1.190	106e
11	Etats Féd. de Micronésie	1.050	116e
12	Niue	1.000	119e
13	Papouasie Nouvelle-Guinée	741	134e
14	Tonga	730	135e
15	Samoa Occidentales	690	138e
16	Vanuatu	642	140e
17	Tuvalu	580	143e
18	Tokelau	560	146e
19	Salomon	538	149e
20	Kiribati	475	154e

Nota : FRANCE = 9050 \$ - 26e rang mondial

CLASSEMENT :

- Plus de 5.000 \$ = Pays très riche
- De 1.500 à 4.999 \$ = Pays relativement riche
- De 500 à 1.499 \$ = Pays relativement pauvre
- Moins de 500 \$ = Pays très pauvre

**MONTANT DU PRODUIT NATIONAL BRUT
EN MILLIARDS DE \$ US**

RANG PAC. SUD	PAYS	MONTANT	RANG MONDIAL
1	Australie	172,50	11e
2	Nouvelle-Zélande	21,80	54e
3	Papouasie Nouvelle-Guinée	2,51	109e
4	Polynésie Française	1,47	121e
5	Nouvelle-Calédonie	1,21	127e
6	Fidji	1,19	130e
7	Guam	0,60	147e
8	Etats Fédérés de Micronésie	0,15	169e
9	Salomon	0,14	174e
10	Samoa Américaines	0,14	175e
11	Samoa Occidental	0,11	178e
12	Vanuatu	0,081	181e
13	Tonga	0,070	182e
14	Nauru	0,045	188e
15	Kiribati	0,027	192e
16	Cook	0,025	193e
17	Wallis et Futuna	0,015	196e
18	Tuvalu	0,003	198e
19	Niue	0,003	200e
20	Tokelau	0,003	204e

PERSONNES RENCONTREES

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

Régis DEBRAY, Secrétaire Général du Conseil du Pacifique Sud
Jean-Daniel LEVI, Conseiller technique

PREMIER MINISTRE

Jean-Maurice RIPERT, Conseiller technique

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

Philippe BAUDE, Ambassadeur, Délégué à la CPS
Jean-Jacques BROT, ancien conseiller au cabinet du Secrétaire d'Etat au Pacifique Sud
Marie-Martine CARMI, Direction de la Coopération scientifique et technique
Mme CHAPERON, Direction de la francophonie
Bertrand de CORDOUE, CAP
Hervé DEJEAN DE LA BATHIE, CAP
Gilles MONTAGNIER, Direction Asie-Océanie

MINISTERE DE LA DEFENSE

Amiral LOUZEAU, Chef d'Etat-Major de la Marine
Amiral LACOSTE, Président de la Fondation des Etudes de Défense Nationale
Général GILLIS, Directeur de la DIRCEN
Commandant BERGER, Chef de la division opérations, DIRCEN
Colonel AUROUSSEAU, ancien commandant du site de Mururoa
Colonel JEANROY, SIRPA
Commandant DESPORTE, SIRPA
Colonel de gendarmerie JEAN-JEAN
M. de LABORDERIE, Directeur des essais, CEA
Pierre CONESA, DEG

MINISTERE DES DOM-TOM

Bernard PONS, Ancien ministre
Georges LEMOINE, Ancien secrétaire d'Etat
Pierre ANGELI, Ancien Haut-Commissaire en Polynésie française
Bernard de GOUTTES, Directeur adjoint, Direction des affaires politiques, administratives et financières
M. DANIEL, ancien chef de bureau
M. HOLLE, ancien chef de cabinet
Mme HURLLOT, chef de bureau

MINISTERE DE L'INTERIEUR

M. d'HARCOURT, Bureau des Affaires budgétaires
Pierre STEINMETZ, Ancien Conseiller au cabinet du Premier ministre

Benoît ANTHEAUME, géographe, ORSTOM
John CHIPMAN, Directeur-adjoint, Institut international d'Etudes stratégiques de Londres
Hélène COURTE, Directeur adjoint à la CPS
Bernard-Marie GROSSAT, Délégué de la Polynésie française
Jean GUIART, Directeur, Musée de l'Homme
Georges ORDONNAUD, Directeur de l'Institut du Pacifique
Georges TAN ENG BOC, chercheur, FNSP
Paul-Robert THOMAS, Conseiller à la Présidence du Territoire de la Polynésie française.

REPRESENTATIONS DIPLOMATIQUES

S.Exc.M. POCCOCK, Ambassadeur d'Australie
S.Exc.M. TAVOLA, Ambassadeur de Fidji à Bruxelles
Youri GRACHTCHENKOV, Deuxième secrétaire, Ambassade d'URSS
M. HEENAN, Ministre-conseiller à l'Ambassade de Nouvelle-Zélande
M. DOVEY, Conseiller à l'Ambassade de Nouvelle-Zélande
M. DUNN, Secrétaire à l'Ambassade de Nouvelle-Zélande
Robert KANEDA, conseiller politique, Ambassade des Etats-Unis
Quinton QUAYLE, Secrétaire à l'Ambassade de Grande-Bretagne
Joseph GABUT, Chargé d'affaires de la Papouasie Nouvelle-Guinée à Bruxelles
Aslam AZIZ, Chef de la division Océan Indien-Pacifique, CEE

POLYNESIE FRANCAISE

Jean MONPEZAT, Haut-Commissaire
Roger MOSER, Secrétaire Général
Lieutenant-Colonel DUPATY, chef du cabinet militaire du Haut-Commissaire
Denis SOLIVARES, Service des affaires économiques

Gaston FLOSSE, ancien secrétaire d'Etat chargé du Pacifique Sud, ancien Président du gouvernement territorial.

Michel PAOLETTI, ancien directeur de cabinet du secrétaire d'Etat
Manuel.TERAI, ancien chargé de mission auprès du secrétaire d'Etat
Paul de DECKKER, collaborateur du secrétaire d'Etat.

Jean JUVENTIN, Président de l'Assemblée Territoriale, maire de Papeete

Hyacinthe ALINE, Conseiller du Commerce extérieur
Jean-Yves BERROCHE, Directeur des Affaires maritimes
M. BONNETTE, Directeur du Port autonome de Papeete
Mgr COPPENRATH, Archevêque de Papeete
John DOOM, Secrétaire Général de l'Eglise évangélique
Pierre DREVON, Directeur des douanes
M. GUILLARD, Directeur de l'Institut d'émission d'Outre-Mer
M. GUILLAUME, Directeur d'UTA
M. LAFARGUE, chercheur, ORSTOM
Vincent LAUNAY, Directeur de la CGM
Philippe MAZELLIER, Directeur de la Dépêche de Tahiti
Christian PERDRIER, Vice-Président, Groupe Accor, Pacifique
Charles-Henri ROULLEAUX-DUGAGE, Secrétaire Général de l'Université Française du Pacifique
Professeur ROUX, Directeur de l'Institut Louis Malardé
Nicolas SUKOWA, Directeur du Club Méditerranée
M. WAUTHY, chercheur, ORSTOM
Guy YEUNG, Directeur de l'Aviation civile

Capitaine de Vaisseau BALASTRE, Chef d'état major de l'ALPACI
Général de LESQUEN, Adjoint terre de l'ALPACI
Colonel LANG
Capitaine de Vaisseau ALBERT, Adjoint mer de l'ALPACI, Commandant de la flotte en Polynésie Française
Colonel GAUBERT, commandant du R.I.M.A.P.-P.
Lieutenant-Colonel BUDET, commandant de la gendarmerie
Capitaine de Vaisseau GRASSAIL, Commandant du site de Mururoa
M. MICHAUD, Directeur des applications militaires, CEA
M. CARISTAN, chercheur, CEA

NOUVELLE-CALEDONIE

Clément BOUHIN, Haut-Commissaire
M. AUGUSTIN, Secrétaire général adjoint
M. VERGES, Directeur de cabinet
M. LACROIX, Sous-préfet de POINDIMIE
M. MARTIN, Sous-préfet de KONE
Thierry MENESSION, adjoint du sous-préfet de KONE
M. SOURD, adjoint du sous-préfet de POINDIMIE

Claude MAYNOT, deuxième délégué de la France auprès de la CPS

Mgr CALVET, Archevêque de Nouméa

Joël BONNEMAISON, chercheur, ORSTOM

M. BONNIN, Secrétaire Général de la société Le Nickel

Amiral BERGOT, Commandant des forces armées dans l'Océan Pacifique
Capitaine de Vaisseau DESGREE DU LOUP, Commandant de la marine à
Nouméa
Capitaine de frégate DAGER
Capitaine de frégate d'ARBONNEAU

Jean-Marie TJIBAOU, président du FLNKS, maire de Hienghène
Yves MAGNIER, ancien Vice-président du Congrès du Territoire
Georges ZELDINE, président-fondateur du Cercle Katara
M. DÉVAUD, maire de KONE
M. POUROUDA, Ancien président du conseil consultatif coutumier

AUSTRALIE

AMBASSADE DE FRANCE

M. DUZER, Ambassadeur de France
M. MENACHEMOFF, Consul Général de France à Sydney
M. ZELDINE, Premier secrétaire
M. ZASK, Conseiller culturel
M. SAVIGNAT, Attaché de presse
M. LOPINOT, Conseiller commercial adjoint
Mme OXENBERG, Attachée de Presse au Consulat Général à Sydney

HOMMES D'AFFAIRES FRANÇAIS

M. DUBOIS, Représentant du CCF
M. DUSSOL, Ancien responsable d'ALSTHOM
M. ROBIN, Société CITRA
M. HIVER, CGM
M. de HAUTECLOCQUE, responsable d'une société d'import-export

JOURNALISTES

M. BANKS, Rédacteur en chef adjoint de "The Australian"
M. ECCLESTON, "The Australian"
Mme RUSSEL, "The Australian"
M. PAROLI, Directeur-adjoint des informations de la chaîne de télévision SBS
M. MASTERS, grand-reporter à la chaîne de télévision ABC
Helen FRASER, directrice du magazine "Pacific Reporter"

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES AUSTRALIEN

John DAUTH, Porte-parole du ministres des Affaires étrangères
M. RODGERS, Assistant secretary (Europ Branch)

MINISTERE DE LA DEFENSE AUSTRALIEN

M. BEHN, Assistant secretary (Strategic Policy Branch)
Mme NICHOLAS, Head South Pacific Branch
M. DOHNEY, Head Strategic Policy Section
Colonel d'HAGE, Director Joint Operations

OFFICE OF NATIONAL ASSESSMENTS

M. OSBORNE, Directeur
M. GYNGELL, Chef de la division chargée des problèmes du Pacifique
M. HAINES, Analyste
M. PEDERSEN, Analyste

UNIVERSITAIRES

M. ALDRICH, Professeur à l'Université de Sydney
M. BABBAGE, Professeur à l'Université de Canberra
M. HENNINGHAM, Professeur à l'Université de Canberra
M. HEGARTHY, chercheur
M. SANDAY, chercheur

CHAPITRE 17

**LE NORD-OUEST DE L'OCÉAN INDIEN
ET L'APPROVISIONNEMENT ÉNERGÉTIQUE MONDIAL**

sous la direction de Yves LACOSTE
Professeur à l'Université de Paris VIII

Par

MM. AKIL Hakki
DELAHOUSSE Laurent
DELATTRE François
du MARAIS Bertrand
KING Julian
KUROSAWA Toshitake
LAMOTTE Henri
LEVEQUE Philippe
LIEBLER Stephan

Mme LUBRANO Marie-Christine
M. MEUNIER Philippe

SOMMAIRE

PROLOGUE

1ère PARTIE : ENJEUX, TENSIONS, PRESENCES.

I. LES ENJEUX MARITIMES ET ENERGETIQUES.

A) Les enjeux maritimes.

B) Les enjeux énergétiques.

II. UN ESPACE TRAVERSE PAR DE MULTIPLES ANTAGONISMES ET RIVALITES, SOURCES PERMANENTES DE DESTABILISATION.

A) Au centre de l'Islam.

B) A la périphérie rapprochée.

III. UN SYSTEME REGIONAL FORTEMENT MARQUE PAR DES INTERFERENCES EXTERIEURES.

A) Les deux Grands : une rivalité atténuée.

B) L'Europe Occidentale et le Japon: une "troisième voie" incertaine.

2ème PARTIE : LES SCENARIOS.

I. LES SCENARIOS LIES A L'EVOLUTION INTERNE DE LA ZONE.

A) L'expansion islamique.

B) L'évolution de la guerre Iran-Irak.

II. LES SCENARIOS DETERMINES PAR LES POLITIQUES DES PUISSANCES EXTERIEURES A LA ZONE.

A) L'engagement accru des puissances extérieures.

B) La "mise entre parenthèses" temporaire du Golfe.

3ème PARTIE : LES PERSPECTIVES POUR LA FRANCE.

I. UNE POLITIQUE DE PRESENCE.

II. UNE POLITIQUE D'INDEPENDANCE NATIONALE.

A) Une politique navale indépendante.

B) Une politique d'indépendance énergétique.

III. LA DIMENSION COMMERCIALE ET FINANCIERE.

ANNEXES

PROLOGUE

Depuis quatre à cinq ans, le monde occidental a vécu, semble-t-il avec sérénité, la dégradation constante de la situation dans le Golfe arabo-persique, l'une des zones les plus essentielles à ses intérêts stratégiques. L'escalade du conflit ne s'est en effet accompagnée ni d'une forte hausse des prix du pétrole, ni d'une interruption des exportations d'hydrocarbures, encore moins d'un embrasement général de la région. L'acceptation par l'Iran, le 18 juillet 1988, de la résolution 598 de l'O.N.U. pourrait ouvrir la voie à un cessez-le-feu. Mais il est encore trop tôt pour savoir s'il s'agit là, pour l'Iran, d'un choix tactique ou d'un revirement profond de sa politique.

Quoi qu'il en soit, les foyers de tension demeurent et l'apparente et fragile stabilité de la zone est obtenue au prix d'un engagement de plus en plus direct et coûteux des puissances occidentales à travers la présence renforcée de leurs flottes. Toutefois, la situation navale dans le Golfe est déterminée par le déroulement du conflit irano-irakien. D'une façon générale, la configuration du Nord-Ouest de l'Océan Indien exige de l'analyser non seulement en fonction de ses données maritimes mais aussi en fonction des conflits terrestres qui s'y déroulent. Il apparaît donc opportun de procéder à une évaluation de l'ensemble des problèmes qui se posent dans cette région et de leur influence sur les flux pétroliers, dans une approche prospective.

Par Nord-Ouest de l'Océan Indien, on entendra la région qui s'étend du Golfe arabo-persique au nord, à la corne de l'Afrique au sud et des rives occidentales de la Mer Rouge à l'ouest au sous-continent indien à l'est (cf. annexe n°1).

L'analyse conduit à envisager plusieurs scénarios: une expansion de l'Islam, des hypothèses d'évolution de la guerre, un engagement accru des puissances extérieures, une "mise entre parenthèses" de la zone. Ces enchaînements prospectifs ne font que reprendre les phénomènes les plus marquants qui se dégagent de l'analyse des enjeux de cette région, des tensions qui l'animent et des pressions extérieures qu'elle subit. Suivant les probabilités d'occurrence de certains événements ou l'ampleur des effets de certaines politiques, la réalité s'établira entre ces différentes positions.

FAUX PROBLEMES ET CERTITUDES.

1) Quelques idées reçues à combattre.

a) Du point de vue pétrolier:

* *Le blocage du détroit d'Ormuz par l'Iran constituerait une menace grave et immédiate pour les flux pétroliers.* Or il apparaît que cette opération, techniquement difficile, nuirait en fait principalement à son auteur. Quant aux attaques de pétroliers, elles n'ont pas interrompu le trafic; la navigation dans le golfe reste rentable pour les armateurs, compte tenu de la surcapacité actuelle du marché du fret. En revanche, la stabilité de la Mer Rouge, sur laquelle est installé le terminal pétrolier de Yanbu, n'est pas garantie.

* *La guerre du Golfe serait un facteur de hausse du prix du pétrole.* En fait, elle a eu un effet inverse en contribuant au maintien de prix modérés, qui n'étaient pas

déterminés seulement par les conditions du marché. Son issue, en revanche, pourrait entraîner une envolée des cours.

* *L'O.P.E.P. serait un cartel sans influence politique et économique.* Or, la vraie question est plutôt de savoir à quelles conditions l'O.P.E.P. peut agir efficacement. L'une d'entre elles - la convergence des politiques de certains pays non membres - fut presque remplie lors de la conférence de Vienne d'avril 1988.

b) D'un point de vue politique et stratégique:

* *La conquête de l'Afghanistan a longtemps paru constituer un enjeu stratégique pour l'URSS et une menace à terme pour l'approvisionnement énergétique de l'Occident.* A la lumière du retrait de l'Armée Rouge, elle apparaît plutôt comme une action de soutien à un régime ami. En revanche, il convient d'étudier dans quelle mesure le retrait devient une contrainte ou un atout pour la stratégie de l'URSS à l'égard des Etats du Golfe.

* *La mort de Khomeiny et sa succession sont perçus comme des facteurs susceptibles de faire évoluer la guerre et d'entraîner l'effondrement de la théocratie iranienne.* En définitive, le régime iranien semble s'être installé dans l'instabilité. Par une analyse de la situation intérieure, il est plus utile d'évaluer la puissance respective des différentes factions et leur éventuelle politique à l'égard de la guerre et des Occidentaux.

* *Le monde musulman, devant le danger d'expansion de l'islamisme, offrirait un visage unitaire.* Or il est traversé par des courants, des clivages séculaires qui produisent autant de traditionalismes différents, et qui se traduisent par des tensions violentes. Il importe donc de localiser ces mouvements et, inversement, de déterminer la hiérarchie des solidarités, entre l'appartenance au chiisme ou au sunnisme, aux peuples arabe ou perse, à tel Etat-Nation.

2) **Quelques tendances pertinentes à long terme.**

a) Du point de vue pétrolier.

* *Sans inflexion majeure des politiques énergétiques, les pays industrialisés s'acheminent dans les dix ans qui viennent vers une situation de dépendance accrue à l'égard du pétrole du Golfe,* qui en l'absence de nouvelles découvertes, demeure la région détentrice des principales réserves.

* *Le pétrole alimente les conflits régionaux,* grâce aux revenus considérables qu'il procure à certains pays et aux transferts qu'ils engendrent.

b) D'un point de vue politique et stratégique.

* *La région du Golfe est une zone traditionnelle de conflits ancestraux* avivés par les tracés de frontière imposés au XX^e siècle. C'est le terrain d'action de diverses hégémonies: pression de Damas pour la constitution de la "Grande Syrie"; rivalité entre l'Iran et l'Irak pour le contrôle du Golfe.

* *Ensuite, la région est une zone de concurrence entre les deux Grands.* Elle subit ainsi les effets de sa situation géographique exceptionnelle, à la fois marche traditionnelle des Empires et lieu de convergence des voies de communication entre l'Europe et l'Asie.

* *Enfin, la région offre de nombreux points de rupture possibles* en raison de la faiblesse démographique et de la fragilité politique des riches monarchies du Golfe.

1ère PARTIE: ENJEUX, TENSIONS, PRESENCES

De peuplement très ancien, cette région a vu apparaître les trois grandes religions monothéistes. Véritable mosaïque d'ethnies et de cultures (le Liban en est la quintessence), le Nord-Ouest de l'Océan Indien a été déchiré depuis des siècles par de nombreux conflits suscités par l'addition de plusieurs particularités:

- des peuples sans Etat indépendant: Kurdes, Arméniens, Palestiniens;
- des peuples transfrontières: Turkmènes, Azéris, Somalis, Tadjiks, Pachtouns, Ouzbeks, Baloutchs, etc;
- des minorités importantes: chiites, chrétiens, juifs.

Jouant de cette diversité, l'Empire Ottoman sut conserver pendant plusieurs siècles une certaine unité à cette région et repousser les visées de la Grande-Bretagne et de la Russie. Mais la fin de la première guerre mondiale marqua une rupture, avec l'abolition du Califat et le dépeçage de l'Empire Ottoman au profit de la France et, surtout, de la Grande-Bretagne qui imposèrent des frontières divisant certains peuples, créant ainsi les bases de nombreux conflits. La découverte des énormes ressources en hydrocarbures exacerba les ambitions et entraîna la création d'Etats monarchiques dont la stabilité est source d'interrogation. Leur richesse, et leur faiblesse démographique, continueront d'attirer des émigrés asiatiques chassés par des densités humaines trop grandes. Le départ des Britanniques à la fin des années soixante créa un vide particulièrement sensible pour le contrôle des espaces maritimes et qui n'a toujours pas été comblé, chacun des principaux Etats veillant à ce qu'aucun d'entre eux n'émerge et ne soit en mesure de jouer un rôle dominant.

Incarné par Nasser, le réveil du nationalisme arabe ne résista pas aux divisions entre régimes arabes et aux échecs face à Israël. La chute de l'Iran impérial, dont les Etats-Unis voulaient faire le "gendarme" de la zone, consacra le retour au premier plan d'un Islam intégriste qu'on avait quelque peu oublié. Les Confréries musulmanes n'avaient quant à elles jamais cessé leurs actions de prosélytisme. De ce fait, la place des communautés chrétiennes (Coptes d'Egypte, Maronites du Liban, Chrétiens du Soudan) dans la culture arabe est menacée tandis que les évolutions démographiques, au sein même d'Israël, compromettent son avenir.

Les rivalités anciennes (sunnisme/chiisme, arabe/perse) ressurgissent. Comme dans le passé, les conflits terrestres déterminent largement les enjeux maritimes et ce d'autant plus qu'aucun des pays riverains ne dispose d'une réelle puissance navale.

La guerre Iran-Irak a accru le désordre politique d'une région essentielle à l'économie mondiale avec, en particulier, les trois flux qu'elle engendre: flux d'hydrocarbures, flux de pétrodollars et flux d'armements. Les tentatives périodiques de réconciliation et d'unité doivent être regardées avec circonspection dans une zone où les renversements d'alliance entre pays de la région ou avec les puissances extérieures sont aussi spectaculaires que fréquents.

I LES ENJEUX MARITIMES ET ENERGETIQUES

A) LES ENJEUX MARITIMES.

1) Un centre vital de communications maritimes.

Carrefour de voies maritimes de première importance entre l'Europe, l'Asie et l'Afrique, voie de communication entre le monde méditerranéen et l'Extrême-Orient, cette région a toujours été une zone privilégiée pour la navigation mondiale.

a) *La Mer Rouge.*

Le bassin de la Mer Rouge constitue l'une des fractures les plus marquées de l'écorce terrestre. Séparant l'Afrique de l'Asie, la Méditerranée de l'Océan Indien, la Mer Rouge a joué un rôle important dans l'histoire de l'humanité. Voie commerciale entre l'Egypte et l'Asie dès le deuxième millénaire avant J.C., c'est aussi une voie de pénétration de l'Islam vers l'ouest, une voie d'échanges entre l'Afrique et la péninsule arabique, une voie de pèlerinage vers les Lieux Saints de l'Islam, enfin une voie maritime majeure depuis le percement de l'isthme de Suez en 1869.

C'est pourtant une mer peu propice à la navigation, offrant peu de bons ports; son hydrographie rend particulièrement périlleux le passage en plongée des sous-marins. Au débouché de Bab-el-Mandeb, une mousson -violente à cet endroit- ralentit à certaines époques la vitesse des bateaux. La côte, inhospitalière jusqu'à l'entrée du Golfe, n'offre aucun mouillage entre Aden et Masira.

b) *Le Golfe arabo-persique (cf. annexe n°2).*

Le Golfe est une mer semi-fermée de 250.000 km² environ. Sa longueur maximale (de la péninsule de Musadam à l'embouchure du Chott-el-Arab) est de 500 milles et sa plus grande largeur ne dépasse pas 200 milles. Les côtes présentent un relief plus accidenté du côté iranien que du côté arabe. Le Golfe a une faible profondeur: entre 30 et 100 mètres en moyenne et toujours moins de 200 mètres. Ceci constitue une gêne pour la navigation des super-pétroliers qui le fréquentent et les oblige à emprunter certains chenaux. Les "very large crude carriers" (V.L.C.C.) de plus de 250.000 tonnes et d'un tirant d'eau de 28 à 32 mètres sont obligés de transiter en partie dans la "zone d'alerte" sous menace iranienne qui va des côtes de l'Iran jusqu'au milieu du Golfe. Cette zone est partiellement couverte par la "zone de surveillance" sous responsabilité de l'Arabie Saoudite qui va jusqu'à la "Fahd Line" et couvre les trois quarts des eaux du Golfe. Le nord-est du Golfe est pour sa part déclaré "zone de guerre" par l'Irak.

Les bords du Golfe sont jalonnés de nombreuses îles (environ 130) dont certaines jouent un rôle de premier plan; ainsi en est-il des îles Abou-Moussa, Grande-Tomb et Petite-Tomb annexées par l'Iran en 1971. D'autres îlots servent de terminaux pétroliers à l'Iran: depuis que Kharg (au fond du Golfe) est attaqué par l'Irak, le pétrole est acheminé par des pétroliers-navettes vers Sirri dans la partie sud-est du Golfe puis vers Larak au passage même du détroit d'Ormuz.

Un phénomène de "super-réfraction" des ondes permet à certaines périodes d'écouter depuis Karachi le trafic radio de la zone.

2) Le contrôle des verrous maritimes.

a) *Le canal de Suez.*

Le régime juridique du canal de Suez est défini par la convention de Constantinople de 1888 qui prévoit, par dérogation au régime de droit commun, l'ouverture du canal à tous les navires en permanence. Ce régime fut remis en cause par l'Egypte au lendemain de la création de l'Etat d'Israël dont les navires ne bénéficient de la liberté de passage que depuis le traité de paix israélo-égyptien du 26 mars 1979. Fermé une première fois par l'Egypte en 1956-1957 lors de l'expédition militaire franco-britannique, le canal a été de nouveau fermé de 1967 à 1975 à la suite de la Guerre des Six Jours.

La seconde crise de Suez a eu des conséquences importantes. Elle a orienté pour vingt ans l'industrie navale des pays consommateurs de pétrole vers la construction de V.L.C.C., la réorganisation des chantiers navals et l'installation de gigantesques terminaux pétroliers.

Les pétroliers de plus de 150.000 tonnes à plein ou de 250.000 tonnes à vide ne pouvant emprunter le canal, le trafic a stagné ces dernières années: 18.400 passages en 1986 contre 21.900 en 1983. Certes, le canal de Suez devrait bénéficier de l'accroissement du trafic pétrolier en Mer Rouge en raison du détournement du détroit d'Ormuz par oléoduc (cf. annexe n°10): doublement de la Petroline sur Yanbu, projet de l'oléoduc Kirkouk-Aqaba. Mais le passage par Suez n'est pas toujours très rentable pour les compagnies pétrolières qui se livrent à un calcul serré de coûts respectifs des passages par Le Cap (distance plus longue) ou par Suez (droit de passage élevé).

Du fait de la stagnation du trafic, la seconde tranche de travaux, d'un montant de 1,3 milliard de dollars, permettant le passage des pétroliers de 250.000 tonnes pourrait être remise en cause. La B.I.R.D. procède actuellement à une étude de la rentabilité économique de l'opération.

b) *Le golfe d'Aqaba.*

A l'extrémité nord-est de la Mer Rouge, le golfe d'Aqaba est contrôlé par quatre Etats riverains: Israël, la Jordanie, l'Egypte, et l'Arabie Saoudite. Les deux premiers, pour lesquels le golfe d'Aqaba constitue la seule voie d'accès direct vers l'Océan Indien, sont particulièrement attentifs au maintien de la liberté de navigation dans ce bras de mer.

Israël a recréé le port biblique d'Eilat sur les quelques dizaines de kilomètres de littoral qui lui furent concédés par le plan de partage de 1947. Le blocus du détroit de Tiran par Nasser (22 mai 1967) fut un motif de déclenchement du troisième conflit israélo-arabe, en dépit de la garantie apportée en 1957 par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France à la liberté de navigation dans le golfe d'Aqaba.

Le traité de paix israélo-égyptien de 1979 a permis au Caire de rétablir sa souveraineté sur la péninsule du Sinaï, en échange de la reconnaissance du principe de la liberté de navigation dans le golfe d'Aqaba.

Aqaba est l'unique débouché maritime de la Jordanie. Les autorités hachémites ont installé sur leurs vingt-sept kilomètres de rivage un complexe portuaire ambitieux qui permet notamment l'exportation des phosphates. Depuis l'ouverture du conflit irano-irakien, le port commercial d'Aqaba revêt une importance décisive pour le ravitaillement de Bagdad.

L'Arabie Saoudite porte une attention moindre au golfe d'Aqaba. La cession à la Jordanie de quelques kilomètres de littoral supplémentaire lui a du reste permis d'éviter tout contact entre ses eaux territoriales et celles d'Israël.

c) Le détroit de Bab-el-Mandeb.

Contrairement au détroit de Tiran, qui ne met pas en communication deux zones de haute mer, le détroit de Bab-el-Mandeb, à l'extrémité sud de la Mer Rouge, a vu son régime juridique largement modifié par la convention de Montego Bay (10 décembre 1982). D'une largeur de 9 milles nautiques, le détroit relève désormais entièrement de la souveraineté des Etats riverains: Ethiopie, Djibouti, Nord-Yémen, Sud-Yémen, puisque la mer territoriale a été portée de trois à douze milles.

Le nouveau régime juridique reconnaît cependant à tous navires et aéronefs le droit de passage continu et rapide selon leur mode normal de navigation. Ce droit s'étend même aux sous-marins en plongée (qui n'ont donc pas l'obligation d'arborer leur pavillon); il ne peut être suspendu par l'Etat riverain.

Il faut toutefois préciser que la situation juridique du détroit n'est pas entièrement stabilisée. Si la convention de 1982 a bien été signée par les quatre Etats riverains, elle n'est pas encore entrée en vigueur. On peut cependant considérer que tous les Etats signataires, même s'ils n'ont pas encore ratifié la convention, doivent s'abstenir d'actes contraires à son objet et à son but. Mais le véritable point faible de la convention est de ne pas prévoir les obligations qui seraient celles d'Etats belligérants dans les détroits en cas de conflits armés. L'installation d'une batterie de missiles solmer sur une rive du détroit permettrait à un Etat riverain de verrouiller le passage de manière totale ou sélective. L'improbabilité d'une telle initiative, compte tenu notamment des possibilités de rétorsion (destruction des batteries par attaque aérienne) n'enlève rien au caractère essentiel des implantations françaises à Djibouti et soviétiques à Aden, Socotra et aux îles Dahlak.

d) Le détroit d'Ormuz.

Contrôlé par deux Etats -l'Iran et le sultanat d'Oman-, le détroit d'Ormuz constitue la voie de passage du Golfe Persique vers l'Océan Indien.

Son régime juridique est imprécis, dans la mesure où il ne bénéficie pas d'un statut conventionnel spécial et représente une source de discussions traditionnelles entre l'Iran et Oman. Les mouvements actuels des flottes militaires montrent cependant que les dispositions de la Convention sur le droit de la mer concernant les détroits sont observées. De fait, les deux riverains acceptent le "droit de passage en transit" prévu par ce texte qui n'a pourtant été ratifié que par le Koweït et l'Irak, l'ensemble des pays riverains du Golfe l'ayant tout de même signé. Enfin, un certain nombre d'accords bilatéraux, signés au cours de la décennie précédente, assurent la sécurité et la prévention de la pollution, tel l'accord de 1975 entre l'Iran et Oman sur la surveillance du détroit.

Sa largeur entre les îles iraniennes et omanaises est au minimum de 20,75 milles. Quoique présentant un relief très accidenté, les rives sud du détroit sont celles que longent le plus souvent les navires car la profondeur des eaux y est la plus importante. Le chenal que peuvent emprunter les V.L.C.C. est large d'une quinzaine de milles.

Le détroit est franchi chaque mois par 400 à 500 bâtiments, dont 300 pétroliers ou méthaniers qui ont assuré en 1986 près de 20% du trafic maritime mondial de pétrole. Une part limitée de ces mouvements est le fait de bâtiments français: six entrées en moyenne dans le Golfe par mois, dont 4 à 5 pétroliers (cf.annexe n°4).

Les conséquences de la guerre du Golfe sur la navigation dans le détroit et les difficultés techniques qui s'opposent à sa fermeture sont analysées dans l'annexe n°5.

Le contrôle de ces verrous maritimes n'exclut pas la possibilité d'atteintes à la liberté de navigation. Les tentatives de minage de la Mer Rouge en 1984 et du Golfe en 1987 en témoignent. Or les Etats riverains ne disposent que de faibles flottes de combat. Une importante présence navale des puissances extérieures s'est donc développée dans le Nord-Ouest de l'Océan Indien afin de maintenir la liberté de navigation et, pour la France et les Etats-Unis, dans une logique de projection de puissance. L'annexe n°6 analyse les forces en présence.

B) LES ENJEUX ENERGETIQUES.

1) Les tendances lourdes: les ressources pétrolières du Moyen-Orient restent primordiales, malgré leur récente marginalisation.

L'analyse suivante est avant tout consacrée aux données pétrolières: si le Moyen-Orient recèle d'importantes ressources de gaz, les conditions spécifiques du marché du gaz (cf. annexe n°7) ne lui confèrent pas la même influence géopolitique que le pétrole.

a) Le Moyen-Orient, une région primordiale pour l'offre pétrolière de long terme.

Les pays du Golfe disposent de 63% des réserves mondiales exploitables aux conditions du marché de 1987. L'Arabie Saoudite en possède à elle seule 19% tandis que le Koweït, les Emirats Arabes Unis (E.A.U.), l'Iran et l'Irak en renferment chacun de 10 à 12% (cf. annexe n°7).

Ces réserves sont en outre d'une excellente qualité de brut léger et ne nécessitent pas d'équipements de raffinage coûteux, contrairement aux gisements du Mexique et du Venezuela qui renferment un brut lourd et chargé de soufre. Aisément réparables et déjà largement inventoriées, elles peuvent être exploitées à des coûts très faibles, de l'ordre de \$ 1 à 2 le baril.

Enfin, l'influence relative du Golfe devrait s'accroître à l'avenir, puisque la durée de vie des gisements extérieurs à la zone est, au rythme d'exploitation actuel, de l'ordre d'un vingtain d'années, contre cent vingt pour ceux du Golfe.

Déjà, aux Etats-Unis, deuxième producteur mondial, la production a diminué de 3% en 1987. Souffrant de prix de revient élevés, de l'ordre de \$ 10 à 12 par baril (cf. annexe n°8), cette production ne pourra au mieux que stagner d'ici à 1995. La production de la Mer du Nord atteindra son maximum vers 1995. En définitive, dans le monde non communiste seuls quelques gisements situés en Amérique Centrale et en Amérique du Sud pourront être développés.

De nouvelles capacités de production pourraient certes être dégagées par l'exploration des fonds marins profonds, par les techniques de récupération assistée pour les gisements anciens ou par la mise en production des réserves du Grand Nord (Mer de Barentz et Arctique soviétique). Mais, outre ses difficultés techniques, cette dernière opération exigerait une coopération étroite entre les deux blocs, et une volonté politique puissante, s'agissant de régions militairement sensibles. Les récentes ouvertures faites dans ce domaine par M. Gorbatchev (propositions de "mise au point d'un programme énergétique unifié pour l'Europe du Nord", discours de Mourmansk du 1er octobre 1987) ne doivent pas faire illusion quant à la portée à moyen terme d'une telle démarche.

Ainsi, les réserves du Golfe joueront-elles un rôle croissant, face à d'autres foyers de production déclinants ou trop coûteux.

b) Une récente marginalisation qui ne doit pas faire illusion.

La production pétrolière du Golfe a été marginalisée depuis le second choc pétrolier par la combinaison de trois facteurs.

* Une baisse de la consommation mondiale d'énergie.

A la suite du premier, et surtout du second choc pétrolier, la consommation mondiale d'énergie primaire s'est fortement réduite, principalement dans les pays développés. En effet, la brusque hausse des prix a provoqué des recherches d'économies d'énergie, tandis que ces deux chocs sur l'offre ont fortement infléchi la croissance économique mondiale, réduisant la demande d'énergie. En outre, il s'est produit un mouvement de délocalisation des activités fortement consommatrices d'énergie, des pays développés vers les pays en développement. Mais l'endettement élevé de ces derniers pèse sur leur croissance et donc sur leur consommation énergétique. Ces phénomènes ont sans doute plus fortement influencé la demande mondiale que les effets d'une "tertiarisation" de l'économie consécutive à la révolution technologique de l'électronique.

La période récente a mis en évidence deux phénomènes fondamentaux.

- La très forte inertie de la demande d'énergie a ralenti les ajustements et son évolution ne s'est véritablement brisée qu'avec le second choc pétrolier.

- L'existence d'une relation stable entre la consommation d'énergie et la croissance économique mondiale a été confirmée, malgré les comportements de substitution qui sont apparus depuis dix ans. Cette tendance de long terme est estimée de la façon suivante: pour une croissance économique de 3%, la demande d'énergie croît de 2% et la consommation pétrolière de 1%. Ainsi, les deux chocs pétroliers apparaissent comme deux paliers décroissants dans la consommation pétrolière, dus à des facteurs conjoncturels. Il ne s'agirait pas d'une évolution définitive de l'économie mondiale vers une croissance toujours plus économe en énergie.

* Une réduction de la part du pétrole.

La consommation mondiale de produits pétroliers a diminué dans le bilan énergétique mondial en valeur absolue (moins 5,7% entre 1978 et 1987) et en valeur relative; elle est passée de 46% du total en 1974 à 43% en 1978 et 37,9% en 1986 (Source: Comité Professionnel du Pétrole).

Cette évolution est due notamment:

- aux programmes intensifs de substitution d'énergie (reprise de l'utilisation du charbon dans la production d'électricité, programmes nucléaires et conversion au gaz naturel);

- aux efforts d'économie d'énergie, qui ont plus particulièrement porté sur la consommation de pétrole, et notamment de carburants.

En définitive, la demande d'hydrocarbures paraît moyennement élastique aux variations de grande amplitude des prix, qui doivent s'inscrire sur une période de moyen terme -de l'ordre de 5 ans- pour produire des effets. La lenteur des ajustements réalisés après les deux chocs pétroliers, de même que l'accélération modérée de la consommation d'énergie depuis 1986, le montrent.

Il faut enfin tenir compte des avantages intrinsèques du pétrole. Sans équivalent rentable sous forme de carburant, il constitue une énergie d'appoint, d'utilisation souple et, de plus, particulièrement appropriée aux pays en développement sans infrastructure.

* Une diminution des parts de marché des pays du Golfe.

La part des pays du Golfe dans la production mondiale s'est effondrée de 33% en 1979 à 20% en 1987, soit 12 mbj (1) (Source: Petroleum Economist). Le développement de sources de production alternatives a été considérable pendant cette période: la production de la Mer du Nord a crû de 0,5 mbj en 1979 à 3,9 mbj en 1987. Les prix élevés ainsi que des impératifs d'indépendance ont en effet encouragé l'exploration et permis l'exploitation de gisements devenus rentables. Ces évolutions ont fortement modifié les flux pétroliers maritimes entre 1979 et 1985 (cf. annexe n°3).

L'arrivée de nouveaux producteurs a, notamment au cours des cinq dernières années, provoqué une surproduction générale, aux dépens des pays du Golfe. Les capacités de production non utilisées sont ainsi estimées à 12 mbj, soit 20% des capacités de production mondiales. Or 80% de cette capacité disponible -soit l'équivalent de 9,5 mbj- se trouvent dans les pays du Golfe (source: Memorandum de la Shell devant le Foreign Affairs Committee de la Chambre des Communes).

Les pays du Golfe ont contribué à ce mouvement, notamment l'Arabie Saoudite qui a joué le rôle de producteur d'ajustement ("swing producer").

Néanmoins, les pays du Golfe conservent une influence considérable sur les prix et sur l'approvisionnement des pays les plus dépendants, leurs exportations représentant 41% des quantités de brut échangées sur le marché mondial.

2) Les difficultés du cartel des producteurs: le déclin -apparent- de l'O.P.E.P.

A l'inverse de la décennie précédente, l'organisation des pays exportateurs montre une réelle inefficacité à maintenir sa cohésion et à mener une politique offensive, tant pour la défense des prix que pour la sauvegarde des parts de marché. Celles de l'O.P.E.P. sont ainsi passées de 50% de la production mondiale en 1978 à seulement un tiers en 1986 (Source: Comité Professionnel du Pétrole). Ces dissensions expliquent l'échec des récentes conférences de l'O.P.E.P.: réunion du comité de surveillance des prix à Vienne le 28 avril 1988, session ordinaire le 14 juin. A cette dernière conférence, et pour la troisième fois en dix-huit mois, les pays membres se sont laborieusement accordés pour reconduire le plafond de production existant (15 mbj), notoirement dépassé par une production effective d'environ 18,5 mbj.

Deux éléments ont contribué à l'affaiblissement de l'O.P.E.P. alors que la production des pays non-O.P.E.P. -les "NOPEP"- s'était déjà développée.

a) Une faiblesse due aux stratégies divergentes de ses membres.

L'O.P.E.P. est composée de deux catégories de producteurs.

- Certains, dont les réserves sont limitées et les besoins de développement importants, recherchent un prix élevé ou, au minimum, un maintien de leurs revenus financiers, fût-ce en fragilisant le cartel par une production hors des quotas. Ainsi le Nigéria doit-il mener d'ambitieux programmes de développement, avec une production de 1,25 mbj. L'asphyxie financière qu'il subit ne lui permet pas de participer à une limitation globale de la production, qui permettrait une remontée des prix.

- D'autres disposent de réserves importantes tandis que leurs besoins financiers restent limités. Ces Etats -tels l'Arabie Saoudite ou le Koweït- visent une stabilité du marché avec des prix modérés, voire légèrement déprimés. Ils ont donc la capacité et l'intention de jouer les producteurs d'appoint. Une telle politique, menée par Cheikh Yamani, a longtemps permis d'éviter une trop grande envolée des prix au cours des deux

(1)Note: 1 mbj = 1 million de barils/jour = 50 millions de tonnes/an.

chocs pétroliers. Inversement, dans la phase de surproduction actuelle, cette politique s'est retournée contre ses initiateurs, qui ont dû assurer l'ajustement du cartel: l'Arabie Saoudite a produit en 1987 la moitié des quantités extraites en 1978. Menée pendant plusieurs années, cette politique a conduit à une forte réduction, qu'on a pu croire irrémédiable, de ses parts de marché. Aussi la politique saoudienne a-t-elle profondément évolué à partir de la fin de l'année 1985. Cheikh Yamani s'est engagé dans une défense très agressive des parts de marché, n'hésitant pas à déclencher une guerre des prix pour reconquérir la direction politique de l'O.P.E.P. et y restaurer la discipline. Son limogeage en 1986 au profit de Hisham Naser, notamment pour des motifs de politique intérieure, s'est traduit principalement par une modération de la guerre des prix. Le nouveau ministre sera d'autant moins enclin à pratiquer une politique de respect des quotas que la dépréciation du dollar accentue la perte de pouvoir d'achat des pays exportateurs.

Le prix spot du baril a chuté de \$ 34 à \$ 28 entre 1981 et 1985, puis de \$ 28 à \$ 10 entre le second trimestre 1985 et le second trimestre 1986, tandis que le dollar perdait entre 1985 et 1986 de 20 à 30% de sa valeur selon les monnaies. Au total, le baril importé dans l'O.C.D.E. vaut en 1987 moins de la moitié de son prix de 1980.

Formidable gain de pouvoir d'achat pour les importateurs, cette évolution a naturellement frappé de plein fouet les producteurs, dont les plus importants ont été, en toute logique, les plus touchés. Les recettes pétrolières du budget de l'Etat saoudien sont ainsi passées de 115 milliards de dollars en 1981 à 18,7 milliards en 1986, les recettes totales de l'O.P.E.P. de 285 milliards en 1980 à 95 milliards en 1987.

Toutefois, ici encore, la situation au sein de l'O.P.E.P. est contrastée. Insupportable pour les pays à forte population comme le Nigéria ou l'Algérie, cet appauvrissement reste relatif pour les pays du Golfe. Ces derniers doivent certes y faire face et réduire leurs programmes de développement, voire tirer sur leurs réserves financières extérieures ou même s'endetter, comme l'a fait l'Arabie Saoudite pour 8 milliards de dollars en 1988. Mais leurs réserves demeurent importantes et il s'agit surtout pour eux d'effectuer des arbitrages. Les dépenses militaires ont ainsi moins souffert que d'autres postes, comme l'atteste le contrat signé en juillet 1988 avec la Grande-Bretagne (7 à 10 milliards de livres sterling).

Le relatif appauvrissement des monarchies pétrolières risque d'affecter principalement les pays tributaires de l'aide économique et financière prélevée sur les surplus pétroliers.

Ainsi, la situation actuelle montre les relations qui peuvent exister entre marché pétrolier et sphère financière, notamment par les fluctuations du dollar, qui aiguïssent les rivalités des producteurs.

b) La guerre entre l'Irak et l'Iran accroît -conjuncturellement- les divisions.

La guerre entre l'Irak et l'Iran apparaît jusqu'à présent comme un facteur de surproduction et de baisse des prix.

D'une part, poursuivant des objectifs politiques et stratégiques, l'Arabie Saoudite et le Koweït refusent toute réduction de production permettant un maintien des prix, afin d'étrangler financièrement l'effort de guerre de l'Iran. Ainsi, alors que certains "NOPEP" s'étaient déclarés prêts à réduire leur production, ce qui aurait soutenu les prix ne serait-ce que pour des motifs psychologiques, l'opposition à l'Iran semble clairement à l'origine de l'échec de la conférence de Vienne d'avril 1988. Cette volonté explique la brutale chute des cours entre janvier (\$ 19,30 le baril) et juillet 1986 (\$ 7,10), jointe au désir du royaume saoudien de regagner des parts de marché.

D'autre part, le comportement des deux belligérants pèse plus directement sur les prix puisqu'ils s'efforcent de s'assurer le maximum de volume d'exportation, quitte à

consentir des rabais significatifs. L'Irak a obtenu la reconnaissance officielle de cette politique, puisque sa production est exclue des quotas de l'O.P.E.P. Cette disposition a été confirmée implicitement au cours de la conférence de juin 1988. Pour sa part, l'Iran doit faire face au boycott de sa production par les Etats-Unis et la France, ainsi qu'au risque d'attaque des pétroliers par l'aviation irakienne. L'Iran consent de ce fait à ses clients des rabais qui peuvent atteindre 30%.

En définitive, il paraît opportun de ne pas minorer le rôle de l'O.P.E.P. dont certaines difficultés sont conjoncturelles. La guerre du Golfe constitue à cet égard une des clés de l'évolution du marché pétrolier.

3) Les politiques pour assurer la sécurité des flux pétroliers.

Depuis le début de la guerre Iran-Irak, les pays importateurs comme les pays exportateurs se sont efforcés d'accroître la sécurité des approvisionnements et des flux maritimes pétroliers.

a) La politique des pays exportateurs s'appuie sur deux axes:

- le contrôle de la filière aval du pétrole par le développement de l'industrie du raffinage (Arabie Saoudite: complexes de Yanbu et Jubail) et par l'acquisition de réseaux de distribution à l'étranger (acquisition de 22% de British Petroleum par la Kuwait Petroleum Company);

- une stratégie de contournement terrestre du détroit d'Ormuz par la construction d'oléoducs (cf. la carte en annexe n°10) qui a trois effets géopolitiques majeurs: le renforcement de l'importance stratégique de la Mer Rouge, et donc du Canal de Suez et du détroit de Bab-el-Mandeb; l'accroissement de l'importance de la Turquie; la réduction de l'importance stratégique d'Ormuz du fait de la diminution de sa part dans le trafic pétrolier mondial: 57% en 1973, 32% en 1987.

Il faut néanmoins remarquer que la dépendance vis-à-vis du pétrole transitant par Ormuz est très inégale (source: Memorandum de la Shell précité):

- 27% de la consommation, soit environ 3 mois pour l'Europe Occidentale;
- 60% de la consommation, soit plus de 7 mois pour le Japon;
- 7% de la consommation, soit 3 semaines pour les Etats-Unis.

La dépendance à l'égard d'Ormuz est en réalité plus faible car les oléoducs n'ont été utilisés en 1987 qu'à moitié de leur capacité. Une fermeture d'Ormuz (déficit de 5,5 mbj) pourrait être théoriquement comblée par les capacités additionnelles de production hors Golfe (3 à 4 mbj au bout de 2 à 3 mois) ou en utilisant les stocks flottants des pays producteurs, les stocks commerciaux des compagnies pétrolières, voire les stocks stratégiques (étude du Centre Géopolitique de l'Énergie et des Matières Premières, 1987).

b) La politique des pays importateurs s'appuie sur deux éléments:

- la constitution de stocks de sécurité commerciaux et stratégiques qui représentaient 100 jours de consommation en 1987 (Source: A.I.E.);

- le renforcement de la présence navale occidentale dans le Golfe. Celle-ci a permis d'améliorer la sécurité des navires battant le pavillon des flottes présentes, mais la sécurité des navires des Etats tiers a continué de se dégrader.

4) Conclusion: d'ici à 1995, une hausse des prix et une dépendance accrue à l'égard du Moyen-Orient sont prévisibles.

a) L'évolution des "fondamentaux" d'ici à 1995.

Depuis le premier choc pétrolier, le prix du pétrole connaît une croissance lente avec de fortes oscillations cycliques: les hausses ou baisses excessives des prix provoquent des phénomènes de substitution qui tendent à favoriser le retour à l'équilibre.

La production énergétique mondiale actuelle est très largement excédentaire, ce qui explique la stabilisation à un bas niveau de prix du pétrole. L'évolution future du marché sera fortement conditionnée par plusieurs types de facteurs.

La demande sera déterminée par le taux de croissance des pays développés. Révisées à la hausse, les estimations tablent sur une expansion d'environ 2,5% à 3% en 1988. Un tel rythme pourrait se maintenir sur les quatre à cinq années à venir. Parallèlement, la consommation de pétrole reprend à un rythme accéléré (+2,5% en 1988 selon l'A.I.E.) en raison d'un effet prix relatif qui joue aux dépens des autres sources énergétiques.

Du point de vue de l'offre, le marché pétrolier sera déterminé par les possibilités de mise en exploitation des ressources situées hors de la région. Or deux constats s'imposent:

- La rareté de ces ressources va se faire sentir avec toute son acuité dans les cinq années à venir, tandis que les productions alternatives qui se sont développées depuis 1975 devraient voir leur part décroître (voir annexe n°9).

- Cette évolution sera aggravée par l'atonie actuelle des dépenses d'exploration et d'investissement.

Réagissant à la chute des cours, ces dépenses ont déjà baissé en 1986 de 40% aux Etats-Unis et de 20% dans le reste du monde. A moyen terme, une pression prolongée sur les prix risquerait de décourager les investissements nouveaux et les recherches hors Moyen-Orient. Celui-ci renfermera alors les seuls gisements rapidement exploitables. Le délai entre l'exploration et la production y est en effet d'environ un an, voire de quelques mois en utilisant la technique des "puits intercalaires", contre trois à cinq ans en Mer du Nord.

b) Quelles que soient les hypothèses de prix, l'O.P.E.P. et les producteurs du Golfe retrouveront la maîtrise du marché d'ici à 1995.

Le retour des pays consommateurs vers le Moyen-Orient paraît irrémédiable à terme. Le prix du brut demeure la variable centrale d'ajustement du marché pétrolier; influant sur la reprise de la demande, il détermine aussi les marges des producteurs, donc leurs investissements et finalement leur offre future. La plupart des prospectives pétrolières s'organisent autour de deux scénarios(1).

* *Un scénario de prix modérés:* de \$ 14-15 le baril jusqu'en 1990 puis croissant régulièrement jusqu'à \$ 20-21,5 en 1995 et \$ 30-35 à l'horizon 2000.

Avec cette hypothèse de prix, la part de l'O.P.E.P.- dans laquelle le Golfe dominera de plus en plus nettement - dépasse le seuil de 50% de la production

(1) Sources: Rapport Herrington du Department of Energy des Etats-Unis, mars 1987; "World Energy Outlook", *Petroleum Economics*, août 1987; exposé de M.Desprairies, président d'honneur de l'I.F.P., devant l'Académie des Sciences, avril 1988; simulations de la Shell et de l'A.I.E.

mondiale et représentera une part plus importante des quantités échangées entre 1990 et 1995.

* *Un scénario de prix élevés*: du prix de référence de l'O.P.E.P. (\$ 18 en 1988) à \$ 20-22,5 en 1990, puis \$ 25-28 en 1995, jusqu'à \$ 30-35 en 2000.

Dans ce scénario, en raison de la moindre réduction des productions hors Golfe, l'O.P.E.P. atteint le seuil de 50% de la production mondiale environ cinq ans plus tard, entre 1995 et 2000. Toutefois, l'épuisement des réserves accélère le retour vers l'O.P.E.P. et donc vers le Golfe en fin de période.

* *Un scénario intermédiaire* explore les effets d'une chute brutale des prix en 1988 (\$ 10) et 1989 (\$ 13) suivie d'une hausse modérée pour atteindre \$ 15-16 en 1990 et \$ 22-25 en 1995. Cette perspective se traduit par une accélération de la dépendance vis-à-vis de l'O.P.E.P. L'Organisation atteint le seuil de 50% de la production mondiale dès la fin de 1989.

Les cours du pétrole se situent en 1987 et durant le premier semestre 1988 à des niveaux inférieurs à ceux du scénario de prix modérés, le baril de brut évoluant autour de \$ 14-15, hors rabais spécifiques, avec un dollar déprécié.

c) Des incertitudes pèsent cependant sur ces scénarios.

A partir de quelle date et jusqu'à quel niveau la part du Moyen-Orient dans l'approvisionnement énergétique mondial va-t-elle croître? La réponse dépend largement des données politiques et notamment des stratégies énergétiques des pays développés dans les années à venir. Il reste que plus la chute des cours sera brutale, plus rapide sera l'accélération de la demande de produits pétroliers adressée au Moyen-Orient.

Comment analyser les premiers effets sur les prix de l'accroissement de la dépendance vis-à-vis du Moyen-Orient? Tout d'abord, les prix réagiront à des phénomènes de marché. Le moindre événement dans la région du Golfe se traduira de plus en plus par des variations de grande amplitude des cours, sur un marché où les instruments à terme et les échanges de "cargaisons papier" occupent déjà une place croissante et où les stocks ont un rôle amplificateur, leur niveau étant largement déterminé par des stratégies spéculatives. Ensuite, les prix seront déterminés par les politiques des pays exportateurs: politiques pétrolières nationales; politiques étrangères des pays du Golfe qui conditionneront la cohésion de l'O.P.E.P. Le rôle de celle-ci sera déterminant dans le rapport de force qui s'établira alors avec les consommateurs.

La volatilité actuelle des cours se traduit par un manque néfaste de visibilité des évolutions à court terme. Dans une approche pessimiste, les difficultés qu'ont les opérateurs à établir des anticipations apparaît comme un supplément d'instabilité: des mesures de correction ne peuvent être prises pour enrayer ou ralentir la phase actuelle du cycle qui se trouve donc renforcée.

La concentration des richesses pétrolières dans le Nord-Ouest de l'Océan Indien et l'influence croissante que cette zone exercera sur les pays occidentaux imposent d'en étudier la stabilité.

II UN ESPACE TRAVERSE PAR DE MULTIPLES ANTAGONISMES ET RIVALITES, SOURCES PERMANENTES DE DESTABILISATION.

Le Nord-Ouest de l'Océan Indien est une zone sans unité. Cependant, outre les richesses pétrolières, l'image qu'elle nous renvoie est celle de l'Islam. Celui-ci constitue un élément fondamental des identités collectives dans la plupart des Etats de la zone. Il connaît aujourd'hui un réveil très important face à la modernité, même s'il n'efface pas d'autres oppositions. L'interprétation intégriste de l'Islam est l'un des facteurs de déstabilisation de la zone. C'est donc par rapport au phénomène islamique que s'ordonnera l'étude de cet espace, en distinguant deux sous-ensembles: le Centre de l'Islam et sa périphérie rapprochée.

Cette référence à l'idée de centre et de périphérie renvoie à une base historique utilisée par les islamologues. Ces derniers appellent Centre de l'Islam ce qui correspond à l'Islam "dans sa première grandeur", c'est-à-dire aux régions qui ont été islamisées dans les premiers siècles de l'Hégire (VII^e - XI^e siècles de l'ère chrétienne) puis largement rassemblées sous l'autorité du Califat, d'abord celui des Omeyyades (Damas) puis celui des Abbassides (Bagdad). Il s'agit: du Moyen-Orient arabe, de l'Iran et de la Turquie qui fut, du XVI^e au début du XX^e siècle, le gardien du Califat.

Nous entendons par périphérie rapprochée une zone contiguë comprenant les Etats du Nord-Ouest de l'Océan Indien moins directement concernés par l'Islam (Inde, Ethiopie) ou islamisés plus tardivement (Afghanistan, Pakistan, Somalie, Soudan).

A) AU CENTRE DE L'ISLAM.

1) L'Islam est plus que jamais un élément fondamental des sociétés et de la diplomatie de cette région.

Contrairement à d'autres religions, l'Islam entretient en dépit de son universalisme une relation très intime avec le pouvoir politique autant qu'avec l'espace. Lorsque le prophète Mahomet mourut en l'an 632 de notre ère, il avait fondé une religion, mais aussi une communauté des Croyants (Oumma) dont il était le chef spirituel et le guide, et il avait instauré un Etat dont il était le souverain. Ce mouvement s'est inscrit d'abord dans un espace, celui de la péninsule arabe. La garde des deux premiers Lieux Saints (La Mecque et Médine) n'a cessé depuis lors d'être regardée comme une charge auréolée d'un prestige particulier, tandis que la question de Jérusalem (Al Quods), troisième Lieu Saint de l'Islam, constitue un des éléments les plus conflictuels des relations israélo-arabes.

La réalité islamique s'exprime aujourd'hui dans la diplomatie et l'organisation intérieure des deux principaux Etats de la région, l'Arabie Saoudite et l'Iran.

a) L'Arabie Saoudite.

Le royaume s'est construit autant grâce à l'ambition politique de la famille Saoud qu'à l'action religieuse de Mohammed Ibn Abdel Wahhab (1703-1792), un réformiste intégriste sunnite prêchant avec zèle le retour à l'Islam originel. La reconquête du royaume, sous l'égide d'Ibn Saoud, à partir de 1901, se fit au nom de cette doctrine.

Aujourd'hui, les Saoudiens continuent d'affirmer qu'ils n'ont d'autre constitution que le Coran. "Une constitution? Pour quoi faire? Le Coran est la Constitution la plus ancienne et la plus efficace du monde. Nous ne croyons ni au

socialisme, ni au communisme, ni à toute doctrine en dehors de l'islam", déclarait le roi Fayçal en 1966. Un décret édicté en 1961 en réaction au nassérisme interdit expressément de professer dans le royaume toute autre idéologie que l'islam. L'islam imprègne ainsi toute la vie sociale des quelques onze millions de Saoudiens, l'encadrant de nombreux interdits.

La politique intérieure: l'islam est la source de légitimité pour le pouvoir. La famille royale continue d'entourer d'égards les descendants du fondateur du wahhabisme, dont trois à quatre représentants siègent en permanence au conseil des ministres. Elle doit toutefois veiller à prévenir tout intégrisme incontrôlé, à l'instar de la révolte des Ikhwans (1929), communautés armées de bédouins fanatiques. La situation intérieure est propice aux dissensions: particularismes régionaux, déséquilibre du développement économique. Les habitants du Hassa, province orientale riche en pétrole, sont majoritairement chiites. La province occidentale, le Hejaz, certes sunnite mais traditionnellement ouverte aux hommes et aux idées de l'étranger, est réticente à adopter l'interprétation wahhabite fondamentaliste de la Sunna. Enfin, cet ordre politico-religieux est remis en cause par les milliers de Saoudiens diplômés des grandes universités occidentales, par les centaines de milliers d'immigrés (Occidentaux, Libanais, Yéménites, Palestiniens, Coréens...) que l'enrichissement prodigieux du royaume a attirés et enfin par une fraction de nationaux hâtivement urbanisés et trop rapidement mis au contact du développement.

La politique étrangère: l'islam est également un outil précieux d'action diplomatique pour Ryad qui utilise l'intégrisme dans sa lutte contre le nationalisme laïque arabe et le communisme. La modération que les Saoud affichent dissimule une ambition permanente de contrôler l'Oumma et de contrecarrer le chiisme.

La reconnaissance par la communauté islamique de la fonction de gardien des Lieux Saints à la famille Saoud est un élément essentiel de la diplomatie saoudienne. La dynastie saoudite s'est attribuée ce rôle et ce titre dès l'éviction, en 1925, de la famille hachémite installée dans le Hejaz depuis près d'un millénaire.

Les plus hautes autorités du royaume mettent à profit le pèlerinage de La Mecque pour lancer leurs projets d'alliance. Il est significatif que, dans les négociations secrètes engagées en 1984 avec l'Iran, ce soient les exigences de Téhéran d'exercer un droit de regard sur les Lieux Saints et d'être partie prenante dans toutes les décisions importantes concernant le monde musulman qui aient le plus heurté Ryad. De même, les troubles du pèlerinage de 1987 ont conduit le royaume à une position de fermeté lors du sommet extraordinaire de la Ligue Arabe de novembre, puis à la rupture des relations diplomatiques avec l'Iran le 26 avril 1988.

L'ampleur des revenus pétroliers et l'alliance avec Washington, depuis l'attribution de concessions à l'ARAMCO dès 1933 et la rencontre Roosevelt-Ibn Saoud de février 1945, donnent au royaume de larges possibilités d'action. Ryad finance les principales confréries musulmanes dans de très nombreux pays. Cette action, sans contester l'efficacité dans la lutte contre le nationalisme laïque et le communisme, conduit cependant à s'interroger quant à l'influence véritablement modératrice de Ryad dans le monde islamique. Dans plusieurs pays islamiques, les nombreuses mosquées financées par Ryad permettent à des prêcheurs de lancer des messages islamistes subversifs. L'Arabie Saoudite entretient, par ailleurs, des relations ambiguës avec la Syrie: Damas sert de contre-poids face au Caire et à Bagdad, mais les deux capitales s'opposent sur la question israélo-palestinienne (le Plan Fahd, proposé au Sommet Islamique de 1982, préconise un règlement négocié).

b) L'Iran.

Un vaste territoire (1.626.000 km²), une forte population (près de 50 millions d'habitants), une situation au carrefour de l'Asie et du monde arabe, l'héritage d'une histoire plurimillénaire pendant laquelle il n'a jamais été asservi, 10% des réserves mondiales de pétrole, le contrôle du détroit d'Ormuz, autant de données qui expliquent le rôle déterminant joué par l'Iran dans la zone. A quelques modifications près, les frontières de l'Iran actuel sont celles de la Perse des Séfévides (XVI^e siècle).

Tout ceci a grandement contribué à faire très tôt de l'Iran un Etat-Nation. Deux autres particularités doivent être mentionnées:

- sa singularité religieuse: c'est le seul pays dans lequel le chiisme, qui représente 85% de la population, est religion d'Etat;
- sa situation géographique: pays de hauts plateaux, il est bordé à l'ouest par des plaines arabes; cette opposition géographique mais aussi symbolique conduit les Perses à regarder avec condescendance les "hommes d'en-bas", les bédouins.

Proclamée le 31 mars 1979, expression du chiisme, courant intégriste de l'Islam opprimé par le sunnisme depuis la mort de Mahomet, la République Islamique a su s'installer dans l'instabilité. La perspective d'un Thermidor, fréquemment évoquée par l'Occident prompt à transposer sa propre histoire, est rendue improbable par la présence de l'Imam: à 88 ans, il a fait jusque là obstacle à toute modification de la ligne révolutionnaire.

Le peu d'informations disponibles sur la situation intérieure iranienne incite à la prudence. Celles qui ont filtré à l'occasion des récentes élections législatives au Majlis (8 avril et 13 mai 1988) ont permis de mieux saisir les enjeux des conflits actuels. Deux clans s'affrontent.

* *Les "réalistes"*: conservateurs cléricaux membres du Conseil de Surveillance de la Constitution, théologiens de Qom, ils ont pris en main l'appareil d'Etat. Les figures les plus connues sont le président Khamenei et le ministre des affaires étrangères Ali Velayati. L'hodjatoleislam Rafsandjani les appuie sur certains points. Libéraux sur le plan économique, ils souhaitent une pause dans la révolution et, surtout, l'arrêt de la guerre. Leurs alliés bazaris et les mollahs propriétaires fonciers ont réussi à mettre en échec la révolution agraire de 1980.

* *Les "radicaux"*: Pasdarans, partisans de la ligne de l'Imam, défenseurs des déshérités (les mostazafines), ils sont favorables à une intervention de l'Etat dans le domaine économique. Partisans de la guerre à outrance (avec la tactique des vagues humaines) et d'un prosélytisme révolutionnaire, ils organisent les actions terroristes, dont le détournement en mars dernier d'un Boeing koweïti. L'ayatollah Montazeri, successeur désigné de l'Imam, et Ali Moktachehi, ministre de l'intérieur, sont les dirigeants les plus connus de cette tendance que soutient tactiquement Ahmed Khomeiny, le fils de l'Imam. Leur victoire aux dernières élections a été favorisée par la fraude.

L'arbitre de cette lutte est évidemment Khomeiny lui-même, qui depuis des années veille au respect des équilibres, réprimant une tendance lorsqu'elle prend trop d'importance comme l'ont montré deux exemples récents: la dissolution, le 3 juin 1987, du Parti de la Révolution Islamique, que les "modérés" comptaient utiliser pour gagner les élections; l'exécution en juillet 1987 de Medhi Hachemi, bras droit de Montazeri, et chef du Bureau d'aide à la révolution extérieure. Pour discréditer Rafsandjani, Medhi

Hachemi avait organisé les fuites à l'origine de l'Iranganate. Cet épisode a confirmé que dans la lutte actuelle pour le pouvoir les principaux responsables jouaient leur tête.

Les deux personnages clefs de cet équilibre sont Ali Rafsandjani et Ahmed Khomeiny. Le premier a été réélu président du Majlis, mais sa récente nomination à la tête des armées pourrait s'apparenter à un piège. Malgré leurs divergences, c'est un proche d'Ahmed Khomeiny. Ce dernier joue un rôle croissant en tant que point de passage obligé vers son père dont il est le porte parole et dont il pourrait assurer en douceur la succession.

Il reste qu'à tout moment, un appel de l'Imam mobilisant les Pasdarans peut modifier les rapports de force. Les Pasdarans jouent, sur le front comme à l'intérieur, un rôle de force supplétive et autonome.

En définitive, en raison de l'affaiblissement des autres forces politiques (Moudjahidines discrédités depuis qu'ils combattent aux côtés de l'Irak, parti Toudeh fortement réprimé) et de l'emprise des mollahs, c'est du sérail politico-religieux que devrait venir la succession de Khomeiny.

Le pouvoir iranien devra rapidement prendre des décisions dans trois domaines déterminants pour l'avenir du régime: l'économie, la politique étrangère et la guerre.

L'économie: la guerre absorbe le tiers du budget de l'Etat (d'un montant de 50 milliards de dollars en 1985) alors que les revenus pétroliers sont en diminution.

La situation économique est souvent décrite comme catastrophique, avec une inflation de 1.500% en huit ans et des réserves financières qui s'amenuisent dangereusement. Une économie parallèle s'est mise en place (marché noir, corruption, rationnement) qui permet de pourvoir avec parcimonie aux besoins de la population.

L'Iran paie comptant et ne manque pas de fournisseurs. Les pays industrialisés (à l'exception de la France et des Etats-Unis) prennent déjà rang dans la perspective de la reconstruction, dont l'ampleur prévisible explique l'acharnement mis par l'Iran à faire désigner l'Irak comme l'agresseur.

Comme sur le plan culturel, un retour à la tradition est perceptible: les bazaris sont redevenus prospères, mais avec discrétion et en acquittant l'impôt islamique; l'appareil d'Etat, héritier de la longue tradition administrative persane, assume au ralenti la gestion de l'essentiel.

La politique étrangère: "Il s'agit d'une guerre contre tous les Satans qui violent les droits des déshérités; il s'agit d'une guerre entre l'Islam et toutes les inégalités des mondes capitaliste et communiste" (discours de Khomeiny le 4 juillet 1988).

La politique étrangère de l'Iran repose sur trois grands principes:

- la reconstitution de la communauté musulmane et l'élimination de l'Occident de la zone: la critique du nationalisme n'exclut pas cependant la volonté de s'affirmer comme une puissance régionale;
- l'exportation de la révolution islamique;
- la légitimation du recours à la violence, à travers le concept du Djihad et le rejet des normes internationales.

Cette politique a considérablement contribué à la popularité du régime. On sous-estime souvent en Occident l'impact qu'a pu avoir en Iran et dans le monde musulman la destruction du quartier général de l'armée américaine à Beyrouth en 1983: un "déshérité" humiliait la première puissance militaire mondiale.

La diplomatie iranienne sait jeter le trouble dans l'esprit de ses adversaires et user des subterfuges et de la dissimulation propres à une culture opprimée depuis des siècles. Mais elle a jeté le discrédit sur le régime et a contribué à son isolement sur la

scène internationale, comme l'ont montré les conditions de l'adoption de la résolution 598, que l'Iran a finalement acceptée.

La guerre: La lassitude envers la guerre semble réelle et le gouvernement éprouve de plus en plus de difficultés à recruter des volontaires. Dans un tract diffusé récemment et qui a valu à nombre de ses amis d'être arrêtés, M. Bazargan, ancien premier ministre, s'en prenait à l'aveuglement des autorités et évoquait le massacre organisé de la jeunesse et l'isolement croissant de l'Iran. Ces manifestations d'opposition sont évidemment rarissimes dans un pays où les Pasdarans font régner une véritable terreur qui ne masque pas l'effritement de l'enthousiasme révolutionnaire du peuple iranien.

Ces difficultés, que confirme le report de plusieurs offensives, gênent considérablement un Iran qui avait obtenu ses succès militaires des années 1982-1985 en compensant par l'importance des effectifs de son infanterie la faiblesse de son armement.

c) Le réveil de l'Islam face à la modernité.

Il se manifeste dans l'ensemble du Moyen-Orient, à la faveur de la montée des tensions sociales, de la crise des modèles de développement libéraux ou marxistes, et de la difficile acceptation d'une technique occidentale qui véhicule avec elle des valeurs, des modes de vie, des dépendances.

Il veut répondre à la recherche de trois valeurs:

- *Recherche de l'identité:* le fait national a affaibli l'identification islamique sans pouvoir répondre de la même manière aux aspirations de sécurité et de fraternité. Le pan-arabisme n'est pas assez formalisé pour jouer ce rôle. L'islamisme répond dès lors à l'aspiration d'unité de la "communauté des croyants" et procède à une division des peuples et des Etats entre oppresseurs et opprimés.

- *Recherche de l'idéologie:* depuis quatorze siècles, l'Islam a servi "d'idéologie religieuse". Ses échecs étaient attribués à un refus de suivre la voie prescrite. Les doctrines libérales et marxistes l'ont d'abord remise en question, sans satisfaire le besoin d'une idéologie adaptée à la situation locale. Ce retour à l'Islam intègre souvent aujourd'hui certains schémas marxistes. L'islamisme fournit ainsi une "théologie de la libération" face aux sociétés libérales occidentales et devient en quelque sorte l'arme idéologique des pauvres du Sud contre les riches du Nord. Il développe en outre une "théologie de l'économie", critique violente de l'économie capitaliste qui dissimule mal l'absence de véritable projet de société.

- *Recherche d'un système de gouvernement:* les institutions occidentales n'ont pu s'implanter dans les pays musulmans (inefficacité, bureaucratie, concentration des élites, déséquilibre du développement...) et les théories constitutionnelles inspirées du Coran peuvent apparaître comme une alternative crédible.

2) Les divisions au Centre de l'Islam sont anciennes et l'antagonisme entre le chiisme et le sunnisme semble irréductible. Mais, au-delà de ces divisions religieuses, d'autres rivalités et conflits traversent cette zone.

a) Une première opposition sépare le sous-ensemble arabe de deux Etats non-arabes, l'Iran et la Turquie.

L'influence perse au coeur de l'Islam remonte aux premiers siècles de l'Hégire. Elle s'exprime à l'époque contemporaine dans la politique du dernier Shah (l'Iran "gendarme du Golfe": contrôle des îlots du détroit d'Ormuz -1971, guerre du Dhofar -1973, contrôle du Chott-el-Arab -1975) comme dans celle de Khomeiny.

Un contentieux territorial est en partie à l'origine de la guerre irano-irakienne. Le traité d'Erzerum (1847), signé entre la Perse et la Turquie, ainsi que le protocole de Constantinople (1913) avaient fixé la frontière à la rive orientale du Chott-el-Arab (côté iranien), laissant le fleuve, à l'exception d'une zone de mouillage à Abadan, sous souveraineté turque puis irakienne. L'accord d'Alger de 1975 avait substitué le principe du thalweg, fondé sur le partage de la voie d'eau en deux parties égales, en échange de l'arrêt du soutien iranien aux Kurdes irakiens. Le déclenchement du conflit en septembre 1980 coïncida avec l'abrogation unilatérale par Bagdad des accords d'Alger et la conquête du Khouzistan, ancien émirat arabe rattaché à l'Iran en 1925. Dans cette guerre de libération de territoires prétendus nationaux, on recourt fréquemment à l'histoire: Saddam Hussein compare la guerre menée par les Irakiens à la bataille de Qadisiyah remportée par les musulmans en 636 sur l'empire perse des Sassanides. L'annexe n°5 retrace la chronologie du conflit.

Quant à la Turquie, elle n'a plus l'influence considérable qui fut la sienne au temps de l'Empire Ottoman; mais son implication au Moyen-Orient demeure. Elle constitue l'unique exemple d'un Etat qui s'affirme résolument laïque alors que sa population est presque exclusivement musulmane; elle est directement concernée par le problème kurde et elle entretient un équilibre difficile entre l'Iran et l'Irak.

b) Au sein du monde arabe, les divisions l'emportent le plus souvent sur les manifestations de solidarité.

Les anciennes rivalités et allégeances tribales ou claniques influencent encore largement les évolutions politiques de ces Etats.

Le régime saoudien n'est pas exempt de fragilité. Outre les facteurs de déstabilisation interne, les anciens contentieux territoriaux sont nombreux (avec le Yémen, Oman et Abou Dhabi). Ils sont exacerbés par les convoitises s'exerçant sur les champs pétrolifères. Relativement peu de problèmes frontaliers semblent définitivement résolus et seules les frontières nord de l'Arabie Saoudite avec l'Irak et la Jordanie semblent stabilisées après avoir été âprement disputées.

Le régime de Damas se réfère quant à lui dans ses conceptions diplomatiques à un ensemble constituant la Grande Syrie, et englobant Syrie, Liban, Jordanie, Palestine.

Face à ces divisions, les institutions de coopération et de solidarité inter-arabes ne parviennent pas à s'imposer.

La *Ligue Arabe*, en dépit du succès du sommet d'Amman (novembre 1987), ne réduit pas les divergences des Etats arabes dans les relations avec Téhéran, ni la rivalité syro-irakienne.

Le *Conseil de Coopération du Golfe* (C.C.G.), créé le 25 mars 1981 est né de la double crainte des monarchies du Golfe face au nationalisme militant de l'Irak et face à la contagion révolutionnaire de l'Iran. Mais les Etats membres (outre l'Arabie Saoudite: Oman, les E.A.U., Qatar, Bahrein et le Koweït) répugnent à développer ainsi une fédération de la côte est de la péninsule arabique sous la domination saoudienne. L'incapacité à définir une action commune en matière de sécurité a donc conduit chaque Etat à prendre des mesures unilatérales.

La coopération militaire (harmonisation des matériels) est forcément limitée par la faiblesse numérique des forces armées (moins de 200.000 hommes pour tous les

Etats membres du C.C.G.), eu égard à la taille de l'espace à défendre et à la vulnérabilité des installations pétrolières, ainsi que par les divergences d'appréciation quant à la menace iranienne.

De même, ces pays ne sont-ils pas parvenus à définir une position commune face à l'U.R.S.S. L'Arabie Saoudite n'a pu s'opposer à l'établissement par Oman et les E.A.U. de relations diplomatiques avec Moscou en 1985.

Pourtant, cette organisation politique et économique jouera probablement un rôle croissant dans l'avenir.

3) L'idée d'Etat-Nation, introduite par les Européens, cristallise et renforce les multiples tensions au centre de l'Islam.

L'avènement d'Etats-Nations sous l'impulsion des Européens au centre de l'Islam a renforcé les divisions internes à cet ensemble. Les frontières tracées par les Occidentaux, source de contestations, remplissent un double rôle de balkanisation et d'affaiblissement des Etats face aux compagnies pétrolières.

a) Le nationalisme arabe, sous ses formes baasiste ou nassérienne, a échoué dans ses projets d'unification de la Nation Arabe, mais a fourni à certains Etats un encadrement idéologique et un véritable enracinement.

* *L'Irak* a acquis dans sa guerre face à l'Iran une forte cohésion interne dont le parti Baas se veut garant. Les communautés chiite (60% de la population) et chrétienne (6% de la population) demeurent fidèles au régime laïque contrôlé par les sunnites (14% de la population). L'analyse montre une certaine solidité d'un régime très nationaliste qui a su quadriller l'ensemble du pays selon un schéma quasi-totalitaire. En effet, les trois cercles de contestation éventuelle sont en position de faiblesse:

- l'armée est solidement contrôlée par des commissaires politiques fidèles à Saddam Hussein, dont la garde personnelle est d'ailleurs composée de chrétiens;

- la communauté chiite, bien qu'elle ait participé aux révoltes tribales, et fourni des éléments au parti communiste ainsi qu'au mouvement islamiste décimé en 1980, n'a jamais connu de mouvement d'identification unanime et a toujours été exclue du pouvoir central;

- les Kurdes (20% de la population) sont très divisés et seront les grands perdants d'un conflit qui permet au régime d'accroître la répression.

A terme, il n'est cependant pas impossible d'assister à une certaine déstabilisation. La politique pan-arabe du pouvoir peut entraîner un revirement de la position des monarchies du Golfe contre Bagdad. Il est aujourd'hui difficile de prévoir la politique d'après-guerre du pouvoir actuel qui semble s'être rapproché de l'Occident pour des raisons davantage tactiques que stratégiques.

* *La Syrie* baasiste de Hafez-el-Assad s'attache à réaliser un équilibre stratégique avec Israël et utilise pour ce faire le soutien de l'U.R.S.S. L'exclusion de l'Egypte de la Ligue Arabe et l'engagement de l'Irak dans une guerre contre l'Iran ont permis à Damas de jouer un rôle diplomatique qui dépasse son importance géopolitique. La diplomatie syrienne affecte de respecter l'indépendance de ses voisins arabes tout en s'appropriant leur souveraineté (défense de l'arabité du Liban, "annexion" de la cause palestinienne). Depuis quelques années, la Syrie connaît cependant une forte dégradation de sa situation économique. Elle demeure sous le pouvoir du clan alaouite de Hafez-el-Assad.

Avec le retour de l'Egypte au sein du monde arabe et une interruption de la guerre Iran-Irak, Damas pourrait difficilement continuer à mener cette politique. La

succession du Président Assad reste problématique et un durcissement des attitudes occidentales face au terrorisme pourrait enlever à ce pays ce qui constitue avec l'armée son principal instrument diplomatique.

* *L'Égypte* a abandonné le pan-arabisme nassérien mais sa récente réintégration au sein du monde arabe lui donne un rôle renforcé. L'Etat égyptien affronte le problème d'un développement économique qui se heurte à l'excessif dynamisme de sa démographie, source de tensions sociales. Sa population (52 millions d'habitants en 1987) s'accroît d'un million tous les dix mois tandis que la production agricole souffre de la baisse des eaux du Nil. Jusqu'à présent, le régime a réussi à contrôler la poussée des mouvements islamistes en adoptant une tactique d'intégration plutôt que de lutte frontale.

b) Les monarchies traditionnelles se maintiennent dans la péninsule arabique dans des conditions diverses, subissant les effets de la manne pétrolière.

Encouragés par la Grande-Bretagne et sous la double menace iranienne et saoudienne, sept petits émirats situés entre le Koweït et Oman se sont regroupés dans la confédération des E.A.U. (accord du 18 juillet 1971). Bahrein et Qatar (à population majoritairement chiite) maintiennent une indépendance concédée par la Grande-Bretagne en août 1971, en dépit de tentatives de déstabilisation interne manipulées par l'Iran.

* *Le Koweït.* Les menaces pesant sur le Koweït, pays clef notamment du fait de ses réserves pétrolières et financières sont nombreuses. Une analyse approfondie (annexe n°11) permet cependant de conclure à la stabilité de cet émirat.

* *Oman.* Depuis la chute du régime impérial iranien, le sultanat d'Oman fait figure de possible gardien du détroit d'Ormuz pour le compte des puissances occidentales. Washington, conformément à l'accord militaire de juin 1980, assure une couverture stratégique en échange de facilités militaires (bases de Massirah, Tamarit, Salalah, Sib et Khassab). L'établissement de relations diplomatiques avec Moscou en 1985 a marqué l'apurement du contentieux existant entre Mascate et Aden depuis la fin de la rébellion du Dhofar. La neutralité affichée par Oman dans le conflit irano-irakien tient largement à sa vulnérabilité et au souvenir de l'intervention militaire de Téhéran en 1973-75 (10.000 hommes) aux côtés du sultan Qabous contre la rébellion du Dhofar.

Oman est aujourd'hui confronté à de sérieux défis internes. L'exode massif vers la capitale qui compte plus de 200.000 habitants sur une population totale de 1,1 million d'Omanais est source de tensions sociales et le Sultan, à la fois chef de l'Etat et du gouvernement, n'a aucunement préparé sa succession.

c) Les deux Yémen alternent depuis leur accession à l'indépendance affrontements fratricides et tentatives de réunification.

La République du Nord-Yémen a été forgée contre les expansionnismes ottoman, britannique et saoudien. Après de longues années de repli sous un régime autoritaire et patriarcal, elle s'est progressivement entr'ouverte à l'influence extérieure. Son accession cette année au rang de pays exportateur de pétrole (on prévoit une production de 400.000 barils/jour dans les prochaines années) et le subtil équilibre qu'il a su maintenir entre les grandes puissances, lui donnent toutes les chances de parvenir à un développement harmonieux. Il faudra toutefois que sa situation politique, déterminée par les relations avec son frère du sud, lui procure l'indispensable stabilité, et qu'elle

surmonte deux handicaps majeurs: à court terme, la diminution de la production alimentaire -mais la reconstruction du barrage de Marib (ancienne capitale de la Reine de Saba) renforce les capacités de production agricole; à moyen terme, un taux d'analphabétisme de 90% qui freinera tout progrès.

Au sud, la *République Populaire et Démocratique du Yémen*, issue de l'abandon par la Grande-Bretagne de son protectorat d'Aden, s'est engagée depuis 1969 dans un schéma de développement marxiste qui l'a conduite à plusieurs affrontements avec le Yémen du Nord. Si les tensions entre les deux Etats semblent aujourd'hui apaisées, la stabilité intérieure du Yémen du Sud n'est pas assurée, comme en témoigne le coup de force en janvier 1986 d'éléments prosoviétiques incontrôlés. Plusieurs facteurs plaident pour la stabilité de la présence de l'U.R.S.S., malgré la permanence des conflits tribaux. Quelques milliers de conseillers soviétiques, cubains et est-allemands encadrent le parti communiste yéménite, l'appareil étatique, les forces armées et la milice. Le monde socialiste s'est chargé d'aider à la mise en place du système éducatif et des moyens d'information.

B) A LA PERIPHERIE RAPPROCHEE.

Aux confins du centre de l'Islam, deux zones géographiques interfèrent directement avec la géopolitique du Golfe arabo-persique et de la Mer Rouge: le sous-continent indien et la Corne de l'Afrique. Ces deux espaces recèlent des Etats majoritairement islamisés ou bien d'une autre culture, mais manifestement désireux d'influer sur l'équilibre géopolitique du Nord-Ouest de l'Océan Indien.

1) Le sous-continent indien.

a) L'Inde.

Première puissance de la zone, disposant de l'arme nucléaire, l'Inde, pays non aligné, mène indépendamment des deux Grands une politique régionale qui vise notamment à l'instauration dans l'Océan Indien d'une "zone de paix d'où seraient exclues les rivalités et la compétition entre les grandes puissances ainsi que les bases militaires" (résolution de l'O.N.U. de 1971 initiée par le Sri-Lanka).

La politique extérieure de l'Inde est déterminée par les contentieux avec ses principaux voisins (le Pakistan et la Chine) et par ses relations traditionnelles avec le Sud-Est asiatique et la côte est de l'Afrique (diaspora indienne). A cela s'ajoute une volonté d'hégémonie sur l'Océan Indien qui explique le renforcement en cours de sa marine, première de la zone et la septième du monde.

L'Inde ne s'est toutefois jamais beaucoup intéressée au Nord-Ouest de l'Océan Indien et n'a pas pour objectif de jouer un rôle dans les parages du Golfe. En outre, l'importance de ses ressources énergétiques lui permet d'envisager l'autosuffisance.

Les seules raisons qui militeraient pour un renforcement de sa présence dans cette zone sont l'importance de sa communauté musulmane (100 millions de fidèles) et son souci permanent de contrer le Pakistan.

b) L'Afghanistan et le Pakistan.

S'il convient de ne pas exagérer l'importance de l'Afghanistan et de l'intervention soviétique pour la stabilité du Nord-Ouest de l'Océan Indien, on ne saurait mésestimer les facteurs de déstabilisation internes à ces deux pays. Ceux-ci

forment un ensemble dominé par l'islamisme, la question pachtoune et la proximité de l'Iran.

Deux fondamentalismes différents. En Afghanistan, le fondamentalisme, en germe dès 1973 lors de l'éviction de la monarchie, s'est développé en réaction au régime communiste installé par le coup d'Etat d'avril 1978 et constitue avant tout une idéologie de résistance que ne développent pas uniquement des religieux.

Au Pakistan, l'islamisme est un instrument aux mains du pouvoir pour forger une unité nationale largement artificielle. Contrairement à l'Iran, le caractère islamiste du régime n'a pas entraîné celui-ci à réviser son alliance avec les Etats-Unis.

Les effets de la guerre d'Afghanistan. Dans une analyse à long terme, l'Afghanistan reste un enjeu, en tant que "zone tampon" ou glacis soviétique. Les liens historiques des Afghans du nord (Tadjiks) avec les minorités soviétiques en seraient déjà une justification.

* L'intervention soviétique n'a pas changé la nature tribale de la société afghane. Le retrait de l'Armée Rouge s'accompagnera sans doute d'un éclatement du pays en bastions tribaux qui faciliterait une partition de fait entre le Nord, riche et soviétisé, et le Sud, pauvre et livré à une anarchie que l'U.R.S.S. semble vouloir organiser. La solidarité tactique née entre les maquis Tadjiks du nord et les populations Pachtoune de la frontière pakistanaise, qui assurent le transit des armes, devrait se relâcher avec le retrait des Soviétiques.

* Pour le Pakistan, la guerre s'est traduite par un rapprochement avec les Etats-Unis, que les antagonismes passés -embargos américains pendant les conflits avec l'Inde- semblaient empêcher. Quatrième bénéficiaire de l'aide américaine, le Pakistan a su fort habilement apparaître comme un allié et non comme un agent de Washington. Il maintient des relations de travail et de coopération économique avec Moscou.

Le régime d'Islamabad sort ainsi renforcé de ces huit années de crise. Il conserve son statut de non-aligné, voit sa politique d'islamisation tolérée, sa capacité à négocier reconnue à travers les discussions de Genève et ses liens avec les monarchies arabes renforcés, aide économique et échanges militaires s'ajoutant à une forte immigration.

* L'Iran est demeuré hors du conflit afghan.

A l'inverse du Pakistan, l'Iran a suivi une politique très neutre, au-delà des condamnations d'usage de l'intervention soviétique. Il s'est contenté d'apporter un soutien modéré, avant tout moral, à la Résistance et de renforcer son dispositif militaire à l'est.

Il n'était pas question pour Téhéran d'ouvrir un deuxième front au nom de l'islamisme. Inversement, l'U.R.S.S. s'est gardée de toute provocation, soucieuse de préserver le calme de ses minorités musulmanes et persanophones, objets pourtant de la propagande de Radio Téhéran.

2) La Corne de l'Afrique.

a) L'Ethiopie.

Son poids démographique (45 millions d'habitants), sa position géographique à la charnière du monde arabe et de l'Afrique confèrent à ce très ancien Etat une grande importance. Longtemps proche de l'Occident et d'Israël, l'Ethiopie a entrepris, dès

avant la destitution du Négus (septembre 1974), un rapprochement progressif avec l'Union Soviétique scellé par le traité d'amitié et de coopération d'octobre 1978.

La position de l'U.R.S.S. y paraît aujourd'hui solide. L'appareil d'Etat est contrôlé par les coopérants soviétiques. Les souverains russes ont été pendant des siècles les protecteurs de cet Etat chrétien assiégé par l'Islam. L'ascendance abyssine de Pouchkine témoigne de l'ancienneté de ces liens. La culture chrétienne, qui valorise l'individu, offre moins de résistance que l'Islam à l'idéologie marxiste-léniniste. Surtout, Moscou fait figure désormais de garant de l'intégrité territoriale du pays face à l'irrédentisme somali et aux insurrections d'Erythrée et du Tigré.

Les conflits territoriaux demeurent pourtant une menace sur la stabilité interne de l'Ethiopie. Certes, "l'accord de paix" d'avril 1988 avec Mogadiscio met en principe un terme à l'état de tension entretenu depuis 1977 par la Somalie. Mais le régime ayant perdu l'initiative militaire en Erythrée, le débouché de l'Ethiopie sur la Mer Rouge pourrait être menacé à terme.

L'état de famine chronique constitue un second facteur de déstabilisation en même temps qu'un moyen pour le régime de faire pression sur les insurgés érythréens.

b) La Somalie.

La Somalie occupe également une position importante sur "l'arc de crise", entre Mer Rouge, golfe d'Aden et Océan Indien. Les revendications territoriales que Mogadiscio nourrit toujours sur les régions à population majoritairement somalie (Djibouti, Ogaden, nord du Kenya) expliquent le maintien de son relatif isolement diplomatique, en dépit de son adhésion à la Ligue Arabe (1974) et de son rapprochement avec les pays occidentaux (depuis 1977). Au plan interne, les affrontements récents (juin 1988) entre les forces gouvernementales et les maquisards du Mouvement National Somalien menacent la stabilité des régions qui bordent le golfe d'Aden et notamment la ville de Berbera.

c) Le Soudan.

Riverain de la Mer Rouge par le désert de Nubie, un des Etats les plus peuplés du monde arabe avec plus de 20 millions d'habitants, le Soudan voit son fragile équilibre menacé par la montée en force de l'islamisme. Celle-ci s'est traduite par la participation de cinq Frères Musulmans du Front National Islamique au gouvernement constitué en mai 1988. Le retour à une application stricte de la Charia ne manquera pas de renforcer la détermination des insurgés sudistes, animistes ou chrétiens, conduits par le Colonel Garang. Il aggrave ainsi le risque d'une sécession du Sud, détenteur des principales ressources du pays (pétrole, eau, bétail).

En définitive, l'extraordinaire complexité humaine du Nord-Ouest de l'Océan Indien et l'état de perpétuelle agitation qui caractérise cette région rendent très ardue toute implication des puissances extérieures.

III UN SYSTEME REGIONAL FORTEMENT MARQUE PAR DES INTERFERENCES EXTERIEURES.

La doctrine Truman (1947), la crise de Suez (1956) et le retrait britannique du Golfe (1968-1971) traduisent la relève progressive de la Grande-Bretagne par les Etats-Unis. Ils marquent aussi le passage à une stratégie de contrôle indirect, qui confère à de puissants Etats régionaux la charge de garantir la stabilité de cette zone (Iran jusqu'en 1979, Arabie Saoudite, Egypte depuis 1972, Israël).

Or l'influence prépondérante des Etats-Unis paraît aujourd'hui menacée à son tour, tant par la progression soviétique que par les contradictions de sa propre politique ou la tiédeur du soutien de ses alliés.

A) LES DEUX GRANDS: UNE RIVALITE ATTENUEE.

1) L'assymétrie de leurs positions conduit les deux Grands à afficher des ambitions différentes.

a) Adjacente à la zone, l'Union Soviétique y revendique le rôle de puissance régionale.

Trois facteurs expliquent l'attention constamment portée par l'U.R.S.S. au Nord-Ouest de l'Océan Indien:

* L'impératif de sécurité tout d'abord: cette région demeure une zone vitale pour l'U.R.S.S., car elle borde son flanc sud. D'où le dualisme de la politique soviétique. Défensive, elle a pour but de contrôler le "balcon du nord" afin d'élargir son périmètre de sécurité et d'éviter un encerclement par les Etats-Unis ou la Chine. Les missiles nucléaires américains peuvent, depuis la Mer d'Oman, frapper Moscou et la plus grande partie des régions occidentales de l'U.R.S.S.. Offensive, elle vise à ouvrir des voies d'accès vers la Méditerranée et l'Océan Indien. Historiquement, cette recherche d'une ouverture vers les mers chaudes s'est traduite notamment par un intérêt constant porté à l'Iran: accord anglo-russe de 1907, traité d'amitié de 1921, pénétration soviétique au nord du pays lors de la Seconde Guerre Mondiale.

* Le souci, ensuite, de contrôler les grandes voies de navigation du Nord-Ouest de l'Océan Indien: l'objectif est d'être en mesure de menacer l'approvisionnement de l'Europe Occidentale, afin d'acquérir sur elle un moyen de pression et de dissocier ses intérêts de ceux des Etats-Unis.

* Le facteur islamique enfin: le réveil des minorités musulmanes de l'U.R.S.S. (Asie Centrale, Azerbaïdjan et Moyenne-Volga) renforce l'importance de la région pour Moscou.

Ce problème se conjugue avec le renouveau de la question nationale, comme l'attestent les émeutes raciales d'Alma-Ata en décembre 1986, les nombreuses manifestations des Tatars de Crimée début 1988 et les heurts entre Arméniens chrétiens et Azéris musulmans. L'explosion démographique de cette communauté forte de plus de 55 millions de personnes, qui contraste avec la quasi-stagnation des trois groupes slaves, ne fera qu'aviver le problème à l'avenir: à la fin du siècle, un citoyen soviétique sur quatre sera musulman et un sur cinq turcophone.

La présence de fortes minorités musulmanes permet cependant à l'U.R.S.S. d'apparaître comme une grande puissance islamique. A cet égard, les muftis qui contrôlent les quatre "directions spirituelles musulmanes" de l'U.R.S.S. servent de

véritables ambassadeurs itinérants et organisent avec succès des congrès internationaux islamiques. Ainsi, lors de la conférence islamique réunie à Bakou en 1986, les autorités musulmanes soviétiques ont fait accepter par presque tous les pays représentés l'idée d'un système de sécurité régionale regroupant les pays islamiques.

b) A l'inverse, leur éloignement explique que les Etats-Unis ne poursuivent dans la zone que des objectifs strictement défensifs.

Le premier est la sauvegarde des routes des hydrocarbures, aujourd'hui vitales pour l'approvisionnement des alliés européens (à l'exception de la Grande-Bretagne) et japonais, demain cruciales pour les Etats-Unis eux-mêmes. Plus largement, il s'agit de préserver l'accès des produits et armements américains à des marchés dont l'importance est devenue primordiale.

Le second objectif est la préservation de l'intégrité de l'Etat d'Israël, seul pays démocratique de la région. Cet engagement, élément fondamental de la politique intérieure américaine, représente un moyen de pression et d'influence dans la zone tout en constituant un handicap pour la diplomatie arabe de Washington.

Le troisième objectif de la politique américaine est de contrecarrer en permanence l'expansionnisme soviétique dans la région. L'engagement politique tardif des Etats-Unis a été motivé principalement par les intérêts acquis par leurs compagnies pétrolières, souvent au détriment des intérêts britanniques (Arabie Saoudite, 1933; Iran, 1954). Ce n'est qu'à partir de la Seconde Guerre Mondiale que l'endigement de l'U.R.S.S. est devenu prioritaire. Conséquence de la prise d'otages à l'ambassade américaine à Téhéran et de l'intervention soviétique en Afghanistan, la doctrine Carter (1980) postule que toute tentative de contrôle du Golfe par une puissance extérieure serait considérée par les Etats-Unis comme une atteinte à leurs intérêts vitaux, susceptible de déclencher une riposte militaire.

Le rapport de la commission Iklé-Wohlsetter ("Discriminate Deterrence", 1988) considère certes que la menace soviétique s'exerce désormais à la périphérie de l'Alliance (Norvège, Turquie) et dans le Golfe plutôt qu'en Centre-Europe. Mais cette menace est aujourd'hui relativisée, selon Washington, par le risque de déstabilisation créé par l'intégrisme islamique et par le terrorisme moyen-oriental.

c) Les perspectives énergétiques des deux pays les placent dans une situation très inégale en terme de dépendance énergétique à l'égard de la zone.

Le déclin de la production pétrolière de l'U.R.S.S. depuis 1983 (645 millions de tonnes) s'explique par un déplacement de la production des régions européennes (Oural-Volga, Caucase) vers les gisements sibériens et par les difficultés rencontrées pour leur mise en valeur.

L'U.R.S.S. peut relayer une production pétrolière déclinante par le développement de la production de gaz (40% des réserves mondiales). La dépendance pétrolière de l'U.R.S.S. à l'égard du pétrole du Moyen-Orient ne se manifesterait pas avant vingt ans. Les importations actuelles en provenance de cette zone ne traduisent pas une situation de dépendance mais le choix d'une stratégie financière délibérée: par des contrats de troc avec les pays du Golfe (armements contre pétrole), l'Union Soviétique se dégage des possibilités supplémentaires d'exportation vers l'Europe Occidentale afin de se procurer des devises convertibles.

La situation énergétique des Etats-Unis apparaît radicalement différente. Le déclin de la production de pétrole, dont les réserves ont une durée de vie estimée à 9 ou 10 ans, devrait se traduire par un accroissement de la dépendance énergétique extérieure. Selon le rapport Herrington du Département de l'Energie (mars 1987), la

part des importations de pétrole dans la consommation (pétrole + gaz naturel liquéfié.) en 1995 pourrait varier entre 48% (hypothèse d'un baril à \$ 27 valeur 1986) et 60% (hypothèse d'un baril à \$ 17 valeur 1986). Lors du colloque organisé par le Centre de Géopolitique de l'Energie et des Matières Premières en janvier 1988, le sénateur Boren a rappelé les effets dévastateurs de la guerre des prix de 1986 sur le secteur pétrolier intérieur américain.

Les Etats-Unis s'étant repliés entre 1979 et 1987 sur le marché américain, le Moyen-Orient n'assure plus que 7% de leurs importations pétrolières. Dans l'avenir, la dépendance des Etats-Unis à l'égard du pétrole de cette région dépendra de trois facteurs: l'évolution des prix du brut, la capacité de la zone américaine (Mexique, Canada, Venezuela) à satisfaire les besoins des Etats-Unis et la politique énergétique de la nouvelle administration -politique tarifaire, protection de l'environnement, réglementation du prix du gaz, politique fiscale.

2) Divergentes plus qu'opposées, les stratégies menées dans la région par les deux super-puissances ont connu des résultats inégaux.

a) L'Union Soviétique a réussi depuis quelques années une percée diplomatique significative, dans trois directions:

* L'U.R.S.S. a su maintenir des relations diplomatiques avec l'Irak et l'Iran et se placer ainsi en position d'arbitre potentiel.

Officiellement neutre, elle n'en a pas moins soutenu massivement l'effort de guerre de l'Irak à partir de 1982: 80% des armements irakiens proviennent aujourd'hui de l'Union Soviétique et de ses alliés. Bagdad représente en effet depuis vingt ans l'un des piliers de l'engagement soviétique dans la région, comme l'atteste le Traité d'amitié et de coopération de 1972. Il permet notamment à l'Union Soviétique d'accéder aux bases militaires de l'Irak, et d'être ainsi à proximité immédiate de la raffinerie d'Abadan et des champs d'exploitation pétrolière du Koweït et de l'Arabie Saoudite.

Mais l'Iran demeure une préoccupation essentielle du Kremlin car outre son importance géopolitique cruciale, il n'est pas sans moyens d'influence sur l'évolution future de l'Azerbaïdjan (chiite) soviétique.

Depuis l'élimination du Toudeh en 1983, Moscou cherche à développer avec l'Iran des relations interétatiques dans trois directions: économiques, avec la reprise en 1986 des exportations de gaz naturel iranien vers l'Asie Centrale soviétique et la multiplication des accords commerciaux qui renouent avec la politique développée dès le temps du Shah; militaires, avec la fourniture indirecte d'armes soviétiques à Téhéran via la Libye, la Syrie ou la Corée du Nord; politiques enfin, avec le refus des projets de sanctions (embargo sur les exportations d'armements) envisagées par le Conseil de Sécurité pour contraindre l'Iran à appliquer la résolution 598 (cf. annexe n°12 sur l'intervention de l'O.N.U. dans la zone).

Ces efforts n'ont pas suffi à infléchir l'anti-américanisme de Téhéran dans un sens pro-soviétique.

* L'U.R.S.S. est constamment soucieuse d'adopter des positions susceptibles de faire l'unanimité au sein du monde arabe.

Elle y maintient ses points d'appui traditionnels: Irak, Syrie et O.L.P.

La politique de rapprochement avec les Etats arabes conservateurs de la région rencontre un succès certain, qu'illustre l'établissement de relations diplomatiques avec Oman et les E.A.U.

A cet égard, l'U.R.S.S. bénéficie de trois atouts: sa position de pointe dans le conflit israélo-arabe, le fait qu'elle ne soit plus considérée par les monarchies du Golfe

comme la menace la plus directe contre leur stabilité, et la volonté des Etats de la région d'obtenir des concessions occidentales en jouant de la menace du rapprochement avec l'U.R.S.S. (Koweït, Oman).

Moscou a même réussi à nouer certains contacts avec l'Arabie Saoudite: contacts économiques, avec des livraisons de pétrole saoudien à partir de 1983; contacts politiques, avec les récents voyages à Moscou de responsables de la diplomatie saoudienne; et même contacts militaires, avec l'autorisation donnée aux Soviétiques de survoler le territoire du royaume et d'utiliser le port de Jubail pour transporter des armes vers l'Irak.

Enfin, le Kremlin a amélioré ses relations avec l'Egypte, comme l'attestent la réouverture récente d'un consulat soviétique au Caire (octobre 1987) et le soutien du président Moubarak à une conférence internationale pour le règlement du conflit israélo-arabe avec participation soviétique.

L'U.R.S.S. est ainsi parvenue à s'imposer comme un partenaire inévitable dans un éventuel règlement du conflit israélo-arabe, car parallèlement elle a développé des ouvertures à l'égard d'Israël. En témoignent l'échange de délégations consulaires temporaires en 1987 et l'assouplissement relatif de l'émigration juive d'U.R.S.S.

* Enfin, la progression soviétique est particulièrement marquée au sud de la Mer Rouge.

Le choix de l'Ethiopie chrétienne contre la Somalie musulmane à l'occasion du conflit de l'Ogaden (juin 1977) contraint certes les Soviétiques à renoncer à leur alliance avec Mogadiscio. Mais il les consacre en même temps comme les garants de l'équilibre régional dans la Corne de l'Afrique, et leur confère la libre disposition des ports de Massawa et Assab.

Par ailleurs, l'instauration de liens très privilégiés avec le Yémen du Sud, intégré au COMECON avec le statut d'observateur (1979) et lié à l'U.R.S.S. par un traité d'amitié et de coopération (1980), permet à l'Union Soviétique de disposer d'un moyen de pression sur les Etats voisins. Le Sud-Yémen, où s'entraînent divers groupes révolutionnaires, constitue un vecteur essentiel de cette stratégie indirecte qui double la diplomatie classique de Moscou dans la région. Il est présenté comme l'exemple d'une adaptation possible du système marxiste-léniniste au milieu arabo-musulman. Enfin, Aden et Socotra constituent des emplacements stratégiques pour le déploiement des forces navales de l'U.R.S.S.

Le soutien apporté au Yémen du Sud n'a pas empêché l'U.R.S.S. de développer des relations interétatiques poussées avec le Yémen du Nord. En protégeant Sanaa de la menace révolutionnaire, et en lui fournissant une quantité d'armements équivalente à celle qu'elle livre à Aden, l'U.R.S.S. vise à démontrer aux pays arabes qu'elle peut aussi bien exercer une influence modératrice et stabilisante que souffler sur les foyers révolutionnaires.

Enfin, le traité d'août 1981 entre l'Ethiopie, la Libye et le Yémen du Sud a permis de créer au sud de la Mer Rouge une entente des Etats "progressistes" amis de l'U.R.S.S. pour faire contrepoids au Conseil de Coopération du Golfe.

Au total, l'U.R.S.S. est en passe de réaliser son objectif ultime d'être reconnue comme puissance ayant un droit de regard sur la région. C'est dans cette optique qu'il faut comprendre les efforts de la diplomatie soviétique pour y promouvoir un pacte de sécurité collective semblable à celui qu'elle préconise pour l'Europe ou l'Asie: soutien à la résolution "Océan Indien, zone de paix" de 1971; présentation d'un plan visant à neutraliser le Golfe (décembre 1980); proposition d'une force navale sous commandement des Nations-Unies dans le Golfe (automne 1987).

Dans cette perspective, son retrait d'Afghanistan renforce la position de Moscou et supprime un obstacle majeur à son rapprochement avec les Etats musulmans.

b) Toujours prépondérante, l'influence des Etats-Unis dans la région subit une érosion qu'explique la conjugaison de trois facteurs.

* Le premier est la difficulté de concilier l'engagement auprès d'Israël et le maintien d'une influence dans les Etats arabes modérés. Pour surmonter ce dilemme, Washington s'emploie depuis 1949 à promouvoir un règlement du conflit israélo-arabe. Or le processus de Camp David n'a pu résoudre le problème majeur de ce conflit, celui du destin politique du peuple palestinien. C'est pourquoi le dilemme posé à la politique américaine, un temps effacé par la réelle dynamique de paix initiée par Washington de 1973 à 1979, apparaît aujourd'hui plus aigu que jamais.

Ainsi, la vaine tentative américaine d'établir face à l'U.R.S.S. un "consensus d'intérêts stratégiques" réunissant Israël et les Etats arabes modérés témoigne de la méconnaissance par Washington de la vigueur de l'anti-sionisme des pays arabes.

Au total, la crédibilité américaine auprès des Etats arabes s'est fortement ressentie de cette incapacité à promouvoir un règlement durable du conflit.

En particulier, les monarchies arabes peuvent arguer des réticences américaines à leur vendre des armements sophistiqués pour stigmatiser le déséquilibre de la diplomatie de Washington au profit d'Israël et pour justifier ainsi leur refus d'accorder la libre disposition de leurs bases militaires, navales en particulier.

* Le deuxième facteur d'érosion de l'influence des Etats-Unis est la faiblesse de leur position dans la guerre du Golfe.

Comme l'U.R.S.S., les Etats-Unis accordent la priorité stratégique à l'Iran. Traduction de cette priorité, l'Irangate n'a fait que conforter Téhéran dans sa volonté de poursuivre la guerre, encourager les monarchies du Golfe à rechercher un compromis politique avec l'Iran, et surtout jeter le doute sur la crédibilité de l'engagement américain aux côtés des Etats arabes modérés.

Toutefois, les experts américains maintiennent qu'à long terme la position géographique de l'Iran, qui partage 2.000 kilomètres de frontières avec l'Union Soviétique, rendra inévitable un certain rééquilibrage au profit de Washington.

* L'engagement militaire plus affirmé des Etats-Unis dans la région ne peut suffire à restaurer leur crédibilité auprès des monarchies arabes dès lors qu'il n'est relayé par aucun succès diplomatique.

L'engagement naval accru a certes permis aux Etats-Unis d'affermir leur crédibilité entamée par l'Irangate. Il a également interdit à Moscou de prendre à son seul compte la protection des pétroliers koweïtis et de pénétrer ainsi massivement dans les eaux du Golfe, ce qui aurait conduit l'U.R.S.S. à protéger unilatéralement un pétrole produit par des pays pro-occidentaux et destiné pour l'essentiel à des consommateurs occidentaux.

Mais la possibilité donnée dans certains cas à la marine américaine de porter assistance aux navires neutres attaqués par les belligérants, ainsi que la multiplication des heurts entre Américains et Iraniens (véritable bataille navale le 18 avril 1988, destruction de l'Airbus d'Iran Air le 4 juillet,...) rendent possible, dans une situation extrême, une confrontation majeure entre les deux pays assortie d'actions terroristes contre les intérêts américains. En outre, cet engagement dépend de son acceptation par l'opinion publique américaine.

Surtout, privés de relations diplomatiques avec l'Iran, les Etats-Unis ne peuvent intervenir que dans le cadre de l'O.N.U. Or leurs projets de résolution visant à établir un embargo sur les exportations d'armes vers l'Iran sont bloqués par l'U.R.S.S. et la Chine.

Ainsi, lors même que l'Union Soviétique a su relayer son assistance militaire traditionnelle par une diplomatie dynamique et multiforme, la présence américaine dans la région apparaît de plus en plus tributaire de son engagement militaire, essentiellement naval.

B) L'EUROPE OCCIDENTALE ET LE JAPON: UNE " TROISIEME VOIE " INCERTAINE.

S'ils constituent les deux principaux importateurs d'hydrocarbures en provenance de la zone, l'Europe Occidentale et le Japon n'exercent pourtant qu'une influence très limitée sur les événements qui s'y déroulent. La position de la France sera analysée en 3ème partie.

1) La politique japonaise dans la région est toute entière déterminée par l'enjeu pétrolier.

La consommation d'énergie primaire du Japon est alimentée à hauteur de 55% par le pétrole, dont 70% en provenance du Moyen-Orient.

Or cette dépendance à l'égard de la zone est appelée à durer: en dépit du plan de redéploiement énergétique mis en oeuvre par le M.I.T.I., la part du pétrole dans la consommation d'énergie primaire ne se réduira que lentement (43% prévus en l'an 2000), à mesure que se développeront les programmes hydro-électrique et surtout électro-nucléaire. Par ailleurs, ni les aides publiques du J.N.O.C. (Japan National Oil Corporation) à l'exploration hors de l'archipel, ni les promesses sans cesse repoussées de coopération avec la Chine ou l'U.R.S.S., ni la perspective d'une hypothétique "communauté du Pacifique" autosuffisante en pétrole ne laissent présager une diversification géographique à brève échéance.

La région est donc, pour longtemps, une zone prioritaire pour la sécurité du Japon qui profite actuellement de la protection des flottes occidentales. Or l'interprétation actuellement donnée à l'article 9 de sa Constitution, tout comme les réticences de son opinion publique et de ses voisins asiatiques à un renforcement de son potentiel militaire, fournissent au Japon l'argumentaire lui permettant de ne pas envoyer ses navires militaires dans le Golfe. Ce faisant, Tokyo peut s'en remettre totalement aux Etats-Unis pour y assurer la libre circulation, et ainsi limiter ses dépenses militaires tout en préservant ses bonnes relations commerciales avec l'ensemble des Etats du Golfe.

Après avoir opéré un spectaculaire revirement au profit des pays arabes au lendemain du premier choc pétrolier, marqué notamment par un accroissement sensible de son aide publique au développement aux pays de la zone, le Japon tente aujourd'hui d'y promouvoir une diplomatie active en réponse aux demandes répétées de ses alliés occidentaux. Son caractère de pays neuf dans la région, sa puissance économique et financière et les liens qu'il a su garder avec l'Iran sont ses trois principaux atouts.

Sur cette base, le Japon propose de contribuer à la sécurité dans le Golfe de trois manières:

- par l'installation de systèmes radio de haute précision pour faciliter la navigation et la destruction des mines (système Hyperfix);
- par le développement de sa coopération économique et technique avec certains Etats tels Oman ou la Jordanie;
- par le soutien des efforts de paix initiés par les Nations-Unies.

D'ores et déjà, les officiels japonais font valoir que l'extension des missions de la "Self Defence Force" jusqu'à un rayon de 1.000 milles autour de l'archipel (1981), ainsi que le stationnement sur les bases de Yokosuka et d'Okinawa d'une partie des unités du "Central Command", témoignent de la contribution du Japon à l'effort américain dans le Golfe. Plus généralement, le dépassement en 1987 de la limite de 1% du P.N.B. consacré à l'effort de défense place le budget militaire japonais au huitième rang mondial. Le renforcement de sa flotte de guerre (165 navires, 14 sous-marins) montre la volonté de Tokyo d'ajuster ses moyens militaires au concept de "sécurité élargie" de l'archipel, né au lendemain du premier choc pétrolier. À moyen terme, il paraît cependant douteux que le Japon veuille s'engager dans une politique de protection directe de l'ensemble de ses voies d'approvisionnement.

2) Des intérêts différents expliquent les difficultés des Européens à mettre en oeuvre une politique commune dans la région.

La R.F.A. est conduite, pour protéger ses importants intérêts commerciaux et énergétiques dans le Golfe, à y mener une diplomatie prudente qui a su préserver de bonnes relations avec chacun des Etats. Cette coopération économique s'inscrit également dans un objectif de stabilisation de la zone et s'accompagne d'un développement de ses liens politiques avec l'Etat Hébreu.

C'est la ligne politique suivie par la plupart des autres Etats européens.

Quant à *la Grande-Bretagne*, sa position se caractérise par une totale indépendance énergétique (jusqu'au milieu des années quatre-vingt dix), par la préservation d'une importante influence culturelle et administrative que n'a pas remise en cause son brusque retrait de 1971, et surtout par l'ampleur de ses intérêts commerciaux. Ceux-ci expliquent à la fois le maintien de relations satisfaisantes avec l'Iran et la présence légère mais active de sa flotte à proximité du Golfe.

Les Britanniques se sont dotés depuis 1980 de forces aéroportées qu'ils envisagent d'engager le cas échéant aux côtés du "Central Command" américain.

Ces situations particulières, auxquelles s'ajoute celle de la France, expliquent la difficulté de mettre en oeuvre une politique européenne commune.

Certes, la solidarité économique a progressé. Des accords commerciaux ont été signés entre la C.E.E. et certains Etats de la région (Egypte, Jordanie, Syrie, Liban, Yémen du Nord, Israël). Par ailleurs, les Accords de Lomé ont été étendus à certains pays de la zone (Djibouti, Ethiopie, Somalie, Soudan). Enfin, il convient de souligner les efforts des divers Etats membres pour diversifier leur approvisionnement énergétique, dans le respect de principes définis en commun. Sans doute, ces efforts ont-ils participé à la réduction de la dépendance énergétique européenne (Rapport Blaauw à l'Assemblée de l'U.E.O., 1984).

La solidarité politique est toutefois restée déclaratoire: ni l'élaboration de principes communs de règlement du conflit israélo-arabe (déclaration de Venise, 1980), ni le très ambitieux projet de dialogue euro-arabe, proposé par les Neuf à Copenhague en décembre 1973, n'ont débouché sur un résultat concret.

Néanmoins, l'accord de coopération signé le 15 juin 1988 entre les six pays du C.C.G. et la C.E.E. laisse augurer l'instauration progressive d'un régime de libre-échange entre les deux zones, le renforcement de la coopération économique et scientifique ainsi que l'amorce d'une concertation politique.

2ème PARTIE: LES SCENARIOS

I LES SCENARIOS LIES A L'EVOLUTION INTERNE DE LA ZONE.

A) L'EXPANSION ISLAMIQUE.

1) La reconstitution de l'unité politique de l'Oumma sous direction iranienne.

a) Présentation du scénario.

Le discours de l'imam Khomeiny appelant les masses musulmanes à se soulever contre les régimes qui pactisent avec l'impérialisme et le sionisme est suivi d'effets.

Une série de coups de force embrasent la zone. Ils conduisent au renversement des régimes en place.

A la suite de hausses de prix, des émeutes éclatent en Egypte, relayées par des courants radicaux. Des sous-officiers islamistes, prenant modèle sur le soulèvement des policiers du Caire en février 1986, s'insurgent et prennent le pouvoir. La Charia est instaurée dans le cadre d'une république islamique. Ils reçoivent le soutien de la Libye et de Hassan el Tourabi, ministre de la justice soudanais et leader islamiste qui a pris le pouvoir. Les deux pays décrètent la Mer Rouge et le Canal de Suez "zones islamiques", menacent de les miner et d'en interdire l'accès aux navires occidentaux.

Dans le même temps, des émeutes éclatent en Syrie (où le courant islamiste s'est reconstitué lentement après son écrasement en 1982 à Hama, Homs et Alep). Les chiïtes d'Arabie Saoudite, du Koweït et des Emirats affrontent les régimes en place.

Bref, la zone passe sous le contrôle de régimes islamiques qui exercent un chantage sur l'Occident en menaçant de le priver de pétrole et en déclenchant des attentats terroristes. L'ayatollah Ruhollah Khomeiny devient le guide spirituel du monde musulman.

b) Conditions de réalisation et analyse critique.

Ce scénario a déjà été décrit à maintes reprises: il s'appuie sur l'idéologie expansionniste du régime iranien. Cette idéologie est consubstantielle à ce régime qui utilise la guerre comme ciment face aux difficultés économiques et aux désaccords internes.

Par la concomitance des événements sur lesquels il repose, ce scénario présuppose la reconstitution de l'Oumma sous la direction de l'Iran.

En cela, il méconnaît la double opposition fondamentale entre Arabes et Perses et entre sunnites et chiïtes. Ce double antagonisme multiséculaire paraît irréductible, particulièrement pour le premier. Si un dialogue entre sunnites et chiïtes est possible (il existe de fait au sein de l'Organisation de la Communauté Islamique), les sunnites ne sauraient reconnaître la prédominance des chiïtes qui conduirait à leur concéder le contrôle des Lieux Saints.

Enfin l'opposition perse/arabe, permanente depuis le VII^e siècle malgré les périodes d'accalmie, ne paraît pas susceptible d'être effacée par une réconciliation religieuse, comme en témoigne la propagande iranienne qui voudrait faire de son éventuelle victoire contre l'Irak la revanche de la bataille de Qadisiyah. De leur côté, les chiïtes irakiens sont restés, par nationalisme, solidaires du régime baasiste contrairement aux espoirs de Téhéran.

La faible probabilité de ce scénario n'exclut pas que des coups de forces islamiques n'éclatent dans tel ou tel pays.

2) Rassemblement de la communauté chiite sous direction iranienne.

Un autre scénario proche du premier doit être examiné: celui d'une expansion islamique, limitée cette fois aux chiïtes.

a) Présentation du scénario.

Des émeutes éclatent à La Mecque. Les Iraniens, quasi-interdits de pèlerinage par l'Arabie Saoudite, ne sont pas directement en cause: humiliés par la décision de l'Arabie Saoudite, ils ont décidé de riposter par l'entremise de pèlerins chiïtes venus d'ailleurs (Pakistan, Liban où le Hezbollah tend à contrôler l'ensemble de la communauté chiïte). Les émeutiers sont sévèrement réprimés. En solidarité avec eux, les chiïtes du Koweït, de Qatar et de la province saoudienne du Hassa, se soulèvent et renversent les régimes en place.

b) Conditions de réalisation.

Parce que limité aux fragiles Etats du Golfe et au chiïsme, ce scénario paraît moins improbable que le précédent. Divers éléments contribuent à le rendre crédible:

- la fragilité politique des monarchies pétrolières: pouvoir wahhabite mal accepté par de nombreuses fractions de la population et de multiples régions du pays; querelles entre les Jaba et les Salem, familles princières koweïties;

- la fragilité géostratégique de ces pays: le Koweït et Qatar sont minuscules: il suffit pour mettre à genoux Qatar de détruire les deux centrales électriques et les deux usines de dessalement d'eau de mer;

- la permanence de liens très anciens entretenus par une immigration réciproque entre les deux rives du Golfe; les émigrés iraniens représentent, par exemple, 20% de la population de l'émirat de Dubaï;

- l'appui que ces soulèvements pourraient facilement recevoir de l'Iran.

Ce scénario aboutirait à un contrôle chiïte du Golfe. Or c'est précisément sur le pourtour du Golfe où est concentrée la population chiïte que se trouvent la plupart des champs pétrolifères (carte en annexe n°1).

En cas de succès, le chantage au pétrole pourrait donc être utilisé, compte tenu des réserves pétrolières de ces Etats qui pourraient momentanément se passer de leurs exportations d'hydrocarbures; en effet, leurs revenus pétroliers ont été très habilement investis. Placés devant une telle menace, les Etats occidentaux pourraient réagir en bloquant les avoirs financiers extérieurs de ces pays.

c) Analyse critique.

Il est toutefois peu probable que ce scénario puisse aller à son terme, et ce pour plusieurs raisons. En premier lieu, l'appartenance à la communauté arabe pourrait prendre le pas sur l'appartenance à la communauté chiïte: il est en effet douteux que le chiïsme arabe ait aujourd'hui une portée subversive équivalente à celle du chiïsme iranien.

Les chiïtes des Etats du Golfe paraissent ensuite n'avoir que des velléités subversives. Etroitement contrôlés par des Etats très policiers, ils ont bénéficié des retombées de la manne pétrolière et leur condition de citoyens de seconde zone ne les rend pas pour autant proches des déshérités iraniens.

Les pays arabes enfin, et l'Égypte en premier lieu, ne resteraient pas sans réaction devant une déstabilisation d'États qui comptent parmi leurs principaux bailleurs de fonds. Ils craindraient également, au plan interne, l'effet de contagion de cette situation.

B) L'ÉVOLUTION DE LA GUERRE IRAN-IRAK.

Infirmant nombre de pronostics, l'Irak a mis un terme au grignotage militaire iranien. Par une série d'offensives éclairs (Fao le 18 avril, Chalamchek le 25 mai, Mahran le 19 juin, îles Majnoun le 25 juin, Zoubeidate le 12 juillet), l'Irak a récupéré la plupart des positions perdues au cours des dernières années.

Néanmoins, trois hypothèses doivent toujours être envisagées:

1) Une victoire de l'Irak.

Doté d'un armement très supérieur à celui de son rival, l'Irak a appris au fil des années à mieux l'utiliser. Il apparaît aujourd'hui en position de force sur le plan militaire. Il semble cependant peu probable qu'il cherche à exploiter très au-delà cette supériorité momentanée. La profondeur stratégique de l'Iran, l'éloignement des centres vitaux de ce pays (à l'exception d'Abadan) rendraient périlleuse une avancée en territoire iranien. L'Irak peut certes être tenté de réoccuper le Khouzistan/Arabistan mais on sait que sa première tentative réussie de 1980 n'avait, à sa grande déception, entraîné aucun ralliement à sa cause des populations arabes de cette région. Tout au plus pourrait-il prendre des gages pour une négociation future en occupant des hauteurs stratégiques le long de la frontière.

2) Une victoire de l'Iran.

Le changement de stratégie annoncé par Ali Rafsandjani (intégration des Pasdarans dans l'armée régulière, augmentation des recrutements) pourrait permettre à l'Iran de renverser la tendance actuelle.

Dans l'hypothèse d'une offensive iranienne victorieuse, la faible profondeur stratégique de l'Irak conduirait rapidement l'armée iranienne à Bagdad. Ceci constituerait pour l'ensemble des pays de la zone une modification considérable des équilibres et donc une situation inacceptable face à laquelle ils devraient réagir.

Peu de pays seraient en mesure de le faire car cela suppose un potentiel militaire et humain dont sont dépourvus les pays du Golfe. En seraient seuls capables la Syrie, la Turquie et l'Égypte.

* En ce qui concerne la Syrie, cela nécessiterait un retournement d'alliance. A priori alliée de l'Iran, elle ne pourrait que se réjouir d'une défaite de son grand rival, le Baas irakien. Les rivalités syro-iraniennes au Liban montrent néanmoins que cette alliance est fragile. Malgré une armée puissante, bien entraînée et bien équipée, la Syrie n'a certainement pas le potentiel militaire et humain suffisant pour intervenir à la fois à l'est et à l'ouest (Liban et Israël). Or sa priorité fondamentale est la restauration de la Grande Syrie et donc le contrôle du Liban.

* Une avancée iranienne serait une redoutable menace pour la Turquie, qui a certes en commun avec l'Iran le souci de régler la question kurde, mais qui craindrait la contagion de la victoire iranienne sur les populations chiïtes de l'est de son territoire. Membre de l'OTAN, elle est avec l'Égypte le plus solide appui occidental dans la région.

Il est probable que, sans même avoir besoin d'engager les hostilités, une mobilisation de ses troupes à la frontière de l'est ferait rapidement réfléchir Téhéran. De plus, une intervention pourrait lui permettre de récupérer la région de Kirkouk/Mossoul, abandonnée par le traité de 1926.

* L'Egypte, enfin, dispose d'un fort potentiel militaire et humain. A la suite de sa réintégration dans la Ligue Arabe, elle veut retrouver son rôle de pays phare de la nation arabe. L'envoi de troupes à la frontière jordano-irakienne, voire en Irak, serait très dissuasif à l'égard de l'Iran.

La Turquie pour les pays occidentaux, et surtout l'Egypte pour les pays arabes paraissent les deux principaux points d'appui dans la zone pour contrer une avancée militaire iranienne.

3) Une situation bloquée.

L'arrêt du conflit et le maintien d'une situation de ni guerre ni paix est sans doute l'hypothèse la plus crédible. Confronté à de multiples difficultés internes, l'Iran sera incapable de bousculer la puissante armée irakienne. Celle-ci, de son côté, ne s'aventurera pas au-delà des positions aujourd'hui reconquises.

En l'absence de négociations, il y aura là potentiellement un foyer de guerre permanent. Si elles devaient être engagées, la désignation de l'agresseur et la délimitation de la frontière dans les eaux du Golfe constitueraient les principales difficultés. En position de force, l'Irak ne manquerait pas de revendiquer un retour à la situation qui prévalait avant l'accord frontalier signé à Alger en 1975.

Compte tenu de la place centrale occupée par cette guerre dans la révolution iranienne, on imagine mal ce pays négocier avec le "petit Satan Saddam Hussein", surtout en position de faiblesse.

Par ailleurs, le problème non réglé du Kurdistan pourra toujours être utilisé par chaque partie pour porter le trouble chez l'adversaire.

Enfin, la conclusion d'une paix laissant l'armée irakienne disponible pour intervenir ailleurs serait vue avec beaucoup de crainte par ses voisins (Syrie, Arabie Saoudite, Koweït, Jordanie). Si les monarchies du Golfe sont aujourd'hui obsédées par la menace chiïte, nul doute qu'elles redouteraient les vellétés expansionnistes d'un régime disposant de l'armée la plus forte et la plus aguerrie de la région (1 million d'hommes).

Tout ceci pèsera sur la solution du conflit qui pourrait fort bien en rester pendant longtemps à une situation de ni-guerre ni-paix.

L'issue du conflit, quelle qu'elle soit, pourrait se traduire par une pression à la baisse des prix du pétrole, les deux belligérants finançant leur reconstruction par un accroissement de leur production. Toutefois, outre le fait qu'ils produisent peut-être déjà au maximum de leurs capacités, la fin de la guerre pourrait permettre de resserrer la discipline au sein de l'O.P.E.P., grâce à l'atténuation du conflit entre l'Iran et l'Arabie Saoudite. Le cartel, plus homogène, serait alors en meilleure position pour négocier une réduction de la production avec les "NOPEP". Ce compromis, presque réalisé en avril 1988, serait alors plus favorable au cartel qu'il ne l'eût été à l'époque.

II LES SCENARIOS DETERMINES PAR LES POLITIQUES DES PUISSANCES EXTERIEURES A LA ZONE.

A) L'ENGAGEMENT ACCRU DES DES PUISSANCES EXTERIEURES.

1) Présentation du scénario.

Conscients de l'importance stratégique du Nord-Ouest de l'Océan Indien, les puissances occidentales décident d'y renforcer leur présence pour assurer la stabilité politique des Etats de la zone. Le plan mis en oeuvre de façon concertée par les pays occidentaux comprend trois volets: un volet énergétique, un volet stratégique et militaire, un volet économique et financier.

a) Relance des investissements énergétiques dans la zone.

Le Congrès des Etats-Unis rejette le projet de taxe à l'importation de \$ 10 par baril ("oil import fee") accompagné de la constitution d'une zone de libre échange énergétique américaine (Etats-Unis, Canada, Mexique, Vénézuéla, Equateur) qui était proposé par les sénateurs du Texas, de l'Oklahoma, et de la Californie. Par compensation et afin de reconstituer les capacités d'autofinancement des compagnies pétrolières américaines, le congrès supprime la "windfall profits tax" (taxe sur les profits exceptionnels) et rétablit la "depletion allowance" (provision pour reconstitution de gisements). Le régime fiscal accordé aux compagnies pétrolières par les Etats du Moyen-Orient est allégé afin de favoriser la reprise des investissements dans la zone.

b) Intervention politique et militaire.

Les Etats du C.C.G. signent avec les Etats-Unis et les pays membres de l'U.E.O. un accord de défense leur octroyant des bases à Oman et Bahreïn en échange de la protection des pétroliers battant leur pavillon. Un commandement intégré sur zone est créé afin de coordonner les présences navales pour assurer la protection de tous les navires marchands battant pavillon d'Etats du C.C.G ou de l'O.C.D.E. Afin de symboliser la solidité de cette alliance, le Président et le Congrès des Etats-Unis s'accordent pour lever les restrictions aux exportations d'armes vers les Etats du C.C.G.

Des pressions sont exercées de façon concertée par les puissances extérieures pour amener l'Iran et l'Irak à cesser les hostilités. En cas de reprise unilatérale du conflit par l'un des belligérants, les puissances extérieures mettent en place un embargo militaire et pétrolier à son encontre. Dans ce cas, l'Arabie Saoudite joue son rôle de "swing producer"; l'Union Soviétique cesse ses livraisons d'armes à l'Irak et exerce des pressions discrètes sur ses alliés pour qu'ils interrompent leurs ventes d'armes à l'Iran.

c) Plan de développement économique lancé par les pays de l'O.C.D.E.

Les dettes de l'Irak et de l'Egypte sont rééchelonnées par le Club de Paris; les Etats du Groupe des Sept décident d'annuler une partie de leurs créances publiques à l'égard de l'Egypte. Le projet d'élargissement du canal de Suez, dont les études de la B.I.R.D. viennent de démontrer la rentabilité, bénéficie d'un financement de la part des Etats de l'O.C.D.E. et du C.C.G. Les mêmes financent la construction du canal de Jongleï au Sud-Soudan permettant l'augmentation des surfaces cultivées au Soudan et en Egypte. Un fonds de 50 milliards de dollars, alimenté par les contributions des pays de l'O.C.D.E. et du C.C.G., permet sur une période de cinq à dix ans le lancement de projets de développement à Gaza,

en Cisjordanie, en Jordanie. Ce plan de développement permet d'amorcer le processus de paix.

2) Conditions de réalisation.

La mise en oeuvre de ce programme suppose un accord entre tous les acteurs concernés: les Etats de l'O.C.D.E., les pays de la zone et l'Union Soviétique.

Le succès de la pression exercée sur l'Iran nécessite le ralliement à cette politique du Japon et la neutralité de l'U.R.S.S.: le "nouveau cours" de sa politique étrangère et la volonté de contenir la contagion islamiste à ses frontières d'Asie Centrale pourraient l'y inciter.

Ce programme suppose le rejet par les Etats-Unis de toute velléité isolationniste.

Il nécessite, enfin, un accroissement substantiel de l'aide économique aux pays de la zone.

3) Analyse critique.

Les Etats-Unis perçoivent clairement les inconvénients d'une politique isolationniste à l'égard de la zone: inconvénients d'ordre économique et stratégique. Le rapport Herrington montre les effets récessionnistes d'une taxe à l'importation pétrolière de \$ 10 par baril: le renchérissement du coût de l'énergie se traduirait par une réduction du P.N.B. de 273 milliards de dollars entre 1988 et 1995 pour un gain estimé de 82 milliards. Quel que soit le résultat de l'élection présidentielle américaine, il ne semble pas que la politique des Etats-Unis dans la zone sera profondément modifiée car ceux-ci ont parfaitement conscience du caractère vital de la zone pour leurs alliés et pour eux-mêmes (rapport "Discriminate Deterrence", 1988).

La réorientation de la production pétrolière vers le Moyen-Orient permettrait de prolonger la durée de vie des gisements de la zone O.C.D.E., qui pourraient être considérés comme des gisements de sécurité à long terme. En outre, les coûts de production dans la zone sont de loin les plus faibles (cf. Annexe n°9).

L'augmentation de l'aide économique à destination des pays de la zone paraît plus problématique. Elle suppose que la reconnaissance de l'interdépendance économique l'emporte sur les préoccupations de réduction des déficits publics, en particulier aux Etats-Unis.

Surtout, la mise en oeuvre de ce programme suppose trois conditions incertaines et repose sur des schémas d'un optimisme réducteur.

Le succès des pressions exercées sur l'Iran nécessite que le Japon renonce à une source d'énergie à bon marché en raison des rabais accordés par l'Iran.

Certains indices peuvent être interprétés comme la volonté des nouveaux dirigeants soviétiques de mener une politique extérieure plus orientée vers la réduction des tensions que vers l'exploitation de celles-ci: pressions exercées sur l'O.L.P. en faveur de la reconnaissance d'Israël, éventualité d'établissement de relations diplomatiques avec Israël et l'Arabie Saoudite; la crainte de l'intégrisme islamique à ses frontières pourrait également l'inciter à calmer le jeu en Iran. Néanmoins, l'opposition soviétique à toute sanction du Conseil de Sécurité contre l'Iran montre que l'U.R.S.S. n'a pas renoncé à une alliance objective avec la République Islamique.

De plus, le programme suppose que les Etats du C.C.G. s'alignent sur les politiques occidentales. Or, depuis le début des hostilités entre l'Iran et l'Irak, de nombreux Etats du Golfe ont montré leur volonté de tenir leurs distances vis-à-vis des pays occidentaux.

Enfin, le schéma proposé surestime les effets vertueux des enchaînements économiques et il sous-estime la profondeur des fondements religieux et idéologiques des conflits israélo-arabe et irako-iranien. On peut douter que la logique du développement économique soit suffisante pour déterminer les comportements des principaux acteurs, qui recèlent une large part d'irrationalité.

B) LA "MISE ENTRE PARENTHESES" TEMPORAIRE DU GOLFE.

1) Présentation du scénario.

Face aux contradictions internes -économiques, sociales, culturelles- qui semblent s'exacerber dans tous les Etats de la région, les pays occidentaux et les monarchies du Golfe s'accordent pour privilégier la stabilité de la zone et cherchent à réduire les sources de tensions. En particulier, la réduction des surplus financiers des Etats pétroliers, qui alimentent les conflits du Golfe, leur paraît la voie la plus appropriée.

Par une action progressive et continue sur plusieurs années, ils réduisent sensiblement -de 30 à 50%- leurs importations pétrolières en provenance de l'ensemble des pays du Golfe, prolongeant ainsi le mouvement amorcé depuis le second choc pétrolier. Parallèlement, ils réduisent, voire interrompent, leurs ventes d'armes dans la région. Enfin, compte tenu de la diminution des enlèvements de pétrole brut, et afin d'assurer la tranquillité de la zone, leurs flottes de guerre se retirent du Golfe.

Faute de moyen de financer l'effort de guerre, le conflit entre l'Irak et l'Iran s'arrête ou reste circonscrit aux deux belligérants, qui s'affrontent avec des moyens limités. Les pays producteurs ne peuvent plus financer les Etats arabes, soutiens des mouvements terroristes internationaux et des milices libanaises. Si de multiples antagonismes subsistent, la région retrouve relativement rapidement une certaine sérénité.

A plus long terme, un retour des puissances occidentales se révèle possible dans des conditions de stabilité satisfaisantes.

2) Conditions et modalités de réalisation.

a) Les conditions de réalisation.

- * Disposer de ressources pétrolières équivalentes.

L'état du marché pétrolier doit permettre une réduction de la dépendance des pays développés à l'égard des gisements du Golfe. A défaut, une politique de réorientation des approvisionnements doit être menée, notamment vers des foyers de production alternatifs (Amérique Latine, Mer du Nord, U.R.S.S., Chine).

Or les 3 à 4 mbj qui ne seraient plus importés du Golfe sont disponibles à très court terme sur le marché. Aux conditions de prix en vigueur à la fin du premier semestre 1988, on peut faire les estimations suivantes:

- Les capacités de production pétrolière disponibles sous 30 jours, dans les pays O.P.E.P. hors du Golfe (Vénézuéla, Libye, Nigéria et Indonésie) et dans les "NOPEP" (Mexique, Malaisie et Norvège, principalement) s'élèvent à environ 2 ou 2,5 mbj (Sources: A.I.E., memorandum Shell précité et note de l'I.F.P. en date du 12.08.1987). Dans un délai de 2 à 3 mois, la production supplémentaire atteint 4 mbj, grâce à l'activation des puits actuellement sous-exploités.

- Les 2 mbj (soit l'équivalent de 110 milliards de m³ de gaz environ) manquant dans la première phase peuvent être obtenus sous forme de gaz naturel, consommé par les installations fonctionnant à la bi-énergie.

Les excédents de capacité de production de gaz permettent très rapidement à l'offre de s'ajuster à ce niveau sans induire une dépendance insupportable vis-à-vis d'un des producteurs actuels: U.R.S.S., Mer du Nord, Algérie, Alaska. La demande de gaz peut s'accroître à due concurrence. En effet, les installations fonctionnant à la bi-énergie représentent aux USA 44% d'une consommation de 415 milliards de m³ en 1986, et 30% en Europe (sur 250 milliards de m³). Ces équipements peuvent être considérés comme utilisés à 50% aux cours actuels. La substitution entre gaz et fuel est en outre quasi instantanée.

Ces hypothèses permettraient la réalisation du scénario sans recourir à des économies d'énergie ou à des programmes nucléaires supplémentaires, et sans entamer les stocks stratégiques. Il s'agit donc d'un scénario qui se réalise sur plusieurs années et qui met en oeuvre des politiques temporaires.

* Obtenir l'accord des monarchies du Golfe.

L'accord des principales monarchies pétrolières est un préalable. Celles-ci doivent être conscientes qu'il ne s'agit pas d'une politique de confrontation à leur encontre et que l'objectif recherché est conforme à leur intérêt: les pays développés sont dépendants des réserves de la région. Cette négociation doit ainsi éviter des représailles ultérieures en matière d'approvisionnement pétrolier, en démontrant qu'il s'agit d'une perte de revenu provisoire.

Or les pays du C.C.G. se sont déjà placés dans une situation proche de celle du scénario. La guerre des prix menée par l'Arabie Saoudite et le Koweït ne vise pas seulement, rappelons-le, un objectif commercial: elle suit un but politique en affaiblissant l'Iran.

b) Modalités de mise en oeuvre.

La convergence des politiques des principaux importateurs -et notamment du Japon- est nécessaire tant dans le domaine énergétique que du point de vue des ventes d'armes et de la coopération militaire. L'A.I.E. et le "Groupe des Sept" pourraient constituer les structures appropriées à une telle harmonisation.

La coopération des principales compagnies pétrolières, dont la place reste prépondérante dans le commerce et le transport internationaux du pétrole, est importante. En outre, elles jouent un rôle de premier plan auprès de certains pays producteurs, en tant que prestataires de services ou propriétaires de réserves. Elles pourraient ainsi s'opposer au schéma prévu, désireuses de conserver leurs relations privilégiées avec les États du Golfe, qui sont un de leurs atouts sur le marché pétrolier.

3) Analyse critique du scénario.

a) Les limites économiques.

Sur les marchés pétroliers, cette politique va se traduire par une augmentation des prix. L'amplitude et la rapidité de celle-ci seront déterminées par la progressivité et la discrétion avec lesquelles les gouvernements occidentaux agiront. Une politique de gestion des stocks commerciaux sera sans doute nécessaire pour limiter la spéculation.

Sur les marchés de capitaux, la réduction des revenus pétroliers se traduira par certains retraits de la part d'États soucieux d'équilibrer leur balance des paiements. Ces pays subiront des effets négatifs sur leur situation financière interne. Plongés dans une récession, ils devront limiter leur croissance et leurs achats à l'extérieur.

En définitive, si les conditions de progressivité et de discrétion ne sont pas observées, une récession économique mondiale est possible par la conjonction de trois facteurs.

- La croissance économique risque de se ralentir sous l'effet d'un troisième choc pétrolier provoqué par la hausse sensible et rapide des prix.

- Alternativement, si les prix du brut et les cours du dollar sont stabilisés, la réduction des avoirs extérieurs des monarchies du Golfe peut se traduire par une crise financière. En particulier, les difficultés des pays en voie de développement très endettés seront accrues par l'interruption du recyclage des pétro-dollars.

- La réduction des revenus des pays pétroliers induira une diminution des débouchés commerciaux que ces pays représentent pour les pays industrialisés et notamment la France.

Toutefois, il faut remarquer que ces deux derniers facteurs sont déjà largement intervenus avec la chute des cours amorcée en 1986, sans que les monarchies du Golfe ne soient affectées par de graves tensions sociales.

b) Les limites politiques.

Le retrait tant économique que militaire des pays occidentaux peut inciter l'U.R.S.S. à renforcer sa présence dans la région. Pour l'éviter, il est donc nécessaire d'intégrer ce scénario dans une négociation globale avec l'U.R.S.S.

En diminuant les moyens financiers des pays voisins d'Israël et en affaiblissant la capacité de réaction politique des pays du Golfe, ce scénario risque d'accroître la marge de manoeuvre de l'Etat hébreu et d'apparaître comme une provocation aux yeux des pays arabes. Dans ce cadre, les Etats-Unis devraient contenir la capacité d'action de leurs alliés israéliens.

Enfin, certains Etats, notamment la Jordanie et l'Egypte, seraient affectés par une réduction de l'aide économique en provenance des Etats du Golfe. Des substituts à cette aide devront donc être apportés par les pays occidentaux: rééchelonnement des dettes dans le cadre du Club de Paris, programmes de développement économique sur financements internationaux.

Ce scénario suppose une convergence des intérêts et des politiques des pays de l'O.C.D.E., du C.C.G. et de l'U.R.S.S. qui paraît difficilement réalisable.

Les deux premiers scénarios systématisent les tensions qui animent cette région. Les deux scénarios suivants envisagent des politiques communes des Etats à l'égard de la zone; de façon délibérément optimiste, ils combinent un certain nombre d'hypothèses qui, prises individuellement, paraissent crédibles. Ils dessinent le cadre extrême au sein duquel s'inscrivent les perspectives de la politique Française.

3ème PARTIE: LES PERSPECTIVES POUR LA FRANCE

I UNE POLITIQUE DE PRESENCE

La France est aujourd'hui le seul pays occidental riverain de l'Océan Indien par ses territoires de La Réunion, de Mayotte et des îles Eparses. Dans la partie Nord-Ouest de cet océan, elle a su préserver sa présence à Djibouti en concluant des accords de défense et de coopération militaire avec la République née de l'accession à l'indépendance en 1977 du Territoire Français des Afars et des Issas.

Djibouti est essentiel à la stratégie militaire de la France tant en Afrique (centre d'écoutes, base terrestre et aérienne) que dans le Golfe et l'Océan Indien où il pourrait servir de base à la Force d'Action Rapide (FAR) en cas de crise majeure. Cette présence, parce qu'elle contribue à la stabilité de la Corne de l'Afrique, y est appréciée.

Mais le rôle joué par la France dans cette région n'est pas seulement militaire. Sa présence y est aussi politique et culturelle. Croisades (qui influent encore aujourd'hui sur le statut de Jérusalem), rapprochement entre François I^{er} et Soliman le Magnifique contre Charles Quint, création au Collège de France des premières chaires d'hébreu (1530) et d'arabe (1587), expédition de Bonaparte en Egypte, aide à la formation d'un Etat libanais, prise de position du général de Gaulle en 1967, nombreux sont les exemples de l'intérêt continu porté par la France à la zone. Elle a contribué à en former les élites par l'implantation de nombreux établissements scolaires et universitaires qui y maintiennent une présence de la francophonie.

Peu présente il y a trente ans dans la péninsule arabique, longtemps chasse gardée des Britanniques, la France a su progressivement y nouer des amitiés et se faire apprécier. La première visite d'un chef d'Etat étranger après l'élection de François Mitterrand, celle du Roi Khaled, consacrait l'étroitesse des liens franco-saoudiens, qui avaient été renforcés par l'intervention de gendarmes français, en 1979, lors des émeutes de La Mecque.

De tous les pays occidentaux, la France est celui pour lequel un scénario de développement de l'islamisme aurait la portée la plus considérable, à travers une extension possible au Maghreb. La proximité géographique de celui-ci et la présence en France d'une importante communauté musulmane ne manqueraient pas d'avoir alors des effets internes déstabilisateurs.

La France mène dans le Nord-Ouest de l'Océan Indien une politique de présence qui conforte sa vocation mondiale. Pour agir sur la stabilité de cette zone, elle dispose de quatre instruments: ses liens étroits avec l'Irak, sa politique de vente d'armes, les possibilités qu'elle a d'influer sur le conflit israélo-arabe et son rayonnement culturel.

REEXAMINER L'ENGAGEMENT POLITIQUE DE LA FRANCE AUPRES DE L'IRAK.

L'engagement de la France auprès de l'Irak illustre les trois constantes de la politique française dans la région: volonté de mener une politique mondiale, nécessité d'assurer son indépendance et désir d'expansion commerciale.

Bien que l'influence britannique y ait été prépondérante, il existe dans ce pays un attachement ancien à la France. Comme au Liban et en Syrie, existe un sentiment francophile ancien. En 1924, en reprenant la part allemande de la Turkish Petroleum Company, la France intervient dans le développement pétrolier du pays par le biais de la participation de la Compagnie Française des Pétroles dans l'Irak Petroleum Company (I.P.C.).

Ces relations traditionnelles sont illustrées symboliquement par la "Marseillaise" qui retentit lors du coup d'Etat du Général Kassem en 1958. Elles seront renforcées par une volonté politique liée à une stratégie économique, qui se développeront à la fin des années 1960.

Conscient que l'intégration de la France dans la C.E.E. entraînerait des pertes de parts de marché pour l'industrie française, le général de Gaulle ébaucha un rapprochement vis-à-vis des pays arabes. Ceux-ci constituaient des débouchés commerciaux potentiels. Situé à l'extrémité du monde arabe et riche en pétrole, l'Irak apparaissait comme un pays clef pour une telle politique, souhaitée du reste par le régime baasiste.

De 1967 à 1970, la France passait ainsi du 23ème au 3ème rang des fournisseurs de l'Irak, position inégalée dans le reste du Golfe. Entre 1974 et 1981, l'accroissement des revenus pétroliers de l'Irak permit la signature de nombreux grands contrats civils (infrastructure, réacteurs nucléaires de Tamouz) et militaires. L'alternance de 1981 n'a pas remis en cause l'orientation pro-irakienne de la politique française. Le régime irakien a su fort habilement se ménager des appuis dans le monde politique et industriel. Il l'avait du reste montré en 1972 en accordant un traitement préférentiel à la France lors de la nationalisation de l'I.P.C.

A partir de 1981, alors que l'Irak subissait ses premiers revers militaires sévères, cette politique prit une dimension nouvelle. Un soutien massif à l'Irak, laïque et progressiste, devait faire pièce à l'islamisme qui menaçait les monarchies du Golfe, mais aussi les pays occidentaux et particulièrement la France dont la communauté musulmane est importante. Entre 1981 et 1988, cet engagement se traduisit par des ventes massives d'armements sophistiqués, assorties de conditions financières particulièrement favorables. Il ne faiblit pas malgré les pressions exercées par l'Iran.

L'engagement de la France a conduit au gonflement d'une dette, contractée principalement auprès du Trésor français et dont le montant est tenu secret par les autorités françaises.

Nécessaire dans les périodes de faiblesse de l'Irak, cet engagement semble quelquefois sur-dimensionné et malhabile. Il étonne par son ampleur les monarchies du Golfe. Surtout, il a parfois pris une dimension ostentatoire - "prêt" de Super-Etendard en 1983 et vente de Mirage F1 en 1985 - d'autant plus inopportune que ces initiatives survenaient au moment même où la France souhaitait ménager l'Iran. Ces évolutions contradictoires ont suscité des représailles iraniennes et l'inquiétude des Etats du Golfe. Ce soutien a été affiché de manière exagérée dans la mesure où la France fournit des matériels certes sophistiqués mais qui représentent moins de 20% de l'armement irakien. Il risque d'être inopérant dans le cas, toujours possible, d'un renversement d'alliance de l'Irak, dont l'U.R.S.S. reste le principal allié.

Le retournement de la situation militaire intervenu au printemps 1988 donne l'occasion d'infléchir la politique française sans compromettre la position de la France dans ce pays. Elle doit être consciente des craintes que suscite, dans l'ensemble de la région un Irak dégagé de la guerre, doté d'une armée puissante, aguerrie et supérieurement équipée. En conséquence, elle doit exercer des pressions modératrices sur Bagdad et lui limiter son soutien.

Nous proposons que la France:

- réduise son engagement financier, soit en stabilisant l'encours de la dette irakienne, soit, l'Irak ne participant pas au club de Paris du fait de son statut de belligérant, en accordant des conditions financières plus strictes;
- indique clairement à l'Irak qu'il ne doit pas aller au-delà de la reconquête de ses territoires occupés par l'Iran après 1980 et qu'il doit respecter l'intangibilité de l'ensemble de ses frontières internationales;

- lie toute aide supplémentaire -notamment sous forme de vente d'armes- au respect des principes précédents;
- condamne toute utilisation de gaz asphyxiant et les attaques de navires tiers, menées dans les eaux internationales par les deux belligérants;
- réduise les fournitures d'armes dès que la situation sera stabilisée au profit de l'Irak.

MAINTENIR UNE POLITIQUE SELECTIVE D'EXPORTATION D'ARMES

* Les exportations d'armes ne sont pas guidées exclusivement par des préoccupations commerciales mais s'inscrivent aussi dans le cadre global de la politique extérieure, dont elles constituent un des vecteurs privilégiés.

- La France n'exporte pas seulement du matériel mais développe également une coopération militaire qui comprend des contrats d'entretien et de maintenance, la formation en France d'ingénieurs et d'officiers étrangers (pilotes irakiens, équipages de la marine saoudienne) et l'envoi de personnels d'encadrement au titre de l'assistance militaire technique. Les exportations d'armements permettent par conséquent l'établissement de liens étroits entre la France et les pays acheteurs.

- En exportant des systèmes de défense, la France permet à ces pays d'éviter une dépendance exclusive à l'égard des deux super-puissances. La volonté d'indépendance du Koweït à l'égard des Etats-Unis, premier fournisseur de l'Arabie Saoudite, explique le choix de la France qui lui fournit 70 % de son armement.

Le Gouvernement impose ses orientations politiques lors de la négociation, qui se situe fréquemment au niveau gouvernemental bilatéral, et en dernier ressort lors de l'autorisation d'exportation, donnée par le Premier ministre après avis de la Commission Interministérielle pour l'Etude et l'Exportation des Matériels de Guerre (C.I.E.E.M.G.).

* La France bénéficie d'une solide position commerciale au Moyen-Orient et au Maghreb; leur part dans l'ensemble de ses exportations d'armes est tombée de 66 % pour la période 1979-1984 à 38 % en 1985-1986 sans que la France n'y perde de parts de marché. La contraction de ce marché à partir de 1985 a trois causes: la diminution des ressources financières des Etats de la zone, l'achèvement de leur effort de premier équipement, la forte croissance des dépenses de fonctionnement dans leurs budgets de défense.

Dès aujourd'hui, la France doit préparer ses positions en vue du renouvellement dans les années quatre-vingt-dix des premiers contrats conclus à la fin des années soixante. Sur un marché de plus en plus concurrentiel du fait de l'apparition de nouveaux exportateurs (Chine, Corée du Sud, Brésil, Indonésie), la place de la France dépendra du rapport qualité-prix de ses produits, des efforts financiers consentis pour stimuler ses exportations, de la capacité des pays européens à coopérer entre eux, notamment dans le domaine de l'aéronautique, enfin de l'engagement diplomatique et militaire de la France dans la zone.

La présence des flottes occidentales dans le Golfe et en Mer d'Oman leur permet d'organiser de véritables tournées de démonstration commerciale: la Grande-Bretagne vient de conclure en juillet 1988 avec l'Arabie Saoudite un contrat de 7 à 10 milliards de livres sterling portant notamment sur la livraison de chasseurs de mines et la construction de bases aériennes et navales. La France souhaite vendre à ce même pays, après le contrat Sawari de 1980, des sous-marins à propulsion classique pour un montant de 4 milliards de francs.

La France pourrait bénéficier des hésitations de la politique d'exportation d'armes des Etats-Unis vers les pays arabes: refus du Congrès d'autoriser la vente de

chasseurs F-15 à l'Arabie Saoudite en 1985, de missiles Maverick au Koweït le 8 juillet dernier. Pour l'instant, c'est surtout la Grande-Bretagne qui en a tiré profit par la vente de Tornado en 1985 et 1988.

Nous proposons de ne pas lever l'embargo sur l'Iran avant la fin du conflit Iran-Irak et de promouvoir les exportations d'armements vers les pays du C.C.G, notamment par l'amélioration du service après-vente et la conclusion éventuelle d'accords de compensation, afin de renforcer nos liens politiques avec ces pays.

LA FRANCE DOIT RENFORCER SON ACTION DIPLOMATIQUE EN FAVEUR D'UN REGLEMENT PACIFIQUE DU CONFLIT ISRAELO-ARABE ET DE LA QUESTION PALESTINIENNE.

On mésestime souvent les liens étroits entre le conflit israélo-arabe, la guerre irano-irakienne et la situation dans le Golfe. Le jeu d'Israël en faveur de l'Iran (livraisons d'armes, Irangate) s'explique par la volonté de réduire la menace potentielle irakienne et plus largement arabe. L'absence de règlement de la question palestinienne maintient un état d'insatisfaction latente dans les milieux palestiniens émigrés, source de tensions déstabilisatrices pour les pays du Golfe qui les accueillent. A l'inverse, la montée de l'islamisme en Cisjordanie et surtout à Gaza représente un risque majeur pour Israël.

L'exercice du droit à l'autodétermination du peuple palestinien serait donc très favorablement accueilli dans les Etats du Golfe, qui n'ont aucune visée territoriale sur les territoires occupés. Il permettrait en outre de pallier tout déséquilibre stratégique et politique au profit d'Israël dans le cadre d'une application éventuelle du scénario de "mise entre parenthèses".

Les difficultés d'un tel règlement sont connues. Mais "la révolte des pierres" amorcée en décembre 1987 confirme le caractère inacceptable du statu quo.

La diplomatie française devrait se mettre davantage au service des procédures de négociation, en réaffirmant ses offres de couverture diplomatique des discussions et de garantie internationale d'un règlement pacifique dans le cadre du Conseil de Sécurité. Elle pourrait recevoir le soutien de la C.E.E. La situation paraît favorable, compte tenu de l'enlisement du Plan Schultz, de l'évolution de la diplomatie soviétique vers un rapprochement avec Israël et de son intérêt accru porté au règlement des conflits régionaux dans le cadre des Nations Unies.

Il convient de tirer les conséquences du caractère insatisfaisant des résolutions 242 et 338 tant pour Israël que pour les Palestiniens. D'un côté, ces résolutions fixent le principe de l'échange des territoires contre la paix, mais réduisent le problème palestinien à une simple question de réfugiés. L'O.L.P. n'accepte dès lors de les reconnaître que liées avec d'autres textes de l'Assemblée Générale qui affirment le droit des Palestiniens à un Etat. D'un autre côté, Israël ne veut se résoudre à appuyer des résolutions qui reconnaissent le droit à l'Etat hébreu de vivre en paix et en sécurité à l'intérieur de frontières sûres et reconnues, mais qui restent profondément marquées par la condamnation de la conquête de territoires par la force (R.242 et 338) et du sionisme (résolutions de l'Assemblée Générale).

Nous proposons que la France:

- encourage l'affirmation d'un interlocuteur qui puisse s'exprimer au nom des Palestiniens et manifeste son appui aux éléments laïques et modérés de l'O.L.P. face aux fractions islamistes ou manipulées par la Syrie;
- propose au Conseil de Sécurité le vote d'une nouvelle résolution pouvant servir de base juridique à un règlement diplomatique du conflit sur les principes

suivants: échange des territoires contre la paix; respect et reconnaissance de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance de l'Etat d'Israël; droit des Palestiniens à un Etat après une période de transition; garantie des cinq membres permanents du Conseil de sécurité dans le cadre d'une conférence internationale.

RENFORCER LA PRESENCE CULTURELLE DE LA FRANCE.

La présence culturelle de la France dans cette région connaît une érosion certaine que regrettent les importantes communautés francophiles.

Il est possible d'y remédier dans trois domaines.

- La relance de l'enseignement du français: actuellement dispensé par une vingtaine d'établissements français (9.000 élèves) et par les Alliances Françaises d'Abou Dhabi, Bahrein et Dubaï qui forment 1.000 étudiants, cet enseignement peut être développé, notamment dans les monarchies du Golfe où certains obstacles à sa mise en place (Arabie Saoudite par exemple) doivent être vaincus. Ainsi pourrait être inversée la tendance actuelle qui voit les élites se détourner de la France pour aller se former dans les pays anglo-saxons.

- Le développement des échanges universitaires, culturels et scientifiques: il s'agit non seulement de valoriser nos atouts (institutions anciennes et prestigieuses à Jérusalem, Beyrouth, au Caire...), mais aussi de créer des centres culturels comme cela vient d'être fait avec succès à Damas.

- L'intensification de notre présence dans l'audiovisuel: les actions d'aide à la création de chaînes de télévision, de diffusion radiophonique (R.F.I., R.M.C.-Moyen-Orient) ou de transmission par satellite de programmes télévisés français ou francophones doivent être multipliées.

II UNE POLITIQUE D'INDEPENDANCE NATIONALE

Soucieuse de préserver son autonomie de décision, la France conduit dans cette région, où elle a des intérêts propres, une politique indépendante.

A) UNE POLITIQUE NAVALE INDEPENDANTE.

La volonté de mener une stratégie navale autonome a conduit la France à refuser la spécialisation navale dans l'O.T.A.N. et à se doter d'une panoplie complète afin de disposer d'une autonomie de décision et d'action.

La présence de la Marine Nationale dans l'Océan Indien illustre l'indépendance dans l'utilisation opérationnelle de ces moyens. Outre la volonté traditionnelle de montrer le pavillon, cette présence permet d'assurer trois missions autonomes:

- assurer la protection des territoires français dans l'Océan Indien et des Etats liés à la France par des accords de défense;

- assurer la liberté de navigation par le déminage et la protection des navires de commerce battant pavillon français: les navires de la Marine Nationale "accompagnent" les bâtiments civils mais ne les escortent pas car seul le trafic d'Etat justifie l'escorte militaire;

- disposer d'une capacité de soutien, de dissuasion et de rétorsion par la présence du groupe aéronaval qui constitue avec ses quarante aéronefs un instrument de projection de puissance conventionnelle et nucléaire tactique.

Depuis juillet 1987, le groupe aéronaval organisé autour du "Clémenceau" a démontré son impact politique et sa souplesse d'emploi en raison de son autonomie et

de sa mobilité: il constitue le seul moyen pour la France d'envoyer dans le Golfe des forces aériennes; c'est un "aérodrome mobile" capable de couvrir plus de 500 milles nautiques par jour, soit Toulon-Djibouti en dix jours et Djibouti-Ormuz en quatre jours et demi. Cette opération a confirmé l'intérêt pour la France de se doter d'un porte-avions à propulsion nucléaire, à autonomie renforcée.

La première mission est permanente: la France devra toujours assurer dans l'Océan Indien la protection navale de ses territoires. La défense de la liberté de navigation dans le Golfe est liée au conflit Iran-Irak et on peut penser que cette présence devra être maintenue tant que le conflit durera. La mission de "dissuasion-rétorsion" est au contraire conjoncturelle et politique.

Le bilan de cette présence est largement positif: depuis l'accompagnement par les navires de la Marine Nationale, les attaques contre les navires de commerce français ont cessé et l'on observe un certain retour des armateurs vers le pavillon national; de plus, cette présence est appréciée par les Etats du C.C.G. qui la considèrent comme un facteur de stabilité.

RETIRER LE GROUPE AERONAVAL

Nous pensons que la France doit aujourd'hui procéder au retrait du groupe aéronaval parce que sa présence n'est plus justifiée et ne correspond plus aux principes qui fondent son utilisation.

- La présence du groupe aéronaval était liée au paroxysme de la crise franco-iranienne de l'été 1987 qui amena la France à rompre ses relations diplomatiques avec l'Iran. Le rétablissement de ces relations devrait donc s'accompagner du retrait du "Clémenceau" dont la mission de soutien ne semble par ailleurs plus nécessaire.

- Le principal atout du groupe aéronaval réside dans sa souplesse d'utilisation. Son envoi sur zone constitue un geste politique dont la portée est réduite par une présence prolongée qui ne se justifie plus. Plus sa présence se prolonge, appuyée par de nombreuses déclarations, plus la décision de retrait devient difficile.

- Enfin, il ne faut pas oublier, même si cet argument n'est pas déterminant, le surcoût de cette présence (100 millions de francs par mois), les contraintes qu'elle fait peser sur les personnels de la Marine et l'usure prématurée due à la sur-activité.

RENFORCER LA COOPERATION NAVALE.

Des trois missions assurées par la Marine Nationale dans l'Océan Indien, seule la préservation de la liberté de navigation est susceptible de faire l'objet d'une coopération poussée avec d'autres Etats. Les deux autres missions, parce qu'elles concernent directement des questions de souveraineté, ne peuvent relever que d'une stratégie exclusivement nationale.

La France a jusqu'à présent limité aux échanges d'informations sa coopération navale avec les autres pays occidentaux. Afin de limiter les risques d'erreur d'identification, les bâtiments français sont équipés du système de transmission SENIT (système d'exploitation navale d'informations tactiques), compatible avec le système N.T.D.S. exploité par l'U.S.Navy.

Mais la France s'oppose à la Grande-Bretagne sur la nature d'une action commune: tandis que la première, après avoir largement contribué à la réactivation de l'Union de l'Europe Occidentale (U.E.O.), s'est montrée réservée pour concrétiser cette volonté dans la zone, la seconde considère que ses responsabilités particulières dans le Golfe justifieraient une coopération plus informelle, qu'elle verrait volontiers sous sa direction.

Par ailleurs, le projet d'extension de la zone O.T.A.N. au Nord-Ouest de l'Océan Indien, ou encore la proposition d'une meilleure répartition des tâches permettant un transfert partiel des moyens militaires américains d'Europe vers le Golfe, sont apparus peu réalistes politiquement.

Depuis juillet 1987, l'accompagnement des navires de commerce par les flottes occidentales dans la Golfe a permis d'assurer efficacement leur sécurité. Mais les navires d'autres pays de l'O.C.D.E. (la Norvège, par exemple) ont continué à être victimes d'attaques. Cette situation a conduit l'association d'armateurs Intertanko à solliciter un repavillonnement britannique de ses navires, qui s'est heurté à un refus, puis à présenter la même demande aux autorités françaises. Le repavillonnement par la France de navires d'Etats membres de l'O.C.D.E. ou de l'O.T.A.N. doit être examiné favorablement dans le respect du droit français du pavillon.

Une coopération multilatérale sur zone afin d'assurer la protection des navires d'Etats tiers apparaît contraire à la doctrine navale française qui a toujours rejeté l'intégration des forces. Certes, cette protection pourrait être accordée sur la base d'accords gouvernementaux bilatéraux. N'ayant ni la volonté ni les moyens opérationnels d'être le gendarme du Golfe, la France serait contrainte de faire des choix dans l'octroi de cette protection, ce qui ne manquerait pas de poser des problèmes diplomatiques.

Nous proposons, afin de renforcer l'interopérabilité des forces: d'étendre le principe du chasseur de mines tripartite (France, Pays-Bas, Belgique) à d'autres bâtiments et matériels (transmissions), de l'ouvrir à d'autres partenaires européens, et de créer une zone de contrôle naval par l'interconnexion des communications des flottes de commerce des nations alliées.

B) UNE POLITIQUE D'INDEPENDANCE ENERGETIQUE.

Depuis le premier choc pétrolier, la politique énergétique repose sur deux objectifs: réduire notre dépendance énergétique à l'égard du pétrole du Moyen-Orient par le développement de la production d'énergie nationale, la diversification des approvisionnements, les économies d'énergie; contribuer par une énergie bon marché à la compétitivité de notre économie.

* La situation actuelle.

Le taux d'indépendance énergétique de la France, mesuré par le rapport entre énergie nationale produite et énergie consommée, s'est fortement accru depuis le premier choc pétrolier puisqu'il est passé de 25 % en 1973 à 47,3 % en 1987. La part du Nord-Ouest de l'Océan Indien dans l'approvisionnement énergétique français s'est réduite par la conjonction de trois phénomènes:

- la diminution de la part du pétrole dans la consommation totale d'énergie primaire: de 69 % en 1973 à 46 % en 1984 en raison de la montée en puissance du programme électro-nucléaire (cf. annexe n°13);

- la diversification des approvisionnements pétroliers: la part du Moyen-Orient est tombée de 78 % en 1978 à 32 % en 1987 au profit d'importations en provenance de la Mer du Nord (cf. annexe n°13);

- une politique volontariste d'économies d'énergie.

Ces actions s'intègrent dans le cadre de la politique communautaire de l'énergie. Ses objectifs, approuvés en septembre 1986 par les ministres de l'énergie de la C.E.E., reposent sur la volonté d'améliorer l'efficacité énergétique de 20 % d'ici à 1995, et de limiter les importations de pétrole au tiers de la consommation d'énergie primaire.

*** Les perspectives.**

Selon l'étude menée par la Direction Générale de l'Energie et des Matières Premières, "Les perspectives énergétiques de la France à l'horizon 2000", qui réactualise les travaux réalisés par le groupe "long terme énergie" du IX^e Plan, le taux d'indépendance énergétique pourrait continuer à croître, bien qu'à un rythme plus lent qu'au cours des années passées. Il pourrait varier entre 50 et 53 % en 1990 et 52 et 58 % en 2000. Trois facteurs détermineront cette évolution: les prix absolus et relatifs des énergies, le niveau de la croissance économique et l'ampleur des économies d'énergie.

ADHERER A L'A.I.E.

L'A.I.E. ne se situe plus aujourd'hui dans une logique de confrontation avec l'O.P.E.P. Elle constitue une structure de concertation dans laquelle sont présentées des actions utiles en matière de recherche d'économies d'énergie et de sécurité des approvisionnements par la constitution de stocks d'hydrocarbures (plans de crise).

Nous proposons que la France présente une demande d'adhésion à l'A.I.E.

MAINTENIR UNE POLITIQUE D'UTILISATION RATIONNELLE DE L'ENERGIE PERMETTANT DE GERER LA DEPENDANCE EXTERNE.

Certes, une stabilisation du prix du brut au niveau du prix officiel de l'O.P.E.P. (\$ 18 le baril) serait souhaitable. En effet, depuis 1973, le prix du pétrole conditionne le niveau des investissements énergétiques car il détermine à la fois la rentabilité des énergies de substitution et les investissements des compagnies pétrolières. Par conséquent, un renchérissement du prix du brut permettrait de réduire notre dépendance à l'égard du pétrole du Moyen-Orient. Mais cette remontée des cours suppose entre l'O.P.E.P. et les "NOPEP" un accord dont la chance d'aboutir paraît faible aujourd'hui.

La France doit prendre des mesures spécifiques et indépendantes pour réduire sa dépendance externe.

Nous proposons:

- de relancer la politique d'économies d'énergie par le biais d'incitations fiscales et de mener une politique de vérité des tarifs d'électricité et de gaz;
- de rendre plus souple l'appareil de consommation en favorisant l'équipement en bi-énergie gaz-pétrole;
- de maintenir la part du charbon dans la production d'électricité dans la mesure où cette évolution permet de renforcer la diversification géographique des approvisionnements extérieurs (Etats-Unis, Australie, Canada, R.F.A., Pologne, Chine, Colombie); afin de réduire les effets polluants des centrales thermiques à charbon, nous proposons d'accélérer le programme (CDF, Alsthom, Charbonnages) permettant de limiter ces risques;
- d'accroître les capacités de stockage des produits pétroliers (actuellement 90 jours), inférieures à celles de nos partenaires, d'autant plus que le prix du brut est actuellement bas;
- de soutenir particulièrement l'effort de recherche et d'investissement des compagnies pétrolières ou d'instituts publics (I.F.P.) dans les domaines de la récupération assistée, de l'exploration et de la production des pétroles chers (off-shore profond, zones arctiques), afin de réduire la dépendance à l'égard du pétrole du Moyen-Orient.

III LA DIMENSION COMMERCIALE ET FINANCIERE

Dès les années soixante, et singulièrement depuis le premier choc pétrolier, la prise en compte des intérêts commerciaux et financiers a constitué l'un des fondements de la politique arabe de la France. Les principaux objectifs de cette politique résident dans la volonté de tisser un réseau de liens commerciaux et financiers qui, du fait de l'interdépendance économique qu'ils engendrent, créent une communauté d'intérêts renforçant la sécurité des approvisionnements, la présence et le rayonnement de la France dans la zone.

DEVELOPPER LES EXPORTATIONS VERS LES PAYS SOLVABLES DE LA ZONE: LES PAYS DU C.C.G.

Les pays du C.C.G. sont des marchés porteurs disposant de fortes réserves financières (230 milliards de dollars en 1987) et très faiblement endettés (3 milliards de dollars). La France est faiblement présente sur ces marchés. Les postes d'expansion économique à l'étranger ont constaté une certaine démobilité de l'intérêt porté à ces marchés par les entreprises françaises alors que les concurrents de la France multiplient les manifestations de promotion de leurs produits.

Nous proposons de mener une politique d'exportation qui permette de s'adapter aux évolutions intervenues sur ces marchés et de compenser les handicaps des entreprises françaises.

- **Développer les exportations de produits courants: les entreprises ont trop compté sur les grands contrats d'équipement qui se raréfient du fait de la saturation en infrastructures de ces pays.**

- **Renforcer l'implantation commerciale des entreprises françaises qui serait facilitée par l'usage de l'anglais dans les relations commerciales.**

- **Développer les joint-ventures en raison de la part croissante sur ces marchés des entreprises locales. Ceci permet de réduire deux handicaps des entreprises françaises: la faiblesse de leurs investissements industriels sur cette zone, l'insuffisante présence des cadres français dans les entreprises locales, à l'inverse de leurs homologues britanniques et américains.**

FAVORISER LES INVESTISSEMENTS DES PAYS DU C.C.G. EN FRANCE.

Les investissements des pays de la région en France demeurent limités. Les pétrodollars se sont orientés prioritairement vers les Etats-Unis, la R.F.A., la Grande-Bretagne. Depuis quelques années, la France s'efforce de promouvoir la Bourse de Paris et d'accroître les flux financiers en provenance des pays du C.C.G. La Kuwait Investment Authority gère les investissements koweïtis en France: prise de participation dans les noyaux durs des privatisées (Indosuez, Paribas...), joint-ventures franco-koweïtis (National Bank of Kuwait, Kuwait French Bank). Ces investissements ne représentent pas des montants considérables mais présentent trois avantages: absence d'immixtion dans la gestion des entreprises, stabilité des investissements, recherche de rentabilité à long terme.

Nous proposons de développer les conventions fiscales bilatérales avec les pays du C.C.G. afin de favoriser leurs investissements.

CONSERVER UNE ATTITUDE CONCILIANTE A L'EGARD DE LA SITUATION FINANCIERE DE L'EGYPTE.

Du fait de l'importance politique de l'Egypte, la France ne saurait refuser de faciliter le rééchelonnement de la dette de ce pays en dépit du risque financier qu'il représente. Les Etats-Unis et la France sont les deux principaux créanciers de l'Egypte dont la dette est estimée en 1988 à 40 milliards de dollars.

La situation financière de l'Egypte est préoccupante. Ses quatre principales sources de devises stagnent: transferts de fonds des travailleurs émigrés en raison d'un mouvement de retour (Libye, Golfe); revenus du tourisme en dépit d'une embellie en 1987; redevances du Canal de Suez; exportations de pétrole (46 millions de tonnes en 1987) d'un pays qui ne détient que 0,5 % des réserves mondiales. Les prévisions d'évolution de la balance des paiements conduisent à penser que le rééchelonnement de la dette égyptienne devrait se poursuivre pendant plus d'une dizaine d'années. L'accord signé par l'Egypte avec le F.M.I. en mai 1987, grâce aux fortes pressions exercées par la France et les Etats-Unis sur les autres créanciers, n'a pas été respecté par l'Egypte.

Nous proposons que la France continue d'user de son influence au sein du F.M.I. et du Club de Paris pour qu'un nouvel accord puisse être conclu avec l'Egypte à des conditions ne risquant pas de menacer sa stabilité interne.

RENOUER, PAR DES LIENS COMMERCIAUX, AVEC L'IRAN.

Pays peuplé, solvable, disposant des bases de l'industrialisation laissée par le Shah, l'Iran est le plus grand et le plus varié des marchés du Golfe. Si la France, spécialisée dans les grands contrats, est moins bien armée pour ce type de marché que pour celui de l'Irak, les perspectives de la reconstruction offrent de nombreuses opportunités. A l'exception des Etats-Unis, la plupart de nos concurrents y sont déjà implantés.

Toutefois, cette implantation commerciale doit utiliser des structures privées car il paraît difficile, dans les conditions politiques actuelles et malgré le rétablissement des relations diplomatiques, de nouer des liens plus étroits au niveau étatique. Elle serait facilitée par un règlement des contentieux financiers bilatéraux. En revanche, une approche commerciale pourrait être porteuse, à terme, d'avancées politiques. Elle pourrait être doublée par une relance de la coopération culturelle souhaitée par Téhéran: octroi de bourses, envoi d'un lecteur à l'université de Téhéran.

Quelle que soit l'issue de la guerre, l'Iran représente un enjeu stratégique majeur dans la compétition Est-Ouest. L'antiaméricanisme des Iraniens annihile toute initiative des Etats-Unis. La France serait donc, à terme, dans une position d'autant plus privilégiée qu'elle aurait limité son engagement auprès de l'Irak.

Nous proposons que la France:

- soutienne la réactivation de la chambre de commerce franco-iranienne;
- encourage les implantations commerciales à Dubaï et à Mascate, plaques-tournantes des échanges vers l'Iran; cette approche indirecte, par l'entremise de pays arabes, serait à l'abri des critiques des pays du Golfe;
- lève son embargo pétrolier dès la mise en oeuvre d'un cessez-le-feu effectif.

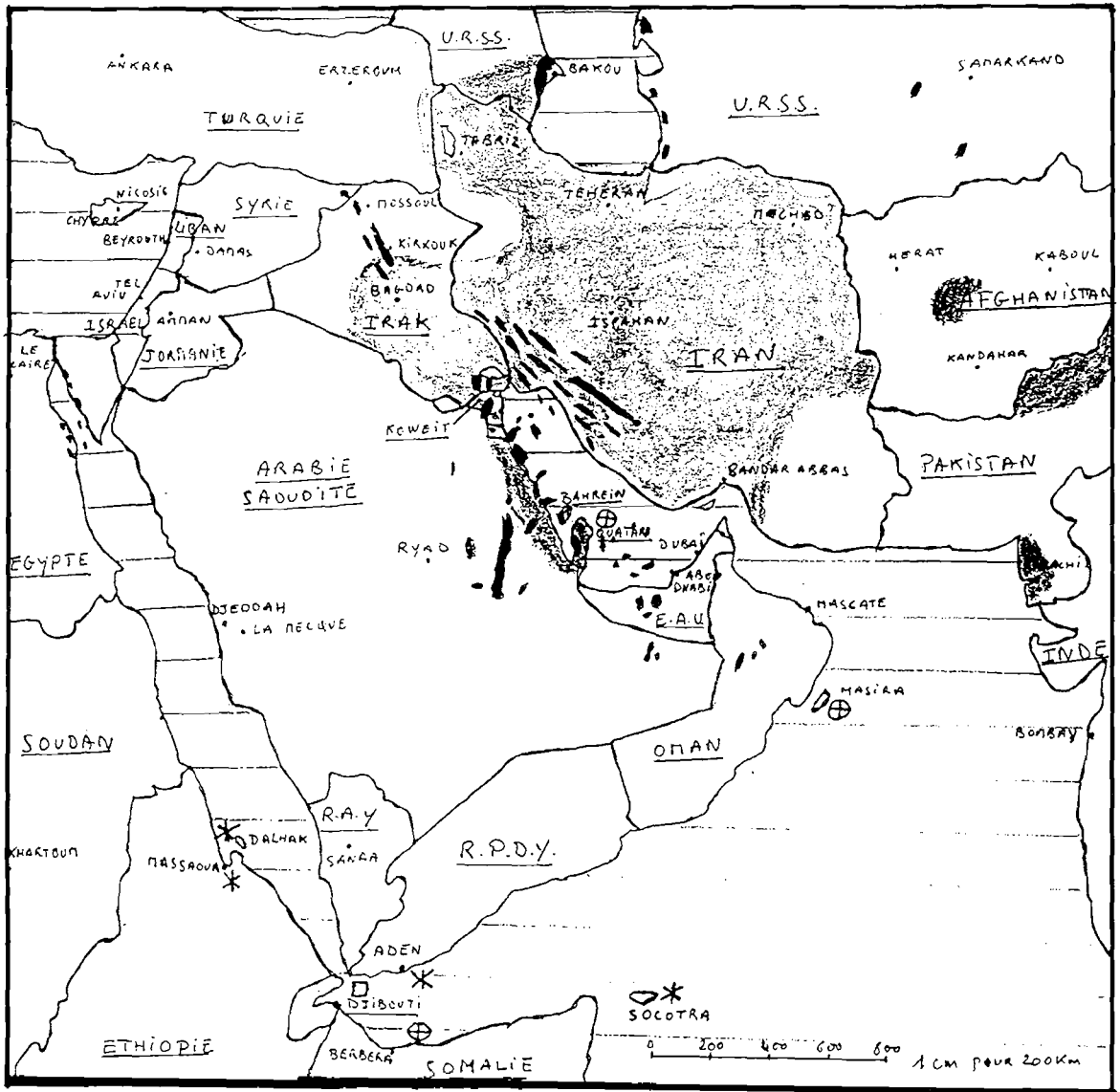
Paris, le 22 juillet 1988

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE n°1 : CARTE DU NORD-OUEST DE L'OCEAN INDIEN.
- ANNEXE n°2 : CARTE DU GOLFE ARABO-PERSIQUE.
- ANNEXE n°3 : CARTE DES FLUX PETROLIERS MARITIMES.
- ANNEXE n°4 : TRAFIC PETROLIER FRANCAIS DANS LE COLFE.
- ANNEXE n°5 : LA GUERRE IRAN-IRAK.
- ANNEXE n°6 : LA PRESENCE DES FLOTTES MILITAIRES.
- ANNEXE n°7 : LE GAZ.
- ANNEXE n°8 : PRODUCTION ET RESERVES MONDIALES DE PETROLE
AU 1er JANVIER 1988.
- ANNEXE n°9 : COUT DES DIFFERENTES SOURCES D'ENERGIE.
- ANNEXE n°10 : CARTE DES OLEODUCS.
- ANNEXE n°11 : LE KOWEIT.
- ANNEXE n°12 : UNE FORTE IMPLICATION DES NATIONS-UNIES.
- ANNEXE n°13 : DIVERSIFICATION GEOGRAPHIQUE DES
APPROVISIONNEMENTS DE PETROLE BRUT DE LA FRANCE;
PART DU PETROLE DANS LA CONSOMMATION TOTALE
D'ENERGIE PRIMAIRE DE LA FRANCE.

ANNEXE n°1

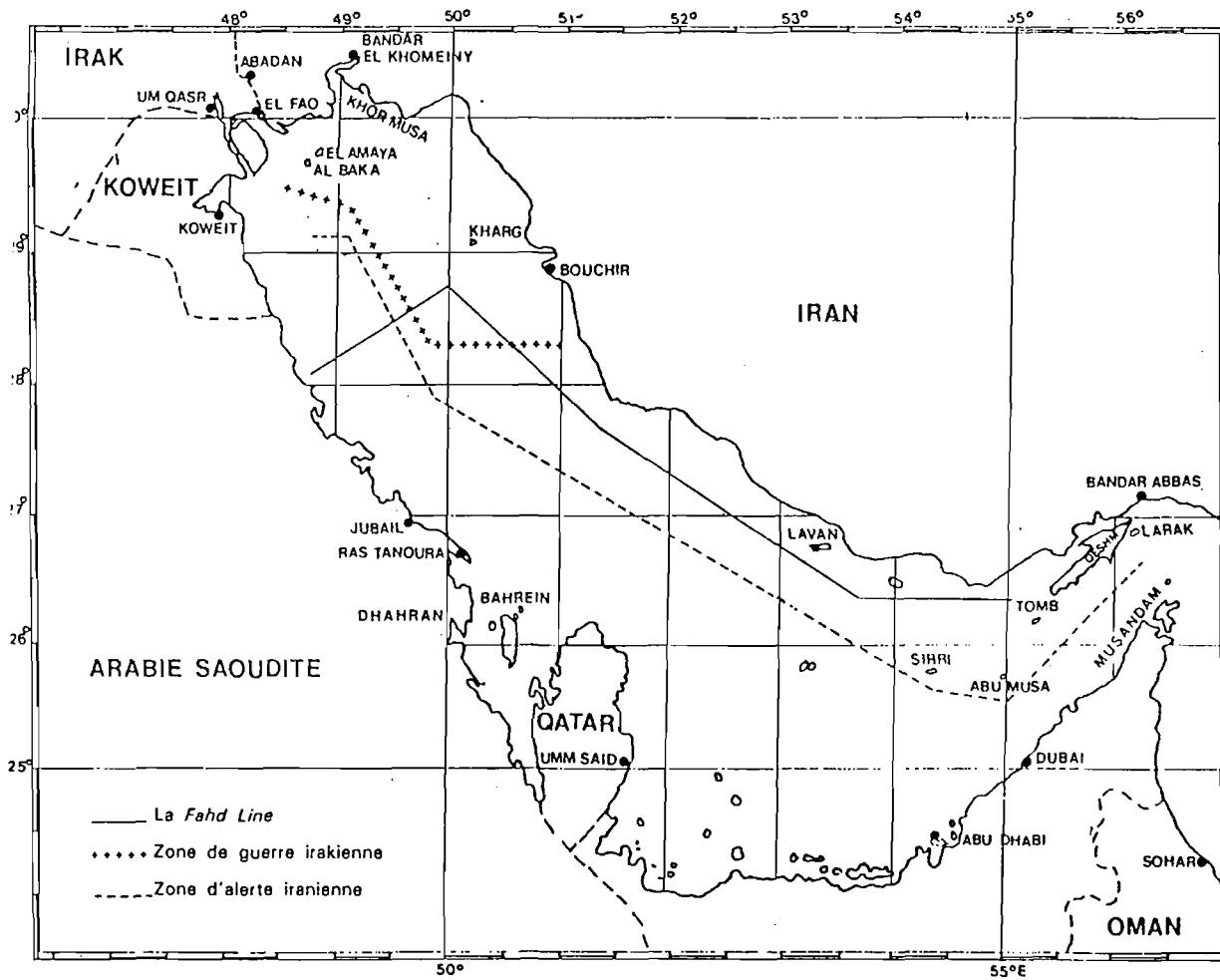
CARTE DU NORD-OUEST DE L'OCEAN INDIEN



- Zone à population majoritairement chiite
- Gisements de pétrole
- * Base soviétique
- ⊕ Base américaine
- Base française

ANNEXE n°2

CARTE DU GOLFE ARABO-PERSIQUE



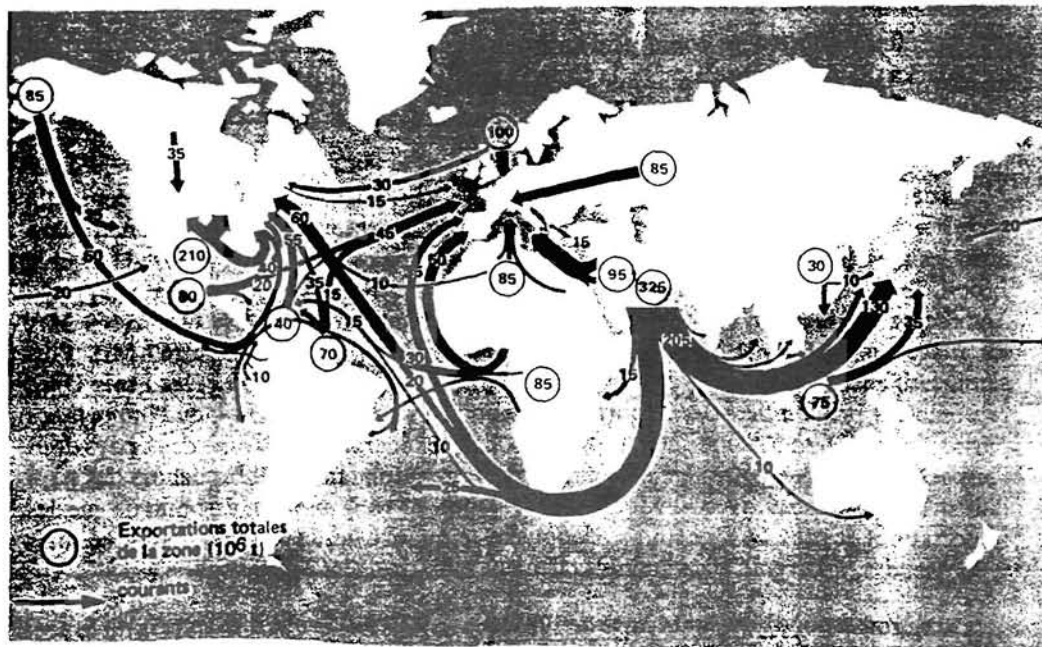
ANNEXE n°3

CARTE DES FLUX PETROLIERS MARITIMES

EN 1979



EN 1985



Source : I.F.P.

ANNEXE n°4

TRAFIC PETROLIER FRANCAIS DANS LE GOLFE

Des compagnies opérant sous pavillon français, Esso et Mobil sont de loin les plus intéressées par le transit dans la région. Les autres compagnies sont: Shell (qui arme le "Gaz Caribbean" et le "Gaz Saint-Denis"), Total ("Borée"), B.P. ("Chaumont"), Gaz-Océan ("Floréal") et SOFLUMAR ("Mascarin").

Ce tableau permet de constater:

- le petit nombre de bateaux sous pavillon français qui franchissent Ormuz (entre quatre et six par mois en moyenne, huit en juillet 1988);
- la faible part d'hydrocarbures destinés à la France (30%) dans le total du tonnage transporté sous pavillon français;
- la reprise du trafic gazier à partir de Février 1988;
- enfin, la forte saisonnalité du trafic pétrolier, par-delà les événements qui surviennent dans le Golfe.

TRAFIC PETROLIER GOLFE ARABO PERSIQUE SOUS PAVILLON FRANCAIS DE JUILLET 1987 A JUILLET 1988							
MOIS	ENLEVEMENT	ESSO	MOBIL	AUTRES	CHARGEMENT	AFFRETEURS	TONNAGE FR
JUILLET	867 000 T		D'ARTAGNAN ATHOS	BOREE MASCARIN	EMIRATS A.SAUDITE	FRANCE CANADA TAIWAN	307 000 T
AOUT	825 000 T	NORMANDIE PICARDIE	D'ARTAGNAN		EMIRATS A.SAUDITE	FRANCE GRECE SINGAPOUR	275 000 T
SEPTEMBRE	807 000 T	LANGUEDOC PICARDIE	ATHOS		EMIRATS A.SAUDITE	U.S.A SINGAPOUR TAIWAN	
OCTOBRE	807 000 T	LANGUEDOC NORMANDIE		CHAUMONT	EMIRATS A.SAUDITE	FRANCE SINGAPOUR	532 000 T
NOVEMBRE	1 109 000 T	LANGUEDOC NORMANDIE PICARDIE		CHAUMONT MASCARIN	EMIRATS A.SAUDITE	FRANCE TAIWAN	582 000 T
DECEMBRE	1 637 000 T	PICARDIE NORMANDIE LANGUEDOC	D'ARTAGNAN	CHAUMONT BOREE	A.SAUDITE	FRANCE U.S.A HOLLANDE SINGAPOUR TAIWAN	532 000 T
JANVIER	944 000 T ET 85 000 T DE GAZ	PICARDIE	ATHOS D'ARTAGNAN	FLOREAL (1)	A.SAUDITE EMIRATS	SINGAPOUR JAPON	
FEBVIER	1 587 000 T ET 5 300 T DE GAZ	PICARDIE LANGUEDOC	ATHOS D'ARTAGNAN	GAZ CARIBBEAN BOREE	A.SAUDITE EMIRATS	FRANCE SINGAPOUR U.S.A SUEDE	609 000 T ET 5 300 T GAZ
MARS	1 270 000 T	PICARDIE NORMANDIE	ATHOS D'ARTAGNAN		A.SAUDITE QUATAR	JAPON FRANCE	935 000 T
AVRIL	1 616 000 T ET 5 300 T DE GAZ	PICARDIE NORMANDIE	D'ARTAGNAN ATHOS	CHAUMONT GAZ ST.DENIS (1)	A.SAUDITE QUATAR EMIRATS	FRANCE HOLLANDE PHILIPPINES SINGAPOUR	5 300 T GAZ
MAI	1 056 000 T ET 5 300 T DE GAZ		D'ARTAGNAN	BOREE MASCARIN CHAUMONT GAZ ST.DENIS (1)	A.SAUDITE EMIRATS	TAIWAN FRANCE SINGAPOUR FRANCE	381 000 T ET 5 300 T GAZ
JUIN	947 000 T ET 85 000 T GAZ	PICARDIE LANGUEDOC	D'ARTAGNAN	FLOREAL (1) MASCARIN	A.SAUDITE EMIRATS QUATAR	TAIWAN FRANCE SINGAPOUR	
JUILLET	1 600 000 T ET 90 000 T DE GAZ	PICARDIE PICARDIE	ATHOS D'ARTAGNAN	GAZ ST.DENIS MASCARIN FLOREAL (1) CHAUMONT	EMIRATS A.SAUDITE	FRANCE JAPON SINGAPOUR	370 000 T ET 5 300 T GAZ
TOTAL	15 072 000 T et 276 200 T DE GAZ	23 ESSO	17 MOBIL	22 "autres compagnies"			4523000 soit 30 % et 21 200 T GAZ soit 7,6 %

NOTA: (1) = TRANSPORTEUR DE GAZ

LA GUERRE IRAN-IRAK.

CHRONOLOGIE:

22 septembre 1980: les Irakiens pénètrent en territoire iranien, occupent en partie le Khouzistan/Arabistan, prennent la ville de Korramchar et la raffinerie d'Abadan.

25 novembre 1980: après la destruction des plates-formes irakiennes par la marine iranienne, Bagdad ne peut plus exporter de brut par ses ports du Golfe.

Septembre 1981-juin 1982: reconquête du Khouzistan par les Pasdarans; repli de l'armée irakienne sur les frontières internationales.

Juin 1982-fin 1985: grâce aux vagues d'assaut humaines, l'armée iranienne pénètre en territoire irakien.

Octobre 1983: Paris livre cinq Super-Etendard et des missiles Exocet à l'Irak qui les utilise contre les pétroliers chargeant le pétrole iranien.

Février 1984: utilisation de gaz asphyxiant par Bagdad. Prise des îles Majnoun par l'Iran.

Avril 1984: l'attaque par l'Irak d'un navire saoudien dans le Golfe amorce la "guerre des pétroliers" et relance la confrontation, bloquée sur le front terrestre.

Mars 1985: début de la "guerre des villes".

Avril 1985: attaque par l'Iran du navire français "Ville de Bordeaux".

Février 1986: occupation de Fao par les Iraniens.

Premier trimestre 1986: "guerre des prix" sur le marché pétrolier: le baril de brut koweïti atteint le plancher de \$ 7,10 en juillet.

Fin 1986: Irangate.

Mai 1987: attaque de la frégate Stark par un Super-Etendard irakien.

Juillet 1987: deuxième attaque par l'Irak du navire français "Ville d'Anvers".

17 juillet 1987: rupture des relations diplomatiques franco-iraniennes; envoi du groupe aéronaval.

20 juillet 1987: adoption de la résolution 598 du Conseil de Sécurité.

31 juillet 1987: affrontements pendant le pèlerinage de La Mecque: plus de 400 morts.

Novembre 1987: Sommet de la Ligue Arabe à Amman.

Mars 1988: offensive combinée irano-kurde qui conduit à la prise d'Halabja.

Printemps 1988: reprise par l'armée irakienne de Fao et des îles Majnoun.

Avril 1988: échec d'un accord entre l'O.P.E.P. et les "NOPEP", ce qui entraîne une baisse des prix du pétrole.

Juillet 1988: Ali Rafdsandjani est nommé commandant en chef des forces armées iraniennes.

3 juillet 1988: destruction d'un Airbus iranien par le "Vincennes"(298 morts).

18 juillet 1988: l'Iran accepte la résolution 598.

LES EFFETS DE LA GUERRE SUR LA NAVIGATION DANS LE DETROIT D'ORMUZ ET DANS LE GOLFE.

Le détroit d'Ormuz, large de 27 milles, ne peut être bloqué aisément par l'immersion de navires. De même, un minage systématique serait empêché par des courants violents. Seuls des missiles d'une portée suffisante -tels les "Silkworm" chinois-, tirés depuis la côte iranienne, pourraient barrer le détroit. Mais cette tactique ne serait pas dans l'intérêt de l'Iran, qui exporte tout son pétrole par voie maritime et dont le port, vital, de Bandar-Abbas serait immanquablement la cible de représailles.

Le conflit se traduit donc plutôt par des attaques de navires dans le Golfe dont l'objectif est, pour l'Irak, d'empêcher les exportations pétrolières iraniennes et, pour l'Iran, d'internationaliser le conflit. Depuis la première attaque irakienne, près de 400 agressions ont eu lieu dont 60% du fait de l'Irak. Cette tactique meurtrière -plus de 200 morts- n'a pas empêché la poursuite du trafic.

Tirs de mitrailleuse ou de missiles n'ont qu'un impact limité sur des pétroliers ou sur des plates-formes de forage. Comme dans l'ensemble du conflit, ces opérations ont d'ailleurs montré que les armes les plus anciennes, à savoir les mines, n'étaient pas forcément les moins efficaces.

La dégradation de la situation, de juillet à septembre 1987, n'a pas découragé les armateurs. Le taux de fret n'a doublé que temporairement, retrouvant son niveau antérieur dès l'arrivée des flottes étrangères. Malgré le surcoût lié aux risques, la navigation dans le Golfe reste rentable, compte tenu de la surcapacité actuelle du marché du fret maritime et de l'utilisation de pavillons de complaisance et d'équipages venant de pays en voie de développement.

*** La présence navale des Etats-Unis et de l'Union Soviétique.**

La Septième Flotte du Pacifique entretient depuis 1945 une extension légère dans le Golfe, la "Mideast Force", composée de cinq navires établis en permanence dans le voisinage de Bahrein. La menace portée à la libre navigation dans le Golfe par la multiplication des attaques iraniennes contre les pétroliers des pays tiers, ainsi que la demande de repavillonnement de onze navires koweïtis ont conduit les Etats-Unis à étoffer leur flotte dans la zone: l'U.S. Navy y compte aujourd'hui vingt-cinq bâtiments en moyenne, dont la moitié croisent dans le Golfe tandis que l'autre moitié (dont le porte-avions et ses sept bâtiments d'escorte) demeurent en réserve en Mer d'Oman.

Le "CENTCOM", créé en 1983 et auquel ont été subordonnées la "Force de Déploiement Rapide" et les bases militaires américaines de la région (Diego-Garcia) ou facilités portuaires telles que Jufair (Bahrein) et Masira (Oman), coordonne l'action de la flotte américaine en Océan Indien. Il est en mesure de constituer dans un bref délai une force d'intervention de près de 300.000 hommes appartenant aux différentes armes.

Le renforcement de la capacité de pont aérien de Washington dans la région et la constitution de stocks considérables dans l'île de Diego-Garcia pourraient permettre aux Etats-Unis d'intervenir rapidement pour garantir le libre écoulement du pétrole en provenance de la zone, préserver l'intégrité de ses alliés, riposter à une intervention terrestre soviétique ou encore prévenir un effondrement militaire israélien. D'ores et déjà, des manoeuvres conjointes sont effectuées avec l'Egypte, Oman et le Kenya, tandis que se multiplient les contacts militaires avec la Jordanie et l'Arabie Saoudite.

La flotte soviétique déployée dans la région se compose d'une dizaine de bâtiments répartis autour de points stratégiques: Dahlak, Socotra et Aden qui est le port le plus fréquenté par la marine soviétique dans l'Océan Indien. Plus réduite que celle des Etats-Unis, cette flotte comprend six à sept bâtiments de surface ainsi que trois sous-marins. Elle permet aux Soviétiques de ne pas laisser le champ totalement libre aux navires occidentaux.

L'Union soviétique postule que son pavillon n'est pas susceptible de faire l'objet d'une attaque: seul un dragueur de mines accompagne ses pétroliers et son porte-conteneurs, qui décharge ostensiblement des armes au Koweït, à destination de l'Irak.

*** La flotte française.**

Auparavant limitée à quelques aviso-escorteurs affichant le pavillon national dans les eaux du Golfe, la flotte française comprend depuis mai 1988, dans le cadre de l'opération "Prométhée", dix-neuf navires. Sa mission officielle est de protéger les intérêts français dans l'Océan Indien, en évitant un engagement direct qui risquerait de conduire à une épreuve de force non délibérément recherchée. Il s'agit également d'affirmer notre présence en Mer d'Arabie, dans le golfe d'Oman et dans le Golfe arabo-persique, au sud du parallèle de Rastanura.

Les moyens sont ordonnés autour de trois "task groups":

- le task group 1 (une frégate ASM, trois aviso-escorteurs, un aviso), chargé de la surveillance du transit des bâtiments marchands sous pavillon français et de la protection de la force anti-mines;

- le task group 2 (le porte-avions "Clémenceau" et ses trois bâtiments d'escorte et de soutien), chargé du soutien logistique et de l'éventuelle rétorsion;

- le task group 3 (trois chasseurs de mines et leur bâtiment de soutien), force anti-mines chargée de la surveillance des voies d'accès aux terminaux pétroliers des Emirats et de l'intervention sur tout nouveau champ de mines à l'est de Qatar.

Quelques ratios permettent de mieux appréhender l'importance du déploiement français dans l'Océan Indien: la France y maintient actuellement 25% du total de sa flotte de combat (soit un tonnage de 50.000 tonnes), 72% de son potentiel logistique (sept unités) mais moins de 13% de sa flotte anti-mines.

LA PRESENCE DES FLOTTES MILITAIRES

*** Les flottes navales des Etats riverains sont réduites.**

Des deux belligérants, seul l'Iran dispose sur la zone d'une marine de combat opérationnelle. Après les lourdes pertes qu'il a subies, il lui reste principalement trois frégates de type SAAM et huit ou neuf patrouilleurs lance-missiles français (type "Combattante"). Mais la présence navale iranienne se manifeste surtout par les actions de commando qu'engagent les Pasdarans à bord de vedettes rapides (notamment la cinquantaine de Boghamar livrées par la Suède en 1986) à l'encontre des navires de commerce.

La marine irakienne est aujourd'hui pratiquement absente de la zone, après la perte au combat d'une dizaine de patrouilleurs et vedettes et la destruction de la base navale de Fao. Les éléments restants se sont réfugiés dans les ports des pays amis, et les unités de plus grande dimension (quatre frégates de 2.200 tonnes et quatre corvettes de 600 tonnes) récemment construites en Italie ne rallieront probablement pas l'Irak avant la fin du conflit.

Les flottes de combat des monarchies du Golfe se limitent à des bâtiments de faible tonnage (corvettes, patrouilleurs et vedettes lance-missiles), qui ne quittent pas leurs eaux territoriales. Seules se distinguent les marines saoudienne et omanaise.

La première dispose de bâtiments modernes et performants, notamment les quatre frégates françaises de type "2000" livrées en 1985-86 dans le cadre du programme "Sawari", avec deux pétroliers-ravitailleurs de type "Durance". Mais ces forces sont réparties sur deux façades maritimes, et les autorités saoudiennes semblent avoir la volonté de ne pas s'en servir.

La marine omanaise ne possède que des patrouilleurs lance-missiles; mais la tradition maritime du pays et l'étroite collaboration avec la Grande-Bretagne (l'amiral commandant les forces navales a longtemps été britannique) en font la seule marine riveraine véritablement opérationnelle, avec celle de l'Iran.

Les bâtiments militaires qui croisent dans le Golfe portent donc pour la plupart des pavillons étrangers à la zone. La présence navale étrangère est traditionnelle, mais elle s'est considérablement renforcée. Des bâtiments de combat des principales puissances maritimes, hormis le Japon, croisent dans cette région de l'Océan Indien; ils étaient en mai 1988 près de quatre-vingts.

*** La présence navale des pays européens.**

Historiquement, la présence de la Grande-Bretagne en Océan Indien est née d'un partage informel des théâtres océaniques avec les Etats-Unis, ceux-ci se réservant le Pacifique. La Grande-Bretagne y a longtemps maintenu un porte-avions avant de concentrer son effort naval sur sa contribution à l'OTAN et donc de retirer ses forces navales d'Aden et de Bahreïn (forces antimines) et ses forces aériennes d'Arabie Saoudite. Il reste que la Grande-Bretagne poursuit une coopération très poussée avec les marines des Etats du Golfe (Oman notamment). Elle assure l'accompagnement des navires enregistrés au Royaume-Uni ou dépendances, ou sous propriété majoritaire britannique avec les trois frégates de l'"Armilla Patrol", qui n'accompagnent les navires civils que jusqu'à hauteur de Bahreïn.

La Grande-Bretagne partage avec les autres forces européennes la tâche de "nettoyage" des eaux du Golfe polluées par des mines iraniennes. Son groupe de trois chasseurs de mines coopère étroitement avec le dragueur belge et le chasseur néerlandais dans une force anti-mines quasiment intégrée dont le modèle pourrait s'étendre. Deux bâtiments de soutien complètent le dispositif britannique dans le Nord-Ouest de l'Océan Indien.

La flotte italienne, dont l'envoi dans la zone a nourri une importante controverse intérieure, comprend trois frégates, deux chasseurs de mines et un bâtiment de soutien. Sa mission, considérée comme une opération de police, consiste à protéger les ressortissants italiens.

La flotte allemande ne peut, pour des raisons constitutionnelles, se déployer hors de la zone O.T.A.N. En conséquence, la contribution de la R.F.A. à la sécurité de la zone s'est traduite par l'envoi en Méditerranée d'un destroyer, d'une corvette et d'un pétrolier ravitailleur relayant certaines unités de l'O.T.A.N. affectées en Océan Indien.

ANNEXE n°7

LE GAZ

Le gaz ne confère pas au Moyen-Orient la même importance géopolitique que le pétrole pour trois raisons essentielles.

1. *La répartition mondiale des réserves de gaz est plus équilibrée que pour le pétrole.*

U.R.S.S.	40%
Moyen-Orient	27%
Amérique du Nord	8%
Afrique	6%
Europe	6%

2. *Le gaz représente moins de 20 % de la consommation mondiale d'énergie primaire.*

3. *Les coûts élevés de transport du gaz font qu'il n'existe pas de marché mondial mais trois marchés régionaux indépendants:*

- le marché de l'Europe Occidentale approvisionné par gazoduc en provenance d'U.R.S.S., de Norvège, des Pays-Bas et d'Algérie;
- le marché nord-américain permettant aux Etats-Unis de compléter leur production intérieure par des achats au Canada;
- un marché du Pacifique: le Japon importe du gaz naturel liquéfié (G.N.L.) par méthanier en provenance d'Asie du Sud-Est (Indonésie, Malaisie, Brunei), du Moyen-Orient (Abu Dhabi) et d'Alaska.

Les exportations de G.N.L. du Moyen-Orient ne proviennent que du seul émirat d'Abu Dhabi et représentent 1,8% du commerce international du gaz naturel. Du fait de sa situation géographique, le Moyen-Orient ne peut exporter que du G.N.L. par méthanier, qui ne présente d'intérêt que pour le Japon. Or la progression de la demande japonaise de gaz devrait rester étroitement liée à celle de l'électricité car la pénétration des secteurs industriel et résidentiel reste très modeste en raison des coûts élevés de distribution par conduite au Japon.

A long terme, le gaz pourrait jouer un rôle de substitut au pétrole en cas d'augmentation excessive du prix du baril mais l'augmentation de la demande bénéficiera essentiellement aux producteurs pouvant approvisionner les grands centres de consommation par gazoduc: Union Soviétique, Norvège et Algérie pour l'Europe Occidentale, Mexique et Canada pour les Etats-Unis. La place du Moyen-Orient dans le commerce international du gaz devrait rester marginale. Les projets actuels (gisement du North-Dome à Qatar) sont beaucoup plus orientés vers des usages locaux que vers l'exportation de G.N.L.

La situation de cloisonnement du marché pourrait se modifier au début du siècle prochain, selon une étude présentée par MM. Valais et Khayat au congrès mondial du gaz en juin 1988 ("Les perspectives du commerce international du gaz d'ici à l'an 2000"). La situation actuelle pourrait être modifiée doublement:

- l'essor des importations de G.N.L. des Etats-Unis en provenance d'Algérie, du Nigéria, d'Indonésie ou du Moyen-Orient réduira le cloisonnement du marché américain;
- le développement de l'utilisation du gaz en Europe dans les centrales électriques du fait du ralentissement des programmes nucléaires pourrait également se traduire par un accroissement des importations de G.N.L. en provenance du Nigéria, de Qatar ou de l'Iran.

ANNEXE n°8

PRODUCTION ET RESERVES MONDIALES DE PETROLE
AU 1er JANVIER 1988.

	Production 1987 (millions de tonnes)	Réserves 1988 (en %)	Equivalent années de production base 1987
Amérique du Nord dont Etats-Unis	550 463	3,6 2,0	7,5
Amérique Latine	332	12,9	47
Moyen-Orient dont:	618	63,7	125
Arabie Saoudite	209	19,2	111
Iran	114	10,5	111
Irak	102	11,3	134
Koweït	61	10,7	210
E.A.U.	72	11,1	185
Extrême-Orient/Océanie	158	2,2	16
Afrique	233	6,2	32
Europe Occidentale	196	2,5	15
U.R.S.S.	624	6,7	13
Chine	133	2,1	19

sources: Petroleum Economist,
Oil and Gas Journal,
divers.

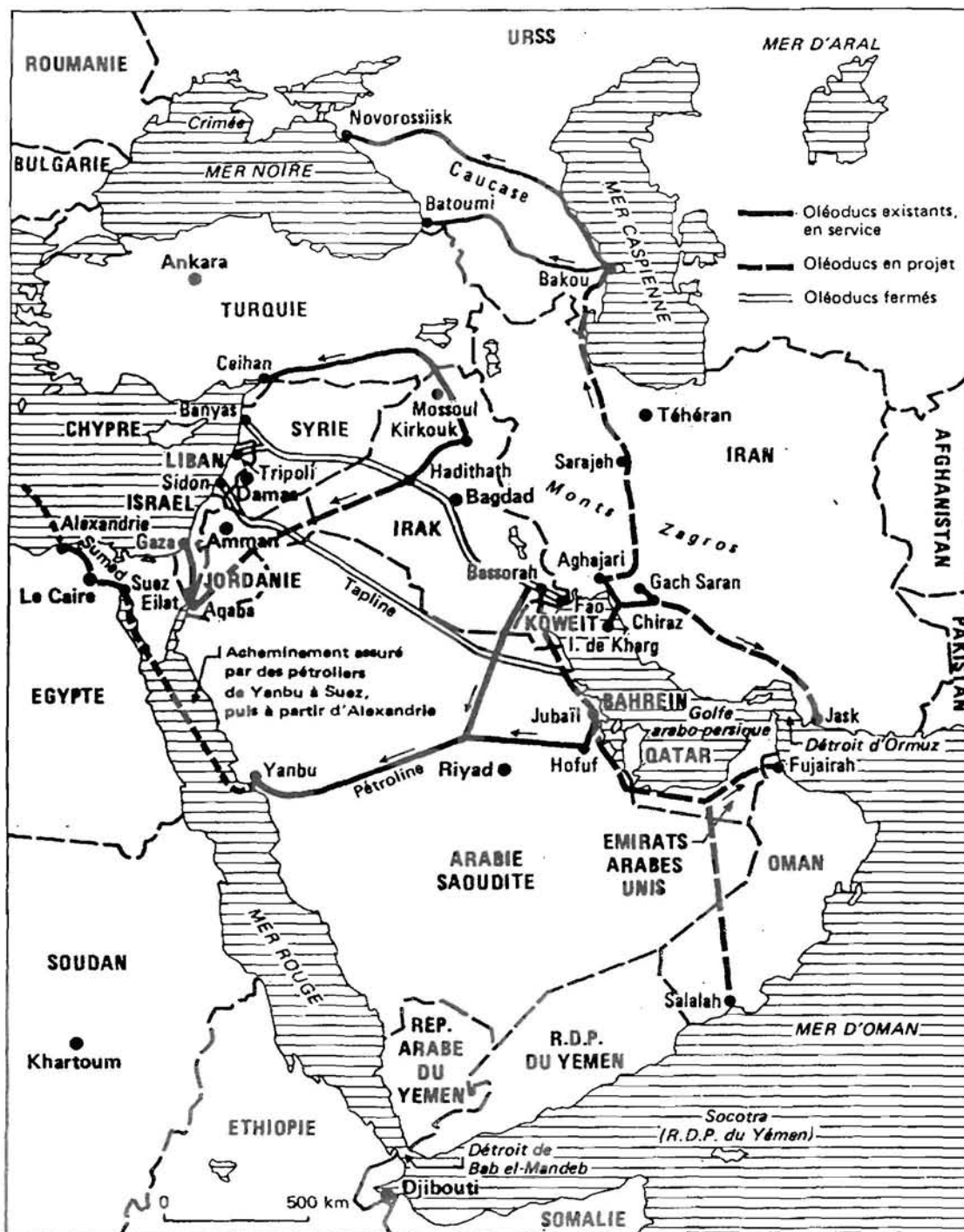
ANNEXE n°9

COUT DES DIFFERENTES SOURCES D'ENERGIE.

	coûts de production (\$/b)		coûts de production (\$/bep)
PETROLE CONVENTIONNEL		GAZ NATUREL	
Moyen-Orient		Etats-Unis	2-20
à terre	0,5-3	Europe	
en mer	2-4	à terre	2-5
Afrique		Mer du Nord	
à terre	2-6	près des côtes	4-10
en mer	4-12	loin des côtes	10-20
Etats-Unis		importations CAF	17-20
à terre	2-20		
en mer	4-12	CHARBON	
Alaska	10-15	Etats-Unis	
Europe Mer du Nd		mines à ciel ouv	3-6
gisements anciens	5-10	mines souterr.	6-10
gisements récents	10-20	Europe	15-30
MER PROFONDE	10-30	France (moyenne)	20
ARCTIQUE	15-30	importations CAF	9-12
RECUP. ASSISTEE	10-50	COMBUSTIBLES	
		DE SYNTHESE	30-100
HUILES EXTRA-LOURDES	29-30	NUCLEAIRE	10-20
SABLES ASPHALTIQUES	25-50	GEO THERMIE	30-60
SCHISTES BITUMINEUX	40-60	SOLAIRE	60-120

source: I.F.P.

ANNEXE n°10
 CARTE DES OLEODUCS



ANNEXE n°11

LE KOWEIT

Après avoir fait l'objet de tentatives d'annexion par l'Irak (en 1961 notamment), le Koweït a été victime d'agressions iraniennes en 1986-87, Téhéran mettant en cause l'accord de transit conclu par l'Emirat avec Bagdad. Les pressions déstabilisatrices s'exercent d'autant plus fortement sur le Koweït qu'il est le seul Etat de la péninsule dans lequel sont appliqués certains principes démocratiques.

Trois facteurs principaux plaident cependant pour une stabilité relative du Koweït.

1) Sur la scène internationale, l'Emirat a su se constituer un puissant réseau d'amis. Ses liens avec les Anglo-Saxons sont étroits tandis que la France lui a fourni 70% de ses approvisionnements militaires. Parallèlement, le Koweït a été la première monarchie du Golfe à entretenir des relations diplomatiques avec l'U.R.S.S.

L'Emirat excelle d'ailleurs à jouer de ses relations pour défendre ses intérêts propres. La décision de repavillonnement de ses pétroliers (printemps 1987) en constitue un exemple frappant.

Prenant acte de l'échec du C.C.G. à prendre des mesures communes de défense face aux agressions iraniennes et conscients des réticences de l'opinion publique américaine à un engagement militaire des Etats-Unis dans le Golfe, les plus hauts dirigeants koweïtis ont pris secrètement l'initiative d'une demande d'assistance à l'U.R.S.S.

Après avoir obtenu un accord sur l'affrètement d'une dizaine de pétroliers soviétiques de 30 à 40.000 tonnes (accord à caractère commercial en apparence puisqu'il ne s'agissait pas de protection militaire directe de bâtiments sous pavillon koweïti), les dirigeants de l'Emirat en ont avisé l'ensemble des membres du conseil des ministres.

Face aux mouvements suscités par une telle initiative dans les hautes instances koweïties et au C.C.G., ils ont demandé une protection similaire aux Etats-Unis, dans un souci d'équilibre. Washington s'est alors vu obligé d'offrir un accord de repavillonnement de pétroliers koweïtis sous drapeau américain.

Cette mesure de défense a du reste été implicitement approuvée par la Ligue Arabe lors du Sommet extraordinaire d'Amman (novembre 1987). L'action du Koweït à ce sommet pour que fût reconnue la liberté de chaque Etat de la Ligue de rétablir ses relations diplomatiques avec Le Caire permet en outre à l'Emirat de compter sur une protection égyptienne.

2) La politique pétrolière et financière du Koweït apparaît particulièrement avisée. Les réserves de l'Etat, seule indication publiée, sont chiffrées à 96 milliards de dollars. Une moitié environ de ce total serait investie à l'étranger, pour l'essentiel en valeurs mobilières. Le Koweït compense la baisse de ses recettes pétrolières par des revenus financiers d'un montant équivalent (cinq à dix milliards de dollars par an). Un Fonds pour les générations futures (environ 10 % du budget de l'Etat) mis en place dès 1977 par l'Emir Jaber, constitue une réserve pour l'avenir

La Kuwait Investment Authority, créée en juillet 1984, a renforcé la politique de prise de participation dans des compagnies occidentales (Mercedes, I.B.M., Schlumberger, Philips, A.T.T.; 2,4 milliards de dollars investis en 1986-87 dans la péninsule ibérique) tout en l'orientant davantage vers une intégration pétrolière: investissements dans la pétrochimie espagnole, acquisition d'un cinquième du capital de B.P., développement de réseaux de distribution pétrolière (7.000 stations-services en Europe). Le krach boursier du Souk al Manâh en 1982 (90 milliards de dollars de pertes) révèle cependant les faiblesses de l'économie koweïtie: les élites préfèrent investir dans des placements financiers spéculatifs ou commerciaux plutôt que dans des projets industriels.

3) La situation intérieure paraît relativement bien contrôlée par les autorités. La minorité chiite (environ 30% de la population) est bien intégrée, à l'exception de quelques éléments islamistes (attentats de 1983). L'Etat impose, non sans difficulté, un statut de salarié de la puissance publique aux clergés sunnite et chiite. Il faut toutefois souligner que les précautions prises à l'encontre des chiites, notamment dans l'accès aux postes de responsabilité majeurs, tendent à les marginaliser.

Les expatriés représentent environ 60% d'une population totale estimée à 1,7 million d'habitants, mais le Koweït procède depuis trois ans à une politique de refoulement (150.000 expulsés) et privilégie l'immigration non-arabe. L'importante minorité palestinienne apprécie les positions koweïties très favorables à l'O.L.P.

Au total, la société koweïtie affronte avec un certain succès de multiples tensions, en dépit d'un échec relatif du programme de "koweïtisation" de l'économie et malgré le développement d'un certain assistanat.

UNE FORTE IMPLICATION DES NATIONS-UNIES

1) Depuis leur création, les Nations-Unies ont constamment manifesté un intérêt particulier à l'égard de cette région:

a) Pour la tentative de règlement du conflit israélo-arabe d'abord, des plans de partage de la Palestine de 1947 à l'envoi de la FINUL au Liban, où elle demeure depuis 1978. Il s'agit de l'un des rares conflits où le Conseil de Sécurité ait réellement cherché à assumer sa vocation d'instrument de maintien de l'ordre.

b) Pour la recherche d'une démilitarisation de la région ensuite, avec la résolution de l'Assemblée Générale, en 1971, visant à faire de l'Océan Indien une zone de paix. Mais les négociations bilatérales engagées à cette fin par Washington et Moscou en 1977 ont tourné court.

c) Pour la solution du problème afghan encore, avec le succès des négociations menées entre le Pakistan et l'Afghanistan, sous l'égide de l'O.N.U., à Genève (accord du 14 avril sur le retrait des troupes soviétiques d'Afghanistan).

2) Les efforts de l'O.N.U. sont aujourd'hui prioritairement orientés vers la recherche d'une solution pacifique à la guerre irano-irakienne.

a) La résolution 598 du Conseil de Sécurité (20 juillet 1987), approfondissant celles prises antérieurement pour exiger une cessation immédiate des hostilités, apparaît remarquable à plus d'un titre.

Dans sa procédure, elle a fait l'objet d'un vote par les ministres eux-mêmes. Dans son contenu, elle prévoit un plan global de paix en plusieurs étapes: cessez-le-feu, retrait aux frontières internationalement reconnues, libération et rapatriement des prisonniers, établissement d'un organe impartial chargé d'enquêter sur les responsabilités du conflit, mise en place d'une assistance appropriée en vue de soutenir les efforts de reconstruction notamment. Pour son application, enfin, la résolution est prise, pour la première fois dans le traitement d'un conflit, sur le fondement des articles 39 et 40 de la Charte des Nations-Unies permettant le recours aux sanctions en cas de non-exécution.

b) Cette résolution est restée longtemps inappliquée du fait des manoeuvres dilatoires de Téhéran. Les diverses propositions examinées par le Conseil de Sécurité pour la rendre effective, notamment celle d'un embargo sur les livraisons d'armes à destination de l'Iran, ont été repoussées par l'U.R.S.S. et la Chine.

L'O.N.U. n'est pas restée inactive pour autant: condamnation de l'utilisation d'armes chimiques, sans viser nommément l'Irak, entretiens périodiques du Secrétaire Général Perez de Cuellar avec des officiels irakiens et iraniens à Genève.

La saisine par l'Iran du Conseil de sécurité après la destruction de l'Airbus d'Iran Air, et surtout son acceptation sans condition de la résolution 598 (le 18 juillet 1988) semblent illustrer une attitude nouvelle de Téhéran à l'égard de l'O.N.U. et renforcent donc l'espoir de voir s'ouvrir sous ses auspices des négociations entre les deux belligérants.

ANNEXE n°13

DIVERSIFICATION GEOGRAPHIQUE
DES APPROVISIONNEMENTS DE PETROLE BRUT
DE LA FRANCE

en %

	1978	1984	1985	1986	1987
Moyen-Orient	78,8	31,9	29,4	38,0	32,0
dont					
Arabie Saoudite	34,6	11,8	8,0	21,1	10,1
Iran	9,7	4,6	5,5	4,2	6,6
Irak	17,7	4,4	8,6	7,0	10,0
Afrique du Nord	6,2	11,9	8,9	7,0	5,6
Afrique Noire	8,1	15,4	14,4	15,3	10,4
U.R.S.S.	2,7	7,5	5,5	8,9	10,0
Mer du Nord	2,7	20,2	25,8	17,3	24,2
Autres	1,0	7,5	8,5	7,3	10,3

source: D.H.Y.C.A.

PART DU PETROLE
DANS LA CONSOMMATION TOTALE D'ENERGIE PRIMAIRE
DE LA FRANCE

en %

ENERGIES PRIMAIRES	1973	1984	1987
Charbon	15,9	13,4	9,0
Pétrole	69,7	46,2	42,8
Gaz naturel	7,3	12,6	12,2
Electricité hydraulique	5,9	7,3	7,4
Electricité nucléaire	1,8	20,5	26,6

source: Observatoire de l'Energie

LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES

AFFAIRES DIPLOMATIQUES ET POLITIQUES.

PERSONNALITES FRANCAISES:

M. Jobert, Ministre d'Etat, ancien Ministre des Affaires Etrangères.
M. Guellec, ancien Ministre de la Mer.

M. Bujon de l'Estang, Ministre plénipotentiaire,
Ancien Conseiller diplomatique auprès du Premier ministre.
M. Carton, Président de l'Institut du Monde Arabe.
M. Petit, Conseiller diplomatique auprès du Premier ministre,
Ancien Ambassadeur de France à l'Île Maurice.

Ministère des Affaires Etrangères:

M. d'Aragon, Adjoint au Chef de service Information et Presse.
M. de Bellescize, Directeur du Français,
Direction Générale des Affaires Culturelles.
M. Boidin, Centre d'Analyse et de Prévision.
Mme Bourgois, Directeur adjoint,
Direction Afrique du Nord-Moyen-Orient.
M. Dana, Direction Afrique du Nord-Moyen-Orient.
M. Gautrat, Directeur des Affaires économiques et financières.
M. Holleville, Direction des Affaires économiques et financières.
M. Renaux, Ancien Premier Secrétaire à l'Ambassade de France à Qatar.

Personnalités diverses:

M. Balta, journaliste au journal "Le Monde".
José Garçon, Journaliste au journal "Libération".

PERSONNALITES ETRANGERES:

Koweït:

Son Excellence M. Al Hamad,
Ambassadeur de l'Emirat du Koweït à Paris.

Irak:

Son Excellence M. El Maschat,
Ambassadeur de la République d'Irak à Paris.

Arabie Saoudite:

Son Excellence M. Al Hejailan,
Ambassadeur du Royaume d'Arabie Saoudite à Paris.
M. Mannaa, Premier Conseiller,
Ambassade du Royaume d'Arabie Saoudite à Paris.

Grande-Bretagne:

M. Blackley, Sous-Directeur au Middle East Department. Foreign Office.
Captain Booth, Attaché naval à l'Ambassade de Grande-Bretagne à Paris.
M. Brind, Directeur du Policy Studies Secretariat.
M. Davies, Directeur de l'Overseas Secretariat, Ministry of Defence.
M. Hogger, Directeur, Maritime, Aviation and Environment Department.
M. Kopietz, International Institute for Strategic Studies.

Etats-Unis:

M. Steinfeld, Conseiller, State Department
M. Wynn, Conseiller politique, Ambassade des Etats-Unis à Paris.

Japon:

M. Azouma, Premier Secrétaire, Ambassade du Japon à Paris.
M. Masaki, Secrétaire, Ambassade du Japon à Paris.

République Fédérale d'Allemagne:

Mme Cyrus, Conseillère,
Ambassade de la République Fédérale d'Allemagne à Paris.

U.R.S.S.:

M. le Capitaine de Vaisseau Kounaev, Attaché naval,
Ambassade d'U.R.S.S. à Paris.
M. le Capitaine de Frégate Estigneev, Attaché naval adjoint,
Ambassade d'U.R.S.S. à Paris.

QUESTIONS MILITAIRES ET NAVALES

PERSONNALITES MILITAIRES FRANCAISES

Amiral Louzeau, Chef d'Etat-Major de la Marine.
Amiral Denis, Inspecteur Général de la Marine.
Amiral Lacoste, Président de la Fondation des Etudes de Défense Nationale.
V.A.E. Duthoit, Préfet Maritime de la IIIème Région Maritime.
V.A.E. Lefebvre, Préfet Maritime de la IIème Région Maritime.
V.A. Bergot, Sous-Chef d'Etat-Major Opérations,
Etat-Major de la Marine.
V.A. Lanxade, Chef du Cabinet Militaire du Ministre de la Défense.
V.A. Le Pichon, Délégué aux Innovations, Délégation Générale à l'Armement,
ancien Commandant de l'aviation embarquée et des porte-avions.
Colonel Baquié, Chef du Bureau Afrique-Moyen-Orient,
Secrétariat Général de la Défense Nationale.
C.V. Mallard, Etudes Générales, Etat-Major des Armées.
C.F. Capelle, Division "Opérations", Etat-Major de la Marine.
M. Reta, Délégué aux Relations Internationales,
Délégation Générale à l'Armement.

PERSONNALITE MILITAIRE ETRANGERE

Amiral Guilbaud, Commandant d'Escadre de la VIème Flotte.

ASPECTS ENERGETIQUES ET ECONOMIQUES.

ADMINISTRATIONS FRANCAISES

M. de Beublain, Direction des Hydrocarbures, Ministère de l'Industrie.
Mme Catta, Direction de la flotte de commerce, Secrétariat d'Etat à la Mer.
M. Lamblin, Direction des Relations Economiques Extérieures,
Ministère des Finances.
Melle Viallet, Direction du Trésor, Ministère des Finances.

ORGANISMES ET ENTREPRISES FRANCAIS

M. Denis, Vice Président-Directeur Général, C.F.P.
M. Bourdaire, Directeur des Etudes Economiques, C.F.P.

M. Chouzenou, Directeur à Elf-Aquitaine.
M. Desprairies, Président d'honneur de l'I.F.P..
M. Guichard, Direction du Moyen-Orient, B.N.P..
M. Guillini, Directeur du Développement à la B.F.C.E..
M. Houzel, Président-Directeur Général de Carbonaphta.
M. Loreau, Comité des Conseillers du Commerce Extérieur.
M. Randhaxe, Directeur Général des Produits Pétroliers, Esso-France.
M. Wessels, Comité des Armateurs Français, Président Directeur Général de la Société Française des Transports Pétroliers.

JOURNALISTES

Mme Maurus, Journaliste au journal "Le Monde".
M. Terzian, Directeur de la revue "Pétrostratégies".

ORGANISMES ETRANGERS

M. Lumsden, Directeur de l'Observatoire des Marchés Pétroliers à l'Agence Internationale de l'Energie, Ancien Ambassadeur des Etats-Unis auprès des Emirats Arabes Unis.
M. Sarkis, Directeur du Centre Arabe d'Etudes Pétrolières.
M. Santry, Directeur International Merchant Shipping Directorate, Ministère des Transports, Grande-Bretagne.
M. Tempest, Directeur de l'International Energy Policies Division, Shell International Co. (Grande-Bretagne).

VISITES EFFECTUEES

Londres : Organisation Maritime Internationale (O.M.I.).

Brest : Préfecture Maritime de la 2ème Région Maritime, visite du S.N.L.E. "Le Redoutable".

Toulon : Préfecture Maritime de la 3ème Région Maritime, visite du porte-avions "Foch".

Cannes : visite du porte-avions "Dwight D. Eisenhower".

CHAPITRE 10 - Organisation européenne en matière de produit de la mer

ANNEXE 1: les étapes de la construction de l'Europe bleue

ANNEXE 2 : glossaires

ANNEXE 3 : l'organisation des pêches maritimes par l'ordonnance du 14 août 1945

ANNEXE 4 : les organisations de producteurs

ANNEXE 5.1. : nombre de navires en 1984 dans la C.E.E.

ANNEXE 5.2. : évolution des flottes en tonnage (1971-1984) dans la C.E.E.

ANNEXE 6 : aides au renouvellement des flottes de pêche en France

ANNEXE 7 : Débarquements et ventes dans 15 ports français en 1987

ANNEXE 8 : le coût budgétaire de la P.C.P.

ANNEXE 9 : le commerce extérieur français des produits de la mer

CHAPITRE 11 - Le rôle de la mer dans le développement des DOM/TOM

ANNEXE N° 1 : Présentation générale : répartition géographique de l'outre-mer.

ANNEXE N° 2 : Les départements d'outre-mer.

ANNEXE N° 3 : Les territoires d'outre-mer.

ANNEXE N° 4 : Les collectivités territoriales d'outre-mer.

ANNEXE N° 5 : La place de l'outre-mer dans la République française.

ANNEXE N° 6 : Comparaison des niveaux de vie des DOM-TOM avec ceux des Etats voisins.

ANNEXE N° 7 : Le désenclavement des archipels en Polynésie Française.

ANNEXE N° 8 : La pêche : évolution des prises et du nombre de pêcheurs et d'embarcations.

ANNEXE N° 9 : L'aquaculture en outre-mer.

ANNEXE N° 10 : Droit maritime et littoral dans l'outre-mer français.

ANNEXE N° 11 : La place des DOM-TOM dans le marché mondial du tourisme tropical.

ANNEXE N° 12 : La loi du 23 décembre 1983 et l'article 258 du code des douanes.

ANNEXE N° 13 : Forces stationnées dans les DOM-TOM.

ANNEXE N° 14 : Structure de la valeur ajoutée brute marchande par secteur d'activité.

CHAPITRE 12 - La politique internationale de la France et les moyens navals et maritimes

I. LA SITUATION DE LA MARINE NATIONALE

1. Les objectifs des maquettes de marine;
2. La situation globale comparée des moyens navals en 1988 et 1992;
3. Les moyens navals en 1988: nombre, répartition et tonnage des bâtiments;
4. Les moyens aériens de combat;
5. La répartition de l'activité des moyens navals;
6. Déploiement des forces navales en métropole;
7. Déploiement des forces navales Outre-Mer;

II. LA SITUATION DES MOYENS MARITIMES

1. Composition de la flotte française sous pavillon;
2. Evolution des flottes de la Communauté Economique Européenne entre 1977 et 1987;
3. Classement des principales flottes mondiales;

III. LES CONTRAINTES SUR LES MOYENS NAVALS

1. Evolution du nombre de bâtiments de combat et de soutien;
2. Tonnages annuels de constructions neuves admises au service (hors FOST);
3. Evolution de la part de la Marine (dont la part de la FOST) dans le budget de la défense;
4. Evolution du rapport Titre III/total du budget de la marine;
5. Evolution des crédits destinés à la FOST au sein du Titre V de la marine;

IV. DIVERS

1. Pays liés à la France par un accord de défense ou de coopération.

CHAPITRE 13 - Les stratégies navales des grandes puissances

Graphiques :

Graphique de l'évolution des principales marines.

Equilibre général des forces (Etats-Unis, URSS, principales marines européennes)

Equilibre des forces sur le théâtre atlantique (Etats-Unis II ème flotte, URSS flottes de la Baltique et du Nord)

Equilibre des forces sur le théâtre méditerranéen (Etats-Unis VI ème flotte, URSS Eskadra et flotte de la Mer Noire)

Equilibre des forces sur le théâtre pacifique (Etats-Unis III ème et VII ème flotte, URSS flotte du Pacifique.)

Equilibre des forces sur le théâtre de l'Océan Indien.

Cartes:

Atlantique et Méditerranée.

Pacifique.

Océan Indien.

Glossaire.

Liste des personnes rencontrées.

CHAPITRE 14 - La sécurité de l'Europe en Méditerranée, l'exemple des Balkans

ANNEXE 1 : Données synthétiques sur les pays ayant participé à la conférence balkanique

ANNEXE 2 : Bâtiments de guerre présents dans la Méditerranée

ANNEXE 3 : Bases et installations militaires étrangères; mouillages de la marine soviétique en Méditerranée

ANNEXE 4 : Eléments de la structure du commandement de l'O.T.A.N. en Méditerranée et dans la zone adjacente

ANNEXE 5 : Extraits du traité de l'Atlantique nord et du traité de Bruxelles modifiés

ANNEXE 6 : Répartition des "Flight Information Regions" en Méditerranée orientale

ANNEXE 7 : Nationalités et minorités dans les pays balkaniques

ANNEXE 8 : Extraits de divers instruments relatifs à la Communauté Economique Européenne

ANNEXE 9 : Principales dispositions de la convention de Montreux du 20 Juillet 1936 concernant le régime des détroits

ANNEXE 10 : Eléments de droit international: convention de Montego-Bay (extraits) et affaire du plateau continental en mer Egée

ANNEXE 11 : Flux maritimes en Méditerranée

CHAPITRE 15 - Les zones exemptes d'armes nucléaires et les zones de paix en mer

Annexe I. (page 2) : Carte des zones dénucléarisées et des zones de paix en mer.

N.B. Ne sont pas représentées les zones simplement envisagées dont les limites géographiques n'ont pas été explicitées.

Annexe II. (page 3) : Déploiement des forces navales des Etats-Unis et de l'Union soviétique dans le monde, (source : Gérard Chaliand et Jean-Pierre Rageau "Atlas stratégique - Géopolitique des rapports de force dans le monde.")

Annexe III. (page 4) : Portée des missiles balistiques embarqués.(Ibid).

Annexe IV.(page 5) : Position des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité sur les principaux traités de dénucléarisation et les principales résolutions concernant les Z.E.A.N. et les Z.P.

Annexe V. (page 6) : Position des Etats membres de la C.E.E. sur les principaux traités de dénucléarisation et les principales résolutions concernant les Z.E.A.N. et les Z.P.

Annexe VI. (page 7) : Position des Etats scandinaves sur les principaux traités de dénucléarisation et les principales résolutions concernant les Z.E.A.N. et les Z.P.

Annexe VII. (page 8) : Position de huit puissances régionales intéressées sur les principaux traités de dénucléarisation et les principales résolutions concernant les Z.E.A.N. et les Z.P.

CHAPITRE 16 - La France et les équilibres géopolitiques dans le Pacifique Sud

Annexe n° 1	Carte générale du Pacifique Sud
Annexe n° 2	Tableau des îles du Pacifique Sud
Annexe n° 3	Carte des zones économiques exclusives
Annexe n° 4	Carte des routes maritimes et des détroits
Annexe n° 5	Carte stratégique du Pacifique
Annexe n° 6	Tableau de la présence navale des grandes puissances dans le Pacifique
Annexe n° 7	Carte des forces militaires dans le Pacifique
Annexe n° 8	Tableau des forces militaires dans le Pacifique Sud
Annexe n° 9	Tableau de la représentation française dans le Pacifique
Annexe n° 10	Décret n° 85-1410 du 30 décembre 1985 relatif au Conseil du Pacifique Sud
Annexe n° 11	Lettre de mission du Premier Ministre au Secrétaire d'Etat chargé des problèmes du Pacifique Sud
Annexe n° 12	Tableau des aides extérieures dans le Pacifique Sud
Annexe n° 13	Tableau sur le Produit National Brut par habitant dans les territoires et les Etats du Pacifique Sud
Annexe n° 14	Tableau sur le montant du Produit National Brut des territoires et des Etats du Pacifique Sud

**CHAPITRE 17 - Le Nord-Ouest de l'océan Indien et l'approvisionnement
énergétique mondial**

- ANNEXE n°1 : CARTE DU NORD-OUEST DE L'OCEAN INDIEN.
- ANNEXE n°2 : CARTE DU GOLFE ARABO-PERSIQUE.
- ANNEXE n°3 : CARTE DES FLUX PETROLIERS MARITIMES.
- ANNEXE n°4 : TRAFIC PETROLIER FRANCAIS DANS LE GOLFE.
- ANNEXE n°5 : LA GUERRE IRAN-IRAK.
- ANNEXE n°6 : LA PRESENCE DES FLOTTES MILITAIRES.
- ANNEXE n°7 : LE GAZ.
- ANNEXE n°8 : PRODUCTION ET RESERVES MONDIALES DE PETROLE
AU 1er JANVIER 1988.
- ANNEXE n°9 : COUT DES DIFFERENTES SOURCES D'ENERGIE.
- ANNEXE n°10 : CARTE DES OLEODUCS.
- ANNEXE n°11 : LE KOWEIT.
- ANNEXE n°12 : UNE FORTE IMPLICATION DES NATIONS-UNIES.
- ANNEXE n°13 : DIVERSIFICATION GEOGRAPHIQUE DES
APPROVISIONNEMENTS DE PETROLE BRUT DE LA FRANCE;
PART DU PETROLE DANS LA CONSOMMATION TOTALE
D'ENERGIE PRIMAIRE DE LA FRANCE.

Reproduit par INSTAPRINT S.A.
1-2-3, levée de la Loire – LA RICHE – B.P. 5927 – 37059 TOURS Cedex
Tél. 47 38 16 04

Dépôt légal 1^{er} trimestre 1989

