



# **Gouvernement, Forces Armées et Parlement : Une introduction à la politique de défense de l'Espagne contemporaine (1989-2015)**

Jules Rodrigues

## **► To cite this version:**

Jules Rodrigues. Gouvernement, Forces Armées et Parlement : Une introduction à la politique de défense de l'Espagne contemporaine (1989-2015). Linguistique. Université d'Angers, 2022. Français. ⟨NNT : 2022ANGE0065⟩. ⟨tel-04081293⟩

**HAL Id: tel-04081293**

**<https://theses.hal.science/tel-04081293v1>**

Submitted on 25 Apr 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

# THESE DE DOCTORAT DE

L'UNIVERSITÉ D'ANGERS ET DE L'UNIVERSITÉ NATIONALE D'ÉDUCATION  
À DISTANCE DE MADRID

ECOLE DOCTORALE N° 595  
*Arts, Lettres, Langues*  
Spécialité : *Espagnol*

Par

**Jules RODRIGUES**

*Gouvernement, Forces Armées et Parlement.*

*Une introduction à la politique de défense de l'Espagne contemporaine  
(1989-2015)*

Thèse présentée et soutenue à Angers, le 16 décembre 2022  
Unité de recherche : 3LAM  
Thèse N° : 211759

## **Composition du Jury :**

### Directrice de thèse :

Manuelle PELOILLE, Professeur des universités, Université d'Angers.

### Rapporteurs :

Florence BELMONTE, Professeur des universités, Université Paul Valéry Montpellier 3.

Bernard LABATUT, Maître de conférences HDR, Université Toulouse Capitole.

### Examineurs

Alicia ALTED VIGIL, Professeur des universités, Université Nationale d'Éducation à Distance (UNED), Madrid.

Guillem COLOM PIELLA, Maître de conférences, Université Pablo de Olavide, Séville.



**L'auteur du présent document vous autorise à le partager, reproduire, distribuer et communiquer selon les conditions suivantes :**



- Vous devez le citer en l'attribuant de la manière indiquée par l'auteur (mais pas d'une manière qui suggérerait qu'il approuve votre utilisation de l'œuvre).
- Vous n'avez pas le droit d'utiliser ce document à des fins commerciales.
- Vous n'avez pas le droit de le modifier, de le transformer ou de l'adapter.

**Consulter la licence creative commons complète en français :**  
**<http://creativecommons.org/licences/by-nc-nd/2.0/fr/>**



Jules RODRIGUES

**GOUVERNEMENT, FORCES ARMÉES ET PARLEMENT  
UNE INTRODUCTION A LA POLITIQUE DE DÉFENSE DE L'ESPAGNE  
CONTEMPORAINE (1989-2015)**

Thèse en vue de l'obtention du titre de Docteur en Études Ibériques

Sous la direction de Manuelle Peloille

Professeur de civilisation de l'Espagne contemporaine

Université d'Angers

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de Madrid

2022



## REMERCIEMENTS

Alors que s'achève une aventure qui aura duré quatre années et m'aura offert tant d'opportunités, le temps est venu pour celles et ceux qui ont contribué à la réalisation de ce projet d'en être publiquement et chaleureusement remerciés. Ces remerciements s'adressent d'abord à mes parents qui m'ont toujours encouragé et soutenu. Arrivant au terme de treize années d'études dont quatre de doctorat et qui m'auront fait parcourir les rives de la géopolitique et des relations internationales, parcourir les couloirs de l'histoire et de la philosophie politique, mes pensées reviennent, dans cette rétrospective, à celui qui fut mon professeur de philosophie au lycée Georges Clémenceau à Nantes. Sans le savoir, M. Alano avait, par un sujet de dissertation tel que « L'État peut-il se donner des lois ? » et plus encore par la lecture qu'il avait conseillée des *Cours familiers de philosophie politique*, de Pierre Manent, suscité une curiosité toujours renouvelée pour le phénomène politique et le rapport à l'État.

Je ne saurais assez remercier Manuelle Peloille dont je suis très reconnaissant de la confiance qu'elle m'a témoignée tout au long de ce doctorat et des opportunités qu'elle m'a offertes, qu'il s'agisse du contrat doctoral à l'université d'Angers ou de la cotutelle de thèse avec l'Institut Universitaire général Gutiérrez Mellado (UNED) de Madrid. Cette belle aventure a pu se dérouler dans des conditions et avec une liberté idéales, et l'université d'Angers, le département d'espagnol et le laboratoire 3L.AM ont constitué le cadre propice aux réflexions et tâtonnements initiaux, motivés par les conseils, recommandations et partages d'expériences toujours bienveillants des collègues expérimentés. Mes remerciements s'adressent ainsi à François Sablayrolles, Erich Fisbach et Catherine Pergoux-Baeza. Ces mêmes tâtonnements ont été menés dans la pénombre des bureaux de doctorants ou en terrasse avec Louise, Nina, Florence, Alaïs et bien d'autres. Enfin, ce travail s'est enrichi et nourri de la lecture attentive des commentaires, recommandations et critiques formulés par les deux membres du comité de suivi de thèse, M<sup>me</sup> Aranzazu Sarria Buil et M. Pierre-Paul Gregorio, qui m'ont accompagné tout au long de ces quatre années. Je remercie également M<sup>me</sup> Florence Belmonte, M. Bernard Labatut et M. Guillem Colom Piella d'avoir accepté de participer au jury de thèse.



Ce travail universitaire a beaucoup bénéficié de la cotutelle de thèse mise en place entre l'université d'Angers et la UNED. Je suis très reconnaissant à Alicia Alted Vigil, directrice de l'Institut Universitaire général Gutiérrez Mellado (IUGM), qui a accepté de superviser mes recherches durant mon séjour à Madrid et dont l'accueil, les conseils et recommandations m'ont été précieux. Les conversations que j'ai pu avoir avec le général Juan Antonio Moliner, alors sous-directeur de l'IUGM, puis avec le colonel Alejandro Ferreira Velón et le colonel José María Martínez Cortés, m'ont beaucoup aidé à me défaire d'une conception trop caricaturale et simpliste de l'armée et des militaires. À cet égard, Juan Sánchez Tocino, secrétaire de l'IUGM jusqu'en août 2020, a été pour moi et durant les deux mois d'un séjour madrilène hélas neutralisé très tôt par la pandémie, un modèle d'intégrité, de rigueur bienveillante et de professionnalisme. Merci également à Ana Alonso Ibáñez, bibliothécaire passionnée et connaisseuse d'histoire militaire et de Défense, et à qui je dois des conversations et des références d'un grand intérêt. Je dois également étendre ma reconnaissance aux collègues doctorants et post-doc de l'IUGM, Pablo, Isabel, Ana, Andrea et en particulier Pedro, dont les conversations parfois interminables mais toujours passionnantes m'ont beaucoup appris.

Je dois également remercier l'université Montpellier 3 Paul Valéry et son département d'espagnol et catalan de m'avoir permis de terminer ce doctorat dans de très bonnes conditions en tant qu'attaché temporaire d'enseignement et de recherche (ATER). Cette dernière année de doctorat n'aurait pu être aussi légère et frénétique à la fois, sans la patience et l'attention de Marina, ni sans le soutien inconditionnel d'une fantastique équipe de jeunes collègues et amis, Alicia, Alya, Juan, Júlia, María et Véronique qui m'ont patiemment écouté analyser le financement de la Défense et la géopolitique mondiale à l'heure de la guerre russo-ukrainienne...

Au moment où ce travail s'apprête à être soumis à l'appréciation de mes pairs, je voudrais exprimer à tous ma très profonde et sincère gratitude.



---

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

Cette thèse s'inscrit dans le prolongement d'un mémoire de Master en Études Ibériques, intitulé *La integración de España en el sistema internacional (1975-2011)*, soutenu en 2014 à l'Université Rennes 2, sous la direction de Claire Sourp, maître de conférences en littérature et civilisation latino-américaine. Cette étude a fait naître en moi le désir de prolonger et d'approfondir cet intérêt naissant pour les relations internationales, et mon choix s'est porté sur la politique de Défense de l'Espagne. Deux raisons principales expliquent ce choix : d'une part, cet aspect de la politique de l'État concernait autant la politique étrangère que la politique intérieure et me permettait donc d'étendre le champ de mes recherches initiales, d'autre part, les premières recherches bibliographiques montraient que la Défense n'avait pas fait l'objet de recherches récentes depuis les travaux du Professeur Bernard Labatut, dont la thèse et les travaux ultérieurs ont été mes premières lectures. J'ai également été amené à constater qu'aucune recherche de ce type n'avait été menée dans l'hispanisme français, exception faite de quelques travaux portant sur l'armée, notamment dans le cadre des concours du Capes et de l'Agrégation d'espagnol<sup>1</sup>. Après m'en être entretenu avec Manuelle Peloille, Professeur en civilisation de l'Espagne contemporaine à l'université d'Angers, celle-ci a accepté de diriger mes travaux, et c'est sous son autorité bienveillante que je suis aujourd'hui en mesure de présenter une thèse intitulée *Gouvernement, Forces Armées et Parlement. Une introduction à la politique de Défense de l'Espagne contemporaine (1989-2015)*.

---

<sup>1</sup> Les sessions 2003 et 2004 du Capes et de l'Agrégation d'espagnol comportaient une question intitulée *L'armée dans la société espagnole (1808-1939)*, Bulletin Officiel de l'Éducation Nationale, n° 3 spécial du 22 mai 2003.

Ce projet, s'il poursuit un travail entamé en Master, résulte de plusieurs constats. La politique de Défense n'a en effet jamais fait objet d'analyses dans l'hispanisme français, qui semble préférer l'étude de l'armée, soit dans son lien avec la société, soit dans le cadre d'un conflit spécifique. On trouvera donc de nombreux travaux sur l'état, l'organisation, le fonctionnement et l'évolution de l'armée durant la Guerre Civile ou le franquisme, durant la guerre d'indépendance de Cuba (1898) ou encore l'armée espagnole au Maroc, pour ne prendre que quelques exemples. Sur la question de l'armée, nous disposons, en France, des travaux de Pilar Martínez Vasseur, parmi lesquels *L'armée espagnole (XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles)*<sup>2</sup>, de l'ouvrage de Jean-Louis Guereña, *Armée, société et politique dans l'Espagne contemporaine*<sup>3</sup>, spécialement conçu pour répondre à la question du programme de l'Agrégation et du Capes, mentionnée ci-dessus, ou de la thèse de doctorat en histoire contemporaine de Jérôme Pellistrandi, soutenue en 2011, intitulée *La transformation de l'institution militaire espagnole des années 1940 à nos jours*. Mais il ne s'agit pas là non plus d'un objet d'étude qui aurait la préférence des chercheurs.

En revanche, l'étude de l'armée espagnole est naturellement plus développée en Espagne. L'université de Grenade propose en effet un Master en Histoire Militaire et l'Institut Universitaire général Gutiérrez Mellado (IUGM) a également ouvert son propre Master d'Histoire Militaire à la rentrée 2020. De son côté, l'*Asociación Española de Historia Militar*<sup>4</sup> (ASEHISMI) rassemble des historiens tels que Fernando Puell de la Villa, Roberto Muñoz Bolaños ou Paul Preston, et maintient, à travers diverses publications et colloques l'intérêt pour l'histoire militaire, dont certains ont participé à l'élaboration d'une volumineuse *Historia Militar*, en plusieurs tomes, publiée par le ministère de la Défense<sup>5</sup>. De la même manière, l'IUGM organise périodiquement des Journées d'Études de Sécurité et des Colloques d'histoire militaire qui touchent directement les questions militaires et de sécurité.

## **Interroger la politique de Défense**

En 2007, Isidro Sepúlveda Muñoz, alors directeur de l'IUGM, évoquait les limites d'une histoire militaire entendue comme le récit, la recreation et l'analyse de guerres et de batailles.

---

<sup>2</sup> MARTINEZ VASSEUR Pilar, *L'armée espagnole (XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, Ellipses poche, 2003.

<sup>3</sup> GUEREÑA Jean-Louis, *Armée, société et politique dans l'Espagne contemporaine (1808-1939)*, Paris, Éditions du Temps, 2003.

<sup>4</sup> Asociación Española de Historia Militar. <https://asehismi.es/>

<sup>5</sup> Seul le dernier volume intéresse ce travail, compte tenu de la chronologie choisie : ANES Y ALVAREZ DE CASTRILLON Gonzalo, O'DONNELL Y DUQUE DE ESTRADA Hugo, *Historia Militar de España. Tome IV. Edad Contemporánea. Vol. 2. De 1898 a 1975*, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid, février 2016.

Cette conception s'est vue dépassée à partir des années 1980 et 1990 par l'apparition d'une nouvelle approche (la Nouvelle Histoire Militaire) qui faisait place à de nouvelles perspectives :

Les armées sont appréhendées depuis un contexte social, en faisant un suivi des soldats depuis leur formation jusqu'à leur manière d'aborder une bataille et en passant par leur préparation physique et technique, les groupes dynamiques et leur expérience psychologique dans la bataille. Les Forces Armées sont analysées dans le contexte de la géopolitique, y compris depuis les ressources économiques de l'État, en incluant le potentiel technologique à grande échelle<sup>6</sup>.

Cette nouvelle approche justifiait, pour l'auteur, de parler non plus d'histoire militaire mais bien plutôt d'histoire de la Défense. Elle maintenait néanmoins l'instrument militaire au centre de l'attention, faisant de toutes ces nouvelles perspectives (sociale, psychologique, industrielle et technologique, économique et budgétaire), des domaines connexes à partir desquels il allait être possible de continuer à étudier le rôle, le fonctionnement et l'organisation des Forces Armées. Par ailleurs, si cet élargissement du champ d'étude a illustré une diversification des perspectives, le passage d'une histoire militaire à une histoire de la Défense nous semble plutôt relever d'une réflexion plus large encore sur l'évolution du rôle de la guerre et des Forces Armées dans la société, réflexion qui fera d'ailleurs l'objet d'un travail ultérieur sur la genèse et la généalogie du concept de Défense<sup>7</sup>. Nous distinguerons néanmoins, la Défense (avec majuscule), comme mission de l'État et du ministère de la Défense, par délégation, de la défense (avec minuscule), entendue comme « action de défendre en combattant<sup>8</sup> » (verbalement ou physiquement) ou comme action de résistance. Si la mission Défense est déléguée au ministère du même nom, chargé de mettre en application toutes ses modalités, nous verrons que l'évolution des risques et des menaces identifiées ainsi que les bouleversements du panorama géopolitique et géostratégique amèneront une révision du concept même de Défense. Les Forces Armées, dans ce contexte, cessent d'être cet instrument traditionnellement privilégié de la défense, comme action de résistance face à une agression extérieure, au profit d'autres modalités de défense. La diversification des missions des Forces

---

<sup>6</sup> SEPÚLVEDA MUÑOZ Isidro, « De la Historia Militar a la Historia de la defensa en España », in SEPÚLVEDA MUÑOZ Isidro, ALDA MEJÍAS Sonia (Eds.), *Fuerzas Armadas y políticas de defensa: Transición y modernización*, vol. 1, UNED/IUGM, Madrid, 2007, p. 27-28.

<sup>7</sup> Sur la base de l'article 8 du Pacte de la Société des Nations (20 janvier 1919) et de l'article 6 de la Constitution de la République Espagnole (9 décembre 1931) qui stipule que l'Espagne renonce à la guerre comme instrument politique, l'emploi du concept de Défense illustre bien plutôt l'abandon (au moins théorique) de la guerre offensive, de conquête et coloniale pour faire des Forces Armées un instrument de Défense contre une éventuelle agression extérieure, sans rien enlever pour autant à la réalité de la guerre.

<sup>8</sup> CNRTL, « Défense ». Disponible sur <https://www.cnrtl.fr/definition/d%C3%A9fense>

Armées illustrera ces bouleversements, qui affectent leur rôle et leurs modalités d'action au sein de la mission Défense.

Parler de Défense et, *a fortiori*, de politique de Défense, implique donc de déplacer le centre de l'attention depuis les Forces Armées vers la dimension politique, sommet d'une hiérarchie dont l'armée constitue le dernier maillon. En effet, de nombreux auteurs rappellent que les Forces Armées correspondent à l'instrument privilégié, mais non unique, de la politique de Défense qui, si elle est formulée en accord avec de hauts responsables militaires, requiert également l'assentiment du Parlement. Aussi convient-il de modifier l'objet d'étude et de faire des Forces Armées à la fois les destinataires et l'instrument de la politique de Défense. Toutefois, ce concept même de politique de Défense pose question car toute la documentation officielle consultée, qu'elle soit à caractère juridique, politique ou stratégique, témoigne de l'absence de définition précise de ce qu'est une politique de Défense. Les lois de Défense Nationale de 1980 ou de 2005, par exemple, rappellent le champs d'application de la politique de Défense et ses objectifs sans pour autant apporter une définition exacte ni préciser ce qu'elle est. La politique de Défense est en effet souvent définie, non pas par ce qu'elle est, mais plutôt par ce qu'elle fait et par ses modalités d'application.

Ce travail de thèse part du postulat qu'il faut, pour aborder la politique de Défense, distinguer, d'une part, ce qui relève spécifiquement des affaires militaires, et, d'autre part, ce qui touche à la politique de Défense dans son ensemble. Il s'agit donc de décentrer le regard pour replacer les Forces Armées dans une hiérarchie dont le pouvoir exécutif constitue la plus haute autorité (bien que le roi détienne le titre de chef suprême des Forces Armées), d'autant plus que la réforme militaire de la Transition avait effectivement cherché à assurer l'assujettissement de l'armée au pouvoir civil. Dans cette perspective, l'accent sera mis sur la dimension politique et institutionnelle, bien plus que sur la dimension strictement militaire, l'idée de politique étant appréhendée ici comme « l'étude et la connaissance des phénomènes relatifs à la conduite des affaires de l'État<sup>9</sup>. »

La politique de Défense constitue, dès lors, une partie de la politique générale du gouvernement bien plus qu'un motif d'étude de l'armée. Car, bien que nous reconnaissons que l'armée constitue une partie essentielle de la Défense, nous envisageons néanmoins le concept de Défense de manière plus large et englobante, contrairement à l'amalgame fréquent que nous avons observé entre Défense et armée. Le changement de dénomination du ministère français de la Défense, en 2017, en ministère des Armées illustre cet amalgame, en même temps qu'il

---

<sup>9</sup> CNRTL, « Politique ». Disponible sur <https://www.cnrtl.fr/definition/POLITIQUE>

redéfinit, au moins en apparence, les attributions du ministère de la Défense dont les missions sont orientées spécifiquement vers les armées plutôt que sur la mission de Défense nationale dont celles-ci sont l'instrument. Et cela, d'autant plus que dans la définition et la conduite de la politique de Défense interviennent d'autres acteurs que les seules Forces Armées, au premier rang desquels se trouvent le gouvernement et le Parlement.

En 2016, Carlos Navajas Zubeldia procédait à un état de la question bibliographique concernant les recherches en Espagne sur la politique de Défense et de sécurité depuis la Transition et dans lequel il mettait en avant la manière dont ces questions étaient systématiquement laissées de côté<sup>10</sup>. Pour la période de Transition et les années 1990, il relève des publications ciblées sur le plan thématique (modernisation, professionnalisation, Service Militaire Obligatoire). Il constate notamment que les années 1989-1996, ont fait l'objet d'une très faible attention en comparaison des années de Transition. Ce constat est valable également pour la période 2004-2015, recouvrant les deux mandats de José Luis Rodríguez Zapatero et celui de Mariano Rajoy, et qui constitue la troisième partie de cette thèse. Il n'est pas fréquent non plus que l'hispanisme s'aventure dans le XXI<sup>e</sup> siècle. Le manque de travaux sur la période a rendu l'aventure d'autant plus intéressante qu'elle constitue aussi un exercice de compréhension de trois décennies qui ont un impact direct et immédiat sur notre actualité.

Notre période s'ouvre donc avec l'année 1989 qui a le double avantage de représenter la fin de la Transition dans le secteur militaire et de la Défense et le début de la disparition de l'URSS. Il s'agit là d'une année charnière qui connecte trois transitions. Elle relie, d'une part, la première Transition (1975-1989) à une seconde transition de nature différente (1989-2004), en même temps qu'elle fait le lien entre un monde divisé en deux blocs antagonistes et un monde unipolaire marqué néanmoins par l'émergence de plusieurs foyers de puissance potentiels. À cet égard, nous souscrivons pleinement à la thèse d'une transition longue (1975-1989), comme nous le verrons au chapitre 2<sup>11</sup>. Ce travail de thèse s'achève en 2015, exception faite du chapitre 8 qui, pour les besoins de la démonstration, poussera l'analyse jusqu'en 2016, avec la publication de la loi sur la Sécurité Nationale et d'un nouveau décret modifiant les conditions de planification de la Défense. Il est vrai également que la période postérieure à 2015, caractérisée par une forte instabilité politique, complique l'analyse et le suivi de la politique de Défense.

---

<sup>10</sup> NAVAJAS ZUBELDIA Carlos, « Las Fuerzas Armadas y la sociedad en la España democrática: un estado de la cuestión », *Ayer*, n°104, 4/2016, p. 231-246. Disponible sur <https://revistaayer.com/anteriores/32>

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 236. Et BARRIOS RAMOS Raquel, *El proceso de transición democrática de las Fuerzas Armadas españolas, 1975/1989*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2006.

Sur la base de ce décentrement précédemment mentionné, nous devons donc replacer l'armée dans la cadre plus large de la Défense en insistant sur sa fonction essentiellement instrumentale pour l'accomplissement de la mission de Défense militaire qui lui incombe et en la replaçant dans la hiérarchie du système global de la Défense. Dès lors, il s'agira d'analyser les enjeux spécifiques de la politique de Défense espagnole depuis une perspective essentiellement politique et institutionnelle, en distinguant ce qui relève du domaine strictement militaire de ce qui relève, à l'inverse, de la Défense en tant que système, mission fondamentale de l'État et objet politique. L'étude des contraintes à la fois internationales et nationales, d'ordre politique, économique, stratégique ou social nous amènera à envisager une définition de ce qu'est la politique de Défense. Chercher à définir la politique, pour mieux la comprendre, implique d'appréhender également la place et le rôle de la Défense et des Forces Armées au sein d'une société et, à plus forte raison, d'un régime démocratique,

### **La question des sources**

Compte tenu de la chronologie retenue, le cœur du corpus n'est pas constitué de documents d'archives, car la période objet de ce travail de thèse ne dispose pas encore d'archives ouvertes. En revanche, d'autres sources publiques et publiées ont permis l'élaboration d'un corpus aussi vaste et intéressant qu'inhabituel, parmi lesquels nous pouvons citer le *Boletín Oficial del Estado*, le *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, les documents officiels, espagnols et étrangers, de la Présidence du gouvernement ou du ministère de la Défense (Directives de Défense Nationale, Stratégies de Sécurité Nationale) ou encore les budgets de l'État espagnol ou, plus spécifiquement, du ministère de la Défense, dont la structure et la présentation ont grandement facilité leur analyse détaillée. La législation nationale recueillie dans le *Boletín Oficial del Estado* permet déjà une approche structurelle et juridique des questions de Défense nationale, en même temps qu'elle permet de suivre les évolutions des transformations et réformes (ou contre-réformes) successives. De la même manière, le *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* constitue un très vaste recueil d'interventions et de discours qui témoignent à la fois des stratégies partisans déployées par les divers groupes parlementaires, des rapports de force au sein du Parlement, et des thématiques qui cristallisent les préoccupations des députés ou de la société espagnoles à un moment donné. La nature éminemment politique ainsi que l'inscription de ces discours et interventions dans des stratégies partisans dont l'objectif est, *in fine*, la conquête du pouvoir, requièrent un regard tout aussi critique et prudent.



Le ministère espagnol de la Défense représente également une source importante, en l'absence d'archives pour cette période. En effet, le ministère propose un grand nombre de publications qui abordent une multitude de sujets relatifs à la Défense et à la sécurité. L'ampleur du champ d'application des deux principaux concepts qui nous intéressent dans ce travail de thèse, la Défense et la Sécurité, explique que certains centres de réflexion comme le CESEDEN (*Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional*) ou encore l'IEEE<sup>12</sup> (*Instituto Español de Estudios Estratégicos*) publient articles, ouvrages ou bulletins sur des thématiques variées. L'IEEE propose ainsi différents types de documents (d'opinion, d'analyse, de recherche, de travail) des Cahiers de Stratégie (*Cuadernos de estrategia*) ou encore des Panoramas stratégiques (*Panorama estratégico*) et des Panoramas géopolitiques des conflits (*Panorama geopolítico de los conflictos*). Si ces documents ne constituent déjà plus des sources primaires, ils illustrent néanmoins les grands enjeux de la recherche stratégique espagnole, questionnements également développés par certains *think tanks* tels que le Real Instituto Elcano<sup>13</sup> ou le centre de recherche Cidob<sup>14</sup> de relations internationales de Barcelone.

Il m'a toutefois semblé important de mettre en regard toutes ces données sur les relations internationales, la politique étrangère et la politique de Défense et de sécurité espagnoles avec les analyses proposées par le Centre Delàs d'Estudis per la Pau<sup>15</sup> qui, de son côté aborde ces mêmes questionnements depuis une perspective pacifiste et antimilitariste. Car, au-delà de la différence substantielle dans la définition des dépenses militaires et de la militarisation, le Centre Delàs adopte la perspective inverse des recherches habituelles. C'est effectivement à partir de ce renversement de la perspective qu'il faut comprendre la distinction entre, par exemple, la culture de Défense promue par le ministère de la Défense, et la culture de la paix défendue plutôt par le Centre Delàs. L'analyse des budgets Défense proposée par ce centre de recherche rassemble toutes les dépenses de l'État qui, selon les critères retenus et la perspective antimilitariste, relèvent davantage de dépenses militaires. On pensera en particulier aux avances octroyées par le ministère de l'Industrie aux industries de Défense pour la fabrication des armements commandés par le ministère de la Défense. Ces avances restent pourtant créditées sur le compte du ministère de l'Industrie.

Enfin, d'autres types de documents m'ont permis de compléter des sources déjà nombreuses. La réflexion autour de la Défense et de la sécurité se produit également dans la

---

<sup>12</sup> Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible sur <https://www.ieee.es/>

<sup>13</sup> Real Instituto Elcano. Disponible sur <https://www.realinstitutoelcano.org/>

<sup>14</sup> Cidob, Barcelona Centre for International Affairs. Disponible sur <https://www.cidob.org/>

<sup>15</sup> Centre Delàs d'Estudis per la Pau. Disponible sur <http://centredelas.org/?lang=es>

presse, espagnole et française (*El País*, *ABC* ou *Infolibre*, *Le Monde*, *Le Monde Diplomatique*, pour l'essentiel), dans le cas de ce travail, mais on trouvera aussi des revues spécialisées (*Foreign Affairs*, *Infodefensa*) accessibles en ligne pour la plupart. Parallèlement à la presse, cette thèse ne peut pas faire l'économie de l'apport de la recherche universitaire, espagnole ou française, pour aborder toute une palette de thématiques qui touche aussi bien l'histoire et la civilisation espagnoles que le droit (constitutionnel et parlementaire) ou la science politique et les relations internationales. La très grande diversité des sources et des perspectives à partir desquelles aborder la politique de Défense nationale participent à la construction d'une image de ce champ d'étude comme une mosaïque, et c'est bien sur le modèle de la mosaïque que ce travail a été pensé et développé. Mais alors que toutes ces sources sont disponibles en notes de bas de page et en bibliographie, on ne trouvera pas d'annexes. La très grande majorité des documents consultés sont accessibles en ligne, depuis les liens insérés en notes de bas de page.

### **Une introduction en mosaïque à la politique de Défense**

Ce travail de thèse se structure donc en trois parties chronologiquement définies, mais a été pensé comme une vaste mosaïque de thématiques qui permet d'appréhender la diversité qui caractérise la Défense. La première partie, intitulée « D'une politique militaire à une politique de Défense nationale. Histoire d'une politique refoulée (1931-1989) », est constituée des deux premiers chapitres et retrace l'histoire balbutiante de la Défense à la fois comme structure et comme concept, et cherche à identifier dans le XX<sup>e</sup> siècle espagnol le moment où la politique militaire, corporatiste et essentiellement tournée vers la guerre, devient politique de Défense. Le chapitre 1, qui recouvre la période 1931-1939, revient sur la réforme militaire de Manuel Azaña (1931-1933) pour montrer comment, à travers la philosophie qui l'inspire et la structure d'ensemble qu'elle crée, apparaît en filigrane comme la première expression d'une conception particulièrement moderne de l'emploi des Forces Armées. La philosophie de la réforme Azaña tente de dépasser la traditionnelle fonction sociale de l'armée et sa tendance à l'interventionnisme politique, dont la dictature de Miguel Primo de Rivera constitue l'un des derniers avatars, pour en faire une véritable profession. La guerre civile, comme affrontement de deux conceptions de la Nation, voit également émerger un ministère de la Défense Nationale dans chacun des camps, expression non pas seulement d'une Défense territoriale mais aussi et surtout d'une Défense politique et idéologique.

Face à ce modèle d'armée réformée et renouvelée, qui témoigne d'un questionnement renouvelé sur la place de l'armée dans la Nation, de son rapport et de son utilité au regard de la société, la victoire du général Franco, le 1<sup>er</sup> avril 1939, signe la fin de cette expérience de la

modernité en revenant à un modèle hérité du XIX<sup>e</sup> siècle et dont les conceptions archaïques et d'un autre temps contribueront à faire de l'armée franquiste, une armée obsolète, mal équipée, mal entraînée et en marge des évolutions matérielles, technologiques et stratégiques de son époque. L'afflux de capitaux et d'armement de seconde main en provenance des États-Unis à partir des Pactes de Madrid, ne suffira pas à combler un retard qui marquera la politique de Défense jusque bien après la restauration de la démocratie en Espagne. À cet égard, le chapitre 2, qui aborde la période franquiste ainsi que la Transition, illustre la manière dont la dictature du général Franco apparaît comme un anachronisme dans l'histoire de l'Espagne, contrairement à ce que pourrait laisser penser sa longévité. Cet anachronisme du franquisme, comme une longue réminiscence du XIX<sup>e</sup> siècle, est d'autant plus évident que la réforme militaire de la Transition reprendra, à bien des égards, la réforme militaire du début des années 1930. À la suite de Raquel Barrios Ramos et de Carlos Navajas Zubeldia, nous envisagerons le processus de transition démocratique du secteur militaire et de la Défense comme un processus long dont la première étape s'achèvera en 1989.

Encore ce processus est-il, à cette date, inachevé et se poursuit-il jusque dans les premières années du XXI<sup>e</sup> siècle. La période 1989-2004, fait l'objet de la deuxième partie qui, elle, contrairement à la précédente, est composée de trois chapitres. Le chapitre 3 (« La politique de Défense espagnole face à la multiplicité des transitions, 1989-2004 ») aborde le panorama stratégique international et son influence sur les conditions d'élaboration et de définition de la politique de Défense espagnole ainsi que sur la réforme militaire qui se poursuit durant les années 1990. Selon cette construction en mosaïque déjà évoquée, il présente les principaux enjeux, de modernisation et de professionnalisation, de la réforme dans une période que l'on qualifiera de seconde transition. Par opposition, la première transition (1975-1989) relevait d'une logique autrement plus complexe et délicate puisqu'il s'agissait de poser les fondements d'un nouveau régime démocratique depuis la légalité de l'ancien. Il s'agira donc de démontrer les spécificités de la seconde transition et la manière dont elle préfigure la Défense du XXI<sup>e</sup> siècle, dans sa structure mais aussi dans sa conception et sa philosophie. Cette réflexion se poursuit au chapitre 4 (« Épilogue financier de la transition militaire »), consacré plus spécifiquement au financement de la Défense durant la même période, et elle analyse l'évolution des budgets du ministère de la Défense ainsi que leurs capacités de modernisation de l'armée espagnole et de la Défense. Car, si les gouvernements successifs annoncent et promeuvent la modernisation et la professionnalisation de la Défense, encore faut-il que l'État et le Trésor Public disposent des moyens économiques et financiers pour mener à bien cette adaptation cruciale. Parallèlement à cet effort, le développement des opérations extérieures de

l'armée prendront une importance croissante durant la décennie tant d'un point de vue politique qu'économique.

Cette seconde partie s'achève, avec le chapitre 5 (« Politique de Défense et contrôle parlementaire, 1989-2004 ») qui aborde le contrôle parlementaire de la Défense depuis une triple perspective. Il présente, en effet, la base théorique pour appréhender l'exercice du contrôle parlementaire et les instruments dont disposent les députés qui en sont les principaux acteurs. Cette approche théorique du contrôle parlementaire m'a semblé d'autant plus nécessaire qu'il a été difficile de trouver des travaux sur le contrôle parlementaire et qui ne porteraient que sur la Défense nationale et les affaires militaires. Néanmoins, cette première réflexion débouche sur une approche quantitative du contrôle de la Défense, abordé d'abord pour lui-même avant d'être comparé à d'autres secteurs de la politique générale (Affaires Étrangères, Affaires Intérieures, Économie et Finances, Éducation, Affaires Sociales et Santé). Alors que les approches théorique et quantitative représentent les deux premières perspectives, la troisième consiste en une analyse du discours parlementaire en commission de la Défense qui met en tension, d'une part, le discours gouvernemental (à travers la comparution des ministres successifs) et, d'autre part, les groupes parlementaires d'opposition.

Enfin, la troisième partie, si elle reprend la structure tripartite et les thématiques générales de la précédente, s'en éloigne toutefois grandement du fait des enjeux spécifiques du début du XXI<sup>e</sup> siècle. En effet, le chapitre 6 (« Enjeux mondialisés de la Défense espagnole au XXI<sup>e</sup> siècle ») tente d'appréhender, à partir d'un contexte international conflictuel et d'un panorama stratégique dominé par l'importance de la géopolitique des énergies, les modalités d'élaboration d'une politique de Défense renouvelée. La réforme militaire des gouvernements socialistes (2004-2011) confirme l'évolution continue de la Défense, en même temps qu'elle réaffirme sa transformation philosophique et conceptuelle, depuis la Transition, en faisant entrer de plain-pied la Défense espagnole dans le nouveau siècle. Parallèlement à cette actualisation, le concept de sécurité nationale prend une importance croissante pour progressivement englober la Défense nationale. Cette évolution, qui n'est d'ailleurs pas spécifique à l'Espagne, est également observable en Allemagne, en France ou au Royaume-Uni, pour ne prendre que l'exemple des trois grandes puissances européennes.

La période considérée dans cette troisième partie, 2004-2015, ne peut faire l'économie d'une approche de l'impact de la crise économique et financière de 2008 sur la Défense espagnole. Le chapitre 7 (« Économie de la Défense, discours politique et gestion de crise, 2004-2015 ») poursuit l'analyse des budgets du ministère de la Défense mais inscrit cette réflexion dans le contexte économique et stratégique mondial transformé au regard de ce qui

avait caractérisé les années 1990. L'importance, à la fois politique et économique, des opérations internationales et des programmes spéciaux d'armement fait de ces deux piliers de la Défense espagnole des éléments essentiels du financement de ce secteur. La politique de contraction des dépenses du Parti Populaire (PP) à partir de 2012 témoigne également de l'assujettissement de la politique de Défense à la politique économique gouvernementale destinée à redresser l'économie, en même temps qu'elle illustre certaines modalités de gestion financière. Durant cette période, l'économie de la Défense se caractérise nettement comme une économie de gestion de crise et interroge sur les capacités modernisatrices du budget et, à plus forte raison, sur son rôle dans la construction de la puissance.

Le chapitre 8 (« Contrôle parlementaire et subordination de la Défense, 2004-2016 ») renoue avec la thématique du contrôle parlementaire, à l'exception de la partie théorique, spécifique au chapitre 5. Il s'ouvre sur une analyse quantitative du contrôle parlementaire durant la période considérée qui témoigne de la faiblesse structurelle de cette fonction parlementaire lorsqu'elle s'applique à la politique de Défense. De la même manière, si le contrôle s'intéresse à la question toujours renouvelée de la modernisation, on constate, au regard des efforts de modernisation entrepris dans les années 1980 et 1990, qu'elle n'est pas de même nature. L'élément technologique prend une importance d'autant plus croissante que la Défense doit également faire face à de nouvelles menaces (cybercriminalité) et à d'autres perspectives (conquête de l'espace). Il s'agit donc, pour les parlementaires, de contrôler les conditions d'une modernisation sans financement suffisant tout en maintenant l'effort d'actualisation de l'équipement et de l'armement sans renouer avec l'obsolescence. Le chapitre aborde, enfin, d'autres modalités du contrôle qui n'est plus à proprement parler strictement circonscrit à l'institution parlementaire. La Cour Constitutionnelle et, dans une moindre mesure, la Cour des Comptes, agissent, dès lors, comme des organes extérieurs de contrôle.

Ce travail de thèse s'achève sur une conclusion qui présente les perspectives géopolitiques et stratégiques du monde actuel. On assiste effectivement à une lente reconfiguration des rapports de force internationaux hérités de l'après-guerre froide et que Samuel Huntington avait déjà identifiés, bien qu'ils ne fussent encore qu'embryonnaires à ce moment-là. Si l'affirmation de la puissance chinoise constitue un véritable défi pour les États-Unis et l'Union Européenne, le conflit russo-ukrainien impose à l'UE et à l'OTAN, dont l'Espagne est membre, de revoir leurs stratégies et de considérer le renouveau de la menace militaire russe face à l'Europe. La politique de Défense de l'Espagne s'en trouve dès lors directement concernée.



**PARTIE I**  
**D'UNE POLITIQUE MILITAIRE À UNE POLITIQUE DE**  
**DÉFENSE NATIONALE. HISTOIRE D'UNE POLITIQUE**  
**REFOULÉE (1931-1989)**

---

## **DE LA RÉPUBLIQUE À LA DICTATURE, UNE INTROUVABLE POLITIQUE DE DÉFENSE (1931-1975)**

### **DE LA POLITIQUE MILITAIRE À LA DÉFENSE NATIONALE (1931-1939)**

Arrivée comme un cadeau de printemps au bras d'un capitaine, selon l'image d'Antonio Machado<sup>16</sup>, la seconde République fut proclamée, en Espagne, le 14 avril 1931, faisant suite aux élections municipales du 12 avril qui avaient donné une très large victoire aux partis républicains : le comité révolutionnaire fait alors place au gouvernement provisoire de la République. Toutefois, l'avènement de la République sans heurts ni violence, ni même intervention de l'armée, ne peut être attribuée, à strictement parler, à une révolution sociale, comme l'affirmera à plusieurs reprises Manuel Azaña, Ministre de la Guerre dans le gouvernement provisoire, car ce nouveau régime naît de l'incapacité de la Dictature de Miguel Primo de Rivera à établir une ligne idéologique définie et une politique cohérente. La perte de crédibilité de la dictature en 1930 est également celle de la Monarchie et du roi Alphonse XIII qui avait appuyé le coup d'État de 1923 et l'accession de Primo de Rivera au pouvoir. Car l'intervention du général Primo de Rivera s'était produite à un moment où le régime de la Restauration, imaginé en 1875 par Cánovas del Castillo, était à bout de souffle, sapé par les effets du *turno* et du caciquisme, fragilisé par l'interminable crise marocaine et par la fragmentation du groupe militaire sous l'effet des *Juntas de Defensa*, tout cela dans un contexte

---

<sup>16</sup> MACHADO Antonio, *La primavera ha venido del brazo de un capitán, Cantad, niñas, en coro, ¡Viva Fermín Galán!*, évocation de l'avènement de la II République, 14 avril 1937, Ségovie.



où l'opposition ne cessait de remettre en cause un régime hostile aux réformes qui auraient pu conduire à démocratiser le pays et à le moderniser.

C'est la crise interne de la dictature qui rend plus évidente sa propre obsolescence ainsi que la désaffection de ses soutiens : par sa politique sociale, elle s'aliène les organisations patronales et celles du catholicisme social et politique, tout comme elle perd progressivement l'appui d'une partie du secteur ouvrier, à travers la désaffection de l'UGT (*Unión General de Trabajadores*) puis du fonctionnariat, comme on abandonne « un bateau à la dérive<sup>17</sup> ». Par ailleurs, la manière dont a été exercé le pouvoir n'a pas permis aux acteurs politiques et sociaux de distinguer des réseaux d'alliances et des rapports de pouvoir stables rendant possible l'élaboration d'une politique cohérente et claire. En effet, comme l'indique José Luis Gómez Navarro, « le pouvoir fut exercé de façon hautement arbitraire et imprévisible, sans jamais faire de distinction en faveur de ses alliés et partisans, ce qui rendit extrêmement difficile l'émergence et l'organisation de groupes d'appui stables à la Dictature<sup>18</sup> ».

En dernière instance, l'effritement du régime correspond aussi à celui des partis dynastiques qui, par leur soutien à la dictature, se sont engouffrés à sa suite dans une impasse politique et idéologique d'où ils ne sortiront pas de sitôt. Dans ce contexte, on peut penser que le fascisme aurait pu tirer profit d'une telle situation, comme ce fut le cas en Italie et en Allemagne. Bien que, selon Gómez Navarro, « [Il] n'existait pas [en Espagne] d'école de pensée réactionnaire ou antidémocratique suffisamment développée, [que] et les idées maurrassiennes, fascistes ou national-socialistes n'étaient pas encore assez connues<sup>19</sup> » pour permettre l'émergence de ce type de mouvement. Néanmoins, Manuelle Peloille, dans *Fascismo en ciernes*<sup>20</sup>, fait apparaître que l'idéologie fasciste avait déjà commencé à pénétrer en Espagne, mais sans l'importance nécessaire pour que ses Défenseurs puissent en tirer profit. De sorte que, théoriquement, l'effondrement de la Dictature laissait, *a priori*, le champ libre aux partis de la gauche républicaine. Mais l'UGT (*Unión General de Trabajadores*) est compromise par sa participation au sein du régime et le PSOE (*Partido Socialista Obrero Español*), presque inexistant jusqu'en 1927, échoue à canaliser l'opposition et dans sa recherche d'une solution républicaine comme unique alternative, et c'est la *Alianza Republicana* qui cristallisera l'opposition à la dictature et les aspirations républicaines aussi bien de la société

---

<sup>17</sup> GÓMEZ-NAVARRO José Luis, *El régimen de Primo de Rivera. Reyes, dictaduras y dictadores*, Madrid, Cátedra, 1991, p. 520.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 521-522.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 523.

<sup>20</sup> PELOILLE Manuelle, *Fascismo en ciernes. España, 1922-1930. Textos recuperados*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 2005.

civile que de l'armée<sup>21</sup>. Effectivement, la politique militaire de Primo de Rivera, marquée par une tendance africaniste (qui se confirmera par la victoire d'Alhucemas, en 1925, et précipitera la fin de la guerre du Rif), tend à privilégier les militaires affectés au Maroc et dans les possessions africaines de l'Espagne pour les promotions<sup>22</sup> et décorations alors que « la majeure partie des cadres politico-militaires du régime [sont] associés à l'esprit et au modèle des Juntas de Défense militaires<sup>23</sup> » de 1917. Outre la division au sein de l'armée, cette politique provoque la désaffection de ses cadres métropolitains qui, par opposition à la dictature et à la monarchie qui la soutient, apportent leur soutien au républicanisme à travers l'Association Militaire Républicaine<sup>24</sup>. Cette division explique l'incapacité de l'armée à renverser le régime pour accélérer sa chute malgré deux tentatives avortées de pronunciamientos<sup>25</sup> mais également sa passivité face à l'avènement de cette République tant attendue.

## La réforme militaire de la République

### *L'armée restructurée*

Suite à la proclamation de la République, Manuel Azaña<sup>26</sup> est désigné pour prendre la direction du Ministère de la Guerre et assume la lourde responsabilité de mener à bien une profonde réforme de l'armée espagnole de façon à la placer au niveau d'efficacité et de modernité des armées des pays voisins. Si le Ministre a en tête le modèle de l'armée française qu'il a étudié, il n'est pas question pour lui de l'appliquer *stricto sensu* à l'armée espagnole mais bien plutôt de la restructurer pour l'adapter à la mission de Défense de l'intégrité territoriale qui lui incombe et en faire un outil défensif moderne au service de la Nation. Car cette réforme ne fait pas sens uniquement dans un cadre purement national, elle s'insère également dans un cadre européen.

En effet, le traumatisme causé par la Première Guerre mondiale laissait penser qu'il ne serait plus nécessaire de maintenir d'armée permanente, partant du principe qu'il n'était pas question de revivre un autre conflit de cette ampleur. Selon Michael Alpert : « la chute de trois

---

<sup>21</sup> La *Alianza Republicana*, créée en 1926, regroupait quatre partis : le *Partido Republicano Radical*, *Acción Republicana*, le *Partido Republicano Federal* et un parti catalan, le *Partit Republicà Català*.

<sup>22</sup> Promotions au mérite, obtenues sur le champ de bataille, plus difficiles à obtenir en métropole.

<sup>23</sup> GÓMEZ-NAVARRO José Luis, *El régimen de Primo de Rivera. op. cit.*, p. 521. Voir également la thèse de doctorat de Ana Isabel ALONSO IBÁÑEZ, *Las Juntas de Defensa Militares (1917-1922)*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2004.

<sup>24</sup> Association dirigée à partir de 1930 par le général Queipo de Llano qui, en 1936, se rangera du côté des rebelles lors du coup d'État du 18 juillet contre la République.

<sup>25</sup> MARTINEZ-VASSEUR Pilar, *L'armée espagnole (XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècle)*, Paris, Ellipses poche, 2018, p. 69-70.

<sup>26</sup> Decreto de 14 de abril de 1931 de la Presidencia del Gobierno Provisional de la República, *Gaceta de Madrid*, n° 105, 15 avril 1931, p. 194. En même temps que la nomination de Manuel Azaña, le décret renomme le Ministère de l'Armée en Ministère de la Guerre, reprenant par là même la dénomination qui était la sienne avant la Dictature.

empires, la décision de réduire l'armée allemande à une simple gendarmerie, la création de la Société des Nations, et le Traité de Versailles assuraient, du moins le pensait-on, la paix permanente<sup>27</sup>. » Dans le même temps, la victoire française de 1918 renforce l'aura qui entoure l'armée française et sa doctrine militaire auprès des militaires espagnols. Toutefois, comme le démontrerait concrètement l'armée allemande en 1940 contre la France, la doctrine militaire d'après-guerre (post-1918) devait devenir rapidement obsolète face à cette nouvelle conception de la guerre : la guerre éclair, évolution que très peu avaient prévue et que l'armée espagnole ignorait complètement. C'est dans ce contexte que s'inscrit la réforme de Manuel Azaña autant que dans une histoire politique entrecoupée de pronunciamientos militaires depuis plus d'un siècle.

La réforme militaire de Manuel Azaña correspond à l'une des trois grandes réformes dans le programme du gouvernement provisoire de la République, les deux autres étant la réforme agraire et la séparation de l'Église et de l'État.

Il fallait aussi, pour le nouveau régime, asseoir une nouvelle légitimité qui passait par une série de mesures très symboliques visant à établir une forme de généalogie de la lutte pour l'établissement de la République, sinon une mythologie de la lutte républicaine, du moins un récit glorifié de l'ascension vers la République. Car, comme le fait remarquer Santos Juliá :

Le vote de 1931, [correspondait] aussi bien à un vote en faveur de la République qu'un vote « contre le roi et les dictateurs », comme Azaña finirait par le reconnaître tardivement. La République fut la conséquence d'une mobilisation contre la Monarchie, non le résultat d'un consensus entre élites sociales et politiques<sup>28</sup>.

Raison pour laquelle, les symboles monarchiques disparurent des uniformes et dans les casernes, l'amnistie générale fut étendue aux militaires déserteurs, et les capitaines qui s'étaient soulevés à Jaca le 14 décembre 1930 dans le but de renverser la dictature et de précipiter l'avènement de la République, furent érigés au rang de martyres de la République<sup>29</sup>. De la même manière, le décret de fidélité à la République, qui comprend la promesse de fidélité (« Je promets sur mon honneur de servir bien et fidèlement la République, obéir à ses lois et la défendre les armes à la main<sup>30</sup> »), intègre cette première série de mesures visant à confirmer le changement de régime. Il est étonnant de remarquer, comme l'indique Gabriel Cardona, que

---

<sup>27</sup> ALPERT Michael, « Una reforma inocente: Azaña y el ejército », *Studia Historica. Historia Contemporánea*, 1983, n° 1, p. 31-40, p. 33.

<sup>28</sup> JULIÁ Santos, *Un siglo de España. política y sociedad*, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 80.

<sup>29</sup> CARDONA Gabriel, *El poder militar en la España contemporánea hasta la Guerra Civil*, Madrid, Siglo XXI de España editores, 1983.

<sup>30</sup> Decreto de 22 de abril de 1931, del Ministerio de la Guerra, *Gaceta de Madrid*, n° 113, 23 avril 1931, p. 280.

ces mesures, toutes symboliques qu'elles aient pu être, ont été adoptées avant d'autres mesures comme la modification du drapeau national ou l'adoption du salaire minimum<sup>31</sup>.

Selon la distinction opérée par Enrique Roldán Cañizares<sup>32</sup>, cette série est la première de trois, la deuxième comprenant le cœur même de la réforme Azaña avec les mesures plus techniques de réorganisation de l'armée, la réduction du personnel et la création du corps des sous-officiers. La troisième série correspond à la réforme de la justice militaire.

La première mesure qui ouvre une deuxième série de réformes, à caractère cette fois beaucoup plus technique, est publiée dans la *Gaceta de Madrid* du 27 avril 1931. Il s'agit d'une mesure accordant le passage en situation de 2<sup>e</sup> réserve aux officiers généraux de l'État-Major Général et le passage à la retraite pour les chefs et officiers (du lieutenant au colonel), tout en conservant la totalité de leur solde ainsi que les bénéfices liés aux décorations et médailles pour les militaires qui accepteraient l'offre dans un délai d'un mois après la parution du décret. Cette mesure concerne en particulier les militaires qui refuseraient de prêter serment à la République et ceux qui choisiraient de quitter librement l'armée. L'objectif est de réduire le nombre d'officiers par rapport à la troupe, de mettre un terme à la macrocéphalie qui domine l'armée. Cette mesure, qui sera connue plus tard sous le nom de *Ley de retiros*, permet de réduire considérablement le nombre d'officiers en service actif. Le gouvernement se réserve le droit de destituer l'excédent de personnel dans le cas où un nombre insuffisant de militaires accepterait volontairement le passage à la retraite ou en situation de 2<sup>e</sup> réserve. D'après les chiffres avancés par Michael Alpert, entre 1931 et 1932, le nombre d'officiers, d'officiers supérieurs et de généraux chuta drastiquement :

Entre 1931 et 1932, les échelles actives de généraux et assimilés, chutèrent de 190 à 90. Les deux tiers des colonels et des lieutenants-colonels, 40 % des capitaines, 37 % des lieutenants et 46 % des *alféreces* partirent à la retraite. 7595 officiers et officiers supérieurs sur un total de 20 576, profitèrent du décret, d'après les rapports du *Diario Oficial [del Ministerio de Guerra]*, ce qui représente 36,9 % de l'ensemble<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> CARDONA Gabriel, *El poder militar*, op. cit., p.118-119.

<sup>32</sup> ROLDÁN CAÑIZARES Enrique, « Las reformas militares durante la IIª República: un asunto político », *Revista Internacional de Pensamiento Político*, Vol. 11, 2016, p. 406. Disponible sur <https://www.upo.es/revistas/index.php/ripp/article/view/3560/2813>

<sup>33</sup> ALPERT Michael, « Una reforma inocente: Azaña y el ejército », art. cit., p. 33. Le grade de *alférez* correspond au grade de sous-lieutenant, comme le propose le dictionnaire de la Real Academia Española : « oficial de menor graduación, inmediatamente inferior al teniente. » Disponible sur <https://dle.rae.es/alf%C3%A9rez?m=form> Néanmoins, dans l'armée de terre espagnole, il existe un grade de sous-lieutenant, parmi les sous-officiers, et un grade de *alférez*, parmi les officiers. Disponible sur <https://ejercito.defensa.gob.es/personal/divisas-empleos.html>

En se basant sur les *Annuaire Militaire* des deux premières années de la République, le même auteur obtient une réduction d'effectifs proche des 8 203 et précise que Gabriel Cardona propose, quant à lui, une réduction de 8 738<sup>34</sup>. Cette première mesure permet de réduire le nombre de généraux de 47,4 % et celui des officiers de 36,9 %.

Parallèlement, Manuel Azaña continua de procéder à la transformation de la structure de l'armée. Considérant que le problème de l'organisation de l'armée et celui de la réduction des effectifs vont de pair, le décret n° 146 du 26 mai 1931 portant réorganisation de l'armée représente le prolongement naturel du décret sur la retraite des officiers et officiers généraux. Pour le ministre, « les unités sont, par leur nombre, excessives ; par leur contenu, faibles ; par leur coût, si elles devaient être maintenues à un point d'efficacité moyenne, extrêmement chères<sup>35</sup>. » Par ailleurs, l'adoption de la division comme structure générale plutôt que le corps d'armée suit le modèle adopté par d'autres armées européennes qui « avaient adopté comme type [de structure] la division à trois régiments d'infanterie<sup>36</sup> ». Face à l'indécision concernant l'efficacité tactique de l'organisation ternaire qu'il évoque dans le préambule du décret, Azaña préfère maintenir la division à quatre régiments. De cette façon, il ancre l'Espagne dans un mouvement européen de réorganisation des armées, dont les voisins peuvent se prévaloir de la triste expérience de la Première Guerre mondiale pour mener à bien la restructuration des armées, en même temps qu'il prend en compte la spécificité espagnole.

Cette restructuration fait passer le nombre de divisions de 16 à 8. Pour ce faire, le décret précise que « trente-sept régiments d'infanterie, quatre bataillons de montagne, neuf bataillons de chasseurs, dix-sept régiments de cavalerie, un régiment de train et deux bataillons d'ingénieurs sont supprimés ; deux régiments de chars d'assaut et un bataillon de mitrailleuses sont formés<sup>37</sup> », et les régiments de cavalerie sont réduits à dix au sein d'une division de cavalerie dont l'indépendance est maintenue. Faisant suite à cette restructuration de l'armée péninsulaire, le gouvernement provisoire publie dans la *Gaceta de Madrid* du 4 juin 1931 une mesure équivalente pour l'armée implantée dans les possessions marocaines et africaines visant non pas seulement à sa réorganisation mais surtout à sa rationalisation si l'on en croit le détail des articles du décret. En effet, il s'agit de réorganiser sans réduire l'efficacité ni les effectifs, c'est la redéfinition de la division territoriale de la zone du Protectorat au Maroc qui sert de base à cette rationalisation des unités en place. Si le commandement de la Zone du Protectorat

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 33, note 8.

<sup>35</sup> Decreto de 25 de mayo de 1931, del Ministerio de la Guerra, *Gaceta de Madrid*, n° 146, 26 mai 1931, p. 940.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 940.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 941.

est attribué à un général de division, chacune des deux circonscriptions<sup>38</sup> qui viennent à former cette zone est attribuée à un général de brigade (art.1). Les réductions et suppressions ne concernent que des sections ou des compagnies pour l'essentiel non combattantes (intendance ou service de santé) avec pour objectif la rationalisation des services présents sur place<sup>39</sup>.

Manuel Azaña fait un pas de plus dans sa réforme de l'armée qui, jusqu'à présent ne rencontre pas l'hostilité des militaires ni celle des revues militaires dans lesquelles ils s'informent ou s'expriment. En effet, moins de deux semaines après la réorganisation de l'armée espagnole du Maroc, il supprime les huit régions militaires ainsi que les capitaineries générales qui, selon lui, « répondent, en partie, à une pensée organisationnelle de la Défense déjà dépassée, et dans une certaine mesure, à des motifs d'ordre historique et politique<sup>40</sup> ». Ces régions seraient un vestige des vice-royautés mises en place dans les colonies américaines, d'autant que les capitaines généraux qui commandent une région militaire ont une autorité interprovinciale, contrairement aux fonctionnaires civils, provoquant des interférences de juridiction ainsi que « des confusions dangereuses concernant l'origine des représentants de l'État au niveau local, [et une habitude] des populations et des Délégués du Pouvoir public à une intervention de la première Autorité militaire régionale dans des questions d'ordre social ou politique<sup>41</sup> ». La suppression des régions militaires (art. 1) et du rang de capitaine général (art. 2, p. 1433) puis de celui de *teniente general*<sup>42</sup> (art. 1, p. 1435) font du général de division la plus haute autorité dans l'armée. Le général de division se voit donc attribuer le commandement de troupes dites non divisionnaires et qui viennent s'ajouter à la division qu'il commande déjà. À titre d'exemple, le général commandant la 8<sup>e</sup> division commandera en plus de celle-ci, le régiment d'infanterie n° 29 (Base navale de El Ferrol) et le régiment d'artillerie de côte n° 2 (art. 3).

Une fois réformée la structure de l'armée et de ses cadres, les mesures de modernisation et d'adaptation s'orientent vers l'enseignement militaire, à travers la suppression de l'Académie Générale Militaire de Saragosse<sup>43</sup> considérée dans le préambule du décret portant suppression de ce centre de formation des officiers comme « disproportionnée » et inadaptée aux « nécessités présentes et futures de l'armée<sup>44</sup> ». Cette mesure implique également que « le

---

<sup>38</sup> Une circonscription Orientale (territoires de Melilla et du Rif) et une Occidentale (Ceuta-Tétouan et Larache).

<sup>39</sup> Decreto de 3 de junio de 1931, del Ministerio de la Guerra, *Gaceta de Madrid*, n° 155, 4 juin 1931, p. 1178-1179.

<sup>40</sup> Decreto de 16 de junio de 1931, del Ministerio de la Guerra, *Gaceta de Madrid*, n° 168, 17 avril 1931, p. 1433.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Le grade de *teniente general* peut être traduit littéralement par « lieutenant-général », mais il correspond davantage au grade de général de corps d'armée, tel que nous le connaissons en France.

<sup>43</sup> L'Académie Générale Militaire de Saragosse avait été créée par un décret du 20 février 1927.

<sup>44</sup> Decreto de 30 de junio de 1931, del Ministerio de la Guerra, *Gaceta de Madrid*, n° 182, 1<sup>er</sup> juillet 1931, p. 4.

Général Directeur et les officiers et officiers supérieurs affectés à l'Académie Générale [passent] d'ici fin août [1931] en situation de disponibilité forcée » (art. 3). À ce moment-là, le Général Directeur n'est autre que Francisco Franco. La suppression de l'Académie Militaire de Saragosse n'est qu'un prélude à la réforme de l'officialité de l'armée qui ne commencera que deux semaines plus tard, le 14 juillet 1931, et entraîne une refonte des centres de formation des officiers avec pour objectif la plus grande efficacité d'un enseignement militaire strictement destiné à la guerre. Le préambule du décret précise qu'« il suffirait de dire qu'il existe des Académies avec douze élèves et plus de trente officiers et officiers supérieurs répartis entre professorat et assistants pour comprendre l'utilité de cette mesure<sup>45</sup>. » Au-delà de la fonction d'efficacité militaire, la mesure vise aussi la rationalisation des structures dont l'armée a grandement besoin. Ainsi, sur la base des Académies spéciales d'infanterie, de cavalerie, d'artillerie, d'ingénieurs et d'intendance, trois nouvelles Académies sont créées : l'Académie d'infanterie, cavalerie et intendance, basée à Tolède, l'Académie d'artillerie et d'ingénieurs basée à Ségovie, et une Académie pour le service de santé militaire (art. 1). Les articles 2, 3 et 4 de cette mesure déterminent le déroulement des études dans les académies, le grade obtenu par les élèves en fonction des années d'étude (*alférez* en fin de 3<sup>e</sup> année et lieutenant en fin de 4<sup>e</sup> et dernière année), ainsi que le grade des directeurs d'académie.

Le décret du 14 juillet 1931<sup>46</sup> met un terme à une particularité espagnole consistant à répartir les officiers dans deux échelles distinctes suivant leur provenance, selon qu'ils ont été formés à l'Académie Militaire (échelle active) ou qu'ils sont devenus officiers par promotion au mérite (réserve rétribuée) :

Toute la législation s'inspirait du dessein plausible de ne pas limiter la carrière de la troupe de seconde catégorie et d'utiliser dans les échelons supérieurs leur compétence et leur pratique professionnelle ; mais au lieu de l'admettre normalement dans l'échelle active, dès que leurs aptitudes pour l'emploi d'officier eurent été éprouvées, on créa une échelle parallèle à l'échelle active sans autre mission apparente que celle très problématique de suppléer le manque d'officiers formés dans les académies<sup>47</sup>.

Si le décret du 25 mai 1931, portant sur la retraites des officiers, visait à réduire les effectifs de l'armée, la fusion des échelles d'active et de réserve avait pour but d'occuper les postes laissés vacants et de faire disparaître cette forme d'élitisme parmi les officiers. Azaña

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>46</sup> Decreto de 13 de julio de 1931, del Ministerio de la Guerra, *Gaceta de Madrid*, n° 195, 14 juillet 1931, p. 378-379.

<sup>47</sup> ALPERT Michael, *La reforma militar de Manuel Azaña (1931-1933)*, Granada, Comares, 2008, p. 238.

justifie cette fusion par des raisons d'ordre économique dans la perspective d'une rationalisation financière et budgétaire que la réforme devrait permettre, pointant ainsi les dépenses non nécessaires et superflues occasionnées par une structure pesante, inefficace et dont les éléments paraissaient plus épris de l'illusion du prestige social de l'armée que de réelles compétences professionnelles. En décembre de la même année, le ministre de la Guerre avance un peu plus sur le chemin de la réforme du statut d'officier à travers la création du corps des sous-officiers<sup>48</sup>, distinguant ainsi la troupe (soldat de 1<sup>e</sup> et de 2<sup>e</sup> classe, caporal et sergent) des sous-officiers (premier sergent, brigadier, sous-adjutant et sous-lieutenant). Cette création s'accompagne également d'un traitement plus digne et respectueux envers les sous-officiers qui acquièrent le droit « de voir leur nom précédé de la particule “Don”, le droit au salut par toute la troupe et catégories inférieures de l'armée, et seront reconnus de manière analogue par les officiers<sup>49</sup> ». Par ailleurs, si l'avancement s'opère à l'ancienneté à l'intérieur du corps des sous-officiers, ceux-ci doivent se présenter à un examen dans l'académie spéciale correspondant à leur arme (infanterie, cavalerie, etc.) et suivre une formation d'un an pour pouvoir prétendre entrer dans le corps des officiers (art. 5). Toutefois, si Azaña cherchait, par cette mesure, à attirer des jeunes qui avaient fait des études, et à améliorer « le bagage culturel et technique de l'officier espagnol<sup>50</sup> », en réalité, très peu de sous-officiers possédaient le niveau suffisant pour réussir l'examen d'entrée à l'académie. Malgré des résultats mitigés, la création du corps des sous-officiers offrait des possibilités d'ascension limitées, mais constituait un corps intermédiaire entre les officiers de carrière et une troupe constituée pour l'essentiel à travers le service militaire obligatoire.

Mais c'est par la loi relative au recrutement des officiers que Manuel Azaña met un point final à cet aspect de la réforme. Publiée dans la *Gaceta de Madrid* du 14 septembre 1932, cette loi stipule que les officiers seront recrutés « parmi les civils et militaires de plus de dix-huit ans, avec le titre de *bachiller*<sup>51</sup>, qu'ils puissent justifier de l'obtention de certaines matières dans une université<sup>52</sup> » (art. 3.a.). Fixé à dix-huit ans, l'âge d'entrée dans le corps des officiers est donc une nouveauté puisqu'il était fréquent, avant 1931, que des jeunes intègrent l'armée bien avant cet âge : « Dans certains cas, [ils avaient intégré l'armée] à 16, 15 et même à 14 ans, l'académie faisant office d'école moyenne. La nouvelle mesure devait avoir pour but de ‘déséminariser’

---

<sup>48</sup> Ley de 4 de diciembre de 1931, Ministerio de la Guerra, *Gaceta de Madrid*, n° 339, 5 décembre 1931, p. 1443-1444.

<sup>49</sup> *Ibid*, article 14, p. 1443.

<sup>50</sup> ALPERT Michael, « Una reforma inocente: Azaña y el ejército », *art. cit.*, p. 36.

<sup>51</sup> Niveau équivalent au baccalauréat français.

<sup>52</sup> Ley de 12 de septiembre de 1932, del Ministerio de la Guerra, *Gaceta de Madrid*, n° 258, 14 septembre 1932, p. 257.



un peu l'enseignement militaire<sup>53</sup> ». En effet, pour ne prendre qu'un exemple, Manuel Gutiérrez-Mellado, qui devait jouer un rôle fondamental dans la réforme militaire de la Transition, suivit une formation prémilitaire, entre octobre 1926 et 1929, et intégra l'Académie Militaire de Saragosse en septembre 1929, après l'examen d'entrée en juin et juillet 1929, il avait alors 17 ans<sup>54</sup>. Enfin, la loi de recrutement des officiers réserve expressément 40 % des places, dans chacune des armes (infanterie, cavalerie, artillerie, intendance et ingénieurs) aux civils et militaires de plus de 18 ans, titulaires d'un examen de l'enseignement secondaire, et 60 % des places aux sous-officiers. Par ailleurs, les promotions se font à l'ancienneté, selon une durée de service et de commandement spécifique à chaque grade, et moyennant l'assistance et la réussite à la formation prévue (art. 13, 14 et 15).

Cette loi relative au recrutement des officiers dans l'armée espagnole représente le dernier élément de la réforme technique de l'armée menée par Manuel Azaña et vient clore la deuxième série de mesures visant à moderniser l'armée et à l'adapter aux possibilités espagnoles ainsi qu'au contexte international (européen) de post-guerre mondiale :

Ce fut une rapide succession de mesures qui paralysa ses adversaires potentiels et, bien qu'elle provoquât le mécontentement parmi la haute hiérarchie militaire, elle mérita les éloges non seulement de ce que l'on appelle la presse militaire, consciente de la nécessité d'une réforme qui rende l'armée plus opérationnelle et plus efficace et réduise les dimensions de sa macrocéphalie, mais aussi de la Chambre des Députés, qui reçut une leçon de José Ortega lors d'une intervention insolite dans laquelle il demanda l'hommage des applaudissements pour le ministre qui avait réalisé une "merveilleuse et incroyable, fabuleuse, légendaire réforme radicale de l'armée"<sup>55</sup>.

Parallèlement à la paralysie des adversaires potentiels de cette réforme, Azaña ne doute pas de la force de la loi, perception observable dans cette phrase qui conclut le préambule du décret du 25 avril 1931 : « L'armée, obéissante à la loi, se tait<sup>56</sup> ». Les adversaires de cette réforme entreront en action à partir de 1933 quand une coalition des droites arrivera au pouvoir et entamera un processus de déconstruction presque systématique des principales réformes menées entre 1931 et 1933.

---

<sup>53</sup> ALPERT Michael, « Una reforma inocente: Azaña y el ejército », *art. cit.*, p. 36.

<sup>54</sup> PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995*, Madrid, Alianza Editorial, 2019, p. 67-78.

<sup>55</sup> JULIÁ Santos, *Vida y tiempo de Manuel Azaña*, Madrid, Punto de Lectura, 2010, p. 282.

<sup>56</sup> Decreto de 25 de abril de 1931, Ministerio de Guerra, *Gaceta de Madrid*, n°117, 27 avril 1931, p. 349.

### *La justice militaire, pierre d'achoppement*

Dans le plan de réformes de Manuel Azaña concernant l'armée, il est un troisième élément d'une importance non moins grande que les mesures adoptées durant la même période, qu'elles soient d'ordre symbolique ou technique. En effet, la réforme de la justice militaire représente une pièce fondamentale de la conception et du rôle de l'armée dans la République et, qui plus est, d'une armée moderne, adaptée aux exigences politiques, budgétaires, stratégiques du temps présent. Cependant, la division de la réforme militaire du ministre en trois séries de mesures ne doit pas cacher la simultanéité de leur approbation par le gouvernement provisoire de la République. Si bien que, si les mesures concernant la restructuration de l'armée et la réduction des effectifs sont globalement reçues avec satisfaction de la part des militaires, l'accueil réservé à la réforme de la justice militaire est, quant à lui, hostile.

Cette réforme est préparée en amont par l'abrogation de la Loi sur les Juridictions – *Ley de Jurisdicciones* – adoptée initialement le 15 avril 1906<sup>57</sup> dans un contexte d'effervescence et de mobilisations politiques et sociales, de montée des nationalismes, basque et catalan, une période où, en somme, après la défaite de l'armée en 1898 face aux Etats-Unis et la perte des derniers vestiges de l'empire espagnol, « une attaque contre l'honneur et le prestige de l'armée [...] équivalait à une trahison contre la nation<sup>58</sup> ». Cette même loi des Juridictions établit les délits d'insulte et d'offense à la Patrie, à tous ses symboles (art. 1 et 2), à l'armée (art. 3) et les motifs pour lesquels un individu peut être accusé de tels délits donnent matière à réflexion :

Quiconque, oralement ou par écrit, au moyen de l'imprimerie, d'une gravure ou de tout autre moyen de publication, sous forme d'estampes, d'allégories, de caricatures, d'emblèmes ou d'allusions, insulterait ou offenserait clairement ou de manière dissimulée l'armée ou la Marine ou des institutions, armes, classes ou corps spécifiques de l'armée, seront punis d'une peine de prison correctionnelle<sup>59</sup>.

Exprimer une opinion sur l'armée devient un délit. Mais il y a plus, car une fois le délit établi, quelle autorité doit avoir à charge de le juger ? Les tribunaux ordinaires (la juridiction civile) auront toute faculté pour juger des délits établis dans les articles 1 et 2, à savoir, les délits d'insulte et d'offense à la Patrie et à ses symboles mais la juridiction de référence lorsque ces

---

<sup>57</sup> Ley de 23 de marzo de 1906, de represión de los delitos contra la Patria y el Ejército, Presidencia del Consejo de Ministros, *Gaceta de Madrid*, n° 114, 24 avril 1906, p. 317-318. Le décret relatif à son abrogation porte la date du 23 mars 1906 au début du préambule et celle du 23 mars 1926 à la fin du même préambule.

<sup>58</sup> BOYD Carolyn P., « Ejército y política en el reinado de Alfonso XIII, 1902-1931 », *L'armée dans la société espagnole, 1808-1939*, RABATE Jean-Claude (coord.), Nantes, Éditions du temps, 2003.

<sup>59</sup> Ley de 23 de marzo de 1906, de represión de los delitos contra la Patria y el Ejército, Presidencia del Consejo de Ministros, *Gaceta de Madrid*, n° 114, 24 avril 1906, article 3, p. 317.

mêmes délits sont commis contre l'armée, est la juridiction militaire, le condamné devant comparaître devant un tribunal militaire (art. 5). Cette nouvelle faculté des tribunaux militaires de juger des délits d'opinion commis par des civils, l'armée devenant alors victime, juge et bourreau, amène une modification de l'article 7 du Code de Justice Militaire :

Les délits d'attentat ou d'outrage aux Autorités militaires, les délits d'injure et de calomnie envers elles et les Corporations ou collectifs de l'armée, quel que soit le moyen employé pour commettre le délit, y compris au moyen de l'imprimerie, de la gravure ou de tout autre moyen mécanique de publication, chaque fois que ledit délit se réfère à l'exercice de la fonction ou au commandement militaire ou tende à porter atteinte à son prestige [celui de l'armée] ou à distendre les liens de discipline et de subordination dans les organisations armées, ainsi que les délits d'appel à ceux qui servent ou sont appelés à servir dans cette institution à s'écarter de leurs devoirs militaires<sup>60</sup>.

Cette modification du Code de Justice militaire illustre l'intromission de l'armée dans la gestion de l'ordre public à travers la légalisation de la mise en examen de civils par la juridiction militaire, pour des délits d'opinion dont l'armée est la victime. Car si dans la pratique l'armée a souvent été appelée pour mettre fin à des problèmes d'ordre public, ce mélange des juridictions est une nouveauté. Enfin, cette loi censurait toute critique et empêchait même jusqu'à la critique constructive.

Rendue nécessaire par l'amplitude des compétences de la juridiction militaire, la réforme de la justice militaire est une composante non moins essentielle que la réforme technique de l'armée abordée précédemment. En effet, si la Loi sur les Juridictions représente le point culminant de l'intromission de l'armée dans la juridiction civile et la gestion de l'ordre public, cette intervention systématique de l'appareil militaire s'explique par la faiblesse chronique de l'État espagnol au cours du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>61</sup>. On comprend d'autant mieux cet interventionnisme qu'il est une donnée essentielle de l'instabilité politique en Espagne tout autant que de la réforme de la justice militaire visant à séparer l'armée de la gestion de l'ordre public. Dans ce contexte, l'abrogation<sup>62</sup> de la Loi sur les Juridictions par Manuel Azaña et le gouvernement provisoire de la République marque un tournant décisif vers la réforme de la justice militaire.

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, article 5, p. 317.

<sup>61</sup> S'agissant du coup d'État de décembre 1874, Santos Juliá indique que « *comme en 1814, le coup d'État ne rencontra aucune opposition d'aucune sorte : la fragilité du régime [républicain en l'occurrence] était telle qu'il suffisait d'un peu de volonté pour en finir avec lui.* » VALDEÓN Julio, PÉREZ Joseph, JULIÁ Santos, *Historia de España*, Barcelona, Austral, 2015, p. 442.

<sup>62</sup> Decreto de 17 de abril de 1931, Presidencia del Gobierno Provisional de la República, *Gaceta de Madrid*, n° 109, 19 avril 1931, p. 230.

Ce premier pas est franchi le 17 avril 1931 mais il faut attendre deux mois pour que cette réforme soit effectivement mise en œuvre, car la suppression des régions militaires et des capitaineries générales suppose également la disparition des attributions juridiques du capitaine général. Ces attributions passent, à partir du 4 juin 1931, aux mains des *auditores* qui doivent choisir la juridiction civile quand le cas ne relève pas de la compétence de la justice militaire. En ce sens, le Gouvernement Provisoire de la République, que ce soit par le décret relatif à la suppression du Conseil Suprême de la Guerre et de la Marine (11 mai 1931) que par celui portant précisions des fonctions des *auditores*, impose une restriction des compétences de l'armée en matière de justice en l'astreignant exclusivement aux délits militaires (art. 1 et 2). La suppression du Conseil Suprême de la Guerre et de la Marine entraîne alors l'intégration de la justice militaire dans la juridiction civile avec la création d'une 6<sup>e</sup> chambre au sein du Tribunal Suprême qui serait chargée de juger exclusivement les délits d'ordre militaire. La nomination, le 13 mai 1931, de Carlos Blanco Pérez à la Présidence de la chambre de Justice Militaire du Tribunal Suprême est, à cet égard, très symbolique<sup>63</sup>.

Dès lors, un civil ne peut plus comparaître devant une cour de justice militaire. On constate alors que ce réseau de décrets déconstruit méticuleusement une tradition d'intromission militaire dans la juridiction civile et renvoie l'armée à la Défense du territoire contre l'ennemi extérieur plutôt que l'adversaire politique ou social intérieur. Contrairement aux éléments techniques de la réforme, les modifications de compétences en matière de juridiction provoquent la colère des militaires. Selon Michael Alpert :

L'hostilité envers la réforme de Azaña, semble apparaître non pas au début de la série de décrets mais précisément maintenant, avec l'unification des juridictions et le passage effectif de la justice militaire à une justice civile. [...] Dans une situation déjà tendue en soi par l'inquiétude que chaque militaire ressentait pour son avenir, enlever des attributions juridiques aux autorités militaires devant l'exacerbation des revendications de la rue suscita la colère de l'armée qui réagit avec une inquiétude presque déterministe pour la paix civile et l'ordre public<sup>64</sup>.

La représentation que donne M. Alpert de l'armée est celle d'une corporation qui s'affère à un privilège, le privilège de garantir l'ordre public et la paix sociale, le privilège de choisir une orientation politique aux dépens d'une autre. La colère de l'armée face à la réforme de la justice militaire est une colère contre la perte d'un privilège auto-attribué, symbole d'une conception de l'armée comme garante de l'existence même de l'Etat, que l'on peut déduire de

---

<sup>63</sup> Decreto de 13 de mayo de 1931, Ministerio de Justicia, *Gaceta de Madrid*, n° 134, 14 mai 1931, p. 712.

<sup>64</sup> ALPERT Michael, « Una reforma inocente: Azaña y el ejército », *art. cit.*, p. 38-39.

la confusion entre armée et sentiment patriotique, d'une part, et de la progressive déliquescence du régime primorriveriste à mesure que ses cadres militaires l'abandonnaient, d'autre part. Manuel Azaña parachève la réforme de la justice en ôtant le caractère militaire au Corps Juridique Militaire par la loi relative au recrutement et à la promotion des officiers<sup>65</sup>, finalisant, par la même occasion, l'assimilation de la justice militaire à l'intérieur de l'ordonnancement juridique civil. C'est un véritable renversement du rapport de pouvoirs qui s'opère alors vis-à-vis de la Loi sur les Juridictions approuvée en 1906 et qui consacrait la puissance de la juridiction militaire. Symboliquement, la société civile affirme sa force, sa puissance et son indépendance face à l'armée.

Toutefois, le symbole ne brillera pas longtemps puisque l'instabilité politique et l'arrivée au pouvoir en 1933 d'une coalition des droites aussi bien que le malaise de l'armée face à la pression sociale<sup>66</sup> amèneront une modification de la réforme de la justice, alors même que les aspects techniques, très peu contestés, seront conservés tels quels. En effet, le Ministre de la Guerre, José María Gil Robles, défend et fait approuver une loi portant réorganisation de la justice militaire, sur la base de l'article 95 de la Constitution de 1931 et des décrets du 11 mai et du 2 juin 1931. Si cette initiative ne signe pas un complet retour en arrière, elle attribue de nouveau un caractère militaire au personnel du Corps Juridique, par l'abrogation de l'article 9 et de la disposition transitoire de la loi du 12 septembre 1932 relative au recrutement et à la promotion des officiers<sup>67</sup>. Par ailleurs, cette nouvelle norme réaffirme, en temps de paix, un droit de regard de la part des autorités militaires sur les jugements rendus (*conformarse o disentir de las resoluciones*), la désignation des juges instructeurs devant siéger en Conseil de Guerre<sup>68</sup>. On ne peut s'empêcher de relever l'ironie du texte de loi, en conclusion de la réintégration du corps juridique militaire en sa qualité de militaire, et qui illustre la volonté de détricoter une partie de la réforme d'Azaña :

Dans le même délai [de trois mois], le Ministère de la Guerre publiera un Règlement organique du Corps Juridique Militaire, en accord avec les préceptes de cette Loi, ceux du Code de Justice Militaire et ceux des Décrets du 11 mai et du 2 juin 1931, qui sont maintenus, et dans lequel seront fixées les conditions dans lesquelles

---

<sup>65</sup> Ley de 12 de septiembre de 1932, Ministerio de Guerra, *Gaceta de Madrid*, n° 258, 14 septembre 1932, p. 1915-1916, article 9.

<sup>66</sup> L'armée réprime durement les révoltes de 1934.

<sup>67</sup> Ley de 17 de julio de 1935, Ministerio de Guerra, *Gaceta de Madrid*, n° 205, 24 juillet 1935, p. 807-808, article 7.

<sup>68</sup> *Ibid.*, article 3.

devront exercer les personnels de la Chambre de Justice Militaire du Tribunal Suprême [...]»<sup>69</sup>.

Cette loi du dirigeant cédiste permet un retour en force des militaires en service actif dans le domaine de la justice et si elle ne consacre pas une nouvelle fois l'autonomie et l'indépendance de la justice militaire face à la justice civile, elle rend, néanmoins, possible ce retour. Celui-ci sera plus évident après le coup d'État du 18 juillet 1936 et l'instauration d'une justice militaire adaptée au contexte de guerre civile.

### *Espoirs et désillusions d'une conception naissante de la Défense*

Néanmoins, l'analyse des aspects techniques de la réforme militaire de Manuel Azaña ne peut suffire à comprendre son importance tout autant que sa modernité, car au-delà de la nécessaire transformation d'une corporation lourde, inefficace et divisée, il s'agissait pour le nouveau Ministre de la Guerre d'adapter l'armée espagnole non pas seulement au nouveau régime républicain mais aussi aux autres armées européennes qui, à travers la Première Guerre mondiale, avaient pu moderniser leurs conceptions stratégiques, leur organisation et leur matériel. Si le destin tragique de la 2<sup>e</sup> République espagnole et la durée de vie, plus réduite encore, des différents gouvernements qui se sont succédé n'ont pas permis à Azaña de mener une réelle politique, c'est bien une nouvelle conception de l'armée et de son rôle au sein de la société qui est en germe dans les préambules qui précèdent chacun des décrets et lois qui composent la réforme militaire.

Partant de cette idée initiale selon laquelle l'interventionnisme militaire du XIX<sup>e</sup> siècle en Espagne s'explique par la faiblesse de l'État et l'incapacité des gouvernements successifs à consolider un État, « quel qu'il soit<sup>70</sup> », l'armée joue, jusqu'en 1931, le rôle de garant des institutions, et de la monarchie en particulier, ainsi que d'une certaine conception de l'ordre et de la paix sociale, permettant le maintien d'une représentation de la société. En 1905, ce sont les troubles sociaux occasionnés par un conflit entre républicains et catalanistes qui déclenchent l'intervention de l'armée pour rétablir l'ordre<sup>71</sup>. Carolyn P. Boyd relève d'ailleurs cette identification de l'armée à la Défense de l'ordre, de la stabilité et l'« unité nationale » :

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, article 8.

<sup>70</sup> VALDEÓN Julio, PÉREZ Joseph, JULIÁ Santos, *Historia de España*, op. cit., p. 443.

<sup>71</sup> Fondée en 1899, par Enric Prat de la Riba, *La Veu de Catalunya*, fut le principal organe de presse de la Lliga Regionalista. *Cu-Cut*, fondée en 1902, fut une revue satirique également liée à la Lliga et à Prat de la Riba. Le 25 novembre 1905, les sièges de *La Veu de Catalunya* et de *Cu-Cut* furent pris d'assaut par un groupe de militaires offusqués par la publication dans *Cu-Cut* d'une caricature à caractère antimilitariste. La loi sur les Juridictions fut promulguée, entre autres, pour interdire de telles publications. L'une des conséquences de la promulgation de cette loi fut que *Cu-Cut* cessa de paraître en 1906 et que *La Veu de Catalunya* ne lui survécut que jusqu'en 1912.

Quand, en novembre 1905 à Barcelone, éclate la violence de rue entre catalanistes et républicains, les militaires se convainquirent que seule l'armée possédait la volonté et le patriotisme nécessaires pour défendre l'unité nationale face à ses ennemis<sup>72</sup>.

Aussi l'ennemi ne vient-il pas de l'extérieur, il n'est plus, ou moins systématiquement, représenté par une puissance étrangère : l'ennemi est intérieur. L'ennemi est celui qui divise la nation, qui brise le lien social, qui provoque et nourrit le conflit (politique ou social). De manière générale, l'ennemi correspond à tout ce qui va à l'encontre de l'ordre établi. On comprend, dès lors, l'assimilation entre Défense nationale et armée, non pas dans le sens de Défense de l'intégrité territoriale face à un ennemi extérieur mais bien plutôt dans celui de cohésion nationale. Les forces armées joueraient alors le rôle de garantes de la cohésion de la nation espagnole, en l'absence de structure étatique solide et stable, expliquant ainsi l'interventionnisme politique et la gestion de l'ordre public. S'il est aventureux d'avancer que l'armée, compte tenu de son rôle par rapport à la société, aurait pu s'approprier le mot de Louis XIV, « l'État, c'est moi », elle est néanmoins la condition de sa permanence et de sa relative stabilité.

Le nom adopté par les Juntas de Défense militaires en 1917 est, à cet égard, révélateur puisqu'il met en avant le type de Défense dont il s'agit. L'Espagne, en effet, n'est menacée par personne, l'Europe étant tout entière occupée par le conflit mondial, l'armée est davantage préoccupée par la stabilité politique et la force de l'État. Mais nous atteignons ici les limites de l'idée de Défense telle qu'utilisée par les militaires puisqu'en 1917 il ne s'agit pas de défendre un système politique (celui de la Restauration) qui, par ailleurs, montre déjà des signes d'essoufflement. Les militaires des Juntas de Défense se posent non pas comme Défenseurs d'un ordre établi mais bien plutôt comme une force de proposition ou, du moins, comme force d'opposition :

La séquence Juntas de Défense, comité républicano-socialiste, Assemblée de parlementaires et grève générale révolutionnaire constitua le point culminant de l'opposition au régime monarchique emmenée par les syndicats et les partis étrangers au système du *turno*, avec pour objectif l'instauration d'une république ou forcer l'ouverture d'un processus constituant en utilisant un mélange de violence et de pression pacifique exercée depuis l'extérieur des institutions<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> BOYD Carolyn P., « Ejército y política en el reinado de Alfonso XIII, 1902-1931 », *art. cit.*, p. 173.

<sup>73</sup> JULIÁ Santos, *Un siglo de España. política y sociedad*, Barcelona, Marcial Pons, 1999, p. 57.

Le principe des Juntas de Défense ne relève pas d'une Défense du système en place mais, au contraire, d'une opposition à la monarchie comme soutien d'un système politique inefficace strictement réservé aux partis libéral et conservateur, à l'exclusion de toutes les autres tendances politiques naissantes ou affirmées, niant, par là même, l'évolution des engagements politiques et un potentiel renversement des rapports de forces politiques. Le gouvernement de concentration du 1<sup>er</sup> septembre 1917 de García Prieto confirme « l'agonie du *turno* et [cherche] la stabilité au moyen d'une coalition de diverses factions<sup>74</sup> ». Enfin, à l'instabilité politique chronique et aux conflits sociaux permanents ne manquaient plus que la débâcle des troupes espagnoles au Maroc (Annual, juillet 1921) pour que toutes les conditions favorables à une intervention militaire soient réunies. Si la dictature du général Primo de Rivera cherche à maintenir la cohésion nationale et à trouver une solution à l'instabilité politique et à l'interminable agonie du système en vigueur, les divisions au sein de l'armée et l'absence de réaction de l'armée au moment de la proclamation de la République représentent non seulement un aveu d'échec implicite mais aussi le point final d'une agonie politique qui n'avait que trop duré.

Aussi la réforme de Manuel Azaña est-elle fondamentale dans le sens où celle-ci tend à tisser un nouveau lien entre l'armée et la société, sur de nouvelles bases et un nouveau rôle pour l'armée, sur des principes nouveaux et plus modernes. La conception d'Azaña vise à séparer l'armée de la tradition historique interventionniste qui est la sienne en affirmant dès le 17 avril 1931 la force suffisante de la société civile pour assurer la direction des affaires de l'État sans intervention ni participation militaire.

[...] Le caractère intangible et la cohésion du sentiment patriotique s'affirment joyeusement sans la sévère pression coercitive exceptionnelle par la libre effusion dans laquelle les citoyens s'unissent. [...], l'institution armée n'a pas non plus besoin de parapet circonstanciel vis-à-vis des citoyens libres et conscients [...]<sup>75</sup>.

Les préambules des divers décrets composant la réforme militaire de la République font apparaître progressivement une conception du rôle des forces armées par rapport aux citoyens et au sein de la société, en même temps qu'ils redéfinissent le concept même de Défense. Par ces premières paroles, le ministre défait la relation d'inimitié entre l'armée et la société,

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>75</sup> Decreto de 17 de abril de 1931, de la Presidencia del Gobierno Provisional de la República, *Gaceta de Madrid*, n° 109, 19 avril 1931, Préambule, p. 230.



déconstruisant l'idée de l'ennemi intérieur, en affirmant notamment que les militaires ne sont pas les seuls dépositaires du patriotisme.

En effet, la réforme pose, dès le début, les bases d'un nouveau rapport entre l'armée et l'Etat, autrement dit avec la société civile. Les premières mesures de la réforme militaire du Ministre sont fondamentales dans la redéfinition du rôle de l'armée et de sa place vis-à-vis de la société civile. L'armée cesse d'être l'instrument de Défense d'une institution et le garant de la cohésion nationale pour devenir l'instrument de l'État, au service de l'État, contre toute agression ou invasion étrangère. Cette réorientation conceptuelle entre en contradiction avec la prérogative militaire accordée par la Loi sur les Juridictions de 1906 mais considérant la Défense du territoire contre l'ennemi extérieur un élément naturel de sa raison d'être, l'armée ne s'offensera que lorsque Azaña concrétisera ce revirement de la Défense intérieure vers la Défense extérieure à travers la réforme de la justice militaire qui, pourtant, était annoncée par l'abrogation de la Loi de 1906.

En outre, la réforme de l'organisation technique de l'armée consacre cette nouvelle conception de la Défense. En parlant de Défense nationale, Manuel Azaña non seulement donne un sens nouveau à l'idée de Défense et réoriente la fonction défensive mais il renforce également la charge politique et symbolique de l'idée en lui adjoignant l'adjectif national qui, dans le cadre de la réforme en cours, acquiert une profondeur, une consistance et une importance nouvelles. Car il ne s'agit plus de défendre la cohésion nationale et la stabilité de l'existence de l'État malgré les turbulences de la vie politique et sociale dont l'Espagne fait l'expérience depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle, mais bien plutôt d'appliquer un concept qui n'est pas nouveau dans un cadre de pensée et avec des objectifs qui, eux, doivent transformer le rapport de l'armée à l'État et à la Nation. L'idée de Défense nationale avait été détournée par l'armée qui s'était posée comme garante de l'ordre et de la stabilité pour le plus grand profit, soi-disant, de la Nation, en s'arrogeant le droit de déterminer la destinée des gouvernements par *pronunciamiento*.

Ce faisant, et moyennant réorganisation de l'armée, Azaña prend acte des transformations de la politique internationale et de la stratégie militaire suite à l'expérience de la Première Guerre mondiale, faisant bon usage de sa connaissance de l'organisation militaire française, éternelle source d'inspiration. L'Espagne a été entièrement dépossédée de son empire colonial d'Amérique et du Pacifique et son retard de développement aussi bien que son instabilité politique chronique la classent parmi les puissances mineures. Ainsi, la réorganisation de l'armée consacre un ancrage nouveau dans la réalité de la situation géopolitique et géostratégique européenne et mondiale et une rationalisation de l'appareil militaire, en

l'adaptant à ses ressources propres (son budget limité) et aux nouvelles données internationales : « L'État déclare de cette manière quelle est la limite que les nécessités de la Défense nationale et les ressources du pays imposent aux dépenses du budget de la guerre<sup>76</sup> ». Le prestige de l'armée, héritage de l'Espagne impériale et vestige d'un temps révolu, se voit assujetti à des considérations bien plus prosaïques et pragmatiques telles que la gestion des ressources budgétaires. La réforme établit alors une nette distinction entre affaires civiles et affaires militaires, renforcée par la réforme de la justice militaire et la séparation de l'armée de la gestion de l'ordre public. De cette manière, ce qui prend fin c'est l'interventionnisme militaire dans les affaires politiques et le prestige de l'armée lié à son rôle d'agent unificateur de la Nation.

Outre la fin de l'interventionnisme militaire dans les affaires civiles, l'élan réformateur de Manuel Azaña s'achemine également vers la soumission du pouvoir militaire au pouvoir civil et dont la volonté est exprimée lorsque sont supprimés les capitaineries générales et les régions militaires :

Quand la réorganisation totale de l'armée sera terminée et que seront créés au sein du Ministère de la Guerre les Centres techniques qui viendront la parachever, les trois inspecteurs généraux intégreront l'organisme supérieur qui, sous la Présidence du Ministre, maintiendra l'unité de doctrine et d'instruction indispensable pour la préparation et l'efficacité de la Défense nationale<sup>77</sup>.

Il est étonnant que la seule partie de la réforme de Manuel Azaña qui ait suscité l'hostilité de l'armée ait été la justice militaire et la réduction de la juridiction aux seules affaires relatives à l'armée quand toute la réforme dans son ensemble tendait vers la fin de l'interventionnisme de cette corporation et sa soumission au pouvoir civil. Par ailleurs, si la réforme ne peut constituer en elle-même une politique, à moins de la voir comme politique réformatrice, les efforts du ministre tendaient clairement et sans détour vers la mise en place d'une réelle politique de Défense nationale, bien loin de cette idée de Défense nationale que l'armée s'était attribuée au cours du XIX<sup>e</sup> siècle. Pourtant, le *bienio negro* ou *bienio radical-cedista* (1933-1935) qui fait suite au *bienio reformador* déconstruisit les principales réformes développées entre 1931 et 1933 et se traduisit, dans le domaine militaire, par un certain retour en arrière pour ce qui est de la justice militaire. Car étonnamment, le reste de la réforme reste inchangé, même

---

<sup>76</sup> Decreto de 25 de mayo de 1931, Ministerio de Guerra, *Gaceta de Madrid*, n° 146, 26 mai 1931, Préambule, p. 940.

<sup>77</sup> Decreto de 16 de junio de 1931, Ministerio de Guerra, *Gaceta de Madrid*, n° 168, 17 juin 1931, Préambule, p. 1433.

si la coalition des droites ne poursuit pas non plus le projet de Manuel Azaña qui, on l'aura compris, portait en germe les espoirs d'une nouvelle conception de la Défense nationale, une conception particulièrement moderne pour une Espagne qui s'était habituée aux *pronunciamentos* et aux interventions militaires.

L'action du gouvernement mené par le Parti Radical d'Alejandro Lerroux et l'appui parlementaire dont il bénéficie de la part de cette coalition des droites (CEDA – Confédération Espagnole des Droites Autonomes), dirigée par José María Gil Robles, ouvre une période de désillusion progressive, proportionnelle à l'escalade des tensions politico-sociales en Espagne, quant à la mise en place d'une réelle politique de Défense, aussi moderne que novatrice :

Équilibre précaire qui empêchait les vainqueurs d'entamer une politique avec des objectifs précis et partagés. La seule chose dont ils étaient certains était qu'il fallait rectifier la direction prise par la République, mais, sans savoir vers où, ce qui s'initia fut une continuelle tension entre radicaux et cédistes autour de l'amplitude à donner à la consigne de rectification. D'ailleurs, si les radicaux ne se montrèrent pas disposés à annuler les réformes ils ne tardèrent pas à montrer le peu d'intérêt qu'ils avaient à les mettre en pratique<sup>78</sup>.

Si les deux partis ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la rectification à opérer, ils s'accordent néanmoins à réviser ce qui a été fait depuis l'avènement de la République. Les résultats aux élections de 1933 ainsi que la volatilité des votes sont « une bonne preuve que la République est encore loin d'être une démocratie consolidée<sup>79</sup> ». Ce second *bienio* voit l'apparition de groupes de jeunesses paramilitaires phalangistes (fascistes), communistes et socialistes qui s'affrontent dans les rues, en même temps que les grèves générales se succèdent, s'intensifient et deviennent de plus en plus nombreuses et sont porteuses d'un potentiel révolutionnaire : la révolution sociale devient le but de la grève générale.

En plus de ces éléments, la continuelle mobilisation des mouvements ouvriers ainsi que la perspective de l'entrée de la CEDA au gouvernement, qui ne cachait pas sa volonté de défaire la politique de la gauche républicaine, participe d'une augmentation des tensions aussi bien politiques que sociales, amenant une radicalisation des deux camps, dont la montée des idéologies et des groupes paramilitaires qui y sont rattachés ne sont pas étrangers. Cette tension permanente entre une effervescence ouvrière insurrectionnelle et révolutionnaire d'une part (la révolte asturienne de 1934 ou la tentative de sécession catalane, par exemple), et la volonté contre-révolutionnaire, (ultra)conservatrice et traditionnaliste d'autre part marque le pas durant

---

<sup>78</sup> VALDEÓN Julio, PÉREZ Joseph, JULIÁ Santos, *Historia de España, op. cit.*, p. 506.

<sup>79</sup> JULIÁ Santos, *Un siglo de España, op. cit.*, p. 99.

ces années, maintenant l'implication de l'armée dans le maintien de l'ordre public. Le chemin est long entre l'idée nouvelle de la Défense, son application et la transformation effectives des Forces Armées. Ministre de la Guerre à partir du mois de mai 1935, José María Gil Robles concrétise la paralysation de la réforme militaire, quand il ne promeut pas une dynamique ostensiblement contraire. Il profite également de sa fonction pour nommer à des postes ô combien importants des militaires qui sauraient profiter, plus tard, de cette expérience. En effet, le général Franco est nommé, le 17 mai 1935, chef de l'Etat-Major Central<sup>80</sup>, d'où il peut réorganiser l'armée à sa guise. En novembre de la même année, le général Emilio Mola, qui accusera Azaña, en 1940, d'avoir « trituré » l'armée, est nommé chef de l'armée du Maroc<sup>81</sup>.

Entre la formation du nouveau gouvernement (mai 1935) et l'arrivée au pouvoir du Front Populaire (février 1936), plusieurs mesures sont adoptées ou, pour le moins proposées aux Cortès, et qui illustrent la volonté de déconstruction ciblée de la réforme mise en place au début de la République. Elles visent pour la plupart à restaurer l'image de l'armée, ou l'image qu'elle a d'elle-même, à travers le recours à certains éléments de prestige. Il serait possible d'analyser l'activité législative en matière militaire comme le miroir inversé de la réforme Azaña puisque Gil Robles propose ou fait adopter des lois et des décrets concernant la réinstauration des noms d'unités militaires et un projet de loi sur le contre-espionnage (juin 1935), le projet de loi sur le recrutement des officiers et la réforme de la justice militaire (juillet 1935), la création de nouvelles unités (septembre 1935) et la réorganisation du Ministère (novembre 1935). Cette activité législative ne se base pas sur un programme politique défini car si, comme on l'a vu, la politique d'Azaña apparaissait clairement motivée dans les préambules de ses diverses initiatives, celles de Gil Robles semblent être motivées par la seule volonté de défaire le tissu législatif fabriqué durant les deux premières années de la République. Les préambules des mesures proposées ou adoptées en 1935 justifient leur légitimité par le dysfonctionnement des mesures mises en place sous Azaña :

Depuis que la loi du 12 septembre 1932 (*Diario Oficial*, n° 218), relative au recrutement des officiers, est en vigueur, elle a mis en évidence les difficultés qui se présentent pour la sélection du personnel – dues au faible nombre des aspirants – et le manque d'unité de la doctrine, d'entente et de collaboration entre les armes, dont les résultats ne peuvent être obtenus avec le plan d'enseignement actuel,

---

<sup>80</sup> Decreto de 17 de mayo de 1935, Ministerio de Guerra, *Gaceta de Madrid*, n° 139, 19 mai 1935, p. 1436. Franco avait été nommé par le gouvernement précédent chef de l'armée du Maroc, par décret du 14 février 1935 (publié dans la *Gaceta de Madrid* le lendemain).

<sup>81</sup> Decreto de 1 de noviembre de 1935, Ministerio de Guerra, *Gaceta de Madrid*, n° 307, 3 novembre 1935, p. 992.

adapté, comme il l'est, au court laps de temps (quatre semestres) que les élèves passent dans les Académies militaires<sup>82</sup>.

Ce projet de loi prévoyait, en outre, la récupération du statut militaire pour le corps juridique militaire, ce que fera la loi relative à la réorganisation de la justice militaire du 17 juillet 1935<sup>83</sup>. On remarquera que l'article premier de ce projet de loi prévoit la création d'une Académie Générale Militaire, pourtant supprimée en 1931, comme une sorte de clin d'œil. Mais il est difficile de savoir jusqu'où Gil Robles aurait mené la déconstruction de la réforme ou s'il l'aurait poursuivie d'une autre manière. La réorganisation de la justice militaire donne un aperçu de l'idée qu'il pouvait avoir de la place de l'armée dans la société : un rôle inchangé, une force militaire destinée à maintenir une présence au Maroc comme un souvenir de l'empire espagnol d'autrefois et à maintenir l'ordre public, réduire toutes les sources possibles de revendications sociales perçues comme autant de risques de fragmentation de l'unité nationale. De sorte que les espoirs que la réforme d'Azaña avaient fait naître s'évanouissent à chaque nouvelle mesure de Gil Robles et à mesure que s'intensifient la mobilisation sociale à caractère révolutionnaire, la répression par l'armée, et que se répètent les crises gouvernementales provoquées par le dirigeant de la CEDA dans son ascension vers le pouvoir. Le virage conservateur de 1933 et plus encore celui de 1935, à mesure que José María Gil Robles gagne en influence et en pouvoir politique, signe la mort prématurée d'une conception de la Défense pleine de promesses mais aussi le retour à une politique de corporation, plus préoccupée de prestige, de représentations d'un autre siècle. En ce sens, il s'agit bien là de la fin de l'utopie républicaine de la Défense qui aurait marqué une rupture nette mais qui ne peut apparaître que comme une parenthèse, toute moderne et novatrice qu'elle ait pu être, dans l'histoire de l'armée. Avec la CEDA et Franco à l'État-Major, d'une certaine manière, l'histoire reprend son cours.

Enfin, lorsque le Front Populaire accède au pouvoir en février 1936, tous les éléments sont déjà en place pour une intervention de l'armée. L'état de guerre déclaré une première fois en décembre 1935 puis une seconde fois en février 1936, venant couronner quatre ans de mobilisations et d'affrontements sociaux, de grèves générales et de montée des idéologies et des groupes paramilitaires qui s'en revendiquent. Le nouveau gouvernement, dans une valse trépidante, nomme les cadres militaires les plus favorables à la République aux postes importants. C'est ainsi que le général de brigade Emilio Mola quitte le Maroc pour prendre la tête de la 12<sup>e</sup> brigade d'infanterie, basée à Pampelune<sup>84</sup> et le général Franco quitte l'État-Major

---

<sup>82</sup> Decreto de 2 de julio de 1935, Ministerio de Guerra, *Gaceta de Madrid*, n° 187, 6 juillet 1935, p. 251.

<sup>83</sup> Ley de 17 de julio de 1935, Ministerio de Guerra, *Gaceta de Madrid*, n° 205, 24 juillet 1935, p. 805.

<sup>84</sup> Decreto de 28 de febrero de 1936, Ministerio de Guerra, *Gaceta de Madrid*, n° 61, 1 mars 1936, p. 1756.

Central pour prendre le commandement des Canaries, dans une sorte d'exil. C'est sur cette base que reprennent les activités conspirationnistes de l'armée qui, si elle méprise la possible résistance en cas de *pronunciamiento*, s'inquiète davantage des divisions internes manifestées depuis la dictature de Primo de Rivera. Entre la *Unidad Militar Española* (UME) et la *Unión Militar Republicana Antifascista* (UMRA) la fracture est nette.

### **La Défense Nationale pendant la Guerre Civile (1936-1939)**

La Guerre Civile d'Espagne est à replacer dans un contexte européen plus large, marqué par la montée des totalitarismes et la faiblesse des démocraties<sup>85</sup>. L'Allemagne opère un redressement économique lui permettant un réarmement rapide basé sur une industrie moderne. En Italie, la démocratie disparaît progressivement à mesure que le régime fasciste se renforce en « [se rapprochant] du totalitarisme sans réaliser toutefois sa presque perfection comme en Allemagne<sup>86</sup> ». La France subit le contrecoup de plusieurs crises, politique, économique et idéologique. « Le trouble général – poursuivent Carpentier et Lebrun – est symbolisé par la violence des émeutes provoquées par les ligues en 1934. En 1936, le Front Populaire échoue sur le plan économique et se désagrège rapidement devant la méfiance des classes moyennes<sup>87</sup>. » Très vite, la guerre civile perd son caractère purement interne pour devenir un préambule à l'embrasement de l'Europe.

#### *La République en guerre*

Dans ce contexte de montée des idéologies extrêmes et d'effervescence politique et sociale, la question d'une insurrection militaire est, en Espagne, un secret de polichinelle. L'inconnue de l'équation est le moment choisi pour cette intervention, soulignant ainsi le caractère inéluctable du retour des militaires aux affaires politiques, dans la droite ligne de l'héritage des *pronunciamientos* du XIX<sup>e</sup> siècle et de celui de Miguel Primo de Rivera en 1923, qui ne souhaite pas, lui non plus abroger la Constitution de 1876 ou même le régime monarchique. La rébellion d'une fraction de l'armée le 18 juillet 1936 s'inscrit donc dans cette histoire interventionniste, rappelant le rôle majeur de cette organisation dans la construction ou la réorientation de l'État.

---

<sup>85</sup> Expression empruntée à CARPENTIER Jean et LEBRUN François (dir.), *Histoire de l'Europe*, Paris, Éditions du Seuil, 1990, édition mise à jour en 2002-2003, p. 438.

<sup>86</sup> CARPENTIER Jean et LEBRUN François (dir.), *Histoire de l'Europe*, Paris, Éditions du Seuil, 1990, édition mise à jour en 2002-2003, p. 443.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 442.

Comme le rappelle Santos Juliá, le coup d'État du 18 juillet fait partie d'une série d'« insurrections plébiscitaires<sup>88</sup> » dont l'intervention primorriveriste constitue le précédent le plus explicite et réussi. D'autres suivirent en 1926 et 1929, dirigées par les libéraux. Quelques militaires avaient tenté une insurrection contre la Dictature dans le nord de l'Espagne en décembre 1930, sans succès. La République connut également ses tentatives d'insurrections lancées par les anarchosyndicalistes (CNT) à travers les appels à la grève insurrectionnelle ou bien par les militaires dirigés par le général Sanjurjo en 1932. L'essai révolutionnaire des socialistes et républicains de la gauche catalane en 1934 en est un autre exemple<sup>89</sup>. Toutefois, en 1936, c'est l'assassinat, le 13 juillet, de José Calvo-Sotelo, leader monarchiste et fascisant, qui servira de prétexte aux conspirateurs pour que l'insurrection militaire soit déclenchée : Franco se joindra à la conspiration le lendemain de cet assassinat, après avoir prévenu le gouvernement républicain du malaise provoqué au sein de l'armée par la permanence d'une situation sociale et politique instable, mais tout en l'assurant de sa loyauté.

Lorsque le 17 juillet 1936, à Melilla (Maroc), le colonel Juan Seguí réunit les officiers pour les informer que l'insurrection aura lieu le lendemain, l'information s'ébruite et parvient aux oreilles du chef de l'Union Républicaine, obligeant les autres conspirateurs à accélérer l'application du plan en préparation depuis déjà plusieurs mois. Le soulèvement se répand bientôt à Ceuta et Tetuán. Mais les conspirateurs se heurtent rapidement à un problème majeur : pour que le soulèvement soit couronné de succès, à la manière des anciens *pronunciamientos*, il faut une action rapide et décisive. Or, le 18 juillet 1936, aucun des principaux chefs de la conspiration ne se trouve à Madrid. Le général Sanjurjo, auteur de la tentative de coup d'État de 1932 se trouvait en exil à Lisbonne et mourut dans l'accident de l'avion qui devait le ramener en Espagne pour prendre la tête du soulèvement, les généraux Fanjul, Fernández Buriel et Goded se trouvant respectivement à Madrid, Barcelone et Palma de Majorque, furent exécutés en août 1936<sup>90</sup>. Franco avait perdu le commandement de l'État-Major Central et avait été envoyé aux Canaries, le général Mola du commandement des territoires marocains avait été réaffecté à la 12<sup>e</sup> brigade d'infanterie à Pampelune. Aussi était-il impératif pour les troupes rebelles du Maroc de passer en métropole et d'atteindre Madrid rapidement, en même temps que l'insurrection dans la péninsule prenait une couleur plus locale que générale en fonction du rapport de forces établis et du degré de loyauté à la République parmi les officiers.

---

<sup>88</sup> JULIÁ Santos, *Un siglo de España, op. cit.*, p. 116.

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> RODRIGUES Denis, *L'Espagne sous le régime de Franco*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2016, p. 67.

Cependant, contrairement au résultat escompté, le coup d'État est un échec puisqu'il ne parvient pas à s'imposer rapidement à l'ensemble du territoire espagnol et que la ville de Madrid, siège des structures de l'État, n'est pas prise et résiste. Mais il ne s'agit que d'un échec relatif car certaines portions du territoire se soulèvent et passent sous le contrôle des rebelles. Souvent la résistance spontanée des populations permet de contrebalancer l'inaction de l'État, ébranlé par la trahison d'une partie de son armée qui, pourtant, avait juré en 1931 de défendre le régime contre lequel elle se rebellait. Aussi les rebelles ne s'attendaient-ils pas à une résistance aussi forte de la part de la population et de celle des secteurs de l'armée restés fidèles à la République, favorisant rapidement l'émergence de deux zones de contrôle déterminées par la réussite ou l'échec du soulèvement. La situation est celle d'une insurrection qui n'aboutit pas et d'une révolution sociale entamée par un effet de résistance à ce même soulèvement que l'État ne parvient pas à contrôler. Situation dont Santos Juliá résume les contradictions de la manière suivante :

La rébellion qui ne triomphe pas mais qui n'est pas vaincue ; la révolution qui se met en marche mais qui manque de direction et d'objectifs précis ; le gouvernement et l'État qui ne sont pas renversés mais qui se montrent incapables d'exercer le monopole de la violence légitime : telles sont les raisons qui expliquent la volonté d'extermination déchaînée dans les deux zones qui divisent l'Espagne comme conséquence du coup d'État<sup>91</sup>.

Effectivement, le coup d'Etat marque également le début d'une révolution ouvrière dans un contexte d'effervescence sociale, politique et idéologique marqué par la faiblesse du gouvernement. Aussi, compte tenu de cet équilibre inattendu des forces en présence, est-il urgent pour Franco et les troupes rebelles stationnées au Maroc de rejoindre la péninsule le plus vite possible de manière à atteindre Madrid et prendre le pouvoir. Le pont aérien établi entre le Maroc et l'Andalousie avec l'aide précieuse apportée par l'aviation de l'Allemagne nazie permet d'entamer rapidement une guerre de conquête du territoire qui s'apparente davantage à une guerre coloniale notamment par ses méthodes et les troupes employées. En effet, les troupes venues du Maroc se composent d'éléments divers. Des bataillons de la Légion aux troupes indigènes recrutées parmi les populations marocaines, elles font régner la terreur et sèment la mort sur leur passage, à l'image de la « colonne de la mort » commandée par le colonel Juan Yagüe qui laissa derrière elle 4000 morts dans l'arène de Badajoz<sup>92</sup>. Ainsi, à la fin de l'été 1936,

---

<sup>91</sup> JULIÁ Santos, *Un siglo de España, op. cit.*, p. 117.

<sup>92</sup> RODRIGUES Denis, *L'Espagne sous le régime de Franco, op. cit.*, p. 79-81.



les armées rebelles contrôlent un peu plus de la moitié du territoire espagnol : la moitié ouest de l'Andalousie, l'Estrémadure, la Galice, la presque totalité de l'actuelle région de Castille et Léon, ainsi que le Pays Basque et l'Aragon. La République, quant à elle, contrôle encore une partie des Asturies au nord, une grande partie de la Catalogne ainsi que la région nommée aujourd'hui Castille-la-Manche et les régions de Valence et Murcie. Mais l'étau se resserre et en avril 1938, les troupes franquistes atteignent la Méditerranée et coupent ainsi la zone républicaine en deux. D'une part, au nord, la pression se fait plus forte autour de Barcelone qui tombera un an plus tard. Madrid, la zone centre et Valence constitueront alors les vestiges d'une république défaite.

Plus encore qu'une guerre coloniale, la guerre d'Espagne illustre l'archaïsme d'un procédé (le *pronunciamiento*), la permanence de la faiblesse de l'État et la transition d'un modèle de guerre basé sur le nombre de combattants vers un modèle stratégique dont le ressort principal tend à devenir la supériorité technique et technologique :

Ce qui se produisit fut d'ailleurs plus une lutte des classes par les armes dans laquelle quelqu'un pouvait mourir pour avoir porté un chapeau ou des espadrilles, mais ce ne fut pas moins une guerre de religion, de nationalismes contraires, une guerre entre dictature militaire et démocratie républicaine, entre révolution et contre-révolution, entre fascisme et communisme<sup>93</sup>.

C'est aussi comme une lutte de classes que les britanniques perçoivent le conflit espagnol notamment parmi les diplomates et certains membres du gouvernement qui, « pour des raisons de classe et d'éducation sympathisaient avec les objectifs contre-révolutionnaires des nationalistes, tout comme ils sympathisaient avec Hitler et Mussolini<sup>94</sup>. » La passivité de la Grande-Bretagne face au conflit espagnol s'explique par l'importance de ses intérêts économiques et commerciaux en Espagne, d'autant qu'il « était courant que les aristocrates et les enfants des principales familles exportatrices de vins de Jérez fassent leurs études dans des collèges privés catholiques d'Angleterre comme Beaumont, Downside, Ampleforth et Stonyhurst<sup>95</sup> » favorisant la compénétration d'idéaux contre-révolutionnaires. Par ailleurs, et compte tenu de l'importance des relations commerciales et historiques qui lient l'Angleterre au Portugal, la passivité de la Grande-Bretagne face à l'ampleur de l'aide accordée aux nationalistes espagnols par l'*Estado Novo* d'Oliveira Salazar, témoigne de la bienveillance du

---

<sup>93</sup> JULIÁ Santos, *Un siglo de España, op. cit.*, p. 118.

<sup>94</sup> PRESTON Paul, *La Guerra Civil española. Reacción, revolución y venganza*, Sant Llorenç d'Hortons (Barcelona), Penguin Random House Group Editorial, 2015, p. 150.

<sup>95</sup> *Ibid.*

pouvoir britannique à l'encontre de la rébellion. La France, de son côté, à travers Léon Blum, décide d'« honorer [les contrats de livraison d'armement] en livrant vingt avions le 20 juillet, et des armes le 24<sup>96</sup>. » La volonté est commune à la France et à l'Angleterre d'éviter la guerre, outre les conditionnements propres à chaque pays et à la farce de la non-intervention. Autant que le redressement économique, le réarmement allemand inquiète la France. Seule l'URSS continue de fournir à la République armes et matériel militaire.

Cette absence de réaction des puissances libérales laisse le champ libre à une intervention de l'Allemagne qui met sur pied, fin octobre 1936, la Légion Condor composée de volontaires allemands principalement issus de la Luftwaffe qui participa au bombardement de la petite ville de Guernica (Pays Basque) dont Picasso a représenté l'horreur. Car au-delà de l'entente idéologique, Hitler utilise la guerre civile espagnole comme le terrain d'expérimentation des dernières armes et techniques de guerre mises au point durant l'entre-deux-guerres. Enfin, bien que le soutien de l'Italie fasciste soit un peu plus tardif (début 1937), il participe de cette même logique avec l'envoi d'un groupe d'infanterie (le *Corpo Truppe Volontarie*) et de chars facilitant ainsi la victoire des nationalistes.

### *Un Ministère de la Défense, une étoile filante*

Dans le camp franquiste est créée une Junte de Défense Nationale, tandis que l'État républicain crée un ministère de la Défense Nationale qui fusionne les ministères de la Guerre et de la Marine, d'une part, et intériorise, d'autre part, les avancées techniques des dernières décennies en matière d'aéronautique en intégrant l'aviation et l'espace aérien comme nouvel espace de conflit<sup>97</sup>, démarches qui s'inscrivent, d'un côté comme de l'autre, dans un souci de centralisation du pouvoir dans le cadre de la guerre. Elle illustre également la volonté des deux camps de représenter la Nation et, par conséquent, d'exprimer son droit à l'exercice de la violence légitime que ce soit face à l'autonomie de fait des syndicats dès l'été 1936 dans la zone républicaine, que dans le cadre d'une politique de terreur et d'extermination dans la zone rebelle.

Dès le 23 juillet 1936, le général Mola annonce la création d'une Junte de Défense Nationale sous la présidence du général Cabanellas, lequel déclare l'État de guerre<sup>98</sup>. Il n'est

---

<sup>96</sup> RODRIGUES Denis, *L'Espagne sous le régime de Franco*, op. cit., p. 84.

<sup>97</sup> L'aviation a déjà été utilisée lors de la Première Guerre Mondiale, mais n'y ayant pas participé, l'Espagne n'en a pas la même expérience en situation de combat. Par ailleurs, c'est dans le cadre de la guerre civile qu'elle intègre cette nouvelle arme de manière plus systématique.

<sup>98</sup> Decreto n° 14 de la Presidencia de la Junta de Defensa Nacional de 28 de julio de 1936, *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional*, n° 3, 30 juillet 1936. Y JULIÁ Santos, *Un siglo de España*, op. cit., p. 119.

pas question, dans un premier temps, de créer un véritable ministère de la Défense Nationale qui regrouperait les compétences d'un ministère de la Guerre, de la Marine et du service de l'armée de l'Air puisque les militaires insurgés ont encore l'espoir d'une action et d'une prise de pouvoir rapide malgré l'éloignement des principaux chefs de la conspiration des centres de pouvoir. La Junte n'apparaît donc que comme un organe provisoire. Toutefois, et face à la résistance des populations et des syndicats, malgré la faiblesse de l'État républicain, une réunion de la Junte du 21 septembre, et officialisé dans un décret du 29 septembre<sup>99</sup>, désigne le général de division Francisco Franco comme chef du gouvernement et de l'État Espagnol, avec le statut de généralissime, mais sans qu'un ministère de la Défense ne soit encore créé puisqu'il « [assume] tous les pouvoirs du nouvel État espagnol<sup>100</sup> ». Ce qui se joue à la fin du mois de septembre 1936 c'est l'unification du commandement sous l'égide d'une seule autorité, à la demande des Allemands et des Italiens notamment qui traitaient déjà avec Franco pour les livraisons d'hommes et de matériels. Parmi les chefs potentiels de la rébellion, plusieurs avaient déjà péri (Sanjurjo, Goded, Fanjul), Cabanellas était franc-maçon et Queipo de Llano était écarté pour avoir participé à la conspiration contre la monarchie en 1930. Il ne restait donc que le général Mola face auquel le général Franco apparaissait comme la solution la plus prudente et la moins idéologisée.

Dans ce contexte d'unification du commandement et de centralisation des pouvoirs, Franco commence à affirmer son autorité unique en transformant la Junte de Défense Nationale en une Junte Technique de l'État dont les commissions étaient réparties entre Salamanque, Burgos et Valladolid. Cette décentralisation des pouvoirs de la Junte se construit par opposition au processus de centralisation du pouvoir de manière à renforcer la perte d'influence et d'importance de la Junte. Par ailleurs, compte tenu du travail de suppression des partis politiques et syndicats effectué en amont par la Junte de Défense Nationale, le général Franco prend le commandement d'une partie de l'Espagne où l'espace d'expression des idées avait déjà été considérablement réduit, compte tenu de la politique de terreur appliquée avec férocité et zèle à l'arrière des lignes. Enfin, le décret d'unification du mois d'avril 1937 fusionne les forces paramilitaires en une seule organisation (*Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista – FET y de las JONS*) sous le commandement du chef du Nouvel État, Franco (art. 1<sup>101</sup>) et en fait une structure auxiliaire de l'armée. Le décret

---

<sup>99</sup> Decreto n° 138 de 29 de septiembre de 1936 de la Presidencia de la Junta de Defensa Nacional, *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España*, n° 32, 30 septembre 1936.

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>101</sup> Decreto n° 255, de 19 de abril de 1937, del Gobierno del Estado, *Boletín Oficial del Estado*, n° 182, 20 avril 1937.

d'unification préfigure la loi du 31 janvier 1938 qui crée officiellement le Ministère de la Défense Nationale, toujours sous l'autorité suprême du Généralissime, tout à la fois Président du Gouvernement et chef de l'État. Ainsi, la consolidation du pouvoir de Franco parmi les chefs rebelles s'effectue progressivement alors que disparaissent les principaux chefs militaires qui auraient pu lui faire de l'ombre (Mola périt dans un accident d'avion en 1937) et les orientations du nouvel État émergent à mesure que s'effondre la République. Aussi l'apparition, toute éphémère qu'elle fût, d'un ministère de la Défense Nationale à la fin du mois de janvier 1938 et jusqu'à la fin de la guerre ne constitue-t-elle que l'illusion d'une modernité organisationnelle, stratégique et administrative au service d'un commandement unique et centralisé.

Du côté républicain, la faiblesse initiale de l'État, la rébellion d'une partie non négligeable de son armée ainsi que les affrontements entre les différentes factions, communiste, socialiste, syndicaliste, révolutionnaire, favorisent une paralysie globale de la résistance au coup d'État qui est organisée par les syndicats et la population. Le 4 septembre 1936, un nouveau gouvernement est formé dont la composition, contrairement au précédent, devait représenter toutes les forces politiques restées fidèles à la République et dans lequel Largo Caballero occupait à la fois le poste de premier ministre et de ministre de la Guerre<sup>102</sup>. Toutefois, compte tenu de l'avancée rapide de l'Armée d'Afrique, commandée par José Varela, et sa proximité de Madrid, le gouvernement républicain décide, le 6 novembre, de déplacer son siège à Valence, en laissant Madrid sous les ordres du général Miaja « qui devait improviser la création d'une Junte de Défense<sup>103</sup>. » L'absence du gouvernement à Madrid favorise dans la capitale l'influence croissante du parti communiste. Mais le véritable architecte de la Défense de la capitale, d'un point de vue technico-militaire est le lieutenant-colonel Vicente Rojo (promu à ce grade le 10 octobre 1936<sup>104</sup>) alors que le général Miaja parcourt la ville pour maintenir le moral des troupes et de la population.

Ce n'est qu'en mai 1937 qu'est créé le ministère de la Défense Nationale<sup>105</sup> dans la zone républicaine, dans le cadre d'une refonte du gouvernement sous la présidence de Manuel Azaña. Le choix des nominations aux différents ministères de ce nouveau gouvernement répond à une stratégie politique dans le cadre de rapports de force entre les divers éléments constitutifs du Front Populaire. Il était, par ailleurs, difficile d'aller à l'encontre des communistes quand, au même moment, l'approvisionnement en armement et matériel de la République dépendait

---

<sup>102</sup> PRESTON Paul, *La Guerra Civil española*, op. cit., p. 173.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 174.

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 188.

<sup>105</sup> Decreto de 16 de mayo de 1937, *Gaceta de la República*, n° 138, de 18 de mayo de 1937, p. 752-753.

exclusivement de l'aide apportée par l'Union Soviétique. L'objectif de Manuel Azaña était de continuer la Défense de la République pour faire cesser, sur le plan international, la farce de la non-intervention et pousser la France et l'Angleterre à intervenir directement. Dans ce contexte, précise Santos Juliá, « la création du Ministère de la Défense Nationale permit d'établir un État-Major Central des Forces Armées dont la direction fut assignée à Vicente Rojo, qui prit la responsabilité de l'expansion de l'armée populaire et l'organisation et l'exécution tout au long de l'année des offensives républicaines successives<sup>106</sup>. » Aussi la fusion en un seul ministère des trois ministères militaires participe-t-elle de cette centralisation de la gestion de la guerre et de la continuation de la Défense de l'Espagne républicaine alors même que la pression franquiste s'exerce sur Madrid, siège du pouvoir, et sur Valence, où réside le gouvernement de la République.

Mais que peut apporter la création d'un ministère unique en 1937 ? Si, dans la zone rebelle, l'unification répond à des nécessités pratiques de communication (avec les interlocuteurs allemands et italiens), à des nécessités de commandement militaire ou de gestion des territoires contrôlés sur la base d'une perception hiérarchique et militaire de l'autorité officielle, la fusion des trois ministères militaires dans la zone républicaine répond au besoin de centralisation de l'autorité et de relance de la Défense de la République. La perte des territoires au nord (Pays Basque et Aragon) au profit des nationalistes, permet néanmoins de recentrer les efforts de guerre à l'intérieur d'une seule et même zone. Car la victoire est illusoire et le Président de la République le sait, mais il cherche, malgré tout, la médiation des pays voisins. Cependant, ce qui est en jeu durant la guerre d'Espagne, ce n'est pas seulement le sort de la République espagnole ou le triomphe des idéaux démocratiques, c'est aussi le maintien d'intérêts commerciaux et financiers, ainsi que le tissage d'un réseau d'alliances. En effet, en même temps que l'URSS envoie du matériel de guerre à l'Espagne républicaine, elle cherche également à impliquer l'Angleterre et la France dans la signature d'un traité d'assistance mutuelle, alors que l'Angleterre espère encore attirer l'Italie de Mussolini vers un accord sur la Méditerranée (signé le 2 janvier 1937<sup>107</sup>).

Il était impensable pour Manuel Azaña que l'Angleterre et la France restent impassibles face à ce qui était en train de se jouer en Espagne, la création d'un Etat fasciste ou, du moins, allié de l'Allemagne et de l'Italie, provoquant l'encerclement de la France. Par ailleurs, la Défense de la République, l'augmentation des envois soviétiques, alors même que l'Italie envoie des corps d'armées et l'Allemagne des chars et des avions, laissent présager la possibilité

---

<sup>106</sup> JULIÁ Santos, *Un siglo de España, op. cit.*, p. 133.

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 135.

d'une solution négociée entre ces puissances qui, toutes, ont des intérêts en Espagne. Plus que le préambule à l'embrasement de l'Europe, la chute de la République représente, pour Azaña, la défaite des démocraties occidentales dans ce qu'il voit comme la première bataille de la Seconde Guerre mondiale, bataille perdue d'abord lors de la conférence de Munich, en octobre 1938, puis le 1<sup>er</sup> avril 1939 quand les troupes franquistes entrèrent dans Madrid.

## **LA DÉFENSE DE LA DICTATURE : D'UN CONFLIT À L'AUTRE**

Le nouvel État espagnol, issu de la guerre et dont les fondements furent posés pendant le conflit, devait consacrer une victoire militaire, mais aussi la victoire des militaires. Mais quelle était la nature de ce nouveau régime qui cherchait encore la meilleure façon d'être au monde selon les préceptes qui l'avaient fait naître ? Si la loi de 1938 conférait au général Franco tous les pouvoirs, la situation particulière de guerre civile, avec sa dimension internationale, pouvait encore justifier un commandement unique sur la conduite de la guerre et de cet État encore embryonnaire. Mais avec la fin du conflit proclamée le 1<sup>er</sup> avril 1939, était-il encore légitime pour le nouveau vainqueur de conserver les pleins pouvoirs ? De quelle nature serait ce nouveau régime ? Car déjà des voix s'élèvent parmi les militaires en faveur du rétablissement de la monarchie<sup>108</sup>. De la même manière que l'avènement de la République ne représentait pas en 1931 un plébiscite pour ce type de régime mais plutôt une réaction contre le régime de la Restauration et contre la Dictature, le soutien et la participation de beaucoup de militaires au coup d'État dirigé par le général Franco relève davantage d'une réaction contre l'instabilité sociale et politique, contre la République, et en faveur de la monarchie, qu'une identification pleine et entière aux idéaux phalangistes ou du Mouvement. Le pouvoir acquis par les militaires, comme initiateurs du conflit et surtout comme agents de la chute de la République et triomphateurs du communisme promettait une participation importante de l'armée dans le nouvel État espagnol ou, du moins, une forte militarisation de l'Espagne.

Considéré parfois comme une dictature militaire, le régime franquiste correspond surtout à un régime autocratique sous l'autorité du généralissime Francisco Franco, autour de son prestige comme chef militaire puis autour de sa fonction de chef de l'État, prestige entretenu et imposé à tous au moyen d'un culte de sa personnalité. Mais la fin de la Guerre Civile ne laisse pas au pays le temps de panser ses blessures car la tension monte déjà depuis quelques années en Europe. En effet, pendant que la guerre fait rage en Espagne, l'Allemagne d'Hitler commence à concrétiser l'idée d'union des peuples de langue allemande et procède à une série

---

<sup>108</sup> C'est le cas notamment du général Kindelán, capitaine général de Catalogne en décembre 1941. Voir CARDONA Gabriel, *Franco y sus generales. La manicura del tigre*, Madrid, Temas de hoy, 2001, p. 76-101.

d'annexions au cours de l'année 1938 : l'Autriche, le 12 mars (*Anschluss*), et les Sudètes, dont l'annexion est décidée lors de la conférence de Munich (29-30 septembre 1938). Alors que la guerre d'Espagne touche à sa fin, Hitler viole les accords de Munich et envahit la Bohême et le Moravie, le 15 mars 1939. La France déclare la guerre à l'Allemagne en septembre 1939 en réponse à l'invasion par cette dernière de la Pologne. Quelle posture doit adopter Franco dans ce nouveau conflit auquel il n'a pas les moyens de participer ? S'il affirme la « stricte neutralité<sup>109</sup> » de l'Espagne en septembre 1939, la débâcle des armées française, britannique et belge face aux troupes du 3<sup>e</sup> Reich permet à Franco d'afficher ses affinités idéologiques, sans pour autant s'engager militairement dans ce nouveau conflit, en déclarant la non-belligérance espagnole<sup>110</sup> (12 juin 1940). Selon un calendrier très resserré et à mesure que la défaite française devient plus imminente, Franco fait occuper la zone internationale et la ville de Tanger (14 juin 1940) et revendique ouvertement le territoire de Gibraltar. Lors de l'entrevue qu'il aura avec Adolf Hitler à Hendaye le 23 octobre 1940, le général Franco maintient une certaine ambiguïté quant à l'engagement direct de l'Espagne dans le conflit, d'autant que le prix à payer pour son engagement est à la hauteur des besoins et des exigences du Caudillo<sup>111</sup>. C'est que l'enjeu est de taille puisque le pays, ravagé par près trois ans de guerre civile, exsangue à tout point de vue, n'a pas les moyens de s'engager militairement, humainement ou économiquement. Par ailleurs, l'Espagne est devenue l'épicentre d'un important entrelacs d'intérêts géopolitiques, diplomatiques et économiques par l'importance du wolfram<sup>112</sup> dont le sol espagnol est riche (ce minerai est utilisé, dans l'industrie militaire, pour le blindage des véhicules et la fabrication des balles perforantes)<sup>113</sup>.

En 1941, la situation géostratégique favorable aux puissances de l'Axe et l'ouverture d'un front à l'Est contre l'URSS, sont l'occasion pour Franco de mettre sur pied une « division espagnole de volontaires », plus tard connue sous le nom de *División Azul*, pour être envoyée sur le front russe, dans le cadre de l'anticommunisme affiché par le régime et ses principaux cadres. Toutefois, l'entrée en guerre des États-Unis contre l'Axe et les débarquements

<sup>109</sup> Decreto de 4 de septiembre de 1939, ordenando la más estricta neutralidad en relación con el conflicto europeo, Ministerio de Asuntos Exteriores, *Boletín Oficial del Estado*, n° 248, 5 septembre 1939, p. 4937.

<sup>110</sup> Decreto de 12 de junio de 1940 por el que se acuerda la no beligerancia de España en el actual aconflicto, *Boletín Oficial del Estado*, n° 165, 13 juin 1940, p. 4068. Sur la non-belligérance de l'Espagne pendant la Seconde Guerre mondiale, voir MORALES LEZCANO Víctor, *Historia de la no beligerancia durante la Segunda Guerra Mundial*, Las Palmas de Gran Canaria, Cabildo Insular de Gran Canaria, 2<sup>a</sup> edición, 1995.

<sup>111</sup> Concernant le protocole secret de l'entrevue d'Hendaye, voir : *Documents on German Foreign Policy*, 1918-1945, "The War Years", Vol. XI, Série D.

<sup>112</sup> Pour l'importance du wolfram pendant la guerre, voir KEMLER John H., *The struggle for wolfram in the Iberian Peninsula, June 1942-June 1944: a study in political and economic geography in wartime*, Chicago, 1949.

<sup>113</sup> MORALES LEZCANO Víctor, *Historia de la no beligerancia durante la Segunda Guerra Mundial*, op. cit., p. 123-138.

successifs dans le nord de l'Afrique d'abord, puis en Sicile et en Provence font apparaître un revirement progressif dans le rapport des forces en présence, obligeant Franco, par l'intermédiaire de son ministre des Affaires Étrangères, à revenir à une stricte neutralité<sup>114</sup> et à retirer les troupes espagnoles du front russe. La défaite définitive de l'Allemagne nazie et de l'Italie fasciste laisse planer une menace évidente sur l'Espagne franquiste, dernier vestige d'une idéologie mortifère et dont la parenté et les origines fascisantes sont connues de tous. Devant cette situation et l'éventuel retournement des Alliés contre le général Franco, la politique de Défense espagnole tient un rôle d'une importance vitale pour le régime. Mais comment s'organise-t-elle ? Et quelle place tient-elle dans l'État ?

## **Une politique de Défense au service d'un régime**

### *La privatisation du pouvoir*

Selon Emilio Morcillo Sánchez, « si l'on devait s'interroger sur l'existence ou non d'une véritable politique de Défense pendant le franquisme, la réponse serait affirmative<sup>115</sup>... », mais cet auteur réduit la politique de Défense d'un État (l'État espagnol en l'occurrence) à l'existence de plans militaires de Défense du territoire, comprenant le concept de Défense au sens strict du terme, dans le rapport attaque/défense propre au conflit armé. Mais l'existence de plans de Défense militaire constitue-t-elle pour autant une politique, comprise, quant à elle, comme « conduite effective des affaires publiques, menée suivant certains principes, par les gouvernants d'un État<sup>116</sup> » ? Face au contexte géopolitique né de la victoire des Alliés en Europe, le régime franquiste a effectivement mené une politique consistant à mettre en place les moyens de la défense territoriale de l'Espagne et surtout du régime. Mais la conception militaire de l'État sous Franco n'a pas à être mise sur le même plan que la réforme de Manuel Azaña, laquelle portait en germe une réelle politique de Défense, pensée comme une politique d'État et non pas seulement comme réponse à une potentielle agression extérieure ? Là encore, les deux emplois du même terme ne peuvent être appréhendés de la même manière puisqu'ils renvoient à deux représentations différentes de la Défense, l'une plus particulière, l'autre plus globale et plus politique.

Les plans envisagés par Franco prévoyaient, en effet, la répartition des troupes le long de la frontière des Pyrénées, le long de la frontière portugaise et près de Gibraltar. La France et la

---

<sup>114</sup> *Arriba*, 27 janvier 1944.

<sup>115</sup> MORCILLO SÁNCHEZ Emilio, « Planes militares frente al exterior durante el primer franquismo », dans PUELL DE LA VILLA Fernando, ALDA MEJÍAS Sonia (Ed.), *Los ejércitos del franquismo (1939-1975)*, Madrid, IUGM/UNED, 2010, p. 209.

<sup>116</sup> CNRTL, « Politique ». Disponible sur <https://www.cnrtl.fr/definition/politique>



puissance militaire américaine représentaient la menace immédiate dans le cadre de la fin de la Seconde Guerre mondiale. Gibraltar étant une possession britannique et le Portugal un allié traditionnel de l'Angleterre, la répartition des troupes de ces zones prenait un aspect aussi bien défensif qu'offensif : défensif, pour se prémunir d'actions éventuelles menées par les Alliés dans leur lutte contre le fascisme et le nazisme, deux idéologies auxquelles Franco doit sa victoire et l'avènement de son régime, et offensif, puisque les troupes espagnoles sont tournées vers des objectifs militaires et politiques qui renvoient très clairement à des éléments stratégiques historiques. Dans le cas de Gibraltar<sup>117</sup>, le Rocher était vu comme une colonie britannique sur le territoire espagnol mettant en danger l'intégrité territoriale de l'Espagne. L'agressivité envers le Portugal répond quant à elle à l'idée d'un impérialisme espagnol, une volonté de domination dans le but de ne faire de la péninsule ibérique qu'un seul État. Cette posture agressive ne peut que réveiller les échos de l'histoire espagnole et de son rapport mouvementé à son voisin portugais. Ces plans militaires illustrent la manière dont le régime récupère une histoire fantasmée, glorifiée, celle de l'Espagne de Charles Quint et de Philippe II, en préparant les conditions (militaires) d'une réactualisation de ce passé impérial. Les premières mesures de « Défense nationale » correspondent surtout à une politique de Défense du régime, à travers la Défense de son territoire national, avec le regard posé sur sa conservation et son maintien, étant donnée l'urgence de sa survie, dans un contexte de défaite totale du fascisme. Aussi la politique développée par le général Franco représente-t-elle surtout une politique potentiellement expansionniste et luttant pour sa survie.

Par ailleurs, dès avant la fin de la guerre civile, Franco avait lancé une politique de répression systématique de tout élément non conforme à sa doctrine politique, celle d'un national-catholicisme dur, traditionnaliste et teinté de reflets fascistes, même si la victoire des Alliés et du modèle de la démocratie libérale en 1945 l'oblige à modérer ou présenter sous une autre forme tout ce qui pourrait rappeler une idéologie récemment défaite. Cette politique s'applique selon un cadre légal établi et avec d'autant plus de férocité que l'idéologie sur laquelle est fondé le régime a le vent en poupe au début des années 1940. En effet, si la Loi sur les Responsabilités Politiques prolonge, sous une autre forme et en temps de paix, l'appel à la terreur lancé par le général Emilio Mola dès 1936<sup>118</sup>, « elle fracture [néanmoins] en conscience la population espagnole en deux, distinguant explicitement ceux qui ont soutenu le soulèvement

---

<sup>117</sup> Gibraltar devient territoire britannique suite à la guerre de succession espagnole (1700-1713) et fait régulièrement l'objet de revendications de la part des différents gouvernements espagnols.

<sup>118</sup> Cité dans PRESTON Paul, *La guerra civil española. Reacción, revolución y venganza*, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial, 2015, p. 114.

militaire et ceux qui l'ont combattu. Elle crée cette division entre vainqueurs et vaincus qui va caractériser la dictature de Franco jusqu'en 1975<sup>119</sup> [...] ». À partir de cette base, les « vainqueurs » édifient un système juridique légalisant et légitimant la répression du « vaincu ». Ainsi, la loi sur la répression de la franc-maçonnerie et du communisme, du 1<sup>er</sup> mars 1940, fait suite à la loi sur les Responsabilités Politiques, suivie par la loi sur la Sécurité de l'Etat du 29 mars 1941<sup>120</sup>, qui réaffirme non seulement la légalité mais aussi la légitimité de la répression mise en œuvre comme l'un des modes de construction du régime.

Enfin, la loi du 2 mars 1943 établit une stricte équivalence entre le délit de rébellion militaire et toute transgression de l'ordre juridique (civil) en place, en condamnant la propagation de fausses nouvelles (art. 1.1), la conspiration contre l'État, les armées ou les autorités (art. 1.2) et toute autre perturbation des services publics (art. 1.4). « Pourront également avoir ce caractère les grèves, sabotages, unions de travailleurs et autres actes analogues s'ils poursuivent un but politique et provoquent des perturbations de l'Ordre Public<sup>121</sup> ». Par cette loi, l'armée voit sa juridiction s'étendre à la population civile chaque fois dans les mêmes termes et conditions que si le délit était un délit de rébellion militaire, et la population civile soumise à la juridiction militaire pour tous les délits d'opinion politique ou de perturbation de l'ordre public. Franco consacre alors la prédominance de l'armée dans la gestion de l'ordre public. Mais peut-on pour autant parler de régime militaire ? Car si la militarisation de l'administration publique est évidente, notamment dans le cas du ministère de l'Intérieur (*Ministerio de Gobernación*), le chef de l'État s'est assuré très tôt de la permanence de sa présence à la tête du régime. Si c'est un militaire qui est à la tête de l'État, sous Franco l'armée n'a jamais eu le pouvoir.

En effet, la loi du 30 janvier 1938<sup>122</sup>, relative au Gouvernement de la Nation, disposait que, outre la création d'un Ministère de la Défense Nationale pour répondre aux besoins nés du conflit, le poste de président du gouvernement serait rattaché au chef de l'État (art. 16), c'est-à-dire le général Franco qui cumule, par là même, ces deux fonctions de direction des affaires politiques de l'État, en même temps qu'il détient le commandement suprême des Forces Armées. En août 1939 après la fin de la guerre civile, le Ministère de la Défense est divisé en

---

<sup>119</sup> RODRIGUES Denis, *L'Espagne sous le régime de Franco*, op. cit., p. 108.

<sup>120</sup> Ley para la seguridad del Estado, de 29 de marzo de 1941, *Boletín Oficial del Estado*, n° 101, 11 avril 1941, p. 2434-2444.

<sup>121</sup> Ley de 2 de marzo de 1943 por la que se equiparan al delito de rebelión militar las transgresiones de orden jurídico que tengan una manifiesta repercusión en la vida pública, *Boletín Oficial del Estado*, n° 75, 16 mars 1943, p. 2384-2385.

<sup>122</sup> Ley de 30 de enero de 1938, del Gobierno de la Nación, *Boletín Oficial del Estado*, n° 467, 31 janvier 1938, sans pagination.

trois ministères distincts pour chacune des armées et de la marine, des comités interministériels sont créés pour faciliter les communications, le caractère inter-opérationnel des armées pour maintenir, en somme, ce qui ne sera jamais plus qu'une illusion, comme l'a montré Ángel Viñas à propos des accords bilatéraux de Défense hispano-nord-américains, dont nous aurons l'occasion de reparler. Cette atomisation des principales structures (administratives et hiérarchiques) de Défense répondent notamment à la nécessité pour le général Franco de s'assurer que l'armée ne puisse lui reprendre le pouvoir qu'elle l'avait aidé à conquérir puisque la permanence d'un ministère unique de Défense eût été trop dangereuse pour le maintien et la conservation du pouvoir entre ses mains. Tout en s'assurant la loyauté et le soutien de l'armée, il fait avorter d'avance toute velléité interventionniste de la part des militaires. Une autre explication de l'atomisation du ministère de la Défense en trois ministères militaires consiste à mettre en avant la recherche d'équilibre au sein du Conseil des Ministres entre toutes les forces (politiques et militaires) qui l'ont porté au pouvoir et qui se disputent dès la fin de la guerre civile la prédominance dans les affaires politiques : trois ministres militaires représentent un appui bien plus considérable pour Franco contre les ministres phalangistes, et par la suite monarchistes ou de l'Opus Dei.

Enfin, outre la confiscation du pouvoir amorcée et légalisée en 1938, les ministres qui intègrent les différents gouvernements franquistes ne sont pas au service de la nation, ce concept se confondant en réalité avec l'idée de régime et de chef de l'État, autant de termes qui renvoient à la même réalité de la soumission incontestée au chef, Francisco Franco. Effectivement, comme l'indique la loi relative au Gouvernement de la Nation, « les Ministres, avant de prendre leurs fonctions, devront prêter serment de fidélité au Chef de l'État et au Régime National. Le Gouvernement aura un Vice-Président et un Secrétaire, choisis, parmi ses membres, par le Chef de l'État<sup>123</sup> » (art. 16). La structure qui s'impose alors est celle d'une subordination volontaire, déclarée et assumée non pas à la fonction mais à la personne du chef, et dont l'organigramme n'a d'autre but que de maintenir le régime et le chef à sa tête. Le texte de loi est cristallin : c'est bien un régime personnel qui s'instaure dès 1938, confirmé en 1939, dans lequel se confondent le chef, le régime, la patrie, la nation, et que la victoire des démocraties libérales en 1945 n'affectera pas outre mesure. Mais si le pouvoir politique et exécutif est assumé par une seule personne, qu'en est-il du pouvoir législatif ? La modification de la loi de 1938 par celle de l'année suivante confirme cette tendance à la concentration des pouvoirs, réaffirmant la personnalisation du pouvoir. Effectivement, celle-ci stipule qu'il « correspond au chef de l'État

---

<sup>123</sup> Ley de 30 de enero de 1938, del Gobierno de la Nación, *Boletín Oficial del Estado*, n° 467, 31 janvier 1938, sans pagination.

le pouvoir de dicter les normes juridiques à caractère général<sup>124</sup> », et elle attache définitivement tous les pouvoirs à la seule personne du Caudillo, car le pouvoir judiciaire était également, mais de manière indirecte, aux mains du chef de l'État par l'extension de la juridiction militaire, justice exercée par l'armée, au service de Franco.

Cette situation perdure jusqu'en 1967, quand la loi Organique de l'État, sans apporter de modification fondamentale à l'ossature juridique de la dictature, distingue pour la première fois, les fonctions de chef de l'État et de Président du Gouvernement. Néanmoins, cette distinction reste théorique puisqu'aucun président du gouvernement n'est effectivement nommé avant mai 1973, date à laquelle, le temps faisant son œuvre, Franco se verra contraint de déléguer cette fonction à l'amiral Luis Carrero Blanco qui, lui-même ne l'occupera que quelques mois puisqu'il sera assassiné en décembre de la même année par le groupe ETA.

### *Ruptures et continuités historiques de la Défense*

On comprend alors que le renforcement du régime franquiste dès avant la fin de la guerre civile et durant ses dix premières années de (sur)vie représentent la réforme inverse de celle menée par Manuel Azaña entre 1931 et 1933. C'est une sorte de contre-réforme militaire qui permet le rétablissement en même temps que le renforcement du rôle et de la présence de l'armée dans et face à la société, puisque par la création des tribunaux affectés aux Responsabilités Politiques et à la Répression de la Franc-Maçonnerie et du communisme, le régime réaffirme l'armée dans sa position de garant de l'unité nationale, de son unité idéologique et non plus uniquement comme agent de la Défense contre d'éventuelles attaques extérieures. Pour autant, peut-on parler de retour en arrière après l'épisode républicain ? Si la rupture est manifeste entre République et franquisme, les éléments de continuité sont évidents entre le franquisme et la période qui précède la réforme militaire de la République, notamment en ce qui concerne le rôle de l'armée et la conception de la Défense (ou son absence) avant 1931. Le retour en force de la justice militaire habilitée à juger de délits qui, dans une démocratie libérale relèveraient de la juridiction civile, renvoient directement à la Loi sur les Juridictions de 1906, l'extension de la juridiction militaire aux dépens de certains aspects de la juridiction civile, et aux multiples interventions militaires du XIX<sup>e</sup> siècle. Aussi, le régime de Franco s'inscrit-il dans cette lignée interventionniste et par rapport à laquelle la République n'a représenté qu'une étoile filante modernisatrice et une rupture aussi nette que courte. En effet,

---

<sup>124</sup> Ley de 8 de agosto de 1939 modificando la organización de la Administración Central del Estado establecida por las de 30 de enero y 29 de diciembre de 1938, *Boletín Oficial del Estado*, n° 221, 9 août 1939, article 7, p. 4326-4327

le franquisme, comme régime fondamentalement conservateur, se place dans la continuité historique et le maintien d'une conception de la société, de l'ordre social et politique que l'on perçoit nettement à travers la place de l'Église et de la religion catholique dans la société et le rôle de l'armée, qui persiste et se réaffirme comme sous la dictature de Primo de Rivera. Mais il sait également composer avec les éléments propres à son époque comme le prouve la force du mouvement fasciste espagnol (la Phalange) dans la définition idéologique du parti unique (le Mouvement National) jusqu'à la défaite des puissances de l'Axe qui oblige le général Franco à dissimuler les éléments fascistes les plus gênants. La répression du communisme et des opinions politiques divergentes entre également dans cette prise en compte par le Caudillo des éléments propres à son époque et qui constituent autant de points de rupture vis-à-vis des périodes précédentes. Ainsi le régime franquiste rétablit-il une certaine continuité par rapport à l'histoire nationale et à l'importance de l'armée dans l'évolution historique du pays.

Cependant, le régime, s'il est une continuité, n'en devient pas moins anachronique à mesure qu'évolue le système international né de l'après Seconde Guerre mondiale, puisque l'option autarcique choisie par Franco et l'ostracisme dont son régime est l'objet à partir de 1946<sup>125</sup> l'excluent durablement de toutes les organisations politiques et militaires destinées à maintenir la paix sur le continent européen. Par sa nature et ses origines, la dictature espagnole se voit exclue de toutes les initiatives politiques, économiques et militaires mises en place en Europe occidentale à partir de 1945. Aussi la persistance de l'option choisie par Franco situe-t-elle automatiquement l'Espagne à la marge de l'évolution de l'Europe dont elle s'éloigne inévitablement, inéluctablement.

### **Les Pactes de Madrid : une redéfinition stratégique**

Les nouveaux rapports de force et les réseaux d'alliances aussi bien que le nouvel échiquier politico-idéologique issus de la Seconde Guerre mondiale, font naître rapidement de nouvelles opportunités mais également de nouvelles menaces. Dès 1946, Churchill décrit l'Europe comme déchirée par un « rideau de fer », séparant d'un côté, les démocraties libérales

---

<sup>125</sup> Résolution 32-1 de l'Assemblée Générale des Nations Unies, sur les relations entre les membres des Nations Unies et l'Espagne, *Organisation des Nations Unies*, Vingt-sixième séance plénière, 9 février 1946. Disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/751/58/PDF/NR075158.pdf?OpenElement> Voir également la Résolution 39-1 de l'Assemblée Générale des Nations Unies, sur les relations entre les membres de Nations Unies et l'Espagne, *Organisation des Nations Unies*, Cinquante-neuvième séance plénière, 12 décembre 1946. Disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/032/90/PDF/NR003290.pdf?OpenElement> Cette seconde résolution est plus explicite encore que la première en affirmant que « par son origine, sa nature, sa structure et son comportement général, le régime franquiste est un régime fasciste calqué sur l'Allemagne nazie de Hitler et l'Italie fasciste de Mussolini et institué en grande partie grâce à leur aide. » (p. 63).

menées par la nouvelle puissance que sont les États-Unis, de l'autre, les pays d'Europe centrale, occupés par l'URSS au fur et à mesure de son avancée contre les troupes allemandes, et sur lesquels elle affirme son influence et sa domination. Dans cette nouvelle configuration tout aussi politico-idéologique que géographique de l'Europe, quelle place peut être celle de l'Espagne franquiste ? Quelles peuvent être ses perspectives étant donné l'isolement dans lequel elle est maintenue ? La montée des tensions entre les deux nouvelles grandes puissances (les États-Unis et l'Union Soviétique) puis le déclenchement de la Guerre Froide, vont faire apparaître des nécessités stratégiques pour chacune d'elles. En effet, parce qu'ils souhaitent éviter l'affrontement militaire direct, les deux grands cherchent progressivement à étendre leur influence respective, notamment d'un point de vue stratégique et militaire. L'implantation de bases militaires apparaît alors pour certains États non communistes ou ouvertement anti-communistes comme une garantie de sécurité, et comme un élément supplémentaire dans son système de Défense par les États-Unis. L'Espagne franquiste, anti-communiste, devient sur cet échiquier stratégique un atout potentiel pour les américains. Mais jusqu'où l'Espagne peut-elle tirer profit de cette situation ? Et à quel prix ?

### *L'Espagne face à l'Europe : une réinsertion partielle*

La fin de la Seconde Guerre mondiale est l'occasion pour l'Europe occidentale de configurer un nouveau réseau d'alliances et de liens défensifs afin d'éviter tout nouveau conflit comme ceux que cette première moitié du XX<sup>e</sup> siècle vient de connaître. Outre l'Organisation des Nations Unies (ONU) créée en 1945, que l'Espagne n'intègre pas malgré l'appui du Portugal (entre autres), six pays d'Europe occidentale signent le traité de Bruxelles<sup>126</sup> le 17 mars 1948, qui cherche à renforcer les liens et la coopération économique, sociale et militaire entre les signataires. La référence, dans le préambule, à la reconstruction économique et à la nécessité d'éviter le réarmement de l'Allemagne reflète les préoccupations d'une Europe marquée par le conflit et l'occupation allemande. Mais plus encore que cette coopération économique, ce traité va de pair avec la création de l'Union Occidentale (UO), alliance strictement défensive, et qui représente alors une grande nouveauté. L'année suivante naît l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), organisation politique et militaire.

Par les accords de Paris, le 23 octobre 1954, l'Union Occidentale disparaît pour donner naissance à l'Union de l'Europe Occidentale et le traité initial est rebaptisé Traité de Bruxelles

---

<sup>126</sup> Traité entre la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, signé à Bruxelles le 17 mars 1948. Disponible sur <https://www.cvce.eu/obj/traité-de-bruxelles-17-mars-1948-fr-3467de5e-9802-4b65-8076-778bc7d164d3.html>

modifié. Ces accords<sup>127</sup> entérinent le réarmement de l'Allemagne dans le cadre de son intégration à l'OTAN (effective en 1955), la récupération de sa souveraineté et la fin du régime d'occupation de la République Fédérale d'Allemagne. La modification du traité de Bruxelles et la création de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) surviennent peu de temps après l'échec définitif de la Communauté Européenne de Défense (CED) qui avait été lancée en 1950 à travers le Plan Pleven de Communauté Européenne de Défense (24 octobre 1950). Mais si le traité instituant la CED est signé le 27 mai 1952 et ratifié par la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg et la RFA, l'Italie, quant à elle, fait dépendre sa décision de celle de la France, dont l'Assemblée Nationale refuse la ratification le 30 août 1954, mettant fin à l'expérience de la communauté de Défense. L'UEO est alors créée comme un substitut à cette communauté européenne de Défense qui, selon Raymond Aron, « n'avait de sens que comme une étape vers une Europe fédérale des Six<sup>128</sup> ». On comprend, dès lors, que le Traité de Bruxelles, l'UEO, la CED, malgré son échec, et l'OTAN, à sa manière, répondent à un projet plus profond de construction européenne, de construction d'une union plus forte, économique, diplomatique et militaire à laquelle l'Espagne ne participe pas. L'Espagne est, de ce point de vue, hors de cette Europe en pleine métamorphose, exclue de ce « retour » qui fait dire à Jean Carpentier et François Lebrun que « l'Europe occidentale, cette Europe déchue de son ancienne puissance et de sa domination sur le monde, opéra pourtant progressivement un véritable « retour » qui revêtit deux aspects : la croissance individuelle des États qui la composaient et leur marche vers l'unité européenne<sup>129</sup> ». L'Espagne, dépossédée de son empire colonial, ankylosée par l'option autarcique du régime franquiste, ostracisée sur le plan international reste en marge du processus de construction européenne.

En 1949, la création de l'OTAN, du côté occidental, puis celle du Pacte de Varsovie, du côté soviétique, marquent la constitution des deux blocs qui s'affronteront durant cette seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Mais c'est la guerre de Corée (1950-1953), comme premier conflit dans le cadre de cette guerre où la confrontation militaire directe doit être évitée, qui montre la nécessité du réarmement ouest-allemand dans le cadre plus général du renforcement défensif de l'Europe. C'est donc dans ce contexte international et régional qu'il faut replacer le

---

<sup>127</sup> Le processus de ratification se déroule entre novembre et décembre 1954 : la France sera le dernier pays à ratifier les accords à l'Assemblée Nationale, par 287 voix contre 260 et 74 abstentions. Voir à ce sujet le Chronologie des événements qui ont abouti à la constitution de l'Union de l'Europe Occidentale. Disponible sur [https://www.cvce.eu/obj/chronologie\\_de\\_la\\_constitution\\_de\\_l\\_ueo\\_paris\\_1er\\_juin\\_1955-fr-ad174012-184c-4dfe-9cfc-2cbfae7e8531.html](https://www.cvce.eu/obj/chronologie_de_la_constitution_de_l_ueo_paris_1er_juin_1955-fr-ad174012-184c-4dfe-9cfc-2cbfae7e8531.html)

<sup>128</sup> ARON Raymond, LERHER Daniel (dir.), *La querelle de la CED. Essai d'analyse sociologique*, Paris, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Librairie Armand Colin, 1956, Préface, p. 13.

<sup>129</sup> CARPENTIER Jean, LEBRUN François (dir.), *Histoire de l'Europe*, Paris, Éditions du Seuil, édition mise à jour en 2002-2003, p. 476.

rapprochement progressif des États-Unis et de l'Espagne franquiste qui mènera à la signature des Pactes de Madrid le 26 septembre 1953. Dans la logique du *containment*<sup>130</sup>, visant à contenir la propagation du communisme, la position géostratégique de l'Espagne et l'anticommunisme de Franco apparaissent comme les instruments potentiels de la stratégie régionale américaine. Dans ces circonstances, l'ONU approuve, le 4 novembre 1950, la fin de l'isolement international de l'Espagne par la levée des recommandations prises en 1946, ouvrant alors la voie à la normalisation diplomatique. Dans la perspective de l'organisation d'une Défense collective en Europe, la question de l'intégration de l'Espagne dans le Pacte Atlantique se pose alors. Toutefois, le 9 juillet, cette solution, un temps envisagée, est écartée pour deux raisons principales : la première « au nom d'un principe idéologique, l'incompatibilité entre franquisme et démocratie<sup>131</sup> » et la seconde concernant l'opposition de l'opinion publique française à cette possibilité. L'aide-mémoire envoyé par Robert Schuman est éclairant à cet égard :

La nature du régime de Franco n'est pas compatible avec les idéaux qui ont rassemblé, dans une même organisation défensive, les démocraties de l'Occident... Certes, il n'est pas niable que l'utilisation, en cas de conflit, de bases ou de ports offrirait, du point de vue militaire, un certain intérêt. Mais il est à craindre que les répercussions morales ou politiques, en Europe occidentale, d'un accord militaire avec l'Espagne ne contrebalancent les avantages que l'on pourrait en attendre...<sup>132</sup>

Au même moment, des agents de la CIA envoient des informations concernant l'Espagne, sa géographie, ses structures (politique, sociale, économique et industrielle), dans le but d'évaluer le potentiel espagnol pour une éventuelle participation à la Défense occidentale. En effet, l'une des contributions au rapport NIE-34 : *Spain's Potentialities in Western Defense*, met en évidence l'insuffisance de l'industrie militaire espagnole et signale que sa production n'atteint que 50 % environ de sa capacité totale de production estimée. Car si la Fabrique Nationale de Plasencia atteint 90 % de sa capacité totale de production (cartouches), la Société Espagnole de Construction Navale de San Carlos (Cadix) n'atteint pas les 36 % en ce qui concerne les canons d'artillerie navale et ne produit aucun des soixante canons pour l'artillerie

---

<sup>130</sup> La doctrine américaine et, par extension, occidentale du *containment* est l'idée selon laquelle il faut éviter l'expansion du communisme hors de l'Europe orientale et le contenir à l'intérieur de ses frontières de 1945-1947 (Union Soviétique et Europe orientale).

<sup>131</sup> DULPHY Anne, « La France et la Défense Atlantique : le pacte hispano-américain de 1953 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2002/4, 49-4, p. 56.

<sup>132</sup> ARCHIVES DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (AMAE), Série Europe (1949-1960), sous-série Espagne, dossier 161. Instructions de Robert Schuman, les 27 et 28 juin 1951, f. 214-216 et 233-234, cité dans DULPHY Anne, « La France et la Défense Atlantique : le pacte hispano-américain de 1953 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2002/4, n° 49-4, p. 56.



de campagne et les cent milles projectiles qu'elle pourrait produire<sup>133</sup>. Par ailleurs, d'autres contributions analysant les conditions politiques, économiques, géographiques et militaires de l'Espagne décrivent une armée nombreuse mais mal équipée et mal entraînée. Le peu d'équipement dont elle dispose est « obsolète » et ses forces armées sont juste efficaces pour assurer la sécurité intérieure<sup>134</sup>. Dans ces conditions, « l'armée espagnole n'est ni entraînée ni équipée pour faire face à un ennemi important<sup>135</sup> ». Déjà en 1948, un autre rapport faisait état du rôle de l'armée dans le régime franquiste et de ses capacités proprement militaires et guerrières. Non seulement, « la structure militaire actuelle a été développée principalement pour le maintien de la sécurité intérieure et pour soutenir le régime de Franco<sup>136</sup> », mais le même rapport est également très conscient des carences évidentes du régime en ce qui concerne les moyens humains, scientifiques, d'infrastructures et d'armement affectés à la Défense espagnole :

Même si l'Espagne peut disposer d'une armée nombreuse sur le champ de bataille, elle ne possède ni les ressources naturelles ni l'industrie pour maintenir cette armée dans le cadre d'un combat moderne. [...] l'industrie espagnole ne pourrait pas, maintenant ou dans un avenir proche, développer ou fournir les armes adéquates et l'équipement pour soutenir les forces armées dans des conditions de guerre. L'industrie aéronautique, par exemple, est à peine capable de maintenir en conditions opérationnelles des appareils acquis à l'étranger et ne pourrait remplacer les avions perdus au combat. Dans le domaine des armes scientifiques modernes, l'armée espagnole serait inéluctablement dépassée, étant donné que le pays ne dispose pas, ni maintenant ni même dans un avenir prévisible, des scientifiques, laboratoires ou usines industrielles spécialisées pour le développement et la production de roquettes, d'équipements électroniques, ou d'armes nucléaires et biologiques<sup>137</sup>.

Les insuffisances et, dans certains cas, l'archaïsme des structures et des forces armées espagnoles dont témoignent le rapport SR-11 de 1948 puis, trois ans plus tard, les diverses contributions au rapport NIE-34, expliquent en partie l'aide économique accordée par le

---

<sup>133</sup> CIA FOIA, Contribution au rapport de la CIA, NIE-34 : Spain's Potentialities in Western Defense, sans date. Disponible sur <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP79R01012A001000010031-4.pdf>

<sup>134</sup> CIA FOIA, Contribution au rapport de la CIA, NIE-34 : Spain's Potentialities in Western Defense, 15 juin 1951, p. 2. Disponible sur <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP79R01012A001000010051-2.pdf>

<sup>135</sup> CIA FOIA, Contribution au rapport de la CIA, NIE-34 : Spain's Potentialities in Western Defense, 16 juillet 1951, p. 2. Disponible sur <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP79R01012A001000010044-0.pdf>

<sup>136</sup> CIA, FOIA, rapport SR-11 : *Spain*, Section IV : Military Situation, 15 novembre 1948, p. 51. Disponible sur <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP78-01617A001500020001-2.pdf>

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 51.

Congrès des Etats-Unis dans le cadre des accords de Défense hispano-nord-américains signés le 26 septembre 1953. Les analyses politiques, économiques et militaires démontrent l'ampleur de la tâche à accomplir pour faire parvenir l'Espagne à un degré de Défense acceptable face à une éventuelle attaque. Signés le 26 septembre 1953, quelques semaines seulement après le Concordat avec le Vatican, les accords de Défense hispano-nord-américains, aussi connus sous le nom de Pactes de Madrid, ouvrent la voie de la normalisation internationale d'un régime franquiste en quête de reconnaissance et de respectabilité. L'enjeu est de taille puisqu'il s'agit pour l'Espagne de Franco de faire reconnaître par ces accords avec la première puissance occidentale l'importance de la position géostratégique de la péninsule dans le cadre du conflit Est/Ouest. Mais surtout, Franco vise à obtenir des États-Unis une aide économique et militaire qui permettrait de moderniser une armée obsolète, de prouver à l'opposition au régime sa légitimité et de manipuler l'opinion publique en plaçant l'Espagne comme Sentinelle de l'Occident face à l'ennemi communiste.

Les Pactes de Madrid se composent de trois volets : un volet défensif, un volet technique et un volet économique. En effet, profitant de la position géostratégique de l'Espagne, les États-Unis cherchent à implanter des bases militaires dans le cadre de leur politique de Défense et de la politique du *containment* dirigée contre l'URSS. Mais quand les négociations commencent entre les deux nouveaux partenaires, l'économie espagnole est en situation de quasi-banqueroute, minée par la récession, le rationnement et le marché noir, conséquence de l'option autarcique prise par le régime dès 1939, et n'a pas bénéficié de l'aide économique issue du plan Marshall visant à accélérer la reconstruction de l'Europe occidentale et la rendre ainsi moins perméable à l'infiltration communiste. Pour Ángel Viñas, il est clair que « avec la signature des pactes en 1953, le franquisme montait dans le train d'une aide américaine modérée mais aussi déclinante<sup>138</sup>. » L'élément économique des accords revêt, dès lors, une grande importance pour le régime qui le voit comme une contrepartie nécessaire et légitime à la cession de terrains et à l'implantation de bases américaines sur le territoire espagnol. Ángel Viñas ajoute : « [Les négociateurs espagnols] ont toujours lié les discussions sur les bases et leurs modalités d'activation aux conversations à caractère économique. La cession sur le premier aspect était le levier qui permettrait de rendre effective l'aide votée par le Congrès [américain]<sup>139</sup>. » Avant la signature des accords, les États-Unis avaient approuvé le versement (mis en attente) d'une aide de 125 millions de dollars (75 millions d'aide économique et 50 millions d'aide militaire),

---

<sup>138</sup> VIÑAS Ángel, *En las garras del águila. Los Pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González*, Barcelona, Crítica, 2003, p. 287.

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 191.

montant qui serait augmenté de 101 millions de dollars (10 millions d'aide économique et 91 millions d'aide militaire) portant le montant global de l'aide américaine à 226 millions de dollars au moment de la signature. Cette aide économique s'avère critique pour une armée obsolète et une économie étranglée par l'autarcie imposée par le régime depuis 1939. Toutefois, les failles des accords originels devaient apparaître rapidement et les négociateurs passeraient plus de vingt ans à essayer en vain de corriger un déséquilibre entre les obligations des deux parties. En effet, Benjamin Welles jugeait déjà en 1965 (suite au premier renouvellement des accords en 1963) que « l'Armée de l'Air est encore à la recherche d'un rôle aussi bien offensif que défensif ; la Marine espagnole veut une aviation navale, et son propre porte-avions, pendant que l'armée de Terre veut sa propre force aérienne pour un appui tactique au sol<sup>140</sup>. »

La signature des Pactes de Madrid est accueillie par la presse franquiste comme une immense victoire, la reconnaissance tant attendue de l'importance de l'Espagne<sup>141</sup> dans le conflit contre l'ennemi communiste au point que le journal *Arriba* décrit les pactes comme « une des armes les plus efficaces de la Défense occidentale<sup>142</sup> » alors même que, du côté américain, on parle de l'Espagne comme d'une « sympathique anarchie<sup>143</sup>. » Mais cet accueil favorable, quoi qu'en dise une presse aux ordres, ne fut pas unanime. Nombre de franquistes de la première heure accusèrent Franco de brader la souveraineté nationale, tandis que ces pactes prenaient le régime en flagrant délit de contradiction, lui qui ne cessait de combattre ce qu'il appelait les influences « étrangérisantes ». Quoi qu'il en soit, loin de rechercher le réarmement de l'Espagne comme ils avaient encouragé le réarmement allemand au début des années 1950, les États-Unis cherchent principalement à profiter à moindres frais de la position géographique de la péninsule et de son contrôle du détroit de Gibraltar, porte d'entrée et de sortie de la mer intérieure, qui leur permet de disposer d'une base avancée en Méditerranée occidentale pour ravitailler plus facilement la VI<sup>e</sup> Flotte et pouvoir à la fois interdire aux soviétiques l'accès à l'Atlantique et agir au plus près de l'ennemi. Ce que les américains attendent des espagnols c'est donc « une bonne petite armée » capable d'assurer sa propre sécurité :

Le Président [Eisenhower] a affirmé que, en dernière analyse, la seule chose qui nous intéressait concernant l'Espagne était de sécuriser l'utilisation des bases

---

<sup>140</sup> WELLES Benjamin, *Spain: the gentle anarchy*, London, Pall Mall Press, 1965, p. 50.

<sup>141</sup> Ángel Viñas intitule le chapitre 6 de son livre sur les pactes de Madrid « *Ya somos alguien* » (Nous sommes enfin quelqu'un) soulignant ainsi la puissance symbolique de ces accords quant à l'importance de l'Espagne, notamment face aux États-Unis.

<sup>142</sup> *Arriba*, du 27/09/1953, cité dans Ángel Viñas, *En las garras del águila*, op. cit., p. 200.

<sup>143</sup> WELLES Benjamin, *Spain: the gentle anarchy*, op. cit.

espagnoles. À cet égard, il ne voyait pas de raison qui justifierait que les États-Unis s'engagent à aider à la construction d'une force de haut niveau et une grande puissance militaire en Espagne. Tout ce dont l'Espagne avait besoin c'était une bonne petite armée pour maintenir le pays stable<sup>144</sup>.

À la grandiloquence et à la conviction de l'Espagne de Franco d'être le premier rempart contre le communisme, les États-Unis opposent un pragmatisme à toute épreuve, teinté de condescendance et de mépris, conscients qu'ils sont de leur supériorité, qui, parallèlement au besoin vital d'aide économique et militaire du régime franquiste, allait dicter le rapport de force entre les deux pays. Aussi, la participation espagnole à la Défense occidentale est-elle toute relative, puisque l'entrée dans l'OTAN lui est toujours refusée et l'entrée à l'ONU ne se fera qu'en 1955. De sorte que cette participation, si elle est effective, n'est qu'indirecte en acceptant le partage de bases espagnoles et la construction de nouvelles infrastructures pour les besoins de l'armée américaine sur le territoire espagnol.

#### *Servitude volontaire d'une dictature sans Défense*

Les accords de 1953 prévoyaient donc l'implantation d'une force américaine à travers le partage de certaines bases espagnoles déjà existantes sur le territoire péninsulaire ainsi que la construction d'un réseau d'oléoducs dont l'usage serait strictement réservé aux États-Unis. La concession d'autres facilités à caractère financier, fiscal et juridictionnel démontrent à la fois l'inexpérience espagnole dans cette sorte de négociations aussi bien qu'elle met en évidence l'absolue nécessité dans laquelle se trouve l'État franquiste de conclure cet accord.

Parmi les installations militaires objets des négociations, on dénombre la base aérienne de Torrejón de Ardoz (Madrid), quatre bases aériennes près de Séville (El Coper, Los Palacios, Alcalá et San Pablo) ainsi qu'un quai de débarquement et une piste de décollage à Matagorda, une base aérienne près de Barcelone (Muntadas ou Reus), une base aérienne près de Saragosse (Sanjurjo-Valenzuela) et une base aéronavale (Rota) ainsi que des installations complémentaires à Matagorda et près de Cadix (San Cristóbal). Ces bases devaient être placées sous commandement partagé, et celle de « Rota, point de départ de l'oléoduc, fut, dès le début, la clé de tout le système de bases en Espagne<sup>145</sup> » C'est donc un vaste réseau de bases principalement aériennes qui est mis à disposition par l'Espagne franquiste et qui devait être renforcé par tout un réseau d'oléoducs dont certains seraient destinés à usage exclusif des forces

---

<sup>144</sup> Foreign Relations of the United States series, 1955-1957, Western Europe and Canada, Vol. XXVII, Document 198, p. 751. Disponible sur <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v27/d198>

<sup>145</sup> VIÑAS Ángel, *En las garras del águila*, op. cit., p. 259.

américaines et d'autres à usage partagé. Les premiers devaient être construits, d'une part, entre Matagorda et Rota en passant par San Cristóbal (Cadix), de San Cristóbal à Madrid par Séville, de Madrid à Albacete, de Bilbao à Saragosse, de Barcelone jusqu'à la base de Reus, et de Valence à Manises. D'autre part, les oléoducs à usage conjoint seraient ceux de El Ferrol à La Graña, de Tarifa, Carthagène, Palma, Mahó et Sóller. Mais si tout ce réseau n'a pas pu se matérialiser, ces prévisions donnent une idée de l'ampleur des concessions accordées par l'Espagne aux États-Unis. Par ailleurs, si en temps de paix, chacune des deux parties respecte les zones qui lui sont attribuées par les accords, le document technique secret n° 3 (annexe de l'accord technique secret) précise qu'en cas d'hostilité, les États-Unis pourraient utiliser les bases sans limitation ou restriction d'aucune sorte. Aussi, précise Ángel Viñas, « en révisant la liste des concessions mentionnées dans les annexes secrètes de l'accord défensif, est en germe la mise en place en Espagne d'un plan d'implantation militaire nord-américain vaste et harmonieux<sup>146</sup> ».

La question des bases est intrinsèquement liée à celle des modalités, conditions et objectifs de leur utilisation. En effet, dans une note additionnelle, les négociateurs laissent la possibilité aux États-Unis d'utiliser les bases espagnoles comme bases d'action contre des objectifs militaires en cas « d'évidente agression communiste qui menacerait la sécurité de l'Occident<sup>147</sup>. » De la même manière, les bases pourraient être activées dans d'autres cas d'urgence, de menace, d'agression contre la sécurité de l'Occident, « même une attaque à caractère local de l'Union Soviétique ou de ses alliés dans des zones éloignées de l'Espagne pourrait permettre aux États-Unis l'usage des bases espagnoles, le caractère « évident » et l'évaluation du degré de « menace » relevant de l'appréciation du gouvernement nord-américain<sup>148</sup>. » Ainsi, en cas de conflit, l'Espagne s'y verrait automatiquement impliquée alors qu'à l'inverse toute attaque contre le territoire espagnol (péninsulaire ou ultramarin) n'implique pas d'aide américaine et laisse la population exposée à d'éventuelles représailles sans aucune garantie. C'est aussi pour cette raison qu'au fil des négociations pour le renouvellement des accords, la partie espagnole cherchera constamment à obtenir des américains une garantie de sécurité<sup>149</sup>. Car, en acceptant l'implantation militaire et l'aide économique américaines,

---

<sup>146</sup> VIÑAS Ángel, *En las garras del águila*, op. cit., p. 264.

<sup>147</sup> Accords de Défense entre l'État espagnol et les États-Unis d'Amérique, Note additionnelle à l'article 3, paragraphe 2, cité dans VIÑAS Ángel, *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos. Bases, ayuda, recortes de soberanía*, Barcelona, Grijalbo, 1981, p. 196.

<sup>148</sup> VIÑAS Ángel, *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos. Bases, ayuda, recortes de soberanía*, Barcelona, Grijalbo, 1981, p. 197.

<sup>149</sup> Les accords de 1953, prévus pour une durée de dix ans, seront renouvelés une première fois en 1963, puis tous les cinq ans. Face à la difficulté des négociations, le deuxième renouvellement n'interviendra qu'en 1970 et les suivantes en 1974-1975 et 1982.

l'Espagne prend parti dans le conflit global et sort de sa neutralité qu'elle avait maintenue depuis la fin de la guerre civile.

Par ailleurs, cette clause d'activation des bases laisse l'entière initiative aux américains et l'Espagne se voit dépossédée du droit d'évaluer l'urgence ou la menace. Concernant cette clause, Angel Viñas estime qu'« il est dur d'être impuissant, mais protocoliser l'absence absolue de capacité de manœuvre dans la négociation internationale semble, même si elle est secrète, doublement dur<sup>150</sup>. » Aussi cette clause représente-t-elle un renoncement partiel à la souveraineté espagnole sur ces bases en acceptant de telles conditions. Viñas ajoute :

La clause d'activation des bases en temps de guerre ne laissait pas l'opportunité au gouvernement espagnol de décider sur un cas d'urgence extrême qui pût impliquer une attaque contre le territoire de l'Espagne ou que le pays se vît entraîné dans une guerre internationale. Il n'est pas étrange que le protocole de l'impuissance ait été noyé dans l'ombre épaisse du secret. Le maintien de cette même clause dix ans plus tard était déjà une maladresse inexcusable que ne pouvait plus cacher la nécessité de soutien diplomatique du régime<sup>151</sup>.

Dès lors, c'est tout le discours triomphaliste de la presse franquiste et de la propagande du régime qui est remis en question et l'utilité des accords pour la Défense non plus occidentale mais espagnole. Car le sous-développement qui caractérise l'économie espagnole jusque dans les années 1950 rend impossible la conclusion d'un seul accord de Défense, lequel doit être accompagné d'un accord économique pour être viable.

Effectivement, l'accord de Défense s'accompagne d'un accord économique que les négociateurs espagnols perçoivent comme une nécessaire contrepartie à la cession des bases. Si les accords de 1953 prévoyaient une aide initiale de 226 millions de dollars, les États-Unis n'étaient obligés qu'à prêter une assistance militaire à l'Espagne, sans que les objectifs, la quantité et le type de matériel n'en soient précisés. Selon Ángel Viñas, « La concession de l'appui [économique américain] ne se basa pas tant sur des motifs de contribution à la récupération économique, comme ceux qui inspirèrent le Plan Marshall, mais sur la nécessité de « payer » pour son implantation militaire en territoire espagnol<sup>152</sup> », d'autant qu'il ne garantissait pas les nécessités défensives espagnoles. Cette aide économique devait être destinée au développement et à l'entretien d'un pouvoir défensif espagnol autonome et par extension à la Défense du monde libre, en accord avec le potentiel humain, économique et des

---

<sup>150</sup> VIÑAS Ángel, *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos*, op. cit., p. 198.

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 200.

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 269.

infrastructures espagnoles. Elle devait permettre également la mise en application des accords et la construction du réseau de bases militaires que l'Espagne ne pouvait mener à bien par ses propres moyens. Par ailleurs, les obligations, très précises pour la partie espagnole, prévoient que l'aide économique américaine ne pourra être employée qu'à des fins de maintien de la paix et de la sécurité internationale. *Quid*, alors, de cette aide lors du conflit au Sahara (1956-1958) entre les troupes espagnoles et des groupes de guérilleros marocains ? Il semblerait, d'après Gabriel Cardona, que l'Espagne ait pu, malgré tout, utiliser quelques éléments de matériel militaire issus de l'aide américaine :

De tout le matériel américain, on peut à peine compter sur dix chars légers M-24 de cavalerie, acquis sous forme d'achats, qui furent envoyés au Sahara à toute vitesse. C'étaient des fossiles de la Seconde Guerre mondiale, mus par deux moteurs à essence refroidis à l'eau, que toute la ténacité issue de la pauvreté mécanique espagnole ne parvenait pas à maintenir synchronisés. [...] Quand ils purent finalement débarquer et qu'ils commencèrent à se déplacer dans le désert, les vieux M-24 furent moins que médiocres<sup>153</sup>.

Aussi, outre l'impossibilité d'utiliser le matériel américain dans des conflits qui la concernent directement, l'Espagne devient-elle entièrement dépendante des États-Unis, que ce soit économiquement et militairement. D'autant que le matériel fourni par les américains est souvent en mauvais état, vieux ou même obsolète, au point que la Marine se voit dans l'obligation de refuser trois destroyers compte tenu de leur mauvais état<sup>154</sup>. Consciente du déséquilibre fondamental entériné par les Pactes de Madrid, l'Espagne cherchera lors des renouvellements postérieurs à obtenir une aide économique plus importante pour compenser cette servitude volontaire et opérer une réelle modernisation des forces armées espagnoles, au point de parler de « chantage espagnol », d'après Benjamin Welles, pour qui « en réalité, ce n'était pas tant du chantage qu'une croyance espagnole typiquement exagérée de son importance stratégique et de la capacité de combat de ses hommes. C'était ce que les Espagnols appellent *pundonor*, un sens magnifique, sinon irréel, de confiance en soi<sup>155</sup>. » Chantage ou *pundonor*, les demandes en armement et équipement de la partie espagnole lors des renouvellements postérieurs répondent surtout à un besoin de modernisation que l'appui

---

<sup>153</sup> CARDONA Gabriel, *Franco y sus generales*, Madrid, Temas de Hoy, 2001, p. 192.

<sup>154</sup> VIÑAS Ángel, *En las garras del águila*, op. cit., p. 404. Un destroyer ou contre-torpilleur est « un bâtiment de guerre rapide et puissamment armé dont la fonction est de protéger les escadres contre l'attaque des torpilleurs et des sous-marins ». CNRTL. Ce type de navires dispose d'armement antiaérien et anti-sous-marin et, depuis le début des années 1950, peut accueillir des hélicoptères. Dans la Marine espagnole, il est aujourd'hui connu sous le nom de « *fragata* ».

<sup>155</sup> WELLES Benjamin, *Spain: the gentle anarchy*, op. cit., p. 294-295.

militaire technique et économique des États-Unis n'a jamais satisfait. Elles représentent, en outre, les efforts d'une dictature sans Défense qui tente de sortir de la servitude dans laquelle elle s'est elle-même volontairement enfermée.

Le statut juridique des forces armées américaines stationnées en Espagne est un autre aspect de la perte de souveraineté élaborée par les négociateurs et qui participe de l'évolution du régime de Franco en vassal des États-Unis. Dans le cadre d'une relation équilibrée entre deux nations, les troupes stationnées en pays étranger sont soumises, en temps de paix, à la juridiction du pays qui les accueille mais relèvent de la juridiction de leur propre pays en temps de guerre. Or, l'accord technique secret définit une autre classification en fonction de la personne concernée (si le sujet est un membre des forces armées américaines, il relève de la juridiction américaine) et en fonction de la nature du délit (si le délit est compris dans le Code de Justice Militaire américain, le délit relève de la juridiction américaine). Toutefois, par « membre des forces armées des États-Unis », les accords entendent non seulement le personnel militaire mais également le personnel civil et technique ainsi que les membres des familles de ces mêmes personnels, sans pour autant préciser le degré de parenté. Ces dispositions juridictionnelles supposent alors l'adaptation du régime pénal espagnol, entérinant ainsi le renoncement au principe général de territorialité de la loi et, du même coup, un abandon partiel de souveraineté nationale. En effet, le décret-loi<sup>156</sup> portant création d'une Commission Mixte de Compétences (juridictionnelles) subordonne toute action des juges et tribunaux espagnols à la décision de cette commission quant à la juridiction de référence pour un délit déterminé commis par un membre des forces armées américaines en territoire espagnol (art. 3).

En définitive, les accords hispano-nord-américains signés le 26 septembre 1953 ne correspondent pas à une réintégration de l'Espagne en Europe et moins encore à la possibilité de moderniser les forces armées espagnoles qui conservent en grande partie leur obsolescence caractéristique durant la dictature. Aussi l'importance de la normalisation des relations et l'acceptation internationale du régime se voit-elle diminuée par les concessions et les entorses à la souveraineté nationale accordées par l'Espagne aux États-Unis. Tout au plus cet argument permet-il de cacher les conditions de l'asservissement acceptées par le régime franquiste en faveur des intérêts particuliers américains et son impuissance en matière de Défense.

## **Le prix d'une politique inefficace**

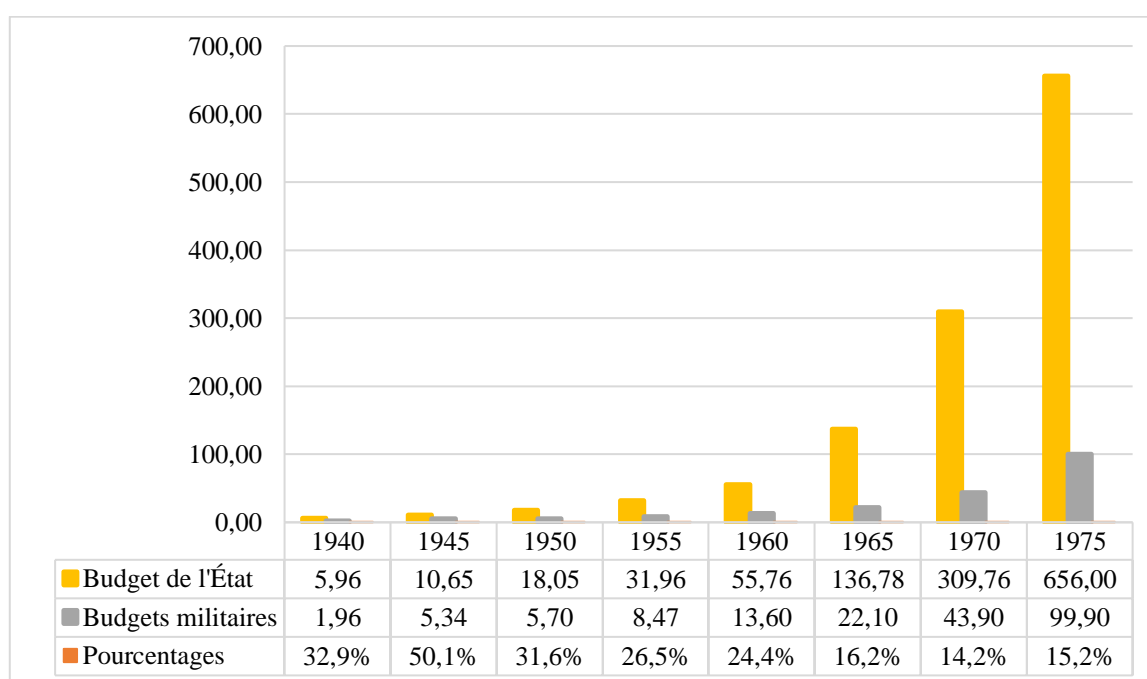
---

<sup>156</sup> Decreto-Ley de 23 de diciembre de 1954 sobre creación de una Comisión Mixta de Competencias en relación con los acuerdos otorgados entre España y los Estados Unidos de América, *Boletín Oficial del Estado*, n° 2, 2 janvier 1955, p. 18.



### *L'illusion des budgets militaires*

S'agissant d'un régime dirigé par un militaire et issu d'un conflit armé, lui-même né d'un soulèvement militaire contre un gouvernement démocratiquement élu, l'on pouvait s'attendre à ce que la dictature favorise la budgétisation des ministères militaires, aux dépens d'autres secteurs. Or, force est de constater que si le budget militaire représente une part importante du budget de l'État dans les premières années d'existence du régime, l'évolution des dotations militaires ne suit pas une évolution parallèle à celle des budgets de l'État, démontrant, par ailleurs, que les forces armées ne bénéficient pas de la croissance économique. On le voit, à mesure que les effets de la reprise économique se font sentir dans le budget de l'État, les dotations militaires, si elles continuent d'évoluer à la hausse, ne suivent pas le même rythme et occupent une part toujours plus faible par rapport au total des dépenses de l'État, comme le montre le graphique ci-dessous :



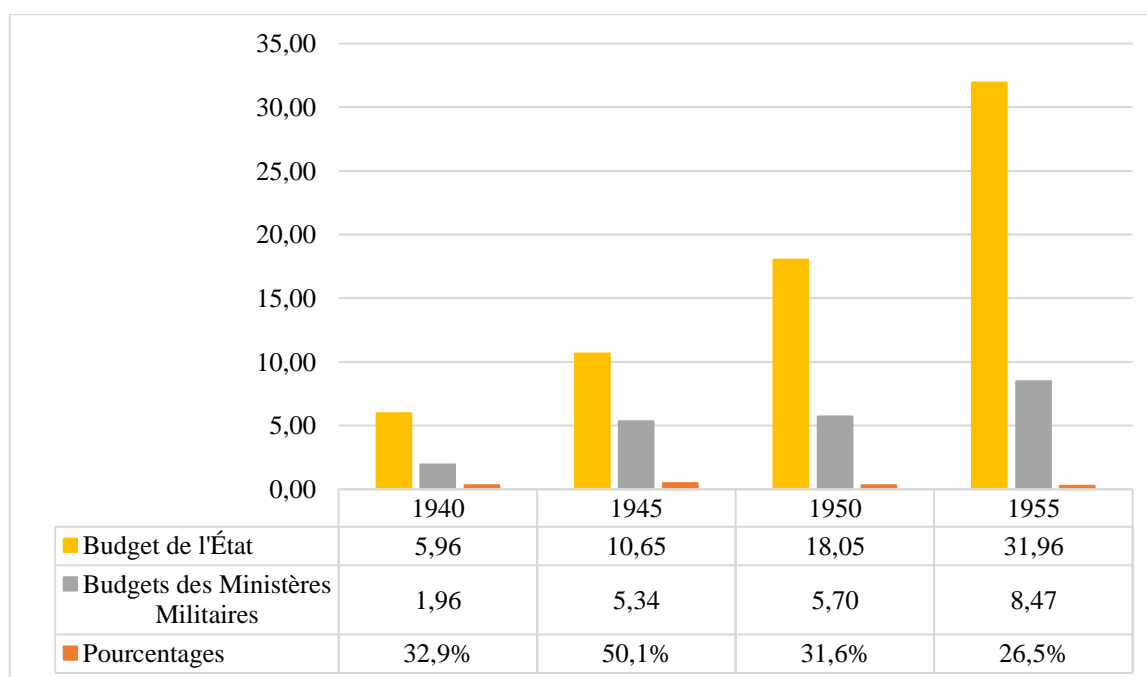
Graphique 1 : *Les budgets militaires dans le budget de l'État, 1940-1975, en milliards de pesetas courantes*<sup>157</sup>.

Mais l'évolution globale entre 1940 et 1975, soit sur toute la période de la dictature franquiste, ne doit pas faire oublier la part qu'occupent les budgets militaires dans le budget de l'État. En effet, comme le montre le graphique 1, elles correspondent à 32,9 % des dépenses de l'État en 1940, juste après la fin de la Guerre Civile où l'armée joue un rôle crucial dans la

<sup>157</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des *Presupuestos Generales del Estado*, 1940-1975.

répression de toute opposition. Ce taux est porté à 50,1 % en 1945 au moment de la victoire des Alliés sur les puissances de l'Axe, et en reflétant la perception des menaces les plus immédiates : l'Europe nouvellement libérée peut, potentiellement, se retourner contre le dernier bastion fasciste. Si en 1950, les budgets militaires représentent de nouveau un tiers des dépenses totales de l'État, ce taux se stabilise autour de 25 % entre 1955 et 1960, sous l'effet d'une timide reprise économique, puis oscille entre 16,1 et 15,2 % entre 1965 et 1975 respectivement, pour n'être plus que de 14,2 % en 1970.

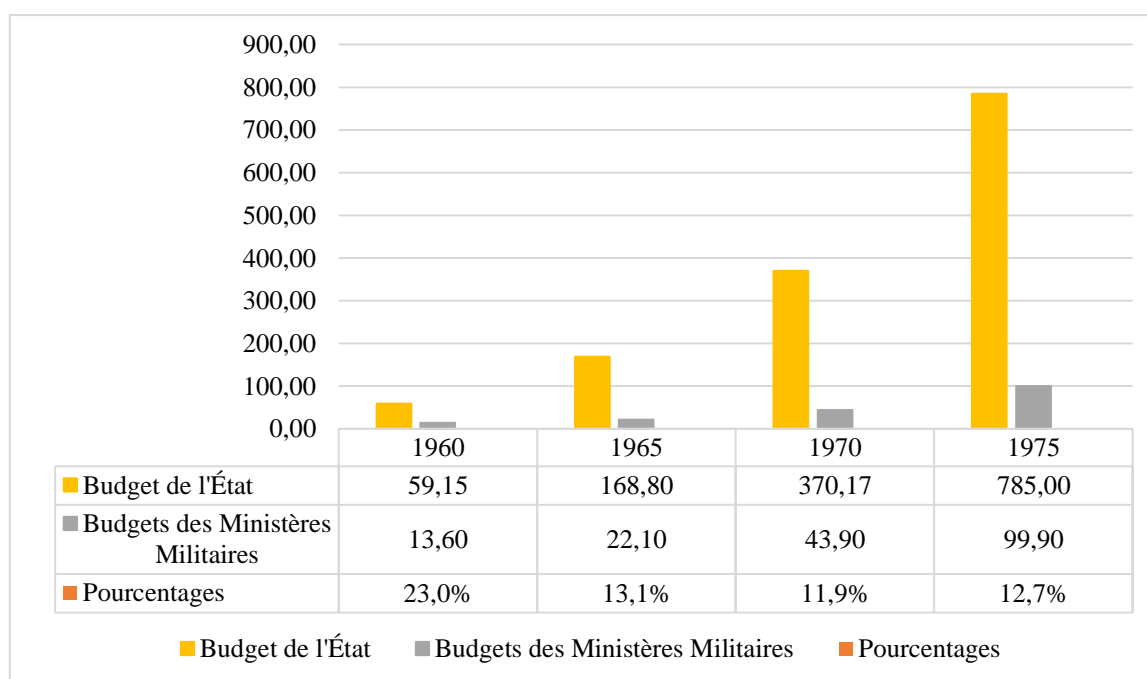
Cette courbe qui offre une perception globale de l'évolution de la budgétisation ne permet pas, par contre, de visualiser le poids des dépenses militaires vis-à-vis du budget de l'État. En effet, si la situation politique et militaire en Europe conditionne la budgétisation espagnole, la période (1940-1975) suit une évolution en deux temps. La première étape, de 1940 à 1955, correspond à la période d'autarcie et d'isolement international du régime. Le début des années 1950 voit la conjonction de plusieurs facteurs qui permettent d'observer une timide croissance économique qui devient croissance exponentielle à partir de 1960. Les pactes de Madrid de 1953, qui permettent une certaine normalisation internationale, les plans de stabilisation, au niveau national ainsi que la timide libéralisation du régime, favorisent cet essor économique de l'Espagne, qui s'affirme lentement entre 1955 et 1960. La seconde voit la croissance exponentielle du budget de l'État et, en comparaison, une croissance toute relative des budgets militaires. Ainsi, si les budgets militaires connaissent, entre 1940 et 1975, une augmentation moyenne de 75 % par an (ils sont presque multipliés par deux d'une année sur l'autre), les budgets de l'État sont, eux, effectivement multipliés par deux, compte tenu de l'augmentation moyenne de 100,82 % par an. Toutefois, les données de l'évolution moyenne des budgets sur l'ensemble de la période laissent penser qu'elle s'est réalisée de manière homogène. Or, la croissance économique et, par conséquent, l'évolution de la budgétisation étatique (et militaire) sont beaucoup plus fortes entre 1960 et 1975 que pendant la période précédente. Effectivement, si entre 1940 et 1955, les budgets de l'État et des ministères militaires augmentent respectivement de 75,02 % et de 62,93 % (graphique 1), cette augmentation se situe autour des 122 % pour les premiers et de 85,3 % pour les seconds (graphique 2), de 1960 jusqu'à la fin de la dictature. Par ailleurs, on remarquera que les budgets militaires occupent une place toujours plus faible à mesure que l'économie espagnole se redresse, mettant ainsi en évidence le fait que les armées ne profitent pas, autant qu'on pourrait le penser, de l'essor économique national qui s'opère au profit d'autres secteurs. L'importance de l'armée dans le régime franquiste doit donc être nuancée par la faiblesse de son financement et ne peut être alors qu'une arme politique et idéologique plutôt qu'un outil effectif et efficace :



Graphique 2 : *Part des budgets militaires dans le budget de l'État, 1940-1955, en milliards de pesetas courantes*<sup>158</sup>.

Si le graphique 1 nous permet d'avoir une vision d'ensemble de la budgétisation sur toute la période de la dictature, il ne permet pas de saisir des nuances pourtant capitales, notamment dans les premières années du régime. En distinguant une première étape de la dictature depuis la fin de la guerre civile jusqu'aux accords bilatéraux avec les États-Unis et les premiers effets de la libéralisation économique (1940-1955, graphique 2), la perception de la budgétisation prend une tout autre forme et permet d'appréhender l'importance des budgets militaires par rapport au budget de l'État, dans un contexte de conflagration européenne (et mondiale). De la même manière, la seconde étape de la dictature rend plus limpide encore la croissance exponentielle du budget de l'État et la croissance toute relative des budgets militaires, en même temps qu'elle autorise une comparaison entre ces deux temps économiques du franquisme :

<sup>158</sup> D'autres dotations relatives aux trois ministères militaires apparaissent dans la section 16 (Présence espagnole au Maroc et en Afrique), dans la section correspondant aux Obligations à disparaître, mais la variation entre les trois ministères militaires seuls, d'une part, et la somme de ces ministères et des sections précédentes est trop insignifiante pour leur prise en compte soit pertinente. Sources : élaboration personnelle à partir des *Presupuestos Generales del Estado*, 1940-1955.



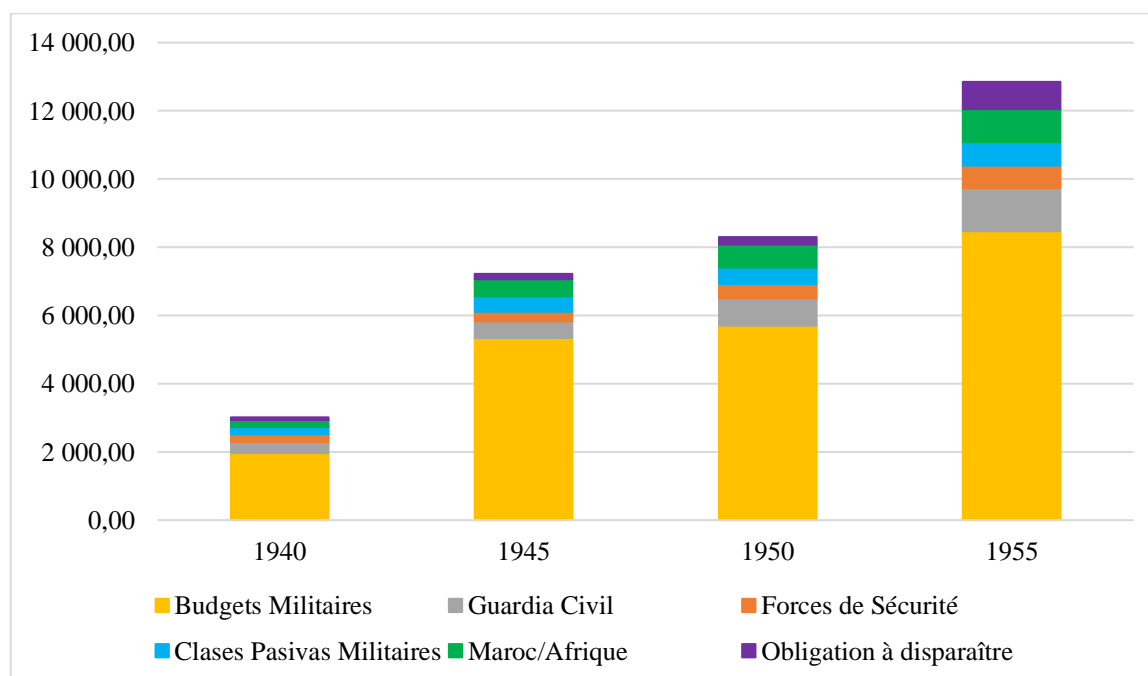
Graphique 3 : *Part des budgets militaires dans le budget de l'État, 1960-1975, en milliards de pesetas courantes*<sup>159</sup>.

On comprend aussi que, pour appréhender l'importance du secteur militaire dans l'ensemble des dépenses publiques, si la représentation graphique des budgets de l'année 1955 paraît élevée (graphique 2), on ne peut perdre de vue qu'ils restent nettement moins élevés que ceux de l'année 1960, qui paraissent pourtant insignifiants en regard de l'évolution de la seconde étape de la dictature (graphique 3).

Toutefois, en ne prenant en compte que les données des trois ministères militaires, l'analyse est incomplète, car on ne peut faire l'économie d'autres données correspondant au domaine militaire. En effet, ces premières représentations omettent les données relatives aux forces de sécurité de l'État (forces de police armée, *Guardia Civil*) et aux *Clases Pasivas*, de mêmes qu'elles font l'impasse sur les dotations destinées aux possessions marocaines et africaines de l'Espagne ainsi que les obligations à disparaître (*Obligaciones a extinguir*). Les forces de sécurité de l'État, même si elles ne relèvent pas à proprement parler des ministères militaires mais du Ministère de l'Intérieur (*Gobernación*), possèdent ce caractère militaire, au même titre que les trois armées. Les *Clases Pasivas* sont divisées entre les fonds destinés aux fonctionnaires civils et ceux destinés aux fonctionnaires militaires. Quant aux possessions marocaines et africaines de l'Espagne, l'essentiel de leur financement correspond au

<sup>159</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des *Presupuestos Generales del Estado*, 1940-1955.

financement des armées et de la *Guardia Civil*<sup>160</sup>. De sorte qu'aux budgets des trois ministères militaires, viennent s'ajouter les dotations de ces rubriques et l'on constate, à la lecture du graphique 4, que leur budgétisation suit la même évolution que le reste des budgets militaires et de l'État et qu'elles ne représentent pas moins de 30 % des dépenses à caractère militaire entre 1940 et 1955 (26 % en 1945) :



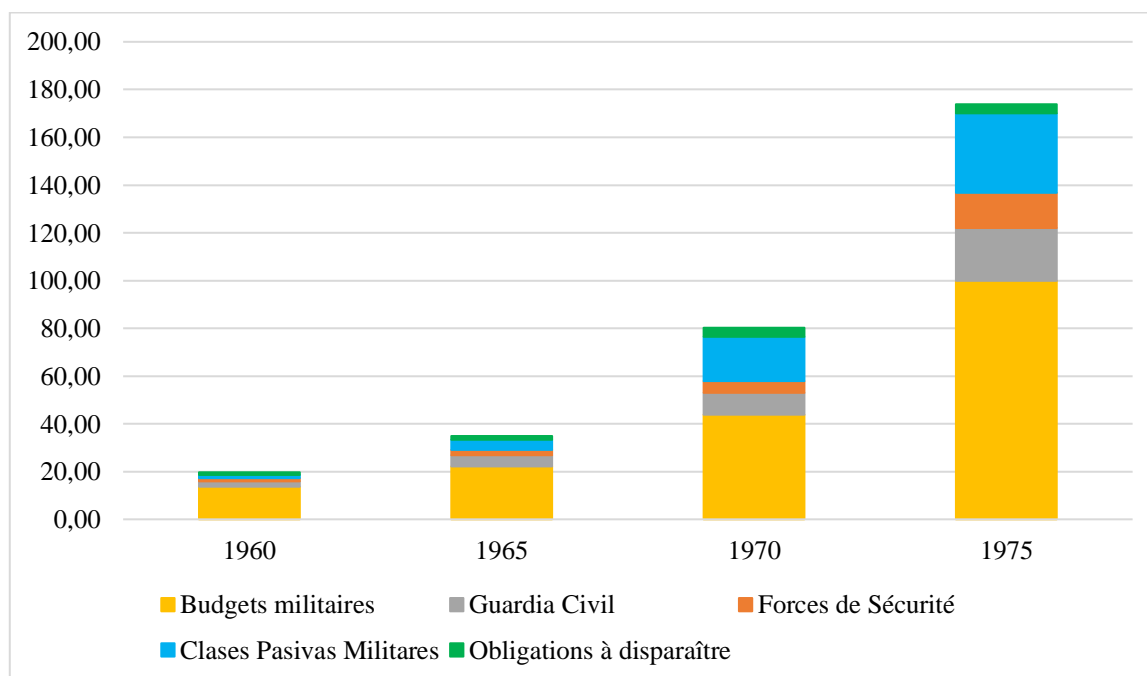
Graphique 4 : *Cumul des dépenses à caractère militaire, 1940-1955, en millions de pesetas courantes*<sup>161</sup>.

Une observation similaire peut être faite concernant la période suivante (1960-1975), et si, en 1955, l'ensemble des dépenses à caractère militaire pouvaient sembler importantes, elles sont en réalité très faibles en regard de l'évolution globale de ces dépenses durant la dictature. De plus, dans cette seconde période, les dépenses à caractère militaire nous permettent de réaffirmer une plus forte augmentation de la budgétisation grâce à la croissance économique nationale. Aussi, si ces dépenses représentaient entre 1940 et 1955, environ 30 % des dépenses à caractère militaire, entre 1960 et 1975, ce taux varie entre 31 % (1960) et 45 % (1970). Par ailleurs, c'est grâce au graphique 5 qu'il est possible d'appréhender la progression des dépenses militaires et ce, malgré la disparition des dépenses liées aux possessions marocaines et

<sup>160</sup> À titre indicatif, les dépenses à caractère militaire (forces armées et *Guardia Civil*) de la section 16 du budget (*Acción de España en Marruecos/Africa*) représentent entre 78,3 % (1950) et 90,5 % (1958) du budget de cette section sur la période 1940-1959. Le reste est réparti entre le Ministère de l'Éducation et le Ministère des Travaux Publics (*Obras Públicas*).

<sup>161</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des *Presupuestos Generales del Estado*, 1940-1975.

africaines<sup>162</sup>, en même temps que l'on constate l'augmentation de la budgétisation des *Clases Pasivas* de manière importante à partir de 1970. Celles-ci correspondent aux pensions des fonctionnaires militaires (et civils) et aux droits de leurs familles en cas de veuvage ou autre situation prévue par la loi. C'est cette rubrique que l'on voit augmenter entre 1965 et 1975 et qui, d'un point de vue sociologique, englobe tous ces militaires qui prennent leur retraite et qui ont participé à la guerre civile :



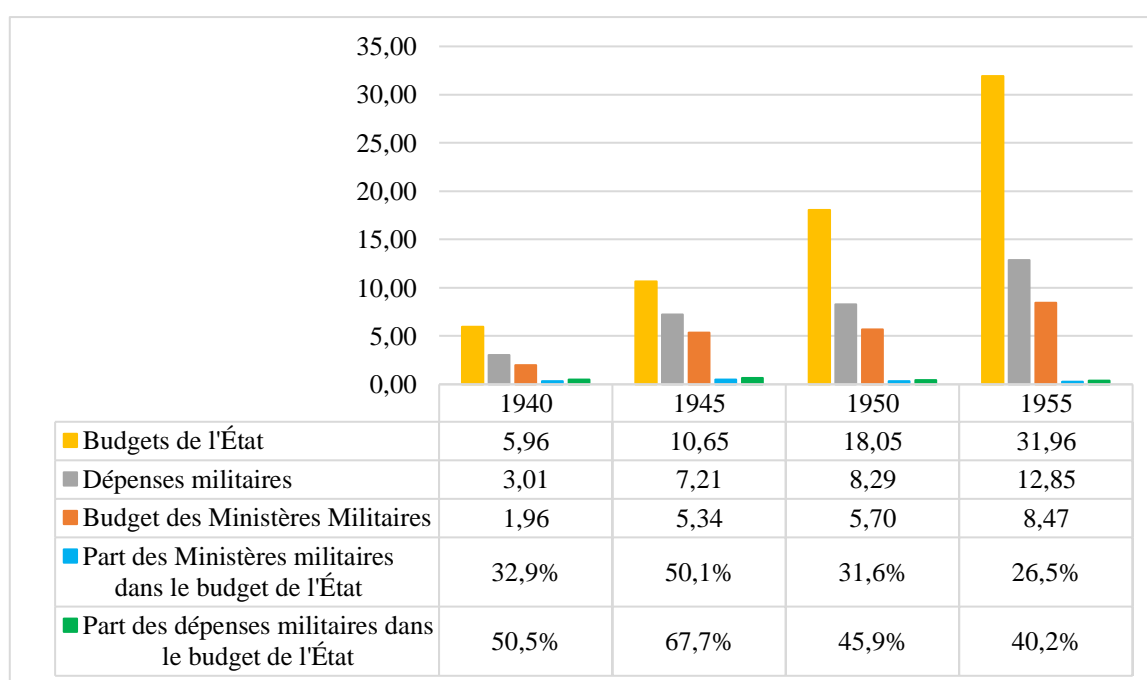
Graphique 5 : *Cumul des dépenses à caractère militaire, 1960-1975, en milliards de pesetas courantes*<sup>163</sup>.

Mais aussi importantes que soient la budgétisation militaire et sa progression, que représentent-elles vis-à-vis du budget de l'État ? Prendre en considération non plus seulement le budget des trois ministères militaires mais également toutes les dépenses militaires issues d'autres sections se reflète-t-il dans la part des dépenses militaires dans le budget national ? Le graphique 6 cherche à donner une représentation de cette nuance en comparant trois éléments, le budget de l'État servant de dénominateur commun à l'aune duquel pourra être évaluée la différence entre, d'une part, les budgets des trois ministères militaires et, d'autre part, l'ensemble des dépenses à caractère militaire. Effectivement, le financement des forces armées

<sup>162</sup> La section 16 du budget de l'État, concernant l'action de l'Espagne au Maroc (et rebaptisée action de l'Espagne en Afrique à partir de 1950) apparaît pour la dernière fois dans les budgets de l'année 1959 et sont absents des suivants.

<sup>163</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des *Presupuestos Generales del Estado*, 1940-1975.

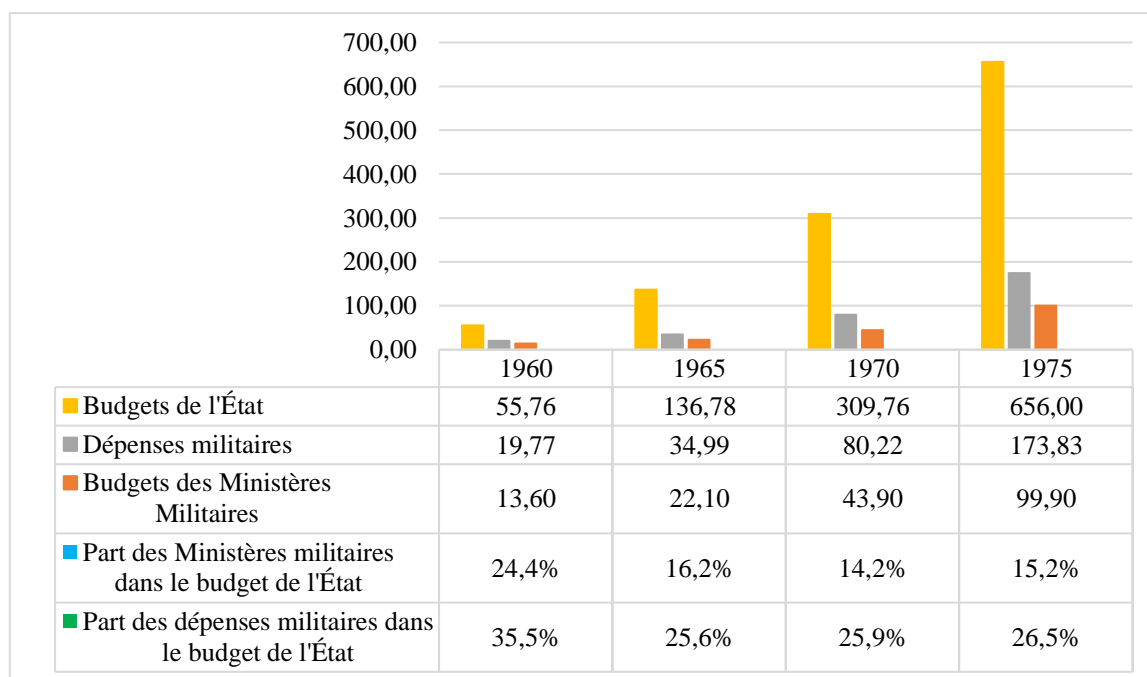
seules paraissait déjà très important en regard de la faiblesse des dotations étatiques, faiblesse renforcée si on prend en compte les dépenses militaires précédemment mentionnées, car si les armées requièrent 32,9 % du budget de l'État en 1940 et 50,1 % en 1945, les dépenses militaires représentent 51 % et 68 % pour les mêmes années. Dès lors, on voit bien l'importance croissante de ces dépenses, qui dans le contexte de la décrépitude physique du dictateur et de renforcement progressif du « bunker » franquiste, peuvent aussi bien représenter cet effort de reprise en main du régime à la veille de son déclin. Les forces armées ne seraient-elles alors devenues qu'un épouvantail du passé, un élément vieilli et obsolète servant d'instrument de peur dans l'imaginaire politique espagnol ?



Graphique 6 : *Part des dépenses militaires dans le budget de l'État, 1940-1955, en milliards de pesetas courantes*<sup>164</sup>.

L'année 1975 est d'ailleurs représentative de cette augmentation des dépenses si l'on compare les dépenses des trois ministères militaires aux dépenses à caractère militaire et la différence de 74 millions de pesetas entre ces deux critères. Il n'en reste pas moins que, quel que soit le type de dépense pris en compte, ce qui relève du militaire n'occupe pas une place de choix dans les finances de la dictature et participe du maintien de l'obsolescence (volontaire ?), matérielle et doctrinale, des forces armées : le concept de Défense n'étant pas le plus adapté à propos du régime franquiste :

<sup>164</sup> *Ibid.*

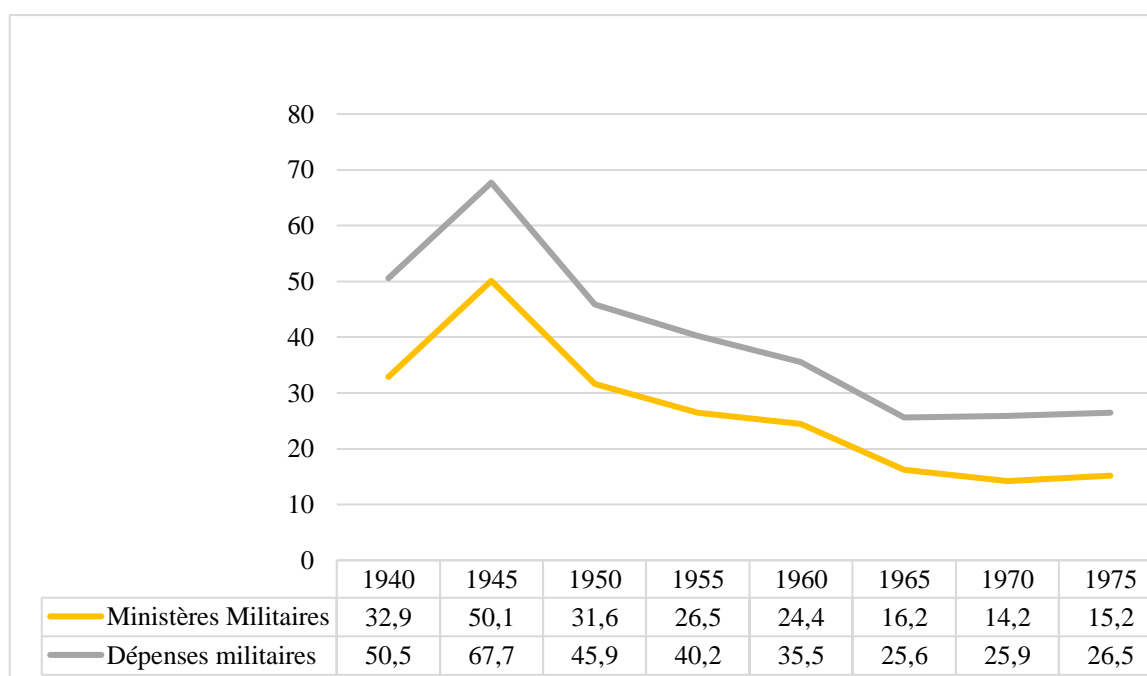


Graphique 7 : *Part des dépenses militaires dans le budget de l'État, 1960-1975, en milliards de pesetas courantes*<sup>165</sup>.

Nous avons regroupé dans le graphique suivant la part des budgets militaires en regard des budgets étatiques :

<sup>165</sup> *Ibid.*





Graphique 8 : *Part des budgets militaires en regard des budgets étatiques, 1940-1975, en pourcentages*<sup>166</sup>.

C'est en comparant la part des dépenses des budgets des ministères militaires d'une part, et les dépenses à caractère militaire, d'autre part, que l'on se rend compte du renversement qui s'opère à mesure que se confirme le timide redressement espagnol qui s'amorce au cours des années 1950 et devient observable à partir de 1960. En effet, si les circonstances européennes imposent de donner la priorité, d'un point de vue économique, à l'armée en service actif durant les années 1940, la courbe s'inverse à partir de la seconde moitié des années 1950 pour donner une priorité toujours plus nette aux rubriques du budget qui, si elles concernent le domaine militaire, n'ont pas d'implication directe ou importante sur l'armée en service actif, relevant de l'un des trois ministères militaires. Aussi observe-t-on la réduction de la part du budget des ministères militaires entre 1960 et 1975, alors que stagnent les dépenses à caractère militaire, impliquant par là même une augmentation des dépenses autres que celles des forces armées (*Guardia Civil*, forces de sécurité de l'État, *Clases Pasivas*, Obligations à disparaître).

Les chiffres synthétisés dans le graphique 8, mentionné plus haut, sous la forme de deux courbes, nous permettent d'appréhender la différence entre les deux types de dépenses militaires précédemment mentionnés mais surtout l'importance toujours plus réduite de ces dépenses militaires par rapport à l'ensemble des dépenses de l'État espagnol. En effet, si les chiffres montrent une augmentation de la budgétisation de l'armée et de l'État, nous pouvons

<sup>166</sup> *Ibid.*

nous représenter l'importance décroissante de la première en regard du second. L'état d'obsolescence de l'armée espagnole est d'autant plus compréhensible qu'elle est maintenue à la marge du développement économique national dont elle ne profite pas. Car, si les accords hispano-nord-américains ont permis depuis 1953 une relative modernisation de l'armement et de l'équipement militaire espagnol, il faut attendre 1965 et la promulgation de la loi 85/1965<sup>167</sup> pour que se dessine l'ébauche d'un programme de financement démontrant une réelle volonté de modernisation nationale des Forces Armées. Cette loi prévoyait le financement sur huit ans (1965-1972) d'investissements destinés à la modernisation du matériel et de l'armement par voie d'acquisition ou de construction, et dont le montant était établi par le *Plan de Desarrollo Económico y Social* (Plan de Développement Économique et Social). Par ailleurs, l'impossibilité formulée à l'article 3 de voir augmenter les coûts liés à l'utilisation du matériel représentait d'emblée un frein à une volonté potentielle de se défaire de l'obsolescence et l'indigence qui caractérisait l'armée franquiste et les assujettissait aux orientations de modernisation exprimées à travers le Plan de Développement Économique et Social. Cependant, malgré la relégation de l'armée à la queue du train de modernisation que la timide ouverture du régime opérait dans les années 1960, les ministres militaires obtenaient la possibilité « d'acquérir à l'étranger, en plus des projets et licences nécessaires, tous les éléments nécessaires [...] dont l'obtention ne serait pas possible dans les usines nationales<sup>168</sup>. »

Mais très vite, les engagements pris par le régime et les nouvelles données internationales imposent une adaptation de ce système de financement. Effectivement, le renouvellement des accords hispano-nord-américains en 1969 et les accords militaires franco-espagnols du 22 juin 1970<sup>169</sup> (qui s'accompagnent d'un accord commercial préférentiel entre l'Espagne et la CEE le 29 juin 1970) favorisent une révision de cette planification. Ce nouveau programme s'applique désormais à la période 1972-1979<sup>170</sup> et le montant annuel attribué à la modernisation des Forces Armées s'élève à 19 350 millions de pesetas. À la différence de la loi précédente, celle-ci permet, tout en rappelant l'autorité suprême du Président du Gouvernement quant à son application (c'est-à-dire Franco lui-même), d'obtenir un financement supplémentaire (art. 3) et

---

<sup>167</sup> Ley 85/1965 de 17 de julio de 1965, sobre regulación conjunta de las inversiones destinadas a la modernización de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 173, 21 juillet 1965, p. 10297.

<sup>168</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>169</sup> Ces accords permirent la vente à l'Espagne de chars AMX-30, entre autres matériels militaires. Voir MORIZUR François, « Entre incompréhension et intérêt national. Une histoire des relations franco-espagnoles en matière de Défense et sécurité depuis 1945 », *Cahiers de Civilisation espagnole contemporaine*, 6/2010, mis en ligne le 22 juin 2011. Disponible sur <https://journals.openedition.org/ccec/3235>

Mais également SÁNCHEZ Esther, « The French armament firms and the Spanish market, 1948-1975 », *Business History*, Vol. 52, n° 3, Juin 2010, p. 435-452.

<sup>170</sup> Ley 32/1971, de 21 de julio de 1971, sobre dotaciones presupuestarias para la Defensa Nacional, *Boletín Oficial del Estado*, n° 175, 23 juillet 1971, p. 12082.

offre la possibilité aux ministres militaires de proposer de nouvelles acquisitions nécessaires à la modernisation des armées. Cette plus grande « libéralité » que laisse entrevoir la formulation du texte de loi doit être replacée dans le contexte d'une augmentation forte et constante des budgets militaires entre 1965 et 1975 (22 milliards en 1965, 43 milliards en 1970 et 99 milliards en 1975) comme le souligne le graphique 7. Elle est également le reflet de l'autonomie acquise par l'Espagne face aux États-Unis, qui détenaient un monopole presque total de fourniture (à titre de cession, location ou vente) de matériel militaire, par le biais des accords militaires avec la France<sup>171</sup>.

### **EN ATTENDANT LA TRANSITION... (1968-1975)**

Mais l'armée franquiste, si elle est l'un des piliers fondamentaux du régime et favorise sa permanence, constitue-t-elle pour autant une entité homogène ? Car au-delà des affirmations ou des appels à l'unité de l'armée, les premières dissidences apparaissent dès la fin de la guerre civile. En effet, le franquisme est un amalgame de diverses tendances politiques et idéologiques dont le principal point commun avait été la lutte contre la république et contre le communisme, entraînant à sa suite, entre autres, monarchistes et phalangistes (fascistes espagnols). Compte tenu de l'hostilité de certains militaires envers la Phalange (c'est le cas du général Kindelán par exemple), le général Franco manœuvre habilement pour élaborer un Nouvel État à sa mesure, jouant des rivalités des uns et des autres pour imposer sa propre conception de l'État. Car, si les phalangistes projettent d'instaurer en Espagne un État sur le modèle italien ou même allemand, plusieurs militaires monarchistes appellent à une restauration monarchique, d'autant que l'évolution de la Seconde Guerre mondiale en faveur des puissances alliées, particulièrement nette à partir de 1942-1943, et l'intervention de l'héritier du trône, Don Juan, « semblent autant d'encouragements à réclamer que soit mise en débat la forme de l'État et par voie de conséquence la présence de Franco au plus haut sommet des institutions<sup>172</sup> ». Mais une autre dissidence apparaît dans les années 1950 au sein de l'armée, dans une perspective de professionnalisation de celle-ci. Les événements marocains de 1956-1958 favorisent également une prise de conscience chez certains militaires de la nécessité de réformer les structures de l'armée, de l'adapter à son temps, à l'évolution doctrinale et technologique de son époque. Le groupe *Forja*, fondé en 1951 par le capitaine Luis Pinilla et le père jésuite José María de Llanos,

---

<sup>171</sup> Du côté français, ces accords favorisent une politique de grandeur et un rayonnement international de la production française d'armement grâce à la possibilité laissée à la partie espagnole de revendre à des pays tiers les produits fabriqués sous licence française.

<sup>172</sup> RODRIGUES Denis, *L'Espagne sous le régime de Franco*, op. cit., p. 395.

représente, à cet égard, cette volonté d'évolution au sein de l'armée, certains de ses membres évoluant même progressivement vers des positions clairement démocratiques. Par ailleurs, l'immobilisme dans l'armée et l'impossibilité de mener des réformes en profondeur font émerger des réflexions sur l'adaptation et surtout la professionnalisation des forces armées. L'enjeu est de taille puisque ces initiatives apparaissent dans le cadre, d'abord, d'une timide ouverture du régime sur l'extérieur, puis dans le cadre de l'affaiblissement physique du dictateur, amenant à des conjectures sur les possibilités de transition et de succession.

### **Vers une nouvelle conception de la Défense : réforme et contre-réforme de la Défense Nationale<sup>173</sup>**

Compte tenu de la confiscation du pouvoir et du verrouillage institutionnel et politique ainsi que des orientations prioritaires de la politique économique, l'armée reste en marge du développement économique du pays, rendant plus difficile encore la mise en place des réformes et les investissements nécessaires pour moderniser une armée obsolète, tant sur le plan doctrinal que sur le plan matériel. À défaut d'une augmentation du budget consacré aux armées, une première nouveauté apparaît en 1964 avec la création du CESEDEN<sup>174</sup> (Centre Supérieur d'Études de la Défense Nationale) dans le cadre d'une organisation du système d'enseignement militaire<sup>175</sup>. Il s'agit de procéder à une unification des centres de formation pour les officiers dans le but de proposer une formation initiale commune à toutes les branches des Forces Armées, sans pour autant que cette étape suppose un pas vers l'unification des trois ministères militaires. En effet, les mesures décrites dans le décret doivent être appliquées à l'intérieur de chaque armée. Par ailleurs, si l'objectif affiché est l'unification doctrinale dans le cadre de la formation de base des officiers, le législateur ne dissimule pas, néanmoins, l'ambition de parvenir à des économies. Dès lors, malgré l'obsolescence de l'armée espagnole décrite par les services de renseignement américains en 1951, et l'augmentation relative des budgets militaires, on comprend mieux la relégation dont les Forces Armées font l'objet dans l'ordre des priorités de la politique générale du régime.

En 1962, le capitaine général Agustín Muñoz-Grandes, chef du Haut État-Major avait été nommé vice-président du Gouvernement (à un moment où Franco cumulait encore les fonctions

---

<sup>173</sup> Pour cet aparté, nous sommes tributaires du récit que le professeur Fernando Puell de la Villa propose dans *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995*, Madrid, Alianza Editorial, 2019.

<sup>174</sup> Decreto 70/1964 de 16 de enero de 1964 por el que se crea el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Boletín Oficial del Estado*, n° 22, 25 janvier 1964, p. 1088-1090.

<sup>175</sup> Decreto 69/1964 de 16 de enero de 1964, por el que se fijan las directrices para la organización de la enseñanza militar, de Presidencia del Gobierno, *Boletín Oficial del Estado*, n° 22, 25 janvier 1964, p. 1088.

de chef de l'État et de Président du Gouvernement) et était en charge de la « coordination des Départements relatifs à la Défense Nationale<sup>176</sup> » sans pour autant le séparer de ses fonctions de chef du Haut État-Major. D'une part, cette nomination permit de nourrir les spéculations concernant les prévisions de succession, au cas où le dictateur viendrait à décéder. D'autre part, Muñoz-Grandes nomma le général Díez-Alegría à la tête de la 1<sup>re</sup> section du Haut État-Major<sup>177</sup>. Comme le rapporte Fernando Puell de la Villa, « ce tandem formé par Muñoz-Grandes et Díez-Alegría commença tranquillement à penser à la façon de configurer l'Espagne d'après Franco, ce qui exigerait, entre autres choses, de moderniser les Forces Armées en partant du principe que la succession se ferait normalement et sans intervention militaire.<sup>178</sup> » Sur la base de cette collaboration Díez-Alegría entame une réflexion sur les conditions d'une modernisation des armées et sur la manière de promouvoir des structures « qui favorisent l'interaction entre les trois armées<sup>179</sup> », réflexion qui débouchera sur une réforme complète du système d'enseignement militaire et la création d'un Centre Supérieur d'Études de la Défense Nationale. Dépendant directement du Haut État-Major (organe consultatif, sans pouvoir décisionnel, que ce soit sur le plan politique ou opérationnel), le nouveau centre se place d'emblée hors de portée des conflits politiques ou de compétences. Cette réforme est d'autant plus importante qu'elle intervient dans le cadre d'une recherche d'une plus grande professionnalisation des Forces Armées et s'inscrit, en outre, dans une démarche de rapprochement du cadre rhétorique et linguistique des accords hispano-nord-américains de celui de l'OTAN et de prise de contact de l'armée de l'Air avec les forces de l'Organisation Atlantique.

Le CESEDEN avait pour objectif, au-delà de l'unification des centres de formation, la préparation de la coordination des trois armées, rendue impossible par l'atomisation du ministère de la Défense Nationale en 1939, à travers une formation commune des cadres de commandement et le développement d'une réflexion autour de la doctrine militaire. Il s'organise autour de l'École des Hautes Études Militaires divisée en trois sections : Études Stratégiques et Organisation de la Défense ; Opérations et Logistiques ; Études Politiques et Économiques, d'une part ; et de l'École d'États-Majors Interarmées, également divisée en trois sections : Organisation, Opérations, Logistique, d'autre part. Le décret de création de ce centre d'études prévoit également la coopération avec le monde civil concernant les problèmes

---

<sup>176</sup> Decreto-Ley 25/1962, de 10 de julio de 1964, por el que se nombra Vicepresidente del Gobierno a don Agustín Muñoz-Grandes, *Boletín Oficial del Estado*, n° 165, 11 juillet 1964, p. 9653.

<sup>177</sup> Decreto 2304/1962, de 2 de agosto de 1962, por el que se destina al Alto Estado Mayor al General de Brigada de Ingenieros don Manuel Díez-Alegría Gutiérrez, *Boletín Oficial del Estado*, n° 223, 17 septembre 1962, p. 13145.

<sup>178</sup> PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995, op. cit.*, p. 243.

<sup>179</sup> *Ibid.*, p. 244.

généraux qui ont trait à la Défense nationale (art. 2.2). C'est, d'ailleurs, ce que met en évidence la lettre d'Esles, signée par plusieurs généraux, relative aux missions du CESEDEN créé par décret<sup>180</sup> et qui constitue son acte fondateur, davantage même que l'approbation du décret lui-même.

C'est dans ces conditions que le général Díez-Alegría entreprend d'établir le premier des quatre projets de réforme de la Défense nationale, qui sera élaboré au sein du CESEDEN entre 1966 et 1968<sup>181</sup>. Il avait la particularité de dissocier la direction de la politique de Défense de la gestion administrative de l'armée. Le Président du Gouvernement qui, grâce à la loi Organique de l'État de 1967<sup>182</sup>, redevenait un poste susceptible d'être vacant, était désigné comme titulaire de cette direction et devait être assisté dans sa tâche par deux organes consultatifs, l'un à caractère politique, la Junte de Défense Nationale, et l'autre à caractère technique, la Junte des Chefs d'État-Major (JUJEM). Les trois ministères militaires se verraient alors dépositaires de la gestion administrative et seraient « sujets des directives émanant d'un sous-secrétariat de création nouvelle, appelé Secrétariat Général pour les Questions de Défense et rattaché à la Présidence du Gouvernement<sup>183</sup>. » Le commandement opérationnel serait, selon ce premier projet, détenu par un Chef d'Etat-Major Général, chef de la JUJEM, « véritable commandant en chef des Forces Armées<sup>184</sup> ». Le projet est mal reçu par les ministres de l'Armée de Terre (le général de corps d'armée Juan Castañón de Mena) et de la Marine (l'amiral Nieto Antúnez) malgré un soutien très relatif du ministre de l'Armée de l'Air (le général de corps d'armée Julio Salazar) car selon le projet de Díez-Alegría, les ministres seraient dépourvus de commandement opérationnel.

En réaction, le ministre de la Marine fait approuver la loi organique de la Marine de 1970<sup>185</sup> qui apparaît comme une réforme modernisatrice dans le seul cadre de la Marine nationale espagnole car elle réaffirme l'autorité du ministre de la Marine sur la Marine nationale, sous le commandement suprême qu'exerce le chef de l'État, et procède à une

---

<sup>180</sup> Carta de Esles, de 11 de agosto de 1964. Disponible sur [https://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/ceseden/documentos/Carta\\_de\\_ESLES.pdf](https://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/ceseden/documentos/Carta_de_ESLES.pdf) « El Teniente General Director manifiesta que indudablemente la labor más interesante del Centro consistirá en reunir, en hacer colaborar personalidades civiles y militares llamadas a participar en la dirección de los asuntos nacionales, en hacer que se conozcan personas procedentes de sectores diversos, en derribar paredes hoy día estancas y en estrechar y mantener los contactos establecidos. », p. 4.

<sup>181</sup> PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995, op. cit.*, p. 251.

<sup>182</sup> Ley Orgánica del Estado 1/1967, de 10 de enero de 1967, *Boletín Oficial del Estado*, n° 9, 11 janvier 1967.

<sup>183</sup> PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995, op. cit.*, p. 251.

<sup>184</sup> *Ibid.*, p. 252. Toutes les données présentées par Puell de la Villa sont issues du brouillon de l'avant-projet d'une *Ley de Bases de la Defensa Nacional, sin fecha*, mais de 1968, dans les archives privées du général Ángel de Lossada y de Aymerich

<sup>185</sup> Ley 9/1970 de 4 de julio de 1970, Orgánica de la Armada, *Boletín Oficial del Estado*, n° 161, 7 juillet 1970, p. 10705-10710.

actualisation de la législation<sup>186</sup>. En revanche, elle rend impossible toute création d'une figure supérieure au ministre qui puisse disposer d'un commandement interarmées, et agit dans le sens d'une contre-réforme. Toutefois, malgré cette première opposition des ministres militaires et suite au décès du général Muñoz Grandes (en 1970), l'amiral Carrero-Blanco nomme le général Díez-Alegría à la tête du Haut État-Major<sup>187</sup> quelques semaines à peine après l'approbation de la loi organique de la Marine. Depuis ce poste, il parvient à faire nommer le général de brigade Gutierrez Mellado le 19 février 1971<sup>188</sup> qui participera à l'élaboration des projets et avant-projets de lois suivants. On peut, dès lors, observer comment se polarise le questionnement autour de l'évolution de la Défense Nationale dans le cadre d'une interrogation plus large sur les conditions et les modalités de la succession à Franco. Car il ne s'agit pas uniquement de moderniser une organisation déjà obsolète depuis le début du régime mais surtout de l'adapter aux enjeux liés à la succession. Dans ce contexte, le Haut État-Major joue un rôle fondamental dans la réflexion menée pour la réforme de la Défense nationale puisque c'est depuis cet organe que seront préparés les projets et avant-projets de loi de Défense Nationale<sup>189</sup>, basés sur les nécessités de modernisation et de professionnalisation des Forces Armées, d'une part, et sur la répartition des pouvoirs prévue par la loi Organique de l'État de 1967, d'autre part. Car celle-ci ne prévoyait aucun commandant en chef des armées qui pût rassembler tous les pouvoirs que détenait le général Franco.

Un deuxième projet de loi est préparé « avec l'approbation expresse du chef de l'État et l'appui décidé du Vice-président du Gouvernement<sup>190</sup> » l'amiral Carrero Blanco<sup>191</sup>. D'après ce second brouillon, la direction de la politique de Défense relevait de la compétence du Président du Gouvernement bien que son élaboration soit compétence du chef du Haut État-Major qui, du même coup perd son commandement opérationnel. En revanche, en temps de guerre le chef du Haut État-Major devenait le chef d'État-Major du Président du Gouvernement pour la direction des opérations mais sans commandement opérationnel réel. La politique militaire était

---

<sup>186</sup> La dernière loi est celle portant organisation du ministère de la Marine, ley de 16 de agosto de 1939 sobre Organización del Ministerio de Marina, *Boletín Oficial del Estado*, n° 232, 20 août 1939, p. 4575-4577.

<sup>187</sup> Decreto 2187/1970, de 23 de julio de 1970, por el que se nombra Jefe del Alto Estado Mayor a don Manuel Díez-Alegría Gutiérrez, *Boletín Oficial del Estado*, n° 176, 24 juillet 1970.

<sup>188</sup> Decreto 278/1971, de 19 de febrero de 1971, por el que se destina al Alto Estado Mayor al General de Brigada de Artillería don Manuel Gutiérrez Mellado, *Boletín Oficial del Estado*, n° 45, 22 février 1971, p. 2916.

<sup>189</sup> PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995*, *op. cit.*, p. 261.

<sup>190</sup> DÍEZ-ALEGRÍA GUTIÉRREZ Manuel, « El cambio en el gobierno de la Defensa Nacional », *Anexo de Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n° 52, 1975, cité dans PUELL DE LA VILLA Fernando, *art. cit.*, p. 264.

<sup>191</sup> Decreto 2308/1967, de 21 de septiembre de 1967, por el que se nombra Vicepresidente del Gobierno a don Luis Carrero Blanco, *Boletín Oficial del Estado*, n° 277, 22 septembre 1967, p. 13088. Il remplace à ce poste le général Muñoz-Grandes qui l'a lui-même occupé entre 1962 et 1967. Carrero Blanco occupera la Vice-présidence du Gouvernement de 1967 à 1973, date à laquelle Franco le désignera Président du Gouvernement.

établie par la Junte de Défense Nationale composée des trois ministres militaires, et développée par la JUJEM. Les ministres conservaient leurs compétences de gestion et les chefs d'État-Major disposaient du commandement opérationnel effectif. Dans ce projet, le Haut État-Major voyait sa position renforcée comme organe de conseil, sans pour autant que soit créée une quelconque instance supplémentaire<sup>192</sup>. Là encore, les ministres militaires (de la Marine et de l'Armée de l'Air en particulier) se montrent rétifs à l'idée de la création d'un commandement supérieur interarmées. Après deux ans de désaccords et profitant de sa nomination au poste de Président du Gouvernement, Carrero Blanco procède au renouvellement des ministres militaires et pousse Díez-Alegría à rédiger un troisième brouillon mais cette fois avec le statut de loi organique.

Le troisième projet ne procédait à aucun changement fondamental quant à la direction de la politique de Défense ou de la politique militaire, et les ministres perdaient définitivement leur commandement opérationnel de la force, attribué aux chefs d'État-Major de chaque armée. En revanche, la direction des opérations était attribuée à la JUJEM sous la présidence du chef du Haut État-Major<sup>193</sup>. Après un consensus obtenu en décembre 1973, peu avant l'assassinat de Carrero Blanco, le texte est révisé « dans certains de ses aspects essentiels<sup>194</sup> » et envoyé aux Cortès en avril 1974 où il fut l'objet d'une forte opposition de la part des députés. En outre, Díez-Alegría fut démis de ses fonctions en juillet 1974<sup>195</sup> et le Président du Gouvernement, Carlos Arias Navarro, chargea le Haut État-Major de rédiger un cinquième projet de loi à la rédaction duquel ni Díez-Alegría ni Gutiérrez Mellado (qui avait participé aux travaux des trois précédents) ne participèrent. Aussi la révision du texte imposée par Arias Navarro mettait-elle un coup d'arrêt à une tentative de réforme de l'intérieur du régime en matière de Défense, projet de réforme d'autant plus intéressant qu'il avait été soutenu par deux des plus fidèles soutiens du régime, le général Muñoz Grandes (commandant en chef de la *División Azul*) et l'amiral Carrero Blanco. Le réformisme se heurtait donc au conservatisme le plus absolu du bunker, tandis que la santé de plus en plus déclinante du dictateur aggravait les tensions relatives à la succession et à l'après-Franco.

Le général Díez-Alegría n'est pas seulement le moteur de ces différents projets de loi visant à réformer la Défense Nationale dans l'Espagne de Franco. Son travail et sa réflexion ont

---

<sup>192</sup> PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995, op. cit.*, p. 264. Et borrador del anteproyecto de Ley de Bases de la Defensa Nacional, sin fecha, pero de 1971, en el archivo personal del general Ángel de Lossada y de Aymerich.

<sup>193</sup> *Ibid.*, p. 265.

<sup>194</sup> *Ibid.*, p. 266.

<sup>195</sup> Decreto 1640/1974, de 14 de junio, por el que cesa el Teniente General don Manuel Díez-Alegría Gutiérrez como Jefe del Alto Estado Mayor, *Boletín Oficial del Estado*, n° 143, 15 juin 1974, p. 12434.



pour objet la refondation complète de la Défense Nationale, non pas seulement d'un point de vue structurel mais aussi d'un point de vue conceptuel, comme en témoigne son principal ouvrage, *Ejército y Sociedad*, publié en 1972. En effet, comme nous l'avons vu précédemment, les budgets militaires ne sont pas suffisants pour contrer l'obsolescence du matériel et de la doctrine militaire. La prise de conscience de la nécessité d'une réforme dans le domaine de la Défense est favorisée par les échanges, séjours et formations réalisés par de nombreux officiers, principalement aux États-Unis mais aussi en France. Par ailleurs, les militaires recourent fréquemment au *pluriempleo*, le cumul de plusieurs emplois de manière à garantir un revenu complet, comme le rapporte Puell de la Villa : « Secret de polichinelle au sein de l'institution militaire et toléré ouvertement par le commandement, on essayait de le dissimuler devant l'extérieur et il se trouva rarement un officier pour admettre face à ses supérieurs qu'il pratiquait ce qu'on finit par connaître sous le nom de *pluriempleo*<sup>196</sup>. » L'impossible modernisation militaire et l'inavouable nécessité d'une coordination interarmées alliée, associée à l'absence de politique de Défense favorisent donc le divorce entre la société et ses Forces Armées ainsi qu'une méconnaissance réciproque.

Aussi l'effort de redéfinition conceptuelle de la Défense nationale se fonde-t-il, pour Díez-Alegría, sur un rapport renouvelé entre les Forces Armées et la société. Les conclusions de l'essai *Defensa y sociedad*<sup>197</sup> sont, à cet égard, particulièrement éclairantes, en même temps qu'elles apparaissent comme un programme de réforme de la Défense. Outre l'inévitable question de la modernisation technique et doctrinale, l'armée doit représenter un facteur de promotion sociale et recréer le lien avec la société dont elle est issue en complétant la formation des éléments qui la composent ou à travers la formation des cadres de commandement dans le cadre d'une promotion de la relation entre l'armée et l'Université. Par ailleurs, il invite à abandonner la rhétorique glorifiante et héroïsante du franquisme au profit d'un programme plus pragmatique de professionnalisation et de modernisation basé sur des compétences administratives et techniques, permettant ainsi de cesser de « recourir à des images spengleriennes<sup>198</sup> ». La référence à Oswald Spengler, tenant de la révolution conservatrice du début du XX<sup>e</sup> siècle, renvoie à l'idée de la décadence de l'Occident et affirme la nécessité d'une reprise en main à travers « l'avènement du césarisme [qui] brise la dictature de l'argent et de son arme politique, la démocratie<sup>199</sup>. » L'invitation à abandonner les « images spengleriennes »

<sup>196</sup> PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995*, op. cit., p. 215.

<sup>197</sup> DÍEZ-ALEGRÍA GUTIÉRREZ Manuel, « Defensa y sociedad », *Ejército y sociedad*, Madrid, Alianza Editorial, 1973.

<sup>198</sup> *Ibid.*, p. 80.

<sup>199</sup> SPENGLER Oswald, *La decadencia de Occidente*, Barcelona, Espasa Libros, 2013, Vol. 2, p. 618.

est donc une invitation à abandonner un type de discours, une dialectique, à se désolidariser de la puissance fictionnelle de l'État franquiste et de sa propagande. La dissidence particulière, et somme toute relative, de Díez-Alegría, correspond à une volonté de mise en mouvement et de transmission à la société du pouvoir de mise en récit avec la participation des Forces Armées pour que celles-ci puissent représenter « un élément de stabilité, de civilisation et de progrès<sup>200</sup> » et non plus un élément du maintien de l'ordre, comme une représentation d'un pouvoir qui tend à devenir anachronique par la mythologie qu'elle véhicule.

### **L'UMD, pour une conception démocratique de la Défense**

Face à cette puissance fictionnelle qu'est le pouvoir franquiste, une autre dissidence se construit dans la clandestinité et revendique l'élaboration d'une nouvelle mise en récit en affirmant la nécessité d'une réforme en profondeur des structures et des conceptions doctrinales des Forces Armées en lien avec le développement d'une société libérée. En effet, le général Díez-Alegría n'est pas le seul à s'être engagé sur la voie du réformisme et il constitue, d'ailleurs, le « référent supérieur pour des militaires plus jeunes sur ce chemin idéologique<sup>201</sup> ». Alors qu'il intègre la première génération de militaires d'après-guerre (civile), les plus attachés au franquisme et les plus convaincus de son bien-fondé, Díez-Alegría s'identifie davantage aux deuxième et troisième générations d'un point de vue intellectuel et idéologique. Dans un contexte de spéculations relatives aux modalités de la succession, de questionnement sur l'après-Franco et du rôle de l'armée, la révolution des Œillets du 25 avril 1974 au Portugal constitue un élément supplémentaire de tensions. L'impact de l'événement est d'autant plus fort que l'armée portugaise en est la principale protagoniste, poussant à la mise sous surveillance de certains militaires considérés comme progressistes par l'armée elle-même<sup>202</sup>. Si la dissidence qu'a représentée le groupe *Forja* dans les années 1950 et les projets de loi proposés par Díez-Alegría depuis le CESEDEN n'ont pas entamé l'illusion de l'unité des Forces Armées, la surveillance de certains cadres de l'armée par elle-même fait certainement tomber le voile et s'écrouler le mythe.

Cette surveillance accrue des membres suspectés de progressisme dans les Forces Armées espagnoles n'empêche pas la création de l'Union Militaire Démocratique (UMD) à la fin de l'été 1974, lors de réunions à Barcelone le 31 août et le 1<sup>er</sup> septembre, et auxquelles ont participé

---

<sup>200</sup> DÍEZ-ALEGRÍA GUTIÉRREZ Manuel, *Ejército y sociedad*, op. cit., p. 80.

<sup>201</sup> GONZÁLEZ-POLA DE LA GRANJA Pablo, *Preparando la Transición. El general Manuel Díez-Alegría*, Madrid, Editorial Dickinson S.L., 2018, p. 81.

<sup>202</sup> VARELA Raquel, « Portugal y España, 1974-1978: ¿una unidad histórica? », *Ayer*, 99/2015 (3), p. 32.

« douze officiers de l'armée de Terre : trois commandants et neuf capitaines<sup>203</sup>. » Les réflexions de ces réunions portent sur la situation globale de l'Espagne, le régime politique ainsi que le rôle que les Forces Armées y jouaient. Le manifeste actant la création de l'UMD est révélateur de la dissidence qu'elle représente au sein des Forces Armées vis-à-vis de la dictature, en pointant, notamment, le « divorce complet entre l'Espagne réelle et le système totalitaire qui la gouverne<sup>204</sup> » et en exprimant la volonté que l'armée retrouve la dignité que la dictature lui a fait perdre.

L'organisation clandestine qu'elle était, malgré la surveillance de ses membres ou de ses sympathisants supposés par l'armée, en arriva à se composer de quelques centaines de militaires répartis sur tout le territoire national. Loin de promouvoir un soulèvement militaire en faveur de la démocratie comme ce fut le cas au Portugal voisin, l'objectif de l'organisation était la promotion des idéaux et valeurs de la démocratie ainsi que la nécessité d'une réforme de la Défense nationale qui passait nécessairement par la création d'un ministère unique de la Défense Nationale (idée que Franco avait toujours rejetée). D'un point de vue politique, l'UMD revendiquait le rétablissement des Droits de l'Homme, la nécessité d'une réforme socioéconomique et la lutte contre la corruption ainsi que la convocation d'une Assemblée Constituante. Sur le plan militaire, l'objectif était la création d'un ministère unique mais aussi la revalorisation de l'emploi de sous-officier, la réforme de la justice militaire et l'élaboration d'un statut du militaire qui présente les droits et devoirs du militaire. Aussi la création de l'UMD et le manifeste qui en décrit les objectifs s'inscrivent-ils dans la lignée de la redéfinition, politique et militaire, structurelle et conceptuelle, de la Défense Nationale que Díez-Alegría appelait déjà de ses vœux en 1972 dans *Ejército y sociedad*. Il s'agissait, pour cela, de recruter de nouveaux membres pour l'organisation, à l'occasion de formations ou de cours, ou encore sur leur lieu même d'affectation<sup>205</sup>. Fondée par des militaires de l'Armée de Terre, l'organisation s'étend rapidement à l'Armée de l'Air, à la Marine et à la *Guardia Civil*<sup>206</sup>. Enfin, si le MFA portugais (*Movimento das Forças Armadas*) représentait une indéniable source d'inspiration, l'idée d'un coup d'État en faveur de la démocratie n'était pas une option envisagée.

---

<sup>203</sup> GÓMEZ ROSA Fidel, « Unión Militar Democrática: Balance de una experiencia histórica », *La Albolafia: Revista de Humanidades y cultura*, n° 14, juin 2018, p. 40. Disponible sur [http://albolafia.com/trab/LaAlbolafia\\_N14\\_%28junio2018 % 29.pdf](http://albolafia.com/trab/LaAlbolafia_N14_%28junio2018%20%29.pdf)

<sup>204</sup> Ideario de la UMD. Disponible sur <https://www.miliciaydemocracia.org/wp-content/uploads/2012/02/Ideario-UMD1.pdf>

<sup>205</sup> GÓMEZ ROSA Fidel, « Unión Militar Democrática: Balance de una experiencia histórica », *art. cit.*, p. 41.

<sup>206</sup> *Ibid.*, p. 42.

Toutefois, toutes clandestines qu'aient pu être les actions de l'UMD, plusieurs membres sont arrêtés durant l'été 1975 et jugés en mars 1976. Le verdict rendu le 10 mars reconnaît les neuf inculpés coupables de composer l'organisation UMD, de « conspiration en vue d'une rébellion militaire<sup>207</sup>. » Les peines s'échelonnent de deux ans et demi à neuf ans de prison et le renvoi de l'armée pour sept des neuf accusés. Le général Manuel Gutiérrez Mellado fut le seul militaire qui demanda que le problème trouve une solution sans condamnation et, après le verdict, que les condamnés soient amnistiés<sup>208</sup>, sans succès. Paradoxalement, une fois nommé à la vice-présidence du gouvernement pour les affaires de Défense, et plus tard au Ministère de la Défense, Gutiérrez Mellado ne corrigera pas la situation, dans le but de maintenir la cohésion et l'unité de l'armée. Malgré ces condamnations, l'UMD continue ses activités de promotion de la démocratie à l'intérieur des Forces Armées jusqu'en 1977. En effet, le 26 juin de la même année, l'UMD décide sa propre dissolution considérant que les élections législatives du 15 juin correspondent à un premier pas vers la réalisation des objectifs nationaux mentionnés dans le manifeste de l'organisation<sup>209</sup>.

Cependant, alors que l'Espagne et ses Forces Armées s'engageaient dans un long processus de transition, le problème posé par l'UMD devait provoquer un malaise permanent dans le cadre de ce que Puell de la Villa a nommé « l'obsession de l'unité<sup>210</sup>. » Unité illusoire comme le démontrent les exemples de *Forja* et, précisément, de l'UMD, mais qui rappellent la division de l'armée en 1936, identifiée comme étant le traumatisme originel, par la rhétorique franquiste. Quoi qu'il en soit, la mort de Franco fait apparaître une évidence : l'Espagne de 1975 est dépourvue d'une véritable politique de Défense. Nous verrons dans le chapitre suivant le rôle joué par les responsables politiques de l'immédiat après-franquisme dans l'élaboration d'une réflexion à ce sujet.

---

<sup>207</sup> Causa 250/75. Sentencia del Consejo de Guerra. F.1 cité dans MUÑOZ BOLAÑOS Roberto, « “La última trinchera”, El poder militar y el problema de la Unión Militar Democrática (UMD) durante el proceso de Transición y consolidación democrática (1975-1986) », *Revista Historia del Presente*, n° 25, 2015/1, p. 5.

<sup>208</sup> *Ibid.*, p. 5-6.

<sup>209</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>210</sup> PUELL DE LA VILLA Fernando, “XXV aniversario de la UMD. Obsesión por la unidad.” *La Aventura de la Historia*, n° 9, 1999, p. 23, cité dans MUÑOZ BOLAÑOS Roberto, « “La última trinchera”, El poder militar y el problema de la Unión Militar Democrática (UMD) durante el proceso de Transición y consolidación democrática (1975-1986) », *Revista Historia del Presente*, n° 25, 2015/1, p. 6.

## Chapitre 2

---

### **UNE DÉFENSE EN TRANSITION (1975-1989)**

#### **RÉFORME MILITAIRE ET DÉMOCRATIE TRANSITIONNELLE (1976-1982)**

Lorsque Franco décède le 20 novembre 1975, l'Espagne entame un processus de transition politique de la dictature à la démocratie, dont on sait aujourd'hui qu'il allait renouer avec certains principes qui avaient motivé la seconde République. Ce retour à la démocratie s'inscrit, par ailleurs, dans la troisième vague de démocratisation, décrite par Samuel Huntington<sup>211</sup> et qui comprend également les transitions portugaise et grecque. Celui-ci identifiait cinq facteurs majeurs pouvant expliquer ces processus de démocratisation dans les années 1970 et 1980 : 1) la légitimité contestée des régimes autoritaires dépendant de performances économiques face à une opinion publique faisant siennes les valeurs démocratiques ; 2) la croissance sans précédent des années 1960 [qui, au demeurant, fut plus importante en Espagne que dans le reste de l'Europe occidentale], et qui avait permis l'amélioration du niveau de vie ; 3) le tournant idéologique de l'Église catholique à partir du concile Vatican II (1962-1965) et qui en Espagne a favorisé le retrait progressif du soutien de l'Église au régime franquiste ; 4) la modification des politiques de la Communauté Européenne, des États-Unis et de l'Union Soviétique, prônant une détente dans le conflit entre les deux blocs ; 5) l'administration de la preuve par l'exemple ou ce que Huntington décrit comme l'effet « boule de neige », c'est-à-dire une transition par imitation. Ce dernier facteur, loin de

---

<sup>211</sup> HUNTINGTON Samuel, « Democracy's Third Wave », *Journal of Democracy*, Vol. 2, n°2, printemps 1991, p. 12-34.

caractériser la transition espagnole à la démocratie, explique néanmoins les motivations des militaires espagnols de tendance progressiste, comme le reconnaît Julio Busquets, l'un des fondateurs de l'Union Militaire Démocratique, dans ses mémoires : « Mais pour moi qui, à cette époque, étais militaire, capitaine qui plus est, ce qui m'enthousiasma le plus ce fut que la dictature [portugaise] tant haïe avait été renversée par de jeunes officiers, un mouvement de capitaines, c'est-à-dire des hommes de ma profession, de mon âge et de même mentalité<sup>212</sup> ».

Par ailleurs, dans chacun de ces trois pays, l'armée a joué un rôle différent dans le processus de démocratisation. En effet, dans le cas portugais, c'est l'armée qui provoque la chute de la dictature en s'opposant à l'emploi de l'armée comme mode de résolution du problème colonial en Afrique (Angola et Mozambique). Le coup d'État militaire, paradoxalement, ouvrit la voie à la transition démocratique, se radicalisant même vers la gauche communiste. En Grèce, l'armée était un pilier fondamental du régime des colonels (1967-1974) mais les divisions internes favoriseront la chute de la dictature et la transition vers la démocratie. À l'inverse, la Transition espagnole est marquée par la non-intervention des Forces Armées, que ce soit en faveur de la démocratie ou pour maintenir l'héritage franquiste. L'absence d'intervention militaire durant le processus démocratique n'empêche pas, par ailleurs, la mise en place d'une véritable campagne d'instrumentalisation de l'armée par l'extrême droite (civile et militaire) et l'organisation de plusieurs conspirations militaires et tentatives de coup d'État.

Mais si l'impact de la révolution des Œillets en Espagne est incontestable, la question reste entière : le franquisme peut-il se maintenir sans Franco ? Quelle sera l'attitude des Forces Armées ? Car la mort du dictateur signifie également le retour de la monarchie, tel que le prévoyaient les lois de succession de 1947 et 1969, et l'intronisation de Juan Carlos comme nouveau roi d'Espagne, lequel maintiendra d'ailleurs Carlos Arias Navarro au poste de Président du Gouvernement.

## **La réforme militaire de Gutiérrez Mellado**

### *De la réforme politique à la réforme militaire*

À la mort du dictateur, le pouvoir militaire repose sur quatre piliers. Le premier correspond à la surveillance des évolutions politiques par les Forces Armées, définies par la *Loi organique de l'État* (1967) comme la garante des institutions. Le deuxième est la culture militaire fondée sur la conception de la guerre civile comme une croisade, fondamentalement catholique, antirépublicaine et anticomuniste. Ce pouvoir était renforcé par l'autonomie de

---

<sup>212</sup> BUSQUETS Julio, *Militares y demócratas. Memorias de un fundador de la UMD y diputado socialista*, Barcelona, Plaza y Janés, 1999, p. 115.

l'armée (troisième pilier) que le projet de loi sur la Défense Nationale de 1975 entérinait. Le dernier pilier s'incarne dans les ministres militaires présents au gouvernement, rejoints par le général Fernando de Santiago y Díaz de Mendiivil<sup>213</sup>. La permanence de ce pouvoir explique que l'année 1976 n'ait fait apparaître aucune avancée significative par rapport à l'année précédente<sup>214</sup>.

Toutefois, en juillet 1976, le roi force la démission du Président du Gouvernement, Arias Navarro, face à l'immobilisme dont il fait preuve, et nomme pour le remplacer le jeune Adolfo Suárez. Dans le domaine militaire, ce nouveau gouvernement confirme les ministres déjà en poste dans le gouvernement précédent : le général De Santiago à la première vice-présidence du gouvernement<sup>215</sup>, le général Álvarez-Arenas Pacheco au ministère de l'Armée de Terre, l'amiral Pita da Veiga y Sanz au ministère de la Marine et le général Franco Iribarnegaray au ministère de l'Armée de l'Air<sup>216</sup>, tous membres du « bunker » idéologique et affairés au maintien de l'héritage de Franco. En effet, De Santiago ne tarde pas à manifester son opposition, notamment à propos de la promesse de démocratisation faite par le nouveau président du gouvernement<sup>217</sup>, opposition d'autant plus forte lorsqu'est approuvé, en conseil des ministres du 28 juillet 1976, le Décret-Loi d'amnistie<sup>218</sup> qui concède l'amnistie à toute personne emprisonnée pour délit d'intentionnalité politique et d'opinion (art. 1), pour délit de rébellion et de sédition, incluant ainsi les condamnés de l'UMD (art. 2), pour les déserteurs (art. 3) et objecteurs de conscience (art. 4). Cependant, comprenant l'ampleur de la réforme politique que Suárez entend mener à bien, le général De Santiago convoque les généraux de corps d'armée, avec commandement, des trois armées dans l'intention de leur exprimer son désaccord sur le processus réformateur qui s'initiait. Pour contrer cette menace, Adolfo Suárez convoque leurs Conseils Supérieurs, à savoir tous les généraux de corps d'armée et amiraux d'active, le 8 septembre 1976, dans le but de leur expliquer lui-même le but de son entreprise.

---

<sup>213</sup> Decreto 3237/1975, de 11 de diciembre de 1975, por el que se nombran Ministros del Gobierno, *Boletín Oficial del Estado*, n° 298, 12 décembre 1975, p. 25861.

<sup>214</sup> MUÑOZ BOLAÑOS Roberto, « “La última trinchera”: el poder militar y el problema de la Unión Militar Democrática (UMD) durante el proceso de transición y consolidación democrática (1975-1986) », *Revista Historia del Presente*, n° 25, 2015/1.

<sup>215</sup> Real decreto 1606/1976, de 7 de julio de 1976, por el que se nombran Vicepresidentes del Gobierno a don Fernando De Santiago y Díaz de Mendiivil y a don Alfonso Osorio García, *Boletín Oficial del Estado*, n° 163, 8 juillet 1976, p. 13383.

<sup>216</sup> Real decreto 1607/1976, de 7 de julio de 1976, por el que se nombran los Ministros del Gobierno, *Boletín Oficial del Estado*, n° 163, 8 juillet 1976, p. 13383.

<sup>217</sup> PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995*, op. cit., p. 325.

<sup>218</sup> Real Decreto-Ley 10/1976, de 30 de julio de 1976, sobre amnistía, *Boletín Oficial del Estado*, n° 186, 4 août 1976, p. 15097-15098.

Mais les avis divergent quant au sens à donner à cette réunion. Car, défendant l'héritage de Franco, la haute hiérarchie militaire se sentait dépositaire et garante des institutions franquistes. Faut-il alors interpréter cette réunion comme un geste de bonne volonté de la part du Président du gouvernement envers les Forces Armées<sup>219</sup> ? Ou bien, précisément, s'agissait-il de conforter ces militaires dans cette croyance qu'ils étaient les garants de l'ordre institutionnel, seuls capables d'autoriser ou non une quelconque évolution du régime<sup>220</sup> ? Geste de bonne volonté ou souci de rassurer les militaires, la nuance est mince mais il s'agit surtout de maintenir à leurs yeux l'illusion de leur pouvoir dans l'optique de faire approuver la réforme politique qui était déjà en marche. Lors de la réunion, le président du gouvernement présenta les lignes directrices de la *Loi pour la Réforme Politique*. Les questions qui suivirent cet exposé, en lien avec la possibilité de légalisation du Parti Communiste, illustraient les craintes et incertitudes d'une génération de militaires qui avait combattu pendant la Guerre Civile et prétendait maintenir un anticommunisme strict. La réponse de Suárez, selon lequel le Code Pénal du moment ne permettait pas la légalisation du PCE, eut l'avantage de rassurer ces généraux et de garantir implicitement le respect et le soutien au processus de réforme politique<sup>221</sup>. Deux jours après la réunion, le 10 septembre 1976, Suárez annonçait à la télévision que le projet de *Loi pour la Réforme Politique* avait été transmis au Parlement, avec rang de Loi Fondamentale, pour les nostalgiques du franquisme. Et le 18 novembre<sup>222</sup>, en séance plénière, le Parlement franquiste se réunissait pour approuver la loi qui consacrait non seulement sa propre dissolution, mais à travers elle, l'inéluctabilité du processus réformateur et de démocratisation d'un régime devenu anachronique.

Cette réunion du 8 septembre 1976 est donc essentielle puisque, à travers elle, les Forces Armées, par l'intermédiaire de leurs plus hauts représentants, acceptent de soutenir le projet de loi pour la Réforme Politique ou, du moins, de ne pas s'y opposer. Mais le 22 septembre, De Santiago, plus rétif aux changements, comprend que le gouvernement projette également de libéraliser la structure syndicale, et présente sa démission, que Suárez accepte rapidement. Néanmoins, Alfonso Osorio, juriste militaire, second vice-président du gouvernement en 1976, précise qu'il s'agissait en réalité à la fois d'une démission et d'un renvoi<sup>223</sup>. Démis de ses

<sup>219</sup> FERNÁNDEZ CAMPO Sabino, « Las Fuerzas Armadas en la transición democrática », *Revista de Derecho Político*, n° 45, 1999, p. 27. Disponible sur <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8736/8330>

<sup>220</sup> MUÑOZ BOLAÑOS Roberto, « Las Fuerzas Armadas y la legalización del PCE », *Rúbrica Contemporánea*, Vol. 2, n° 4, 2013, p. 104. Disponible sur <https://revistes.uab.cat/rubrica/article/view/v2n4-munoz>

<sup>221</sup> PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995*, op. cit., p. 323-335.

<sup>222</sup> Ley 1/1977, de 4 de enero de 1977, para la Reforma Política, *Boletín Oficial del Estado*, n° 4, 5 janvier 1977, p. 170.

<sup>223</sup> OSORIO Alfonso, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Barcelona, Planeta, 1980, p. 185.



fonctions de premier vice-président du gouvernement, le général De Santiago<sup>224</sup> est immédiatement remplacé par le général Gutiérrez Mellado<sup>225</sup> qui, pourtant, venait de prendre ses fonctions comme chef de l'État-Major Central<sup>226</sup>. C'est à l'occasion de ce remaniement que la première vice-présidence du gouvernement devient la vice-présidence aux affaires de Défense.

Cette nouvelle nomination provoque la colère du ministre de la Marine, l'amiral Pita da Veiga qui, ayant plus d'ancienneté comme amiral que Gutiérrez Mellado comme général de corps d'armée, pensait obtenir le poste, selon l'habitude de la promotion par ancienneté. Colère et malaise qu'il exprima au Roi, en compagnie des deux autres ministres militaires<sup>227</sup>. Aussi la réaction de ces militaires du « bunker » confirmait-elle le choix de Suárez de nommer un militaire considéré comme libéral comme Gutiérrez Mellado pour cette vice-présidence. À l'inverse des ministres militaires, l'annonce du remaniement est très chaleureusement saluée dans la presse nationale et internationale qui, paradoxalement, favorise une atmosphère de suspicion dans les casernes. En effet, le prestige de Gutiérrez Mellado, que ses collègues avaient pu constater au sein du Haut État-Major après le renvoi de Díez-Alegría<sup>228</sup>, justifiant en ce début de réforme du régime les éloges de la presse, provoque une réaction inverse dans l'armée, obligeant le principal intéressé à éclaircir certains points relatifs à sa position et à son rôle comme vice-président du gouvernement aux affaires de Défense. Il précise alors que « certaines exagérations et une certaine insistance à [le] présenter sous certaines étiquettes, compte tenu de [sa] condition de militaire, ont produit une certaine confusion et des résultats préjudiciables<sup>229</sup> ».

Toutefois, avant même sa nomination à la vice-présidence du gouvernement et alors qu'il n'était à la tête de l'État-major Central que depuis le début du mois de juin, Gutiérrez Mellado présenta un rapport général concernant la situation de l'armée de Terre. Connu sous le nom de *Informe General 1/76 del Ejército de Tierra*<sup>230</sup>, ce rapport est le premier des trois qu'il

---

<sup>224</sup> Real Decreto 2216/1976, de 22 de septiembre de 1976, por el que se dispone el cese del Ministro sin cartera y Vicepresidente primero del Gobierno don Fernando De Santiago y Díaz de Mendivil, *Boletín Oficial del Estado*, 229, 23 septembre 1976, p. 18586.

<sup>225</sup> *Ibid.*, p. 18586.

<sup>226</sup> Real Decreto 1503/1976, de 7 de junio de 1976, por el que se nombra Jefe del Estado Mayor Central del Ejército al Teniente General don Manuel Gutiérrez Mellado, *Boletín Oficial del Estado*, n° 157, 1<sup>er</sup> juillet 1976, p. 12847.

<sup>227</sup> PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995, op. cit.*, p. 341.

<sup>228</sup> PUELL DE LA VILLA Fernando, *ibid.*, p. 280.

<sup>229</sup> Entretien accordé par le général Gutiérrez Mellado au président de l'agence de presse Efe, 24 octobre 1976. Disponible sur [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:IUGM-DocGGM-19761024/Transcripcion\\_del\\_documento.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:IUGM-DocGGM-19761024/Transcripcion_del_documento.pdf)

<sup>230</sup> Informe General 1/76 del Ejército de Tierra, Teniente General Manuel Gutiérrez Mellado, Jefe del Estado Mayor Central del Ejército. Disponible sur [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:IUGM-DocGGM-19760901/Documento\\_original.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:IUGM-DocGGM-19760901/Documento_original.pdf)

présentera annuellement en 1976, 1977 et 1978. Le document, qui doit être lu et commenté dans les réunions de chefs et officiers mais aussi dans celles des sous-officiers, est destiné à être discuté lors d'un « large débat, dirigé par le chef de l'unité qui permette d'éclaircir toute idée parmi celles dont il est question et, en même temps, de connaître les réactions, commentaires, observations, y compris les critiques, à supposer qu'elles soient constructives<sup>231</sup> ». L'introduction même du rapport est novatrice dans le sens où, selon le biographe de Gutiérrez Mellado, l'inclusion et la participation de toute l'échelle de commandement, du sergent au général, « révolutionnait les règles ancestrales de l'armée, car elle semblait porter atteinte au principe immuable de la voie [hiérarchique] réglementaire<sup>232</sup>. » Car il ne s'agissait par seulement d'énumérer les problèmes de l'armée de Terre mais aussi et surtout de faire participer tous ses membres à la résolution de ces mêmes problèmes, dans un contexte de bouleversements politiques majeurs. Et plus qu'un rapport, Gutiérrez Mellado produit un véritable programme de réforme militaire, moyennant un état des lieux précis de la question par lequel il pointe les insuffisances, les carences et les besoins de l'armée depuis la redéfinition conceptuelle et structurelle autour de l'idée de coordination interarmées, jusqu'à la révision de la politique du personnel (le commandement et la troupe) et de l'enseignement militaire, en passant par la gestion des ressources économiques et la modification du *Code de Justice Militaire*. Pour le chef de l'État-Major Central, l'armée doit être cette organisation apolitique à l'intérieur de la société, sans pour autant être étrangère aux bouleversements et changements qui la secouent, elle doit être au service de la Nation en étant aux ordres du Gouvernement. Aussi Gutiérrez Mellado pose-t-il les fondements d'une réforme nécessaire visant à la modernisation structurelle et conceptuelle de l'armée de Terre et, à travers elle, celle de la Défense, modernisation qui doit être également celle du matériel et de la doctrine militaire. L'assujettissement du pouvoir militaire au pouvoir civil (celui du gouvernement) est alors une des conditions de la modernisation et de l'adaptation des Forces Armées aux enjeux et aux bouleversements de l'Espagne des années 1970.

Par ailleurs, il n'oublie pas le cas des militaires de l'UMD, renvoyés de l'armée suite au Conseil de Guerre de mars 1976. En effet, face au processus réformateur entamé par le président Adolfo Suárez et la perspective de la légalisation des partis politiques (PSOE et PCE entre autres) et syndicats, Gutiérrez Mellado cherche à maintenir l'unité de l'armée et à empêcher tout nouveau conflit qui pourrait de nouveau opposer les Espagnols entre eux, au risque d'une

---

<sup>231</sup> *Ibid*, p. 2.

<sup>232</sup> PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo*, op. cit., p. 313.

« obsession de l'unité<sup>233</sup> ». À ce titre, il ne conçoit pas la réintégration des militaires de l'UMD alors même qu'il s'était opposé à leur renvoi quelques mois auparavant. La nomination de Gutiérrez Mellado à la vice-présidence pour les affaires de la Défense le 22 septembre 1976 donne alors une tout autre dimension au rapport 1/1976 qui, d'un état des lieux pour une réforme interne, devient un véritable programme politique de réforme non pas seulement de l'armée de Terre mais de la Défense nationale dans son ensemble. C'est donc depuis le gouvernement que le nouveau vice-président entame un intense processus de réformes qui mènera, à court terme, à la création du Ministère de la Défense en juillet 1977.

### *De réforme militaire à politique d'État*

Les publications du *Boletín Oficial del Estado* montrent dès la fin de l'année 1976, et surtout durant le premier semestre de l'année 1977, une intense activité législative tendant à poser les bases de la réforme militaire et de la Défense nationale. En effet, suite à une première phase de préparation et de définition des objectifs, une Commission Déléguée du Gouvernement pour les Questions Militaires est créée lors du Conseil des Ministres du 23 décembre 1976. Composée du président du gouvernement, du premier vice-président, du ministre de la Justice, des trois ministres militaires, des ministres de l'Économie et de l'Intérieur, elle devait se réunir pour la première fois le 4 janvier 1977 pour définir les principales orientations de la réforme militaire<sup>234</sup>. Le document de travail préparé par les membres du cabinet du vice-président indiquait quatre objectifs prioritaires : la réorganisation des structures supérieures de la Défense, les dotations budgétaires, la politique interarmées de personnel et les compétences de la juridiction militaire<sup>235</sup>.

Dans le cadre de la réorganisation des structures supérieures de la Défense, les préoccupations immédiates imposaient de veiller à empêcher toute participation active des militaires en politique, en créant une Junte de Chefs d'État-Major (dans la lignée des projets présentés par le général Díez-Alegría). Il s'agissait de réformer les Conseils Supérieurs des armées, de modifier le Titre VI de la *Loi Organique de l'État* de 1967 (relatif aux Forces

---

<sup>233</sup> PUELL DE LA VILLA Fernando, "XXV aniversario de la UMD. Obsesión por la unidad." *La Aventura de la Historia*, n° 9, 1999, p. 23, cité dans MUÑOZ BOLAÑOS Roberto, « "La última trinchera", El poder militar y el problema de la Unión Militar Democrática (UMD) durante el proceso de Transición y consolidación democrática (1975-1986) », *Revista Historia del Presente*, n° 25, 2015/1, p. 6. Voir également le chapitre 1.

<sup>234</sup> PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995*, op. cit., p. 425.

<sup>235</sup> ARCHIVO GENERAL HISTÓRICO DE LA DEFENSA, Fondo Ministerio de Defensa-Órgano Central, Fondo Gabinete Técnico del Ministerio, Colección General Gutiérrez Mellado, caja 6, expediente 23, cité dans PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995*, op. cit., p. 425.

Armées<sup>236</sup>), de préparer une *Loi sur les Bases de la Défense* devant permettre la création d'un ministère unique de la Défense, de définir la politique de Défense à partir de laquelle devait être restructurée l'armée, et d'attribuer des moyens aux organismes issus du traité hispano-nord-américain (1976)<sup>237</sup>. Ces objectifs devaient être atteints suivant un calendrier serré et supposant une application très rapide en deux phases : entre janvier et mars 1977 pour la première, entre avril et mai de la même année pour la seconde, ce qui fit dire à Puell de la Villa que « seuls Cassola et Azaña s'étaient montrés plus diligents<sup>238</sup> ». La référence à Manuel Azaña et à sa réforme militaire (bien plus que celle de Cassola) est révélatrice de l'ampleur de la réforme que le gouvernement de Suárez projette d'appliquer à partir de 1977. Par ailleurs, et comme nous l'avons vu précédemment, si la réforme militaire d'Azaña ne visait pas expressément la mise en place d'une nouvelle conception des Forces Armées basée sur une reconceptualisation de la Défense nationale, les trente-six années de dictature franquiste avaient rendu indispensables cette reconceptualisation et la création d'un ministère unique de la Défense.

Effectivement, les principales orientations de la réforme militaire des années 1970 et 1980 visent à réorganiser les structures de l'armée sur la base d'une nouvelle conception de la Défense nationale, au service d'une nation et d'une société et non plus d'un chef et de son régime. Il s'agit donc d'un processus de renationalisation de la politique militaire tout en modernisant des structures, un matériel et une conception des Forces Armées, anachroniques et obsolètes. L'enjeu est donc de procéder à la transition d'une politique de régime vers une véritable politique d'État, une politique publique qui soit à l'abri du pouvoir arbitraire d'un seul et qui ne soit pas affectée par les alternances politiques. Les mesures adoptées dans les premiers mois de l'année 1977 démontrent un parallélisme certain avec la réforme militaire d'Azaña des années 1931-1933 bien que dans un contexte politique et idéologique bien différent, à la fin des années 1970. En effet, outre l'institutionnalisation de la figure du chef d'État-Major de l'Armée

---

<sup>236</sup> Ley Orgánica del Estado 1/1967, de 10 de enero de 1967, *Boletín Oficial del Estado*, n° 9, 11 janvier 1967, p. 466-477. Le Titre VI de la Loi Organique de l'État définissait les Forces Armées comme un ensemble composé de l'armée de Terre, la Marine, l'armée de l'Air, les Forces d'Ordre Public (Police et *Guardia Civil*) et devaient garantir l'unité et l'indépendance de la Patrie ainsi que la Défense de l'ordre institutionnel. Elles étaient, en somme, les garantes de la permanence du régime franquiste.

<sup>237</sup> PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995*, op. cit., p. 426.

<sup>238</sup> *Ibid*, p. 427. Manuel Cassola Fernández (1837-1890) fut un militaire et ministre de la Guerre sous le régime de la Restauration (1875-1931). C'est lui qui poussa le plus loin la réforme de l'armée que ni le parti Libéral ni le parti Conservateur ne voulait entreprendre. Sa réforme consistait principalement la réorganisation des structures de l'armée et des régions militaire, la réforme du service militaire sur une base plus égalitaire sans possibilité d'échapper à la conscription par l'argent. Voir sa biographie sur la REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA, Manuel Cassola Fernández. Disponible sur <http://dbe.rah.es/biografias/11260/manuel-cassola-fernandez>

Pour la réforme de Manuel Azaña, on se reportera au chapitre 1 et à ALPERT Michael, *La reforma militar de Azaña : 1931-1933*, Granada, Comares, 2008.

de Terre<sup>239</sup> approuvée fin décembre 1976 et la restructuration des Conseils Supérieurs de l'armée de Terre et de l'armée de l'Air<sup>240</sup>, les aspects les plus concrets de ce début de réforme concernent la réforme du système de rétribution du personnel des armées, des fonctionnaires civils et du personnel civil non-fonctionnaire de l'Administration Militaire<sup>241</sup>. Le volet économique de la question militaire avait le double avantage, d'une part, de mettre en adéquation les rétributions du secteur militaire avec celle du secteur civil, permettant ainsi une revalorisation de la profession militaire ; et, d'autre part, de prouver aux généraux de corps d'armée les plus réfractaires à la politique réformiste du gouvernement les bienfaits de la démocratisation. Enfin, au début du mois de juin 1977, le gouvernement procède à certaines modifications structurelles du corps des sous-officiers de l'armée de Terre<sup>242</sup> et de l'armée de l'Air, en modifiant les conditions de promotion<sup>243</sup> et l'âge de la retraite<sup>244</sup>.

Par ailleurs, dans cet intense effort législatif en matière militaire et de Défense, le gouvernement avance en direction de la séparation entre profession militaire et activité politique en interdisant toute activité politique et syndicale pour tout membre des Forces Armées<sup>245</sup>. Cette initiative vient mettre fin à une tradition non pas d'intervention mais de participation à la vie politique de certains militaires comme Cassola ou Narváez<sup>246</sup>. De la même manière, le

---

<sup>239</sup> Real Decreto 3026/1976, de 23 de diciembre de 1976, por el que se regulan las atribuciones, funciones y responsabilidades del Jefe del Estado Mayor del Ejército, *Boletín Oficial del Estado*, n° 9, 11 janvier 1977, p. 522-523.

<sup>240</sup> Real Decreto 8/1977, de 8 de febrero de 1977, por el que se reestructura el Consejo Superior del Ejército de Tierra, *Boletín Oficial del Estado*, n° 34, 9 février 1977, p. 3132-3133. Et Real Decreto 9/1977, de 8 de febrero de 1977, por el que se reestructura el Consejo Superior del Ejército del Aire, *Boletín Oficial del Estado*, n° 34, 9 février 1977, p. 3133.

<sup>241</sup> Real Decreto-Ley 22/1977, de 30 de marzo de 1977, de reforma de la legislación sobre funcionarios de la Administración Civil del Estado y Personal Militar de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, *Boletín Oficial del Estado*, n° 83, 7 avril 1977, p. 7764-7768. Real Decreto 923/1977, de 28 de marzo de 1977, de reforma de la legislación sobre funcionarios civiles de la Administración Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 108, 6 mai 1977, p. 9900-9901 ; Real Decreto 51/1977, de 28 de marzo de 1977, por el que se introducen modificaciones en el Reglamento de Trabajo del personal civil no funcionario de la Administración Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 77, 31 mars 1977, p. 7224.

<sup>242</sup> Ley 39/1977, de 8 de junio de 1977, de modificación de la estructura del Cuerpo de Suboficiales Especialistas del Ejército de Tierra, *Boletín Oficial del Estado*, n° 139, 11 juin 1977, p. 13110-13111.

<sup>243</sup> Ley 43/1977, de 8 de junio de 1977, de modificación de las condiciones de ascenso de los Suboficiales del Ejército del Aire, *Boletín Oficial del Estado*, n° 139, 11 juin 1977, p. 13112-13113 ; Ley 44/1977, de 8 de junio de 1977, de modificación de las condiciones de ascenso de los Suboficiales del Ejército de Tierra, *Boletín Oficial del Estado*, n° 139, 11 juin 1977, p. 13113-13114.

<sup>244</sup> Ley 40/1977, de 8 de junio de 1977, de modificación de la edad de retiro de los Oficiales de las Escalas Auxiliares y de los Suboficiales del Ejército de Tierra, *Boletín Oficial del Estado*, n° 139, 11 juin 1977, p. 13111-13112.

<sup>245</sup> Real Decreto-Ley 10/1977, de 8 de febrero de 1977, por el que se regula el ejercicio de actividades políticas y sindicales por parte de los componentes de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 34, 9 février 1977, p. 3134-3135.

<sup>246</sup> REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA, Biografía de Ramón María Narváez y Campos. Disponible sur <http://dbe.rah.es/biografias/6787/ramon-maria-narvaez-y-campos>

gouvernement pose les premiers jalons de la réforme de la justice militaire en définissant les compétences juridictionnelles en matière de terrorisme<sup>247</sup>. Cette redéfinition est d'autant plus importante qu'elle intervient dans un contexte de violences politiques intenses dans lequel les militaires représentent une cible privilégiée des assassinats et enlèvements perpétrés par l'organisation terroriste basque ETA, contre laquelle certains militaires demandent l'intervention de l'armée. Aussi la juridiction militaire se voit-elle dépossédée de cette compétence qui lui permettait d'intervenir au niveau national contre des affaires de terrorisme, dépossession rendue effective par le transfert de ladite compétence du *Code de Justice Militaire* vers le *Code Pénal Commun* (art. 1<sup>er</sup> du décret-loi 3/1977). Dès lors, cette modification juridictionnelle constitue le préambule à la redirection de l'armée vers la Défense extérieure de la Nation et à la redéfinition conceptuelle de la Défense nationale.

Cette première phase de la réforme, dont Gutiérrez Mellado résumera l'avancée dans son deuxième rapport aux Forces Armées<sup>248</sup>, aboutit à la création du ministère de la Défense<sup>249</sup>, résultat non seulement des modifications approuvées durant le premier semestre de l'année 1977 mais surtout résultat du travail de réflexion mené par Díez-Alegría et son équipe depuis 1968. Comme nous avons déjà pu le voir, celui-ci avait déjà proposé, entre 1968 et 1974, plusieurs avant-projets de Loi de la Défense Nationale avant de se voir démis de ses fonctions de chef du Haut État-Major. En 1975, sur la base du 3<sup>e</sup> avant-projet de Díez-Alegría, le même organisme en avait proposé un autre qui, lui, consacrait l'autonomie du pouvoir militaire face au pouvoir civil. En mai 1976, un nouveau projet, porté par le général De Santiago<sup>250</sup>, prévoyait une Défense nationale organisée autour de deux structures hiérarchiques distinctes. En effet, le projet opérait une nette distinction entre une structure opérationnelle dirigée par la Junte des Chefs d'État-Major (la JUJEM) qui devenait, dès lors, le sommet de la chaîne de commandement effectif sur les forces militaires, et une structure de gestion politico-administrative. Dans la première de ces structures, le chef de l'État, le Roi, devait désigner un

---

Militaire et homme d'État espagnol, il est l'auteur d'un *pronunciamiento* en 1843. La même année, il est promu général de corps d'armée (il commandera la capitainerie générale de Castilla la Nueva, actuelle Castilla-la-Mancha) et nommé sénateur de la province de Cadix.

<sup>247</sup> Real Decreto-Ley 3/1977, de 4 de enero de 1977, sobre competencia jurisdiccional en materia de terrorismo, *Boletín Oficial del Estado*, n° 4, 5 janvier 1977, p. 175-176.

<sup>248</sup> Informe General 1/1977, del Ministro de Defensa, del Teniente general Manuel Gutiérrez Mellado, Vicepresidente primero del Gobierno para Asuntos de la Defensa y ministro de Defensa, de 22 de septiembre de 1977. Disponible sur [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:IUGM-DocGGM-19770922/Transcripcion\\_del\\_documento.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:IUGM-DocGGM-19770922/Transcripcion_del_documento.pdf)

<sup>249</sup> Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio de 1977, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado, *Boletín Oficial del Estado*, n° 158, 5 juillet 1977, p. 15035-15037.

<sup>250</sup> Borrador para el Anteproyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional, mayo de 1976, Archivo Privado del general Ángel de Lossada, cité dans PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995*, op.cit., p. 428.

commandant général des armées, lequel serait le président de la JUJEM et dont la responsabilité principale était « la coordination de l’instruction et l’adéquation opérationnelle des trois armées<sup>251</sup> ». De son côté, le président du gouvernement (et le ministre de la Défense, par délégation) avait la responsabilité de la définition et de la direction de la politique militaire et de la politique de Défense. Aussi ce nouveau projet consacrait-il à nouveau l’autonomie du pouvoir militaire face au pouvoir civil, concevant le roi comme le sommet de la hiérarchie militaire, écartant de fait la possibilité de placer l’armée sous une autorité civile.

Cette structure présentée en janvier par Gutiérrez Mellado est entérinée en juin par l’approbation de la création d’un ministère unique, à travers le décret de restructuration de certains organes de l’Administration Centrale de l’État. Toutefois, si la naissance d’un ministère de la Défense nationale constitue un pas important dans la réforme militaire et de la Défense, elle ne correspond pas pour autant à l’unification des armées et à l’amélioration de la coordination interarmées. En effet, les trois ministères militaires se fondent en un seul ministère mais les trois armées restent séparées, chacune étant représentée par un Secrétariat Général spécifique au sein du ministère de la Défense, dépendants d’un Sous-secrétariat de la Défense. Autre nouveauté, le décret créait le Centre Supérieur d’Information de la Défense (CESID – *Centro Superior de Información de la Defensa*), service de renseignement qui naissait de la fusion du SECED (*Servicio Central de Documentación* de la présidence du gouvernement, créé par Carrero Blanco en 1972) et la 2<sup>e</sup> division du Haut État-Major. La structure organique et fonctionnelle ne serait approuvée que quelques mois plus tard, début novembre 1977<sup>252</sup>.

Cependant, la réforme ne se fait pas sans heurts. En effet, les années de la Transition furent aussi des années d’une grande violence, qu’il s’agisse, comme le fait remarquer Sophie Baby, de « violences de basse intensité, composées [...] d’attentats matériels sans utilisation d’arme à feu, d’agressions physiques, d’altérations de l’ordre public, d’intimidations et de menaces verbales<sup>253</sup> », perpétrées par l’extrême droite, ou de l’activité terroriste du GRAPO et plus encore de l’ETA. Cette situation n’était pas sans inquiéter l’armée, particulièrement visée par le terrorisme, et notamment la fraction ultra, compte tenu de sa conception de la Défense nationale qui comprend non seulement la Défense extérieure et l’intégrité territoriale mais aussi et surtout la Défense contre l’ennemi intérieur. L’activité contestataire de l’extrême droite n’y est pas étrangère et ses conceptions trouvent un écho dans les revues militaires telles que *El*

---

<sup>251</sup> PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995, op.cit.*, p. 429.

<sup>252</sup> Real Decreto 2723/1977, de 2 de noviembre de 1977, por el que se estructura orgánica y funcionalmente el Ministerio de Defensa, *Boletín Oficial del Estado*, n° 265, 5 novembre 1977, p. 24278-24281.

<sup>253</sup> BABY Sophie, *Le mythe de la Transition pacifique. Violence politique en Espagne (1975-1982)*, Madrid, Casa de Velázquez, 2012, p. 167.

*Alcázar, El Imparcial* ou encore *Reconquista*. Aussi la redéfinition des juridictions en matière de terrorisme du 4 janvier 1977 exacerbe-t-elle le malaise de l'armée à mesure que s'intensifie le terrorisme basque, et dont les militaires sont une cible privilégiée.

D'autre part, on se rappelle que lors de la réunion du 8 septembre 1976 entre Suárez et les généraux de corps d'armée, le président du gouvernement avait affirmé que le cadre juridique ne permettait pas, en l'état, la légalisation du parti communiste (PCE), incarnation de l'ennemi de la guerre civile. Les militaires comprennent que le PCE ne sera jamais légalisé. Or Adolfo Suárez ne conçoit pas de mener la transition politique ni même le processus de réconciliation nationale, dont la *Loi d'amnistie* et la *Loi pour la Réforme Politique* constituent une part importante, sans la légalisation et la participation politique du PCE. Aussi sa légalisation le samedi 9 avril, pendant la Semaine Sainte, traditionnel moment de pause en Espagne, provoque-t-elle la colère des militaires, qui accusent Suárez de trahison en manquant à la parole qu'il aurait donnée lors de la réunion du mois de septembre 1976. Si le ministre de l'armée de l'Air, le général Franco Iribarnegaray, assure qu'il n'y a aucun problème dans l'armée de l'Air, la situation dans l'armée de Terre est toute autre puisque le général Álvarez-Arenas convoque une réunion extraordinaire du Conseil Supérieur de l'Armée de Terre pour le 12 avril à l'issue de laquelle une note est envoyée à toutes les unités condamnant l'action du gouvernement. En réponse, Gutiérrez Mellado impose le retrait de cette note et la publication d'une nouvelle note appelant l'armée à maintenir la discipline et à respecter la décision du gouvernement<sup>254</sup>. L'occasion eût été propice à un coup de force de l'armée, et le général Jaime Milans del Bosch parla même de faire sortir les chars, lors de la réunion du 12 avril. Mais outre la nouvelle note que Gutiérrez Mellado fait envoyer aux unités militaires par le Cabinet de Presse du Conseil Supérieur de l'Armée de Terre, aucun général n'a la volonté, le charisme ou la capacité politique de risquer un soulèvement et d'imposer la démission du président Suárez. D'autant que Franco s'était assuré avant sa mort qu'aucun militaire ne puisse le remplacer. Les années suivantes tenteront de poursuivre la réforme militaire et l'adéquation des Forces Armées au nouveau cadre démocratique, en même temps qu'elles veilleront à faire disparaître le spectre de l'interventionnisme militaire en politique.

---

<sup>254</sup> PARDO ZANCADA Ricardo, *23-F, la pieza que falta: testimonio de un protagonista*, Barcelona, Plaza y Janés, 1998, p. 289-290. Sur la légalisation du PCE, voir PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995*, op. cit., p. 377-389.



## Une nouvelle Défense nationale (1978-1980)

### *Défense nationale et Constitution*

Si l'on considère, sur le plan de la politique générale que « les deux scrutins électoraux libres des débuts de la transition [l'approbation par référendum de la *Loi pour la Réforme Politique* du 15 décembre 1976 et les élections générales du 15 juin 1977] constituent donc les points de départ échelonnés de la démocratie<sup>255</sup> », la chronologie dans le domaine militaire est sensiblement différente. En effet, la création du ministère de la Défense, que les militaires avaient reconnu être une nécessité bien avant la mort de Franco, est hautement symbolique. Bien que les trois armées n'aient pas encore fusionné leurs services, le ministère unique incarne la voie de la réforme choisie par Gutiérrez Mellado : résoudre les problèmes les plus urgents et renforcer l'ossature de l'ensemble de l'édifice<sup>256</sup>. Mais la transition militaire et l'élaboration d'un nouveau système de Défense autour d'une nouvelle conception de la Défense Nationale ne peut se satisfaire de la création d'un ministère unique.

Aussi, dans le cadre de la réforme militaire, consubstantielle au processus de transition, faut-il s'interroger sur la place des Forces Armées au sein d'un régime encore en construction et sur leur idéologie et leur code de conduite. Ces éléments revêtent d'autant plus d'importance que l'armée franquiste, surtout au sortir de la Guerre Civile, était une armée idéologisée, formée dans le culte du chef, le Généralissime. D'autre part, le code de conduite des Forces Armées espagnoles provient des *Reales Ordenanzas* publiées au temps du roi Charles III à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, obligeant à une actualisation ou, du moins, à une rénovation des normes éthiques de l'organisation militaire. Parallèlement, après les élections générales du 15 juin 1977 et une fois constitué le Congrès de Députés en juillet, les parlementaires décidèrent d'élaborer un avant-projet de Constitution dont le travail fut confié à une commission des Affaires Constitutionnelles et des Libertés Publiques. En matière de Défense, l'enjeu concernait la place et le rôle des Forces Armées dans le nouveau régime constitutionnel, question cruciale compte tenu de l'importance de l'armée, malgré son obsolescence matérielle, et son rôle comme un des piliers du régime franquiste. C'est donc dans le cadre d'une nouvelle légitimité que le nouveau gouvernement Suárez procèdera à l'élaboration d'une nouvelle Constitution, tandis que le nouveau ministre de la Défense, Gutiérrez Mellado, poursuivait la réforme militaire présentée

---

<sup>255</sup> BABY Sophie, *Le mythe de la Transition pacifique. Violence politique en Espagne (1975-1982)*, op. cit., p. 285.

<sup>256</sup> ARCHIVO GENERAL HISTÓRICO DE LA DEFENSA, Fondo Ministerio de Defensa-Órgano Central, Fondo Gabinete Técnico del Ministro, Colección General Gutiérrez Mellado, caja 9, expediente 61, *Guión para la exposición en la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados*, 10 de enero de 1978, cité dans PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995*, op. cit, p. 431.

déjà dans son rapport de 1976 et dont il confirmera les avancées dans son second rapport de septembre 1977<sup>257</sup>.

Ainsi, constituée le 1<sup>er</sup> août 1977, la commission des Affaires Constitutionnelles entame dès la fin août ses travaux sur l'avant-projet de Constitution mais à la fin du mois de septembre le thème des Forces Armées n'a toujours pas été abordé, comme le rappelle le représentant du groupe parlementaire socialiste, Gregorio Peces-Barba, lors de la séance du 29 septembre. La question des Forces Armées n'est abordée que lors de la session du 8 novembre et si la rédaction du texte constitutionnel à cet égard est le résultat d'un consensus, le texte apparaît néanmoins comme un Titre sans numérotation, intitulé « Forces Armées, d'Ordre Public et État d'exception<sup>258</sup> » et pouvant être placé et déplacé à l'intérieur de l'avant-projet de Constitution. Les Actes de la commission mettent en évidence plusieurs éléments problématiques pour ce qui est de l'insertion des Forces Armées dans la loi fondamentale que doit être la Constitution, fondement démocratique par excellence. Par ailleurs, la rédaction du premier paragraphe reprend presque mot pour mot, l'article 37 de la Loi Organique de l'État de 1967 attribuant aux Forces Armées la Défense de l'ordre institutionnel, à la différence que, en 1977, elles ont la responsabilité de la Défense du territoire et la protection de l'ordre constitutionnel (art. 123.1). Le second paragraphe institue la JUJEM comme organisme de conseil auprès du gouvernement tout en le définissant comme organe de commandement militaire des Forces Armées. Les députés semblèrent entériner l'autonomie militaire en inscrivant dans la Constitution la soumission des armées à une autorité purement militaire avec un rôle de conseil, non soumise à l'autorité du gouvernement. Face à cette possibilité, Gutiérrez Mellado intervient auprès de Suárez pour éviter que cela ne soit gravé dans le marbre de la Constitution.

D'autre part, dans cette proposition de la commission, les Forces Armées vont, comme durant le régime franquiste, main dans la main avec les forces d'Ordre Public et sont liées à l'état d'exception, rappelant et confirmant le rôle de l'armée dans la gestion de l'ordre public et le recours possible à l'outil militaire dans le cadre d'un état d'exception. Finalement, le texte approuvé par référendum identifie le roi comme commandant suprême des Forces Armées (art. 62.h.), et la direction de la politique intérieure et extérieure ainsi que de la direction de l'administration civile et militaire relève de la responsabilité du gouvernement (art. 97).

---

<sup>257</sup> Informe General 1/1977, del Ministro de Defensa, del Teniente general Manuel Gutiérrez Mellado, Vicepresidente primero del Gobierno para Asuntos de la Defensa y ministro de Defensa, de 22 de septiembre de 1977. Disponible sur [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:IUGM-DocGGM-19770922/Transcripcion\\_del\\_documento.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:IUGM-DocGGM-19770922/Transcripcion_del_documento.pdf)

<sup>258</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, « Las Actas de la Ponencia Constitucional », *Revista de las Cortes Generales*, n° 2, 1984, p. 317. Disponible sur <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/1244>

Concernant les Forces Armées proprement dites, leur rôle est défini brièvement dans l'article 8 du Titre Préliminaire : elles sont constituées de l'armée de Terre, de la Marine et de l'armée de l'Air, contrairement à la loi de 1967 qui y ajoutait les forces de police et la *Guardia Civil*. Elles ont la responsabilité de défendre l'intégrité territoriale et l'ordre constitutionnel. Toute mention à la JUJEM et au pouvoir militaire autonome disparaît laissant le soin de la régulation de l'organisation militaire à une loi organique devant être adoptée ultérieurement. Par ailleurs, la séparation des Forces Armées des forces d'Ordre Public dans le texte consacre également, au moins symboliquement, la séparation de l'armée des missions de maintien de l'ordre public. De cette manière, et grâce à l'intervention du ministre de la Défense, la voie est ouverte pour une révision du pouvoir militaire et son assujettissement progressif au pouvoir civil. La Constitution est adoptée par référendum le 6 décembre et publiée dans le *Boletín Oficial del Estado* le 29 décembre 1978<sup>259</sup>.

Parallèlement à l'élaboration du texte constitutionnel, au sein des Forces Armées, plusieurs commissions, une par armée, étaient chargées de réformer le code éthique et moral des militaires. En effet, avant même la mort du général Franco, dès 1973, à l'initiative du ministre de la Marine, l'amiral Pita da Veiga, une commission avait été créée dans la Marine pour réformer les Ordonnances Royales (*Reales Ordenanzas*) de Ferdinand VI et de Charles IV, datant de 1748 et 1793, respectivement. Au début de 1977, sous l'impulsion du ministre de l'armée de Terre, est créée une commission pour la révision des Ordonnances Royales de Charles III (1768), pour ce secteur de l'armée. Mais quelle est donc la nature du travail à réaliser ? Et pourquoi la révision de ces Ordonnances constitue-t-elle un jalon si important dans l'évolution de la transition militaire ?

Initialement composées de huit traités, les Ordonnances Royales de l'armée de Terre deviennent rapidement obsolètes ou, du moins, inadaptées à l'évolution des Forces Armées et de la guerre, et qui, comme le rappelle Ramón Gómez Martínez, ont fait l'objet de révisions et tentatives de réforme successives au cours des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles :

En résumé, les traités primitifs I (Organisation et administration), IV (Tactique d'infanterie) et V (Tactique de cavalerie et dragons) avaient déjà été substitués par les réformes antérieures à la Guerre de l'Indépendance et par les règlements tactiques respectifs ; le traité VI (Services des places) fut abrogé dans la pratique suite à l'approbation du Règlement pour le Détail et le Règlement Intérieur des

---

<sup>259</sup> Constitución Española, *Boletín Oficial del Estado*, n° 311, 29 décembre 1978, p. 29313-29414.

Corps (1896) ; le règlement pour le Service en Campagne (1882) remplaça le traité VII et le Code de Justice Militaire (1890) le traité VIII (Justice)<sup>260</sup>.

Il s'agit donc, en 1977, d'actualiser et de réformer ces Ordonnances dans le but de proposer un cadre moral unique pour les Forces Armées de la démocratie. Aussi la Junta des Chefs d'État-Major décide-t-elle de regrouper en une seule junta interministérielle (la *Comisión Revisora de la Normativa Moral Militar* – commission de Révision de la Norme Morale Militaire) les commissions de la Marine et de l'armée de Terre, à laquelle se joindra également l'armée de l'Air, alors même que les travaux de la commission de l'armée de Terre étaient déjà très avancés. Le 5 juillet 1977, la nouvelle commission envoie au ministre de la Défense, le général Gutiérrez Mellado, un « projet commun interarmées pour un document de base pour la norme morale militaire<sup>261</sup> » en trente-trois points que le ministre transmet à son tour aux chefs d'État-Major des trois armées<sup>262</sup>. Le 13 septembre, Gutiérrez Mellado adresse à la JUJEM une directive pour la rédaction de nouvelles Ordonnances et fixe au 1<sup>er</sup> février 1978 le délai pour disposer d'un avant-projet. Entre le début des travaux le 14 novembre 1977 et la fin janvier 1978, ce sont trois versions qui sont proposées et, sur la base des observations faites, une quatrième est proposée au ministre de la Défense à la mi-février 1978, et une cinquième version est présentée au roi le 18 mai. Une des pierres d'achoppement lors des débats est celle relative au rang juridique (loi, décret, décret-loi) du texte. Le Conseil des Ministres du 16 juin décide d'envoyer au Parlement la sixième et dernière version du texte, connue comme Ordonnances Royales de Juan Carlos I<sup>er</sup>, avec rang de loi.

En septembre 1978, le texte est à l'étude dans la commission de la Défense du Congrès des Députés et est approuvé le 28 décembre<sup>263</sup>. On retrouve à la fois dans la Constitution et dans les Ordonnances Royales cette recherche, fondamentale durant la Transition, de limitation de l'autonomie militaire et de l'assujettissement de l'armée au pouvoir civil, comme l'indique Ramón Salas Larrazábal :

Ces deux principes : celui de la subordination des forces armées à la nation et, par conséquent, à ses représentants légitimes – ce qui les constitue comme bras armé du pouvoir exécutif – et celui de la volonté de les utiliser comme moyen effectif

---

<sup>260</sup> GÓMEZ MARTÍNEZ Ramón, « Las Reales Ordenanzas de 1978 como instrumento para la reforma de las Fuerzas Armadas », *Actas del V Congreso de Historia de la Defensa “El legado del general Gutiérrez Mellado”*, PUELL DE LA VILLA Fernando y ÁNGEL SANTANO Silvia (Ed.), IUGM/UNED, 2013, p. 713.

<sup>261</sup> SALAS LARRAZÁBAL Ramón, « Las Reales Ordenanzas », SÁNCHEZ BARBA Mario Hernández (dir.), *Historia social de las Fuerzas Armadas*, Vol. VIII, 1986, p. 119-120.

<sup>262</sup> Seul le chef d'État-Major de la Marine renverra ses observations le 6 octobre.

<sup>263</sup> Ley 85/1978, de 28 de diciembre de 1978, de Reales Ordenanzas de las Fuerzas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 11, 12 de enero de 1979, p. 753-764.

pour sauvegarder la paix, sont les deux piliers fondamentaux sur lesquels repose tout le Traité I<sup>er</sup> [...]»<sup>264</sup>

En effet, le rôle politique que l'armée a joué de manière régulière depuis le XIX<sup>e</sup> siècle impose de prendre en compte le contexte particulier dans lequel naissent ces nouvelles Ordonnances. Toutefois, l'élaboration parallèle des Ordonnances et de la Constitution provoque quelques curiosités, notamment une référence au texte constitutionnel mais aussi, et paradoxalement, une forte insistance sur « l'idée de chaîne de commandement militaire [qui] provoque une divergence, relative à l'attribution constitutionnelle au Gouvernement de la direction de la politique militaire<sup>265</sup>. »

Nonobstant, ces Ordonnances Royales ne concernent que les Forces Armées comprises comme un tout et ce code éthique et moral s'applique, en conséquence, à l'ensemble des membres des Forces Armées. Il avait été décidé que des Ordonnances particulières à chaque armée seraient élaborées ultérieurement de manière à détailler les Ordonnances aux spécificités de chacune d'entre elles. Le 24 avril 1978 trois sous-commissions entament le travail et un premier brouillon est présenté le 19 décembre 1978, peu avant l'approbation des Ordonnances des Forces Armées. Une deuxième version est présentée en février, pour tenir compte des observations des chefs d'État-Major et une troisième qui est envoyée aux membres de la JUJEM, au nouveau ministre de la Défense, Agustín Rodríguez Sahagún, premier ministre civil de la Défense, nommé en avril 1979<sup>266</sup>. Mais les membres de la JUJEM qui adoptent une posture très critique, interrogent la nécessité de publier cette seconde partie des Ordonnances, preuve de « la détérioration politique croissante du vice-président, de la faible reconnaissance de l'autorité du ministre et du particularisme excessif enraciné dans les armées, qui luttent pour leur autonomie fonctionnelle face au pouvoir Exécutif<sup>267</sup> ». Ainsi, les propositions et contre-propositions ralentissent considérablement l'avancée des travaux. Ce n'est qu'avec l'arrivée de Narcis Serrá au ministère de la Défense que le projet d'Ordonnances spécifiques à chaque armée bénéficiera d'une nouvelle impulsion, permettant leur publication en 1983, pour les ordonnances de l'armée de Terre<sup>268</sup>, et 1984 pour celles de la Marine et l'armée de l'Air<sup>269</sup>. Si

---

<sup>264</sup> SALAS LARRAZÁBAL Ramón, « Las Reales Ordenanzas », *art. cit.*, p. 133.

<sup>265</sup> PERTIERRA SUÁREZ Gustavo, « La significación de las Reales Ordenanzas en el contexto de la reforma militar », *Revista de Derecho Político*, n° 48-49, 2000, p. 273.

<sup>266</sup> Real Decreto 711/1979, de 5 de abril, por el que se nombran Ministros del Gobierno, *Boletín Oficial del Estado*, n° 83, 6 avril 1979, p. 8192.

<sup>267</sup> PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995*, *op. cit.*, p. 462.

<sup>268</sup> Real Decreto 2945/1983, de 9 de noviembre de 1983, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra, *Boletín Oficial del Estado*, n° 285, 29 novembre 1983, p. 32276-32292.

<sup>269</sup> Pour l'armée de l'Air : Real Decreto 494/1984, de 22 de febrero de 1984, por que se aprueban las Reales Ordenanzas del Ejército del Aire, *Boletín Oficial del Estado*, n° 61, 12 de mars 1984, p. 6869-6886.

Gutiérrez Mellado espérait que les nouvelles Ordonnances Royales de Juan Carlos I vivraient près de 200 ans, comme celles de Charles III, la nécessité d'adaptation aux enjeux et aux évolutions particulières de la fin du XX<sup>e</sup> et du début du XXI<sup>e</sup> siècles devait mener à leur réforme 30 ans seulement après leur approbation.

*La Défense nationale en question : quid de l'autonomie militaire (1980) ?*

À la fin de l'année 1978, alors que sont approuvées la Constitution Espagnole et les nouvelles Ordonnances Royales de Juan Carlos I, la Défense nationale dans un régime encore en construction s'incarne dans deux structures parallèles mais distinctes. La première correspond à la structure proprement militaire, dirigée par la Junte des Chefs d'État-Major (JUJEM) sous l'autorité du roi à qui la Constitution attribue le commandement suprême des Forces Armées. La seconde correspond à la structure politico-administrative, dirigée par le ministre de la Défense, dépourvue de commandement militaire effectif sur les armées, sous l'autorité du président du gouvernement. La fonction de cette seconde structure consistait donc à pourvoir la première en moyens humains, matériels et financiers, en même temps qu'elle était chargée de missions de gestion administrative. Par ailleurs, dès ses origines, le ministère de la Défense devait être différent des autres départements de l'administration de l'État étant donné que toutes les hautes fonctions devaient être occupées par des officiers généraux (ou amiraux).

Pour prendre en compte les évolutions du cadre juridique et politique espagnol des deux dernières années et « remettre sur la bonne voie les relations toujours plus tendues entre le ministère de la Défense récemment créé et la JUJEM<sup>270</sup> », Gutiérrez Mellado fait approuver une loi<sup>271</sup> visant à réguler les relations entre le ministère de la Défense, les Forces Armées et le reste de l'administration de l'État. Approuvée le 28 décembre 1978, cette nouvelle norme est directement inspirée du dernier brouillon de projet de loi sur la Défense Nationale élaboré par Díez-Alegría et son équipe réformiste. Si elle manque son but initial, elle a toutefois le mérite de clarifier la structure globale de la Défense nationale ainsi que les fonctions spécifiques à chaque organisme issu des modifications des premières années de la Transition. Selon l'article 62.h de la Constitution, le commandement suprême des Forces Armées repose dans les mains du roi. Le Président du gouvernement dirige la politique de Défense à partir de laquelle la Junte de Défense Nationale, définie comme structure de conseil du gouvernement, propose la

---

Pour la Marine : Real Decreto 1024/1984, de 23 de mayo de 1984, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas de la Armada, *Boletín Oficial del Estado*, n° 129, 30 mai 1984, p. 15232-15252.

<sup>270</sup> PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995*, op. cit., p. 448.

<sup>271</sup> Ley 83/1978, de 28 de diciembre de 1978, por la que se regulan las funciones de distintos Órganos superiores del Estado en relación con la Defensa Nacional, *Boletín Oficial del Estado*, n° 11, 12 janvier 1979, p. 751-752.

politique militaire. Dans cette perspective, la Junte de Défense est elle-même aidée de la JUJEM. Celle-ci est définie à son tour comme « l'organe collégial supérieur de la chaîne de commandement<sup>272</sup> » et les Chefs d'État-Major comme les « premières autorités des chaînes de commandement militaire dans leurs armées respectives<sup>273</sup> ». Cette loi établit la séparation entre, d'une part, le pouvoir politique et, d'autre part, le pouvoir militaire, consacrant par là même une relative autonomie du second vis-à-vis du premier.

Toutefois, la norme juridique qui a le plus grand retentissement est la Loi établissant les bases de la Défense Nationale approuvée en juillet 1980. Elle répond à l'injonction de l'article 8.2 de la Constitution stipulant que « une loi organique réglera les bases de l'organisation militaire en accord avec les principes de la présente Constitution<sup>274</sup> ». En effet, la toute première loi établissant les bases de la Défense Nationale et Organisation Militaire est approuvée le 1<sup>er</sup> juillet 1980<sup>275</sup>, résultat du travail d'une commission composée de militaires. Dans le cadre de la transformation du régime franquiste, de ses institutions et de son cadre juridique, ce développement de l'article 8.2 de la Constitution confère à la loi une valeur hautement symbolique. Il l'est d'autant plus qu'il témoigne du succès, lent et progressif, du processus de transformation structurelle et, jusqu'à un certain point, conceptuelle de la Défense, et constitue l'aboutissement des tentatives réitérées du général Díez-Alegría de moderniser et de professionnaliser les Forces Armées par la modernisation de ses structures. Ainsi la loi apporte-t-elle une première définition de ce qu'est la Défense nationale, comprise comme « la disposition, intégration et action coordonnée de toutes les énergies et forces morales et matérielles de la Nation, face à toute forme d'agression<sup>276</sup> ».

Néanmoins, concernant les rapports de pouvoir entre l'armée et le gouvernement, cette nouvelle loi de la Défense nationale n'apporte aucune innovation vis-à-vis du développement législatif entre 1976 et 1980, puisqu'elle entérine la distribution des pouvoirs et des compétences attribués par la loi 83/1978, portant régulation des fonctions de divers organes supérieurs de l'État en lien avec la Défense nationale. En effet, le roi, en accord avec la Constitution, est le commandement suprême des Forces Armées, et le président du gouvernement ainsi que le ministre de la Défense, par délégation de pouvoirs, sont responsables de l'élaboration et de la direction de la politique de Défense. La Junte de Défense Nationale

---

<sup>272</sup> *Ibid.*, article 9.

<sup>273</sup> *Ibid.*, article 10.

<sup>274</sup> Constitución Española, *Boletín Oficial del Estado*, n° 311, 29 décembre 1978, Art. 8.2, p. 29316.

<sup>275</sup> Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio de 1980, por la que se regulan os criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 165, 10 juillet 1980, p. 15750-15753.

<sup>276</sup> *Ibid.*, article 2.

correspond à l'organe consultatif du gouvernement en matière de Défense et est responsable de l'élaboration de la politique militaire (art. 9). Le ministre, quant à lui, est chargé de la coordination de la politique de Défense et de l'exécution de la politique militaire élaborée par la Junte de Défense (art. 10). De la même manière, la JUJEM est toujours cet organe de commandement collégial, sommet de la hiérarchie militaire. On remarquera que le Titre I<sup>er</sup> (des organes supérieurs de la Défense Nationale) reprend, parfois mot pour mot, les termes de la loi 83/1978. Au-delà du symbole fort que représente l'adoption de cette nouvelle norme, la loi entérine l'autonomie militaire puisque le rapport des forces place presque au même niveau le gouvernement, le Président du Gouvernement, le ministre de la Défense et la JUJEM, sans faire mention de la soumission des Forces Armées au pouvoir exécutif. De fait, Suárez Pertierra remarque que la loi portant régulation des critères de base de la Défense nationale n'innove pas par rapport à la modification des structures déjà effectuée, pas plus qu'elle ne « profite de la régulation constitutionnelle, au contraire, elle agit comme si aucun changement important ne s'était produit par rapport au moment pré-constitutionnel<sup>277</sup>. » Ce cadre juridique est donc le résultat non pas seulement d'une réflexion sur l'organisation de la Défense nationale et militaire mais également le fruit de son époque marquée par l'effervescence sociale et la violence politique et terroriste<sup>278</sup> ce qui amène Jesús del Olmo à conclure que les termes de la loi favorisent une vision passéiste ou, du moins, facilitent un ralentissement de la réforme en donnant des gages aux partisans de l'autonomie militaire :

[Les] rédacteurs de la Loi, qui fut débattue en des temps d'insécurité et d'instabilités sociales provoquées par le terrorisme, choisirent d'être excessivement respectueux vis-à-vis de notre tradition politique, croyant éviter de nouveaux « malaises » militaires. Tout cet entrelacs complexe et confus fut habilement utilisé par ceux qui souhaitaient revenir au passé<sup>279</sup>.

Néanmoins, malgré des limitations certaines, la loi de Défense nationale de 1980 établit une méthode de planification de la Défense, depuis la définition des enjeux de Défense jusqu'à la prévision des ressources, humaines, matérielles et financières. Ainsi, le cycle de politique de Défense peut être défini, d'après Bernard Labatut, comme un « instrument du dialogue entre le

---

<sup>277</sup> PERTIERRA SUÁREZ Gustavo, « La significación de las Reales Ordenanzas en el contexto de la reforma militar », *art. cit.*, p. 274.

<sup>278</sup> Sur les violences politiques et terroristes voir, BABY Sophie, *Le mythe de la Transition pacifique. Violence politique en Espagne (1975-1982)*, *op.cit.*

<sup>279</sup> OLMO Jesús del, « El Ministerio de Defensa, 1977-1984 », *Actas del Congreso de Historia de la Defensa. Fuerzas Armadas y políticas de defensa: Transición y modernización*, SEPÚLVEDA Isidro y ALDA Sonia (Eds.), IUGM/UNED, 2007, p. 319.



pouvoir civil et l'Armée<sup>280</sup> » ou comme « la séquence temporelle du processus par lequel est définie (élaborée), planifiée et développée la politique de Défense Nationale d'Espagne<sup>281</sup> », argument auquel adhère également le général de brigade Julio Canales Morales. Ce processus de planification trouve son origine dans un document du Secrétariat Général de la Politique de Défense du ministère de la Défense, élaboré en décembre 1979, au titre évocateur : « Proposition de Politique de Défense ». Celle-ci définissait « les Finalités Permanentes de la Défense Nationale [et déterminait] 36 objectifs concrets de la Défense Nationale<sup>282</sup> ». Aussi, si la loi de Défense Nationale de 1980 maintient l'autonomie de l'armée vis-à-vis du pouvoir exécutif, le cycle de politique de Défense favorise-t-il une meilleure intégration des secteurs civil et militaire dans le cadre de l'élaboration de la politique de Défense et de l'identification des moyens nécessaires pour atteindre les objectifs de Défense désignés. Ainsi, le cycle de politique de Défense se décompose en trois phases : la planification, la programmation et la budgétisation<sup>283</sup>. C'est dans le cadre de cette première phase de planification que sont adoptés la Directive de Défense Nationale (DDN), le Plan Général de la Défense Nationale ou encore le Plan Stratégique Interarmées<sup>284</sup> (*Plan Estratégico Conjunto* – PEC).

Sur la base de la Proposition de Politique de Défense de décembre 1979, une première Directive de Défense Nationale est élaborée par le ministre de la Défense (Rodríguez Sahagún) et approuvée par le président du gouvernement en avril 1980 (trois mois avant l'approbation de la loi de Défense Nationale), marquant ainsi le début du premier cycle de politique de Défense. C'est alors sur la base de cette Directive que peut être élaboré, par le ministre de la Défense et la Junte de Défense Nationale, le Plan Général de la Défense Nationale qui servira ensuite à la JUJEM pour établir le Plan Stratégique Interarmées et l'Objectif de Forces Interarmées, en accord avec l'article 11.4 de la Loi 6/1980. Par ailleurs, si la DDN ouvre le cycle de politique de Défense (planification), l'adoption du PEC constitue la seconde phase du cycle : celle de la programmation. Le PEC rassemble plusieurs documents qui mettent en lumière, 1) les grands

---

<sup>280</sup> LABATUT Bernard, *Renaissance d'une puissance ? Politique de Défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique*, Fondation pour les études de Défense nationale, 1993, p. 118.

<sup>281</sup> CANALES MORALES Julio, « Política de Defensa, Política Militar », *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, n° 533, mai 1985, p. 458.

<sup>282</sup> *Ibid.*

<sup>283</sup> FERNÁNDEZ SEQUEIROS Ramón, « Planes y programas », Dossier: Programación, Ejecución y evaluación de los gastos de defensa, *Revista Aeronáutica y astronáutica*, n° 479, novembre 1980, p. 1244-1251.

<sup>284</sup> LABATUT Bernard, *Renaissance d'une puissance ?*, *op. cit.*, p. 120-124. À noter que, dans la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1980 sur la Défense nationale, seul le Plan Stratégique Interarmées (*Plan Estratégico Conjunto* – PEC) est mentionné : la Directive de Défense Nationale n'apparaît dans aucun document est le fruit de la pratique, comme le fait remarquer Labatut. D'autant plus que, aucune des Directives de Défense Nationale approuvées entre 1980 et 1992 inclus n'est accessible.

objectifs stratégiques, 2) les enjeux ou menaces ainsi que les faiblesses, 3) les lignes d'action pour y faire face et 4) l'Objectif de Forces Interarmées<sup>285</sup>.

Cependant, un certain nombre de facteurs, parmi lesquels la décomposition progressive du parti de gouvernement UCD (*Unión de Centro Democrático*), la démission de Suárez ainsi que la tentative de coup d'État du 23 février 1981, participent à la construction d'un contexte défavorable au développement de ce premier cycle de politique de Défense. Cette instabilité mènera à l'abandon progressif de la Directive de Défense Nationale, totalement abandonnée lorsque le PSOE arrive au pouvoir en octobre 1982. Quoi qu'il en soit, si le premier cycle de politique de Défense est un échec, il n'en constitue pas moins un effort non négligeable de rationalisation de l'élaboration, de la planification et de la programmation de la politique de Défense sous l'autorité d'un pouvoir exécutif civil.

## **DE LA RÉFORME MILITAIRE À LA POLITIQUE DE DÉFENSE (1982-1986)**

Il est indéniable que la victoire électorale du PSOE en octobre 1982 représente une étape importante dans le processus de transformation qui a débuté quelques années plus tôt. Avec 48 % des voix et 202 sièges au Congrès (sur 350)<sup>286</sup>, Felipe González assoit la légitimité du Parti Socialiste comme parti de gouvernement. Cette alternance politique qui se produit sans heurt et, surtout, sans intervention de l'armée, confirme la solidité de l'édifice politique et institutionnel. À ce titre, on peut considérer que le processus de transition est achevé, dans sa dimension politique et institutionnelle, sans pour autant que soit achevée la Transition comme processus historique. En effet, d'autres secteurs<sup>287</sup>, comme l'armée, poursuivent leur transition particulière après l'alternance politique. Cependant, la fin de la transition politique ouvre une période de consolidation institutionnelle. Car, après le processus de transformation du régime dictatorial vers la démocratie, depuis la légalité franquiste, il s'agit d'ordonner, éventuellement de corriger et surtout de créer la routine démocratique basée sur « des procédures, des normes

---

<sup>285</sup> CANALES MORALES Julio, « Política de Defensa, Política Militar », *art. cit.*, p. 459-460. Dans cette structure, le Plan Général de Défense Nationale constitue le document fondamental de la politique de Défense alors que le Plan Stratégique Interarmées représente le pilier de la politique militaire.

<sup>286</sup> RODRIGUES Denis, *La Transition en Espagne. Les enjeux d'une démocratisation complexe (1975-1986)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2012, p. 117.

<sup>287</sup> C'est le cas de la transition économique (1973-1985), de la transition syndicale (1975-1988) ou encore de la transition extérieure (1975-1988). Sur la transition économique, voir SERRANO SANZ José Marí, « Crisis económica y transición política », dans REDERO SAN ROMÁN Manuel (Ed.), *La Transición a la democracia en España*, Ayer, n° 15, 1994, p. 135-164. Sur la transition syndicale, voir SERRANO DEL ROSAL Rafael, *Transformación y cambio del sindicalismo español contemporáneo*, Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, Córdoba, 2000. Sur la transition extérieure, voir ARENAL Celestino del, « Democracia y política exterior: el largo camino hacia el cambio », dans VIDAL BENEYTO José (Ed.) y BOBILLO Francisco J., *España a debate. I. Política*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 46-65.

et des conduites prévisibles [plutôt que sur] des conflits portant sur la nature et la forme des premières » comme l'indiquent Guilhot et Schmitter<sup>288</sup>. Par ailleurs, le chemin vers la démocratie n'est pas un long fleuve tranquille et le spectre de l'interventionnisme militaire réapparaît dès les premières années du processus de transition.

## **Heurs et malheurs de la démocratie, entre transition et consolidation**

### *Les militaires face à la démocratie (1978-1985)*

Loin d'être un processus pacifique, la transition à la démocratie est marquée par la violence politique et terroriste<sup>289</sup>. Les Forces Armées ne restent pas indifférentes aux transformations politiques et sociales dans l'Espagne des années 1970, et moins encore à la violence terroriste exercée, entre autres, par le groupe ETA<sup>290</sup>. La réaction d'une partie de l'armée aux évolutions politiques de l'après Franco met en lumière l'attachement de certains cadres militaires aux valeurs de l'ancien régime et à la personne du défunt dictateur. Parallèlement, les vellétés interventionnistes, qui s'inscrivent dans la droite ligne du rôle de l'armée depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle et dans les fonctions de maintien de l'ordre attribuées à l'armée durant la dictature, illustrent le rôle des services de renseignement dans l'identification et le démantèlement des conspirations civilo-militaires.

L'apparition de l'UMD en 1974 et l'engagement de ses membres en faveur des idéaux démocratiques avaient déjà constitué une fissure importante dans le monolithisme illusoire de l'armée franquiste. En effet, Puell de la Villa identifie deux groupes parmi les officiers et officiers supérieurs de l'armée espagnole au début de la Transition. Le premier se compose des militaires qui ont participé à la Guerre Civile et qu'il décrit comme « un bloc compact, très discipliné et, surtout, pourvu d'une loyauté totale et sans faille envers le Caudillo qui les avait menés à la victoire en 1939<sup>291</sup>. » En comparaison, l'hétérogénéité du second groupe répond à la différence de la formation reçue suivant l'année d'entrée dans l'armée. Si les militaires qui intègrent entre 1942 et 1951 ont une mentalité semblable à celle du premier groupe, ceux qui intègrent entre 1952 et 1963 sont le reflet du relatif abandon de la part du régime de leur formation intellectuelle et idéologique, reprise en main à partir de 1964<sup>292</sup>. Les acteurs de

---

<sup>288</sup> GUILHOT Nicolas et SCHMITTER Philippe C., « De la transition à la consolidation. Une lecture rétrospective des *democratization studies* », *Revue française de science politique*, 50<sup>e</sup> année, n° 4-5, 2000, p.618.

<sup>289</sup> BABY Sophie, *Le mythe de la Transition pacifique. Violence politique en Espagne (1975-1982)*, *op. cit.*

<sup>290</sup> MUÑOZ BOLAÑOS Roberto, « “Espontáneos”, “coroneles” y “técnicos”: las tramas militares golpistas y la “solución Armada” (1980-1981) », *Tiempo presente. Revista de Historia*, n° 4, 2016, p. 11. Disponible sur <https://tiempopresenterevhist.files.wordpress.com/2016/02/01-espontc3a1neos-coroneles-y-tc3a9cnicos.pdf>

<sup>291</sup> PUELL DE LA VILLA Fernando, « La transición militar », *Documento de Trabajo* 6/2012, Fundación Transición española, Madrid, p. 20. Disponible sur [http://www.transicion.org/90publicaciones/DT\\_6\\_WEB.pdf](http://www.transicion.org/90publicaciones/DT_6_WEB.pdf)

<sup>292</sup> *Ibid.*

l'interventionnisme militaire sont précisément ces militaires qui ont intégré l'armée entre 1942 et 1951 et qui, dans les années 1979 et 1980, occupent les grades de colonel et lieutenant-colonel<sup>293</sup>. Aussi l'augmentation du chômage, qui fait suite aux chocs pétroliers de 1973 et 1979, ainsi que l'importance croissante du terrorisme participent-ils du malaise parmi ces militaires qui, par ailleurs, se définissent comme les gardiens de l'héritage franquiste, sans pour autant envisager d'action violente ou de prise de pouvoir par l'armée. Ainsi, entre la mort de Franco et l'alternance politique en 1982, les cadres supérieurs des Forces Armées espagnoles adoptent successivement les différentes postures qui illustrent, selon Samuel Finer, les modalités d'interventionnisme militaire<sup>294</sup>. Finer décrit quatre postures : l'influence, l'extorsion, le déplacement et la substitution. La première consiste, pour l'armée, à faire basculer le Gouvernement vers ses propres conceptions politiques et idéologiques tout en respectant le cadre légal, mais l'extorsion est basée sur « la désobéissance directe, l'intimidation et même la menace de violence contre le gouvernement<sup>295</sup> ». La troisième posture, le déplacement, suppose le remplacement du gouvernement civil par un autre. En revanche, la dernière correspond à une implication totale et à une prise de pouvoir par l'armée en remplaçant un gouvernement civil par un gouvernement militaire.

En Espagne, la période d'influence correspond, selon Muñoz Bolaños, à la période de gouvernement Arias Navarro, depuis la mort de Franco en novembre 1975 jusqu'à la prise de conscience de l'impossibilité de maintenir le franquisme sans Franco et de la nécessité d'une réforme. Cette influence s'incarne dans le général De Santiago, vice-président aux affaires de Défense, qui cherchera à freiner la très timide ouverture politique du gouvernement Arias Navarro. La période d'extorsion s'ouvre avec la nomination d'un nouveau gouvernement le 3 juillet 1976, sous la présidence de Adolfo Suárez, jusqu'à la légalisation du parti communiste espagnol (PCE) en avril 1977, dont nous avons déjà évoqué l'importance. Et si De Santiago est maintenu à son poste, il est remplacé en septembre 1976 par le général Gutiérrez Mellado, dont les conceptions réformistes et la recherche de la professionnalisation des armées sont fondamentales dans la réussite de la transition militaire. Si le président du gouvernement avait réussi, lors de la réunion du 8 septembre 1976, à rassurer les principaux chefs de l'armée concernant l'éventuelle légalisation du PCE, la légalisation effective du parti en avril 1977,

<sup>293</sup> MUÑOZ BOLAÑOS Roberto, « “Espontáneos”, “coroneles” y “técnicos”: las tramas militares golpistas y la “solución Armada” (1980-1981) », *art. cit.*, p. 10.

<sup>294</sup> FINER Samuel, *The man on horseback: the role of the military in politics*, Pall Mall, Londres, 1962, p. 1-5.

<sup>295</sup> MUÑOZ BOLAÑOS Roberto, « El general Torres Rojas en la división acorazada *Brunete*: el involucionismo militar ante la transición democrática, 1975-1980 », *Vínculos de Historia*, n° 3, 2014, p. 349. Disponible sur <http://vinculosdehistoria.com/numeros-completos/vdh3.pdf>

Et PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995*, *op. cit.*, p. 326.

rompt la promesse qu'il leur avait faite provoquant ainsi une rupture définitive entre le gouvernement et les cadres supérieurs des Forces Armées.

Une nouvelle phase d'interventionnisme s'ouvre alors, pour se refermer le 27 octobre 1982, à la veille des élections générales qui amenèrent le PSOE au pouvoir. Dans ces cinq années sont comprises les deux autres modalités d'interventionnisme : le déplacement et le remplacement. Dans ce même laps de temps, se succèdent trois conspirations et tentatives de coup d'État, dont celle du 23 février 1981, qui en constitue le point culminant. En effet, le 17 novembre 1978, les services de renseignement (le CESID) démantèlent une conspiration militaire, l'opération Galaxie. Le lieutenant-colonel de la *Guardia Civil*, Antonio Tejero Molina, en est l'un des principaux instigateurs. Le choix de la date n'est pas anodin : elle est très proche de la date du décès de Franco (20 novembre 1975) et de José Antonio Primo de Rivera (20 novembre 1936), fondateur du mouvement fasciste espagnol. Le symbole est fort, notamment pour des phalangistes convaincus. De plus, le 17 novembre est un vendredi, jour habituel de réunion du Conseil des Ministres, d'autant plus que Gutiérrez Mellado, vice-président aux affaires de Défense est en voyage à Carthagène (région de Murcie), et que le roi Juan Carlos se trouve au Mexique. Ce dernier ne peut donc pas exercer directement son autorité comme capitaine général.

L'objectif de l'opération est de prendre le palais de la Moncloa (Madrid), siège de la présidence du gouvernement, un jour de réunion du Conseil des ministres de manière à pouvoir capturer tous les membres du gouvernement. Cette action devait être réalisée par des troupes de la *Guardia Civil* sous le commandement de Tejero, pendant que le capitaine de la police armée, Ricardo Sáenz de Ynestrillas, était chargé d'occuper les points névralgiques de la ville avec les forces de police. Néanmoins, le capitaine général de la 1<sup>e</sup> Région Militaire, Federico Gómez de Salazar, peu enclin à une intervention de l'armée, pouvait faire échouer le coup en opposant aux conspirateurs la division blindée *Brunete*, une des unités les plus modernes et les mieux équipées de l'armée, avec la BRIPAC (Brigade Parachutiste). Il s'agissait donc de rallier à la conspiration certaines unités de la division blindée et de la BRIPAC pour assurer la victoire de l'action, expliquant ainsi les contacts pris par Tejero avec plusieurs colonels de cette dernière unité et, avec divers officiers de l'armée et de la police armée. Mais le 15 novembre, le commandant Vidal Francés informe son supérieur le lieutenant-colonel García de Polavieja, et

en suivant la chaîne de commandement, l'information remonte jusqu'au directeur général du CESID, le général José María Bourgón López Doriga<sup>296</sup>.

Plus connue encore que l'intervention précédente, la prise du Congrès des Députés le 23 février 1981, illustre à la fois la réalité de l'interventionnisme militaire, le danger qu'il représente pour le processus de démocratisation, mais également les modalités d'action choisies pour y mettre un terme. Si l'Opération Galaxie peut être définie comme le projet des *azules*<sup>297</sup>, des phalangistes, la conspiration civilo-militaire qui a mené au coup d'État du 23 février 1981, se caractérise davantage comme le « projet de technocrates et de monarchistes conservateurs<sup>298</sup>. » Par ailleurs, la « solution Armada » apparaît à l'automne 1979 et consiste à donner la direction des opérations au général Armada, ancien secrétaire du roi, qui doit prendre la tête d'un gouvernement de concentration nationale<sup>299</sup>, PSOE et PCE inclus, à l'exception des partis nationalistes (basque, catalan et galicien). Il s'agissait de mettre fin à l'instabilité politique et aux velléités nationalistes qui, par ailleurs, mettaient à mal le nationalisme franquiste. Le terrorisme (GRAPO et ETA) et la crise économique constituent la seconde moitié des objectifs de cette « solution Armada ». Elle correspond, à l'origine du moins, à une opération différente de la prise du Congrès que Tejero prévoit de son côté. Mais l'opération de Tejero est intégrée à la « solution Armada » et constitue le facteur de déstabilisation justifiant la formation du gouvernement de concentration nationale, en même temps que le commandant José Luis Cortina Prieto, chef du Groupement Opérationnel des Missions Spéciales du CESID devait créer un climat anxiogène, « une psychose putschiste<sup>300</sup> » dans la classe politique. Enfin, le général Milans del Bosch, capitaine général de la 3<sup>e</sup> Région Militaire (Valence) était chargé de subordonner toutes les conspirations militaires à la « solution Armada » et préparer la mobilisation de l'armée. La mobilisation devait se concrétiser par l'occupation de Madrid par les forces de la division blindée *Brunete*, le contrôle du territoire de la 3<sup>e</sup> Région Militaire et l'occupation du reste de l'Espagne par le soulèvement des unités réparties sur son sol, sous les ordres de Milans del Bosch.

---

<sup>296</sup> MUÑOZ BOLAÑOS Roberto, « “Operación Galaxia”: la primera intentona golpista de la Transición », *Historia del presente*, n° 20, 2/2012, p. 121-144. Disponible sur

<http://historiadelpresente.es/sites/default/files/revista/articulos/20/hdelp-202.pdf>

Voir également « La “Operación Galaxia”, detectada el pasado día 9 », *El País*, 20 novembre 1978. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1978/11/21/espana/280450806\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1978/11/21/espana/280450806_850215.html)

<sup>297</sup> Les « *azules* » (les bleus) désignent par métonymie, les phalangistes, reconnaissables à leur chemise bleue.

<sup>298</sup> MUÑOZ BOLAÑOS Roberto, « Militares y civiles: movimientos involucionistas en el proceso de Transición y consolidación democrática (1975-1986) », *La Albolafia: Revista de Humanidades y cultura*, n° 14, Juin 2018, p. 29. Disponible sur [http://albolafia.com/trab/LaAlbolafia\\_N14 % 28junio2018 % 29.pdf](http://albolafia.com/trab/LaAlbolafia_N14_%20junio2018_%2029.pdf)

<sup>299</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>300</sup> *Ibid.*, p. 32.

L'échec du coup d'État est patent dans les premières heures du 24 février, lorsque Tejero prend connaissance du projet de gouvernement de concentration nationale du général Armada et, *de facto*, de l'étendue réelle du coup d'État. Parallèlement, le roi Juan Carlos, dans une intervention télévisée<sup>301</sup> en uniforme de capitaine général des armées, ordonne le retrait des troupes et réaffirme son soutien au processus de démocratisation. La prise du congrès dans la nuit du 23 au 24 février 1981 dévoile toute la réalité du coup d'État et le danger, bien réel, de l'interventionnisme militaire, comme le rapporte le général de corps d'armée Cassinello : « Le 23 Février rompit quelque chose de profondément enraciné dans l'armée. Après cela, le procès et le jugement contribuèrent davantage à rendre impossible l'idée selon laquelle il ne s'était rien passé<sup>302</sup> ». Cette tentative de prise du pouvoir par les militaires marque ainsi l'apogée de l'interventionnisme militaire mais non pas sa fin. L'approbation de la loi 20/1981, portant création de la Réserve Active, et proposée par le gouvernement de Leopoldo Calvo-Sotelo permit également de démettre les généraux les plus proches des mouvances putschistes et interventionnistes de l'armée<sup>303</sup>.

Une nouvelle conspiration est en marche durant l'année 1982 et devant être réalisée le 27 octobre. Il s'agissait cette fois d'occuper les principaux centres du pouvoir politique et de chercher immédiatement à remplacer les cadres supérieurs de l'armée, dont certains s'étaient éloignés des éléments conspirationnistes face à l'échec de la tentative de 1981. Le texte de la sentence émise par le tribunal militaire et rapporté par *El País*, précise que le plan prévoyait également :

La neutralisation de personnes choisies selon leurs fonctions comme les capitaines généraux à leurs domiciles de capitainerie [...] et, dans certains cas, en identifiant individuellement les personnes à neutraliser, comme le général Sabino Fernández Campo, le colonel Alonso Manglano, le colonel Fernández de Mesa et le général Valenzuela<sup>304</sup>.

---

<sup>301</sup> « Mensaje del Rey Juan Carlos tras la intentona golpista del 23F », *Archivo RTVE*, 24 février 1981. Disponible sur <https://www.rtve.es/alacarta/videos/fue-noticia-en-el-archivo-de-rtve/mensaje-del-rey-juan-carlos-tras-intentona-golpista-del-23f/5800871/>

<sup>302</sup> CASSINELLO Andrés, *La huella que deja el tiempo al pasar*, Memorias inéditas, Tome 2, p. 36-37, cité dans MUÑOZ BOLAÑOS Roberto, « El involucionismo militar tras el 23-F: fracaso y desaparición (1981-1986) », *La Albolafia: Revista de Humanidades y cultura*, n° 19, Février 2020, p. 54. Disponible sur <http://albolafia.com/trab/La % 20Albolafia % 2019 % 281 % 29 % 281 % 29.pdf>

<sup>303</sup> MUÑOZ BOLAÑOS Roberto, *Ibid.*, p. 56-57.

<sup>304</sup> *El País*, 16 avril 1984. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1984/04/16/espana/450914403\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1984/04/16/espana/450914403_850215.html) À noter que le général Sabino Fernández Campos est le secrétaire du roi Juan Carlos et Alonso Manglano directeur du CESID, responsable du démantèlement de plusieurs conspirations militaires durant la Transition.

Face à la précision du plan élaboré<sup>305</sup> et aux leçons tirées de l'échec de la tentative précédente (23 février 1981), un éditorial, du même journal et commentant la sentence du tribunal militaire, considère que « toute invocation de la part de la droite réactionnaire que les colonels condamnés se limitaient à 'jouer à la guerre' chez eux est aussi comique et inopérant que les affirmations selon lesquelles l'opération Galaxie fut une discussion de café ou autres gentilleses à propos du 23-F<sup>306</sup>. » Cependant, l'interventionnisme militaire perd ses appuis notamment parmi les cadres supérieurs de l'armée (généraux de corps d'armée toujours en service actif), au point que les conspirations démantelées durant le premier gouvernement socialiste relèvent, sans rien ôter de leur dangerosité, du conspirationnisme résiduel. Aussi la politique militaire et de Défense du PSOE devait-elle tendre à l'affirmation de la subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil et à la réforme des règles de conduite des militaires (les Ordonnances Royales).

### *La politique de Défense du PSOE*

Effectivement, lorsque le PSOE arrive au pouvoir après les élections générales du 28 octobre 1982, l'Espagne vient d'éviter une nouvelle tentative de coup de force de la part de certains militaires, car le CESID vient de démanteler l'Opération Cervantès. Mais si le procès pour la participation de plusieurs militaires au coup d'État du 23 février avait signifié la perte de crédibilité de ce secteur de l'armée et le ridicule ressenti par de nombreux compagnons d'armes, le problème militaire reste prégnant. Il s'agit donc pour le Parti Socialiste de renforcer l'assujettissement des Forces Armées au pouvoir civil, sous l'autorité du président du gouvernement. La politique de Défense mise en place, surtout à partir de l'année 1983, vise alors à consolider les acquis de la réforme militaire entamée en 1976, et à renforcer certains de ses aspects les plus importants, comme peut l'être la question de l'autonomie militaire. Par ailleurs, la lutte contre l'interventionnisme militaire a mis en lumière le rôle clé des services de renseignement dans l'identification des militaires et le démantèlement des groupes favorables à un coup d'État, comme le prouverait, quelques années plus tard, la découverte d'autres conspirations militaires ou civilo-militaires. Beaucoup plus discrète, la question du nucléaire est également présente, évoquée dans le programme électoral mais également rappelée dans les accords de coopération de Défense avec les États-Unis concernant la non-nucléarisation du

---

<sup>305</sup> MUÑOZ BOLAÑOS Roberto, « El involucionismo militar tras el 23-F: fracaso y desaparición (1981-1986) », *art. cit.*, p. 64-66.

<sup>306</sup> « El Juego de la guerra », *El País*, 16 avril 1984. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1984/04/16/opinion/450914409\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1984/04/16/opinion/450914409_850215.html)



territoire espagnol. Question qui interroge sur la position de l'Espagne, non pas seulement au niveau national mais également au niveau international, concernant le thème du nucléaire.

Le programme électoral du Parti Socialiste en vue des élections d'octobre 1982 envisage le problème militaire depuis la perspective globale de la politique de Défense et fixe trois objectifs. Il s'agit d'obtenir une Défense nationale plus autonome et plus indépendante, d'équiper les Forces Armées d'un plus haut degré de capacité de dissuasion, supposant une armée « plus réduite mais plus efficace, mieux équipée et plus opérationnelle<sup>307</sup> », et de travailler dans le sens d'une plus grande implication de la société civile dans les affaires de la Défense nationale. Le premier de ces objectifs est en lien direct avec la relation bilatérale maintenue avec les États-Unis depuis 1953. Relation asymétrique et de vassalité dont l'Espagne franquiste avait été dépendante, tant pour l'apport économique que pour la faible respectabilité internationale que l'illusion de la participation à la Défense de l'Occident lui permettait d'obtenir. Par ailleurs, la recherche d'autonomie et d'indépendance se situe également sur le terrain de la modernisation et de la professionnalisation des Forces Armées que ces mêmes accords de coopération de Défense n'ont pas rendu possibles malgré 30 ans de relation. C'est pour cette raison qu'en 1970, l'Espagne avait signé avec la France un accord de coopération militaire lui permettant de s'approvisionner ou, du moins, de fabriquer sous licence le matériel militaire dont elle avait besoin. Cette nouvelle coopération permet alors à l'Espagne d'assouplir la dépendance et la tutelle américaine sans pour autant la briser complètement. Dès lors, la recherche d'indépendance stratégique, si elle ne se situe pas au même plan que l'indépendance stratégique recherchée par de Gaulle pour la France, devient un des points majeurs de la relation hispano-nord-américaine. Les deux autres objectifs de la politique de Défense socialiste concernent, d'une part, la restructuration nécessaire d'une armée trop nombreuse et dans laquelle la macrocéphalie constitue un frein à l'évolution professionnelle des militaires de carrière et, d'autre part, le rapprochement armée-société, puisque la première est partie de la seconde, comme l'avait démontré en 1973, le général Díez-Alegría dans *Ejército y sociedad*<sup>308</sup>.

Dès lors, les acquis de la réforme militaire lancée par Gutiérrez Mellado permettent au projet socialiste de relancer la recherche d'une définition et de l'élaboration d'une véritable politique de Défense. Car, sur la base de la victoire électorale du 28 octobre 1982, qui illustre

---

<sup>307</sup> PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL, « Por el cambio », *Programa Electoral del Partido Socialista Obrero Español*, 1982, p. 38. Disponible sur <http://www.psoe.es/media-content/2015/03/Programa-Electoral-Generales-1982.pdf>

<sup>308</sup> DÍEZ-ALEGRÍA GUTIÉRREZ Manuel, *Ejército y sociedad*, op. cit.

également la solidité et le bon fonctionnement des institutions démocratiques, le PSOE ouvre une nouvelle étape pour la politique de Défense, celle de la primauté du pouvoir civil sur le pouvoir militaire, et l'intégration de la politique de Défense nationale espagnole dans le cadre d'une Défense collective organisée autour de l'OTAN. L'année 1984 est, à ce titre, fondamentale dans la mesure où, d'une part, la loi organique 1/1984<sup>309</sup> du 5 janvier impose la subordination stricte de la chaîne de commandement au pouvoir civil, sous l'autorité du président du gouvernement et que, d'autre part, en octobre, lors du débat sur l'état de la Nation, Felipe González, avait présenté une liste de dix points résumant les priorités de la politique de Défense pour le gouvernement<sup>310</sup> et qui serait connue dès le lendemain dans la presse sous le nom de « Décalogue<sup>311</sup> ». Outre les éléments essentiels de la politique de Défense, l'intégration espagnole dans la CEE, les modalités de l'intégration dans l'Alliance Atlantique, la révision de l'accord bilatéral hispano-nord-américain et l'adhésion à l'UEO, le président du gouvernement évoque la question du nucléaire en Espagne, enjeu majeur de sécurité dans le cadre de la Guerre Froide. Il expose, dans le 5<sup>e</sup> point, la question du nucléaire de la manière suivante :

L'Espagne a déjà signé le Traité d'Interdiction d'Essais Nucléaires et a soumis ses installations au système de sauvegarde de l'Organisme International de l'Energie Atomique. À mon avis, c'est déjà suffisant bien que je n'exclue pas de prendre en compte la signature du TNP [Traité de Non-Prolifération des armes nucléaires] à l'avenir<sup>312</sup>.

Si, en 1984, l'Espagne a déjà adhéré au Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires (1963), qui interdit les essais sous l'eau, dans l'atmosphère et en surface, elle n'adhèrera au Traité de Non-Prolifération qu'en 1987<sup>313</sup>. Cette adhésion met définitivement fin au projet *Islero*<sup>314</sup>, d'arme nucléaire, qui avait vu le jour dans les années 1960, sous les auspices du

---

<sup>309</sup> Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero de 1984, de reforma de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio de 1980, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 6, du 7 janvier 1984, p. 389-390.

<sup>310</sup> GONZÁLEZ MÁRQUEZ Felipe, « Debate sobre la comunicación del Gobierno acerca del estado de la nación », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Séance plénière, n° 157, 23 octobre 1984, p. 7070. Disponible sur [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L2/CONG/DS/PL/PL\\_157.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L2/CONG/DS/PL/PL_157.PDF)

<sup>311</sup> *El País*, 24 octobre 1984. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1984/10/24/espana/467420408\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1984/10/24/espana/467420408_850215.html)

<sup>312</sup> GONZÁLEZ MÁRQUEZ Felipe, « Debate sobre la comunicación del Gobierno acerca del estado de la nación », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Séance plénière, n° 157, 23 octobre 1984, p. 7070.

<sup>313</sup> Instrumento de 13 de diciembre de 1987, de Adhesión de España al Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, hecho en Londres, Moscú y Washington el 1 de julio de 1968, *Boletín Oficial del Estado*, n° 313, 31 décembre 1987, p. 38243-38256.

<sup>314</sup> TENA Félix, « La bomba atómica que España no tuvo », *Plaza*, 15 avril 2017. Disponible sur <https://valenciaplaza.com/bomba-atmica-espanola>

nationalisme franquiste, relancé par Arias Navarro puis par Suárez<sup>315</sup>. En 1967, un accord était signé pour la construction d'un réacteur nucléaire avec lequel, « en employant seulement 7 % de ses éléments combustibles et en les maintenant dans le réacteur 5 % du temps nécessaire pour obtenir de l'énergie électrique, on obtiendrait chaque année le plutonium enrichi à 94 %, suffisant pour fabriquer 5 bombes atomiques par an<sup>316</sup> » comme le précise Guillermo Velarde. Cet accord de construction intervient un an après la collision d'un avion citerne KC-135 et d'un bombardier B-52 américains qui entraîna la chute des quatre bombes thermonucléaires que transportait le bombardier (deux d'entre elles explosèrent) au-dessus de Palomares (le 17 janvier 1966, dans la province d'Almería). Le deuxième gouvernement socialiste ordonna le démantèlement définitif du réacteur le 19 octobre 1989<sup>317</sup>.

La politique de Défense, au-delà de la lutte contre l'interventionnisme militaire, correspond également à une recherche d'équilibre et de respectabilité internationale que le régime de Franco n'avait pas réussi à donner à l'Espagne, malgré la signature des Pactes de Madrid. Le projet d'arme nucléaire s'inscrit dans cette dynamique de recherche d'autonomie stratégique et d'affirmation d'une présence internationale, dans les conditions qui sont celles non pas seulement de la Guerre Froide, mais surtout celles de la tutelle exercée par les États-Unis sur l'Espagne en matière de Défense. Aussi la fin du *Proyecto Islero*, formalisée par l'adhésion espagnole au Traité de Non-Prolifération et au démantèlement définitif du réacteur, vient-elle mettre fin à une politique que l'on pourrait qualifier de compensation, compte tenu de l'isolement international et de la tutelle subie par l'Espagne. L'abandon du projet fait écho aussi bien à l'engagement pris concernant la non-nucléarisation du territoire qu'à la (ré)intégration espagnole dans le concert des nations.

### **Achever la réforme militaire**

Alors que s'ouvre une nouvelle étape de la Transition avec l'arrivée du PSOE au pouvoir, une nouvelle politique de Défense émerge, issue des premières transformations subies entre 1976 et 1980 principalement. Car l'essoufflement de l'UCD, la démission d'Adolfo Suárez ainsi que la tentative de coup d'État du 23 février 1981 fragilisent, sans les bloquer complètement, les réflexions concernant d'autres thèmes relatifs aux Forces Armées, comme la justice militaire ou encore les Ordonnances Royales spécifiques à chaque armée. Par ailleurs,

---

<sup>315</sup> VELARDE Guillermo, *Proyecto Islero. Cuando España pudo desarrollar armas nucleares*, Córdoba, Guadalquivir, 2016, p. 221.

<sup>316</sup> *Ibid.*, p. 61.

<sup>317</sup> *Ibid.*, p. 62.

si la réforme militaire entamée par Gutiérrez Mellado en 1977 avait donné une direction, non seulement à la réforme elle-même mais avait également ouvert la voie à une adéquation des Forces Armées dans un cadre démocratique, le gouvernement socialiste et son ministre de la Défense, Narcís Serra<sup>318</sup>, devraient affronter certains vestiges du passé comme l'autonomie militaire, que la loi de 1980 sur la Défense Nationale n'avait pas abolie et une structure territoriale des Régions Militaires héritée de l'époque franquiste.

#### *Vers la fin de l'autonomie militaire (1984)*

Compte tenu du passé interventionniste de l'armée, l'autonomie militaire représente une menace pour la nouvelle démocratie espagnole. Elle l'est d'autant plus que l'agitation des militaires face au terrorisme, l'autonomie que la loi laisse à cette corporation ainsi que les conspirations civilo-militaires d'extrême-droite participent à la prise de conscience de la nécessité de résoudre les ambiguïtés de la loi de 1980. Cette prise de conscience est d'ailleurs rapide après la mise en œuvre du nouveau cadre juridique de la Défense nationale. Dès 1982, le ministre de la Défense, Alberto Oliart, désigne une commission, dirigée par le professeur de droit constitutionnel, Luis Sánchez Agesta<sup>319</sup>, dans le but de repenser la place de l'armée vis-à-vis du ministère, à la lumière des événements de 1981. L'alternance politique met fin aux travaux de la commission mais le cabinet du nouveau ministre poursuit la réflexion en se fondant sur plusieurs principes pour récuser l'interprétation de l'article 8 de la Constitution, qui garantissait l'autonomie militaire. Concernant la place des Forces Armées dans l'article 8 du Titre Préliminaire de la Constitution, il ne s'agit pas là d'un héritage historique et constitutionnel puisqu'aucun des textes constitutionnels des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles ne fut une émanation d'un État de droit, tout comme aucun d'eux ne garantissait l'autonomie de l'institution militaire, établie par des lois ordinaires. Elles répondent davantage à un contexte déterminé, comme la distinction entre la chaîne de commandement militaire qui s'incarne dans la JUJEM et la branche politico-administrative représentée par le ministère. La présence des Forces Armées dans le Titre Préliminaire de la Constitution ne correspond donc pas à une prédominance institutionnelle accordée à l'armée mais bien plutôt à l'importance de la Défense Nationale pour la Défense de l'État et de sa population, et la conservation des intérêts vitaux de la nation. Par ailleurs, l'autonomie de l'armée était réduite par certaines compétences attribuées

---

<sup>318</sup> Real Decreto 3295/1982, de 2 de diciembre de 1982, por el que se nombran Ministros del Gobierno, *Boletín Oficial del Estado*, n° 290, 3 décembre 1982, p. 33339.

<sup>319</sup> OLMO Jesús del, « El Ministerio de Defensa, 1977-1984 », *Actas del Congreso de Historia de la Defensa, Fuerzas Armadas y políticas de defensa: Transición y modernización*, SEPÚLVEDA Isidro y ALDA Sonia (Eds.), Madrid, IUGM/UNED, 2007, p. 321.

au roi, au Parlement ou encore au Gouvernement, comme la déclaration de guerre (art. 63.3 de la Constitution) ou la déclaration de l'état d'urgence, d'exception ou de siège (art. 116). De la même manière, le principe de monarchie parlementaire, ratifié par la Constitution, ne peut pas concevoir d'action de la monarchie sans une ratification parlementaire (art. 56.3 et 64) et, par là-même, rend caduque toute idée de lien hiérarchique direct entre le roi, chef suprême des Forces Armées, et l'armée elle-même. En outre, puisque la Défense de l'État incombe au Gouvernement, aucune action militaire ne peut être entreprise sans consentement et autorisation préalable de la part de l'Exécutif. La question du commandement *sur* les armées et *dans* les armées se trouve alors résolue<sup>320</sup>, le premier étant exercé par l'Exécutif et le second étant une compétence proprement militaire mais toujours dans le cadre établi par le premier. Enfin, la juridiction militaire constitue une exception puisqu'elle est une partie intégrante du pouvoir Judiciaire.

Aussi la question n'est-elle pas tant celle de l'autonomie militaire, qui, comme on peut le constater, n'est qu'illusoire, que celle du degré de liberté accordé à l'armée à l'intérieur du cadre constitutionnel. En effet, la Constitution pose, dès 1978, les conditions d'un assujettissement des Forces Armées au pouvoir civil que la loi de Défense Nationale de 1980 interprète avec souplesse en séparant la chaîne de commandement proprement militaire dirigée par la JUJEM, organe collégial supérieur de commandement, et la branche politico-administrative, que représente le ministère de la Défense. Et c'est précisément cette séparation qui alimente l'illusion de l'autonomie militaire. En 1984, le premier gouvernement du PSOE y met fin, favorisant par ailleurs les provocations et les velléités interventionnistes de l'extrême-droite civile et militaire, par une nouvelle loi organique de Défense Nationale et d'Organisation Militaire, portant réforme de la précédente, celle de 1980<sup>321</sup>. Par la réforme des structures supérieures de la Défense nationale, la Junte de Défense Nationale reste un organe consultatif pour le président du gouvernement et le chef de l'État, mais la responsabilité de l'élaboration et de la direction de la politique militaire passe aux mains du ministre de la Défense (art. 10). En réalité, à travers la fusion des branches politico-administrative et militaire, c'est une nouvelle hiérarchie qui se met en place et dans laquelle les organes supérieurs militaires, la Junte de Défense Nationale et la JUJEM, n'ont qu'un rôle de conseil et d'orientation. Cette

---

<sup>320</sup> *Ibid.*, p. 325. Et ORTEGA MARTÍN Jorge, *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*, Madrid, UNED, 2008, p. 105-106.

<sup>321</sup> Ley orgánica 1/1984, de 5 de enero de 1984, de reforma de la Ley Orgánica 6/1980, 1<sup>er</sup> juillet 1980, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 6, 7 janvier 1984, p. 389-390.

situation favorise une forte présidentialisation<sup>322</sup> des compétences et capacités de direction, en plaçant les structures de la Défense nationale sous sa seule autorité. Attributions dont est investi le ministre de la Défense par délégation de pouvoirs. Mais l'objectif de la loi de réforme est d'imposer l'assujettissement de l'armée au pouvoir civil, et au Président du gouvernement en particulier, en imposant une chaîne de commandement unique. La JUJEM, quant à elle, cesse d'être le plus haut niveau de la chaîne de commandement militaire pour n'être plus qu'un organe consultatif (art. 11) dans le cadre de l'élaboration du Plan Stratégique Interarmées (PEC – *Plan Estratégico Conjunto*) et de la doctrine militaire. Elle est composée, à partir de 1984, du chef de l'État-Major de la Défense (*JEMAD – Jefe del Estado Mayor de la Defensa*), nouvellement créé, et des chefs d'État-Major de l'armée de Terre, de la Marine et de l'armée de l'Air. Cette nouvelle structure place donc les chefs d'État-Major (de l'armée de Terre, de la Marine et de l'armée de l'Air) comme les plus hauts responsables de la chaîne de commandement militaire à l'intérieur d'une chaîne de commandement plus large dominée par le président du gouvernement, réalisant ainsi l'assujettissement des Forces Armées au pouvoir civil.

Pour sa part, le JEMAD fait le lien entre les Forces Armées et le ministère de la Défense à travers la responsabilité de la mise en œuvre des divers aspects de la politique militaire. En outre, l'article 11.bis souligne que « le gouvernement *pourra*, en temps de guerre, nommer Général en chef du commandement opérationnel des Forces Armées le chef de l'État-Major de la Défense, lequel exercera, sous l'autorité du Président du Gouvernement, la direction des opérations militaires<sup>323</sup>. » La formulation cauteleuse du texte vise surtout à éviter l'apparition d'un nouveau généralissime qui puisse incarner une volonté interventionniste de l'armée contre le gouvernement. Par ailleurs, si, en temps de paix, le JEMAD n'a pas de commandement militaire effectif, il est le lien nécessaire entre les structures de direction de la politique de Défense et de la politique militaire, et supervise leur application au niveau des armées. Toutefois, ses compétences de commandement militaire sont élargies, d'abord par un premier décret du 25 janvier 1984<sup>324</sup>, puis par un second en 1987. Dans la nouvelle organisation du ministère de la Défense de 1984, le JEMAD se voyait attribué les compétences de la JUJEM en matière de définition de la politique militaire, et notamment du Plan Stratégique Interarmées

<sup>322</sup> LABATUT Bernard, *Renaissance d'une puissance ?*, op. cit., p. 92-100.

<sup>323</sup> Ley orgánica 1/1984, de 5 de enero de 1984, de reforma de la Ley Orgánica 6/1980, 1<sup>er</sup> juillet 1980, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 6, 7 janvier 1984, p. 389. Nous soulignons.

<sup>324</sup> Real Decreto 135/1984, de 25 de enero de 1984, por el que se reestructura el Ministerio de Defensa, *Boletín Oficial del Estado*, n° 27, 1<sup>er</sup> février 1984, p. 2618-2622.

mais correspondait davantage à un poste d'administration plutôt que de commandement militaire effectif. Le 11 janvier, l'amiral Ángel Liberal Lucini devient le premier chef de l'État-Major de la Défense<sup>325</sup>. Par ailleurs, outre cet élargissement des compétences du JEMAD, le décret de 1984 crée la fonction de Secrétaire d'État à la Défense, défini comme « le principal collaborateur du ministre dans les affaires relatives à la gestion et au contrôle des ressources économiques, de la politique d'armement et de matériel et de la politique d'infrastructure de la Défense<sup>326</sup> ». Le secrétaire d'État apparaît donc comme un gestionnaire aux vastes compétences, par opposition au sous-secrétaire d'État, en charges de la politique de gestion du personnel. Ainsi, dès 1984, le sous-secrétaire d'État, le secrétaire d'État et la ministre sont les responsables de la politique de Défense alors que les chefs d'État-Major correspondent davantage aux responsables de la politique plus spécifiquement militaire. Le JEMAD, décrit dans un premier temps comme un responsable administratif, deviendra plus tard (en 2005) le lien indispensable entre la structure civile supérieure de Défense et la hiérarchie militaire, avec une double responsabilité politico-administrative et militaire.

Si la loi de réforme de 1984 permet la fusion de la chaîne de commandement militaire et de la partie politico-administrative à travers notamment l'affirmation de la soumission de l'armée à l'autorité du pouvoir Exécutif et la création du JEMAD, elle ne modifie pas pour autant le cycle de politique de Défense établi par la loi de 1980. À cet égard, à la première Directive de Défense Nationale qu'Adolfo Suárez avait signée en avril et qui n'avait jamais été réellement appliquée, répond la première Directive de Défense Nationale du gouvernement socialiste, signée par Felipe González le 10 juillet 1984<sup>327</sup>. Elle rappelle le rôle des Forces Armées dans la Défense de la Constitution, de l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale. La Défense nationale a pour but la protection de la population face à toute agression extérieure, l'apport de forces pour maintenir la paix entre les nations, le développement d'une force de dissuasion et le contrôle du détroit de Gibraltar<sup>328</sup>. Cette nouvelle Directive de Défense relance le processus de planification que prévoyait la loi de 1980 et que les événements de 1980-1982 n'avaient pas permis de mener à son terme. À partir de ce premier document, le PEC sera approuvé en 1985.

---

<sup>325</sup> Real Decreto 149/1984, de 11 de enero de 1984, por el que se nombra Jefe del Estado Mayor de la Defensa al Almirante don Ángel Liberal Lucini, *Boletín Oficial del Estado*, n° 10, 12 janvier 1984, p. 810.

<sup>326</sup> Real Decreto 135/1984, de 25 de enero de 1984, por el que se reestructura el Ministerio de Defensa, *Boletín Oficial del Estado*, n° 27, 1<sup>er</sup> février 1984, p. 2619.

<sup>327</sup> ORTEGA MARTÍN Jorge, *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*, op. cit., 2008, p. 107-108.

<sup>328</sup> *Ibid.*, p. 108.

### *Restructuration et modernisation de l'armée*

Dans le cadre de la consolidation de la démocratie que mène le premier gouvernement socialiste de Felipe González, un plan de modernisation de l'armée de Terre est élaboré afin d'adapter l'armée à la nouvelle situation dérivée non seulement de l'installation pérenne de la démocratie mais encore de l'intégration de l'Espagne dans l'OTAN. Ce plan de modernisation appelé META (*Modernización del Ejército de Tierra*), en gestation depuis 1979, est préparé par la section Plans et Opérations (*Sección de Planes y Operaciones*) au sein de l'État-Major de l'armée de Terre, et est composé de six parties distinctes. Celles-ci se réfèrent à la structure organique et fonctionnelle (ORGA), et à la délimitation territoriale (DEMA), qui représentent les deux éléments principaux de la modernisation. Elle affecte également les ressources matérielles (MATE), les ressources humaines (HUMA), l'ordonnancement juridique (ORDE) et les activités permanentes (APER)<sup>329</sup>.

Bien que l'on retienne généralement la redéfinition des limites des régions militaires et la réduction des cadres de commandement, ce plan de modernisation s'inscrit, néanmoins, dans une histoire de la modernisation des Forces Armées depuis la réforme militaire avortée du ministre de l'armée de Terre Antonio Barroso, en 1959, la réforme insuffisante de son successeur en 1965, et les tentatives répétées mais infructueuses de Díez-Alegría pour réformer la Défense Nationale. Par son importance et sa courte durée, il serait possible d'y ajouter la réforme militaire de Manuel Azaña (1931-1933). Cette généalogie de l'échec suffit à comprendre la lassitude qu'exprime le général de l'armée de l'Air Luis G. Domínguez : « Espérons que cette fois, ce soit la dernière [modernisation], car nombreuses ont été les tentatives infructueuses de « modernisation » de l'armée de Terre par le passé<sup>330</sup> ! »

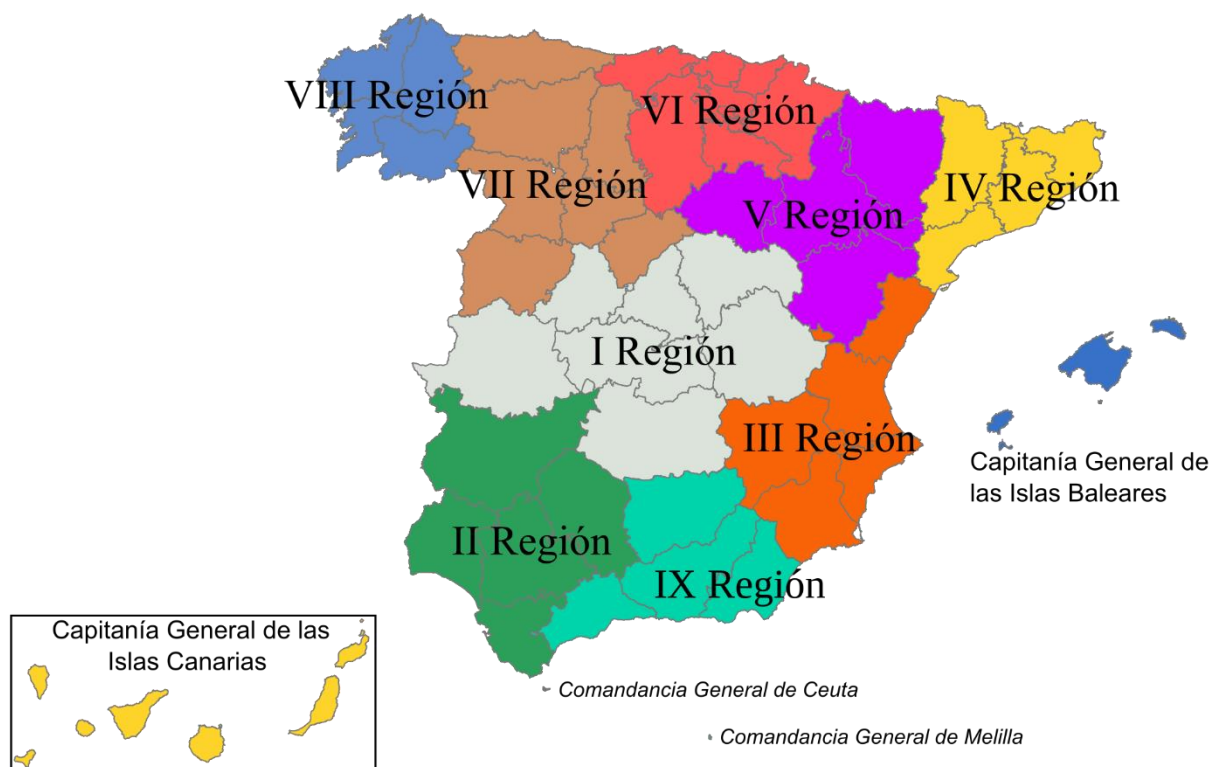
Le Plan META envisage la réduction du nombre de régions militaires commandées par des capitaines généraux. Le territoire péninsulaire est ainsi divisé en neuf régions militaires, et les Baléares et les Canaries correspondent à des zones de commandement, équivalentes aux 10<sup>e</sup> et 11<sup>e</sup> régions militaires, comme l'indique la carte 1 :

---

<sup>329</sup> YÁRNOZ Carlos, « El plan de modernización del Ejército de Tierra renovará completamente la estructura actual », *El País*, 9 de febrero de 1983. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1983/02/10/espana/413679604\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1983/02/10/espana/413679604_850215.html)

<sup>330</sup> DOMÍNGUEZ Luis G., « Algunas reflexiones sobre el Plan META (de modernización del Ejército de Tierra) », *Revista de Aeronáutica y de Astronáutica*, n° 516, décembre 1983, p. 997.





Carte 1 : Répartition des régions militaires après la réforme de 1960<sup>331</sup>.

Cependant, comme l'expliquait le colonel Ramón Fernández Sequeiros<sup>332</sup>, des onze régions militaires, seules quatre correspondent en 1983 aux frontières des communautés autonomes : la 4<sup>e</sup> région (Catalogne), la 8<sup>e</sup> région (Galice) et, nécessairement, les Baléares ainsi que les Canaries. D'autres régions militaires recouvrent une communauté et une partie d'une autre comme la 5<sup>e</sup> région qui correspond à la communauté autonome d'Aragon et à la province de Soria (Castille et Léon), ou encore de la 7<sup>e</sup> région occupant le territoire des Asturies et plusieurs provinces de Castille et Léon (en particulier les provinces de Léon, Zamora, Palencia, Salamanque et Valladolid). D'autres encore occupent plusieurs communautés sans pour autant en englober aucune en totalité. C'est le cas de la 2<sup>e</sup> région militaire dont le territoire regroupe la province de Badajoz (Estrémadure) et les provinces andalouses de Huelva, Séville, Cadix et Cordoue. La 9<sup>e</sup> région, quant à elle, est implantée uniquement sur les provinces andalouses de Malaga, Jaén, Grenade et Almería. La 6<sup>e</sup> région occupe une partie de quatre communautés différentes : la Navarre, le Pays Basque, La Rioja et la Cantabrie en totalité et la province de Burgos (Castille et Léon). La 3<sup>e</sup> région correspond aux communautés de Valence et de Murcie,

<sup>331</sup> Sources : Wikipedia, « Regiones militares de España ». Disponible sur [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Regiones\\_Militares\\_Espa%C3%B1olas-1960-nuevo.svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Regiones_Militares_Espa%C3%B1olas-1960-nuevo.svg)

<sup>332</sup> FERNÁNDEZ SEQUEIROS Ramón, « Una organización territorial para la defensa », *Revista Aeronáutica y Astronáutica*, n° 521, mai 1984, p. 478-484.

et à la province d'Albacete (Castille-la-Manche). Enfin, la 1<sup>e</sup> région militaire regroupe la communauté de Madrid<sup>333</sup>, la province de Cáceres (Estrémadure) ainsi que les provinces de Guadalajara, Cuenca, Tolède et Ciudad Real (Castille-la-Manche) et d'Ávila (Castille et Léon).

Cette configuration disparaît à partir du 1<sup>er</sup> août 1984 après approbation d'une restructuration de l'organisation territoriale de l'armée de Terre. Celle-ci portait le nombre de régions militaires sur le territoire péninsulaire de neuf à six régions<sup>334</sup>. La 1<sup>e</sup> région militaire, regroupe alors les communautés de Madrid et d'Estrémadure ainsi que les provinces de Ciudad Real et Tolède en Castille-la-Manche, et d'Ávila et de Ségovie, en Castille et Léon. La restructuration rattache à la 3<sup>e</sup> région militaire la province castillane de Cuenca, sans autre modification. De la même manière, la 5<sup>e</sup> région récupère la province de Guadalajara (Castille-la-Manche), tout comme la 7<sup>e</sup> perd la province de Ségovie, au profit de la 1<sup>e</sup> région. Les 4<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> régions militaires conservent leurs territoires respectifs. Toutefois, dans la nouvelle structure, la 2<sup>e</sup> région militaire est une création nouvelle puisqu'elle correspond à la fusion des anciennes 2<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> régions militaires, comme le montre la carte 2 :

---

<sup>333</sup> Madrid est constituée en communauté autonome depuis 1983. Voir Ley orgánica 3/1983, de 25 de febrero de 1983, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Madrid, *Boletín Oficial del Estado*, n° 51, 1<sup>er</sup> mars 1983, p. 5783-5790.

<sup>334</sup> Real Decreto 1451/1984, de 1 de agosto de 1984, por el que se reestructura la organización militar del territorio nacional para el ejército de Tierra, *Boletín Oficial del Estado*, n° 184, 2 août 1984, p. 22538.



Carte 2 : Répartition des régions militaires après la réforme de 1984<sup>335</sup>.

Cette réorganisation qui devait être implantée sur trois ans, supposait également une redistribution géographique des unités, en particulier des BRIDOT (*Brigadas de Defensa Operativa del Territorio*) dont le rôle correspondait autant à la Défense du territoire national contre toute attaque extérieure, qu'à la Défense du territoire contre la subversion interne. La plupart de ces BRIDOT disparaissent, d'autres se transforment en brigades, intégrées dans des divisions. En effet, dans le cas de la région militaire sud, nouvellement créée, les deux BRIDOT sont dissoutes, tout comme les deux centres d'instruction des recrues (CIR – *Centros de Instrucción de Reclutas*) basés dans la province de Cordoue, et le régiment d'artillerie de campagne n° 15<sup>336</sup>. De la même manière, dans la 1<sup>e</sup> région militaire, sont dissoutes la BRIDOT et la brigade d'infanterie mécanisée n° 11, en 1985. Celle-ci, après avoir été dissoute, est reconstituée à Badajoz. Ainsi, la restructuration que vise le plan META permet de réduire le nombre de brigades de 22 à 15, et envisage une réduction du personnel de près de 90 000 hommes. Elle affecte, naturellement, les membres qui composent ces unités dissoutes, tant du point du personnel (comme la délocalisation de la brigade d'infanterie mécanisée à Badajoz)

<sup>335</sup> Sources : Wikipedia, « Regiones militares de España ». Disponible sur [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Regiones\\_Militares\\_Espa%C3%B1olas-1984-nuevo.svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Regiones_Militares_Espa%C3%B1olas-1984-nuevo.svg)

<sup>336</sup> YÁRNOZ Carlos, « La “reconversión militar” », *El País*, 5 janvier 1985. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1985/01/06/espana/473814008\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1985/01/06/espana/473814008_850215.html)

que du point de vue professionnel puisque les militaires d'unités dissoutes doivent passer à la réserve transitoire s'ils n'ont pas d'affectation après deux ans<sup>337</sup>.

Enfin, un autre objectif de la restructuration militaire dans les années 1980 concerne la réduction de la macrocéphalie qui domine l'armée espagnole, bien que ce ne soit pas un but explicite du plan META. En effet, déjà en 1981<sup>338</sup>, sous le gouvernement Calvo-Sotelo et alors qu'Alberto Oliart était ministre de la Défense, avait été créée la situation de réserve active fixant l'âge de la retraite pour chaque grade militaire. Ainsi un général de corps d'armée ou amiral ne pouvait rester en service actif après 64 ans, tout comme les hommes du rang ne pouvaient rester dans la même situation après l'âge de 50 ans. Quant aux officiers généraux, ils resteront dans cette situation de réserve active jusqu'à leur passage à la retraite ou à la situation de seconde réserve. Cette mesure n'est pas sans rappeler, d'ailleurs, la réforme de Manuel Azaña et en particulier le décret sur la 1<sup>e</sup> réserve et la retraite des officiers, du 25 avril 1931<sup>339</sup>, notamment en ce qui concerne le passage à la réserve active avec la conservation de la totalité de la rétribution (art. 3). Or, la réduction des effectifs en service actif que suppose la création de la réserve active se superpose à la réduction des effectifs qui découle de l'implantation du plan META et de la dissolution de plusieurs brigades et autres unités. En février 1983, le ministre de la Défense, Narcís Serra, établit le taux de réduction des effectifs des chefs et officiers (de lieutenant à colonel) à 25 %<sup>340</sup> comme conséquence de la seule application de la création de la réserve active, pour la période 1982-1987. Effectivement, comme les graphiques 9 et 10 l'illustrent, la réduction des effectifs est drastique, surtout à partir de 1983 pour les officiers généraux. Le passage de 552 officiers généraux en 1981 à 267 en 1989, correspond à une chute de 51,6 %. Pendant la même période, le nombre des officiers est réduit de 17,6 % :

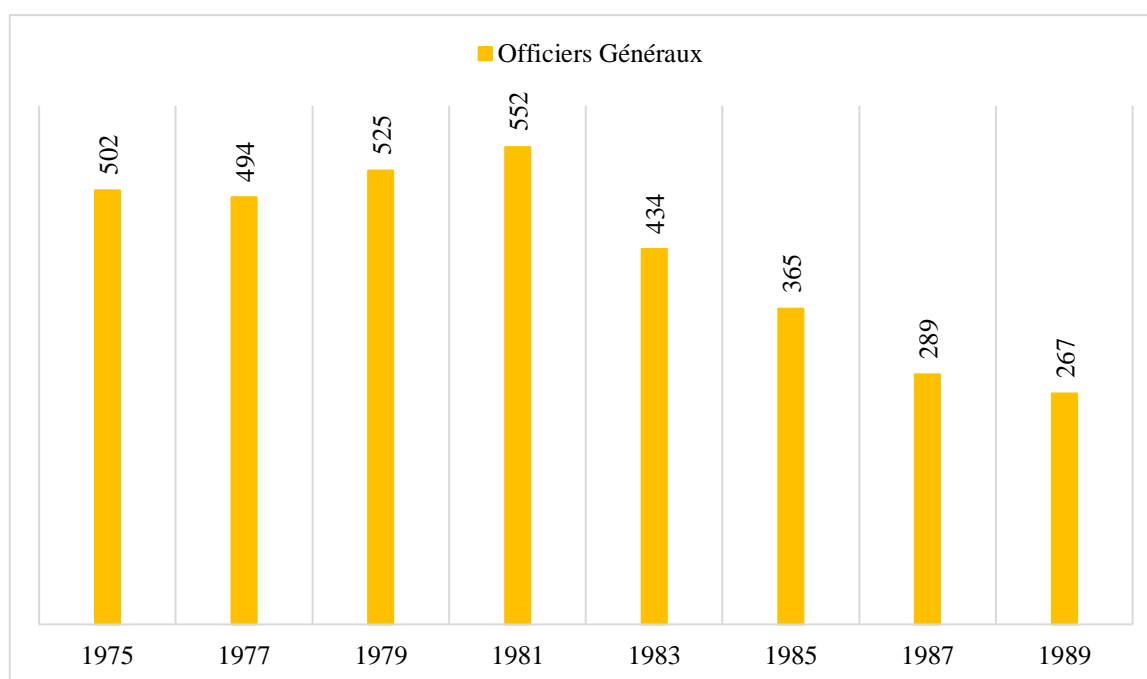
---

<sup>337</sup> *Ibid.*

<sup>338</sup> Ley 20/1981, de 6 de julio de 1981, de creación de la situación de reserva activa y fijación de las edades de et retiro para el personal militar profesional, *Boletín Oficial del Estado*, n° 165, 11 juillet 1981, p. 15867-15869.

<sup>339</sup> Decreto de 25 de abril de 1931, del Ministerio de la Guerra, *Gaceta de Madrid*, n° 117, 27 avril 1931, p. 349-350. Voir chapitre 1.

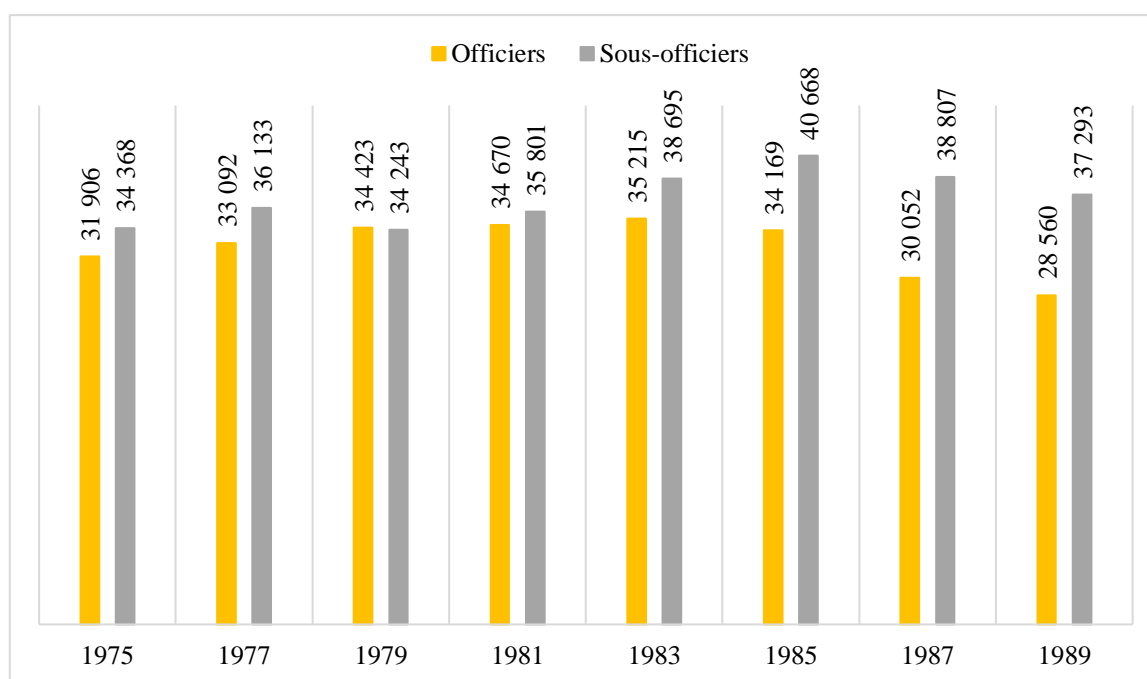
<sup>340</sup> SERRA I SERRA Narcís, « Comparecencia del Ministro de Defensa, don Narcís Serra Serra, para informar de la política general de su Departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 13, commission de la Défense, non numérotée, 24 février 1983, p. 12.



Graphique 9 : *Effectifs des officiers généraux, 1975-1989*<sup>341</sup>.

Par ailleurs, la tendance très nette dans le graphique 9 à la réduction du nombre d'officiers généraux à partir de 1983, ne l'est pas autant concernant les officiers, dont la réduction n'est visible qu'à partir de 1985, et plus encore à partir de 1987, sans qu'elle soit aussi importante. En revanche, l'évolution du nombre des sous-officiers remet en question l'idée de réduction de personnel dans cette catégorie. En effet, la seule observation du graphique 10 permet d'appréhender la croissance du nombre des sous-officiers entre 1975 et 1985, date à laquelle un pic est atteint avec 40 668 sous-officiers. Ces mêmes réductions du personnel interviennent à un moment de la Transition où la démocratie est en phase de consolidation et les structures supérieures de la Défense déjà en place. Si bien que, à l'inverse de ce que la restructuration de l'armée pourrait laisser croire, les effectifs les plus importants sont atteints au début des années 1980. Il ne s'agit donc pas tant d'une simple réduction d'effectifs que d'une régulation des effectifs et des effets de la macrocéphalie. C'est pourquoi la réduction du personnel la plus importante se fait parmi les officiers généraux :

<sup>341</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des *Anuarios Estadísticos Militares* des années 1975 à 1989. Les officiers généraux regroupent les généraux de corps d'armée, les généraux de division et les généraux de brigade.



Graphique 10 : *Effectifs des officiers et sous-officiers, 1975-1989*<sup>342</sup>.

Parallèlement, entre 1984 et 1986, le gouvernement socialiste fait approuver trois lois portant sur les effectifs militaires selon le grade pour les trois armées. En 1984, pour l'armée de Terre<sup>343</sup> et en 1986, pour la Marine<sup>344</sup> et l'armée de l'Air<sup>345</sup>. Mais les textes de loi ne précisent aucun délai ou période déterminée pour la mise en application de ce nouveau modèle, et se bornent à rappeler l'obligation de révision périodique des effectifs. Et si les textes qui déterminent les effectifs pour l'armée de l'Air et la Marine justifient cette révision par des raisons de rationalisation, de recherche d'efficacité et d'adaptation aux techniques professionnelles, le Législateur passe outre le traditionnel préambule. Néanmoins, malgré l'absence d'indication concernant la durée de mise en application, non seulement les objectifs sont atteints mais dans certains cas, ils se situent en deçà des attentes. C'est le cas notamment pour les officiers généraux, au nombre de 256 en 1989 quand les lois de 1984 et 1986 fixent le nombre maximum à 264. À l'inverse, les sous-officiers restent trop nombreux en regard des objectifs établis, mais la différence est trop minime pour être réellement notable :

<sup>342</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des *Anuarios Estadísticos Militares* des années 1975 à 1989. Les Officiers correspondent à tous les grades du lieutenant au colonel, et les sous-officiers correspondent à tous les grades depuis sergent jusqu'à sous-lieutenant.

<sup>343</sup> Ley 40/1984, de 1 de diciembre, de plantillas del Ejército de Tierra, *Boletín Oficial del Estado*, n° 292, 6 décembre 1984, p. 35217.

<sup>344</sup> Ley 8/1986, de 4 de febrero de 1986, de Plantillas de la Armada, *Boletín Oficial del Estado*, n° 32, 6 février 1986, p. 4968.

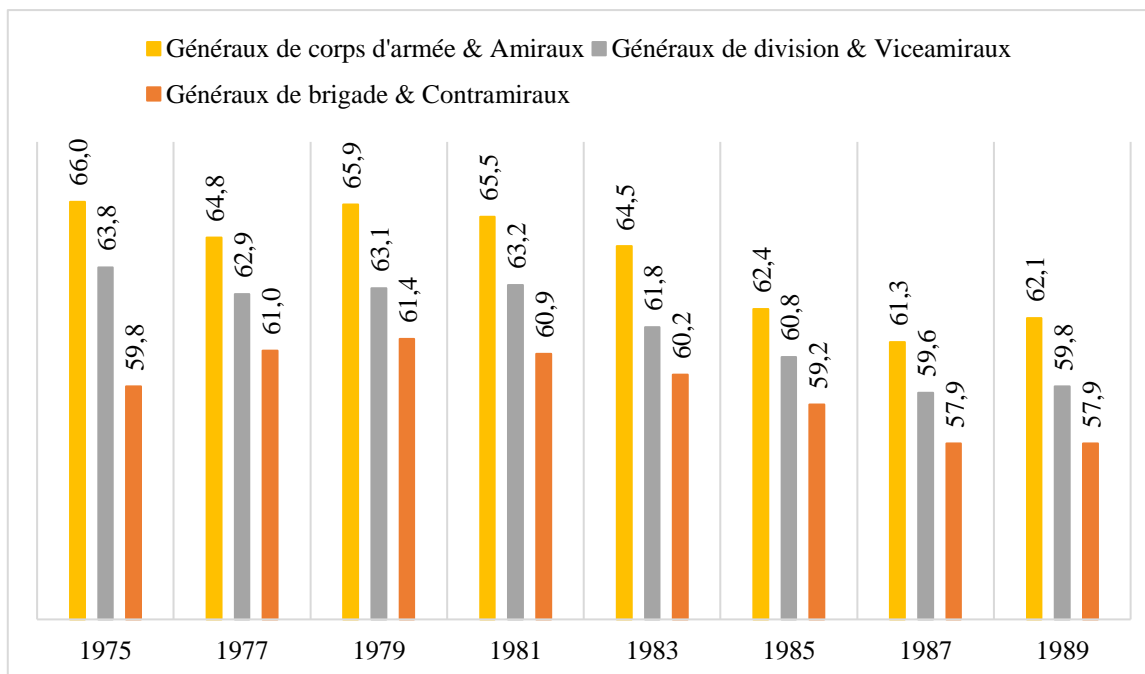
<sup>345</sup> Ley 9/1986, de Plantillas del Ejército del Aire, *Boletín Oficial del Estado*, n° 32, 6 février 1986, p. 4968-4969.

	Armé e de Terre	Marin e	Armé e de l'Air	Total		Armé e de Terre	Marin e	Armé e de l'Air	Total
Objectif s fixés en 1984- 1986	Officiers généraux				Effectifs réels au 31 décembr e 1989	Officiers généraux			
	143	60	61	264		144	53	59	256
	Officiers					Officiers			
	17600	4709	4304	2661 3		17925	4532	3967	2642 4
	Sous-officiers					Sous-officiers			
	17 470	6130	7746	3134 6		18285	5838	7684	3180 7

Tableau 1 : *Objectifs de recrutement (1984-1986) et effectifs réels (1989)*<sup>346</sup>.

Cette réduction des effectifs intervient en même temps que la mise en application du plan de modernisation (META) et du rajeunissement des cadres de commandement, à travers la détermination du passage automatique à la réserve active en raison de l'âge. L'armée fait face dans la seconde moitié des années 1980 à deux processus de réduction d'effectifs simultanés et au rajeunissement de ses cadres de commandement. En effet, l'âge moyen des généraux de corps d'armée passe de 65 ans en 1975 à 62 ans en 1989, en même temps que leur nombre passe de 61 à 26 durant la même période, comme on peut le constater sur le graphique 11 :

<sup>346</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des lois 40/1984, de Plantillas del Ejército de Tierra, 8/1986, de Plantillas de la Armada, et 9/1986, de Plantillas del Ejército del Aire.



Graphique 11 : *Évolution de l'âge moyen des officiers généraux de l'armée de Terre, de la Marine et de l'armée de l'Air, 1975-1989*<sup>347</sup>.

Ainsi, le plan de modernisation consiste en une redistribution des unités sur le territoire espagnol, témoignant d'une nouvelle conception de la Défense territoriale non plus orientée vers le contrôle du territoire intérieur mais vers la Défense extérieure, c'est-à-dire, orientée vers les frontières extérieures et les points stratégiques comme le Détroit de Gibraltar. La restructuration de l'armée que suppose cette modernisation implique également une diminution des effectifs rendue nécessaire par la disparition de sept brigades. Néanmoins, la modernisation de cette distribution et la conception d'une armée plus équilibrée ne répond pas seulement à une nécessité interne mais aussi à une obligation d'adéquation avec les Forces Armées européennes. En effet, l'intégration dans l'OTAN et l'entrée dans la CEE obligent l'Espagne à remodeler son armée et à revoir ses orientations stratégiques dans le cadre de cette nouvelle présence internationale mais aussi dans le cadre d'un fonctionnement démocratique et d'un rapport renouvelé avec la société espagnole.

### **OTAN/CEE : vers l'intégration européenne**

Le régime franquiste fut, comme on l'a vu, isolé sur la scène internationale, non pas seulement en raison de son orientation autarcique (principalement dans les années 1940) mais aussi en raison du rejet que suscita parmi les européens de l'ouest la relation avec l'Allemagne

<sup>347</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des *Anuarios Estadísticos Militares* des années 1975 à 1989.



nazie et l'Italie fasciste qui avait permis à Franco de remporter la guerre d'Espagne. Cette relation représentait en effet le péché originel du franquisme qui devait constituer le principal obstacle à toute forme d'intégration espagnole dans une Europe en (re)construction. Car, pour l'Europe, il s'agissait bien d'un double processus à la fois de reconstruction et de construction. De reconstruction, d'abord, après les destructions occasionnées durant la Seconde Guerre mondiale, et de construction, ensuite, d'une Europe institutionnelle et unie, qui passait par la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, puis par la Communauté Économique Européenne. La reconstruction espagnole est celle de l'après-Guerre Civile mais le nouveau régime qui en est issu reste à la marge du processus de construction européenne. Dès lors, le changement de régime et l'avènement de la démocratie devaient favoriser, au moins en théorie, un rapprochement entre cette nouvelle Europe et l'Espagne, sous la forme de deux intégrations complémentaires : l'entrée de l'Espagne dans la Communauté Économique Européenne et l'intégration dans l'OTAN. Si les deux revêtent un intérêt politique et symbolique majeur, ce sont les considérations économiques qui prédominent dans le premier cas, alors que ce sont des questions militaires et stratégiques qui dominent dans le second.

#### *De l'ostracisme au retour à l'Europe (1953-1982)*

Lorsque l'ONU décide de lever les sanctions contre l'Espagne en mettant fin à son isolement international, le retour de certains ambassadeurs à Madrid, ne signifie pas pour autant une normalisation de la présence d'un régime autocratique et fascisant en Europe de l'ouest. De plus, ni les accords bilatéraux de Défense hispano-nord-américains (1953) ni le Concordat signé avec le Vatican (1953) ne permettent cette normalisation du régime, bien qu'ils représentent les seuls soutiens de la dictature. Et comme l'indique Ángel Viñas, la répression des mouvements ouvriers, « souvent brutale, ne permit pas que le franquisme gagne beaucoup de points sur le chemin de la respectabilité internationale<sup>348</sup>. »

En effet, face au refus des pays européens d'une éventuelle intégration espagnole dans l'OTAN ou la CEE, les États-Unis restaient la seule porte d'entrée dans les principaux organismes internationaux. L'intégration aurait ainsi permis de briser l'isolement dans lequel se trouvait l'Espagne. Dans cette situation, et comme le prévoyaient les termes de la coopération hispano-nord-américaine, les accords bilatéraux furent renouvelés en 1963 pour une durée de cinq ans, bien que la partie espagnole eût tenté de remédier aux déséquilibres d'une relation conçue, dès le début, de manière asymétrique. Néanmoins, si l'abandon, en 1967, de la base

---

<sup>348</sup> VIÑAS Ángel, *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*, op. cit, p. 374.

militaire américaine de Wheelus (en Libye) et l'accueil de sous-marins Polaris dans le port espagnol de Rota (province de Cadix), en 1968, constituent un facteur de risque accru pour l'Espagne face à l'Union Soviétique, le rapport de force établi en 1953 reste inchangé. En effet, la clause d'activation des bases et le matériel militaire d'occasion envoyé en Espagne grèvent encore la relation entre les deux pays. Mais la conscience d'une nécessité de changement dans les conditions de la relation hispano-nord-américaine pousse les négociateurs espagnols à refuser le renouvellement pour cinq ans des accords de 1953, de manière à obtenir une garantie de sécurité pour l'Espagne et l'envoi de matériel en bon état ainsi que la révision d'autres aspects des accords comme la clause d'activation des bases militaires ou la question des compétences des différentes juridictions.

Le nouvel accord signé en 1970, censé remplacer ceux de 1953, en constitue une continuation, malgré une modernisation relative du langage employé. Car, si la priorité est donnée à la Défense préventive et les accords insérés dans le cadre de la Guerre Froide, les États-Unis n'offrent pourtant aucune garantie de sécurité en ne faisant référence qu'à des « domaines d'intérêt mutuel<sup>349</sup> » et toujours « dans la mesure du possible<sup>350</sup>. » D'après Richard Grimmett, les efforts américains sont pourtant notables :

[...] les États-Unis acceptèrent de livrer à l'Espagne un système de Défense aérienne intégré au système de l'OTAN. Les États-Unis acceptèrent également de contribuer à la modernisation des industries de Défense espagnoles, d'entraîner des techniciens espagnols et de fournir une quantité considérable d'équipement militaire usagé à l'Espagne<sup>351</sup>.

Aussi cet accord, signé en août 1970, constitue-t-il un premier rapprochement de l'Espagne avec l'OTAN ou, du moins, avec ses structures, toujours par l'intermédiaire américain qui lui avait permis, en 1955, d'intégrer l'ONU. Effectivement, lors d'une discussion du 19 mars 1970 entre le ministre espagnol des Affaires Étrangères, Gregorio López Bravo, et le président américain Richard Nixon à Washington, ce dernier s'engagea à « favoriser le rapprochement entre l'Espagne et l'OTAN et à ne pas faire obstacle au rapprochement avec la Communauté Économique Européenne<sup>352</sup> ». En avril de la même année, le secrétaire d'État

---

<sup>349</sup> VIÑAS Ángel, *En las garras del águila*, op. cit., p. 402.

<sup>350</sup> *Ibid.*

<sup>351</sup> GRIMMETT Richard F., « An overview of the formative years: 1953-1970 », in US Bases overseas. McDONALD JR. John W. et BENDAHDANE Diane B. (Eds.), *Negotiations with Spain, Greece and the Philippines*, Western Press, Boulder, 1990, p. 14.

<sup>352</sup> POWELL Charles, *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2011, p. 102.

américain (ministre des Affaires Étrangères) William P. Rogers, confirme à López Bravo l'impossibilité pour les États-Unis d'accéder à la demande espagnole d'accorder une garantie de sécurité en raison de l'opposition du Sénat. En revanche, Rogers lui fait part des démarches entreprises auprès de l'Allemagne et du Royaume-Uni pour étudier l'entrée de l'Espagne dans l'OTAN<sup>353</sup>. Nonobstant, l'accord signé par López Bravo en août 1970 n'est pas satisfaisant et, dès 1972, est qualifié d'obsolète<sup>354</sup>. Ainsi, lors d'une réunion présidée par Franco, le 2 avril 1973, la Junte de Défense Nationale écarte la possibilité d'une intégration dans l'OTAN et n'envisage pas le recours à la neutralité pour une question de prestige. Il s'agit donc de chercher à faire des accords un traité de Défense réciproque. C'est à cette tâche que s'attelle Laureano López Rodó, ministre des Affaires Étrangères du nouveau gouvernement formé par le premier président du gouvernement et homme de confiance de Franco, l'amiral Luis Carrero Blanco, en juin 1973<sup>355</sup>.

Parallèlement, une déclaration de principes était à l'étude parmi les pays membres de l'OTAN à l'occasion du 25<sup>e</sup> anniversaire de la signature du Traité de l'Atlantique Nord, à laquelle l'Espagne souhaitait ardemment se joindre, de manière à renforcer le lien avec l'Alliance à défaut d'en être membre. La Déclaration de l'Alliance Atlantique (ou Déclaration d'Ottawa) du 19 juin 1974 stipulait dans son troisième point :

Les membres de l'Alliance réaffirment que leur Défense commune est solidaire et indivisible. Une attaque contre l'un ou plusieurs d'entre eux dans la zone d'application du Traité sera considérée comme une attaque contre tous. Le but commun est de prévenir toute tentative d'une puissance étrangère contre l'indépendance ou l'intégrité d'un pays de l'Alliance. Une telle tentative ne mettrait pas seulement en danger la sécurité de tous les membres de l'Alliance, elle menacerait aussi les fondements de la paix mondiale<sup>356</sup>.

Si, pour le sénateur américain, Peter Frelinghuysen (parti républicain), la Déclaration d'Ottawa n'apportait rien de nouveau, une garantie de sécurité et de Défense réciproque comme celle exprimée explicitement dans ce troisième point de la Déclaration correspondait exactement à ce qu'avaient cherché à obtenir les diplomates et négociateurs espagnols depuis le premier renouvellement des accords bilatéraux en 1963. On comprend alors l'importance de

---

<sup>353</sup> *Ibid.*, p. 104.

<sup>354</sup> VIÑAS Ángel, *En las garras del águila*, op. cit., p. 408.

<sup>355</sup> Decreto 1159/1973, de 11 de junio de 1973, por el que se nombran los Ministros del Gobierno, *Boletín Oficial del Estado*, n° 140, 12 juin 1973, p. 11883.

<sup>356</sup> ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD, *Déclaration de l'Alliance Atlantique du 19 juin 1974*, diffusée par le Conseil de l'Atlantique Nord. Disponible sur [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official\\_texts\\_26901.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_26901.htm)

cette Déclaration pour l'Espagne. Néanmoins, n'étant pas membre de l'Organisation, l'Espagne ne peut pas être comprise dans la Déclaration d'Ottawa. C'est pourquoi elle négocie, avec les États-Unis, une Déclaration de Principes conjointe que la partie espagnole souhaite la plus proche possible de la version de l'OTAN. Pour renforcer le parallélisme symbolique, cette déclaration bilatérale est signée le 21 juin 1974<sup>357</sup>, deux jours après la Déclaration d'Ottawa.

Par ailleurs, parallèlement à la signature de la Déclaration de Principes et dans la perspective de la renégociation des accords hispano-nord-américains de 1970, l'Espagne et ses bases militaires revêtent une importance renouvelée en 1974 comme conséquence de la Révolution des Œillets au Portugal (25 avril 1974), dominée par les communistes, et de la crise chypriote, opposant la Grèce à la Turquie, deux membres de l'OTAN. Dans ces circonstances, Powell explique que, « aux yeux de Washington, l'efficacité et la loyauté de trois États membres du flanc sud de l'OTAN furent mises entre parenthèses<sup>358</sup> [...] ». C'est donc dans ce contexte international que l'on doit replacer les négociations hispano-nord-américaines et les exigences croissantes de la partie espagnole.

La renégociation des accords de 1970 s'inscrit, en Espagne, dans le cadre d'une surenchère de la violence dans les dernières années du régime à mesure que le déclin physique de Franco et l'éventualité d'une ouverture politique qui en découlerait se font plus évidents. Les objectifs de l'ambassadeur américain à Madrid sont de garantir tous les acquis et de conserver la position favorable (notamment les bases de Saragosse, Rota et Torrejón de Ardoz) que les accords successifs ne sont pas parvenus à réduire. L'ambassadeur est conscient que l'Espagne chercherait à obtenir davantage qu'elle n'avait obtenu jusqu'à présent<sup>359</sup>. Pour les négociateurs espagnols, il s'agit d'obtenir un traité de Défense réciproque ou, à défaut, un accord qui améliore les conditions stipulées dans celui de 1970<sup>360</sup>. En décembre 1974, le blocage des négociations met en évidence, non seulement les réticences « du Sénat américain à ratifier un traité avec l'Espagne franquiste et la difficulté de formaliser l'alliance défensive dans le cadre de l'OTAN<sup>361</sup> », mais aussi la manière dont l'Espagne tient les négociations en otage dans le but d'obtenir une plus grande reconnaissance de sa participation à la Défense de

---

<sup>357</sup> POWELL Charles, *El amigo americano*, op. cit., p. 180.

<sup>358</sup> *Ibid.*, p. 179.

<sup>359</sup> McCLOSKEY Robert J., « The 1976 treaty: an overview of the negotiations », in US Bases overseas. McDONALD JR. John W. et BENDAHDANE Diane B. (Eds.), *Negotiations with Spain, Greece and the Philippines*, Western Press, Boulder, 1990, p. 16-17.

<sup>360</sup> PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995*, op. cit., p. 288-289.

<sup>361</sup> *Ibid.*, p. 292.

l'Occident<sup>362</sup>. Néanmoins, le Traité d'Amitié et de Coopération, signé par Henry Kissinger et José María de Areilza le 24 janvier 1976, répond aux attentes espagnoles d'un traité législatif qui formalise un peu plus la relation bilatérale. Ángel Viñas voit dans les articles 5 et 6 l'essentiel du traité<sup>363</sup>. L'article 5 stipule le renforcement de la sécurité espagnole, compte tenu de sa participation au maintien de la sécurité de l'Occident, et l'article 6 prévoit l'harmonisation « sur la base de la réciprocité et de l'égalité, de [leur] relation défensive, conformément aux arrangements de sécurité en vigueur dans l'aire atlantique<sup>364</sup>. »

De sorte que ce nouveau traité doit faciliter un rapprochement de l'Espagne avec l'OTAN avec, à terme, l'intégration formelle, toujours par l'intermédiaire de l'« ami américain ». Il permet également de renforcer le contrôle espagnol sur l'application des conditions d'usage des bases et de corriger, au moins partiellement, quelques erreurs commises dès 1953 dans les modalités de concession des bases, de leur emploi ainsi que du statut juridique des troupes américaines sur le sol espagnol<sup>365</sup>. S'il ne correspond pas au dernier accord de la relation bilatérale hispano-nord-américaine, le traité de 1976 constitue une étape importante sur le chemin de l'intégration espagnole dans l'OTAN et vers le rééquilibrage du rapport de forces<sup>366</sup>. Toutefois, les accords bilatéraux de Défense hispano-nord-américains font également naître un sentiment antiaméricaniste latent parmi les étudiants et ouvriers<sup>367</sup> dans un premier temps, pour se diffuser, ensuite, au reste de la société espagnole. L'accolade de Franco et Eisenhower symbolise ce soutien des États-Unis à la dictature franquiste face à une société espagnole qui se représente encore les soldats américains luttant sur les champs de batailles européens contre le nazisme hitlérien et le fascisme italien<sup>368</sup>.

<sup>362</sup> « Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Ford », November 12, 1975, Document 208, *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, Volume E-15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973-1976. Disponible sur <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve15p2/ch5>

<sup>363</sup> VIÑAS Ángel, *En las garras del águila*, op. cit., p. 432.

<sup>364</sup> Instrumento de Ratificación de España del Tratado de Amistad y Cooperación entre España y los Estados Unidos de América, los siete Acuerdos Complementarios al mismo y ocho Canjes de Notas de 24 de enero de 1976 y el Acuerdo de Desarrollo del Tratado de Amistad y Cooperación, los Anexos de Procedimiento I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX-A, IX-B, X, XIII, XIV, XV, XVI y dos Canjes de Notas de 31 de enero de 1976, *Boletín Oficial del Estado*, n° 267, du 6 novembre 1976, article 6, p. 21912.

<sup>365</sup> VIÑAS Ángel, *En las garras del águila*, op. cit., p. 434.

<sup>366</sup> L'article 1<sup>er</sup> de l'accord complémentaire n° 6 sur l'emploi des infrastructures stipule que « les États-Unis n'emmagasineront aucune arme nucléaire ni ses composants nucléaires sur le sol espagnol », condition que l'on retrouvera non seulement dans le Décalogue de Felipe González mais également parmi les conditions de l'accord bilatéral de décembre 1988.

<sup>367</sup> DELGADO ESCALONILLA Lorenzo, « ¿El "amigo americano"? España y Estados Unidos durante el franquismo », *Studia Histórica. Historia Contemporánea*, n° 21, 2003, p. 272. Disponible sur <https://revistas.usa1.es/index.php/0213-2087/article/view/5952>

<sup>368</sup> *Ibid.*, p. 234.

Et POWELL Charles, *El amigo americano*, op. cit., p. 24.

Par ailleurs, le rapprochement de l'Espagne de l'OTAN ne peut se concevoir sans un rapprochement de cette Europe occidentale dont elle est coupée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Aussi, le rapprochement de l'OTAN constitue-t-il le volet militaire et stratégique d'un retour à l'Europe que la mort de Franco et le soutien du roi Juan Carlos à un processus de démocratisation rendent un peu plus envisageable. Bien que les Pactes de Madrid (1953) n'aient pas eu vocation à favoriser l'intégration espagnole à l'Alliance Atlantique, ils favorisèrent l'élaboration, par le régime franquiste, de l'idée d'une participation de l'Espagne à la Défense de l'Occident face à la menace soviétique. Et c'est bien sur la base de cette représentation de la participation à la Défense collective que l'intégration dans l'Alliance put être envisagée, compte tenu de l'opposition des européens face à l'Espagne franquiste. Ce retour à l'Europe, appréhendé de manière plus large, remonte à 1962 et à la lettre adressée à Maurice Couve de Murville, président du Conseil des ministres de la Communauté Économique Européenne, par Fernando Castiella, ministre espagnol des Affaires Étrangères, demandant l'ouverture des négociations pour l'association de l'Espagne à la CEE<sup>369</sup>. Si la demande d'association n'aboutit pas, un accord commercial préférentiel est signé le 29 juin 1970, mettant en avant la priorité économique plutôt que politique ou même militaire. Pour Matthieu Trouvé, « la politique européenne de l'Espagne répond ainsi à la politique du *desarrollismo* menée par le gouvernement de Franco, concrétisant la primauté d'une vision économique du problème<sup>370</sup> ». L'élaboration d'une politique européenne et, à partir de la fin des années 1970, l'éventualité d'une entrée de l'Espagne dans la CEE, moyennant la démocratisation du régime, n'en restent pas moins hautement symboliques.

Une première demande d'adhésion est envoyée en juillet 1977, dans la précipitation, après les demandes de la Grèce et du Portugal, respectivement le 12 juin 1975 et le 28 mars 1977<sup>371</sup>. Si la première session de négociation s'ouvre le 5 février 1979 à Bruxelles, il faudra six ans à l'Espagne pour vaincre les réticences de la France, principal obstacle à son intégration dans la CEE, et faire du retour à l'Europe une réalité. Le traité d'adhésion est signé à Madrid le 12 juin 1985<sup>372</sup> et ratifié le 20 septembre suivant. Le 1<sup>er</sup> janvier 1986, l'Espagne devient membre de

---

<sup>369</sup> ARCHIVES DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ESPAGNOL (AMAE-E), R6916, Exp. 6, cité dans TROUVE Matthieu, *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union Européenne*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2008, p. 33.

<sup>370</sup> TROUVE Matthieu, *L'Espagne et l'Europe*, op. cit., p. 45.

<sup>371</sup> *Ibid.*, p. 226.

<sup>372</sup> Interrogée en marge du colloque international portant sur le 40<sup>e</sup> anniversaire de l'ouverture des négociations Espagne-CEE. 1979-2019 (organisé au Colegio de España, à Paris), Mme Catherine Lalumière, qui était en 1984 secrétaire d'État chargée des Affaires européennes dans le gouvernement de Laurent Fabius, et qui, à ce titre, a dirigé, du côté français, la phase finale des négociations, n'a pas pu nous confirmer l'existence de questions de Défense dans le cadre de l'intégration à la CEE. Nous n'avons pas pu contacter M. Hubert Védrine, alors ministre des Affaires Étrangères, pour en savoir plus.

plein droit de la Communauté Économique Européenne, réalisant ainsi son retour sur la scène internationale.

### *L'Espagne et l'OTAN : enjeux symboliques et stratégiques (1982-1986)*

Aussi comprend-on que les questions de l'OTAN et des accords hispano-nord-américains soient indissociables pour aborder la problématique de l'adhésion potentielle de l'Espagne au Traité de l'Atlantique Nord. Pour Bernard Labatut, « l'adhésion à l'OTAN n'est [d'ailleurs] pas considérée comme une alternative aux accords avec les États-Unis mais comme le moyen de renégocier ces accords dans un cadre plus favorable à l'Espagne<sup>373</sup> ». Toutefois, l'intégration à l'OTAN ne fait pas consensus dans la classe politique et tous les partis politiques adoptent une posture et une stratégie différentes. Si, dès le début de la Transition, le PSOE défend fermement l'option neutraliste, celle-ci n'est pas, selon Bernard Labatut, « le seul fait de l'opposition de gauche puisque le gouvernement donnera certains signes d'indécision quant à la politique à suivre sur le plan international. Certains actes ou déclarations ont permis de penser à une certaine tentation neutraliste<sup>374</sup> ». Les déclarations de l'ambassadeur espagnol Juan Luis Pan de Soraluce, rapportées par *El País*, vont d'ailleurs dans ce sens : « La sécurité, en particulier concernant des problèmes régionaux, ne peut être une affaire à régler exclusivement par les grandes puissances<sup>375</sup> ». En refusant l'arbitrage des grandes puissances en matière de sécurité à l'échelle régionale, l'option neutraliste apparaît en filigrane, alors même que Suárez développe des contacts avec certains pays non alignés et entame une politique en direction des pays arabes. Néanmoins, lors du II Congrès National de l'UCD (Union du Centre Démocratique), le parti se pose explicitement en faveur de l'intégration<sup>376</sup>. Par ailleurs, la prudence de Suárez sur la question de l'intégration répond également à des considérations d'ordre politique puisque, en imposant un débat sur ce thème, il risque de briser le consensus en pleine période constituante.

Pour les socialistes, l'option neutraliste répond à deux éléments d'ordre idéologique. Il s'agit, d'abord, d'éviter de rompre l'équilibre entre les deux blocs par l'adhésion de l'Espagne à l'Alliance Atlantique, organisation politique et militaire. Car un secteur du socialisme

---

<sup>373</sup> LABATUT Bernard, *Renaissance d'une puissance ?*, op. cit., p. 152.

<sup>374</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>375</sup> ROUCO Jesús, « Un tono neutralista marcó la intervención española en la Conferencia de Belgrado », *El País*, 6 octobre 1977. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1977/10/07/internacional/245026805\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1977/10/07/internacional/245026805_850215.html)

<sup>376</sup> PUELL DE LA VILLA Fernando, « La incorporación de España a las organizaciones defensivas occidentales (1976-1996) », Dossier: La transformación del Ejército Español (1975-1989), *La Albolafia: Revista de Humanidades y cultura*, n° 14, juin 2018, p. 116. Disponible sur [http://albolafia.com/trab/LaAlbolafia\\_N14\\_%28junio2018\\_%29.pdf](http://albolafia.com/trab/LaAlbolafia_N14_%28junio2018_%29.pdf)

espagnol, le Parti Socialiste Populaire, n'a pas encore, en 1977 du moins, renoncé à la doctrine marxiste. D'autre part, le PSOE s'oppose tout à la fois à l'adhésion à l'Alliance et à la présence américaine sur le sol espagnol, conçue comme soutien à la permanence du franquisme depuis 1953. Le 29<sup>e</sup> Congrès du PSOE (21-24 octobre 1981) réaffirme la position anti-atlantiste du parti basée sur quatre arguments. L'OTAN ne garantit pas l'intégrité territoriale de l'Espagne puisque le Traité de l'Atlantique Nord ne s'applique pas aux Canaries, pas plus qu'il ne s'applique aux enclaves de Ceuta et Melilla. De la même manière, il ne prend pas en compte le Maroc qui, pour l'Espagne, représente un enjeu majeur de sécurité. Par ailleurs, la participation espagnole à l'Alliance Atlantique suppose une augmentation du risque de destruction nucléaire. Enfin, l'intégration provoquerait la réaction de l'URSS en rompant l'équilibre des blocs. Mais peu à peu, les convictions idéologiques laissent place à une posture plus pragmatique, non pas seulement au sein du PSOE mais également au sein du Parti Communiste (PCE)<sup>377</sup>.

Après la démission d'Adolfo Suárez comme président du gouvernement, Leopoldo Calvo-Sotelo affirme sa posture atlantiste lors de son discours d'investiture, le 18 février 1981 :

Sans ignorer que l'intégration de l'Espagne dans l'OTAN est liée à d'autres conditions de notre politique extérieure, le gouvernement que j'aspire à présider réaffirme sa vocation atlantique, exprimée expressément par l'Union du Centre Démocratique, et se propose de débiter les discussions avec les groupes parlementaires afin d'articuler une majorité, choisir le moment et définir les conditions et modalités par lesquelles l'Espagne serait disposée à participer à l'Alliance<sup>378</sup>.

À cette occasion, il pourfend les arguments des partis politiques défendant l'option neutraliste. Le nouveau président du gouvernement invoque la nécessité de modernisation des Forces Armées et place l'objectif d'adhésion dans le cadre de la relation hispano-nord-américaine qui « doit être considérée depuis une perspective nouvelle<sup>379</sup>. » Mais le débat parlementaire ne commencera que le 27 octobre 1981, quelques semaines après la tenue, à Madrid, de la conférence de la CSCE<sup>380</sup> (Conférence sur la Sécurité et la Coopération en

---

<sup>377</sup> TREGLIA Emanuele, « La última batalla de la transición, la primera de la democracia. La oposición a la OTAN y las transformaciones del PCE (1981-1986) », *Ayer*, n° 103, 2016 (3), p. 75. Disponible sur [https://revistaayer.com/sites/default/files/articulos/103-3-ayer103\\_OTAN.pdf](https://revistaayer.com/sites/default/files/articulos/103-3-ayer103_OTAN.pdf)

<sup>378</sup> CALVO-SOTELO Leopoldo, « Investidura del Presidente del Gobierno, don Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo, tras la dimisión de don Adolfo Suárez González », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 143, Séance plénière, n° 143, 18 février 1981, p. 9157.

<sup>379</sup> *Ibid.*, p. 9158.

<sup>380</sup> À l'issue de cette conférence est adopté la Résolution 751 (1981) visant l'application concrète des accords d'Helsinki (1975). Voir « Résolution 751 (1981) », *Madrid meeting of the CSCE (general policy of the Council*



Europe), le 5 octobre 1981, et au milieu de manifestations anti-OTAN qui regroupent entre 15 et 20 000 personnes à Valence et 15 000 à Cordoue<sup>381</sup>.

Dès l'ouverture du débat, le Parti Socialiste, cherchant à démontrer la non-conformité du Traité de l'Atlantique Nord avec la Constitution espagnole, dénonce « l'impression d'urgence, d'irréflexion, de vouloir nous emmener comme on dit dans le langage familier à la va comme je te pousse concernant le thème de l'adhésion de l'Espagne au Traité de l'Atlantique Nord, que donne ce débat, notamment de la part du gouvernement<sup>382</sup> ». La question de la non-conformité à la Constitution est également mentionnée par le groupe parlementaire andalousiste, pour qui l'article 5 du Traité, qui pose les bases de la sécurité collective entre les membres de l'Alliance, entre en conflit avec la compétence dévolue au roi de déclarer la guerre. Aussi le débat parlementaire commence-t-il par une réaffirmation des positions de chacun, partisans de l'intégration (*Alianza Popular*, UCD et autres partis de droite) ou défavorables à l'intégration (PSOE, PCE et autres partis de l'opposition de gauche), débat qui va favoriser l'affrontement idéologique, politique et rhétorique et révéler plusieurs éléments de dissonance entre les groupes parlementaires<sup>383</sup>.

En effet, si l'appartenance de l'Espagne à l'Europe est indiscutable, sa participation à la Défense occidentale constitue néanmoins une première pierre d'achoppement. Car la voie et les modalités de cette participation sont diverses. Et si le gouvernement tend à poser l'intégration à l'Alliance comme la conséquence naturelle de la politique européenne espagnole, Felipe González rappelle que, selon ce paradigme, l'Europe équivaut à l'atlantisme ou encore que l'européisme correspond à l'atlantisme<sup>384</sup>. Il s'agit donc pour le leader socialiste de rechercher une forme de participation strictement européenne et qui soit, dans la mesure du possible, dégagée de l'influence ou de la tutelle des États-Unis. Cette attitude répond, d'ailleurs, à la

---

of Europe), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Disponible sur <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16170&lang=en>

<sup>381</sup> SEBASTIÁN Pablo, « El Pleno del Congreso inicia hoy el debate de adhesión a la OTAN », *El País*, 27 octobre 1981. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1981/10/27/espana/372985202\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1981/10/27/espana/372985202_850215.html)

<sup>382</sup> PECES-BARBA MARTÍNEZ Gregorio, « Dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores relativo al Tratado del Atlántico Norte, firmado en Washington el 4 de abril de 1949 («Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso de los Diputados, Serie C, n°110-I, de 9 de septiembre de 1981) », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°191, Séance plénière, n° 191, 27 octobre 1981, p. 11297.

<sup>383</sup> On trouvera une analyse plus détaillée des positions et arguments clés du débat sur l'adhésion de l'Espagne au Traité de l'Atlantique Nord dans LABATUT Bernard, *Renaissance d'une puissance ?*, op.cit., p. 160-193.

<sup>384</sup> GONZÁLEZ MÁRQUEZ Felipe, « Dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores relativo al Tratado del Atlántico Norte, firmado en Washington el 4 de abril de 1949 («Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso de los Diputados, Serie C, n°110-I, de 9 de septiembre de 1981) », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°192, Séance plénière, n° 192, 28 octobre 1981, p. 11393.

position socialiste vis-à-vis des accords hispano-nord-américains, qu'il qualifie de « relation honteuse<sup>385</sup>. » Ce qui fait dire à Bernard Labatut que :

Les marges entre lesquelles se meut le débat vont être l'intégration à l'Alliance en tant qu'instrument de la politique de sécurité de l'Europe et le rejet de cette option au motif que celle-ci ne répond pas, dans sa stratégie, aux nécessités européennes mais au contraire place l'Europe en position de subordination par rapport à la stratégie globale des États-Unis<sup>386</sup>.

Parallèlement à la question du positionnement de l'Espagne et de l'Europe en regard de la stratégie américaine, la perception de la menace soviétique est remise en cause, dans le sens où elle avait peut-être une raison de souhaiter l'intégration. Ce questionnement entre en résonnance avec la volonté de certains partis, notamment du PCE, de ne pas perturber le *statu quo* des blocs en ne favorisant pas l'accroissement de l'un aux dépens de l'autre. D'autant plus que l'Union Soviétique s'oppose à l'entrée de l'Espagne dans l'Alliance Atlantique, comme l'indique le mémorandum envoyé par l'ambassade soviétique à Madrid au ministre des Affaires Étrangères espagnol, José Pedro Pérez Llorca, le 7 septembre 1981<sup>387</sup>. Toutefois, ne peut-on pas questionner la recevabilité de l'argument de l'équilibre des blocs dans le cadre de l'adhésion ou non de l'Espagne à l'OTAN quand, en 1953, elle avait accepté une très forte présence américaine sur son sol et avec des conditions largement favorables aux États-Unis ? Alors qu'ils ne permettaient pas à l'Espagne d'intégrer l'Alliance, les Pactes de Madrid ne constituaient-ils pas un facteur de déséquilibre des blocs bien plus important que l'adhésion ? Il est vrai que le débat parlementaire de 1981 est à replacer dans le contexte non plus seulement de la Guerre Froide, mais aussi et surtout, dans celui de la crise des euromissiles, ouverte par l'installation de missiles soviétiques (SS-20) en 1979, à laquelle répond, en 1983, l'installation par les américains de missiles (Pershing II) en Allemagne et en Belgique, entre autres.

Toutefois, l'accord d'adhésion est signé en décembre 1981 et sera ratifié le 31 mai 1982<sup>388</sup>. La rapidité, voire la précipitation du gouvernement s'explique principalement par la nécessité de finaliser un processus que l'opposition ne pourrait défaire. Car le PSOE, défavorable à l'adhésion et dont l'influence allait croissante dans l'opinion publique, rendant

---

<sup>385</sup> *Ibid.*, p. 11392.

<sup>386</sup> LABATUT Bernard, *Renaissance d'une puissance ?*, op. cit., p. 165.

<sup>387</sup> « Texto íntegro del memorándum de la Unión Soviética », *El País*, 9 septembre 1981. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1981/09/09/espana/368834409\\_850215.html?rel=listapoyo](https://elpais.com/diario/1981/09/09/espana/368834409_850215.html?rel=listapoyo)

<sup>388</sup> « Instrumento de Adhesión del Reino de España al Tratado del Atlántico Norte », *Boletín Oficial del Estado*, n° 129, 31 mai 1982, p. 14393-14394.

fort probable une alternance politique, prétend geler le processus d'intégration<sup>389</sup>. C'est ce qui se produit après la victoire socialiste aux élections générales du 28 octobre 1982 et Felipe González, nouveau président du gouvernement, rejette, lors du débat sur l'état de la nation en octobre 1984, la présence de l'Espagne dans l'Alliance comme un fait accompli mais ne juge pas nécessaire son intégration dans la structure militaire (premier et deuxième points de son « Décalogue<sup>390</sup> »). Mais si, depuis l'opposition et encore dans les premières années de gouvernement, il adopte une posture défavorable à la permanence dans l'OTAN, une partie du PSOE opère un changement d'attitude radical, motivant une campagne favorable à la permanence dans l'organisation dans la perspective du référendum qui doit avoir lieu en 1986. Devant ce volte-face, Santiago Carrillo, secrétaire général du PCE, tout en conservant une posture de neutralité, refusant tout à la fois l'Alliance Atlantique et la relation bilatérale avec les États-Unis – *¡ni OTAN ni bases!* – rappelle au président du gouvernement que, « en 1977, dans cette Chambre, [il a] publiquement défendu la neutralité de l'Espagne<sup>391</sup>. »

Aussi peut-on appréhender les subtiles évolutions rhétoriques des socialistes qui justifient, à travers le député Eduardo Martín Toval, la permanence dans l'organisation : « Parce qu'elle est en Europe et dans l'Alliance Atlantique, l'Espagne, en se défendant, défend l'Europe, et l'Europe, en se défendant, défend l'Espagne. En résumé, la sécurité est garantie [...]»<sup>392</sup>. Cette intervention est intéressante pour trois raisons. D'abord, elle illustre le changement d'attitude de cette branche du socialisme sur cette question, en même temps que, sans la balayer complètement, elle met sur un pied d'égalité européisme et atlantisme, distinction dont Felipe González avait fait le fer de lance de son argumentation contre l'intégration. Par ailleurs, la Défense réciproque de l'Espagne et l'Europe passe sous silence l'omniprésence des États-Unis ou, du moins, la subordination des intérêts européens à la stratégie américaine. Enfin, la question de la Défense de l'Espagne et celle de l'Europe n'est pas sans rappeler la présentation des lignes générales de la politique de Défense, en avril 1982, en commission de la Défense, où certains députés ont questionné la pertinence d'antéposer

---

<sup>389</sup> La même question s'est posée en France, bien que dans des conditions différentes, concernant l'intégration française dans la structure militaire de l'OTAN approuvée par Nicolas Sarkozy en 2009. Reprenant le rapport que François Hollande avait demandé à Hubert Védrine en 2012 sur une possible sortie de la structure militaire, Régis Debray assure « qu'il y aurait plus d'inconvénient à remettre en cause [cette intégration] qu'à [l']entériner. » Voir DEBRAY Régis, « La France doit quitter l'OTAN ». Lettre ouverte à M. Hubert Védrine, *Le Monde Diplomatique*, Mars 2013, p. 6.

<sup>390</sup> GONZÁLEZ MÁRQUEZ Felipe, « Debate sobre la comunicación del Gobierno acerca del estado de la nación », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 157, Séance plénière, 23 octobre 1984, p. 7070.

<sup>391</sup> CARRILLO SOLARES Santiago, « Debate sobre comunicación del Gobierno sobre política de paz y seguridad », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 267, Séance plénière, 5 février 1986, p. 12035.

<sup>392</sup> MARTÍN TOVAL Eduardo, Debate sobre comunicación del Gobierno sobre política de paz y seguridad, Pleno del Congreso, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 267, Séance plénière, 5 février 1986, p. 12036.

l'intégration à l'Alliance à la définition d'une véritable politique de Défense nationale. C'est dans ce sens que s'exprime Ramón Tamames lorsqu'il explique, en commission de la Défense, que :

[L'Espagne] se trouve déjà au pied du mur et, par conséquent, la politique de Défense doit être la participation à l'Alliance Atlantique et doit se mettre au niveau pour cela. Je crois que cela mène à des circonstances insurmontables, car participer à l'Alliance, avec les moyens qu'exigerait un pays de notre importance géostratégique [...], avec notre population et avec nos intérêts internationaux, et avec les moyens économiques que nous avons, est absolument impossible<sup>393</sup>.

Dès lors, nous comprenons que l'intégration dans l'OTAN revêt une importance beaucoup plus politique qu'elle ne répondait à des considérations militaires et stratégiques ou encore aux besoins d'une politique de Défense qui aurait été formulée au préalable. Néanmoins, le référendum sur la permanence dans l'Alliance a lieu le 12 mars 1986 et donne une large victoire au gouvernement qui avait milité en faveur de la permanence mais sans intégrer la structure militaire. Par ailleurs, si l'une des conditions du référendum prévoyait le maintien de la non-nucléarisation du territoire<sup>394</sup>, à travers l'interdiction de l'installation, de l'entreposage et de l'introduction d'armes nucléaires sur le territoire espagnol, nous verrons dans les pages suivantes comment l'accord de coopération de Défense hispano-nord-américain de 1988 contrevient à cette exigence.

## UNE LONGUE TRANSITION (1976-1989)

La chronologie de la Transition peut être abordée depuis plusieurs points de vue, selon que l'on s'intéresse à sa dimension politique et institutionnelle, internationale ou encore militaire. En effet, l'alternance au pouvoir qui fait suite aux élections générales du 28 octobre 1982, démontre la solidité des institutions et leur capacité à accepter le changement politique et idéologique. De la même manière, l'intégration de l'Espagne dans les principales organisations régionales européennes, la Communauté Économique Européenne et l'Organisation Atlantique (OTAN), marquent la réinsertion de l'Espagne en Europe et la fin de la Transition internationale. Toutefois, dans le domaine militaire, la Transition ne s'achèvera qu'en 1988, avec la renégociation des accords hispano-nord-américains sur des bases plus équilibrées,

---

<sup>393</sup> TAMAMES GÓMEZ Ramón, « Líneas generales de la política de defensa », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 42, commission de la Défense, 28 avril 1982, p. 14.

<sup>394</sup> Real Decreto 214/1986, de 6 de febrero de 1986, por el que se somete a referéndum de la Nación la decisión política del Gobierno en relación con la Alianza Atlántica, *Boletín Oficial del Estado*, n° 33, 7 février 1986, p. 5072-5073.

l'intégration des femmes dans les Forces Armées et l'intégration de l'Espagne dans l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) prévue dans les accords d'intégration dans la CEE. En outre, la fin de la réforme de la justice militaire permet de repousser la fin de la Transition jusqu'en 1989. Pour mener à bien une réforme de cette ampleur, le ministère de la Défense doit procéder à une adaptation des Forces Armées espagnoles, sur le modèle des armées européennes occidentales, dont la modernisation passe par un financement qui reste, pourtant, très insuffisant.

### **Le prix de l'obsolescence**

Proposer une analyse de la budgétisation de la Défense durant les années de la Transition relève de la gageure, non pas en raison de la réforme militaire proprement dite, ou encore de la transformation du système de planification de la Défense, mais bien plutôt à cause d'une restructuration interne des budgets. Appréhender l'évolution de la budgétisation de la Défense sans un dénominateur commun facilitant la comparaison rend la lecture difficile et la compréhension ardue. À cet égard, l'année 1977 est fondamentale pour deux raisons. Tout d'abord, c'est en juillet 1977 qu'est créé le Ministère de la Défense, devant regrouper les trois ministères militaires et dont la structure organique est approuvée en novembre 1977. Toutefois, l'unification des trois ministères n'est qu'une façade puisque chaque armée dispose toujours de sa propre administration et de son propre budget, à l'intérieur du budget Défense, comme le confirme Ignacio Cosidó Gutiérrez pour qui « dans ces premières années, on ne peut pas comprendre [le budget Défense] autrement que comme un simple agrégat de trois budgets élaborés de manière absolument indépendante<sup>395</sup>. » Ensuite, la loi 11/1977, *General Presupuestaria*, approuvée le 4 janvier 1977<sup>396</sup> consacre l'implantation du système de planification-programmation-budgétisation. Mais cette structure budgétaire par programmes n'est pas nouvelle. En 1967, déjà, une ordonnance ministérielle du ministère des Finances<sup>397</sup> avait entamé la restructuration du budget en l'organisant autour de programmes et sous-programmes. Mais ce n'est qu'en 1973 que ce mode de budgétisation est effectivement mis en œuvre, à travers l'approbation du Budget par Programmes d'Investissement de 1973 et dont les Forces Armées seront écartées, la priorité étant donnée à l'éducation, à la santé, à l'agriculture

---

<sup>395</sup> COSIDÓ GUTIÉRREZ Ignacio, *El gasto militar. El presupuesto de defensa en España (1982-1991)*, Madrid, EUDEMA, 1994, p. 91.

<sup>396</sup> Ley 11/1977, de 4 de enero de 1977, General Presupuestaria, *Boletín Oficial del Estado*, n° 7, 8 janvier 1977, p. 374-391. En particulier, les articles 52 et 53.

<sup>397</sup> Orden de 1 de abril de 1967, sobre reorganización de los Servicios de la Dirección General de Presupuestos, del Ministerio de Hacienda, *Boletín Oficial del Estado*, n° 85, 10 avril 1967, p. 4682-4688.

et aux transports<sup>398</sup>. En 1983, le ministère des Finances donne une dernière impulsion pour l'implantation définitive du système dit SPPP (*Sistema de Planificación, Programación, Presupuestación*) inspiré du PPBS (*Planning, Programming and Budgetary System*) américain<sup>399</sup>. Cependant, au début de la Transition, les trois armées ne montrent pas le même niveau de développement et de modernisation. En effet, si ce système de budgétisation est déjà utilisé dans la Marine dès 1968, l'armée de Terre est, quant à elle, plus réticente, « convaincue qu'elle était que, une fois le nouveau système adopté, elle devrait entrer en concurrence [avec les autres armées] dans des conditions désavantageuses au moment de prétendre aux crédits disponibles pour les différentes armes<sup>400</sup> ».

Partant de cette situation, il paraît alors indispensable de préciser la méthode de calcul. Pour les années 1975, 1976 et 1977, le budget Défense correspond à la somme des budgets des ministères militaires. Par ailleurs, aucune référence aux Organismes Autonomes (OA) n'a pu être trouvée parmi la documentation consultée, qu'il s'agisse de l'ensemble des organismes de l'État ou les Organismes Autonomes militaires<sup>401</sup>. L'absence, dans le calcul, des crédits alloués aux Organismes Autonomes de l'État et de la Défense peut expliquer l'augmentation plus forte, notamment à partir de 1979, qu'illustre le graphique 12, ci-dessous. La première mention de ces organismes dans les budgets apparaît dans la loi de finances de l'État pour l'année 1978<sup>402</sup>. Ainsi, les chiffres utilisés pour calculer le financement de la Défense correspondent, à partir de cette date, à la somme des budgets du ministère de la Défense et des Organismes Autonomes liés à la Défense<sup>403</sup>. La même méthode a été employée pour calculer le budget total de l'État et de ses organismes, si bien que le calcul peut se résumer de la manière suivante :

---

<sup>398</sup> COSIDÓ GUTIÉRREZ Ignacio, *op. cit.*, p. 92.

<sup>399</sup> FERNÁNDEZ SEQUEIROS Ramón, « Planes y programas », *art. cit.*, p. 1244-1251.

<sup>400</sup> COSIDÓ GUTIÉRREZ Ignacio, *ibid.*, p. 95.

<sup>401</sup> Les Organismes Autonomes sont des instituts de recherche et développement dans le secteur de la Défense et des centres de gestion administratives de résidences militaires. Il est possible que, dépendant des plans de développement successifs, le budget des Organismes Autonomes ne soit pas considéré comme partie intégrante du budget des ministères militaires.

<sup>402</sup> Ley 1/1978, de 19 de enero de 1978, de Presupuestos Generales del Estado para 1978, *Boletín Oficial del Estado*, n° 17, du 20 janvier 1978, p. 1385-1420.

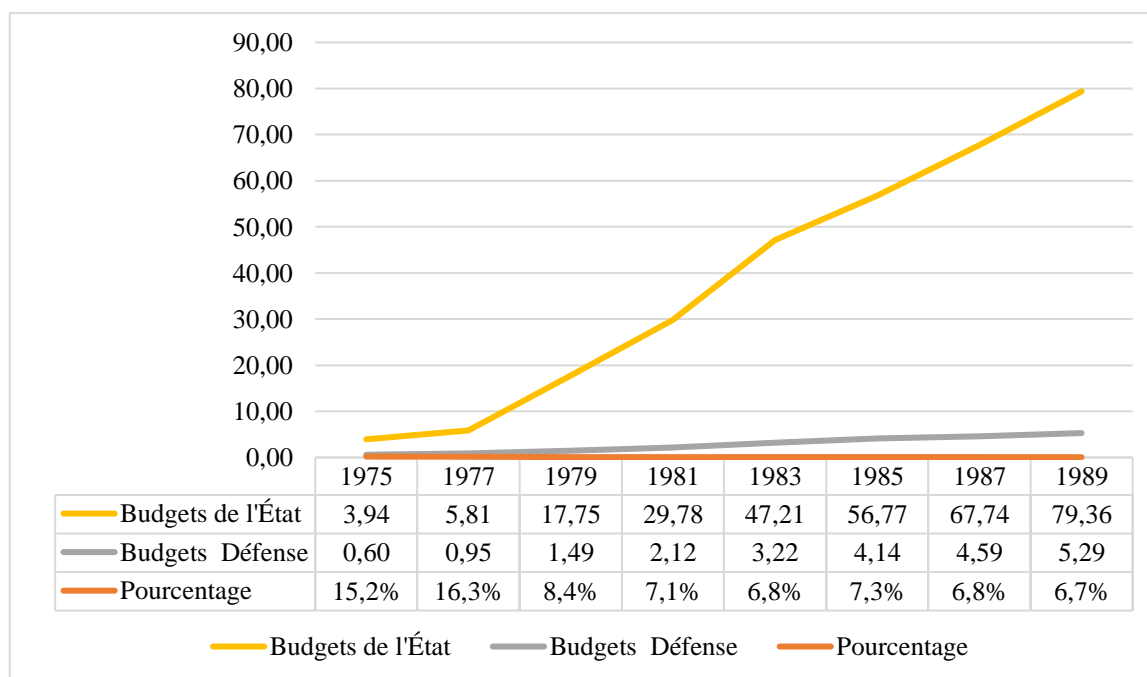
<sup>403</sup> Les Organismes Autonomes se répartissent entre, d'une part, les organismes administratifs, et, d'autre part, les organismes commerciaux, industriels et financiers.

Année 1984	Sous-secteurs			
	État	Organismes Autonomes Administratifs	Organismes Autonomes Commerciaux	Total
Budget de l'État	27 125,89	6 911,49	13 169,68	47 207,06
Budget Défense	2 874,84	260,70	81,23	3 216,77
<b>Part de la Défense dans le budget de l'État</b>				<b>6,8 %</b>

Tableau 2 : *Méthode de calcul des budgets de l'État et de la Défense, en millions d'euros*<sup>404</sup>.

Sur la base de ce calcul, on constatera que la croissance économique espagnole, en constante augmentation durant la période, permet également une amélioration notable des dotations des armées, bien que le graphique 12 paraisse illustrer le contraire. En effet, le budget Défense est multiplié par 6,8 entre 1975 et 1989 mais cette croissance est minimisée dans sa représentation par celle du budget de l'État. Aussi, malgré cette croissance des dépenses de Défense, ce secteur ne profite-t-il pas pleinement de l'amélioration économique nationale. Déjà dans les années 1960, les Plans de Développement ne prenaient pas en compte les ministères militaires comme faisant partie des bénéficiaires prioritaires de l'essor économique :

<sup>404</sup> Sources : élaboration personnelle à partir de la loi 44/1983, du 28 décembre 1983, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, *Boletín Oficial del Estado*, n° 312, du 30 décembre 1983, p. 34866-34884. Et Anexos a la ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1984, *Boletín Oficial del Estado*, suplemento al n° 312, du 30 décembre 1983, sans pagination. La distinction entre sous-secteurs apparaît pour la première fois dans les budgets prévisionnels pour l'année 1984. Elle est toujours en vigueur aujourd'hui.



Graphique 12 : Évolution du budget Défense face au budget de l'État, 1975-1989, en milliards d'euros courants<sup>405</sup>.

Dans le cadre de la réforme militaire entreprise par Gutiérrez Mellado, la professionnalisation des armées était un objectif prioritaire qui, selon lui, devait passer par la suppression des conditions menant au cumul des emplois (le *pluriempleo*) auquel les militaires devaient avoir recours. Il s'agissait donc de revaloriser les rétributions militaires de manière à supprimer la nécessité du recours au cumul des emplois. En 1971, Gutiérrez Mellado, depuis le Haut État-Major, avait élaboré une loi, approuvée en 1971<sup>406</sup> qui prévoyait une dotation supplémentaire pour la Défense Nationale. Toutefois, le choc pétrolier de 1973, et la crise économique qui s'ensuivit, réduisirent ces efforts à néant. Toute tentative d'amélioration de la rétribution des militaires est alors compensée par l'augmentation de l'inflation. Et malgré une nouvelle tentative, en 1974<sup>407</sup>, pour équilibrer inflation et rétributions militaires, en 1976, les sous-officiers ne gagnaient pas suffisamment pour faire vivre une famille. Comme l'indique Puell de la Villa, ce n'est qu'à partir du grade de lieutenant que le salaire devenait tout juste suffisant<sup>408</sup>.

<sup>405</sup> Sources: élaboration personnelle à partir des *Presupuestos Generales del Estado*, 1975-1989.

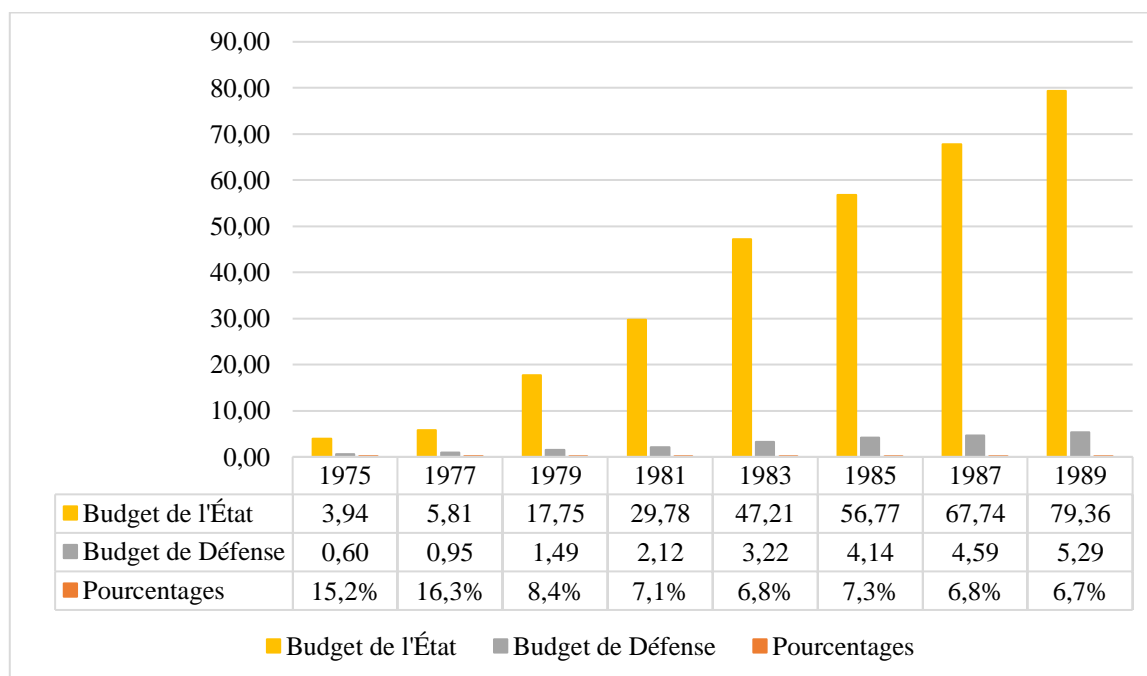
<sup>406</sup> Ley 32/1971, de 21 de julio de 1971, sobre dotaciones presupuestarias para la Defensa Nacional, *Boletín Oficial del Estado*, n° 175, 23 juillet 1971, p. 12082. Voir également chapitre 1.

<sup>407</sup> Ley 29/1974, de 24 de julio de 1974, sobre modificación de sueldos de los funcionarios civiles y militares, *Boletín Oficial del Estado*, n° 178, 26 juillet 1974, p. 15457-15458.

<sup>408</sup> PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995*, op. cit., p. 464.



En mars 1977, un décret-loi<sup>409</sup> établissait l'équivalence des rétributions entre le personnel de l'Administration de l'État et le personnel militaire des Forces Armées et le budget Défense pour l'année 1978 concrétisait cette augmentation pour les frais de personnel. Ainsi, Gutiérrez Mellado mettait fin au cumul des emplois. Par ailleurs, l'aspect économique et financier de sa politique était également une manière de convaincre les militaires les plus réticents face au changement de régime des bienfaits de la démocratie, comme l'illustre le graphique 13 :



Graphique 13 : *Le budget Défense dans le budget de l'État, 1975-1989, en milliards d'euros courants*<sup>410</sup>.

Effectivement, les possibilités qu'ouvre la croissance économique facilitent la multiplication du budget Défense par 6,8 en même temps que le budget de l'État est, lui, multiplié par 9 entre 1975 et 1982. On observera, par ailleurs, qu'une première impulsion est donnée en matière économique en 1978. Cet effort de dotation devient notable en 1980 et, avec l'arrivée du PSOE au pouvoir en 1982, se renforce non seulement un système de budgétisation mais également un niveau de dotation pour les Forces Armées, qui se consolide à mesure que se consolide la démocratie.

<sup>409</sup> Real Decreto-Ley 22/1977, de 30 de marzo de 1977, de reforma de la legislación sobre funcionarios de la Administración Civil del Estado y personal militar de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, *Boletín Oficial del Estado*, n° 83, 7 avril 1977, p. 7764-7768.

<sup>410</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des *Presupuestos Generales del Estado*, 1975-1982.

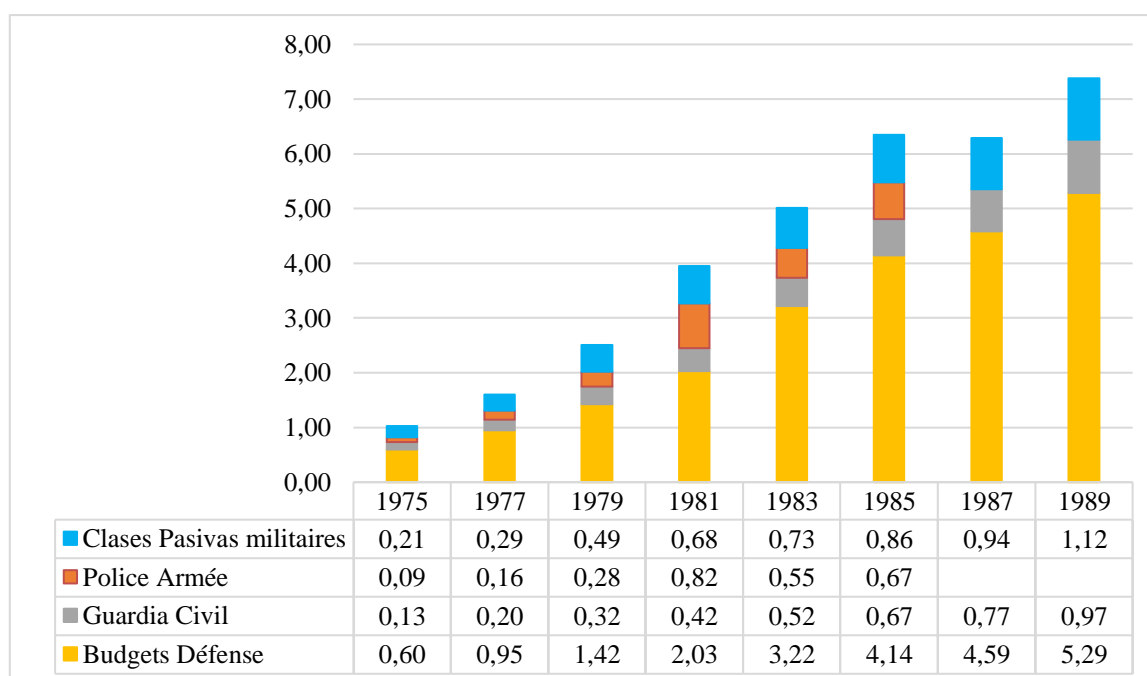
Toutefois, d'autres dépenses qui concernent la Défense apparaissent consignées dans d'autres ministères et qui, pourtant, doivent être identifiées comme dépenses de Défense. Dès lors, il faut prendre en compte la forte militarisation du régime franquiste, impliquant la comptabilisation non seulement de la *Guardia Civil*, organisme de nature militaire, mais aussi la police armée. En effet, si avec les réformes de la Transition la *Guardia Civil* conserve sa nature militaire, la police armée devient *Policía Nacional* au 1<sup>er</sup> janvier 1979. D'après la Constitution, les Forces Armées sont composées de l'armée de Terre, de la Marine et de l'armée de l'Air, excluant, *de facto*, la police armée et la *Guardia Civil*. Et si, les effectifs de la police armée cessent d'apparaître dans l'Annuaire Statistique Militaire dès l'année 1979<sup>411</sup>, ce corps de police n'en est pas moins de nature militaire. La restructuration des forces de police entre 1979 et 1986, entraîne une nouvelle dénomination (la *Policía Nacional* devenant *Cuerpo Nacional de Policía*), dont la démilitarisation ne sera effective qu'en 1986<sup>412</sup>, justifiant sa comptabilisation dans les dépenses de Défense jusqu'à cette date, comme l'illustre le graphique 14. Par ailleurs, dans la catégorie des *Clases Pasivas militares* Militaires, outre les avoirs passifs militaires et les compléments économiques familiaux, doivent être prises en compte les pensions militaires qui apparaissent pour la première fois dans le budget de l'année 1981<sup>413</sup> :

---

<sup>411</sup> Orden 4523/1979, de 5 de febrero de 1979, de Presidencia del Gobierno, por la que se transfieren al Ministerio de Defensa los Servicios y Comisiones de Estadística del Alto Estado Mayor, *Boletín Oficial del Estado*, n° 39, 14 février 1979, p. 3932-3933. Article 5.2.

<sup>412</sup> Ley 2/1986, de 13 de marzo de 1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, *Boletín Oficial del Estado*, n° 63, 14 mars 1986, p. 9604-9616. Article 9.

<sup>413</sup> Ley 74/1980, de 29 de diciembre de 1980, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1981, *Boletín Oficial del Estado*, n° 313, 30 décembre 1980, p. 28724-28880. Section 7, *Clases Pasivas*, p. 28744.



Graphique 14 : *Cumul des dépenses à caractère militaire, 1975-1989, en milliards d'euros*<sup>414</sup>.

Aussi peut-on constater, comme nous l'avions remarqué à la fin de la dictature, que les dépenses liées aux *Clases Pasivas* et la prise en compte des indemnisations à caractère militaire sont en augmentation nette à partir de 1981. De la même manière, l'augmentation des crédits pour la *Guardia Civil* et la police gonflent les dépenses militaires sur la période. En effet, l'ensemble des dépenses comptabilisées atteint un premier pic en 1986 (6,5 milliards d'euros), suivi d'un second en 1988 (6,9 milliards d'euros, sans les forces de police) malgré la réduction relative illustrée dans le graphique 13, entre 1985 et 1989.

Paradoxalement, si l'essor économique espagnol favorise la croissance du budget de l'État et, dans une moindre mesure, celui de la Défense, la part que le second représente par rapport au premier est chaque année plus faible, comme le démontrent le tableau 3 et le graphique 14. Les ministères militaires et, à partir de 1977, le ministère de la Défense ne sont pas délaissés pour autant. Mais dans le cadre de la construction d'un nouveau régime dans lequel les Forces Armées cessent de jouer le rôle de garant des institutions, les dépenses de Défense acquièrent la proportion qui correspond au budget des Forces Armées dans un régime démocratique :

<sup>414</sup> Sources: élaboration personnelle à partir des *Presupuestos Generales del Estado*, 1975-1982.

	1975	1977	1979	1981	1983	1985	1987	1989
Budgets Défense	15,2	16,3	8,0	6,8	6,8	7,3	6,8	6,7
Dépenses à caractère militaire	26	27,5	14,1	11,9	10,6	11,2	10,4	9,3

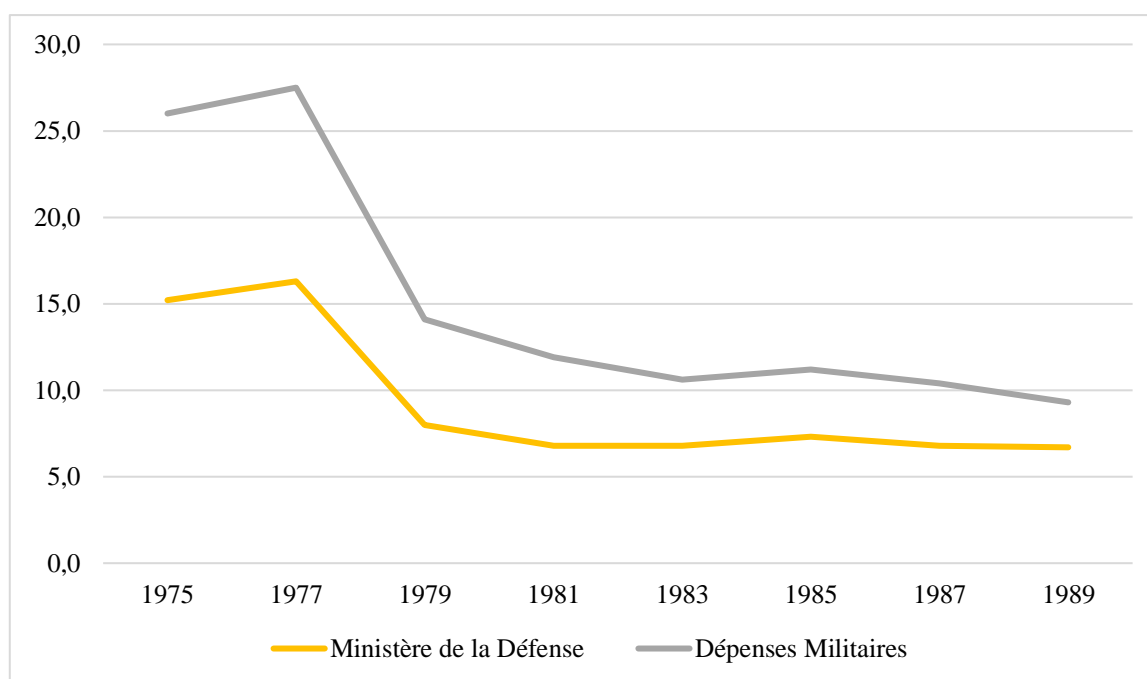
Tableau 3 : *Budgets Défense et budgets de l'État, 1975-1989, en pourcentages*<sup>415</sup>,

Alors que la Défense ne représentait que 15,2 % des dépenses de l'État en 1975, elle n'en représente plus que 6,7 % en 1989, comme l'illustre le graphique 14. À titre de comparaison, en 1945, les ministères militaires correspondaient, comme on se le rappelle à 50,1 % des dépenses de l'État<sup>416</sup>. Néanmoins, pour que le calcul soit complet, il faudrait également comptabiliser les 400 millions de dollars<sup>417</sup> reçus par l'Espagne en vertu du renouvellement de l'accord bilatéral de Défense avec les États-Unis, pour l'achat de matériel militaire. Ce sont donc 328 millions d'euros à ajouter aux dépenses de Défense entre 1983 et 1988 :

<sup>415</sup> Source: élaboration personnelle à partir des lois de finance (*Leyes de Presupuestos Generales del Estado*) entre 1975 et 1989.

<sup>416</sup> Voir chapitre 1. En 2021, avec un budget initial de 10 milliards d'euros, la Défense correspond à 2.5 % du budget national.

<sup>417</sup> Au 30 mai 2021, 1 dollars s'échange pour 82 centimes d'euros, soit, pour 400 millions de dollars, 328 millions d'euros.



Graphique 15 : *Dépenses militaires et de Défense dans les finances de l'État, 1975-1989, en pourcentages*<sup>418</sup>.

Enfin, un dernier élément est à prendre en compte. Il s'agit des dotations extraordinaires pour l'équipement et le matériel militaire. La loi 32/1971 sur les dotations budgétaires pour la Défense nationale, prévoyait un financement de 19,35 milliards de pesetas, soit 116,3 millions d'euros, pour la modernisation des Forces Armées pour la période 1972-1979 incluses. Mais la réalisation de cette programmation militaire est rapidement empêchée par la crise économique et l'inflation durant les années 1970. C'est pourquoi elle est prolongée en 1977<sup>419</sup> jusqu'en 1982, avec une dotation supplémentaire de 4,544 milliards de pesetas (27 millions d'euros), portant la somme totale pour la modernisation des armées à 143 millions d'euros, répartis entre l'armée de Terre, la Marine, l'armée de l'Air et le Haut État-Major. En outre, avant la fin de l'année 1979, le gouvernement devait élaborer un nouveau programme de financement en vue de la modernisation des Forces Armées, qui, par ailleurs, devait promouvoir, autant que possible, l'industrie militaire nationale<sup>420</sup>. En 1982, au moment de renouveler la programmation entamée en 1971, le cadre de la planification de Défense est en place ainsi que le cycle de politique de Défense devant mener à la définition de l'Objectif de Forces Interarmées (OFC –

<sup>418</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des *Presupuestos Generales del Estado*, 1975-1989.

<sup>419</sup> Real Decreto-Ley 5/1977, de 25 de enero de 1977, por el que se modifica y prorroga la vigencia de la Ley 32/1971, de 21 de julio, sobre dotaciones presupuestarias para la Defensa Nacional, *Boletín Oficial del Estado*, n° 31, 5 février 1977, p. 2871-2872.

<sup>420</sup> Ley 32/1971, de 21 de julio de 1971, sobre dotaciones presupuestarias para la Defensa Nacional, *Boletín Oficial del Estado*, n° 175, 23 juillet 1971, p. 12082. Article 6.

*Objetivo de Fuerza Conjunta*). La nouvelle loi de programmation (44/1982) qui devait parcourir la période 1983-1990 incluse, prenant acte des « circonstances économiques de la Nation<sup>421</sup> » revoit à la baisse les objectifs de l'OFC pour les années 1980, 1981 et 1982. Cette nouvelle loi de programmation doit être comprise dans le cadre de l'intégration espagnole dans l'OTAN, signée la même année, et vise l'adéquation des armées espagnoles à leurs homologues d'Europe occidentale, dans un contexte de Guerre Froide. Mais, malgré l'évolution favorable des budgets (de l'État et de la Défense), cette nouvelle programmation militaire se voit contrainte de poursuivre la modernisation des armées avec « les disponibilités prévues par la loi 32/1971, prorogée par le décret-loi 5/1977 qui régulaient la mise en œuvre d'un petit programme conjoint d'investissements, de maintenance et de remplacement de matériel et d'armement pour les Forces Armées pour la période 1972-1982<sup>422</sup> », même si une clause stipulait que les crédits d'investissement devaient faire l'objet d'une augmentation annuelle de 4,432 %. Ainsi, alors qu'en 1972, le budget des armées s'élevait à 346 millions d'euros et le montant de programmation à 33,6 % du budget, en 1982, la Défense devait pourvoir à la modernisation des armées avec ces mêmes dotations qui, cette fois, ne représentaient plus que 5,8 %. Cette même loi est prorogée en 1987<sup>423</sup> avec les mêmes conditions, pour la période 1986-1994, et doit faire l'objet d'une révision avant le 1<sup>er</sup> janvier 1990. Mais les bouleversements géopolitiques, économiques (nationaux, régionaux et mondiaux) du début des années 1990 devaient précipiter la fin des lois de programmation comme mode de financement de la modernisation des Forces Armées, comme nous le verrons au chapitre 4.

### **Finaliser l'intégration**

Avec la réponse positive au référendum sur la permanence dans l'OTAN (12 mars 1986) et l'intégration officielle (1<sup>er</sup> janvier 1986) dans la CEE, l'Espagne renoue avec sa vocation européenne et l'on serait tenté de considérer que, par ces deux événements, elle met fin à la Transition. Néanmoins, à cette date, le secteur militaire et de Défense est encore le témoin sinon l'acteur de certains vestiges du passé franquiste. Plusieurs questions restent en suspens et n'ont pas encore été adaptées à la nouvelle réalité politique et de la Défense. En effet, en 1986, les accords bilatéraux avec les États-Unis sont toujours en vigueur et constituent un rappel de l'abandon de souveraineté accordé en 1953 par Franco, malgré des tentatives répétées de

---

<sup>421</sup> Ley 44/1982, de 7 de julio de 1982, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 173, 21 juillet 1982, p. 19667-19668. Préambule, p. 19667.

<sup>422</sup> *Ibid.*

<sup>423</sup> Ley 6/1987, de 14 de mayo de 1987, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 119, du 19 mai 1987, p. 14433-14434.

rééquilibrer le rapport de forces. Par ailleurs, depuis une perspective différente cette fois, il serait possible d'envisager la réintégration de l'Espagne en Europe comme incomplète puisqu'elle ne tient pas compte de l'aspect militaire et de Défense de cette même intégration. L'entrée dans l'UEO (1988-1990) représente effectivement le premier embryon de Défense européenne élaboré sans l'Espagne, dont l'isolement, en 1948, était total. Enfin, l'ouverture des Forces Armées aux femmes en février 1988, symbole de modernisation dans ce secteur traditionnellement conservateur, représente un pas de plus vers l'adéquation avec les Forces Armées européennes.

### *Les vestiges du passé : 35 ans de tutelle américaine*

Renégociés périodiquement depuis 1953, les accords bilatéraux entre l'Espagne et les États-Unis continuent de représenter pour certains secteurs de la société et de la classe politique, y compris après la victoire du PSOE, le symbole du soutien au régime de Franco. La permanence des accords bilatéraux de Défense correspond à un des vestiges du franquisme, un héritage pour lequel Franco avait concédé un abandon de souveraineté conséquent et toujours en place lorsque le PSOE remporte les élections générales d'octobre 1982. La représentation des accords de Défense comme appui à la dictature nourrit un antiaméricanisme fort dès avant la fin du franquisme. La renégociation des accords constitue alors l'un des éléments importants de la politique socialiste non seulement dans le domaine de la Défense mais aussi dans le cadre de la transition extérieure. Car, à travers le rééquilibrage de la relation entre l'Espagne et les États-Unis, la renégociation vise à réaffirmer la position de cette Espagne démocratique dans un rapport d'égal à égal. Toutefois, ce n'est que très tardivement que la tutelle américaine disparaîtra au profit d'une relation plus équilibrée, centrée sur la seule coopération en matière de Défense.

Il s'agit donc, dans un premier temps, de renouveler le Traité d'Amitié et de Coopération (1976) dont les négociations doivent débuter en décembre 1980, avec deux hypothèses de travail en fonction des possibilités d'intégration de l'Espagne dans l'OTAN. Mais elles ne commencent réellement que le 26 mai 1981. En effet, plusieurs événements jalonnent le début des négociations, en particulier la démission du président Suárez et la tentative de coup d'État du 23 février 1981. La date du 26 mai peut également s'expliquer par l'évolution parallèle des négociations pour l'adhésion espagnole dans l'Alliance Atlantique et le renouvellement du Traité hispano-nord-américain. Lorsque les 4 et 5 mai 1981, les ministres du Conseil Atlantique se réunissent, l'adhésion de l'Espagne est une certitude, le protocole d'adhésion sera, d'ailleurs,

signé le 10 décembre de la même année<sup>424</sup>. Les thèmes abordés lors des négociations avec les États-Unis correspondent aux problématiques de toujours, elles reviennent comme un leitmotiv à chaque renégociation des accords. La question de la garantie de sécurité est évidemment une préoccupation majeure de la part des négociateurs espagnols, alors que l'entrée de l'Espagne dans l'OTAN (protocole d'adhésion en 1981 et intégration formelle en 1982) permet à la partie américaine de refuser cette garantie bilatérale de sécurité, considérant qu'elle est comprise dans l'appartenance à l'Alliance Atlantique. D'autres thématiques telles que les transferts de technologie, les déséquilibres de la balance de paiements, sont abordées, tout comme le contrôle de l'utilisation des bases, l'obtention de contreparties, le statut juridique des forces militaires américaines stationnées sur le territoire espagnol<sup>425</sup>. À cet égard, la ratification de l'accord en 1982, signifie également acceptation par les parties de la Convention de Londres, du 19 juin 1951, sur le statut des forces de chacun des États membres de l'Alliance l'Atlantique<sup>426</sup>, convention à laquelle l'Espagne adhèrera en 1987<sup>427</sup>.

Signé le 2 juillet 1982 au palais de Santa Cruz (siège du ministère des Affaires Etrangères espagnol), le nouvel accord de coopération est, dans l'ensemble, le prolongement du Traité de 1976 bien que Ángel Viñas pointe, sinon des avancées, du moins des efforts notables de la part des négociateurs espagnols pour rééquilibrer la relation avec les États-Unis. En effet, il met en avant « la faiblesse politique<sup>428</sup> » du gouvernement de Calvo-Sotelo qui a mené au renouvellement de la coopération sous la forme d'accords, comme c'était l'usage durant la période franquiste, et non plus sous la forme d'un traité, comme en 1976, et qui, pourtant, avait représenté un progrès important puisqu'il supposait que le Sénat donne son approbation<sup>429</sup>. Le traité correspondant à une forme d'engagement plus importante de la part de l'État, le retour au *convenio* peut être perçu comme une défaite pour le gouvernement espagnol. En revanche, les négociateurs espagnols ont fait preuve d'une plus grande ambition et ont tenté de résorber le problème du statut juridique des forces américaines sur le territoire national. À défaut d'un

---

<sup>424</sup> MARQUINA BARRIO Antonio, *España en la política de seguridad occidental (1939-1986)*, Madrid, Ed. Ejército, 1986, p. 918.

<sup>425</sup> *Ibid.*, p. 917.

<sup>426</sup> Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, *Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, 19 janvier 1951. Disponible sur [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official\\_texts\\_17265.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17265.htm)

<sup>427</sup> Instrumento de Adhesión de España al Convenio entre los Estados Partes del Tratado del Atlántico Norte relativo al Estatuto de sus Fuerzas, hecho en Londres el 19 de junio de 1951, *Boletín Oficial del Estado*, n° 217, 10 septembre 1987, p. 27470-27476.

<sup>428</sup> VIÑAS Ángel, « La negociación y renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988: Una visión estructural », *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n° 25, 2003, p. 100. Disponible sur <https://revistas.ucm.es/index.php/CHCO/article/view/CHCO0303120083A/6902>

<sup>429</sup> Si les espagnols utilisent le terme « *convenio* », les américains utilisent l'expression « *Executive agreement* » qui suppose un engagement du pouvoir Exécutif mais non pas du pouvoir Législatif.



rééquilibrage effectif, le résultat des négociations est aussi marqué par les efforts pour redresser une situation conçue dès ses origines comme asymétrique. Par ailleurs, si les accords sont signés en juillet 1982 par le gouvernement de Calvo-Sotelo, ils sont ratifiés le 24 février 1983<sup>430</sup> par le gouvernement socialiste de Felipe González qui exprime ainsi sa volonté de continuer à participer à la « Défense de l'Occident » dans le cadre de la Guerre Froide.

Néanmoins, lorsque se pose de nouveau la question du renouvellement des accords en 1985, la situation de l'Espagne est différente. L'alternance politique a démontré la solidité des institutions démocratiques malgré les tentatives répétées de déstabilisation et de renversement du nouveau régime. En 1983 et 1984, le gouvernement approuve les nouvelles Ordonnances Royales spécifiques à chaque armée et une loi de 1984 réaffirme la structure de la Défense tout en subordonnant de manière définitive la structure militaire à l'autorité civile et au président du gouvernement. Parallèlement, l'intégration effective de l'Espagne dans la CEE en janvier 1986 ainsi que la victoire socialiste lors du référendum sur la permanence du pays dans l'OTAN consacrent le retour à l'Europe et le début de la participation espagnole au processus de construction européenne.

C'est donc depuis une position renforcée aussi bien au niveau national qu'au niveau international que l'Espagne demande l'ouverture des négociations pour la rénovation complète des accords et une redéfinition de la nature de la relation bilatérale. D'autant plus que, en octobre 1984, comme nous l'avons déjà mentionné, le président du gouvernement, Felipe González, avait présenté un programme en dix points, connu sous le nom de Décalogue<sup>431</sup>, et dans lequel il présentait les priorités du gouvernement en matière de sécurité et Défense, notamment dans le cadre de la politique internationale de l'Espagne. Aussi, lorsqu'elles débutent officiellement le 10 juillet 1986, l'Espagne, membre de plein droit de la CEE et de l'OTAN (mais sans participation à la structure militaire intégrée), aborde-t-elle les négociations avec la force de cette légitimité renforcée. Cependant, la partie américaine se heurte à l'exigence espagnole de réduction des effectifs militaires et civils présents sur le sol espagnol. Cette exigence de réduction, comprise dans le 3<sup>e</sup> point du Décalogue de Felipe González, représente

---

<sup>430</sup> Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación entre el Reino de España y los Estados Unidos de América, hecho en Madrid el 2 de julio de 1982, con Convenios complementarios y anejos, así como, en relación con el artículo 4 del Convenio, texto del Convenio de Londres de 19 de junio de 1951, y protocolo al Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación, hecho en Madrid, el 24 de febrero de 1983, *Boletín Oficial del Estado*, n° 120, 20 mai 1983, p. 14032-14064.

<sup>431</sup> GONZÁLEZ MÁRQUEZ Felipe, « Debate sobre la comunicación del Gobierno acerca del estado de la nación », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 157, Séance plénière, 23 octobre 1984, p. 7070. Disponible sur [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L2/CONG/DS/PL/PL\\_157.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L2/CONG/DS/PL/PL_157.PDF)

la pierre d'achoppement des négociations qui, en 1987, se trouvent dans une impasse. Dans l'immédiat, aucun accord ne peut être trouvé entre les parties<sup>432</sup>.

La gestion de cette impasse illustre alors la confiance du gouvernement dans la solidité des institutions du régime et la légitimité démocratique, renforcée par le retour à l'Europe que l'année 1986 avait inauguré. En effet, alors que le régime de Franco avait toujours opté pour le renouvellement des accords avec les États-Unis avec l'idée que cette relation asymétrique et de vassalité<sup>433</sup> constituait la seule source de légitimité internationale du franquisme, le gouvernement de González informe la partie américaine, le 10 novembre 1987, que l'accord bilatéral ne sera pas reconduit<sup>434</sup>. L'accord doit donc expirer le 14 mai 1988<sup>435</sup>. Malgré un accord de principe, le 15 janvier 1988, les négociations continuent jusqu'à l'été. La cause du délai est imputable, selon Celestino del Arenal, à l'exigence espagnole qu'aucune arme nucléaire ne soit entreposée sur le territoire national<sup>436</sup>. Finalement, un accord est trouvé le 28 septembre 1988 et l'accord définitif de Coopération pour la Défense est signé le 1<sup>er</sup> décembre 1988. Il doit entrer en vigueur le 4 mai 1989<sup>437</sup> et, comme l'indique Arenal, « [suppose] la normalisation des relations avec les États-Unis, en introduisant un nouveau cadre juridique qui [ajoute] de la stabilité et [clarifie] la coopération défensive entre les deux pays [rendant] possible une relation plus équilibrée et plus solide<sup>438</sup>. » Par ailleurs, outre la fermeture de certaines stations de communication et de météorologie, les États-Unis concèdent une importante réduction de personnel civil et militaire : 37 %, soit 5 306 personnes en moins, comme l'illustre le tableau suivant. C'est la base aérienne de Torrejón qui subit l'essentiel des réductions dues notamment au retrait des 72 avions de chasse F-16 de l'Aile Tactique de Combat n° 401 qui y étaient basés<sup>439</sup>, réduction non cosmétique contrairement à ce qu'envisageait la CIA en juillet 1986 en prévision des négociations de renouvellement<sup>440</sup> :

---

<sup>432</sup> ARENAL Celestino del, *Política exterior de España y relaciones con América Latina*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, 2011, p. 216-217.

<sup>433</sup> VIÑAS Ángel, « La negociación y renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988: Una visión estructural », *art. cit.*, p. 102.

<sup>434</sup> ARENAL Celestino del, *Política exterior de España*, *op. cit.*, p. 216.

<sup>435</sup> *Ibid.*, p. 217.

<sup>436</sup> *Ibid.*

<sup>437</sup> Convenio entre el Reino de España y los Estados Unidos de América sobre Cooperación, anejos y canjes de notas anejas al mismo, hecho en Madrid el 1 de diciembre de 1988, *Boletín Oficial del Estado*, n° 108, 6 mai 1989, p. 13325-13345.

<sup>438</sup> ARENAL Celestino del, *Política exterior de España*, *op. cit.*, p. 218.

<sup>439</sup> *Ibid.*, p. 217.

<sup>440</sup> CIA FOIA, « Talking points for meeting with ambassador Bartholomew », 21 juillet 1986, p. 2. Disponible sur <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP86T01017R000404150001-6.pdf> La CIA envisageait une éventuelle réduction cosmétique de l'ordre de 20 %). Les accords de 1988 font état d'une réduction de 36 % du personnel militaire et de 45 % pour le personnel civil.

	Accords de 1982		Accords de 1988	
	Personnel militaire	Personnel civil	Personnel militaire	Personnel civil
Base aérienne de Torrejón de Ardoz	4 507	885	25	50
Base aérienne de Saragosse	2 304	189	2 105	188
Base aérienne de Morón	386	43	486	43
Base navale de Rota	5 093	746	5 250	746
Diverses stations météorologiques et de communication	255	6	212	3
<b>Total</b>	<b>12 545</b>	<b>1 869</b>	<b>8 078</b>	<b>1 030</b>

Tableau 4 : *Niveaux de forces autorisés pour les troupes américaines en Espagne, 1982-1988*<sup>441</sup>.

Malgré un rééquilibrage de la relation bilatérale, l'Espagne se voit contrainte d'accepter l'introduction, l'emmagasinement et le transport d'armes nucléaires américaines sur le territoire, sous réserve de l'accord du gouvernement (article 11.2) et de renoncer à demander des informations concernant le type d'armes à bord des navires (Annexe 3, §7). Sur la base de cette nouvelle relation, Ángel Viñas conclut que :

Dans l'histoire des relations bilatérales, les accords de 1988 constituent le contrepoint exact des pactes de 1953. Ce que ceux-ci avaient formalisé en termes de dépendance vis-à-vis des actions nord-américaines à propos de l'utilisation des bases ou installations, se transforma en un équilibre mesuré des obligations et responsabilités<sup>442</sup>.

#### *Les femmes dans l'armée : une intégration plus symbolique que réelle ?*

Contrairement à la renégociation des accords bilatéraux hispano-nord-américains, la question de l'ouverture des Forces Armées espagnoles aux femmes constitue une porte ouverte sur l'avenir plutôt qu'une porte que l'on referme sur le passé. La question de la présence

<sup>441</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des accords de coopération de Défense entre le royaume d'Espagne et les États-Unis d'Amérique de 1982 et de 1988.

<sup>442</sup> VIÑAS Ángel, « La negociación y renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988: Una visión estructural », *art. cit.*, p. 103.

féminine dans les armées espagnoles est soulevée, en 1983<sup>443</sup>, dans le journal *ABC*, dont un des articles rappelle que les femmes sont déjà considérées comme personnel militaire depuis plus de 40 ans dans diverses armées autour du globe : France, Grande-Bretagne, États-Unis, Israël entre autres. L’auteur de l’article distingue parmi ces pays, trois modèles selon les possibilités d’accès à certains postes à responsabilité ou l’existence d’un service militaire obligatoire pour les femmes.

Par ailleurs, toutes les sources consultées à propos de l’intégration des femmes dans l’armée renvoient à l’image de la femme guerrière qui, dans l’imaginaire européen rappelle directement les Amazones et Jeanne d’Arc (auxquelles on pourrait même ajouter les Valkyries de la mythologie nordique) et, plus récemment, est incarnée par le personnage de *Wonder Woman*<sup>444</sup>. Néanmoins, la participation féminine dans des situations de guerre est loin d’être fictive comme l’atteste la création durant la Première Guerre mondiale de différents corps d’infirmière : en Angleterre, le *Women’s Emergency Corps*, suivi des *Women’s Auxiliary Army Corps* et *Queen Alexandra’s Royal Army Nursing Corps* qui, contrairement au premier, sont des corps professionnels<sup>445</sup>. En France, c’est en 1916 qu’est créé le Corps des infirmières temporaires<sup>446</sup> pour toute la durée de la guerre. L’implication des femmes dans les mouvements de résistance<sup>447</sup> et l’armée française à Londres pendant la Seconde Guerre mondiale favorisent alors la féminisation des Forces Armées d’après-guerre qui, comme la rappelle Michel Klen, consiste en « une mutation, progressive et prudente, [qui] est beaucoup plus le fait des pressions féminines que la volonté des politiques qui se contentaient d’accompagner ce mouvement de société<sup>448</sup>. » En outre, si la Première Guerre mondiale avait pu servir de plateforme de lancement pour l’intégration des femmes dans les Forces Armées, celle-ci reste malgré tout très limitée aux États-Unis où le nombre de femmes ne devait pas dépasser 2 % des effectifs totaux<sup>449</sup>. En France, Valérie André devient donc la première femme à être promue au grade de

---

<sup>443</sup> MANFREDI Juan Luis, « Mujeres en las Fuerzas Armadas », *ABC Sevilla*, 18 janvier 1983. Disponible sur <https://www.abc.es/archivo/periodicos/abc-sevilla-19830118-4.html>

<sup>444</sup> FOREMAN Amanda, « The Amazon women: Is there any truth behind the myth? », *Smithsonian Magazine*, Avril 2014. Disponible sur <https://www.smithsonianmag.com/history/amazon-women-there-any-truth-behind-myth-180950188/>

<sup>445</sup> KLEN Michel, « La place des femmes dans les armées », *Revue de Défense Nationale*, n° 726, Janvier 2010, p. 46. Disponible sur <https://www.defnat.com/pdf/klen.pdf>

<sup>446</sup> *Ibid.*

<sup>447</sup> *Ibid.*, p. 47-48.

<sup>448</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>449</sup> JOLY Vincent, « Note sur les femmes et la féminisation de l’armée dans quelques revues d’histoire militaire », *Revue Clio. Femmes, Genre, Histoire*, n° 20, 2004. Disponible sur <https://journals.openedition.org/clio/1402>

général<sup>450</sup> (médecin-général, équivalent du général de brigade). Néanmoins, aucun de ces pays ne permet aux femmes d'accéder aux unités proprement combattantes.

Le décret d'ouverture des Forces Armées espagnoles aux femmes du 23 février 1988<sup>451</sup> s'inscrit donc dans cette dynamique européenne d'intégration féminine malgré un retard non négligeable dû, d'abord, à la spécificité de l'expérience espagnole des deux guerres mondiales et, ensuite, à l'imposition d'une dictature à caractère traditionnaliste et conservateur pendant près de trente-six ans. Mais comme les armées européennes, les possibilités d'intégration, tout en étant larges, n'autorisent pas les femmes à intégrer des unités combattantes<sup>452</sup>. Elles ne peuvent intégrer que les corps de musique, de santé, de pharmacie, les corps juridiques et vétérinaires. Cependant, si ce décret favorise une certaine forme d'adéquation de l'armée espagnole à ses homologues européennes, il représente un symbole fort de modernisation non pas seulement de l'armée mais surtout de la condition féminine marquée durant le franquisme par une vision rétrograde et archaïsante de la place des femmes dans la société. En effet, la Section féminine, créée en 1933 en réaction à l'influence des étudiantes antifascistes<sup>453</sup>, comme les *fasci femminili* de Mussolini et la *frauenschaft* d'Hitler, devient « la seule structure féminine d'encadrement intégrée au Mouvement<sup>454</sup> » et participe à la définition de la « femme nouvelle ». Essentiellement cantonnée au rôle de femme au foyer que lui imposait le régime franquiste, elle est une « éternelle mineure », pour reprendre le titre de l'ouvrage de Rosario Ruiz-Franco<sup>455</sup>, dépourvue de tout statut social, si ce n'est celui de femme de... Quoique, pour nombre d'entre elles, leur participation aux activités de la Section féminine ait permis une émancipation bien réelle. Ainsi, au même titre que l'Espagne avait retrouvé sa place dans le concert des nations par son intégration dans l'OTAN et la CEE, les femmes retrouvent symboliquement leur place au sein de la société par leur participation à la Défense nationale.

### *Les premiers pas vers une Europe de la Défense*

Parallèlement à l'ouverture des Forces Armées aux femmes, l'Espagne procède à son intégration à l'Union de l'Europe Occidentale (UEO), organisation européenne de Défense créée en 1954<sup>456</sup> par le traité de Bruxelles modifié. Mise progressivement en sommeil après

---

<sup>450</sup> KLEN Michel, *ibid.*, p. 49.

<sup>451</sup> Real Decreto-Ley 1/1988, de 22 de febrero de 1988, por el que se regula la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 46, 23 février 1988, p. 5672.

<sup>452</sup> Sur l'exclusion des femmes des unités combattantes, voir

<sup>453</sup> RODRIGUES Denis, *L'Espagne sous le régime de Franco*, *op. cit.*, p. 472.

<sup>454</sup> *Ibid.*, p. 473.

<sup>455</sup> RUIZ-FRANCO Rosario, *¿Eternas menores? Las mujeres en el franquismo*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, 2007, 258 p.

<sup>456</sup> Voir chapitre 1, p. 35-36.

l'échec de la CED (1954), la résolution de la question sarroise<sup>457</sup> et face à l'importance croissante des institutions de l'OTAN qui dépossèdent petit à petit l'UEO de ses compétences militaires<sup>458</sup>, sommeil prolongé après l'intégration de la Grande-Bretagne au Marché Commun (1973), cet organisme de Défense européen prend un nouvel essor à partir de 1984. Le rapport du Conseil des ministres de l'UEO sur la réactivation de l'Organisation<sup>459</sup> mettait en avant la nécessité de lui donner un nouveau souffle dans le cadre du « renforcement continu du dispositif militaire soviétique déployé face à l'Europe<sup>460</sup> » (crise des euromissiles) et dans le but de proposer une réflexion commune spécifiquement européenne, notamment face à l'OTAN et la perception atlantique, « sans pour autant faire double emploi avec les travaux et les études conduits par ailleurs. Cette réflexion entre Européens leur est même complémentaire, car elle peut être menée sous un angle différent et spécifique<sup>461</sup> » comme le précise le même rapport.

Aussi comprend-on que la réactivation de l'UEO apparaît comme une réaction à la tutelle américaine qui s'opère sur l'Europe occidentale à travers l'OTAN et, jusqu'à un certain point, au détriment d'une Défense strictement européenne. Mais elle s'inscrit également dans le cadre de la crise internationale, dite des euromissiles, générée par l'installation de missiles SS-20 (déployés fin 1977) par l'Union Soviétique aux portes de l'OTAN et de missiles Pershing II américains en Europe de l'Ouest (fin 1979), crise qui ne trouvera sa résolution que par la signature du traité de Washington du 8 décembre 1987 d'interdiction des Forces Nucléaires Intermédiaires<sup>462</sup>. Ainsi, l'UEO correspond à une organisation européenne de sécurité et Défense, en complément de l'OTAN, en même temps qu'elle constitue un élément du processus de construction européenne, notamment depuis l'engagement pris à La Haye le 27 octobre 1987, lors de l'adoption de la plateforme sur les intérêts européens en matière de sécurité<sup>463</sup>.

---

<sup>457</sup> Question portant sur l'occupation de la région allemande de la Sarre, résolue le 27 octobre 1956, par le traité signé à Luxembourg entre Christian Pineau, ministre français des Affaires Étrangères, et Heinrich Von Bretano, ministre des Affaires Étrangères de la République Fédérale d'Allemagne, sur les conditions du retour de la Sarre à la RFA.

<sup>458</sup> « UEO : progressivement dépossédée de ses fonctions », *Le Monde Diplomatique*, Juin 1962, p. 6.

<sup>459</sup> « Rapport du Conseil des ministres de l'UEO sur la réactivation de l'Organisation », Actes officiels. Trentième session ordinaire. Première partie, I. Documents de séance, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Paris, « Réactivation de l'UEO. Document 982, 12 juin 1984 », p. 333-

334. Disponible sur [https://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/dfe9eac4-4fe8-4ae1-af1e-3060f8031126/Resourcess#0fee2689-ae6e-4e91-b8c4-bab2b922b5cd\\_fr&overlay](https://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/dfe9eac4-4fe8-4ae1-af1e-3060f8031126/Resourcess#0fee2689-ae6e-4e91-b8c4-bab2b922b5cd_fr&overlay)

<sup>460</sup> *Ibid.*, p. 333.

<sup>461</sup> *Ibid.*

<sup>462</sup> ADAM Bernard, « Il y a 40 ans, débutait la crise des euromissiles », *Groupe de Recherche et d'Information sur la paix et la sécurité*, 11 décembre 2019. Disponible sur <https://grip.org/il-y-a-40-ans-debutait-la-crise-des-euromissiles/>

<sup>463</sup> « Plateforme sur les intérêts européens en matière de sécurité », *Union de l'Europe Occidentale*, La Haye, 27 octobre 1987. Disponible sur [https://www.cvce.eu/obj/plateforme\\_sur\\_les\\_interets\\_europeens\\_en\\_matiere\\_de\\_scurite\\_la\\_haye\\_27\\_octobre\\_1987-fr-444f642c-62ed-4fd9-8136-a129d2de3783.html](https://www.cvce.eu/obj/plateforme_sur_les_interets_europeens_en_matiere_de_scurite_la_haye_27_octobre_1987-fr-444f642c-62ed-4fd9-8136-a129d2de3783.html)

C'est dans ce contexte que s'inscrit l'intégration de l'Espagne dans l'Union de l'Europe Occidentale. En effet, elle est le signe de l'insertion de la nouvelle démocratie espagnole dans le processus de construction européenne et, parallèlement, identifie clairement l'Espagne comme membre du bloc occidental dans le cadre plus global de la Guerre Froide, déjà évident lors de son intégration dans l'OTAN en 1982 (confirmée après le référendum de 1986). Néanmoins, si les discussions concernant l'éventuelle intégration espagnole à l'UEO débutent en avril 1988, le protocole d'adhésion ne sera signé à Londres<sup>464</sup> que le 14 novembre. Il constitue la première étape vers l'intégration pleine et entière. Le Parlement espagnol, en séance plénière, se prononce à une très large majorité en faveur de cette intégration (245 voix pour, 11 voix contre et une abstention<sup>465</sup>) qui entre en vigueur le 27 mars 1990, après la ratification du protocole d'adhésion par tous les États membres de l'UEO<sup>466</sup>. Considérant que cette intégration, tout comme la révision des accords bilatéraux de Défense hispano-nord-américains, viennent clore la transition extérieure et la transition militaire, elle est également le signe de l'entrée dans une nouvelle ère. L'ère de la participation de l'Espagne comme acteur actif de la sécurité collective, à l'aube d'une transition internationale dont la chute du mur de Berlin en octobre 1989 avait constitué la première manifestation<sup>467</sup>.

### **Réformer la justice militaire**

Dans le cadre de la réforme militaire entamée par le général Gutiérrez Mellado en 1976, celle de la justice militaire occupe une place importante. Il s'agit de redéfinir les limites de la juridiction militaire au sein d'une nouvelle norme démocratique et repenser le lien entre juridiction ordinaire et juridiction militaire. Les deux objectifs immédiats de la réforme de la justice militaire concernaient d'une part, la nécessité de mettre fin au régime d'exception dont bénéficiaient les Forces Armées en matière juridictionnelle et, d'autre part, de mettre en œuvre la réforme du Code de Justice Militaire prévue les Pactes de la Moncloa<sup>468</sup>. En dernière instance,

---

<sup>464</sup> Les discussions avaient été initiées à La Haye au moment de la présidence hollandaise du Conseil de l'UEO, et la signature du protocole d'adhésion a été réalisée à Londres, pendant la présidence anglaise.

<sup>465</sup> « Votación plenaria sobre el Dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores. Protocolo de adhesión de España al Tratado de colaboración económica, social y cultural y legítima defensa colectiva firmado en Bruselas el 17 de marzo de 1948, modificado por el protocolo por el que se modifica y completa el tratado de Bruselas, firmado en París el 23 de octubre de 1954 », *Congreso de los Diputados*, Séance plénière, n° 185, 27 avril 1989. Disponible sur <https://www.congreso.es/votoplenoh/L3/19890427007.pdf>

<sup>466</sup> La ratification par la partie espagnole intervient le 9 août 1989.

<sup>467</sup> Voir chapitre 3.

<sup>468</sup> PACTOS DE LA MONCLOA, « Acuerdos sobre el programa de actuación jurídica y política, aprobado el 27 de octubre de 1977 », p. 32. Disponible sur [http://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones\\_hispanoamericanas/obra/los-pactos-de-la-moncloa-texto-completo-del-acuerdo-economico-y-del-acuerdo-politico-madrid-8-27-octubre-1977-1047826/](http://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones_hispanoamericanas/obra/los-pactos-de-la-moncloa-texto-completo-del-acuerdo-economico-y-del-acuerdo-politico-madrid-8-27-octubre-1977-1047826/)

la justice militaire devait également être adaptée aux principes de la Constitution, notamment par son assujettissement à la justice ordinaire.

Car la Seconde République avait mené, comme nous l'avons vu au chapitre précédent<sup>469</sup>, une réforme de la justice militaire en abrogeant d'abord la Loi sur les Juridictions de 1906, réduisant la juridiction des tribunaux militaires aux faits et délits d'ordre militaire. Elle avait, ensuite, supprimé les capitaineries générales, faisant disparaître par la même occasion les attributions juridiques inhérentes à cette charge. Mais au début de la Transition, le Code de Justice Militaire en vigueur était encore celui qui avait été approuvé le 17 juillet 1945, lequel reposait essentiellement sur le Code de Justice Militaire de l'armée de Terre du 27 septembre 1890<sup>470</sup>, étendu à la Marine et à l'armée de l'Air. Ainsi, comme le rappelle Rodríguez-Villasante, quand commencent la Transition et la réforme militaire, l'un des « enjeux les plus urgents [est] la réforme d'une justice militaire dont les lignes maîtresses s'ancrent dans le XIX<sup>e</sup> siècle<sup>471</sup> ». En 1977, lorsque Gutiérrez Mellado met en application sa réforme militaire, le programme de la réforme de la justice militaire correspond, peu ou prou, à celle qu'avait tenté d'implanter Manuel Azaña dans le cadre de sa réforme militaire entre 1931 et 1933 : abrogation de la Loi sur les Juridictions (1906), suppression des capitaineries générales et de leurs attributions juridiques, réduction des compétences juridictionnelles à la sphère purement militaire et réforme du Code de Justice Militaire, de manière à déposséder l'armée de cette capacité d'intervention dans le maintien de l'ordre public, au même titre qu'une force de police. Réforme d'autant plus nécessaire que la Justice Militaire franquiste est un système judiciaire complètement autonome et dont la plus haute autorité se situe dans un Conseil Supérieur de Justice Militaire s'incarnant, précisément, dans les capitaines généraux. La réforme à entreprendre en 1977, ressemble étrangement à celle entreprise entre 1931 et 1933.

Gutiérrez Mellado fait le premier pas en janvier 1977 en écartant les Forces Armées de la lutte contre le terrorisme<sup>472</sup>. Cette séparation s'opère par la transmission des compétences juridictionnelles à la juridiction civile concernant le délit de rébellion, entendu comme délit contre la sécurité de l'État et des armées dans le Code de Justice Militaire de 1945<sup>473</sup>.

---

<sup>469</sup> Voir chapitre 1, p. 12-15.

<sup>470</sup> RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO José Luis, « La reforma de la justicia militar en España », *Actas del V Congreso de Historia de la Defensa "El legado del general Gutiérrez Mellado"*, PUELL DE LA VILLA Fernando y ÁNGEL SANTANO Silvia (Ed.), Madrid, IUGM/UNED, 2013, p. 731-732.

<sup>471</sup> *Ibid.*, p. 733.

<sup>472</sup> Real Decreto-Ley 3/1977, de 4 de enero de 1977, sobre competencia jurisdiccional en materia de terrorismo, *Boletín Oficial del Estado*, n° 4, 5 janvier 1977, p. 175-176

<sup>473</sup> Ley de 17 de julio de 1945, por la que se aprueba y promulga el Código de Justicia Militar, Título IX: Delitos contra la seguridad del Estado y de los Ejércitos, Capítulo Primero: Rebelión, Art. 294, *Boletín Oficial del Estado*, n° 210, 29 juillet 1945, p. 704.



Cependant, si officiellement, il n'est pas encore question de réformer le Code de Justice Militaire, il est probable que le vice-président aux affaires de Défense ait été conscient de sa nécessité. En novembre 1977, les Pactes de la Moncloa définissent, à propos de la justice militaire, trois objectifs principaux à atteindre durant la Transition : la redéfinition des limites de la juridiction militaire, la soumission des forces d'Ordre Public à la justice ordinaire quand elles agissent dans ce but, et le renforcement des garanties de Défense dans des procédures. La redéfinition des limites devait se justifier en raison du délit, du lieu et de la personne<sup>474</sup>. Mais le texte de la Constitution est, quant à lui, plus exigeant et plus contraignant, en tant que loi fondamentale du nouveau régime. Son article 117.5, intégré dans le Titre VI, du Pouvoir Judiciaire, stipule que « le principe de l'unité juridictionnelle est la base de l'organisation et du fonctionnement des Tribunaux. La loi réglera l'exercice de la juridiction militaire dans le domaine strictement militaire et dans les cas d'état de siège, en accord avec les principes de la Constitution<sup>475</sup>. » La nouvelle norme constitutionnelle consacre ainsi le principe d'unité de juridiction mais reconnaît la spécificité de la juridiction militaire, laquelle se trouve réduite au cadre purement militaire. Par ailleurs, l'article 15 de la Constitution abrogeait la peine de mort, hormis dans les cas prévus par les lois pénales militaires en temps de guerre. Ainsi, sur le même modèle de l'article 8 de la Constitution concernant les Forces Armées, une loi devait développer les limites et structures de la juridiction militaire. La réforme de la justice militaire, à travers celle de son Code de Justice Militaire, est d'autant plus prioritaire que, au début de la Transition, elle juge des civils pour des délits qui n'ont rien de militaire. Puell de la Villa rapporte « l'indignation de l'opinion publique et la répercussion médiatique du procès et de la condamnation par un conseil de guerre d'Albert Boadella et du groupe *Els Joglars* pour la représentation de *La Torna* en 1977<sup>476</sup> » suivi, trois ans plus tard, par la mise en accusation de Pilar Miró, réalisatrice du film *El Crimen de Cuenca*, et dont « certaines scènes pourraient être constitutives d'un délit d'injures contre la *Guardia Civil*<sup>477</sup> ».

Une première loi, la loi organique 9/1980, est approuvée en novembre 1980. Elle porte réforme du Code de Justice Militaire<sup>478</sup>. Malgré ses insuffisances, elle reconnaît le caractère spécifique des infractions militaires, l'existence d'un pouvoir punitif interne, la prévision d'un

---

<sup>474</sup> PACTOS DE LA MONCLOA, « Acuerdos sobre el programa de actuación jurídica y política, aprobado el 27 de octubre de 1977 », *op. cit.*, p. 32.

<sup>475</sup> Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978, *Boletín Oficial del Estado*, n° 311, 29 décembre 1978, p. 29329, art. 117.5.

<sup>476</sup> PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995*, *op. cit.*, p. 453.

<sup>477</sup> *El País*, 15 avril 1980. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1980/04/16/cultura/324684001\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1980/04/16/cultura/324684001_850215.html)

<sup>478</sup> Ley Orgánica 9/1980, de 6 de noviembre de 1980, de reforma del Código de Justicia Militar, *Boletín Oficial del Estado*, 280, 21 novembre 1980, p. 25988-25998.

système modernisé de justice militaire. Elle prévoit également une nouvelle organisation disciplinaire et réduit considérablement l'autonomie et la spécificité de la juridiction militaire en établissant la possibilité d'un recours en cassation devant le Tribunal Suprême d'une décision du Conseil Suprême de Justice Militaire<sup>479</sup>. Cette possibilité de recours serait utilisée l'année suivante pour faire appel de la décision du Conseil Suprême concernant la condamnation des inculpés pour la tentative de coup d'État du 23 février 1981. Par ailleurs, les articles 6, 9, 13 et 21 illustrent la réduction drastique des compétences juridictionnelles militaires en raison du délit compris dans la Code de Justice Militaire (art. 6), en raison du lieu (art. 9), en raison de la personne (art. 13) et dans des cas de complicité ou co-délinquance pour des personnes sujettes à une autre juridiction (art.21), abrogeant *de facto* la loi pour la répression des délits contre la Patrie et l'Armée, dite Loi sur les Juridictions, de 1906 (abrogée par Azaña et rétablie par Franco).

Cependant, et en accord avec l'esprit qui avait motivé la formulation de la loi 6/1980 sur la Défense Nationale et l'Organisation Militaire, certains points de la réforme contenue dans la loi 9/1980, entrent en contradiction avec le texte constitutionnel. C'est le cas notamment de la reconnaissance d'un pouvoir punitif interne qui va à l'encontre de la structure du pouvoir Judiciaire et du principe d'unicité juridictionnelle (art. 117.5 de la Constitution). De la même manière, le maintien des attributions juridiques dans les mains des capitaines généraux pose la question de l'impartialité du juge. En effet, il est à la fois juge, en accord avec les compétences judiciaires que lui confère sa fonction, et partie en tant que responsable de la discipline militaire par le respect des normes et des ordres. Paradoxalement, on se souviendra que Manuel Azaña avait opté pour la suppression de cette fonction de capitaine général et la disparition des compétences judiciaires qui y étaient associées. Cependant, le grade de capitaine général devient un titre honorifique, lié à l'emploi de chef de Région Militaire, et le décret du 1<sup>er</sup> août 1984 qui le prévoit est une mesure d'autant plus significative que le commandement d'une région militaire est confié à un général de corps d'armée ou à un général de division « avec la dénomination de Capitaine Général de la Région ou Zone Militaire correspondante<sup>480</sup>. » Quant aux attributions spécifiques du capitaine général, elles sont définies à l'article 3 qui renvoie lui-même aux Ordonnances Royales de l'armée de Terre de 1983. Celles-ci définissent les

---

<sup>479</sup> Rodríguez-Villasante rapporte à ce sujet que « on put alors écrire que le Conseil Suprême avait cessé d'être suprême », voir RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO José Luis, « La reforma de la justicia militar en España », *Actas del V Congreso de Historia de la Defensa "El legado del general Gutiérrez Mellado"*, PUELL DE LA VILLA Fernando y ÁNGEL SANTANO Silvia (Ed.), Madrid, IUGM/UNED, 2013, p. 736.

<sup>480</sup> Real decreto 1451/1984, de 1 de agosto de 1984, por el que se reestructura la organización militar del territorio nacional para el Ejército de Tierra, *Boletín Oficial del Estado*, n° 184, 2 août 1984, p. 22538, article 2.

fonctions de commandement militaire et les attributions « d'ordre juridictionnel, administratif et disciplinaire légalement établis<sup>481</sup>. » La figure du capitaine général ne sera définitivement supprimée qu'en 1997<sup>482</sup>.

Les dispositions finales de la loi réformant le Code de Justice Militaire prévoyaient également la constitution d'une commission qui aurait pour but l'élaboration d'avant-projets et de rapports visant à préparer la réforme législative de la justice militaire. Il s'agissait, effectivement de l'adapter à la réforme politique et militaire qui était en cours, et la faire correspondre à l'évolution de la conception des Forces Armées dans une société démocratique. Ce projet de réforme de la justice militaire devait refléter son autonomie mais devait également s'inscrire dans le cadre de la norme démocratique constitutionnelle. Enfin, le gouvernement avait la responsabilité de présenter au Parlement un projet de loi portant régime disciplinaire des Forces Armées dans un délai de six mois. Or, si la commission mentionnée est bien créée le 17 novembre 1980<sup>483</sup>, sous la présidence du général de corps d'armée Luis Álvarez Rodríguez, président du Conseil Suprême de Justice Militaire, la commission se dissout en 1982, en ayant rédigé un avant-projet complet de Code Pénal Militaire et quelques études pour l'élaboration de l'avant-projet de loi portant régime disciplinaire des Forces Armées<sup>484</sup>.

Toutefois, les plus grandes avancées dans ce domaine sont réalisées après l'alternance politique et l'arrivée au pouvoir du PSOE, dans la seconde moitié des années 1980. En effet, le régime disciplinaire des Forces Armées est approuvé le 27 novembre 1985<sup>485</sup>. Il ne se caractérise pas seulement par une typification précise des fautes sanctionnables dans le cadre de la juridiction militaire, constituant un progrès notable vis-à-vis de la période franquiste, mais aussi par une classification des sanctions applicables et des personnes qualifiées pour les dicter et les appliquer. En ce sens, cette loi représente un effort de modernisation dans le sens où elle établit une équivalence entre justice civile et justice militaire. Par ailleurs, le Code Pénal Militaire<sup>486</sup> est approuvé le 9 décembre en même temps qu'est approuvée une loi portant

---

<sup>481</sup> Real decreto 2945/1983, de 9 de noviembre de 1983, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra, *Boletín Oficial del Estado*, n° 285, 23 novembre 1983, p. 32277, article 23.

<sup>482</sup> Real decreto 1132/1997, de 11 de julio de 1997, por el que se reestructura la organización militar del territorio nacional para el Ejército de Tierra, *Boletín Oficial del Estado*, n° 166, 12 juillet 1997, p. 21514-21515, article 4.

<sup>483</sup> Orden ministerial 110/00014/80, de 17 de noviembre de 1980, por la que se constituye la Comisión para el estudio y reforma de la Justicia Militar, *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*, Diario Oficial del Ejército del Aire, n° 153, 20 décembre 1980, p. 1809. Disponible sur [http://www.bibliotecavirtualdefensa.es/BVMDefensa/i18n/catalogo\\_imagenes/imagen.cmd?path=70832&posicion=1&registrardownload=1](http://www.bibliotecavirtualdefensa.es/BVMDefensa/i18n/catalogo_imagenes/imagen.cmd?path=70832&posicion=1&registrardownload=1)

<sup>484</sup> RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO José Luis, « La reforma de la justicia militar en España », *art.cit.*, p. 741. Rodríguez-Villasante participa aux travaux de cette commission, comme lieutenant-colonel.

<sup>485</sup> Ley orgánica 12/1985, de 27 de noviembre de 1985, del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 286, 29 novembre 1985, p. 37769-37775.

<sup>486</sup> Ley orgánica 13/1985, de 9 de diciembre de 1985, de Código Penal Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 296, 11 décembre 1985, p. 39085-39099.

modification du Code Pénal<sup>487</sup> (commun) dans le but de faire basculer d'une juridiction à l'autre certaines infractions qui, dans ce cas, ne relevaient plus de la compétence juridictionnelle militaire. Par cette seconde loi, l'objection de conscience n'est plus un délit sanctionnable par la juridiction militaire alors que, parallèlement, la réforme du Code Pénal Militaire suppose l'abrogation totale du Traité II « Loi Pénales » du Code de Justice Militaire du 17 juillet 1945<sup>488</sup>, et participe ainsi à la déconstruction de la justice militaire franquiste. Ainsi, la consolidation de la démocratie, au moins dans le domaine militaire, est basée sur la déconstruction du système militaire franquiste, déconstruction plus forte qu'elle ne l'avait été au début de la Transition.

Une fois établies les principales lois relatives à la justice militaire, plusieurs autres viennent réformer l'organisation et la juridiction militaire. Car, si les premières lois que nous venons d'aborder réformaient le fond de la question, il s'agissait, avec la modification de l'organisation et des compétences de la juridiction militaire, de réformer la forme. La nouvelle organisation est approuvée le 15 juillet 1987<sup>489</sup>, mais n'entre en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> mai 1988, faisant perdurer jusqu'à cette date l'organisation juridictionnelle franquiste prévue par le Code de Justice Militaire de 1945. Aussi n'existait-il pas, jusqu'en 1988 de tribunaux militaires permanents. Ainsi, la loi 4/1987 crée une V<sup>e</sup> Chambre spécifique pour les affaires militaires au sein du Tribunal Suprême (art. 22), matérialisant l'unité juridictionnelle prévue par la Constitution, et faisant écho à la même procédure dans le cadre de la réforme Azaña. Elle définit également les organes judiciaires militaires comme « indépendants, inamovibles, responsables et soumis uniquement à l'empire de la loi » (art. 8). Enfin, elle abroge la totalité du Traité I « Organisation et attributions des Tribunaux Militaires » du Code de Justice Militaire de 1945, dont les derniers vestiges sont abrogés en 1989 par la loi organique 2/1989<sup>490</sup>, portant Procédure Militaire, en supprimant le Traité III « Procédures militaires ». De cette manière, on peut comprendre que la réforme de la justice militaire prenne fin avec l'approbation de cette dernière norme et mette un terme à la transition militaire, bien que d'autres normes juridiques viennent corriger, augmenter, perfectionner, durant les années 1990, l'adaptation structurelle et conceptuelle de l'édifice juridique militaire. Depuis cette perspective, la Transition constitue un processus long dont les premières mesures sont adoptées en 1976 et dont la création du

---

<sup>487</sup> Ley orgánica 14/1985, de 9 de diciembre de 1985, de modificación del Código Penal y de la Ley orgánica 8/1984 de 26 de diciembre, en correlación con Código Penal Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 296, 11 décembre 1985, p. 39099-39101.

<sup>488</sup> Ley orgánica 13/1985, *Ibid.*, « Disposición derogatoria », p. 39099.

<sup>489</sup> Ley orgánica 4/1987, de 15 de julio de 1987, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 171, 18 juillet 1987, p. 22065-22079.

<sup>490</sup> Ley orgánica 2/1989, de 13 de abril de 1989, Procesal Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 92, 18 avril 1989, p. 11118-11157.

Corps Juridique Militaire de la Défense<sup>491</sup>, en 1988, est une des dernières. Le long chemin emprunté dans le secteur de la Défense et par les Forces Armées en particulier illustre la complexité de la transition militaire qui ne peut être appréhendée comme une suite de réformes mais bien plutôt comme partie intégrante de la Transition, comprise comme processus historique multisectoriel<sup>492</sup>.

---

<sup>491</sup> Ley 6/1988, de 5 de abril de 1988, por la que se crea el Cuerpo Jurídico Militar de la Defensa, *Boletín Oficial del Estado*, n° 84, 7 avril 1988, p. 10458-10459.

<sup>492</sup> NAVAJAS ZUBELDIA Carlos, « La Transición militar, una transición larga (1975-1989) », dans NAVAJAS ZUBELDIA Carlos e ITURRIAGA BARCO Diego (Eds.), *España en democracia, Actas del IV Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo*, Logroño, Universidad de la Rioja, 2014, p. 43.

**PARTIE II**  
**L'INTERMINABLE TRANSITION**

---

## **POLITIQUE DE DÉFENSE ET TRANSITIONS MULTIPLES (1989-2004)**

### **L'ESPAGNE DANS LA MULTIPLICITÉ DES TRANSITIONS**

L'année 1989 est un carrefour. Elle est un carrefour pour le monde et elle l'est également pour l'Espagne. L'année précédente, elle avait achevé sa transition en matière de politique étrangère par son adhésion à l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) et s'apprêtait à mettre un terme à la transition militaire et de Défense avec la réforme de la justice militaire. Aussi, en 1989, l'Espagne a-t-elle opéré les réformes indispensables qui ont assuré la transformation du régime et l'implantation de la démocratie. Mais au même moment, l'échec de l'invasion soviétique en Afghanistan puis, quelques mois plus tard, la chute du mur de Berlin, sans réaction de la part de Moscou, montrent l'affaiblissement de l'Union Soviétique et ouvrent une période d'effritement progressif mais rapide qui mènera à la signature de l'accord de Minsk, en décembre 1991, qui confirmera la disparition de l'URSS et fera naître la Communauté des États Indépendants, réunissant l'Ukraine et la Biélorussie autour de la Fédération de Russie.

Parallèlement, la Communauté Économique Européenne continuera son développement en devenant, en 1992, l'Union Européenne. C'est également dans cette décennie qu'elle tentera d'avancer sur le chemin d'une politique commune de sécurité et de Défense et à laquelle l'Espagne participera mais qui se heurtera à un lien transatlantique, essentiel pour le maintien de la sécurité européenne. Car, si la fin de la guerre favorise les velléités d'une Défense européenne autonome, celle-ci ne pourra cependant pas se penser sans son lien avec les États-Unis. La Défense européenne est donc parcourue par la tension entre européisme et atlantisme,

entre autonomie de sécurité et garantie du parapluie américain. Cette tension européenne trouve une résonance particulière en Espagne où l'accord bilatéral de décembre 1988 avait déjà cherché à trouver un équilibre entre ces deux options, en maintenant tout à la fois l'option européenne et les bénéfices de l'accord bilatéral de Défense.

### **Visions d'un nouveau monde**

La fin de la guerre ouvre de nouvelles possibilités en reconfigurant les rapports de force après 50 ans de partition du monde en deux blocs antagonistes et en écartant les grilles de lecture qui avaient dominé jusque-là. Les incertitudes qui planent sur les relations internationales quant aux rapports de force à définir sont illustrées par les différentes visions du monde d'après-guerre froide proposées par certains chercheurs, philosophes ou politologues. Ainsi dans les années qui suivent l'effondrement soviétique, deux visions<sup>493</sup> du monde voient le jour. Samuel Huntington proposera la vision d'un monde dominé par des conflits basés sur des critères civilisationnels et culturels, alors que Francis Fukuyama évoquera la fin de l'Histoire, avec la démocratie libérale comme étape ultime du développement idéologique et politique. C'est dans ce nouveau scénario des possibles que l'Espagne doit évoluer et poursuivre à la fois son intégration dans les principales organisations de sécurité et de Défense existantes ou créer et continuer la réforme militaire fortement influencée par le contexte international. À cet égard, si la participation espagnole aux opérations extérieures apparaît comme un élément de modernité et d'intégration, celles-ci ne s'inscrivent pas moins dans un panorama stratégique et géopolitique qui se définit à mesure qu'il évolue, tout en répondant totalement ou partiellement aux nouveaux paradigmes de post-guerre froide énoncés en 1989 (Fukuyama) ou en 1993 (Huntington).

#### *Vers la fin de l'histoire ou le choc des civilisations ?*

Comme on a pu le constater au chapitre précédent, la Transition espagnole, comme processus historique renvoyant automatiquement aux années du post-franquisme, ne peut se résumer à la seule période 1975-1982 couvrant une période qui s'ouvre avec la mort du dictateur et s'achève avec l'accession au pouvoir du PSOE, en octobre 1982, témoignant de la stabilité institutionnelle de la jeune démocratie espagnole. En effet, d'autres transitions sectorielles ont développé leurs propres transformations pour adapter ou créer des structures, organismes et institutions plus en phase avec le nouveau cadre démocratique, comme autant de petites

---

<sup>493</sup> Une troisième vision du monde apparaîtra en 2001 lorsque John Mearsheimer publiera *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, W.W. Norton, 2001.



transitions participant de la constitution de la Transition comme processus historique. Et si certains secteurs, comme les syndicats, achèvent leur première transition vers 1985, d'autres, telle la Défense Nationale, n'y parviennent qu'en 1989. À cette date, l'essentiel des transformations nécessaires à la transition d'un régime à l'autre ont eu lieu et la réforme militaire trouve un terme avec la fin de la réforme de la justice militaire, l'intégration des femmes dans l'armée et le rééquilibrage de la relation hispano-nord-américaine, signes parmi d'autres de la modernisation des Forces Armées espagnoles et de leur rapport à la société. Néanmoins, la politique menée dans le secteur de la Défense durant les années suivantes, à travers notamment la gestion politique de la question du service militaire obligatoire ou encore la restructuration du déploiement territorial de l'armée de Terre, illustre la continuité du processus transitionnel durant les années 1990. Ce faisant, cette dernière décennie apparaît alors comme une seconde transition dont les enjeux ne résident plus tant dans le passage d'un régime à un autre, mais plutôt dans la restructuration des acquis et des réformes de la première transition.

Ce processus, qui se poursuivra tout au long de la décennie, accompagnera la professionnalisation des Forces Armées ainsi que l'abandon de la conscription et favorisera l'émergence d'une Défense actualisée, faisant entrer l'Espagne et son armée dans le XXI<sup>e</sup> siècle. Cette seconde transition, conséquence de la première, découle également des bouleversements qui se produisent sur la scène internationale depuis la fin des années 1980. L'accélération de la professionnalisation des armées, si elle résulte de pressions intérieures de l'opinion publique, se voit également affectée par la conjoncture internationale. La disparition de l'Union Soviétique donne lieu, au sein du bloc occidental, à une révision des plans et à une restructuration du secteur de la Défense auxquelles l'Espagne ne peut échapper. Aussi les pressions de l'opinion publique et la démocratisation qui se poursuit, d'une part, ainsi que la disparition de l'URSS, d'autre part, convergent-elles durant ces années 1990 pour faire émerger une nouvelle conception de la Défense et approfondir l'ancrage de l'armée dans un cadre démocratique mais aussi dans un environnement international dominé de plus en plus par les opérations extérieures, rebaptisées opérations de maintien de la paix.

Le dernier quart de siècle espagnol se voit donc marqué par une double transition dans le domaine de la Défense, dont la seconde subit l'influence non négligeable d'un processus de rééquilibrage des rapports de forces internationaux. Plus courte que les transitions espagnoles, la chute de l'Union Soviétique, qui précipite la fin de la guerre froide et la reconfiguration du panorama international, ouvre une période d'incertitude. La chute du mur de Berlin en octobre 1989, symbole de la fin de la guerre froide, ouvre une transition internationale qui s'achèvera

le 8 décembre 1991, avec la signature de l'accord de Minsk attestant de la dissolution de l'URSS, en même temps qu'il affirme la création de la Communauté des États Indépendants, réunissant autour de la nouvelle Fédération de Russie, la Biélorussie et l'Ukraine. Dès lors, la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle peut être définie comme la décennie des transitions, la perception symbolique du nouveau siècle et du nouveau millénaire aidant à voir ces bouleversements comme autant de manières de tourner la page d'un siècle particulièrement conflictuel et meurtrier.

Ces transitions multiples s'inscrivent dans le cadre d'une fin de siècle façonnée par la guerre froide et les diverses théories des relations internationales pour en comprendre les ressorts. Le contexte de guerre froide avait effectivement motivé, pendant plus de 50 ans, l'apparition de diverses grilles de lecture pour appréhender les mécanismes qui sous-tendent les relations internationales et apprendre à prévoir certains comportements en fonction de paradigmes définis préalablement. À cet égard, Dario Battistella identifie plusieurs paradigmes et grilles de lecture parmi lesquels le réalisme semble dominer l'étude des relations internationales<sup>494</sup>. Ce paradigme constitue une réaction et une critique à la vision libérale qui l'a précédé<sup>495</sup>. Néanmoins, et comme le rappelle Battistella, « si la thèse réaliste et l'antithèse libérale ont effectivement dominé l'étude des relations internationales, il y a eu de la place pour des approches dissidentes<sup>496</sup> », comme l'attestent les paradigmes marxiste et transnationaliste, le second étant moins souvent reconnu comme paradigme à part entière pour ses ressemblances avec le libéralisme. La vision marxiste (ou néomarxiste), qui a marqué la seconde moitié de la guerre froide, postule l'insuffisance d'une vision stato-centrée et des « relations d'interdépendance déséquilibrées entre sociétés du centre et de la périphérie<sup>497</sup>. » Une vision radicale des relations internationales voit le jour à partir des années 1980, qui se nourrit des approches post-modernistes, féministes et post-coloniales, et vise à démentir la suprématie des paradigmes dominants<sup>498</sup>. La fin de la guerre froide est marquée par l'émergence d'une nouvelle vision des relations internationales, dite constructiviste, posant la nécessité d'appréhender le changement comme élément fondamental dans l'étude des relations internationales, comme l'énonce Stephen Walt :

---

<sup>494</sup> BATTISTELLA Dario, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 4<sup>e</sup> édition mise à jour et augmentée, 2012, p. 127.

<sup>495</sup> *Ibid.*, p. 179.

<sup>496</sup> *Ibid.*, p. 217.

<sup>497</sup> *Ibid.*, p. 250.

<sup>498</sup> *Ibid.*, p. 281-282.

[...] les constructivistes soulignent l'impact des idées. Au lieu de prendre l'État pour une donnée et de supposer qu'il cherche tout simplement à survivre, les constructivistes considèrent les intérêts et les identités comme des produits extrêmement malléables de processus historiques spécifiques. Ils accordent une grande attention au(x) discours prédominant(s) au sein des sociétés parce que le discours reflète et façonne les croyances et les intérêts, et établit les normes du comportement accepté. Par conséquent, le constructivisme est attiré par les sources du changement, et cette approche a largement remplacé le marxisme comme perspective radicale prééminente des relations internationales<sup>499</sup>.

Les changements et bouleversements de la fin de la guerre froide donneront une grande importance au paradigme constructiviste en témoignant notamment de l'incapacité des modèles prédominants à prévoir ces transformations. Avec les restructurations de l'Union Soviétique et la nouvelle pensée occidentale de Gorbatchev dans la seconde moitié des années 1980<sup>500</sup>, puis avec la chute du mur de Berlin et la disparition de l'URSS, de nouveaux récits apparaissent pour tenter d'envisager et d'appréhender le monde d'après-guerre froide. Parmi ces récits, émergent en particulier ceux de Francis Fukuyama, qui développe l'idée de la fin de l'Histoire, et de Samuel Huntington qui envisage un choc des civilisations comme une évolution probable du monde de post-guerre froide. Lorsqu'il publie son article intitulé *The End of History ?* à l'été 1989<sup>501</sup>, Francis Fukuyama affirme, en réponse à une multitude de commentaires concernant la fin de la guerre froide, la fin de l'Histoire elle-même. Partant du constat de la victoire idéologique de la démocratie libérale incarnée par l'Occident et les États-Unis en particulier, en tant que chef de file, la fin de l'Histoire signifie bien davantage la fin du développement politique et idéologique de l'Homme, cristallisée par cette victoire des idées occidentales face au communisme soviétique dont les dernières années sont marquées par une forte crise économique. Celle-ci oblige Gorbatchev à libéraliser timidement le régime, conscient qu'un effort soutenu dans la course aux armements nucléaires lui serait fatal. L'hypothèse de Fukuyama reposait sur l'idée, développée déjà par le philosophe allemand Georg Wilhelm Friedrich Hegel, du besoin de reconnaissance de l'Homme, désir de reconnaissance par l'autre que Fukuyama résume ainsi :

---

<sup>499</sup> WALT Stephen M., « International Relations. One World, Many Theories », *Foreign Policy*, n° 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge, Été 1998, p. 40-41, cité dans BATTISTELLA Dario, *Théories des relations internationales*, op. cit., p. 332-333.

<sup>500</sup> OUMET Gérard, « La "nouvelle pensée" politique occidentale de l'U.R.S.S. », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, Vol. 20, n° 3, 1989, p. 17-38. Disponible sur [https://www.persee.fr/doc/AsPDF/receo\\_0338-0599\\_1989\\_num\\_20\\_3\\_1422.pdf](https://www.persee.fr/doc/AsPDF/receo_0338-0599_1989_num_20_3_1422.pdf)

<sup>501</sup> FUKUYAMA Francis, « The End of History? », *National Interest*, n° 16, Été 1989, p. 3-18. Disponible sur <https://www.jstor.org/stable/pdf/24027184.pdf>

Les gens croient qu'ils ont une certaine valeur et si d'autres les traitent comme s'ils avaient une valeur moindre, ils éprouvent l'émotion de la colère. Inversement, lorsque les gens n'élèvent pas leur vie à la hauteur de ce qu'ils estiment être leur valeur, ils éprouvent de la honte ; lorsqu'enfin ils sont évalués correctement en proportion de leur valeur, ils ressentent de la fierté. Le désir de reconnaissance et les émotions qui l'accompagnent – colère, honte et fierté – font partie intégrante de la vie de toute personnalité humaine. Selon Hegel, ce sont là les moteurs du processus historique tout entier<sup>502</sup>.

La démocratie libérale, malgré ses insuffisances, offre, aux yeux de Fukuyama, cette reconnaissance nécessaire à l'Homme, à la manière d'une résolution de « l'insatisfaction née de la reconnaissance imparfaite qu'offraient les sociétés aristocratiques [et qui] constituait une "contradiction" qui devait engendrer les étapes suivantes de l'Histoire<sup>503</sup>. » Marx et Hegel avaient déjà développé cette idée de la fin de l'Histoire, comme le rappelle Fukuyama. Le premier l'inscrivait dans la société communiste, alors que le second l'inscrivait dans l'État libéral<sup>504</sup>. Reprenant ces deux interprétations et au regard de l'issue de la guerre froide, Fukuyama annonce non seulement la victoire occidentale mais aussi et surtout la victoire du modèle démocratique libéral et, ce faisant, la fin de l'Histoire. Si ce concept de fin de l'Histoire a souvent été mal compris et mal interprété par de nombreux lecteurs et analystes, Hubert Védrine considère, quant à lui, que beaucoup auraient souhaité que Fukuyama eût raison, à commencer par l'Union Européenne et « les Européens dans leur majorité. D'une certaine façon, dans des genres proches, Obama ou Bill Gates. Les prophètes du paradis technologique californien. L'Union Européenne, de par son logiciel d'origine. [...] Les secrétaires généraux de l'ONU par fonction<sup>505</sup>. » Car la fin de l'Histoire cristallisée dans une forme politique et idéologique correspond parallèlement à une boussole, une carte de navigation pour tout État en quête de démocratie. Dès lors, il n'est pas étonnant de penser que l'Union Européenne trouverait un intérêt certain à la thèse de la fin de l'Histoire si on comprend l'UE, avec Régis Debray, comme « une machine antipolitique, dont certains rêvent qu'elle devienne un acteur politique et attendent même qu'elle se constitue, un jour, en puissance, quand sa raison d'être est de fuir toute idée de puissance<sup>506</sup>. » À cet égard, l'échec de la Communauté Européenne de Défense,

---

<sup>502</sup> FUKUYAMA Francis, *La fin de l'histoire et la dernier homme*, Paris, Flammarion, 2018, p. 20-21. Pour Régis Debray, la fin de l'histoire hégélienne doit être comprise comme « le moment où l'histoire humaine découvre la vérité de sa fin idéale, et non le moment où elle s'arrête. » Voir DEBRAY Régis, *Civilisation. Comment nous sommes devenus américains*, Paris, Gallimard, 2017, p. 239.

<sup>503</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>504</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>505</sup> VEDRINE Hubert, « Six questions à Hubert Védrine », dans FUKUYAMA Francis, *La fin de l'histoire*, *ibid.*, p. V.

<sup>506</sup> DEBRAY Régis, *Civilisation, op. cit.*, p. 177. Il ajoute qu'il est purement illusoire de penser qu'une union politique (de type fédéral) pourrait découler d'un accord économique (la Communauté Européenne du Charbon et

en 1954, par le refus français, dont l'un des arguments cherchait à éviter le retour de la puissance allemande par son réarmement, pourtant nécessaire dans le cadre de la CED, est lumineux. Si la réflexion sur la fin de l'Histoire s'inscrit dans un moment historique déterminé, elle n'en perd pas moins de son intérêt pour comprendre des phénomènes actuels, comme en témoignent certains articles publiés ces dernières années dans la revue *National Interest*<sup>507</sup>.

Paradoxalement, si la fin de la guerre froide avait signifié la victoire de l'Occident et de la démocratie libérale (et, au fond, de la vision hégélienne de la fin de l'Histoire), les années 1990 verraient l'émergence d'un monde multipolaire, sous le regard de l'hyperpuissance américaine, mais où « les Occidentaux commençaient déjà à perdre le monopole de la puissance<sup>508</sup>. » Dans un monde qui tend vers la multipolarité et qui ne répond plus aux grilles de lecture de la guerre froide, Samuel Huntington apporte, en 1993, une vision basée sur des aires civilisationnelles, sources potentielles de conflits à venir. En 1993, il publie en effet son article *The clash of civilizations ?* dans lequel il affirme que les sources de conflits à venir s'enracineront dans les distinctions culturelles et civilisationnelles :

La source fondamentale de conflit dans ce nouveau monde ne serait pas essentiellement idéologique ou essentiellement économique. Les grandes divisions de l'humanité et la source dominante de conflit sera culturelle. Les États-nations resteront les acteurs les plus puissants dans la politique mondiale, mais les principaux conflits de la politique mondiale auront lieu entre nations et entre groupes de différentes civilisations. Le choc des civilisations dominera la politique mondiale. Les lignes de faille entre civilisations seront les lignes de front du futur<sup>509</sup>.

Les conflits auront donc lieu entre la civilisation occidentale et les civilisations non occidentales mais aussi entre les civilisations non occidentales. Le monde bipolaire de la guerre froide, divisé en trois pans (l'Occident, les sociétés communistes, le Tiers-Monde) a fait place

---

de l'Acier étant le précurseur de l'intégration européenne). « Sans passer, donc par les vicissitudes que connaissent tous les joueurs stratégiques dans l'arène des puissances. [...] Aussi l'Union Européenne n'est-elle pas sortie de l'histoire, comme on le dit à tort, pour la raison qu'elle n'y est jamais entrée. » (p. 178).

<sup>507</sup> INOZEMTSEV Vladislav, « Fukuyama's post-historical model got politics wrong and economics right », *National Interest*, 21 juin 2019. Disponible sur <https://nationalinterest.org/feature/fukuyamas-post-historical-model-got-politics-wrong-and-economics-right-63617> ; KHANNA Parag, « The new "End of History" », *National Interest*, 6 mars 2021. Disponible sur <https://nationalinterest.org/feature/new-%E2%80%98end-history%E2%80%99-179347>

<sup>508</sup> VEDRINE Hubert, « Six questions à Hubert Védrine », *op. cit.*, p. VI.

<sup>509</sup> HUNTINGTON Samuel P., « The Clash of Civilizations? », *Foreign Affairs*, Été 1993. Disponible sur <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1993-06-01/clash-civilizations>

à un monde multipolaire et multi-civilisationnel divisé en neuf civilisations<sup>510</sup> (occidentale, latino-américaine, africaine, islamique, chinoise, hindoue, orthodoxe, bouddhiste et japonaise), là où, dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, Arnold Toynbee en voyait près de 21<sup>511</sup> et le philosophe allemand Oswald Spengler en dénombrait huit, réparties en trois groupes de civilisations (magique, apollinienne et faustienne)<sup>512</sup>. Huntington définit une civilisation comme une entité culturelle et réaffirme, avec Adda Bozeman<sup>513</sup>, le lien indéfectible entre culture et civilisation. « Une civilisation est une culture au sens large. Ces deux termes incluent “les valeurs, les normes, les institutions et les modes de pensée auxquels des générations successives ont, dans une société donnée, attaché une importance cruciale”.<sup>514</sup> »

Toutefois, l’hypothèse de Huntington a fait l’objet de nombreuses critiques, non pas seulement par sa définition des civilisations, qui reprend, en somme, celle des principaux historiens, sociologues, anthropologues du XX<sup>e</sup> siècle qui ont analysé le concept de civilisation, mais surtout au regard des aires civilisationnelles qu’il identifie. Dès l’automne 1993, Jeane Kirkpatrick, s’interroge sur le bien-fondé de la distinction entre les aires civilisationnelles que sont l’Amérique Latine et l’Occident :

Si une civilisation est définie par des éléments objectifs communs tels que le langage, l’histoire, la religion, les coutumes et les institutions et, subjectivement, par l’identification, et s’il s’agit de la plus large collectivité à laquelle des individus peuvent s’identifier fortement, pourquoi distinguer la civilisation “latino-américaine” de la civilisation “occidentale” ? Comme l’Amérique du Nord, l’Amérique Latine est un continent colonisé par les Européens qui apportèrent avec eux des langues européennes, et une version européenne de la religion judéo-chrétienne, de la loi, de la littérature et de la distinction genrée des rôles<sup>515</sup>.

<sup>510</sup> HUNTINGTON Samuel P., *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 1996, 2<sup>e</sup> édition en français en mai 2000, p. 22. Dans son article de 1993, Huntington identifie sept à huit aires civilisationnelles : occidentale, confucéenne, japonaise, islamique, hindoue, slave-orthodoxe, latino-américaine, et probablement africaine.

<sup>511</sup> DOMBROWSKI Daniel A., « Arnold Toynbee and the process of civilizations », *Cosmos and History: The Journal of Natural and Social Philosophy*, Vol. 17, n° 3, 30 décembre 2021. Disponible sur <https://www.cosmosandhistory.org/index.php/journal/article/view/966/1627>

<sup>512</sup> SPENGLER Oswald, *La decadencia de Occidente*, Vol. 1, Austral, janvier 2020 (pour cette édition) p. 275.

<sup>513</sup> BOZEMAN Adda B., « Civilization under stress. Reflections on cultural borrowing and survival », *The Virginia Quarterly Review*, Vol. 51, n° 1, Hiver 1975, p. 1-

18. Disponible sur [https://www.jstor.org/stable/26435583?seq=2#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/26435583?seq=2#metadata_info_tab_contents)

<sup>514</sup> HUNTINGTON Samuel P., *op. cit.*, p. 45. Il s’accorde, sur ce point, avec Fernand Braudel, pour ne pas distinguer culture et civilisation. Voir BRAUDEL Fernand, *Grammaire des civilisations*, Flammarion, Paris, 1993, p. 43-45.

<sup>515</sup> KIRKPATRICK Jeane J., « The modernizing imperative. Tradition and change », *Foreign Affairs*, septembre-octobre 1993. Disponible sur [https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1993-09-01/modernizing-imperative-tradition-and-change?fa\\_anthology=1114012](https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1993-09-01/modernizing-imperative-tradition-and-change?fa_anthology=1114012)

À cet égard, où situer la Russie ? Là aussi, la distinction des aires civilisationnelles pose question et Kirkpatrick rappelle que « la théologie et la liturgie orthodoxes, le léninisme et Tolstoï sont des expressions de la culture occidentale<sup>516</sup> », évoquant ce que disait Fernand Braudel des civilisations européennes :

La civilisation dite “occidentale”, c’est à la fois la “civilisation américaine” des États-Unis et celle de l’Amérique Latine, c’est encore la Russie, et bien entendu l’Europe. L’Europe elle-même, est une série de civilisations, polonaise, allemande, italienne, anglaise, française, etc. Sans parler du fait que ces civilisations nationales se distinguent à leur tour en “civilisations” plus menues encore : Écosse, Irlande, Catalogne, Sicile, Pays Basque, etc.<sup>517</sup>

Malgré quelques divergences, on remarquera que les chercheurs s’accordent globalement sur les principales aires civilisationnelles. La critique portée à la distinction des aires civilisationnelles de Huntington n’est cependant pas unanime. Pour Stanley Hoffmann, qui écrit durant l’été 2002, il s’agirait davantage d’un choc des globalisations, marqué par les attentats du 11 septembre à New York, affirmant que « le terrorisme est le lien sanglant entre les relations interétatiques et la société globale. Alors que d’innombrables individus et groupes deviennent des acteurs globaux au même titre que les États, l’insécurité et la vulnérabilité augmentent.<sup>518</sup> » Dominique Moïsi considère que les événements de la fin du XX<sup>e</sup> siècle ont en grande partie donné raison à l’hypothèse initiale de Huntington, mais préfère parler, quant à lui, de choc des émotions, précisant que « le monde occidental développe une culture de la peur, le monde arabo-musulman est piégé dans une culture de l’humiliation, et une grande partie de l’Asie développe une culture de l’espoir<sup>519</sup>. » Aussi toutes ces critiques apparaissent-elles comme autant de déclinaisons du thème du choc des civilisations en fonction de l’évolution du contexte international et des priorités du moment. Par ailleurs, l’état des lieux que Huntington dresse du panorama stratégique international n’est pas sans rappeler celui dans lequel nous évoluons aujourd’hui et certains conflits potentiels ou larvés au début des années 1990 sont arrivés à maturation, ce dont témoigne le conflit russo-ukrainien. Dès lors, si l’hypothèse initiale a ouvert un débat nourri sur certains points, elle n’en représente pas moins une tentative de

---

<sup>516</sup> *Ibid.*

<sup>517</sup> BRAUDEL Fernand, *Grammaire des civilisations*, Paris, Flammarion, 1993, p. 54.

<sup>518</sup> HOFFMANN Stanley, « Clash of Globalizations », *Foreign Affairs*, juillet/août 2002. Disponible sur [https://www.foreignaffairs.com/articles/2002-07-01/clash-globalizations?fa\\_anthology=1114012](https://www.foreignaffairs.com/articles/2002-07-01/clash-globalizations?fa_anthology=1114012)

<sup>519</sup> MOÏSI Dominique, « The clash of emotions. Fear, humiliation, hope, and the new world order », *Foreign Affairs*, Janvier/février 2007. Disponible sur [https://www.foreignaffairs.com/articles/2007-01-01/clash-emotions?fa\\_anthology=1114012](https://www.foreignaffairs.com/articles/2007-01-01/clash-emotions?fa_anthology=1114012) Cette importance croissante de l’émotion dans l’espace public français sera analysée en 2016 dans *Le Monde Diplomatique*. Voir ROBERT Anne-Cécile, « La stratégie de l’émotion », *Le Monde Diplomatique*, février 2016. Disponible sur <https://www.mondediplomatique.fr/2016/02/ROBERT/54709>

compréhension des nouveaux enjeux stratégiques du monde de post-guerre froide, dominé par une puissance unique et un Occident qui a déjà un peu perdu le monopole de la puissance face à l'apparition d'un monde multipolaire. L'émergence lente mais inexorable de la Chine comme puissance économique en témoigne.

### *Géopolitique des conflits post-guerre froide*

En outre, la fin de la guerre froide ne signifie pas pour autant la fin des conflits. Au contraire, par suite de l'effondrement de l'Union Soviétique de nouveaux États prennent leur indépendance, notamment en Europe centrale et orientale. Mais si certaines indépendances se déroulent dans un contexte pacifique (mais non dénué de tensions et d'incertitude, comme en Slovénie ou en Croatie), la défaite de l'option communiste ravive dans d'autres cas, des conflits ethniques, religieux et nationaux que l'appartenance à l'Union Soviétique ou à la Yougoslavie avait permis de dissimuler. À cet égard, l'implosion de la Yougoslavie et les conflits ethniques et religieux qui s'ensuivent durant toute la dernière décennie 1990 illustrent la permanence de ces problématiques non résolues par les reconfigurations territoriales du XX<sup>e</sup> siècle. Par ailleurs, Huntington s'appuie sur le conflit en ex-Yougoslavie pour démontrer que les guerres civilisationnelles sont basées sur les différences religieuses :

La fréquence, l'intensité et la violence des guerres civilisationnelles sont nettement aggravées par les différences de foi religieuse. [...] Les antagonismes intenses et les conflits violents sont endémiques entre musulmans et non-musulmans à l'échelle locale. En Bosnie, les musulmans ont mené une guerre sanglante et désastreuse contre les Serbes orthodoxes et se sont livrés à d'autres violences encore contre les Croates catholiques<sup>520</sup>.

L'exemple de ce conflit illustre à la fois l'importance symbolique du premier conflit armé sur le territoire européen depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et le paradigme civilisationnel de Huntington. L'ex-Yougoslavie apparaît en effet comme un carrefour où se rencontrent l'Occident et les deux orientes que sont les civilisations orthodoxe et islamique. Les aides internationales, financières et militaires, apportées aux belligérants tendent à donner raison au schéma civilisationnel. Car les Croates catholiques reçoivent l'aide de l'Occident, pendant que russes et grecs appuient pleinement la Serbie orthodoxe. La Bosnie, quant à elle, suscite selon Huntington, un soutien massif du monde musulman<sup>521</sup>. Cependant, l'aide apportée

---

<sup>520</sup> HUNTINGTON Samuel P., *Le choc des civilisations*, op. cit., p. 379-381.

<sup>521</sup> *Ibid.*, p. 432-433.



par les États-Unis à la Bosnie met en évidence une des limites du paradigme civilisationnel, expliquant surtout que « l'idéalisme, le moralisme, les instincts humanitaires, la naïveté et l'ignorance des Balkans qui les caractérisaient conduisirent les Américains sur des positions pro-bosniaques et antiserbes<sup>522</sup>. » Pour sa part, Jean François Gossiaux reste prudent quant à l'identification du conflit yougoslave comme un conflit civilisationnel :

L'enchaînement des faits tels que rapportés par Huntington [...] conforte globalement son interprétation des guerres yougoslaves comme conflit civilisationnel. [...] Il n'en reste pas moins que la *Realpolitik*, l'idéalisme, le moralisme, etc., viennent en l'occurrence contredire la logique civilisationnelle et que cela n'est pas insignifiant quant à la théorie. La réponse consistant à disqualifier les acteurs et les faits, pour classique qu'elle soit, n'est pas vraiment convaincante<sup>523</sup>.

Le soutien occidental (étatsunien en particulier) à la Bosnie musulmane est d'autant plus surprenant que, parmi les chocs civilisationnels possibles, l'affrontement entre l'Occident et l'Islam correspond au conflit principal, selon Huntington. À cet égard, les attentats du 11 septembre aux États-Unis, ainsi que les conflits en ex-Yougoslavie ou les tensions entre le Pakistan et l'Inde, semblent, selon Pierre Mélandri, « donner à sa thèse l'allure d'une prophétie<sup>524</sup>. » Toutefois, malgré des motivations religieuses indéniables, Paul Garde considère que « il serait absurde [...] d'attribuer aux conflits de l'ex-Yougoslavie des motivations religieuses. Les différences qui furent à l'origine confessionnelles se sont depuis longtemps transmues en oppositions nationales, englobant indifféremment croyants et incroyants<sup>525</sup>. » La fusion de la religion et des nationalismes empêcherait, dès lors, de concevoir le conflit yougoslave comme une guerre de religion, prémisse nécessaire à sa définition comme une guerre civilisationnelle, d'après le paradigme de Huntington.

De la même manière, celui-ci appréhende la première guerre du Golfe comme correspondant tout à fait à ce schéma de conflit inter-civilisationnel, l'Islam d'une part, l'Occident de l'autre. Mais alors que Madhi Elmandjra voit la première guerre du Golfe comme

---

<sup>522</sup> *Ibid.*, p. 438.

<sup>523</sup> GOSSIAUX Jean-François, « Les sociétés balkaniques et la guerre des mondes », *Diasporas*, n° 23-24, 2014. Disponible sur <https://journals.openedition.org/diasporas/321>

<sup>524</sup> MELANDRI Pierre, « Le 11 septembre annonce-t-il un "choc des civilisations" ? », *Cités*, n° 14, 2003/2, p. 31-32. Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-cites-2003-2-page-29.htm>

<sup>525</sup> GARDE Paul, « Le rôle des religions dans les conflits balkaniques », *Nouvelles guerres de religion ?*, *Cités*, n° 14, 2003/2, p. 102. Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-cites-2003-2-page-91.htm?contenu=article>

« la première guerre entre civilisations<sup>526</sup> », Huntington la considère plutôt comme la seconde, après la guerre entre l'Afghanistan et l'Union Soviétique (1979-1989). Ces deux conflits « [incarneraient] une transition vers un nouveau type de conflits ethniques et d'affrontements entre groupes appartenant à des civilisations différentes<sup>527</sup>. » Pour lui, la guerre d'Afghanistan est entrée dans le paradigme de la guerre froide « lorsque les États-Unis ont commencé à organiser, à financer et à équiper les insurgés afghans qui résistaient aux forces soviétiques<sup>528</sup>. » Aux yeux des américains la guerre d'Afghanistan représente la guerre qui a sonné le glas de l'Union Soviétique, en même temps qu'ils y voient une victoire du monde libre alors même que les acteurs musulmans du conflit la considèrent comme une victoire de l'Islam notamment par l'importance de l'aide, financière, matérielle et humaine, apportée par d'autres pays du monde musulman<sup>529</sup>.

Pour Samuel Huntington, la première guerre du Golfe correspond au même modèle de guerre civilisationnelle considérant que « la guerre du Golfe est devenue une guerre entre civilisations parce que l'Occident est intervenu par la force dans un conflit musulman<sup>530</sup>. » La guerre du Golfe trouve son origine immédiate dans l'invasion du Koweït par l'Irak de Saddam Hussein, et la Ligue Arabe s'était prononcée majoritairement pour condamner cette agression par quatorze voix en faveur, deux contre et cinq abstentions<sup>531</sup>, malgré le soutien de certains pays et groupes musulmans à l'Irak (Iran, Jordanie, Libye, Mauritanie, Yémen, Soudan, Tunisie, ou encore l'Organisation de Libération de la Palestine ou le Hamas). Néanmoins, l'intervention occidentale, motivée par les résolutions 661 et 688 de l'ONU, adoptées respectivement les 6 août 1990 et 5 avril 1991, vient interférer dans ce conflit entre pays musulmans. Si la première résolution cherche à mettre en place un embargo commercial, industriel et financier visant à limiter et empêcher les exportations des produits de base irakiens<sup>532</sup>, la seconde s'inquiète de la situation de la minorité kurde d'Irak et des flux de

---

<sup>526</sup> ELMANDJRA Mahdi, *Der Spiegel*, 10 février 1991. Disponible sur <https://www.spiegel.de/politik/der-erste-weltkrieg-der-kulturen-a-d37359f6-0002-0001-0000-000013488457>, cité dans HUNTINGTON Samuel P., *op. cit.*, p. 365.

<sup>527</sup> HUNTINGTON Samuel P., *Le choc des civilisations*, *op. cit.*, p. 365.

<sup>528</sup> *Ibid.*

<sup>529</sup> *Ibid.*, p. 366. « [La guerre d'Afghanistan] a donc été menée au nom du djihad et a aidé le monde musulman à prendre confiance en sa puissance. [...] Mais tout aussi indispensable a été l'effort collectif de l'Islam, nombre de gouvernements et de groupes ayant collaboré à vaincre l'Union Soviétique et à remporter une victoire qui serve leurs intérêts. La principale source d'aide financière musulmane est venue d'Arabie Saoudite. » Parallèlement, les volontaires des pays musulmans sont entraînés au Pakistan. (p. 365-366).

<sup>530</sup> *Ibid.*, p. 367-368.

<sup>531</sup> *Ibid.*, p. 368.

<sup>532</sup> *Résolution 661 du Conseil de Sécurité*, Organisation des Nations Unies, 6 août 1990, disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/575/48/PDF/NR057548.pdf?OpenElement>

réfugiés occasionnés par le conflit<sup>533</sup> et débouchera sur l'opération occidentale à visée humanitaire baptisée *Provide Comfort*. L'Espagne participera à l'application de l'embargo maritime avec des unités de la Marine déployées en Mer Rouge et dans le Golfe Persique et avec des avions de transport C-130 de l'armée de l'Air. Elle participera également à l'intervention humanitaire avec un groupe tactique de l'armée de Terre, composé, entre autres, d'éléments de la brigade parachutiste (BRIPAC), d'un groupe d'hélicoptères et d'un soutien médical avancé de l'hôpital militaire de Séville<sup>534</sup>.

Paradoxalement, l'intervention occidentale cristallise contre elle une opposition musulmane formée par des pays qui, pour certains, s'affrontaient ou s'étaient affrontés, comme « Arabes laïcs, nationalistes et intégristes ; gouvernement de Jordanie et Palestiniens ; OLP et Hamas ; Iran et Irak [1980-1988] ; et, plus généralement, partis d'opposition et gouvernements<sup>535</sup>. » Outre le rejet quasi unanime de l'intervention occidentale de la part des pays musulmans, Saddam Hussein choisit d'identifier son combat à la Défense de la cause de l'Islam, susceptible de lui apporter un soutien plus important. Ce choix « témoigne, si l'on en croit Karin Haggag, de la valeur de l'Islam comme idéologie politique lorsqu'il s'agit de mobiliser des renforts<sup>536</sup> » alors même que les références répétées à Dieu par George Bush, alors président des États-Unis, « n'[ont] fait que renforcer l'impression, pour les Arabes, qu'il s'agissait d'une "guerre de religion"<sup>537</sup>. » Pour Huntington, l'identification du conflit à une guerre de religion conforte son paradigme civilisationnel, mais la guerre du Golfe, les intérêts qui y sont liés ainsi que les interprétations qui en sont faites par l'un et l'autre camp renvoient également à un double héritage historique. L'identification du combat contre la présence occidentale au djihad, d'une part, n'est pas sans rappeler l'époque des croisades et l'appel au djihad de Saladin au XII<sup>e</sup> siècle pour amener les États musulmans du Proche et du Moyen Orient à s'unir contre les armées franques qui occupaient Jérusalem et certains territoires de Syrie et de Palestine<sup>538</sup>. À cet égard, Amin Maalouf considérerait, dans les années 1980, que « le monde arabe ne peut se résoudre à considérer les croisades comme un simple épisode d'une passé révolu<sup>539</sup> » :

---

<sup>533</sup> *Résolution 688 du Conseil de Sécurité*, Organisation des Nations Unies, 5 avril 1991. Disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/110659?ln=fr>

<sup>534</sup> EJÉRCITO DE TIERRA, *Operación Provide Comfort*, Ministerio de Defensa. Disponible sur <https://ejercito.defensa.gob.es/misiones/asia/kurdistan/OPERACION-PROVIDE-COMFORT.html>

<sup>535</sup> HUNTINGTON Samuel P., *Le choc des civilisations*, op. cit., p. 371.

<sup>536</sup> HAGGAG Karin, « One year after the storm », *Civil Society*, Le Caire, 5 mai 1992, p. 12, cité dans HUNTINGTON Samuel P., op. cit., p. 370.

<sup>537</sup> HUNTINGTON Samuel P., *ibid.*, p. 371. Et MERNISSI Fatima, *Islam and democracy: Fear of the Modern World*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley, 1992, p. 102.

<sup>538</sup> MAALOUF Amin, *Les croisades vues par les Arabes*, Jean-Claude Lattès (Ed.), 1983.

<sup>539</sup> *Ibid.*, p. 303.

À la veille du troisième millénaire, les responsables politiques et religieux du monde arabe se réfèrent constamment à Saladin, à la chute de Jérusalem et à sa reprise. Israël est assimilé, dans l'acception populaire comme dans certains discours officiels, à un nouvel État croisé. [...] Le président Nasser, du temps de sa gloire, était régulièrement comparé à Saladin qui, comme lui, avait réuni la Syrie et l'Égypte – et même le Yémen !<sup>540</sup>

Pourquoi s'étonner, alors, de l'unanimité de l'opposition des pays musulmans face à l'intervention occidentale durant la première guerre du Golfe ? Car, si en Occident, l'époque des croisades correspond à une époque révolue et renvoyée dans un passé lointain, on constate encore, à la fin du XX<sup>e</sup> siècle et au début du suivant, la prégnance du souvenir des croisades dans le monde musulman qui motive des comportements hostiles plus ou moins violents et extrêmes. Maalouf ajoute pour conclure que « contre [l'Occident], tout acte hostile, qu'il soit politique, militaire ou pétrolier, n'est que revanche légitime. Et l'on ne peut douter que la cassure entre ces deux mondes date des croisades, ressenties par les Arabes, aujourd'hui encore, comme un viol<sup>541</sup>. » La création, par Oussama Ben Laden, en février 1998, du Front Islamique mondial pour le jihad contre les Juifs et les Croisés<sup>542</sup> s'inscrit pleinement dans ce rapport historiquement conflictuel à l'Occident.

De la même manière et comme l'évoque Amin Maalouf, le ressentiment du monde musulman envers l'Occident plongerait ses racines dans la présence coloniale britannique au Moyen Orient et ses exploitations pétrolières en Iran et en Irak depuis la concession pétrolière Knox-d'Arcy<sup>543</sup>. Avec la technification de l'industrie et des instruments de la guerre, les grandes puissances du début du XX<sup>e</sup> siècle sont devenues rapidement dépendantes des hydrocarbures extraits au Moyen Orient à travers des entreprises comme l'Anglo-Persian Oil Company :

La découverte du pétrole fit du morceau de papier signé par le shah en 1901 l'un des documents les plus importants du XX<sup>e</sup> siècle. S'il constituait la base d'une entreprise destinée à valoir des milliards de dollars – l'Anglo-Persian Oil Company, future British Petroleum –, il ouvrait la voie aux ouragans politiques. Le fait que les termes de l'accord donnassent aux investisseurs étrangers la maîtrise des joyaux de l'Iran y instilla une haine profonde et permanente du monde extérieur, laquelle

---

<sup>540</sup> *Ibid.*, p. 303-304.

<sup>541</sup> *Ibid.*, p. 304.

<sup>542</sup> FILIU Jean-Pierre, « Définir Al-Qaida », *Critique internationale*, n° 47, 2010/2, p. 119. Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2010-2-page-111.htm?contenu=article>

<sup>543</sup> FRANKOPAN Peter, *Les routes de la soie. L'histoire du cœur du monde*, Paris, Flammarion, 2019 (dans la collection Champs histoire), p. 477-503.

produisit à son tour le nationalisme et finalement un soupçon et un rejet encore plus affirmés de l'Ouest, dont le fondamentalisme islamique moderne est l'expression parachevée<sup>544</sup>.

Après la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'empire britannique, en cours de dislocation sous l'effet des mouvements indépendantistes, perd peu à peu son emprise. Sa perte d'influence et de pouvoir se cristallise dans l'échec de l'opération conjointe franco-britannique de Suez en 1956. À partir des années 1950, ce sont donc les États-Unis qui remplacent progressivement les britanniques au Moyen Orient, en Iran notamment, ainsi que dans l'exploitation des concessions pétrolières, dans une zone stratégique dans le cadre de la guerre froide :

Il en résulta la mise en place d'une ceinture d'États entre la Méditerranée et l'Himalaya, dotés de gouvernements pro-occidentaux et d'un soutien économique, politique et militaire considérable de la part des États-Unis. Cette tranche de pays [...] avait trois objectifs : servir de rempart contre l'expansion des intérêts soviétiques ; préserver la sécurité du Golfe et ses richesses de manière à prélever le pétrole de l'Ouest qui stimulerait le redressement de l'Europe tout en fournissant des revenus importants pour la stabilité locale [...]<sup>545</sup>

Aussi la présence américaine, qui prend le relais de l'empire britannique au Proche et au Moyen Orient, s'apparente-t-elle à une présence de type néocolonial ou, pour ainsi dire, post-colonial. Cette perception concerne plus largement le reste de l'Occident à travers les opérations extérieures, qu'elles soient humanitaires ou non. L'Europe occidentale et les anciens empires coloniaux (France et Angleterre) cumulent, en particulier, ces deux lourds héritages que sont les croisades et l'exploitation coloniale. De plus, la prétention morale des opérations extérieures, sous mandat de l'ONU ou de l'OTAN, devaient justifier tout au long des années 1990, et continuent de légitimer, les interventions occidentales au Proche et au Moyen Orient. Et si l'objectif principal de la première guerre Golfe était le retour au *statu quo* et d'imposer le retrait des troupes irakiennes du Koweït, la seconde guerre du Golfe (2003-2011), dans un contexte de guerre contre le terrorisme après les attentats du 11 septembre 2001, « s'est voulue, d'après Monique Canto Sperber, légitimée par un autre but : établir la démocratie en Irak<sup>546</sup>. » Elle cherchait également à lutter contre la prolifération des armes de destruction massive. Toutefois, en 2013, force était de constater que l'objectif était loin d'avoir été atteint, comme l'explique Peter Frankopan :

---

<sup>544</sup> *Ibid.*, p. 490.

<sup>545</sup> *Ibid.*, p. 618.

<sup>546</sup> CANTO SPERBER Monique, *L'idée de guerre juste*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010, p. 45.

Dix ans après la chute de Saddam Hussein, le pays figurait au bas de tous les indicateurs qui évaluent le passage à une démocratie en bon état de marche. S'agissant des droits de l'homme, de la liberté de la presse, des droits des minorités, de la corruption et de la liberté d'expression, l'Irak ne se situe pas plus haut que sous Saddam Hussein et parfois plus bas. L'incertitude et les troubles ont handicapé le pays, les populations minoritaires sont exposées à des bouleversements et une violence atroces. L'avenir est tout sauf riant<sup>547</sup>.

L'Espagne et ses Forces Armées, par leur participation récurrente aux opérations des Nations Unies et de l'OTAN dans la région<sup>548</sup>, incarnent par extension l'une de ses nouvelles armées croisées. Aussi les interventions et opérations extérieures occidentales, et espagnoles dans notre cas, empreintes de moralisme, selon Huntington, ou légitimées par une prétention morale, selon Canto Sperber, sont-elles à replacer dans un contexte plus large qui doit prendre en compte les héritages historiques qui pèsent sur la guerre extérieure et sa conduite et, dans une moindre mesure, sur la politique de Défense et sa définition. Le développement des opérations humanitaires menées par les Forces Armées peut être perçu, dès lors, comme un corollaire de cette prétention morale du recours à la force armée, comme nous le verrons plus loin.

### **Approfondir l'intégration européenne de Défense**

Parallèlement à l'évolution du panorama stratégique et géopolitique mondial, l'Europe poursuit sa construction et son développement en intégrant progressivement d'autres États d'Europe centrale et orientale. Si le début de la guerre avait marqué tout à la fois l'échec de la construction d'une union politique et de Défense, caractérisé notamment par l'échec de la Communauté Européenne de la Défense en 1954, l'Europe avait également été marquée par la réussite du projet européen dans le domaine économique. L'Europe d'après-guerre avait également bénéficié du plan Marshall pour accélérer le processus de reconstruction économique, industrielle et politique. L'Espagne, quant à elle, est restée en marge de ce processus de construction européenne, et les accords signés avec le Vatican et les États-Unis, en 1953, puis son entrée partielle à l'ONU, dissimulent mal l'isolement de l'État franquiste sur la scène internationale.

Ce n'est qu'à partir des années 1980 qu'elle prend le chemin de l'intégration complète aux structures occidentales. L'entrée partielle dans l'OTAN en 1982, et l'intégration dans la

---

<sup>547</sup> FRANKOPAN Peter, *Les routes de la soie*, op. cit., p. 738.

<sup>548</sup> Voir chapitre 4.

CEE, en 1986, ne sont, en réalité, que les prémisses d'une intégration plus profonde et plus vaste dès la fin des années 1980, avec l'entrée dans l'UEO, en 1988. Prélude aux évolutions futures de la Communauté Économique Européenne, elle représente l'antécédent nécessaire au développement d'une politique européenne de sécurité commune à laquelle l'Espagne participera à la hauteur de ses capacités. Dans cette seconde transition (1989-2003), le rapport aux États-Unis, comme garant de la sécurité européenne, est permanent et cristallise une opposition au sein de l'Union Européenne entre européistes et atlantistes. En Espagne, cette dynamique revêt également une dimension historique et idéologique non négligeable

### *Heurs et malheurs de l'Europe de la Défense*

L'année 1986 ne représente pas seulement l'année de l'incorporation officielle de l'Espagne à la Communauté Économique Européenne et du référendum sur la permanence du pays dans l'OTAN, en dehors des structures militaires intégrées, elle signifie aussi l'insertion du pays dans un processus d'intégration régionale dont l'Espagne avait été écartée durant plusieurs décennies. L'intégration à la CEE s'accompagne, par ailleurs, d'une incorporation à la Coopération Politique Européenne (CPE) qu'Esther Barbé définit comme « un mécanisme de coopération intergouvernementale qui servait à harmoniser la politique étrangère des douze<sup>549</sup> », qui composaient alors la CEE. Le 14 novembre 1988, l'Espagne devient membre d'une UEO, qui avait été réactivée quatre ans auparavant, achevant ainsi un cycle d'intégration aux institutions européennes en matière de Défense et de sécurité<sup>550</sup>. Cependant, cette dernière intégration ne serait effective qu'à partir de 1990. Ainsi, parallèlement à la fin de la guerre froide, l'Espagne finalise une insertion dans un système européen de Défense dont elle avait été exclue en raison de l'isolement de la dictature.

Les années 1990 voient fleurir de multiples initiatives multinationales de Défense et de sécurité, fruits de la coopération européenne, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale. En effet, parallèlement à la fin de la guerre froide, une initiative franco-allemande crée, le 12 janvier 1989, une brigade franco-allemande, composée de 5600 soldats (40 % de français et 60 % d'allemands<sup>551</sup>) qui servira de base à la création de l'Eurocorps, le 22 mai 1992, lors de la 7<sup>e</sup> réunion du Conseil franco-allemand de Défense, et un état-major s'installe à Strasbourg en

---

<sup>549</sup> BARBÉ Esther, « España en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) », dans MORATA Francesc, MATEO GONZÁLEZ Gemma, *España en Europa-Europa en España (1986-2006)*, Barcelona, Fundació CIDOB/Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2007, p. 373.

<sup>550</sup> Voir chapitre 2.

<sup>551</sup> « Brigade franco-allemande », Ministère des Armées. Disponible sur <https://www.defense.gouv.fr/terre/nos-unites/nos-brigades/brigade-franco-allemande>

juillet de la même année<sup>552</sup>. En 1993, la Belgique rejoint l'Eurocorps et l'Espagne le fait l'année suivante, après signature de l'accord d'adhésion, le 10 décembre 1993. Le Luxembourg lui emboîtera le pas en 1996. L'Espagne participera initialement avec une brigade mécanisée de la division blindée « *Brunete* »<sup>553</sup> :

Indépendant de toute organisation militaire, l'Eurocorps, corps d'armée mécanisé multinational, est directement subordonné à un organe « politico-militaire », le Comité commun, où siègent le chef d'état-major des armées et le directeur politique du ministère des affaires étrangères de tous les pays membres. Ce comité, après avoir été saisi par ceux qui souhaitent voir intervenir cette formation, est le seul habilité à se prononcer sur son engagement<sup>554</sup>.

L'Eurocorps peut intervenir dans des missions de combat, de maintien de la paix ou des opérations humanitaires. Il est opérationnel dès 1995 et intervient en ex-Yougoslavie entre mai 1998 et décembre 1999, période pendant laquelle « près de 470 hommes du quartier général viennent renforcer le quartier général de la SFOR (Force de stabilisation de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine)<sup>555</sup>. » L'Alliance Atlantique confiera à partir de 2000 la mission de constituer le noyau de la KFOR et le commandement en est confié au général commandant l'Eurocorps<sup>556</sup>. De la même manière, le 15 mai 1995, la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal signent la déclaration de Lisbonne qui porte création de deux structures et forces européennes, l'Euromarfor et de l'Eurofor, composantes maritime et terrestre des Euroforces<sup>557</sup>. En outre l'Espagne et l'Italie créent, en 1996, une force amphibie hispano-italienne ainsi qu'une force de débarquement qui peuvent être mises à disposition de l'Union Européenne, de l'OTAN, de l'EUROMARFOR ou encore de l'ONU, et peuvent participer aux missions de combat, de surveillance ou aux missions humanitaires liées à la Défense commune. Ces nouvelles structures multinationales de Défense et de sécurité accompagnent le mouvement de reconfiguration du rôle des armées, durant les années 1990, réorienté vers les opérations internationales, en même temps qu'elles illustrent la coopération européenne de Défense et favorisent, sur le plan professionnel, l'interopérabilité des armées.

Néanmoins, toutes ces structures accompagnent ou résultent d'un processus politique préalable qui cherche à approfondir la coopération et la construction politique et institutionnelle

---

<sup>552</sup> WEBER Claude, « L'Eurocorps : l'expérience d'une quotidienneté multinationale », *Les Champs de Mars*, 14, 2003/2, p. 8. Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-les-champs-de-mars-ldm-2003-2-page-5.htm#s1n2>

<sup>553</sup> ORTEGA MARTÍN Jorge, *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*, op. cit., p. 127.

<sup>554</sup> WEBER Claude, « L'Eurocorps : l'expérience d'une quotidienneté multinationale », art. cit., p. 8-9.

<sup>555</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>556</sup> *Ibid.*, p. 29-30.

<sup>557</sup> « Historique », *Euromarfor*. Disponible sur <https://www.euromarfor.org/overview/3>



de l'Europe. Comme le rappelle Esther Barbé, l'Espagne avait promu, dès son intégration dans la CEE, l'idée d'une diplomatie européenne, laissant penser que cette diplomatie ne pourrait voir le jour ou s'affirmer que contre les intérêts de l'Alliance Atlantique<sup>558</sup>. Rappelons, par exemple, que l'UEO avait été reléguée au second plan dans les années 1950 au profit du développement de l'OTAN. En effet, signé le 7 février 1992, le traité de Maastricht, en plus d'intégrer des domaines que les précédents traités ne prévoyaient pas, tels que la justice ou les affaires intérieures, se propose « d'affirmer [l'identité de l'Union Européenne] sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition à terme d'une politique de Défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une Défense commune<sup>559</sup>. » Le traité de Maastricht (de l'Union Européenne), selon Pierre Buhler, « représente, dans l'aventure européenne, le saut le plus significatif en direction de l'union politique, voire la forme étatique classique<sup>560</sup> ». Mais la rédaction du texte est également significative concernant l'éventualité d'une Défense commune, repoussée à un avenir incertain, qui n'est d'ailleurs pas sans rappeler l'échec de la Communauté Européenne de Défense, en 1954. Cette politique étrangère et de sécurité commune devait initialement s'incarner dans l'UEO, et s'accompagner d'une identité européenne de sécurité et de Défense<sup>561</sup>. En 1995, alors qu'elle assumait la présidence du Conseil européen, l'Espagne propose l'idée d'une Initiative Européenne de Sécurité et de Défense qui cherche à pleinement intégrer l'UEO dans l'UE comme son volet opérationnel<sup>562</sup>.

Quelques mois après la signature du traité instituant l'Union Européenne, le conseil des Ministres de l'UEO adopte, le 19 juin 1992, la déclaration de Petersberg (près de Bonn), qui aborde le rôle de l'UEO face à la sécurité européenne, le renforcement du rôle opérationnel de l'UEO et les relations entre celle-ci et les autres États européens (UE et OTAN). Ainsi apparaissent les opérations extérieures strictement européennes, dites opérations Petersberg. Cette déclaration développe celle qui avait été faite à Maastricht, le 10 décembre 1991, de « développer l'UEO en tant que composante de Défense de l'Union Européenne et comme

<sup>558</sup> BARBÉ Esther, « España en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) », *art. cit.*, p. 375.

<sup>559</sup> *Traité sur l'Union Européenne*, EUR-Lex, 7 février 1992. Disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu/sign> Le traité entre en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993.

<sup>560</sup> BUHLER Pierre, *La puissance au XX<sup>e</sup> siècle*, CNRS Éditions, Paris, 2019, p. 432.

<sup>561</sup> « La construction de l'Identité européenne de sécurité et de Défense au sein de l'Alliance », *Manuel de l'OTAN*, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, 1998. Disponible sur <https://www.nato.int/docu/manuel/1998/058.htm>

<sup>562</sup> BARBÉ Esther, « España en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) », *art. cit.*, p. 379. « L'Espagne se présentait clairement pour avancer dans le processus de conversion de l'UEO en instrument opérationnel de Défense de l'UE, mais elle reconnaissait les difficultés existantes à cause du manque de consensus entre les Quinze. »

moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance Atlantique<sup>563</sup>. » La déclaration prévoit des missions humanitaires, de maintien de la paix et des missions de combat pour la gestion des crises. La création des forces européennes (Eurofor et Euromarfor) par la France, l'Italie, le Portugal et l'Espagne répond à la création de ces opérations Petersberg, strictement européennes. Ce type d'opérations devait prendre une plus grande importance et participer à la construction d'un pilier de Défense dans l'UE à partir de la conférence intergouvernementale d'Amsterdam, en juin 1997, pendant laquelle les États membres allaient s'accorder sur la création d'une unité de planification et d'analyse, de la figure d'un Haut Représentant pour la PESC ou encore le développement d'actions humanitaires comme tâches de la PESD<sup>564</sup>.

Dans le cadre du traité d'Amsterdam, qui apporte les premières modifications au traité de l'Union Européenne, l'Espagne de José María Aznar maintient une posture plus prudente qu'elle ne l'avait fait auparavant, comme le rappelle Esther Barbé. L'Espagne, « plus suiveur que promoteur se joignit, finalement, au courant dominant, facilitant le processus de “réforme tranquille” de la PESC, nécessaire après le fiasco des Balkans<sup>565</sup>. » Dans le même ordre d'idée, Alfonso González Bondía, considère que « l'absence d'un accord de fond sur le contenu réel de ce que devrait être une politique européenne de sécurité et de Défense provoqua une paralysie presque absolue dans ce domaine, qui ne put être dépassée que lorsque les deux véritables acteurs importants en la matière arrivèrent à un accord<sup>566</sup>. » À cet égard, la déclaration de Saint Malo, qui intervient le 4 décembre 1998, constitue une impulsion décisive à une politique qui peine à se développer, en précisant que « l'Union Européenne doit pouvoir être en mesure de jouer tout son rôle sur la scène internationale. [L'Union] doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales<sup>567</sup>. » Cet accord entre les deux grands États européens à même d'influencer le développement de la politique

<sup>563</sup> « Déclaration de Petersberg », *Conseil des Ministres de l'Union de l'Europe Occidentale*, Bonn, 19 juin 1992, p. 8. Disponible sur [https://www.cvce.eu/obj/declaration\\_de\\_petersberg\\_faite\\_par\\_le\\_conseil\\_des\\_ministres\\_de\\_l\\_ueo\\_bonn\\_19\\_juin\\_1992-fr-16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a.html](https://www.cvce.eu/obj/declaration_de_petersberg_faite_par_le_conseil_des_ministres_de_l_ueo_bonn_19_juin_1992-fr-16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a.html)

<sup>564</sup> BARBÉ Esther, « España en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) », *art. cit.*, p. 379-380.

<sup>565</sup> *Ibid.*, p. 380.

<sup>566</sup> GONZÁLEZ BONDIA Alfonso, « La constitucionalización de la seguridad y defensa en la nueva Unión Europea: singularidad versus coherencia », dans ESTEVE Francina, PI Montserrat (Ed), *La proyección exterior de la Unión Europea en el tratado constitucional. ¿Mejora o maquillaje?*, Fundació CIDOB, Barcelone, 2005, p. 160. Disponible sur [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/interrogar\\_la\\_actualidad/la\\_proyeccion\\_exterior\\_de\\_la\\_union\\_europea\\_en\\_el\\_tratado\\_constitucional\\_mejora\\_o\\_maquillaje](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/interrogar_la_actualidad/la_proyeccion_exterior_de_la_union_europea_en_el_tratado_constitucional_mejora_o_maquillaje)

<sup>567</sup> « Déclaration de Saint Malo », *Sommet franco-britannique de Saint Malo*, 4 décembre 1998. Disponible sur [https://www.cvce.eu/obj/declaration\\_franco\\_britannique\\_de\\_saint\\_malo\\_4\\_decembre\\_1998-fr-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html](https://www.cvce.eu/obj/declaration_franco_britannique_de_saint_malo_4_decembre_1998-fr-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html) Sur la déclaration de Saint Malo, voir également, REAU Elisabeth du, « Saint-Malo 4 décembre 1998. Un tournant dans l'histoire des relations franco-britanniques ? », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, 30, 2009/2, p. 147-163. Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-bulletin-de-l-institut-pierre-renouvin1-2009-2-page-147.htm#no2>

européenne de sécurité commune, la France et le Royaume-Uni, marque la naissance de la politique européenne de sécurité et de Défense (PESD), officialisée lors du sommet de Cologne les 3 et 4 juin 1999<sup>568</sup>.

Toutefois, cette nouvelle impulsion à la politique de Défense européenne correspond également à une période de désengagement de l'Espagne dont l'attitude se caractérisera par un certain suivisme, face aux trois grands responsables de cette politique européenne que sont la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne. Elle se montre néanmoins favorable à la création de la figure du ministre européen des Affaires Étrangères, à la configuration d'un Service d'Action Extérieure de l'UE, à l'élargissement des missions Petersberg ou encore à la création d'une Agence Européenne de Défense (qui verra le jour le 12 juillet 2004)<sup>569</sup>. Aussi le traité d'Amsterdam qui réforme celui de Maastricht puis la déclaration de Saint-Malo laissent-ils le champ libre à l'incorporation de l'UEO dans l'UE lors du sommet de Nice en 2001. Par ailleurs, la déclaration de Saint-Malo, bien que relevant d'une logique bilatérale, est d'autant plus importante qu'elle réunit les tenants de deux visions antagonistes que l'on retrouve au niveau européen et qui se cristallisera en 2003, lors de l'intervention militaire en Irak. D'une part, la Grande-Bretagne, prudente quant à la question d'une Défense européenne, reste plus favorable à une perception atlantiste, alors que la France n'a jamais caché son ambition de Défense européenne autonome, détachée de la tutelle américaine.

Dans ce contexte européen de recherche et de construction d'une politique de Défense commune, cette fracture entre atlantistes et européistes se fait plus évidente avec la fin de la guerre froide, « ce qui, selon Esther Barbé, a favorisé le rapprochement de l'Espagne au courant dominant qui s'est formé progressivement tout au long de la décennie des années 1990<sup>570</sup>. » Si les gouvernements de Felipe González répondent à cet européisme, le second mandat de José María Aznar se caractérisera au contraire, comme nous le verrons plus loin, par une vision plus atlantiste et un rapprochement avec les États-Unis. Cependant, l'Espagne a réussi une intégration internationale et européenne en particulier dans les principaux organismes et structures militaires et de Défense de l'Europe et dont l'entrée dans l'OTAN et la CEE n'étaient que les prémisses. Plusieurs nominations témoignent de cette insertion réussie dans les instances européennes de sécurité, comme celles des représentants PESD en Bosnie (Carlos Westendorp), à Mostar (Ricard Pérez Casado), au Proche Orient (Miguel Ángel Moratinos), en

---

<sup>568</sup> « Annexe III : Déclaration du Conseil Européen et de la présidence sur le renforcement de la Politique Européenne Commune de Sécurité et Défense », *Conclusions du Conseil Européen de Cologne*, 3-4 juin 1999. Disponible sur [https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2\\_en.htm#an3](https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm#an3)

<sup>569</sup> BARBÉ Esther, « España en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESD) », *art. cit.*, p. 380-381.

<sup>570</sup> *Ibid.*, p. 387.

Afghanistan (Francesc Vendrell) et de Javier Solana, décrit comme « Mister PESC<sup>571</sup>. » La participation espagnole aux opérations internationales, sous mandat de l'ONU, de l'OTAN ou de l'Union Européenne, témoigne également de cette intégration réussie, sur le plan politique comme sur le plan militaire, comme l'illustre la nomination, en octobre 1995, de l'amiral Acedo Manteola au poste de commandant de l'Euromarfor, cinq mois seulement après la création de l'unité.

Malgré des succès évidents durant les années 1990, la période Aznar (1996-2004) illustre un « changement radical du modèle espagnol, l'Espagne passant de facilitateur de consensus à perturbateur de la dimension collective<sup>572</sup> » en prenant la tête d'un groupe de huit pays, parmi lesquels se trouvaient l'Italie et le Royaume-Uni<sup>573</sup>, alors que les sept autres, dont l'Allemagne et la France étaient plus réservés quant à une éventuelle intervention militaire en Irak. Dans le cas du premier groupe, selon Pierre Buhler, « l'enjeu était la relation transatlantique, non pas le fond du dossier. Aucun de ces pays, même les moins rétifs à l'action militaire, comme le Royaume-Uni, n'aurait préféré l'intervention à la poursuite des inspections, n'était la pression imposée par le calendrier opérationnel et politique de l'administration Bush<sup>574</sup>. » Ce leadership espagnol correspond à la volonté de situer l'Espagne parmi les grandes puissances européennes, qui s'incarnait, pour Felipe González, dans l'Europe, mais résidait plutôt dans l'option britannique, et au-delà, américaine, pour José María Aznar.

À cela il faut ajouter une « absence de coordination militaire [qui] n'est toutefois que le pendant d'un déficit de coordination politique », comme le décrit Zaki Laïdi à propos des troupes européennes sous commandement de l'OTAN dans le cadre de l'opération internationale en Afghanistan (ISAF)<sup>575</sup>. La description de l'Europe comme un *soft power*, cherchant à éviter l'affrontement, témoigne de cette impossibilité à voir le monde en termes de domination et à développer les outils de la puissance (militaires entre autres)<sup>576</sup>. Cette description peut effectivement invalider le projet d'une Europe-puissance, selon Pierre Buhler qui interroge en même temps « la crédibilité d'une politique extérieure qui ne dispose pas, comme ultime argument, du pouvoir de coercition – conséquence logique du principe fondateur

---

<sup>571</sup> *Ibid.*, p. 393.

<sup>572</sup> *Ibid.*, p. 393.

<sup>573</sup> « Aznar y otros siete líderes europeos firman una carta de apoyo a Bush frente a Irak », *El Mundo*, 30 janvier 2003. Disponible sur <https://www.elmundo.es/elmundo/2003/01/30/internacional/1043888957.html>

<sup>574</sup> BUHLER Pierre, *La puissance au XXI<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 440.

<sup>575</sup> LAÏDI Zaki, *La norme sans la force*, Paris, Presses de Science Po, 2013, p. 33. Disponible sur <https://www.cairn.info/la-norme-sans-la-force--9782724614114-page-17.htm#s1n3>

<sup>576</sup> *Ibid.*, p. 30-31. « Chaque fois que l'Europe est confrontée à un risque d'affrontement, elle tente de le sublimer, de le décentrer, de l'éviter. [...] Le hard power exprime un instinct de domination implicite que ses partenaires sont censés percevoir très clairement, même si la sphère de sa domination peut être seulement régionale. Le soft power évacue cette idée. »

de l'Europe, qui est précisément le rejet de cette forme de puissance<sup>577</sup>. » À la lumière de ce paradoxe, on comprend mieux ce que Régis Debray écrivait en 2017, non sans provocation : « La Défense européenne est une duperie, et tout indique qu'elle le restera, [...] ; la diplomatie du même nom, faute d'un quelconque bras armé, une pantomime déclaratoire à usage interne et sans incidence notable sur aucun théâtre d'opérations. Le service des Affaires extérieures écrit de la musique pour un orchestre sans instrument<sup>578</sup>. » Si jusqu'en 1989 la sécurité européenne passait par les États-Unis, les années 1990 et les années 2000 illustrent le besoin continu de certains États européens de se trouver sous le parapluie sécuritaire américain, l'Espagne en sera un exemple au début des années 2000, malgré la volonté de puissance de son président du gouvernement, José María Aznar.

### *L'Espagne dans la relation transatlantique*

Lorsque prend fin la guerre froide, en 1991, l'Espagne fait partie des principales organisations internationales. Elle est parvenue à sortir de l'isolement dans lequel la dictature l'avait maintenue durant plusieurs décennies. La relation bilatérale hispano-nord-américaine, si elle n'avait pas permis l'intégration dans l'OTAN durant la dictature, avait au moins favorisé un rapprochement terminologique et conceptuel<sup>579</sup>. En 1982, le gouvernement d'UCD, dirigé par Leopoldo Calvo Sotelo, avait pu obtenir l'intégration dans l'Alliance Atlantique, mais l'arrivée du PSOE, et de Felipe González, au pouvoir en octobre de la même année avait signifié le gel de cette intégration. Le programme socialiste prévoyait, en effet, outre le gel de l'intégration, un référendum sur la permanence de l'Espagne dans l'OTAN. En 1984, le Décalogue de Felipe González définit les priorités du gouvernement en matière de politique étrangère et de Défense, avant d'obtenir le maintien dans l'OTAN, deux ans plus tard. En 1988, l'Espagne, qui définit son modèle d'intégration sur le modèle français par son absence des structures militaires intégrées, procède, la même année, à rééquilibrer la relation avec les États-Unis, et signe l'accord d'adhésion à l'UEO (Union de l'Europe Occidentale). Ainsi, si la participation espagnole dans l'Alliance sans intégration aux structures militaires pouvait faire naître des incertitudes quant à son positionnement dans la relation euro-atlantique, ces deux derniers accords rendaient moins problématique le modèle d'intégration espagnol<sup>580</sup>. Ce qui fait dire à Niels Lachmann que « la fin de la confrontation des blocs de la guerre froide contribue

---

<sup>577</sup> BUHLER Pierre, *La puissance au XXI<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 477.

<sup>578</sup> DEBRAY Régis, *Civilisation*, op. cit., p. 185-186.

<sup>579</sup> Voir chapitre 2.

<sup>580</sup> LACHMANN Niels, *Dynamiques d'intégration et de désintégration dans une communauté de sécurité : la projection européenne et transatlantique de l'Espagne*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 2007, p. 178.

finalement à ce que l'incertitude qu'aurait pu créer la position spécifique espagnole est rendue presque sans importance par le contexte plus général dans lequel l'OTAN cherche à s'orienter<sup>581</sup>. » L'absence espagnole des structures militaires intégrées rend également malaisée la posture de l'Espagne face aux partenaires européens

Mais alors que la relation bilatérale hispano-nord-américaine était considérée par le PSOE, et par une partie de la société espagnole, comme ayant favorisé la permanence de la dictature et sa reconnaissance sur la scène internationale, l'Europe et la CEE étaient perçues, au contraire, comme vecteurs de modernité et de récupération de la place naturelle et historique qui correspondait à l'Espagne. La fin de la guerre froide et la disparition de la menace soviétique apportent une forme de légitimation à l'option espagnole, en même temps qu'elle oblige l'OTAN à une révision de ses objectifs et de sa raison d'être, comme le rappelle Lachmann :

La fin de la culture de sécurité antisoviétique de la communauté de sécurité transatlantique enlève non seulement l'un des obstacles majeurs au partage espagnol de l'identification de l'environnement international par les participants à cette communauté, mais renforce aussi une convergence entre l'Espagne et les autres participants à la communauté atlantique de sécurité<sup>582</sup>.

C'est aussi dans ce contexte que Felipe González, président du gouvernement espagnol entre 1982 et 1996, évoque la construction institutionnelle européenne et sa redéfinition qui devrait également s'appliquer à l'Alliance Atlantique dont l'ennemi, qui avait justifié sa création, venait de disparaître. Pour González, en effet, « il convient de le dire aussi par rapport à l'Alliance Atlantique, qui ne vit pas une crise interne, mais une crise induite par la crise du Pacte de Varsovie et des pays du Centre et de l'Est européen<sup>583</sup>. »

La participation espagnole à la coalition occidentale qui intervient dans le conflit entre l'Irak et le Koweït, qu'on l'inscrive dans le paradigme civilisationnel de Huntington ou bien dans une perspective néocoloniale d'intervention occidentale au Moyen Orient, témoigne d'un souci de trouver une voie propre de participation à la communauté de sécurité, sans pour autant participer à la structure militaire intégrée, en s'éloignant des positions neutralistes et pacifistes qui avaient caractérisé certains secteurs de l'opinion publique espagnole à certains moments du XX<sup>e</sup> siècle. Parallèlement, cette intervention aux côtés des occidentaux tourne ostensiblement

---

<sup>581</sup> *Ibid.*, p. 178.

<sup>582</sup> *Ibid.*, p. 181.

<sup>583</sup> GONZÁLEZ Felipe, « Conferencia de prensa del Presidente del Gobierno, Don Felipe González, después de la reunión del Consejo de la Alianza Atlántica (Londres, 6 de julio de 1990) », reproduit dans Ministerio de Asuntos Exteriores, *Revista de Actividades, Textos y Documentos de la política exterior española, año 1990*, Madrid, Ofician de Información Diplomática, s.d., p. 166-176, cité dans LACHMANN Niels, *op. cit.*, p. 180.

le dos à l'idée d'équilibre des blocs, défendue par la gauche dans les années 1970-1980 et qui avait justifié le refus d'intégration dans l'OTAN avant 1982. Néanmoins, cet alignement sur la participation occidentale, lors de la première guerre du Golfe, est doublement légitimé par la disparition de la menace soviétique et la convergence des États-Unis et de l'Union Soviétique sur la question irakienne :

D'un côté, les restrictions de l'implication espagnole dans l'intervention militaire contre l'Irak sont présentées comme une position appropriée, correspondant à la fois au contexte international et aux spécificités de la situation de l'Espagne ; de l'autre, les divergences entre les décisions gouvernementales et l'appui répandu à la contestation pacifiste sont minimisées<sup>584</sup>.

Une question en commission de la Défense de Javier Rupérez, député du groupe parlementaire Populaire, met en évidence le positionnement de l'Espagne au regard de sa participation militaire européenne hors des structures militaires intégrées de l'OTAN<sup>585</sup>, laissant entendre implicitement qu'une intégration pleine et entière faciliterait les efforts de coordination et d'action militaire conjointe. Par ailleurs, la participation espagnole, parce qu'elle ne répond pas à une obligation dérivée de l'appartenance à l'OTAN, et à ses structures militaires en particulier, est présentée comme un acte de solidarité envers les partenaires européens. Le gouvernement espagnol parvient, selon Lachmann, « à accréditer la présentation européenne de l'envoi de troupes espagnoles dans le Golfe persique par la référence au cadre de l'UEO<sup>586</sup>. » On en trouve un exemple, en avril 1991, dans un discours du ministre de la Défense de l'époque, Julián García Vargas, qui explique devant la commission de la Défense du Congrès que « l'Europe doit être capable de garantir ses propres engagements de sécurité et le gouvernement pense que ces engagements doivent être employés nécessairement pour la promotion de l'Union de l'Europe Occidentale et avec l'assomption, au moment venu, de ces compétences par la Communauté [Européenne]<sup>587</sup>. » Il prend soin, néanmoins, de préciser que

---

<sup>584</sup> LACHMANN Niels, *Dynamiques d'intégration et de désintégration dans une communauté de sécurité*, op. cit., p. 189.

<sup>585</sup> « Pregunta del señor Rupérez Rubio (Grupo Parlamentario Popular), sobre opinión del Gobierno acerca de si la no integración de España en la estructura militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) puede llegar a plantear dificultades en la articulación de las fuerzas operativas combinadas-conjuntas de la Alianza », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 392, Commission de la Défense, n° 23, 20 décembre 1994, p. 12127.

<sup>586</sup> *Ibid.*, p. 190.

<sup>587</sup> GARCÍA VARGAS Julián, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (García Vargas), para informar de los proyectos y las líneas de actuación que piensa desarrollar en su Departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 247, commission de la Défense, n° 11, 23 avril 1991, p. 7163.

« l'OTAN et l'UEO ne sont pas incompatibles, mais plutôt complémentaires ; il faudra définir et actualiser les relations entre ces deux forums<sup>588</sup>. »

Les nouvelles interventions extérieures de l'Espagne, outre le rapport que celle-ci entretient avec les partenaires de la communauté de sécurité transatlantique et européenne, permettront, à terme, d'améliorer l'image des Forces Armées, durablement abimée par l'implication de certains de ses membres dans diverses conspirations civilo-militaires contre la démocratie et par l'attitude de certains accusés lors du procès de la tentative de coup d'État de février 1981. Le gouvernement doit également faire face à un mouvement pacifiste et d'objecteurs de conscience qui trouve dans l'opinion publique une importante caisse de résonance, à un moment de transformation du modèle de Forces Armées vers un modèle mixte et où se profile déjà la question de la pleine professionnalisation de l'armée.

La participation de l'Espagne aux structures militaires intégrées de l'OTAN approfondit son intégration politique dans l'Alliance mais ce processus se fera progressivement et occupera la seconde moitié des années 1990. Le questionnement n'en apparaît pas moins présent depuis déjà quelques années, notamment durant la dernière législature socialiste (1993-1996). L'Espagne adhère, en septembre 1995, au protocole de Paris concernant les quartiers généraux militaires internationaux, permettant l'installation de quartiers généraux alliés sur le territoire espagnol, prélude à l'intégration formelle<sup>589</sup>. En décembre 1995, Javier Solana est élu secrétaire général de l'Alliance Atlantique, premier espagnol à occuper ce poste. À l'automne 1996 a lieu le débat au Parlement sur l'intégration aux structures militaires de l'OTAN qui peut être compris comme une application d'une proposition contenue dans le discours d'investiture de José María Aznar à la présidence du gouvernement, le 3 mai 1996, par laquelle il prétendait promouvoir « la participation active de l'Espagne dans le processus d'adaptation de l'Alliance Atlantique aux nouvelles circonstances du monde<sup>590</sup>. » Le panorama stratégique mondial n'est effectivement plus le même que lors de la première intégration espagnole à l'Alliance en 1982, ni même d'un point de vue national. L'expérience politique et militaire des premières opérations extérieures a d'ailleurs poussé le gouvernement socialiste, comme on l'a vu, à légitimer des interventions dans le cadre de la sécurité collective européenne plutôt que dans le cadre atlantique. Aussi le questionnement portant sur l'intégration complète de l'Espagne dans

---

<sup>588</sup> *Ibid.*

<sup>589</sup> « Instrumento de adhesión de España al Protocolo sobre el Estatuto de los Cuarteles militares internacionales establecidos en cumplimiento del Tratado del Atlántico Norte, hecho en París el 28 de agosto de 1952 », *Boletín Oficial del Estado*, n° 228, 23 septembre 1995, p. 28505-28508.

<sup>590</sup> « Discurso de investidura de José María Aznar López », *La Moncloa*, 3 mai 1996. Disponible sur [https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/03051996\\_InvestAznar.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/03051996_InvestAznar.aspx)



l'Alliance ne tient-elle pas d'une évolution purement nationale mais s'accorde bien davantage avec une transformation de l'Alliance elle-même qui cherche à devenir, selon un éditorial du quotidien *El País*, « une structure plus flexible, plus européenne et géographiquement plus vaste<sup>591</sup>. ».

Dans ce contexte et compte tenu du précédent créé par le revirement du PSOE sur la question de la permanence de l'Espagne dans l'OTAN entre 1982 et 1986, il n'est pas étonnant de constater que le président du gouvernement sortant, Felipe González, non seulement ne s'oppose pas à l'intégration dans les structures militaires mais propose également de laisser le président entrant (José María Aznar) gérer l'intégration comme bon lui semble<sup>592</sup>. Toutefois, José María Aznar doit compter avec l'opposition décidée du groupe parlementaire *Izquierda Unida*, issu du parti communiste, qui maintient la position acquise lors du référendum de 1986 (réduction des forces américaines, interdiction d'entreposer ou de survoler le territoire avec du matériel nucléaire), comme le met en évidence la porte-parole du groupe en commission lors du débat parlementaire, la députée Aguilar Rivero :

L'intégration de l'Espagne dans la structure militaire de l'OTAN suppose, ni plus ni moins, et il faut le constater de cette manière, que la violation de la volonté du peuple espagnol exprimée par référendum en 1986. [...] Aujourd'hui, le gouvernement et d'autres groupes parlementaires de la Chambre veulent modifier les conditions du contrat signé avec le peuple, ce qui, d'un point de vue démocratique, implique nécessairement de donner la parole au peuple, à travers son vote, pour qu'il dise s'il souhaite ou non modifier le contrat qu'il a souscrit en 1986<sup>593</sup>.

Le référendum n'aura pas lieu. Et bien que l'intégration se produise au terme d'un débat parlementaire plutôt que par un référendum, cette intégration constitue le pendant du référendum de 1986 et peut apparaître comme la troisième et dernière étape du processus d'intégration. La déclaration de Madrid, sur la sécurité et la coopération euro-atlantiques publiée par les chefs d'État et de gouvernement, qui conclut le sommet de l'Alliance dans la

---

<sup>591</sup> « Aliados en la Alianza », Editorial, *El País*, 19 octobre 1996. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1996/10/19/opinion/845676008\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1996/10/19/opinion/845676008_850215.html)

<sup>592</sup> Díez Anabel, « González propone al PSOE dejar manos libres a Aznar para la plena integración en la OTAN », *El País*, 27 octobre 1996. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1996/10/27/espana/846367207\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1996/10/27/espana/846367207_850215.html)

<sup>593</sup> AGUILAR RIVERO Rosa, « Moción consecuencia de interpelación urgente del grupo parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, sobre la política de defensa de nuestro país en relación con nuestra integración en la estructura militar de la OTAN », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 37, Pleno y Diputación Permanente, 36, 12 novembre 1996, p. 1652.

capitale espagnole rapporte que l'Espagne est pleinement disposée à intégrer les structures militaires de l'OTAN :

Les membres de la structure militaire intégrée de l'Alliance se félicitent vivement de l'annonce faite aujourd'hui par l'Espagne, selon laquelle ce pays est prêt à participer pleinement à la nouvelle structure de commandement de l'Alliance, lorsque celle-ci aura été agréée. La pleine participation de l'Espagne renforcera sa contribution globale à la sécurité de l'Alliance, aidera à développer l'identité européenne de sécurité et de Défense au sein de l'OTAN et consolidera le lien transatlantique<sup>594</sup>.

Alors que José María Aznar prétendait faire du sommet de l'OTAN à Madrid l'occasion solennelle pour annoncer l'intégration pleine et entière de l'Espagne aux structures militaires de l'Alliance, les réticences de la France, de l'Italie et de la Grande-Bretagne quant à un éventuel commandement espagnol ont transformé cette possibilité en un simple accusé de réception dans la déclaration finale<sup>595</sup>. La création d'un commandement régional de l'organisation en Espagne constitue l'un des principaux points de divergence avec certains partenaires européens<sup>596</sup>. Par ailleurs, si, lors de ce sommet, les modalités d'intégration des Canaries restent encore à discuter, ce n'est qu'en 2022, selon Miguel González, que le parapluie de l'OTAN s'étendra également aux enclaves espagnoles de Ceuta et de Melilla<sup>597</sup>. Néanmoins, l'intégration militaire sera acceptée officiellement par l'Alliance lors du sommet de Washington en décembre 1997. L'intégration est effective le 1<sup>er</sup> janvier 1999 et en juin de la même année, l'Espagne envoie des troupes (1200 militaires) au Kosovo, dans le cadre de la KFOR (Kosovo Force), force multinationale de l'OTAN constituée sous mandat de l'ONU (résolution 1244 du Conseil de Sécurité)<sup>598</sup>.

Le président du gouvernement, José María Aznar, témoigne, par cette volonté d'intégration, d'une forte conviction atlantiste qu'il avait déjà affirmée en inscrivant son action gouvernementale dans le Nouvel Agenda Transatlantique, document qui actualise la relation

---

<sup>594</sup> « Déclaration de Madrid sur la sécurité et la coopération euro-atlantiques publiée par les chefs d'État et de gouvernement », communiqué de presse, *Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, 8 juillet 1997. Disponible sur [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official\\_texts\\_25460.htm?mode=pressrelease](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_25460.htm?mode=pressrelease)

<sup>595</sup> GONZÁLEZ Miguel, « España no logra apoyo para que el comunicado de la cumbre consagre su futuro mando en la Alianza », *El País*, 7 juillet 1997. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1997/07/07/internacional/868226407\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1997/07/07/internacional/868226407_850215.html)

<sup>596</sup> LACHMANN Niels, *Dynamiques d'intégration et de désintégration dans une communauté de sécurité*, op. cit., p. 203-204.

<sup>597</sup> GONZÁLEZ Miguel, « El paraguas de la OTAN extenderá su protección a Ceuta y Melilla », *El País*, 27 juin 2022. Disponible sur <https://elpais.com/espana/2022-06-27/el-paraguas-de-la-otan-extendera-su-proteccion-a-ceuta-y-melilla.html>

<sup>598</sup> Résolution 1244 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 10 juin 1999. Disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/90/PDF/N9917290.pdf?OpenElement>

entre l'Europe et les États-Unis<sup>599</sup>. Il confirmera cette tendance atlantiste dans les premières années du nouveau siècle, d'abord avec une déclaration de principes, adoptée le 11 janvier 2001, entre le ministre des Affaires Étrangères espagnol, Josep Piqué, et la secrétaire d'État américaine, Madeleine Albright. Outre le rappel des diverses modalités de la coopération bilatérale hispano-nord-américaine, la déclaration rappelle « l'engagement [des parties à respecter] l'Accord de Coopération pour la Défense de 1989 et les principes basiques qui l'inspirent. Les deux parties entameront rapidement des conversations pour sa révision technique à la lumière de leur étroite et croissante relation bilatérale<sup>600</sup>. » Les négociations aboutiront à la signature, le 10 avril 2002, d'un protocole modifiant substantiellement la convention d'origine<sup>601</sup>. Le nouvel accord dispose de 54 nouveaux articles et s'accompagne d'une déclaration de principes portant sur la coopération industrielle de Défense (art. 3). Le renouvellement de la convention de 1988 crée le Comité Bilatéral de Défense de Haut Niveau (art. 5) qui « sera informé de l'application de cette coopération [industrielle]<sup>602</sup> », servira pour « les consultations politiques entre les deux pays en matière de Défense et pour promouvoir l'application de la présente convention<sup>603</sup> ».

Parallèlement, aux programmes d'échanges, d'enseignement et d'entraînement prévus à l'article 2 de l'accord de 1988, vient s'ajouter une coopération dans le domaine de la police criminelle de la Marine et de l'armée de l'Air (art. 2). Le protocole légalise et officialise la présence des services d'enquête criminelle de la Marine (NCIS – *Naval Criminal Investigative Service*<sup>604</sup>) et du bureau des enquêtes spéciales (OSI – *Office of Special Investigations*<sup>605</sup>), deux agences d'investigations criminelles et de contrespionnage américaines. Les négociations et la signature des accords interviennent peu après les attentats du 11 septembre 2001 et le président du gouvernement, José María Aznar, donnera une tonalité nettement plus atlantiste et américaniste à sa politique étrangère. Le suivisme qui caractérise la politique étrangère espagnole entre 2002 et jusqu'à la fin du mandat du président du gouvernement en 2004,

---

<sup>599</sup> CEMBRERO Ignacio, « España cambia su imagen en la UE al lograr estrechar la relación con Estados Unidos », *El País*, 2 décembre 1995. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1995/12/02/espana/817858825\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1995/12/02/espana/817858825_850215.html)

<sup>600</sup> « Declaración conjunta entre España y los Estados Unidos de América », *Ministerio de Defensa*, 11 janvier 2001, p. 2. Disponible sur [https://www.defensa.gob.es/agredwas/Galerias/documentacion/files/Declaracion\\_conjunta\\_Espana\\_EEUU.pdf](https://www.defensa.gob.es/agredwas/Galerias/documentacion/files/Declaracion_conjunta_Espana_EEUU.pdf)

<sup>601</sup> « Protocolo de enmienda del Convenio de Cooperación para la defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América », de 1 de diciembre de 1988, hecho en Madrid el 10 de abril de 2002, *Boletín Oficial del Estado*, n° 45, 21 février 2003, p. 7215-7227.

<sup>602</sup> *Ibid.*, p. 7215.

<sup>603</sup> *Ibid.*, p. 7216.

<sup>604</sup> Naval Criminal Investigative Service. Disponible sur <https://www.ncis.navy.mil/>

<sup>605</sup> Office of Special Investigations. Disponible sur <https://www.osi.af.mil/>

s'illustre en particulier dans l'active participation politique de l'Espagne et la Défense d'une intervention militaire en Irak en 2003. Alors qu'une mission des Nations Unies, dépêchée sur place, ne pouvait affirmer avec certitude la présence en Irak d'armes de destruction massive dont le pays était accusé, un sommet est organisé aux Açores, réunissant George W. Bush, Tony Blair et José María Aznar, pour décider du vote d'une résolution proposant la constitution d'une coalition internationale pour une intervention contre le régime de Saddam Hussein.

L'entrée en guerre des États-Unis contre l'Irak qui en découle se produit contre l'avis et sans le mandat des Nations Unies. Quelques mois après la réunion des Açores, qualifiée de « sommet de l'isolement » par Georgina Higuera<sup>606</sup> dans les pages du quotidien *El País*, le diplomate Máximo Cajal interrogeait le type de relation que l'Espagne souhaitait entretenir avec les États-Unis :

Suite aux amendements introduits par le Parti Populaire dans l'accord de 1988, il s'agit à présent de savoir dans quelle direction nous allons, vassalisés que nous sommes par la grande puissance universelle et étant une pièce supplémentaire, ne nous y trompons pas, dans leur stratégie planétaire. Il s'agit de savoir si nous voulons être – parce qu'il n'est pas évident que nous le soyons – de véritables alliés des États-Unis, capables de désaccord et d'être respectés malgré cela. Ou si, au contraire, nous nous résignons à ce qu'on nous tienne pour acquis, acceptant ainsi de ne plus être importants, compte tenu de notre alignement avec ce que semble être la synthèse de l'actuelle politique étrangère américaine, la lutte contre l'amalgame terroriste, et son fatal corollaire, notre incrustation mécanique et passive dans le déploiement stratégique global<sup>607</sup>.

Paradoxalement, l'alignement caractéristique de la politique étrangère espagnole entre 2002 et 2004 s'inscrit dans une volonté de puissance de la part du président du gouvernement, José María Aznar<sup>608</sup>, dont témoignent d'une part la présence espagnole aux côtés des États-Unis et de la Grande Bretagne lors du sommet des Açores et, d'autre part, la réaction disproportionnée face à l'occupation marocaine de l'îlot Perejil en 2002. Si 28 soldats espagnols sont dépêchés sur l'îlot pour déloger les gendarmes marocains qui s'y sont installés, l'Espagne

---

<sup>606</sup> HIGUERAS Georgina, « Azores: "La cumbre del aislamiento" », *El País*, 18 mars 2003. Disponible sur [https://elpais.com/diario/2003/03/18/internacional/1047942022\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2003/03/18/internacional/1047942022_850215.html)

<sup>607</sup> CAJAL Máximo, « Clientes o aliados », *El País*, 16 juin 2003. Disponible sur [https://elpais.com/diario/2003/06/16/opinion/1055714409\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2003/06/16/opinion/1055714409_850215.html)

<sup>608</sup> Ester Barbé précise que « alors que le modèle espagnol créé par les gouvernements de González poursuivait la maximisation du protagonisme international de l'Espagne à travers l'Europe, Aznar projeta sa diplomatie au-delà de l'UE, avec la volonté d'atteindre, à travers une alliance étroite avec les États-Unis, un protagonisme espagnol à niveau mondial. » dans MORATA Francesc, MATEO GONZALEZ Gemma (Ed), *España en Europa-Europa en España (1986-2006)*, Fundació CIDOB/Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelone, 2007, p. 393. Disponible sur [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/interrogar\\_la\\_actualidad/espana\\_en\\_europa\\_europa\\_en\\_espaa\\_1986\\_2006](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/interrogar_la_actualidad/espana_en_europa_europa_en_espaa_1986_2006)

fait appel aux États-Unis dans la médiation avec le Maroc pour la résolution d'un conflit qui, selon Máximo Cajal, « n'aurait jamais dû dépasser le cadre strictement bilatéral<sup>609</sup>. » L'historienne María Rosa Madariaga qualifie l'affaire de Perejil de « faux contentieux » invoquant l'absence de fondement historique pouvant légitimer la querelle bilatérale<sup>610</sup>. Aussi constate-t-on que malgré une réorientation de la politique étrangère espagnole marquée du sceau de la volonté de puissance de son président, prenant les États-Unis comme modèle, l'Espagne renoue-t-elle avec les signes d'une tutelle que la participation active à la construction européenne et la renégociation de l'accord bilatéral hispano-nord-américain avaient cherché à effacer. Paradoxalement, en 2003, le ministère de la Défense publiera une révision stratégique de la Défense qui témoignera de la profondeur et de l'importance de la réforme militaire et de la Défense durant la décennie écoulée. Le document illustre une profonde transformation de la Défense et des Forces Armées espagnoles en précisant les modalités des nouveaux changements pour les faire entrer de plain-pied dans le XXI<sup>e</sup> siècle, mettant ainsi fin à la seconde transition militaire.

## **DE LA RÉFORME INACHEVÉE À LA MODERNISATION SANS FIN**

La politique de Défense de l'Espagne durant les années 1990 se caractérise par la pression qu'exercent les trois transitions, nationales, d'une part, et internationale, de l'autre. Car, si l'on met fin au processus de transition militaire en 1989, comme nous l'avons indiqué au chapitre précédent, cette périodisation n'en reste pas moins artificielle, et la politique de Défense se définit principalement par sa capacité à transformer une armée franquiste volumineuse, profondément obsolète en une armée qui, à défaut d'être pleinement démocratique, puisse s'adapter et correspondre aux nouvelles exigences techniques et doctrinales. Aussi, la seconde transition qui commence à partir de 1989 (avec la troisième législature du PSOE au pouvoir) constitue-t-elle une continuation des restructurations des années précédentes, sans que l'impératif de transformation du régime préside à la prise de décision et à l'orientation de la transition. Par ailleurs, la menace d'une possible intervention militaire, à la manière d'une épée de Damoclès, et qui avait imposé prudence et précaution aux dirigeants politiques, s'évanouit dans la seconde moitié des années 1980. À cette transition continuée, s'ajoute une transition internationale qui oblige, à son tour, à de nouvelles restructurations et révisions des niveaux de forces nécessaires pour faire face au nouveau panorama stratégique et géopolitique, à l'aube

---

<sup>609</sup> CAJAL Máximo, « Clientes o aliados », *art. cit.*

<sup>610</sup> MADARIAGA María Rosa, « El falso contencioso de la isla del Perejil », *Tribuna, El País*, 12 juillet 2002. Disponible sur [https://elpais.com/diario/2002/07/17/opinion/1026856808\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2002/07/17/opinion/1026856808_850215.html)

d'un XXI<sup>e</sup> siècle dont le poids symbolique participe à la détermination des échéances et des horizons.

### **À la recherche d'une politique de Défense**

Alors même qu'elle achève sa transition militaire et de Défense, en 1989, l'Espagne se trouve prise dans le tourbillon d'incertitudes de la fin de la guerre froide. Si l'effritement de l'Union Soviétique commence déjà avec sa défaite en Afghanistan et se cristallise, aux yeux du monde, par la chute du mur de Berlin, symbole de la division du monde en deux blocs, sa disparition est rendue officielle en décembre 1991, lors de la signature de l'accord de Minsk. L'Espagne doit alors mener une restructuration des acquis de sa première transition dans un contexte mondial mouvant et incertain, parallèlement à une politique européenne de sécurité et de Défense qui n'en finit pas de se définir et de s'affirmer. La fin de la guerre va signifier aussi la réduction des dépenses<sup>611</sup> de Défense mais aussi un motif supplémentaire d'opposition au service militaire obligatoire. Aussi la seconde transition militaire se confond-elle, durant les années 1990, avec les enjeux de la transition internationale et sera marquée par le débat sur la permanence du service militaire et le questionnement sur la professionnalisation complète des Forces Armées qui en découle. Mais à mesure que s'impose l'idée et les modalités de la professionnalisation de l'armée, apparaissent également de nouvelles formes d'action et de nouvelles missions qui participeront de la redéfinition du rôle de l'armée non plus seulement à l'extérieur des frontières mais également à l'intérieur, et notamment dans son rapport à la société.

#### *Politique de Défense des années 1990*

L'action des gouvernements successifs dans la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle en matière militaire et de Défense se caractérise bien plus par la continuation de la réforme militaire de la Transition que par le développement d'une réelle politique comme on pourra l'entendre à partir de 2004. D'autre part, la Directive de Défense Nationale, document qui contient les orientations gouvernementales de la politique de Défense, reste un document secret et classifié, au même titre que tous les documents qui en découlent et qui abordent la question de la planification humaine, économique et matérielle, entre 1980 et 1996. Ainsi, pour la période qui nous intéresse ici (1989-2004), seules deux Directives sont disponibles, celle de 1996 et celle de 2000, toutes deux établies par un gouvernement du Parti Populaire. Dans un article de la *Revista Española*

---

<sup>611</sup> Voir chapitre 4.

de Defensa, Rafael Prats décrit, en février 1993<sup>612</sup>, les principales lignes directrices de la Directive de Défense Militaire chargée de mettre en application les lignes directrices de la Directive de Défense Nationale de 1992<sup>613</sup>. Il y décrit les modalités de redéploiement de la force qui s'accompagne d'une réduction des effectifs, en accord avec le nouveau modèle de Forces Armées 2000, adopté par les Députés en juin 1991. À cet égard, la politique de Défense du début des années 1990, et jusqu'à la fin de la décennie, constitue, en réalité, la continuation de la transition militaire initiée par le général Gutiérrez Mellado, ouvrant alors une seconde transition, comme nous le verrons plus loin.

En effet, si l'on ne prend en compte, dans un premier temps, que les directives adoptées et accessibles, on remarquera que la directive de 1996 définit trois priorités : le renforcement de la participation dans les organismes internationaux, l'intégration complète dans l'OTAN et la pleine professionnalisation de l'armée. La première, la consolidation de la participation espagnole dans les organisations internationales de sécurité et de Défense, se divise en plusieurs objectifs particuliers qui construisent à leur manière les modalités d'une seconde intégration dans ces organismes internationaux. Car si l'intégration officielle dans l'OTAN intervient en 1982 (confirmée en mars 1986), et dans la CEE en janvier 1986, il ne s'agit là que d'une intégration politique dont la portée symbolique, au regard de l'histoire récente de l'Espagne, invisibilise la nécessité d'un processus plus long et profond pour rendre cette intégration effective et réelle. Cette seconde intégration dérive, nécessairement, de la première et accompagne le développement des organisations internationales de sécurité et de Défense, comme l'OTAN, l'UEO ou encore le projet de politique européenne de sécurité et de Défense. Elle s'inscrit donc dans le cadre d'une redéfinition des principes de sécurité partagée et de Défense collective de post-guerre froide, dont les plans successifs de restructuration de l'armée de Terre espagnole constitueront les éléments essentiels. Jorge Ortega Martín rappelle, en effet, que « le [plan] NORTE commence à atteindre l'objectif d'unir notre Défense à la Défense collective et notre sécurité à la sécurité partagée<sup>614</sup> », à travers l'application des différents programmes qui composent les plans de restructuration, le plan NORTE en particulier. Aussi la politique de Défense espagnole des années 1990 est-elle indissociable des efforts de restructuration qui poursuivent la réforme militaire de la Transition.

---

<sup>612</sup> PRATS Rafael, « Nueva Directiva de Defensa Militar », *Revista Española de Defensa*, n° 60, Ministerio de Defensa, février 1993, p. 6-8.

Disponible sur [https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/e/red\\_060.pdf](https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/e/red_060.pdf)

<sup>613</sup> *Directiva de Defensa Nacional 1/96*, Presidencia del Gobierno, 20 décembre 1996, dans *Revista Española de Defensa*, n° 108, février 1997, p. 34 et 37. Disponible sur [https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/e/red\\_108.pdf](https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/e/red_108.pdf)

<sup>614</sup> ORTEGA MARTÍN Jorge, *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*, op. cit., p. 222.

Le plan META<sup>615</sup>, qui débute en 1984, est le premier plan de restructuration mis en place par le gouvernement socialiste de Felipe González. Il prévoyait la réduction du nombre de régions militaires, qui devait s'effectuer à travers une restructuration. Celle-ci impliquait également une réduction substantielle des effectifs militaires et la disparition de la plus grande partie des Brigades de Défense du Territoire (les BRIDOT – *Brigadas de Defensa Operativa del Territorio*). Pour Ortega Martín, le plan META consistait en « un processus de rationalisation et de réduction de l'organisation territoriale qui, partant des prévisions en ressources humaines, économiques et matérielles du Plan Stratégique Conjoint (PEC) de 1979, se maintint à travers [les PEC de] 1980, 1984 et 1988<sup>616</sup>. » S'il s'agissait d'obtenir des Forces Armées plus réduites et plus mobiles, le modèle de Défense recherché et obtenu reste un modèle territorial qui, malgré tout, a supposé la réduction du nombre de divisions à 5 et du nombre de brigades de 22 à 15 (sans compter les garnisons de Ceuta, Melilla, des Baléares et des Canaries). Les divisions qui se maintiennent sont la division blindée *Brunete*, basée à Madrid, la division mécanisée *Maestrazgo* (Valence), la division motorisée *Guzmán el Bueno* (Séville), deux divisions de montagne, *Urgel* (Lérida) et *Navarra* (Pampelune). Ce sont 11 brigades divisionnaires, 2 brigades de cavalerie (à Salamanque et Saragosse) ainsi que la brigade parachutiste à Alcalá de Henares et la brigade aéroportée en Galice :

Le plan a touché plus de 100 unités, parmi lesquelles 7 brigades, 26 régiments et 35 bataillons, et il a supposé la réduction de près de 9 000 cadres de commandement (22%) et 74 500 soldats du rang (30%), et [...] il n'a pas, en parallèle, inclus un plan de matériel qui apporte une solution à l'obsolescence des systèmes d'arme de l'armée de Terre<sup>617</sup>.

Le plan META est la première de ces restructurations. Il sera suivi du plan RETO (*Remodelación del Ejército de Tierra*), plan de restructuration de l'armée de Terre qui répond principalement à la nouvelle réduction de la durée de prestation du service militaire de douze à neuf mois, adoptée en 1991, et qui oblige à réviser les objectifs du META. Si le plan doit faire face à la nouvelle situation intérieure et aux exigences de restructuration, de réduction des effectifs et de réduction du service militaire, il doit également s'adapter au contexte international qui voit la disparition de la principale menace, l'Union Soviétique. De sorte que la nouvelle restructuration se développe parallèlement à la décomposition du bloc soviétique et à la redéfinition du rôle et du niveau de forces de l'Alliance Atlantique. Dans le même temps

---

<sup>615</sup> Voir chapitre 2.

<sup>616</sup> ORTEGA MARTÍN Jorge, *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*, op. cit., p. 213.

<sup>617</sup> *Ibid.*, p. 216.



et dans un cadre plus strictement européen, la relation franco-allemande avait donné naissance, en 1989, à la brigade franco-allemande qui servira de base à la création, en 1992, d'un corps d'armée européen, l'Eurocorps. La Belgique se joindra à cette initiative en 1993, l'Espagne l'année suivante et le Luxembourg en 1996<sup>618</sup>.

Le plan RETO vise principalement à résoudre la question du volume de l'armée tout en recherchant, comme l'indique Ortega Martín, « une structure plus stable, dotée d'un plus grand niveau de couverture et qui, en même temps, soit plus réaliste en matière de mobilisation<sup>619</sup>. » Dans ce contexte, les brigades de Défense du territoire deviennent de moins en moins utiles au profit d'autres unités, en particulier de la Force d'Action Rapide (FAR – *Fuerza de Acción Rápida*) et de la Force de Manœuvre (FMA – *Fuerza de Maniobra*), créées respectivement le 30 janvier 1992 et le 27 décembre 1996<sup>620</sup>. La Force de Manœuvre, comme le précise le décret portant création de l'unité, « a pour finalité de permettre la constitution, de manière rapide et efficace, d'organisations opérationnelles spécifiques de l'armée de Terre, son intégration dans d'autres unités conjointes ou combinées, matérialisant l'effort militaire initial qu'il sera nécessaire d'exercer, tant au niveau national qu'international<sup>621</sup>. » Cette restructuration de l'armée de Terre correspond, comme on peut le constater, à deux transitions qui se superposent. D'une part, le plan RETO lance la seconde transition à l'échelle nationale, prolongeant les transformations de la Transition, mais s'inscrit, d'autre part et jusqu'à un certain point, dans la transition qu'opèrent les structures internationales de sécurité et de Défense (l'OTAN et l'Europe). On retrouvera la FAR et la FMA dans les opérations internationales des années 1990 et en particulier en ex-Yougoslavie, au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine.

Dans ce déplacement progressif des brigades de Défense du territoire à la force d'action rapide, on trouve, en germes, l'idée de Forces Armées conçues et organisées comme une force expéditionnaire, idée qui se développera tout au long de la décennie et qui aboutira à l'affirmation de ce modèle expéditionnaire dans la Révision Stratégique de la Défense en 2003. Le journaliste Miguel González, à propos du plan RETO, insiste plutôt sur la nécessité pour l'armée de rappeler des réservistes qui ont déjà terminé leur service militaire, pour réaliser des manœuvres. Selon lui, « l'objectif de l'armée est de maintenir les 15 brigades dont elle dispose actuellement et qu'elle considère comme le “minimum indispensable”, malgré le fait que la réduction de la *mili* à neuf mois et l'évolution démographique le laissera, à court terme, avec

---

<sup>618</sup> Eurocorps. Disponible en ligne <https://www.eurocorps.org/about-us/history/>

<sup>619</sup> ORTEGA MARTÍN Jorge, *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*, op. cit., p. 218.

<sup>620</sup> Real Decreto 2655/1996, de 27 de diciembre de 1996, por el que se crea el Mando de la Fuerza de Maniobra del Ejército de Tierra, *Boletín Oficial del Estado*, n° 313, 28 décembre 1996, p. 35656-38657.

<sup>621</sup> *Ibid.*, article 2.

45 000 soldats en moins, soit 25 % du total<sup>622</sup>. » Le plan RETO pose les bases d'une structure opérationnelle que le plan NORTE qui lui succède mettra en place complètement.

Conçu entre 1993 et 1994, le plan NORTE concrétise la nécessité d'une nouvelle restructuration de l'armée de Terre qui doit être développée, selon Ortega Martín, en trois phases. La première doit réorganiser l'armée en distinguant la Force (la *Fuerza*), l'Appui à la Force (*Apoyo a la Fuerza*) et le Quartier Général, distinction que l'on retrouve encore aujourd'hui. La seconde phase, de réorganisation de la Force, devait avoir lieu entre 1995 et 1997, et la troisième, entre 1997 et 1999, devait affecter l'appui logistique ainsi que les organes de commandement régionaux et du quartier général de l'armée de Terre<sup>623</sup>. En mars 1993, Miguel González donnait déjà un aperçu de l'ampleur de la réforme qu'il qualifie d'« authentique révolution dans son organisation et son déploiement<sup>624</sup> » qui suppose effectivement la suppression des cinq divisions dans lesquelles étaient intégrées jusque-là 11 des 15 brigades issues des restructurations précédentes. La brigade, plutôt que la division, devient l'unité de base pour favoriser l'intégration des unités espagnoles dans le Corps de Réaction Rapide de l'OTAN ou dans le corps d'armée franco-allemand (l'Eurocorps). Ces réductions répondent également à la réduction du temps de prestation du service militaire, ainsi qu'aux difficultés de recrutement de militaires du rang professionnels<sup>625</sup>. Le plan NORTE représente le troisième plan consécutif qui implique des réductions substantielles du volume de l'armée de Terre dont les chefs d'État-Major de l'armée de Terre ont, d'après Ortega Martín, cherché à limiter l'impact :

Les chefs d'État-Major de l'armée de Terre [JEME – *Jefes de Estado Mayor del Ejército*] qui ont approuvé les différents plans de réorganisation de l'armée qui [...] ont toujours été, en outre, des plans de réduction, ont essayé de conserver un morceau d'armée, presque sans contenu, presque vide de ressources humaines et matérielles pour pouvoir le présenter comme victime propitiatoire [une offrande] de la réduction suivante qui pouvait arriver à n'importe quel moment, comme conséquence de décisions postérieures du gouvernement *de turno*<sup>626</sup>.

---

<sup>622</sup> GONZÁLEZ Miguel, « El Ejército prevé que jóvenes con la “mili” acabada sean llamados un mes al año para maniobras », *El País*, 16 octobre 1991. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1991/10/16/espana/687567631\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1991/10/16/espana/687567631_850215.html)

<sup>623</sup> ORTEGA MARTÍN Jorge, *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*, op. cit., p. 221.

<sup>624</sup> GONZÁLEZ Miguel, « El “Plan Norte” del Ejército suprime todas la capitánías y disuelve sus cinco divisiones », *El País*, 5 mars 1993. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1993/03/05/espana/731286025\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1993/03/05/espana/731286025_850215.html)

<sup>625</sup> *Ibid.*

<sup>626</sup> ORTEGA MARTÍN Jorge, *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*, op. cit., p. 223.

Conséquence du nouveau modèle de Forces Armées 2000, de la réduction du temps de prestation du service militaire, des restrictions budgétaires et du contexte international, comment s'étonner d'une telle prudence, alors même que l'agence EFE estimait en 1994, que « la concentration d'unités affectera 2500 cadres de commandement et 8800 militaires du rang, alors que le déplacement d'autres unités touchera 1000 autres cadres de commandement et 4200 soldats<sup>627</sup>. » La réduction d'effectifs s'accompagne également d'une réorganisation des régions militaires qui passent de six, issues de la précédente réorganisation par le plan META, à quatre<sup>628</sup>. En effet, la première région militaire, ou région militaire du Centre, avec son quartier général à Madrid, se compose désormais des Communautés Autonomes de Castille-la-Manche, d'Estrémadure, de Madrid et de Valence. La seconde région, la région Sud basée à Séville, comprend les régions de Murcie et d'Andalousie. La troisième région, la région Pyrénéenne, est basée à Barcelone et regroupe l'Aragon, la Catalogne et la Navarre. Enfin, la quatrième et dernière région, celle du nord-ouest, basée à La Corogne, englobe les Asturies, la Cantabrie, la Castille-et-Léon, la Galice, le Pays Basque ainsi que la Rioja. Contrairement à la division régionale du plan META, cette nouvelle réorganisation ne regroupe que des Communautés Autonomes entières et ne divise plus certaines Communautés sous l'autorité de deux ou trois régions militaires différentes. Ces régions s'accompagnent également de Zones Militaires extra-péninsulaires, aux Canaries (avec quartier général à Santa Cruz de Tenerife), dans les Baléares (avec quartier général à Palma de Mallorca), à Ceuta et à Melilla, chacune de ces villes disposant de son propre quartier général<sup>629</sup>. La carte 3 ci-dessous fait apparaître cette nouvelle répartition territoriale des régions militaires :

---

<sup>627</sup> « Plan Norte y ocupación de vacantes », EFE, *El País*, 7 août 1994. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1994/08/07/espana/776210411\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1994/08/07/espana/776210411_850215.html)

<sup>628</sup> Voir chapitre 2.

<sup>629</sup> Real Decreto 1132/1997, de 11 de julio de 1997, por el que se reestructura la organización militar del territorio nacional para el Ejército de Tierra, *Boletín Oficial del Estado*, n° 166, 12 juillet 1997, p. 21514-21515.



Carte 3 : Répartition des régions militaires après la réforme de 1997.<sup>630</sup>

Alors que le plan RETO s'identifiait bien davantage à un plan de transition, faisant le lien entre le plan META et la restructuration ultérieure rendue nécessaire par l'évolution du contexte national et international, le plan NORTE approfondit la réforme et participe du déracinement d'une Défense territoriale pour convertir l'armée de Terre en force de projection, déployable partout, rapidement, comme le réaffirme le général de brigade José Antonio García González en décembre 1998 : « L'objectif du changement était particulièrement clair : transformer une armée territoriale en une autre dotée d'une grande capacité de projection<sup>631</sup>. » La mise en place progressive de cette structure, durant la seconde moitié de la décennie, permettra l'implantation du nouveau modèle expéditionnaire de projection de la force, que facilitera grandement l'annonce puis la législation conduisant à la suspension du service militaire. Ce faisant, la disparition du service militaire, dernier obstacle à la pleine professionnalisation de l'armée, s'accompagne d'une dernière révision territoriale, assurant par là même la transition d'une Défense territoriale à une Défense de projection. En septembre 2002, les quatre dernières

<sup>630</sup> Sources : Wikipedia, « Regiones militares de España ». Disponible sur [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Regiones\\_Militares\\_Espa%C3%B1olas-1997-nuevo.svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Regiones_Militares_Espa%C3%B1olas-1997-nuevo.svg)

<sup>631</sup> GARCÍA GONZÁLEZ José Antonio, « El Plan Norte en Perspectiva », *Revista Ejército*, n° 695 Extraordinaire, décembre 1998, p. 108. Disponible sur [https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/e/r revista\\_ejercito\\_695-extraordinario.pdf](https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/e/r revista_ejercito_695-extraordinario.pdf)

régions, hors zones militaires extra-péninsulaires, sont supprimées<sup>632</sup>. De leur côté, la Marine et l'armée de l'Air ont également opéré des plans de restructurations mais d'ampleur moindre et, surtout, dès la fin des années 1970. On retrouve, aujourd'hui, un héritage de ces régions militaires dans les quatre sous-inspections générales de l'armée de Terre (*Subinspecciones Generales del Ejército*) sous la direction de l'Inspection Générale de l'armée, intégrée elle-même dans la structure d'appui à la force (*apoyo a la Fuerza*)<sup>633</sup>. La carte 4 en donne une représentation :



Carte 4 : Répartition des Sous-inspections générales de l'armée de Terre en 2022<sup>634</sup>.

Le graphique 16 ci-dessous illustre la structure des Forces Armées en 2002, à l'aube d'une nouvelle transformation et après 20 ans de restructurations. Il ne s'agit pourtant pas là d'un point final, car le plan NORTE sera suivi d'un plan de Transformation<sup>635</sup> qui cherchera à adapter un peu plus la nouvelle structure à la réforme des gouvernements Zapatero<sup>636</sup> :

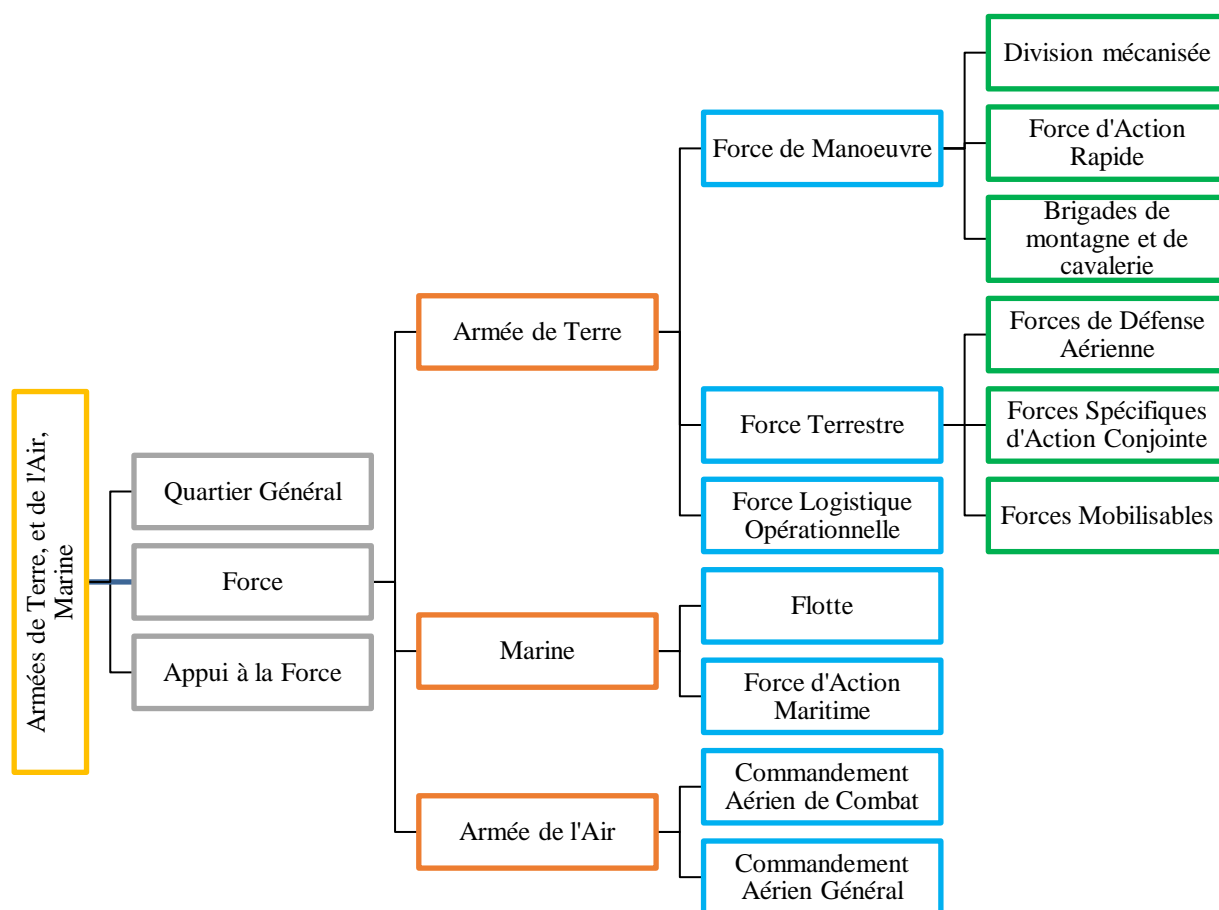
<sup>632</sup> Real Decreto 912/2002, de 6 de septiembre de 2002, por el que se desarrolla la estructura básica de los Ejércitos, *Boletín Oficial del Estado*, n° 215, 7 septembre 2002, p. 32353-32357.

<sup>633</sup> « Inspección General del Ejército », *Ejército de Tierra*, Ministerio de Defensa. Disponible sur <https://ejercito.defensa.gob.es/unidades/Barcelona/ige/Organizacion/index.html>

<sup>634</sup> Sources : Wikipedia, « Regiones militares de España ». Disponible sur [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Regiones\\_Militares\\_Espa%C3%B1olas-SUIGE%C2%B4s.svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Regiones_Militares_Espa%C3%B1olas-SUIGE%C2%B4s.svg)

<sup>635</sup> ORTEGA MARTÍN Jorge, *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*, op. cit., p. 227-231.

<sup>636</sup> Voir chapitre 6.



Graphique 16: *Structure des Forces Armées espagnoles en 2002*<sup>637</sup>.

### *Les effectifs en question*

Dans un contexte de restructuration des acquis de la dimension militaire de la Transition, la question des effectifs militaires, professionnels ou issus du service militaire, est intimement liée aux réformes qui se poursuivent durant les années 1990. Comme nous l'avons vu, dans cette période charnière, 1989-1999 principalement, se superposent deux transitions, l'une nationale, inachevée, et l'autre, internationale, qui se poursuivra tout au long de la décennie. En 1989, alors que l'Espagne achève à peine sa transition d'un régime à l'autre, en particulier dans le domaine militaire, le contexte international l'oblige à repenser son système de Défense militaire. Car si la fin de la guerre froide et la disparition de la menace soviétique ont supposé une révision budgétaire à la baisse<sup>638</sup> en signe d'adaptation aux nouvelles réalités stratégiques,

<sup>637</sup> Sources : élaboration personnelle à partir du Real Decreto 912/2002, de 6 de septiembre de 2002, por el que se desarrolla la estructura básica de los Ejércitos, *Boletín Oficial del Estado*, n° 215, 7 septembre 2002, p. 32353-32357. Pour l'armée de Terre, il faut ajouter également le Commandement des Canaries et des Baléares ainsi que l'Inspection Générale de l'armée.

<sup>638</sup> Voir chapitre 4.

les divers plans de modernisation de l'armée constituent à la fois une continuation de l'effort de restructuration entamé dès 1977 et une nouvelle impulsion pour ancrer l'armée dans un présent incertain et les préparer au nouveau siècle qui approche, dans le cadre du projet de Forces Armées pour l'an 2000.

À cet égard, la loi sur le Régime du Personnel Militaire Professionnel<sup>639</sup>, adoptée en juillet 1989, cherche à unifier la réglementation en vigueur concernant le personnel dans la perspective d'une homogénéisation permettant une approche conjointe du personnel militaire des trois armes. Par son contenu, la philosophie de la Défense qui la sous-tend, cette norme juridique se situe à la fois dans la continuité du processus de transition militaire et ouvre une nouvelle page pour le personnel militaire. De la même manière, par sa nature et la date de son approbation, l'adoption du Régime du Personnel des Forces Armées constitue l'élément charnière entre deux périodes, certes déterminées artificiellement mais sur la base d'éléments et de normes juridiques dont le poids symbolique illustre le passage d'une étape à une autre. Le préambule de la loi le précise, « les principaux objectifs de la Loi ont été, en conséquence, de rationaliser la structure des *Cuerpos y Escalas* pour l'adapter aux besoins des Forces Armées ; dessiner des systèmes de promotion qui promeuvent l'implication et l'effort professionnel ; définir un modèle d'enseignement militaire qui [...] donne aux Forces Armées les ressources de personnel dont elles ont besoin<sup>640</sup> ». Norme juridique à vocation totalisante, elle englobe tout à la fois la hiérarchie, le système d'enseignement et de formation militaires, et la structure des différents corps militaires au sein des trois armes ainsi que les perspectives d'évolution de carrière. Définie initialement comme une loi sur la Fonction Militaire, le projet de loi est décrit, au début de 1989, avec optimisme et suscite l'expectative chez les militaires. Dans un éditorial de février 1989, la *Revista Española de Defensa* précise qu'il s'agit là d'une « loi nécessaire<sup>641</sup> » :

L'inexistence jusqu'à aujourd'hui d'une norme rectrice de la fonction militaire a empêché [la définition] d'une politique générale et unique qui préside aux décisions adoptées en matière de régime du personnel des membres des Forces Armées. Cette situation a permis la prolifération de systèmes casuistiques, parfois contradictoires, occasionnels ou singuliers, qui ont généré des traitements inégaux pour ceux qui devaient suivre un même modèle général de relation de services dans l'exercice de la profession militaire<sup>642</sup>.

---

<sup>639</sup> Ley 17/1989, de 19 de julio de 1989, Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, *Boletín Oficial del Estado*, n° 172, 20 juillet 1989, p. 23129-23147.

<sup>640</sup> *Ibid.*, « Preámbulo », p. 23129.

<sup>641</sup> « Función militar, una ley necesaria », *Revista Española de Defensa*, n° 12, Ministerio de Defensa, Février 1989, p. 5.

<sup>642</sup> *Ibid.*

Si le projet de loi suscite l'espoir de voir corrigés des dysfonctionnements structurels, le Directeur Général du Personnel, José Enrique Serrano, va plus loin en affirmant que, en intégrant dans le projet de loi sur le personnel militaire des principes déjà en vigueur dans la fonction publique, « la loi constitue un pas de plus dans le processus d'intégration des membres des Forces Armées dans la société<sup>643</sup> ». Ce faisant, elle est définie dès ses origines comme une norme fondamentale, charnière dans le développement d'une politique de personnel au sein du ministère de la Défense, car « en concluant et en fermant un cycle de définition du statut professionnel des militaires de carrière et des soldats sous contrat [*de empleo*], elle suppose automatiquement l'ouverture d'un nouveau cycle<sup>644</sup> » qui constituera l'axe principal de la politique du ministère. Par ailleurs, la définition d'un régime de personnel militaire suppose l'abrogation d'un certain nombre de normes juridiques antérieures. En effet, si certaines normes adoptées sous le régime précédent sont maintenues, partiellement et parfois provisoirement, on remarquera que la loi 17/1989, abroge en totalité et parfois partiellement, 27 lois et décrets du franquisme.

Néanmoins, malgré la vocation globale de la loi, il n'est fait aucune mention des effectifs maximum à atteindre à une période où, précisément, la dimension des armées, en Espagne et ailleurs en Europe occidentale, commence à faire débat. En effet, la fin de la guerre froide, la dissolution de l'URSS et la disparition du Pacte de Varsovie, principale menace pour l'Europe occidentale, qui en découle, amènent une réflexion, souvent déjà présente avant, sur la possibilité d'une armée entièrement professionnelle et surtout aux dimensions adaptées à la nouvelle donne stratégique. Ce besoin de redéfinition s'incarne, au niveau politique et institutionnel dans la sous-commission, au sein de la commission de la Défense, pour esquisser les critères d'un nouveau modèle de Forces Armées, en lien avec le service militaire, et qui s'est réunie pour la première fois le 24 avril 1990 (soit un peu plus de six mois après la chute du mur de Berlin). Le rapport de cette sous-commission défend un modèle de Forces Armées qui poursuit les réductions de personnels, sur la base de la disparition de la principale menace et de l'émergence des nouvelles technologies qui supposent un besoin moindre de main-d'œuvre. C'est donc à partir de ce nouveau modèle de Forces Armées à atteindre pour la fin de la décennie qu'ont pu être définies les nouvelles dimensions de l'armée espagnole. À cet égard, la première loi, déterminant les effectifs maximums à atteindre après la définition de ce modèle, adoptée en

---

<sup>643</sup> SERRANO José Enrique, « Una ley para todos », *Revista Española de Defensa*, n° 12, Ministerio de Defensa, Février 1989, p. 7.

<sup>644</sup> *Ibid.*



1993<sup>645</sup>, stipule que les effectifs de commandement (*cuadros de mando*) ne pourront dépasser 49 720 et que les militaires du rang ne pourront être supérieurs à environ 120 000. Parmi ces hommes du rang, 50 000 places seront réservées aux militaires professionnels volontaires et le reste sera issu du service militaire obligatoire. Ce nouveau modèle mixte (de recrutement obligatoire et volontaire) suppose que l'État dispose désormais d'une force armée d'environ 180 000 militaires en service actif. À titre de comparaison, l'armée espagnole des années 1970-1980, dépassait les 300 000 militaires en service actif, comme l'indique le tableau ci-dessous :

	Contingent de <i>Tropa y Marinería</i> (aptes)	Effectifs de Militaires de Carrière	Effectifs en service actif
1975	251 004	64 722	315 726
1980	279 892	62 982	342 874
1984	239 084	67 795	306 879
1990	129 241	46 052	175 293

Tableau 5 : *Effectifs de l'armée espagnole, 1975-1990*<sup>646</sup>.

On voit qu'entre 1975 et 1990, la réduction des effectifs est drastique et répond à une politique de modernisation, d'adaptation et de redéploiement des unités militaires sur le territoire. En outre, et pour la première fois, les effectifs militaires sont appréhendés conjointement et non plus séparément. Car, si la loi différencie les effectifs en fonction des besoins spécifiques de chaque armée, ils n'en sont pas moins rassemblés dans une seule et même norme juridique. Il s'agit là d'un élément supplémentaire, aussi symbolique qu'il puisse paraître, qui amène à une compréhension globale et conjointe des Forces Armées, et non plus comme trois entités distinctes. En effet, la loi sur les effectifs militaires de 1993 abroge les trois lois précédentes, de 1984 pour l'armée de Terre et 1986 pour la Marine et l'armée de l'Air, qui déterminaient les effectifs à atteindre pour chacune des trois armées séparément<sup>647</sup>.

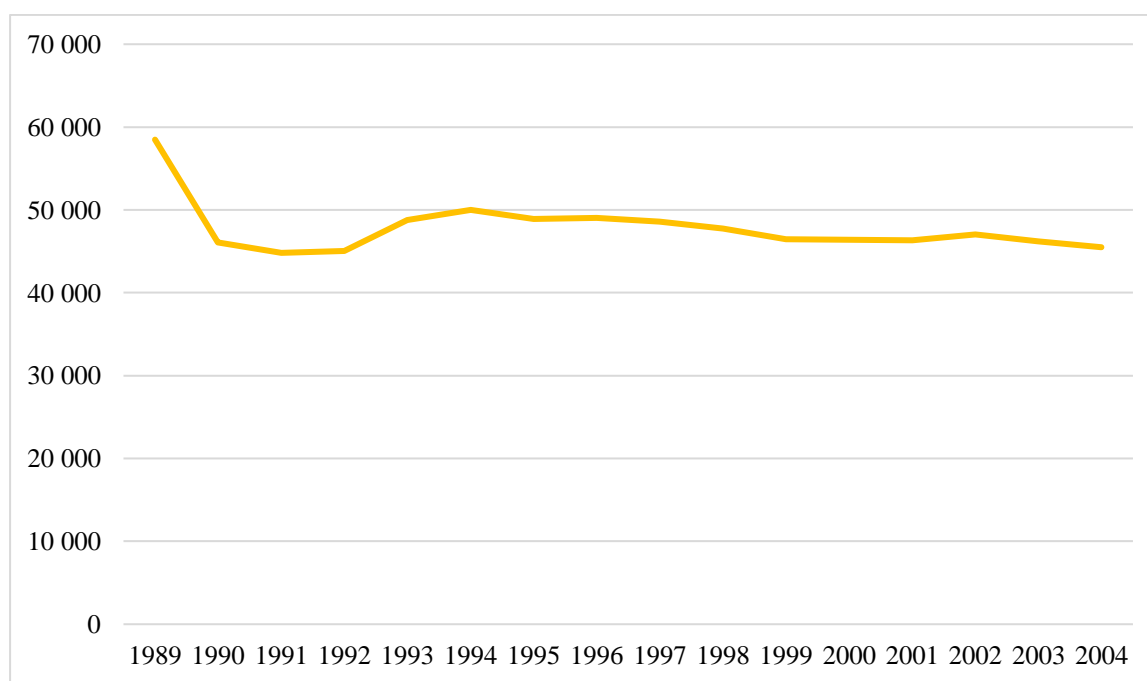
Toutefois, si les effectifs de commandements maximums sont fixés par la loi à 49 720, les statistiques du ministère de la Défense montrent que l'objectif n'est jamais atteint et ne peut

<sup>645</sup> Ley 14/1993, de 23 de diciembre de 1993, de Plantillas de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 307, 24 décembre 1993, p. 36813-36815.

<sup>646</sup> Sources : élaboration personnelle à partir de l'*Anuario Estadístico Militar*, 1975, 1980, 1984 et 1990, Ministerio de Defensa. Disponible sur <https://www.defensa.gob.es/defensa/estadisticas/>

<sup>647</sup> Ley 40/1984, de 1 de diciembre de 1984, de Plantillas del Ejército del Aire, *Boletín Oficial del Estado*, n° 292, 6 décembre 1984, p. 35217 ; Ley 8/1986, de 4 de febrero de 1986, de Plantillas de la Armada, *Boletín Oficial del Estado*, n° 32, 6 février 1986, p. 4968 ; Ley 9/1986, de 4 de febrero de 1986, de Plantillas de la Armada, *Boletín Oficial del Estado*, n° 32, 6 février 1986, p. 4969.

être considéré comme tel qu'à deux occasions, en 1994 (50 035 sous-officiers, officiers et officiers généraux) et en 1996 (49 023). Comme en témoigne le graphique 17 ci-dessous, non seulement les objectifs ne sont pas atteints mais les chiffres illustrent une tendance à la décroissance dont on peut penser qu'elle représente une certaine désaffection pour la profession de militaire de carrière ou un manque d'attractivité du métier des armes à l'heure de sa technification. Aussi l'objectif de 50 000 effectifs de commandement, qui sera fixé par la loi sur la Carrière Militaire en 2007, ne cherchera-t-il pas à limiter le nombre d'officiers et de sous-officiers. Il exprimera, au contraire, un manque et un besoin des Forces Armées qui se confirmeront tout au long des deux premières décennies du XXI<sup>e</sup> siècle, lesquelles verront la réduction progressive des effectifs de commandement dans la continuité du mouvement entamé dès les années 1990. Car, si ces effectifs atteignent 48 509 officiers et sous-officiers en 2014, ils descendent à 43 403 l'année suivante, illustrant ainsi les difficultés que rencontre la Défense pour recruter et conserver ses sous-officiers et officiers :

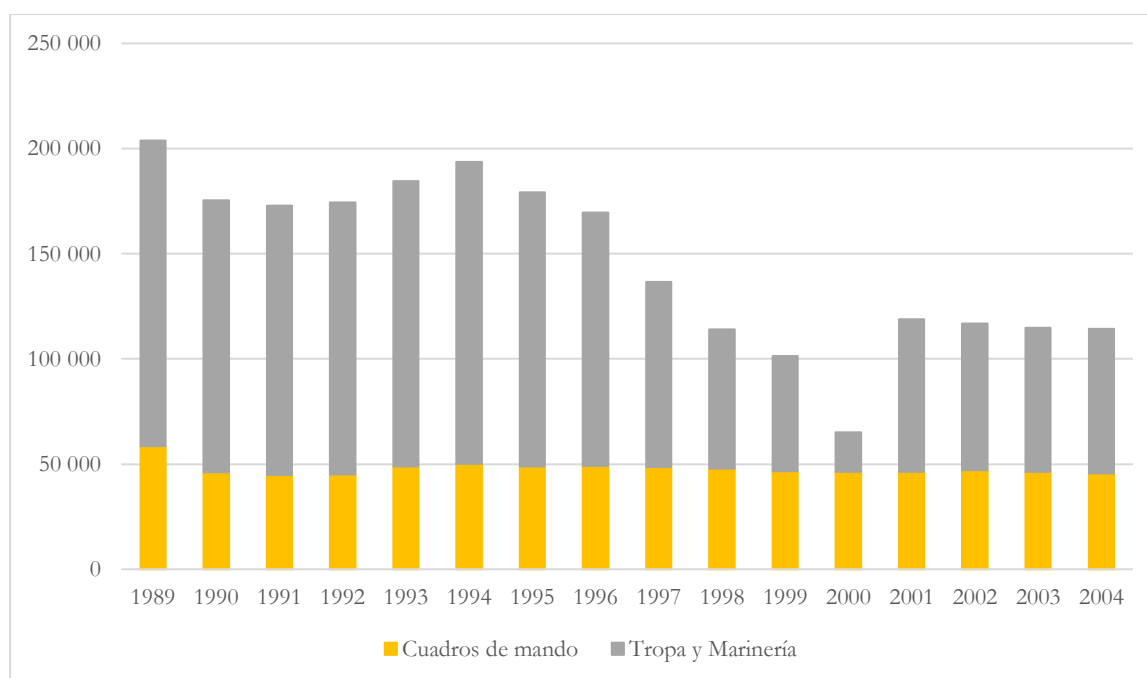


Graphique 17 : *Les effectifs de commandement, 1989-2004*<sup>648</sup>.

La tendance globale suivie par les effectifs des militaires de carrière dessine les enjeux prioritaires de la politique de Défense durant la décennie. Les premières réductions, entre 1990 et 1992, illustrent à la fois la réaction immédiate à la chute du mur de Berlin et à la fin de la

<sup>648</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des *Anuarios Estadísticos Militares*, 1989-2004, Ministerio de Defensa. Disponible sur <https://www.defensa.gob.es/defensa/estadisticas/>

guerre froide, d'une part, et l'impact des premières mesures de limitation du nombre d'officiers et de sous-officiers, d'autre part. Mais si la courbe semble retrouver un niveau plus important à partir de 1993-1994, c'est pour ensuite subir les contrecoups de l'application des nouveaux plans de modernisation et de l'orientation décidée vers la professionnalisation complète de l'armée. Le graphique 18 ci-dessous, témoigne, à cet égard, de cette tendance d'ensemble montrant un moment d'hésitation quant à l'orientation à suivre dans la première moitié de la décennie, face aux bouleversements internationaux, alors que la seconde moitié de la décennie est marquée, à l'inverse, par le cheminement vers une armée entièrement professionnelle et la disparition progressive mais rapide du service militaire obligatoire. Les données concernant les militaires du rang issus du service militaire obligatoire ne rendent pas compte exactement de la dimension réelle de l'armée espagnole, mais elles témoignent bien, en revanche, de la décroissance du nombre de jeunes gens appelés pour le service militaire. Cette évolution s'est accompagnée, parallèlement d'une augmentation du nombre d'objecteurs de conscience, comme nous le verrons plus loin :



Graphique 18 : *Transition vers une armée professionnelle, 1989-2004*<sup>649</sup>.

Par ailleurs, la commission mixte du Congrès et du Sénat, dans son rapport présenté au Parlement le 5 mai 1998, indique la nécessité de dépasser ce modèle mixte de Forces Armées,

<sup>649</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des *Anuarios Estadísticos Militares*, 1989-2004, Ministerio de Defensa. Disponible sur <https://www.defensa.gob.es/defensa/estadisticas/>

pourtant très jeune et dont le gouvernement finalise l'implantation pour l'année 1998<sup>650</sup>. Pour la commission, qui avance trois raisons pour la transformation du modèle mixte vers un modèle totalement professionnel, la situation stratégique internationale impose des Forces Armées plus opérationnelles et flexibles, mais aussi plus polyvalentes et tournées davantage vers l'action conjointe, prélude à la définition des Forces Armées comme une force expéditionnaire. L'émergence rapide des nouvelles technologies affecte nécessairement le rapport au facteur humain, amenant à mettre l'accent sur la qualité des militaires plutôt que sur la quantité. Cette évolution vers la professionnalisation pleine et entière des Forces Armées se voit justifiée également, selon la commission, par le fait qu'il s'agisse d'un mouvement européen global, bien qu'on puisse avancer aussi des raisons internes de contestation de la légitimité et de l'utilité du service militaire obligatoire. La loi 17/1999, qui régule le régime du personnel des Forces Armées en remplacement de la loi de 1989, confirme cette réorientation du modèle d'armée, notamment en imposant de nouvelles dimensions et de nouveaux effectifs maximums. Dès lors, les effectifs de commandement passent de 49 720 à 48 000 (art. 18), en même temps que les paragraphes 2 et 3 fixent le nombre maximum d'officiers généraux à 265, dont 64 prévus pour occuper des postes à l'État-Major de la Défense, dans des organismes autonomes du ministère de la Défense ou dans des organisations internationales (art. 18.2 et 18.3). Parallèlement, le nombre de militaires du rang est fixé dans une fourchette entre 102 et 120 000, supposant un nombre total de militaires en service actif de 170 000 tout au plus. Ce faisant, le gouvernement accorde une réduction supplémentaire d'effectifs militaires, en accord avec le processus de modernisation des armées durant la décennie, la promotion et la consolidation des organisations internationales de sécurité collective et, surtout, de la suppression prévue du service militaire obligatoire. Toutefois, malgré ces prévisions, le ministère se heurte à des difficultés de recrutement, comme en témoigne le graphique 18 ci-dessus, car les effectifs prévus ne peuvent pas être atteints, y compris dans la fourchette basse. Suite à l'implantation de l'armée pleinement professionnelle, on constate effectivement que les effectifs militaires en service actifs, effectifs de commandement et militaires du rang confondus, peinent à atteindre les 120 000, difficulté qu'illustre le tableau 6 ci-dessous :

---

<sup>650</sup> « Informe aprobado por la ponencia creada en el seno de la comisión mixta, no permanente, para establecer la fórmula y plazos para alcanzar la plena profesionalización de las Fuerzas Armadas, lo que conllevará la no exigencia de la prestación del servicio militar obligatorio », *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, Actividades Parlamentarias, n° 201, 5 mai 1998, p. 4. Disponible sur [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L6/CORT/BOCG/A/CG\\_A201.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L6/CORT/BOCG/A/CG_A201.PDF)

<b>Un recrutement difficile pour la jeune armée professionnelle, 2001-2004</b>				
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Effectifs totaux en service actif	118 550	116 853	114 860	114 207
Commandement	46 307	47 057	46 233	45 523
Militaires du rang	72 243	69 796	68 627	68 684

Tableau 6 : *Un recrutement difficile pour l'armée professionnelle, 2001-2004*<sup>651</sup>.

Élément central de la modernisation de l'armée espagnole, la question des effectifs est au cœur de la réforme militaire des années 1970-1980, et plus encore durant les années 1990 qui ont parachevé l'œuvre entamée par Gutiérrez Mellado. La professionnalisation complète de l'armée participe de sa modernisation et l'adapte aux nouvelles réalités stratégiques et aux enjeux d'un monde unipolaire qui requiert de plus en plus des Forces Armées caractérisées par leur caractère expéditionnaire. Néanmoins, la professionnalisation ne peut se comprendre sans appréhender le combat mené pour la suppression du service militaire obligatoire et la reconnaissance de l'objection de conscience qui, sans rejeter l'armée en dehors de la société, refuse l'exercice de la violence armée et l'enrôlement forcé et obligatoire, démarche qui porte en germes la redéfinition philosophique et conceptuelle du début des années 2000.

### **Nouvelle transition vers une philosophie rénovée de la Défense**

Comme on peut le constater, la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle peut et doit être perçue comme une décennie transitionnelle. En effet, les restructurations des Forces Armées ainsi que la question du service militaire conduisent à repenser le rôle des Forces Armées dans la société et les frontières de la Défense nationale. Alors que la Constitution leur attribue la Défense de l'intégrité territoriale de la Nation, la réforme permanente de l'armée, de ses structures et de ses missions, réoriente la Défense nationale vers l'extérieur, faisant des interventions internationales l'essence même de l'action de l'armée et le lieu de la Défense des intérêts nationaux. L'assomption, par l'opinion publique, des exigences du mouvement des objecteurs de conscience en faveur de la suppression du service militaire sera fondamentale pour donner une priorité croissante à la question de la professionnalisation totale des armées dans l'agenda

<sup>651</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des *Anuarios Estadísticos Militares*, 1989-2004.

politique. La suspension du service militaire, annoncée dès 1996, constituera le dernier obstacle à une réorientation conceptuelle de la Défense.

### *Opinion publique et service militaire obligatoire*

La professionnalisation s'inscrit dans le cadre d'un contexte international dont la transition d'un ordre bipolaire à un ordre multipolaire agit comme un accélérateur de la transition militaire espagnole inachevée, et de la professionnalisation des armées espagnoles au profit des objecteurs de conscience et des insoumis qui défendent la suppression d'un service militaire obligatoire, perçu et vécu comme anachronique. Le refus de la prestation du service militaire obligatoire prend la forme de l'objection de conscience pour des raisons religieuses, philosophiques ou autres. À cet égard, il faut remonter à l'année 1959 pour voir apparaître les premières formes de refus de la prestation du service militaire obligatoire, exprimée essentiellement par des témoins de Jéhovah, comme le rapporte Lluís Busquets, qui ajoute que l'absence de jurisprudence en la matière impliquait des condamnations à des peines de prison pour les objecteurs :

C'était le temps des condamnations à la chaîne quand, en l'absence d'une législation en accord avec l'époque, on appliquait l'article 318 du Code de Justice Militaire, que permettait de condamner pour désobéissance, de 3 à 6 ans de prison, des jeunes en âge de servir. Après avoir purgé la peine, les objecteurs étaient de nouveau appelés, ce qu'ils refusaient de nouveau et retournaient donc en prison encore et encore, jusqu'à atteindre l'âge de 38 ans<sup>652</sup>.

Lorsque débute le processus de transformation du régime franquiste et la transition à la démocratie, la norme applicable pour le service militaire reste celle adoptée en 1968 qui décrit le service militaire, d'une durée de deux ans, comme « un honneur et un devoir inexcusable qui touche tous les hommes espagnols remplissant les conditions d'âge et d'aptitude psychophysique. C'est également un instrument pour la formation spirituelle, physique et culturel et pour la promotion sociale de la jeunesse espagnole<sup>653</sup>. » S'il est indéniable que le service militaire a permis l'alphabétisation de nombreux espagnols, on peut, cependant, douter des compétences culturelles et spirituelles d'un service basé sur le culte de la force physique et de la virilité à travers le maniement des armes. Par ailleurs, la loi de 1973 portant sur le refus

---

<sup>652</sup> BUSQUETS Lluís, « La objeción de conciencia. Derecho, no delito », *El Ciervo*, 289/290, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> quinzaine d'août 1976, p. 6.

<sup>653</sup> Ley 55/1968, de 27 de julio de 1968, General del Servicio Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 181, 29 juillet 1968, p. 11083-11091.

de prestation du service militaire témoigne de la vigueur et de l'importance des objections de conscience, quel qu'en soit le motif. En effet, la loi vise principalement à modifier le Code de Justice Militaire en intégrant une peine de prison comprise entre 3 ans et un jour et huit ans (en temps de paix) pour tout espagnol jugé apte qui refuserait le service militaire<sup>654</sup>. Le préambule est plus explicite encore :

Le législateur n'a pas prévu le traitement pénal du refus de remplir cette obligation. Mais depuis quelque temps, on voit se répéter, de manière sporadique et limitée, le fait que des recrues refusent de revêtir l'uniforme au moment de leur incorporation, fait qu'on a pris l'habitude de punir en accord avec l'article 328 du Code de Justice Militaire en tant que désobéissance à un supérieur, ce qui a donné lieu, une fois la peine purgée et la recrue renvoyée à son armée, [...] à la répétition du fait, provoquant ainsi une série de condamnations successives, dont le terme ne peut être que l'arrivée à l'âge où la recrue passe à la situation d'exemption complète [*licencia absoluta*], si auparavant elle ne contracte pas une cause d'inutilité<sup>655</sup>.

En effet, dans le cadre du recrutement obligatoire et forcé, le service militaire (en service actif) est d'une durée comprise entre 15 et 18 mois (article 59 de la loi de 1968<sup>656</sup>). Le soldat passe donc à la situation de réserve jusqu'à ses 38 ans. Certains objecteurs de conscience restent alors près de 20 ans en prison, développant parfois l'une des causes pour lesquelles un individu peut être déclaré inapte au service militaire, comme le laisse entendre la formulation du texte. Or, il n'était possible d'être exclu, provisoirement ou totalement, du service militaire que pour cause de maladie ou défaut physique ou psychique, pour avoir obtenu un report d'incorporation, pour être déjà en train de purger une peine de prison ou encore pour être déjà membre des Forces Armées. On comprend, dès lors, que l'objecteur de conscience, emprisonné de manière répétée, pouvait développer une maladie invalidante ou un problème psychique, impliquant une exclusion du service militaire. L'objection de conscience se politise nettement à partir de 1971 et l'emprisonnement de José Luis Beúnza qui rend sa désobéissance publique<sup>657</sup>. En outre, la pénalisation du refus de la prestation du service militaire implique non seulement une peine d'emprisonnement mais elle s'accompagne également d'une forme de mort civile prévue par la loi de 1968. L'article 108 prévoit effectivement pour quiconque refuserait de participer au

---

<sup>654</sup> Ley 29/1973, de 19 de diciembre de 1973, sobre negativa a la prestación del Servicio Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 304, 20 décembre 1973, p. 24662.

<sup>655</sup> *Ibid.*

<sup>656</sup> Pour les recrues volontaires, la période de service actif est comprise entre 15 et 24 mois, en fonction de l'arme.

<sup>657</sup> GORDON-NOGALES Carmen, « La transición desarmada : objetores, política y prensa en la transformación de las Fuerzas Armadas en la España democrática », Médias et pouvoirs en Europe et en Amérique du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours, *Amnis*, 4/2004, 1<sup>er</sup> septembre 2004. Disponible sur <https://journals.openedition.org/amnis/781>

service militaire, la déchéance « des droits politiques, [l'interdiction de] détenir des charges, des fonctions publiques<sup>658</sup> » et, de manière générale, interdiction de servir dans la fonction publique à quelque niveau administratif que ce soit (national, régional ou local). Les objecteurs de conscience sauront profiter de cette forme de répression à leur avantage en s'attirant les sympathies d'une partie de la société.

Toutefois, pendant toute la période de Transition (politique), le même cadre juridique perdure malgré la loi d'Amnistie de 1977 qui permet la mise en liberté des prisonniers de conscience. Il faut attendre 1984, pour que le service militaire fasse l'objet d'une nouvelle réglementation qui, par ailleurs, s'avérera insuffisante et loin d'être adaptée à l'évolution des mentalités et de la société espagnole<sup>659</sup>. À partir de 1984, l'objection de conscience est reconnue comme cause légitime et suffisante pour être exempté du service militaire. Celui-ci, au moins durant la période de service actif, est réduit à 12 mois. Néanmoins, la loi n'apporte aucune réponse quant à la possibilité d'un service civil, en remplacement d'un service militaire, imposant *de facto* la compréhension de la Défense de la Nation comme une Défense nécessairement militaire. En décembre 1984, une nouvelle norme vient réglementer l'objection de conscience ainsi que la prestation sociale mise en place pour les espagnols exemptés du service militaire. La loi reconnaît, en effet, le droit à l'objection de conscience évoqué par la Constitution dans son article 30<sup>660</sup>, comme une cause légitime supplémentaire pour l'exemption du service militaire, mais qu'elle ne réglementait pas pour autant. Ainsi, sur la base de la reconnaissance des droits et libertés fondamentaux dans la Constitution, la loi précise les raisons légitimes de l'objection de conscience et l'obligation d'une prestation sociale de substitution, pour les espagnols exemptés :

Les espagnols sujets aux obligations militaires qui, pour des motifs de conscience en raison d'une conviction d'ordre religieux, éthique, moral, humanitaire, philosophique ou une tout autre raison de même nature, seraient reconnus comme objecteurs de conscience, seront exemptés du service militaire, et devront réaliser en lieu et place une prestation sociale de substitution<sup>661</sup>.

---

<sup>658</sup> Ley 55/1968, de 27 de julio de 1968, General del Servicio Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 181, 29 juillet 1968, article 108.

<sup>659</sup> Ley 19/1984, de 8 de junio de 1984, del Servicio Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 140, 12 juin 1984, p. 16936-16940.

<sup>660</sup> Constitución Española, *Boletín Oficial del Estado*, n° 311, 29 décembre 1978, p. 29313-29424. Article 30, p. 29319.

<sup>661</sup> Ley 48/1984, de 26 de diciembre de 1984, reguladora de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria, *Boletín Oficial del Estado*, n° 311, 28 décembre 1984, p. 37366-37368. Article 1.2.



Par ailleurs, Juan Fernando López Aguilar écrivait déjà en 1991 que le problème, si problème il y a, ne réside pas tant dans « la “nature” constitutionnelle de la reconnaissance de l’objection de conscience mais plutôt dans son lien avec le devoir constitutionnel de défendre l’Espagne<sup>662</sup>. » D’autant plus que l’objection de conscience relève bien davantage de la liberté, qui peut être exercée en adéquation avec les devoirs constitutionnels, que d’un droit<sup>663</sup>. En outre, la clause reconnaissant l’objection de conscience s’inscrit dans l’article 30 qui s’insère lui-même, fondamentalement, dans la définition du devoir de défendre l’Espagne, exigence entendue essentiellement comme Défense militaire :

La conséquence n’est autre que la “sacralisation” de l’intérêt de “l’organisation militaire” – dont le modèle, ne l’oublions pas, n’est défini *ex lege* qu’à partir des articles 8 et 30 de la Constitution Espagnole – face à l’intérêt de la protection d’un devoir constitutionnel basé sur la liberté comme sphère subjective de la personnalité. Autrement dit : [la conséquence n’est autre que] *la militarisation du devoir de défendre l’Espagne*<sup>664</sup>.

Partant de ce constat, « la logique interne de l’article 30 [semble], en premier lieu, destinée à réguler la structure générale du devoir de défendre l’Espagne, [faisant du service militaire obligatoire] la matérialisation légitime de ce qui peut être compris comme “expression ordinaire”<sup>665</sup> » de ce même devoir. Ainsi, la façon ordinaire d’accomplir ce devoir de Défense s’inscrirait dans la participation au service militaire obligatoire, de manière préférentielle mais pas unique, construisant, à l’inverse, l’image d’une prestation sociale de substitution comme une modalité extraordinaire. Cette conception de la Défense de l’Espagne par les armes est révélatrice d’une conception de la Défense Nationale comme essentiellement territoriale, et qui n’évoluera qu’en plusieurs étapes. L’importance croissante des opérations internationales durant les années 1990, d’abord, puis la suspension du service militaire, ensuite, participent de la modernisation (ou de la réforme) nécessaire de l’armée et redirigent ses efforts vers une conception extérieure et internationale que la réforme de 2004-2011 mettra en place.

---

<sup>662</sup> LÓPEZ AGUILAR Juan Fernando, « La objeción de conciencia al servicio militar: un problema persistente en la construcción del derecho constitucional español », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 32, août/septembre 1991, p. 294. Cet article correspond à une réflexion autour de l’ouvrage de Gregorio CÁMARA VILLAR, *La objeción de conciencia al servicio militar (Las dimensiones constitucionales del problema)*, Civitas, Madrid, 1991.

<sup>663</sup> *Ibid.*, p. 289. « L’objection de conscience, reconnue constitutionnellement, n’est pas, au sens strict, un “droit” *a se stante*, invocable *uti singulis* face à quelque virtualité de l’ordonnancement que ce soit, mais plutôt une *liberté* exerçable en lien avec l’assomption adéquate de devoirs constitutionnels. » Traduction personnelle.

<sup>664</sup> *Ibid.*, p. 294. En italique dans le texte.

<sup>665</sup> *Ibid.*

À cela s'ajoute, comme l'indique Javier de Lucas Martín, l'image d'une législation qui « considère l'objection de conscience depuis la perspective du soupçon et de la pénalisation<sup>666</sup> », d'autant plus que la prestation sociale de substitution n'a pas été mise en place avant janvier 1988<sup>667</sup>. Malgré la reconnaissance de l'objection de conscience et sa réglementation, la législation en vigueur durant la Transition et jusqu'à la suspension du service militaire (le 31 décembre 2001), il ne s'agira pour le Législateur que d'une instrumentalisation, car, comme le rappelle le préambule de la loi du service militaire de 1991, « le service militaire réglementé dans cette loi facilite la planification de la Défense, permet de calculer de manière rigoureuse les effectifs, d'assurer la disponibilité et la mobilisation facile de réservistes avec un degré suffisant d'instruction<sup>668</sup>. » Cette nouvelle loi réduit la période de service actif du service militaire à 9 mois, conséquence de la forte mobilisation des objecteurs de conscience et des insoumis, dans le cadre d'un rejet du service militaire et de la prestation sociale de substitution, selon Joseba Azkárraga Roderio, député du groupe Mixte au Congrès<sup>669</sup>. D'après Carlos Navajas Zubeldia, les gouvernements de Felipe González avaient bien compris la demande sociale de suppression du service militaire, perçu comme anachronique<sup>670</sup>. Le débat sur le modèle de Forces Armées, qui découle de la transformation du panorama stratégique international et la disparition de la principale menace extérieure, n'implique pas la disparition du service militaire, mais le confirme plutôt dans le cadre d'un modèle mixte, basé sur le recrutement obligatoire, d'une part, et volontaire et professionnel, d'autre part. Ce faisant, les députés refusent de prendre en compte l'opinion publique qui déjà s'était manifestée à travers, notamment, la mobilisation des objecteurs de conscience et des insoumis à la fin des années 1980. Le député du Parti Nationaliste Basque (PNV – *Partido Nacionalista Vasco*), Iñaki Anasagasti Olabeaga, indique, en juin 1991, que « le débat dans la société a déjà eu lieu. La société elle-même assume le changement, la jeunesse l'exige, et les besoins de la Défense le recommandent. Mais ce pas en avant ne se fera pas<sup>671</sup>. »

---

<sup>666</sup> LUCAS MARTÍN Javier de, « El castigo de los insumisos. Acerca de la reciente jurisprudencia sobre objeción de conciencia e insumisión », *Claves de la razón práctica*, n° 25, 1992, p. 39.

<sup>667</sup> GORDON-NOGALES Carmen, « La transición desarmada », *art. cit.*, p. 4.

<sup>668</sup> Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre de 1991, del Servicio Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 305, 21 décembre 1991, p. 41246.

<sup>669</sup> AZKÁRRAGA RODERO Joseba, « Informe de la ponencia encargada de abordar el estudio y seguimiento de los temas relacionados con el modelo de Fuerzas Armadas en su conexión con el servicio militar », Congreso de los Diputados, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, n° 158, Serie E, 13 juin 1991, p. 34.

<sup>670</sup> NAVAJAS ZUBELDÍA Carlos, « El fin del “problema militar”. La “modernización” de los ejércitos durante la primera etapa socialista (1982-1996) », *Ayer*, n° 84, 4/2011, p. 62. Également, IGLESIAS María Antonia, *La memoria recuperada. Lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas de sus años de gobierno*, Madrid, Aguilar, 2003.

<sup>671</sup> ANASAGASTI OLABEAGA Iñaki, « Dictamen de la comisión de Defensa relativo al estudio y seguimiento de los temas relacionados con el modelo de Fuerzas Armadas en su conexión con el servicio militar », Pleno y Diputación

L'affaire semble entendue, aux yeux de la société, lorsque José María Aznar, dans son discours d'investiture du 3 mai 1996, annonce la fin du service militaire obligatoire pour le 31 décembre 2002<sup>672</sup>. Au même moment, en mai 1996, entre en vigueur le nouveau Code Pénal, adopté en novembre 1995, qui remplace les peines de prison pour les insoumis par une peine d'incapacité civile. Carmen Gordon-Nogales précise qu'il s'agit là, « d'une série de restrictions à la vie civique que vont de l'interdiction de voter à l'impossibilité d'obtenir le permis de conduire, ce que les insoumis dénonceront comme une véritable mort civile<sup>673</sup>. » On retrouve ici, dans l'Espagne démocratique, le même principe punitif que celui prévu par l'ordonnancement juridique franquiste, criminalisant le refus de la prestation du service militaire par la déchéance des droits politiques et civiques et confirmant, par là même, la Défense militaire comme voie ordinaire de la Défense du pays. C'est également dans ce contexte que les insoumis modifient leur tactique pour retrouver l'attention de l'opinion publique. Ainsi, plutôt que d'exprimer leur refus du service militaire avant l'incorporation, ils l'expriment après l'incorporation, impliquant que leur insoumission relève du code de justice militaire qui, lui, prévoit toujours des peines de prison<sup>674</sup> :

Cette nouvelle forme de désobéissance cherche la plus grande rentabilité politique de la répression, tactique déjà employée auparavant par le mouvement [antimilitariste]. Sachant que la majeure partie de la société ne supportait pas l'idée de savoir des jeunes en prison pour des raisons liées à la conscription et en prenant en compte le fait qu'il n'était pas dans l'intérêt du gouvernement, pour son image tant nationale qu'internationale, d'avoir des "prisonniers de conscience", les insoumis crurent, à tort, que, de cette manière, ils pourraient probablement retrouver le protagonisme médiatique d'antan<sup>675</sup>.

Mais pour le mouvement antimilitariste des insoumis, qui s'est développé avec l'objection de conscience et qui l'a dépassé, la disparition du service militaire ne peut être suffisante. Aussi poursuivent-ils, au-delà de la suppression du service militaire, la disparition de l'armée. Toutefois, malgré la mobilisation du mouvement antimilitariste et pacifiste qui était parvenu à mobiliser l'opinion publique autour de la problématique du service militaire et du recrutement obligatoire, la seconde moitié des années 1990 verra le déplacement du débat vers

---

Permanente, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 124, Séance plénière, n° 118, 27 juin 1991, p. 5989.

<sup>672</sup> AZNAR LÓPEZ José María, « Discurso de investidura », *La Moncloa*, 3 mai 1996. Disponible sur [https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/03051996\\_InvestAznar.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/03051996_InvestAznar.aspx)

<sup>673</sup> GORDON-NOGALES Carmen, « La transición desarmada », *art. cit.*, p. 7.

<sup>674</sup> *Ibid.*

<sup>675</sup> *Ibid.*

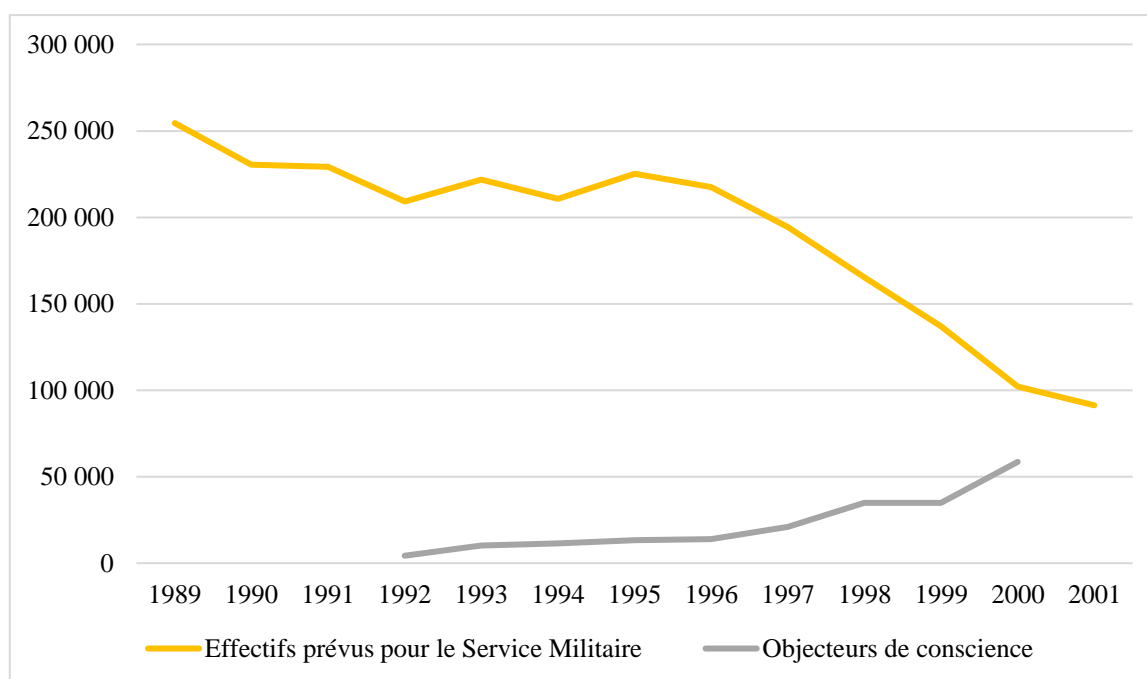
la question de la professionnalisation totale des Forces Armées. L'annonce du président du gouvernement avait rendu la professionnalisation complète de l'armée, non plus seulement possible et envisageable, mais surtout nécessaire et indispensable pour penser les Forces Armées du XXI<sup>e</sup> siècle où le service militaire n'existerait plus. La loi sur le régime du personnel des Forces Armées confirme la suspension (et non la suppression d'abord évoquée) du service militaire obligatoire et la fixe au 31 décembre 2002. Dans son discours d'investiture du 25 avril 2000, le président du gouvernement, réélu, proposera même d'avancer cette suspension qui sera effective au 31 décembre 2001<sup>676</sup>. On remarquera, par ailleurs, que si José María Aznar emploie le terme de suppression dans son discours d'investiture de 1996, en évoquant « la transformation graduelle du modèle [de Forces Armées 2000], ainsi que la formule et les délais pour la suppression du service militaire obligatoire<sup>677</sup> », les normes juridiques ultérieures parleront plutôt de suspension, terme répété trois fois dans le seul préambule de la loi 17/1999, du régime du personnel des Forces Armées, et que l'on retrouve dans le décret portant avancement de la date de suspension de la prestation du service militaire.

Finalement, si le service militaire n'a pas fait l'objet d'une jurisprudence particulière après 1991, l'annonce de sa suspension, en 1996, a nettement impacté le nombre de jeunes espagnols aptes, comme l'indique le graphique 19 ci-dessous. On pourrait y voir un effet, à la fois de cette annonce mais aussi de la recrudescence des objecteurs de conscience et des insoumis, mais les chiffres fournis par les statistiques militaires ne prennent en compte l'objection de conscience qu'à partir de 1992, et jusqu'en 2000, et ne rendent pas compte de l'importance du phénomène en Espagne :

---

<sup>676</sup> Real Decreto 247/2001, de 9 de marzo de 2001, por el que se adelanta la suspensión de la prestación del servicio militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 60, 10 mars 2001, p. 8974-8975.

<sup>677</sup> AZNAR LÓPEZ José María, « Discurso de investidura », *La Moncloa*, 3 mai 1996. Disponible sur [https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/03051996\\_InvestAznar.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/03051996_InvestAznar.aspx)



Graphique 19 : *Prévisions de recrutement pour le service militaire obligatoire, 1989-2001*<sup>678</sup>.

La suspension du service militaire agit ainsi comme une autre forme de modernisation, parallèle à la modernisation des moyens matériels, des armements et des équipements des Forces Armées. Cette disparition ouvre la voie à la refonte de la jurisprudence en matière de Défense du début des années 2000, qui inscrira dans le marbre de la loi les évolutions et transformations éparses subies par l'organisation militaire et de Défense au cours des années 1990, au sein d'un système juridique structuré et cohérent. Ce n'est qu'à partir de la disparition définitive, le 31 décembre 2001, et non pas seulement à partir de son annonce, qu'il est possible d'envisager une réorientation conceptuelle et philosophique de la Défense, marquant, dès lors, une nouvelle étape dans la transformation militaire et de la Défense. Aussi ne souscrivons-nous que partiellement à la distinction qu'opère Carlos Navajas Zubeldia<sup>679</sup>, qui voit, avec Raquel Barrios Ramos<sup>680</sup>, une première transition militaire entre 1976 et 1989, et une seconde transition de 1996 à 2011. Si l'annonce de la suspension du service militaire constitue un temps fort de la politique de Défense de cette décennie, la pleine professionnalisation, conséquence naturelle de cette annonce, ne se produit qu'au début des années 2000. Si l'année 1996 apparaît effectivement comme une année charnière, elle ne l'est qu'à l'intérieur d'une décennie

<sup>678</sup> Sources : élaboration personnelle à partir du *Boletín Oficial del Estado*, 1989-2001.

<sup>679</sup> NAVAJAS ZUBELDIA Carlos, « El fin del "problema militar". La "modernización" de los ejércitos durante la primera etapa socialista (1982-1996) », *art. cit.*, p. 68.

<sup>680</sup> BARRIOS RAMOS Raquel, *El proceso de transición democrática de las Fuerzas Armadas españolas, 1975/1989*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2006.

parcourue par l'indécision du modèle adéquat de Forces Armées et des modalités du passage à la pleine professionnalisation.

Comme nous l'avons déjà indiqué dans le chapitre précédent, nous souscrivons pleinement à l'idée d'une longue transition (1976-1989), mais la seule décision du gouvernement Aznar de professionnaliser l'armée par la suppression du service militaire ne peut suffire à distinguer la seconde transition, ou période de post-transition, de la suite de l'évolution des Forces Armées. En effet, si la puissance symbolique de la décision est indéniable, c'est la pleine professionnalisation et la suppression effective du service militaire qui révéleront la nécessité de repenser le système de Défense dans ses fondements philosophiques et conceptuels. À cet égard, la publication, en 2000, du premier Livre Blanc de la Défense est symptomatique, mais c'est réellement la Révision Stratégique de la Défense qui témoignera de la prise de conscience politique d'une indispensable actualisation qui prenne en compte les transformations des années 1990. Dès lors, la mise en application des préceptes de la Révision, lesquels se cristallisent dans la réforme militaire et de Défense de 2004-2011, illustre la fin de la seconde transition en même temps qu'elle ouvre une nouvelle étape de l'évolution des Forces Armées, marquée, cette fois, par la crise économique et par l'émergence du concept, plus englobant, de sécurité nationale<sup>681</sup>.

### *Vers une nouvelle approche philosophique et conceptuelle de la Défense*

Alors que la réforme militaire et de la Défense de la Transition visait principalement l'adaptation d'une armée inefficace et surdimensionnée au cadre démocratique en construction, les années 1990 ont plutôt représenté une continuation et un approfondissement des premières restructurations indispensables de la décennie précédente. Mais si les années 1980 ont vu l'apparition d'une nouvelle législation en matière militaire et de Défense qui favorise l'adaptation des Forces Armées au nouveau régime, il n'en reste pas moins que la société cherche à se distancer d'une structure encore trop associée à la Défense du régime précédent et dont témoignent les conspirations civilo-militaires et la tentative de coup d'État (1981) durant ces années de Transition. Par ailleurs, au début des années 1990, à la nécessité de poursuivre et d'approfondir la transformation et la réforme militaires, s'ajoute l'impératif d'adaptation à la situation stratégique et militaire internationale. Le modèle de Forces Armées pour l'an 2000 répondait à ce double impératif en adoptant un modèle d'armée mixte, professionnel et avec service militaire obligatoire, qui supposait également une réduction d'effectifs. Javier Rupérez

---

<sup>681</sup> Voir chapitre 6.

Rubio, porte-parole du Parti Populaire en séance plénière du Congrès, résume la situation en rejetant toute opinion extrême sur les transformations de la Défense :

Cette discussion [sur l'armée et la Défense] doit se faire en évitant aussi bien l'inertie qui supposerait de penser que rien n'a changé, que tout reste exactement comme avant, que l'autre tentation, le changement drastique ; rien n'est plus comme avant, et même, en reprenant cette célèbre phrase de ces dernières années, que l'histoire était déjà terminée<sup>682</sup>.

En effet, plusieurs tentatives de lecture de la nouvelle donne stratégique internationale ont fleuri depuis la fin des années 1980, depuis l'idée de la fin de l'histoire, de Francis Fukuyama, au choc des civilisations de Samuel Huntington qui apparaîtra en 1993. Dans ce contexte d'incertitude stratégique et conceptuelle, l'Espagne continue de mener la transformation de ses Forces Armées en tenant compte de l'évolution d'un contexte international de sécurité et de Défense fluctuant. Plusieurs éléments vont jalonner, tout au long de la décennie, le sentier vers un nouveau modèle de Forces Armées, plus adapté à la situation stratégique mais aussi à la demande civile. À cet égard, l'annonce par José María Aznar, dans son discours d'investiture, de la suppression du service militaire (1996), confirmée en 1999 et prévue pour le 31 décembre 2002, puis avancée par José María Aznar au 31 décembre 2001, ainsi que la mise en place d'un nouveau système financier d'acquisition d'armement pour favoriser la modernisation de l'équipement militaire contribuent à définir le chemin de la professionnalisation et de la modernisation de l'armée espagnole. De la même manière, la réduction des effectifs, la restructuration du déploiement territorial des unités ainsi que la participation grandissante des Forces Armées espagnoles aux opérations internationales dans les Balkans et au Proche et Moyen Orient confirment cette orientation.

C'est dans ce contexte qu'est publié le premier (et le dernier) Livre Blanc de la Défense, en 2000, qui apparaît comme un bilan des transformations militaires et du système de Défense, et de l'intégration espagnole dans le système de sécurité euro-atlantique. En effet, le Livre Blanc met en avant aussi bien la fin de l'isolement hérité du franquisme et son intégration aux principales structures de sécurité et de Défense, que la réforme militaire qui a conduit à la professionnalisation pleine et entière de l'armée à la fin de la décennie. L'introduction du texte précise que l'« Espagne a dépassé une longue étape d'isolement historique et occupe de

---

<sup>682</sup> RUPÉREZ RUBIO Javier, « Dictamen de la comisión de Defensa relativo al estudio y seguimiento de los temas relacionados con el modelo de Fuerzas Armadas en su conexión con el servicio militar », Pleno y diputación permanente, n° 124, séance plénière, n° 118, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 27 juin 1991, p. 5983.

nouveau une place importante dans la communauté internationale. Elle fait aujourd'hui partie de l'Union Européenne et est pleinement intégrée au système occidental de Défense, dont l'élément majeur est l'Alliance Atlantique<sup>683</sup>. » La Défense européenne repose, effectivement, sur les capacités politiques et militaires de l'OTAN, dont les États-Unis restent le protagoniste majeur et le principal vecteur de sécurité pour l'Union Européenne. Parallèlement, l'Europe a tenté de promouvoir ses propres instruments de Défense en réactivant, en 1984, l'Union de l'Europe Occidentale, structure à laquelle l'Espagne a adhéré en 1988<sup>684</sup>. En 1992, est créé l'Eurocorps, sur la base de la relation bilatérale franco-allemande, que l'Espagne rejoindra le 1<sup>er</sup> juillet 1994. L'année même de la publication du Livre Blanc de la Défense, un général de corps d'armée espagnol, Juan Ortuño Such, prendra la tête de l'opération KFOR (*Kosovo Force*) à Priština et Skopje, entre mars et octobre 2000. Aussi ce Livre Blanc se présente-t-il à la fois comme un bilan des transformations des années précédentes et des avancées en matière de Défense collective et de sécurité partagée pour faire face aux nouveaux défis géopolitiques qui, selon les auteurs, seront ceux du XXI<sup>e</sup> siècle :

Pour répondre de manière appropriée aux exigences et aux défis du panorama stratégique du début du XXI<sup>e</sup> siècle, l'Espagne se trouve également dans l'inévitable besoin d'actualiser son dispositif de Défense par des critères modernes et en accord avec [sa] participation active aux grandes questions internationales, avec son engagement décidé en faveur d'une Défense européenne propre et par notre pleine intégration dans l'Alliance Atlantique<sup>685</sup>.

Il se veut également une présentation des lignes directrices d'une politique de Défense qui soit en mesure de confirmer l'impulsion donnée par les débats parlementaires de 1998 concernant la professionnalisation des Forces Armées, entérinée par la loi sur le régime du personnel militaire de 1999. Le Livre Blanc promeut ainsi la rénovation des capacités militaires « pour agir avec une pleine efficacité dans la prévention et la gestion de crises et, le cas échéant, dans les possibles conflits qui pourraient surgir à l'avenir<sup>686</sup>. » Pour faciliter l'application de la professionnalisation de l'armée et le renouvellement de l'armement et de l'équipement, le document défend l'idée d'une augmentation budgétaire en accord avec l'ambition politique affichée et l'engagement et la participation dans les organismes internationaux. Cette augmentation des moyens est aussi sous-tendue par l'émergence et l'importance croissante des

---

<sup>683</sup> *Libro Blanco de la Defensa 2000*, Secretaría General Técnica, Ministerio de la Defensa, 2000, p. 23.

<sup>684</sup> Voir chapitre 2.

<sup>685</sup> *Libro Blanco de la Defensa 2000*, Secretaría General Técnica, Ministerio de la Defensa, 2000, p. 24.

<sup>686</sup> *Ibid.*, p. 79.



technologies de l'information et de la communication qui ont eu un impact suffisamment fort sur la Défense pour que le mouvement d'ensemble soit baptisé du nom de Révolution des Affaires Militaires<sup>687</sup>.

Néanmoins, aussi importante que cette initiative puisse paraître sur le plan symbolique, il est difficile de l'appréhender autrement que comme une déclaration d'intentions ou comme un bilan des réussites et progrès en matière de Défense. Car l'horizon de référence de ce document, comme le modèle de Forces Armées esquissé en 1991, reste l'an 2000 et le passage au nouveau siècle. Mais le Livre Blanc n'en reste pas moins un témoignage de l'affirmation de la position, de l'assurance que l'Espagne a acquise en matière de Défense au cours des années 1980 et 1990. C'est surtout à partir de 2001, et des attentats du 11 septembre 2001, que se fera sentir un revirement majeur sur la scène internationale et dans le panorama stratégique et géopolitique. Car ces événements motiveront un réalignement de certains pays occidentaux derrière les États-Unis qui feront valoir, pour la première fois, la clause d'assistance mutuelle contenue dans l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord :

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 [...] assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et en 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<sup>688</sup>.

À cette occasion et en réaction à l'agression, le président américain George W. Bush annonce la guerre contre le terrorisme djihadiste qui devient l'un des principaux enjeux des interventions occidentales au Proche et au Moyen Orient. C'est également à la suite de ces attentats, que le président du gouvernement espagnol, José María Aznar, opérera un revirement politique pour faire de la relation atlantique et de la relation bilatérale hispano-nord-américaine, l'axe majeur de sa politique étrangère et de Défense (2002-2004). Le premier protocole d'amendement publié en 2003 porte les marques des nouveaux enjeux de sécurité, comme l'indique le préambule :

---

<sup>687</sup> JORDÁN Javier, « Innovación y revolución en los asuntos militares: una perspectiva no convencional », *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*, 10/2014, 9 juin 2014. Disponible sur <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/innovaci%C3%B3n-y-revoluci%C3%B3n-en-los-asuntos-militares-una-perspectiva-no-convencional>

<sup>688</sup> *Traité de l'Atlantique Nord*, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, 4 avril 1949, p. 1. Disponible sur [https://www.nato.int/nato-static-f12014/assets/pdf/stock\\_publications/20120822\\_nato\\_treaty\\_fr\\_light\\_2009.pdf](https://www.nato.int/nato-static-f12014/assets/pdf/stock_publications/20120822_nato_treaty_fr_light_2009.pdf)

[Les parties] reconnaissent que la sécurité et la pleine intégrité territoriale de l'Espagne et des États-Unis d'Amérique contribuent au maintien de la paix et de la sécurité en Occident.

Déterminés à appliquer la Déclaration Conjointe du 11 janvier 2001 et à revoir ledit Accord [de Coopération pour la Défense entre le Royaume d'Espagne et les États-Unis d'Amérique, du 1<sup>er</sup> décembre 1988] pour l'adapter aux nouveaux impératifs de sécurité<sup>689</sup>.

Ce revirement coïncide également avec la volonté de puissance exprimée par le président du gouvernement espagnol illustré surtout par son implication dans l'organisation et la tenue du sommet des Açores, en mars 2003, avec George W. Bush et Tony Blair, tous trois partisans d'une intervention armée rapide contre l'Irak de Saddam Hussein, accusé de détenir des armes de destruction massive dont l'existence n'avait pas encore été prouvée au moment où s'est tenue la réunion tripartite. En moins de trois ans, les bouleversements de la situation stratégique internationale ont été tels qu'ils ont fait émerger en Espagne la nécessité de revoir le système de Défense et de proposer une Révision Stratégique de la Défense dont les propositions esquissent une véritable modernisation de l'approche philosophique et conceptuelle de la Défense. Néanmoins, la définition du panorama stratégique dérive essentiellement des transformations des années 1990. Qu'il s'agisse de l'affirmation d'un monde unipolaire mais aux risques et menaces multiples ou encore à l'essor de la Politique Européenne de Sécurité et Défense, la Révision Stratégique de la Défense s'inscrit dans la continuité à travers les réformes menées suite à la disparition de l'Union Soviétique et dont témoigne le Concept Stratégique de l'OTAN adopté en 1999<sup>690</sup>. Le Sommet de Prague précisera davantage son contenu notamment en matière de lutte antiterroriste après les attentats de 2001, à travers le Plan d'action du Partenariat contre le terrorisme, adopté le 21 novembre 2002, qui permettra de placer la menace terroriste en tête des menaces à la sécurité européenne et occidentale<sup>691</sup>.

---

<sup>689</sup> « Protocolo de enmienda del Convenio de Cooperación para la Defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América », de 1 de diciembre de 1988, hecho en Madrid, el 10 de abril de 2002, *Boletín Oficial del Estado*, n° 45, 21 février 2003, p. 7215.

<sup>690</sup> *Le Concept Stratégique de l'Alliance*, Sommet de Washington, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, 23-24 avril 1999. Disponible sur <https://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065f.htm>

<sup>691</sup> *Le sommet de Prague et la transformation de l'OTAN. Le guide complet*, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, 21-22 novembre 2002. Disponible sur <https://www.nato.int/docu/rdr-gde-prg/rdr-gde-prg-fra.pdf> ; COURMONT Barthélémy, NIES Susanne, « Élargissement des missions de l'otan et construction de l'espace de sécurité européen dans ses dimensions interne et externe : rationalisation, empiètement ou chevauchement ?, Étude réalisée pour le compte de la Délégation aux Affaires Stratégiques selon la procédure du marché public passé selon une procédure adaptée 2004/004 », *Institut de Relations Internationales et Stratégiques*, 2004, p. 63-66. Disponible sur [https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2014/11/2004\\_otan.pdf](https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2014/11/2004_otan.pdf)

Ainsi, si le Livre Blanc de la Défense, publié en 2000, apparaissait comme un bilan de la décennie écoulée, du degré d'intégration de l'Espagne aux principales organisations internationales de sécurité et de Défense, et proposait quelques pistes pour l'avenir, la Révision Stratégique de la Défense se présente, quant à elle, comme « une simple adaptation au changement des circonstances stratégiques. Elle répond surtout à la croissance du rôle que doit jouer l'Espagne dans le concert des nations, et au poids que doivent avoir la Défense et les Forces Armées dans le développement de ce rôle<sup>692</sup>. » La Révision propose un modèle de Forces Armées avec pour horizon l'année 2015. Compte tenu des défis, risques et menaces qui définissent le contexte stratégique et géopolitique de ce début de siècle, le document réaffirme le besoin de l'Espagne de maintenir et renforcer l'intégration et la participation de sa Défense nationale à la sécurité partagée et à la Défense collective. De la même manière, face à la recrudescence des opérations internationales qui tendent à devenir le modèle d'intervention et de préservation des intérêts nationaux, il s'agit également de passer d'un modèle de Défense territoriale à une Défense basée sur la projection de forces, ce dont témoignent les plans de restructuration de l'armée de Terre et la redéfinition des régions militaires.

Par ailleurs, les nations occidentales font face à des guerres qui ne correspondent plus au modèle traditionnel et doivent s'adapter à des guerres asymétriques. La Révision constate, en effet, « que la supériorité militaire traditionnelle ne signifie pas automatiquement une plus grande sécurité ni une plus grande efficacité pour arrêter des attaques [asymétriques. C'est] une situation totalement nouvelle dans le panorama stratégique, et elle impose une profonde révision des postulats et moyens de la Défense modernes<sup>693</sup>. » À cet égard, le document promeut la dimension expéditionnaire des Forces Armées, appelées à intervenir dans des conflits de haute intensité, loin du territoire national, en totale autonomie<sup>694</sup>. Le nouveau modèle prétend également faire du chef d'État-Major de la Défense le responsable opérationnel des Forces Armées, reléguant les chefs d'État-Major de chaque arme au rang de responsable de l'entretien et de la formation des militaires. Ces quelques propositions, issues de la Révision Stratégique de la Défense (2003), ne pourront pas être implantées ou mises en place par le gouvernement qui les a formalisées dans le document. Elles seront néanmoins reprises dès l'année suivante (2004) par le nouveau gouvernement socialiste qui mènera la réforme militaire et de Défense qui fera de la transformation conceptuelle de la Défense une réalité<sup>695</sup>. Le Livre Blanc de la

---

<sup>692</sup> SECRETARÍA GENERAL DE POLÍTICA DE DEFENSA (Dir.), *Revisión Estratégica de la Defensa*, Ministerio de Defensa, 2003, p. 43. Disponible sur <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/revision-estrategica.pdf>

<sup>693</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>694</sup> *Ibid.*, p. 222.

<sup>695</sup> Voir chapitre 6.

Défense et la Révision Stratégique de la Défense (le second plus encore que le premier) sont révélateurs d'une longue transition dans le domaine militaire, achevée, comme on l'a vu, en 1989, prolongée durant la décennie suivante. Ils témoignent aussi d'un point d'inflexion, au niveau national comme au niveau international, dans le domaine de la Défense, en mettant tout à la fois un point final aux restructurations et en ouvrant la porte à une conception et à un fonctionnement de la Défense plus adaptés aux enjeux d'un XXI<sup>e</sup> siècle conflictuel.

---

## **ÉPILOGUE FINANCIER DE LA TRANSITION MILITAIRE ET OPÉRATIONS EXTÉRIEURES (1989-2004)**

### **PROLÉGOMÈNES MÉTHODOLOGIQUES À L'ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE.**

#### **Du budget aux dépenses, une question méthodologique**

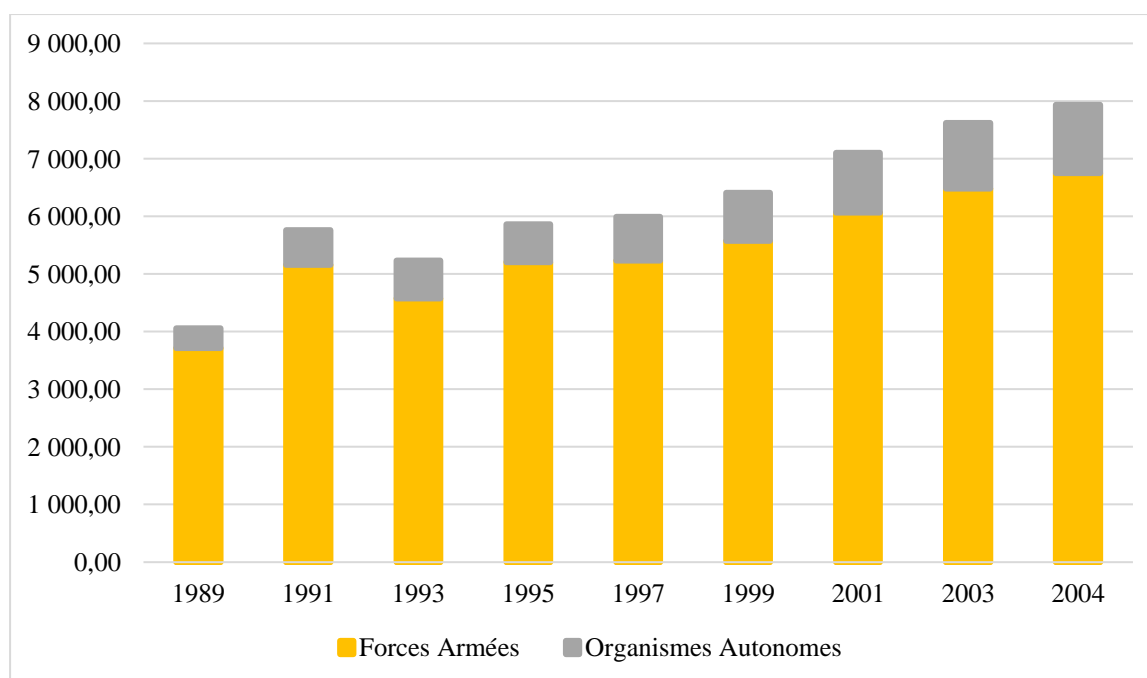
##### *Difficultés de lecture et résultats relatifs*

Étant donnée la complexité structurelle d'un budget ministériel et la multiplicité de ses objectifs, l'interrogation première, au moment d'en appréhender l'étude, concerne son organisation et ses missions mais aussi, et surtout, la nécessaire différenciation de ce qui, d'une part, relève du ministère de la Défense et des trois armées, et d'autre part, de ce qui relève des organismes publics qui lui sont rattachés. À l'intérieur de ce premier bloc (ministère et armées), il est nécessaire de distinguer plusieurs structures : l'administration centrale (ou organe central), qui se compose du ministère, du sous-secrétariat d'État et du secrétariat d'État à la Défense, et l'élément strictement militaire de cette organisation, qui se divise entre l'État-Major de la Défense et les trois armées, armée de Terre, Marine et armée de l'Air.

La présentation générale du budget du ministère de la Défense met en avant trois types de données. Le premier correspond au sous-secteur État et contient le budget du ministère et des Forces Armées. Le second correspond au sous-secteur Organismes Autonomes et comprend le financement des organismes publics rattachés au ministère de la Défense. Enfin le troisième type de données représente les transferts entre sous-secteurs, c'est-à-dire, les transferts entre les deux sous-secteurs État et Organismes Autonomes. Néanmoins, entre 1989 et 2004, si nous

avons pu accéder à ces deux types de données, nous n'avons pas pu, en revanche, obtenir les données correspondant aux transferts entre sous-secteurs de manière aussi systématique. Aussi, les représentations graphiques de l'évolution budgétaire n'apparaissent-elles qu'à titre indicatif. Enfin, nous nous référerons à la totalité du budget par le nom de budget consolidé.

Il est donc impératif de distinguer principalement entre le secteur État et les Organismes Autonomes suivant les objectifs de l'analyse économique. Cette distinction est d'autant plus importante que l'organisme de contrôle de l'exécution annuelle des budgets, l'IGAE (*Intervención General de la Administración del Estado* – Inspection Générale de l'Administration de l'État), utilise les crédits du sous-secteur État comme référence pour calculer la différence entre le budget prévisionnel et le budget réellement exécuté. Les Organismes Autonomes, quant à eux, font l'objet du même type d'étude mais dans un volume séparé. On utilisera donc le budget consolidé pour mener à bien une analyse pluriannuelle du budget global du ministère, et on se focalisera sur le secteur État pour approfondir l'étude du financement du ministère et des armées :



Graphique 20 : *Les Forces Armées et les Organismes Autonomes dans le budget Défense, 1989-2004, en millions d'euros courants*<sup>696</sup>.

<sup>696</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des *Presupuestos Generales del Estado* des années 1989 à 2004 incluses.

Le graphique 20 ci-dessus présente la différence entre le budget du seul sous-secteur État et le budget consolidé. Au-delà de l'évolution numérique sur la période, on constate un écart permanent entre les deux types de budget dont la moyenne annuelle s'élève à 804 millions d'euros. Cette différence correspond en réalité au budget annuel des Organismes Autonomes qui dépendent du Ministère de la Défense. Si bien que, considérer uniquement le sous-secteur État pour l'analyse des budgets revient à le minorer de près d'un milliard d'euros par an, en faisant abstraction des Organismes Autonomes qui, par ailleurs, portent une partie de la responsabilité de la recherche et de la politique sociale dans le domaine de la Défense, à travers des organismes comme, entre autres, l'INTA (*Instituto Nacional de Tecnología Aeroespacial*), le GIED (*Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa*)<sup>697</sup> ou l'ISFAS (*Instituto Social de las Fuerzas Armadas*).

Partant de cette première distinction, nous pouvons reprendre le tableau suivant pour établir la méthode de calcul. La distinction entre Organismes Autonomes à caractère administratif, d'une part, commerciaux, industriels et financiers, d'autre part, disparaît en 1999 :

Année 1989	Sous-secteurs				
	État	OA Administratifs	OA Commerciaux	Entités Publiques	Total consolidé
Budget de l'État	63 974, 71	10 355,83	5 033,06	171,59	79 535,19
Budget Défense	3 713,27	271,15	103,05	-	4 087,93
Part de la Défense dans le budget de l'État					5,1 %

Tableau 7 : *Méthode de calcul des budgets de l'État et de la Défense, en millions d'euros*<sup>698</sup>.

À partir de l'année 2002 et de la création du CNI (*Centro Nacional de Inteligencia* – Centre National du Renseignement), il faut comptabiliser les crédits des nouveaux services de renseignement classés parmi les « entités publiques ». Aussi l'analyse des budgets Défense,

<sup>697</sup> En 2009, la ministre de la Défense, Carme Chacón, proposera d'unifier la GIED (*Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa*) et l'INVIFAS (*Instituto Nacional para la Vivienda de las Fuerzas Armadas*). L'INVIED sera créée par la loi 26/2009, portant sur le budget de l'État pour l'année 2010, dans sa 51<sup>e</sup> disposition additionnelle.

<sup>698</sup> Sources : élaboration personnelle à partir de la loi 37/1988, de 28 de diciembre de 1988, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, *Boletín Oficial del Estado*, n° 312, 29 décembre 1988, p. 36445-36494. Voir également chapitre 2.

tout au long de cette période de post-transition, doit-elle tenir compte de ces restructurations permanentes.

### *Des chiffres et des lettres : une définition ?*

Enfin, si, sur la période 1989-2004, ces deux types de représentation suivent une évolution globale similaire, la différence entre les deux est notable dans la perspective du calcul des dépenses de Défense telles que les définit l'OTAN. Aussi, avant d'entrer dans l'analyse des budgets du ministère espagnol de la Défense et d'appréhender l'implication économique et financière de l'Espagne dans sa Défense, est-il nécessaire de poser les termes de l'exposé: de quoi parle-t-on quand on parle de budget ? Le budget Défense (*presupuesto de Defensa*) représente-t-il la même chose que les dépenses de Défense (*gasto en defensa*) ? Si l'analyse des budgets de 1989 à 2004 (puis 2004-2015 que nous verrons au chapitre 7) permet d'appréhender l'évolution de l'implication économique et financière d'un gouvernement dans sa Défense, il est également indispensable de faire la différence entre ces deux concepts fondamentaux : budget et dépenses.

En effet, un budget correspond à l'ensemble des dépenses prévues au sein d'un département ministériel pour une année ou exercice budgétaire donné. Une fois les crédits budgétisés et le budget approuvé par le Parlement, le ministère a l'obligation de dépenser l'ensemble de ces crédits. Les dépenses de Défense peuvent être définies de deux manières différentes. Elles peuvent correspondre à un équivalent du budget, celui-ci rassemblant l'ensemble des crédits alloués au ministère de la Défense et devant être dépensés. Mais il existe une autre définition, plus large, selon laquelle les dépenses de Défense correspondent au « coût de maintien du personnel, des équipements et désinstallations, aussi bien en temps de paix que durant un conflit, dans le but de garantir un niveau adéquat de dissuasion et de sécurité<sup>699</sup> ». Cette différenciation n'est pas anodine puisque dans le contexte de la période étudiée, cette définition permet d'avoir un instrument sûr de mesure des dépenses d'un pays pour sa Défense. Or, comme le fait remarquer Antonio Fonfría Mesa :

[...] dans le cas d'un ensemble important de pays, [ce besoin de moyens sûrs de mesure des dépenses] a à voir avec la sécurité collective et la Défense partagée, c'est-à-dire : avec la participation dans des alliances généralement militaires –

---

<sup>699</sup> FONFRÍA MESA Antonio, « El gasto en defensa en España : una nota metodológica », *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n°1, 12 juin 2013, p. 3.



l'OTAN en particulier – dans lesquelles les apports économiques marquent le poids que possède chaque pays dans la prise de décision<sup>700</sup>.

Divers organismes internationaux (OTAN, ONU, ISS, ACDA, FMI, SIPRI, CIA<sup>701</sup>) proposent une définition large de ce que sont les dépenses de Défense de manière à homogénéiser les données et permettre des comparaisons internationales sur la base des mêmes données pour tous les pays. En regard de ces définitions, les budgets du ministère espagnol de la Défense ont la particularité de marquer, non seulement une distinction nette entre budgets et dépenses de Défense mais également de ne pas inclure certains crédits qui, selon leur nature et leur champ d'application, devraient être compris dans les dépenses de Défense. C'est le cas notamment des efforts financiers de sécurité intérieure qui ne sont pas pris en compte dans les dépenses de Défense, tout comme les dépenses relatives à la *Guardia Civil* qui conserve toujours son caractère militaire et qui se trouve budgétisée au sein du Ministère de l'Intérieur. Sur le même principe, suite au renouvellement de la planification à long terme d'acquisition de matériel militaire, la budgétisation des crédits du programme 542E, à la charge du ministère de la science et de la technologie, concentre les crédits de préfinancement des grands programmes d'armement des armées et promeut « [une plus grande] participation des entreprises espagnoles dans le développement de projets technologiques ou industriels en lien avec la Défense et qui pourraient avoir un caractère stratégique ou international<sup>702</sup> ». Ne sont pas comptabilisées non plus dans les budgets Défense les pensions de retraites des militaires à la charge du Ministère de la Sécurité Sociale.

Cette conception restrictive permet d'appréhender le budget lui-même, tel qu'il est pensé, conçu dans sa nature la plus politique puisqu'elle écarte délibérément certains éléments qui participent, d'une manière ou d'une autre, à la Défense Nationale. Une conception plus large des dépenses de Défense, en accord avec la définition donnée par l'OTAN, impliquerait la comptabilisation des éléments mentionnés ci-dessus, à savoir : la *Guardia Civil* (au même titre que la gendarmerie française ou les *carabinieri* italiens), les pensions de retraite ainsi que, à partir de 1995, le préfinancement accordé par le ministère de la science et de la technologie à travers le programme 542E, « Apport remboursable aux entreprises pour le développement de projets technologiques industries qualifiés en lien avec les Programmes de Défense » (rubriques

---

<sup>700</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>701</sup> Respectivement Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, Organisation des Nations Unies, *International Institute for Security Studies*, *Arms Control and Disarmament Agency*, Fond Monétaire International, *Stockholm International Peace Research Institute*, *Central Intelligence Agency*.

<sup>702</sup> FONFRÍA MESA Antonio, « El gasto en defensa en España : una nota metodológica », *art. cit.*, p. 9

823 et 832). La définition de l'OTAN n'est pas donnée explicitement mais elle se reflète dans celle qui est donnée par le SIPRI en 1992 :

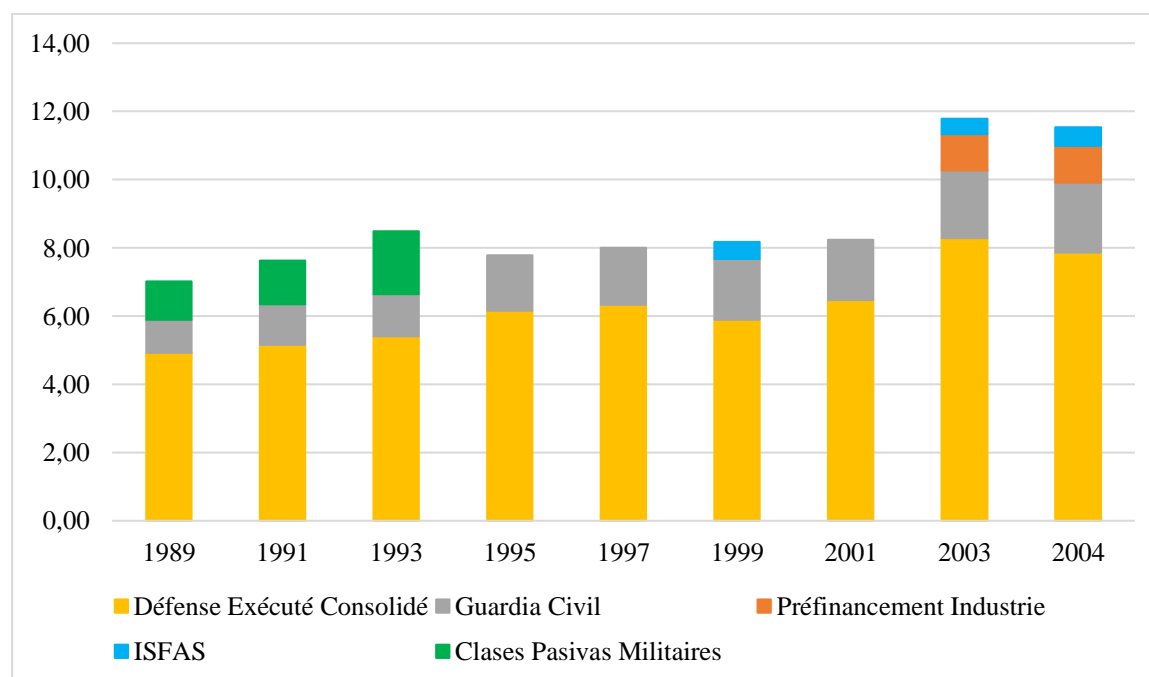
La définition de l'OTAN des dépenses militaires est utilisée comme ligne directrice. Chaque fois que cela a été possible, les éléments suivants ont été inclus : toutes les dépenses courantes et de capital des forces armées pour le fonctionnement des Ministères de la Défense et autres agences gouvernementales engagées dans des projets de Défense et des projets spatiaux ; dépenses des forces paramilitaires et de police lorsqu'elles sont entraînées et équipées pour des opérations militaires ; dépenses de recherche et de développement, dépenses des tests et évaluations ; les pensions de retraite du personnel militaire, en incluant les pensions des employés civils. L'aide militaire est prise en compte dans les dépenses des pays donneurs. Sont exclus les éléments relatifs à la Défense civile, aux intérêts sur les dettes de guerre et les paiements effectués au profit des vétérans<sup>703</sup>.

Dans le cas espagnol, cette définition comprend donc la *Guardia Civil*, compte tenu de son statut d'organisme militaire dédié à la sécurité intérieure et susceptible d'être déployée sur des théâtres d'opérations extérieures et entraînée à cet effet. Par ailleurs, la définition de l'OTAN mentionne la prise en compte des pensions de retraite militaires dans les dépenses de Défense mais pas les cotisations de sécurité sociale qui, pourtant devraient figurer dans le calcul des dépenses de Défense. Le graphique 21 tente d'illustrer la différence entre les budgets initiaux de Défense approuvés au Parlement et le financement d'autres éléments répartis dans divers ministères : Intérieur, Science technologie, *Clases Pasivas*. Néanmoins, l'impossibilité d'obtenir certaines données ou, quand elles sont accessibles, leur manque de fiabilité, rendent la lecture ardue. Si nous ne disposons pas des données exactes pour les *Clases Pasivas* à caractère militaire pour les années 1995 à 2004, l'augmentation du financement de cet élément suppose l'augmentation du nombre de militaires prenant leur retraite. Dès lors, si l'on établit l'âge de la retraite pour un général de corps d'armée ou un amiral entre 65 et 67 ans, ces cadres des Forces Armées qui quittent le service actif dans les années 1990, sont des militaires formés par et pendant la dictature franquiste. Aussi peut-on voir, dans l'évolution des dotations des *Clases Pasivas* militaires, un signe du début d'un long et lent processus de renouvellement générationnel à la tête de l'armée. Cette hypothèse est à nuancer par le fait que cette section, les *Clases Pasivas* militaires, intègrent également les crédits alloués aux pensions et indemnités de guerre. De la même manière, nous ne disposons pas des crédits exacts issus du ministère de la Science et de la Technologie au titre de sa participation au financement des

---

<sup>703</sup> SIPRI Yearbook 1992. *World armaments and disarmament*, Oxford University Press, New York, 1992, p. 269. Disponible en ligne sur [https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRI % 20Yearbook % 201992.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRI%20Yearbook%201992.pdf)

industries nationales de Défense dans le cadre des grands programmes d'armement du ministère de la Défense. Malgré ces manques certains, on peut comprendre que les dépenses de Défense ne se réduisent pas au seul budget Défense :



Graphique 21 : *Dépenses de Défense, 1989-2004, en milliards d'euros courants*<sup>704</sup>.

Il est alors possible de visualiser cet écart, mais le Centre Delàs d'étude sur la paix propose une définition différente et encore un peu plus large que celle proposée par l'OTAN dans le but de comptabiliser tous les éléments qui relèvent du secteur Défense ou qui possèdent un caractère militaire (colonne orange, entre 1989 et 2004). C'est pourquoi dans le calcul sont inclus, en plus des éléments déjà mentionnés, l'objection de conscience (ministère de la Justice), le financement de l'OTAN et de l'UEO de la part du Ministère des Affaires Étrangères ainsi que les intérêts de la dette publique correspondant à la Défense<sup>705</sup>. L'écart entre la budgétisation initiale et une conception élargie des dépenses de Défense se situe alors entre 4,3 et 8,8 milliards d'euros, chiffres atteints en 1993 et 2003 respectivement. On comprend bien, dès lors, la puissance politique du choix opéré par le chercheur ou l'homme politique suivant l'option

<sup>704</sup> Sources : Élaboration personnelle à partir des données de l'*Intervención General de las Administraciones del Estado* et des *Presupuestos Generales del Estado* des années 1989 à 2004. Les crédits alloués au titre de la participation du ministère de la science et de la technologie n'ont pas pu être identifiés, pas plus que ceux de l'Institut Social des Forces Armées (ISFAS).

<sup>705</sup> ORTEGA Pere, *Informe n° 43 : Crítica a la razón del presupuesto militar (años 2019 y 2020)*, Centre Delàs d'Estudi per la Pau, mai 2020, p. 24, [http://centredelas.org/wp-content/uploads/2020/06/informe43\\_GastoMilitarEspan\\_%CC\\_%83a\\_2019\\_2020\\_CAST.pdf](http://centredelas.org/wp-content/uploads/2020/06/informe43_GastoMilitarEspan_%CC_%83a_2019_2020_CAST.pdf)

défendue, étant entendu qu'un pacifiste aura davantage tendance à privilégier une définition très large des dépenses de Défense tandis qu'un responsable politique ou militaire privilégiera surtout les dépenses du seul ministère de la Défense. Cette distinction explique des divergences notables non pas seulement dans le cadre de la gestion de l'économie de la Défense mais aussi dans le cadre du contrôle de la politique (économique) de la Défense par le Parlement, comme nous le constaterons dans les chapitre suivants.

### **Les « dividendes de la paix »**

Outre la distinction nécessaire entre les différentes définitions des dépenses de Défense, l'évolution du panorama stratégique international joue un rôle non négligeable dans la perception des risques et, par conséquent, sur le financement des moyens dédiés à la Défense contre d'éventuelles menaces. L'effondrement de l'Union Soviétique et la disparition du principal adversaire qui motivait l'existence et le maintien de forces nombreuses et de dépenses de Défense élevées favorisent alors une réduction de ces mêmes dépenses, puisque que le niveau de menace ne les justifiait plus. Cette même réduction des dépenses s'inscrit dans le cadre de la dynamique de désarmement déjà en cours lorsque tombe le mur de Berlin en octobre 1989. L'idée de « dividendes de la paix », élaborée durant la guerre froide, participe de la création d'une expectative face à l'éventuel réinvestissement des fonds issus de la réduction des dépenses de Défense en faveur du développement des droits humains, de la démocratie ou du désarmement<sup>706</sup>.

Néanmoins, plusieurs questions se posent concernant les dividendes de la paix qui ont trait à leur nature autant qu'à leur réalité. Comment s'expriment concrètement les dividendes de la paix ? Par ailleurs, compte tenu de la période étudiée, l'idée de dividendes de la paix peut-elle être pertinente dans le cas particulier de l'Espagne, dont les gouvernements successifs ont cherché à moderniser les Forces Armées et à les doter d'un matériel et d'une doctrine adaptés à la présence espagnole en Europe et dans le monde ? Car, comme nous l'avons abordé précédemment, la Transition s'accompagne d'une croissance de l'économie nationale (budget de l'État et Produit Intérieur Brut), qui se répercute, dans une moindre mesure, dans les dépenses de Défense, dans le but de mettre fin à une situation de pénurie et à une obsolescence qui ne permettait pas à l'armée de faire face à un événement de plus grande ampleur qu'une grève.

---

<sup>706</sup> MEULEWAETER Chloé, « Los dividendos de la paz: un estado de la cuestión », *Ámbitos. Revista de ciencias sociales y humanidades*, n° 36, 2016, p. 58. Disponible sur <https://helvia.uco.es/xmlui/handle/10396/14352>

Comme l'indique Meulewaeter, la réduction des dépenses militaires ne suffit pas à créer des dividendes de paix ou, du moins, n'implique pas automatiquement leur emploi dans d'autres secteurs de l'économie. Et si, entre 1987 et 1994, la réduction des dépenses militaires atteint 930 milliards de dollars, ces « économies accumulées au niveau mondial durant ces années furent employées, par les États, pour résorber les déficits budgétaires, et dans des types de dépenses qui n'étaient pas liés directement au développement<sup>707</sup> ». En effet, des habitudes et des inerties, politiques, idéologiques, contractées durant la guerre froide viennent court-circuiter le possible réinvestissement dans le secteur social des financements issus de la réduction des dépenses de Défense. Mario López Martínez identifie plusieurs éléments nécessaires pour que les réductions opérées dans le secteur de la Défense aient un impact positif dans les dividendes de la paix :

- 1) réorienter spécifiquement les dépenses militaires vers des dépenses sociales ;
- 2) transformer la recherche et le développement militaires vers des finalités civiles ;
- 3) reconvertir l'industrie militaire en industrie civile ;
- 4) réduire les effectifs militaires pour réduire la demande d'armes ;
- 5) fermer et réorganiser les bases militaires ;
- 6) désactiver et détruire l'armement<sup>708</sup>.

Ces conditions nécessaires pour la concrétisation effective des dividendes de la paix constituent en réalité un programme de réforme et de restructuration des forces armées qui va bien au-delà de la stricte réduction des dépenses et poussent à remettre en question la réalité des dividendes de la paix.

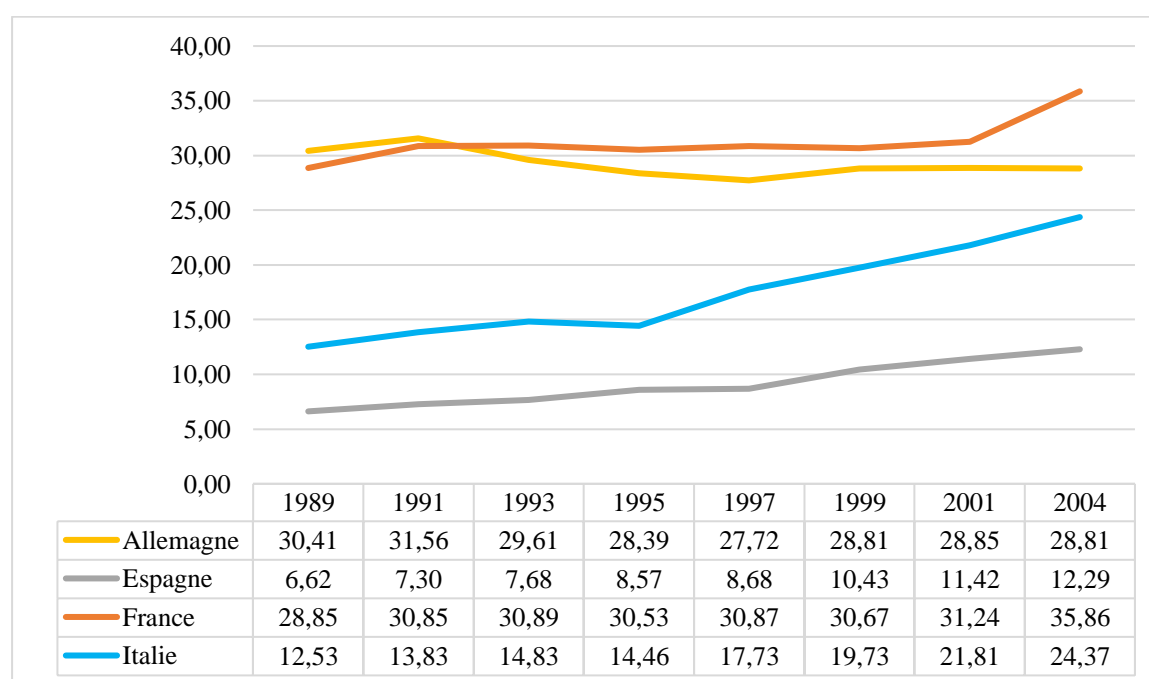
Car, si les dépenses de Défense ont été réduites de 930 milliards de dollars en 1987 et 1994 dans le monde, ce mouvement décroissant n'est pas si évident si l'on considère les pays d'Europe occidentale, comme peut l'illustrer le graphique 22. On remarque que les dépenses de Défense de l'Italie augmentent jusqu'en 1993 mais se tassent entre 1993 et 1995 pour reprendre une croissance plus forte encore. L'Espagne voit ses dépenses de Défense se tasser entre 1995 et 1997, pour des raisons qui n'ont pas trait à l'évolution du panorama stratégique international mais plutôt à l'évolution de l'économie nationale. Les dépenses françaises observent une stabilité remarquable entre 1991 et 2001, date à laquelle les dépenses de Défense subissent une nouvelle augmentation. Les attentats du 11 septembre 2001 constituent un

---

<sup>707</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>708</sup> LÓPEZ MARTÍNEZ Mario, « Dividendos de la paz », *Enciclopedia de paz y conflictos*, Granada, 2004, p. 319-322, cité dans MEULEWAETER Chloé, « Los dividendos de la paz: un estado de la cuestión », *Ámbitos. Revista de ciencias sociales y humanidades*, n° 36, 2016, p. 59. Disponible sur <https://helvia.uco.es/xmlui/handle/10396/14352>

tournant symbolique qui, néanmoins, ne se reflète pas exactement dans la budgétisation et l'observation des dépenses de Défense, à l'exception du cas français. Car, si la fin de la guerre signifie la disparition de l'ennemi aux frontières<sup>709</sup>, l'identification d'un nouvel ennemi, le terrorisme islamiste, donne une direction plus concrète aux efforts financiers des États dans le domaine de la Défense. Mais si l'Italie, l'Espagne et la France voient leurs dépenses de Défense augmenter, celles-ci ne répondent pas nécessairement aux nouveaux enjeux stratégiques du moment, qu'il s'agisse du début des années 1990 ou du début des années 2000 :



Graphique 22 : Évolution des dépenses de Défense en Allemagne, Espagne, France et Italie, 1989-2004, en milliards d'euros courants<sup>710</sup>.

L'Allemagne voit ses dépenses diminuer entre 1991 et 1997 pour se stabiliser à partir de 1999 et l'État allemand, réuni depuis 1990, maintient une participation budgétaire pour la Défense légèrement plus faible que celle de la France mais nettement plus importante que l'Espagne ou l'Italie. L'Espagne, comme l'Italie, contrevient à l'idée de dividendes de la paix, du moins dans les grandes lignes des dépenses militaires, car les dépenses de ces deux pays ne cessent d'augmenter et la conjoncture internationale ne semble pas affecter le mode de

<sup>709</sup> LECOQ Tristan, « La France et sa Défense depuis la fin de la Guerre froide. Éléments de réflexion sur la réforme comme chantier permanent », *Revue Outre-Terre*, n° 33-34, 2012, p. 449.

<sup>710</sup> Sources: Élaboration personnelle à partir des données recueillies par le STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI), « Military expenditures by country, in local currency, 1988-2020 », 2021. Disponible sur [https://sipri.org/sites/default/files/Data % 20for % 20all % 20countries % 20from % 201988 % E2 % 80 % 932020 % 20in % 20local % 20currency % 20 % 28pdf % 29.pdf](https://sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%20to%202020%20in%20local%20currency%20.pdf)

budgetisation. Par ailleurs, lorsque l'Espagne entame une courte période de stagnation (1995-1997), elle se trouve engagée depuis plus de vingt ans dans un processus de modernisation et de professionnalisation qui va de pair avec l'augmentation des crédits annuels. La croissance des dépenses de Défense est, d'ailleurs, plus forte encore à partir de 1997 et accompagne, à la fois, l'évolution de l'économie nationale, la création d'unités militaires bilatérales ou multilatérales dans le cadre de coopérations sous-régionales de Défense, ou encore la relance du projet d'Europe de la Défense et la création de l'Eurocorps.

La seule évolution du panorama stratégique international ne suffit pas à comprendre la réduction des dépenses de Défense en Europe et dans le monde. Et comme le fait remarquer Román Ortiz en 1992 :

L'effondrement du bloc de l'Est a créé les conditions internationales adéquates pour une réduction des dépenses militaires. Cependant, les accords successifs de désarmement n'ont pas immédiatement influencé un réinvestissement des ressources économiques du secteur de la Défense vers le secteur civil<sup>711</sup>.

Aussi, la fin de la guerre froide, loin d'être la cause de la réduction des dépenses de Défense dans le monde, représente-t-elle plutôt le prétexte à cette réduction en créant les circonstances favorables à une révision à la baisse des enjeux de Défense. En revanche, pour le Secrétaire d'État à la Défense américain, Richard « Dick » Cheney, « la paix est le dividende<sup>712</sup> ». Cette dialectique écarte la possibilité d'une réduction des dépenses de Défense, au moins pour les États-Unis, que Cheney représente comme le champion de la démocratie. Dans ce témoignage de février 1990, celui-ci rappelle que l'Union Soviétique reste une menace globale mais ne constitue que l'une des menaces existantes dans le monde, argumentaire qui justifie la permanence des forces américaines autour du globe et le maintien du niveau de forces et des efforts économiques et financiers.

## **FINANCER UNE POLITIQUE D'ÉTAT**

Comment aborder le financement de la politique de Défense espagnole entre 1989 et 2004 ? Le processus de transition de la dictature à la démocratie avait déjà supposé une transformation budgétaire conséquente, depuis la structure des budgets jusqu'aux possibilités

---

<sup>711</sup> ORTIZ Román D., « Occidente reduce los gastos de defensa », *Revista Española de Defensa*, n° 57, Novembre 1992, p. 21.

<sup>712</sup> CHENEY Richard, « La paz es el dividendo », *Revista Española de Defensa*, n° 24, Février 1990, p. 70. Richard Cheney a été Secrétaire d'État à la Défense entre mars 1989 et janvier 1993 avant d'être nommé vice-président des États-Unis entre janvier 2001 et janvier 2009.

de financement de la Défense. La restructuration de la Défense à travers le plan META, et la réduction du nombre des unités que son implantation avait supposées, ont fait de l'armée espagnole de 1989 une armée fort différente de celle de 1975. Aussi les années 1990 peuvent-elles apparaître comme une période post-transition, d'adaptation des structures élaborées durant la Transition. Mais ce seul processus ne suffit pas à expliquer l'évolution du financement de la Défense ni même celle des structures budgétaires à partir de 1989. En effet, entre 1989 et 1991, l'Espagne doit faire face, comme nous l'avons évoqué précédemment, à la construction progressive d'une routine démocratique impliquant un nouveau rôle pour ses Forces Armées et un rapport renouvelé à la société civile. En outre, après son intégration récente dans plusieurs organisations internationales, politiques et militaires, l'Espagne voit la fin de la guerre froide comme une seconde transition qui l'oblige à réadapter son système de Défense et ses armées, tant du point de vue de la perception des risques et menaces que de celui du rôle des armées dans la Défense du pays. Car, avec la disparition de l'Union Soviétique, un nouvel ordre mondial se construit, obligeant certaines organisations internationales (l'OTAN en particulier) et les puissances régionales à redéfinir leurs missions, leurs rôles et à interroger leur raison d'être.

La fin de la guerre froide ouvre également une période de participation espagnole à des opérations militaires en-dehors de ses frontières dans le cadre de missions sous mandat de l'ONU, de l'OTAN ou de l'Union Européenne. Cette nouvelle modalité d'action des Forces Armées suppose l'adaptation aussi bien du financement de la Défense que de la structure des budgets. Parallèlement à ces transformations intérieures et extérieures, la Défense doit affronter la nécessité de transformation des armées dans un contexte international où la menace de guerre nucléaire, à défaut d'avoir totalement disparu, ne constitue plus une menace aussi imminente qu'auparavant. En Espagne, l'effort économique et financier, consenti dans le domaine de la Défense, illustre la manière dont les gouvernements successifs ont cherché à sortir les armées franquistes de l'obsolescence qui les caractérisait pour les adapter à leurs homologues européennes et les ancrer dans le présent. La fin de la guerre froide donne une nouvelle impulsion à la dynamique de professionnalisation des armées dans le cadre d'une recherche d'un modèle d'armée plus adapté aux circonstances des années 1990, et face auxquelles l'approche du XXI<sup>e</sup> siècle joue un rôle symbolique fort.



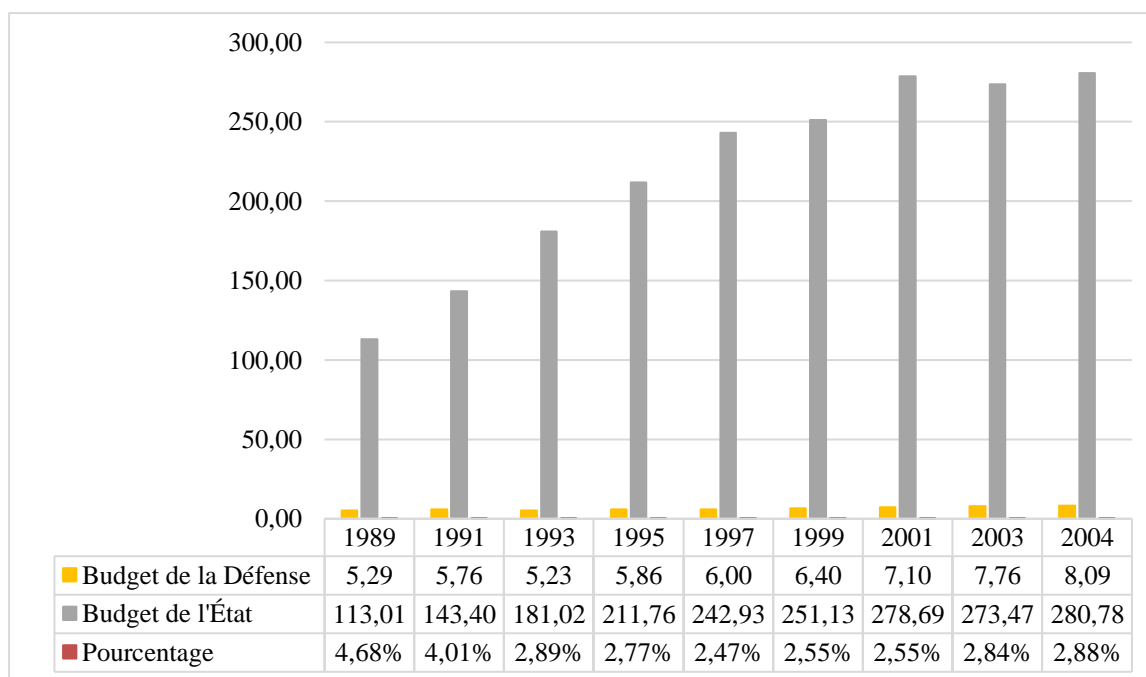
## Réaffirmation des dotations ministérielles

### *Une budgétisation en hausse*

Les années de la Transition avaient vu le budget du ministère de la Défense augmenter de manière vertigineuse puisqu'il était passé de 600 millions d'euros en 1975 à 5,29 milliards d'euros en 1989. Les différentes lois de programmation militaire, celles issues de la loi de 1971 d'abord, celles issues de leur adaptation à travers la loi 44/1982 ensuite, permirent aux armées de moderniser leurs équipements et matériels dans la mesure où l'évolution budgétaire et de l'économie nationale le permettait. Lorsque l'on s'attarde sur le budget de l'État et sur celui de la Défense pour la période qui va de 1989 à 2004, on constate que l'augmentation des crédits, qui avait été initiée dans les années 1960, prolongée et accrue durant la Transition, poursuit son chemin ascendant à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle. Aussi peut-on appréhender, grâce au graphique 23 ci-dessous, la part toujours plus faible de la Défense dans le budget de l'État. Là où elle représentait 15,2 % en 1975, la Défense ne représente plus que 4,68 % en 1989, et en 2004, elle descend à 2,88 %, alors même que son budget est passé de 5,29 milliards à 8,09 milliards d'euros. Néanmoins, force est de constater que la croissance du budget de l'État est plus forte que celle du budget Défense : le premier est multiplié par 2,5 entre 1989 et 2004 alors que le second est multiplié par 1,5 sur la même période. C'est ce que rappelle le secrétaire d'État à la Défense lorsqu'il affirme : « Je comprends qu'une réduction progressive du budget par rapport à celui de l'État puisse avoir une signification claire. Cela veut dire que d'autres fonctions du budget ont augmenté davantage que la fonction Défense. En aucun cas cela ne veut dire que la Défense est délaissée<sup>713</sup> » :

---

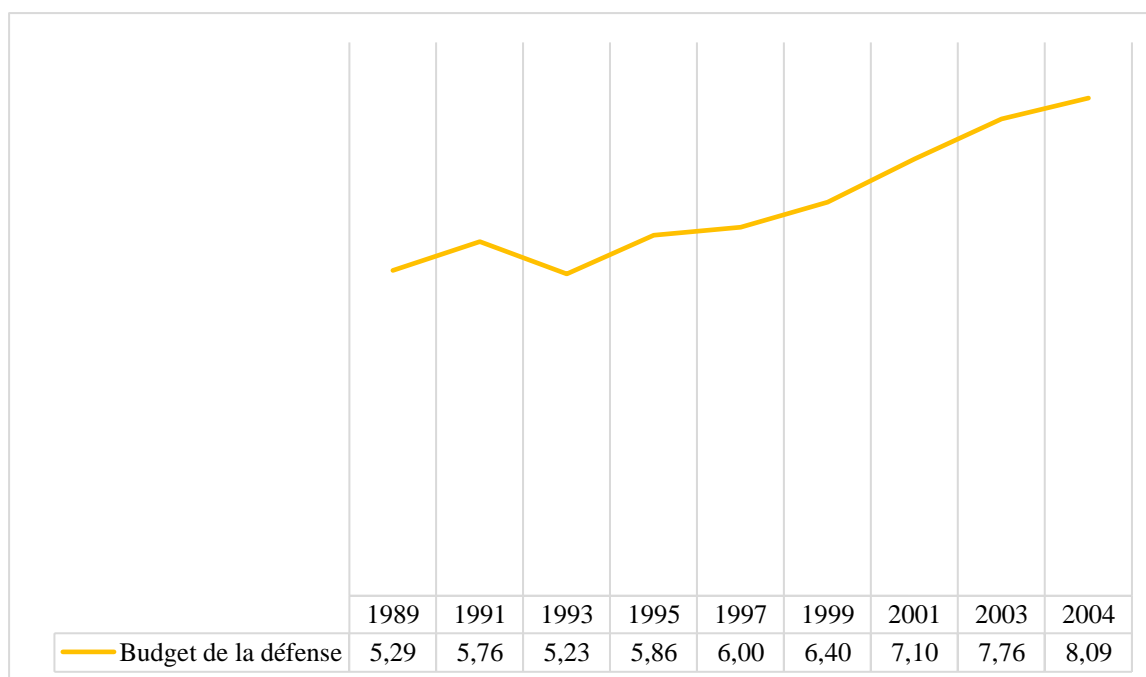
<sup>713</sup> CRUZ CORCOLL Rafael de la, « Comparecencia del Secretario de Estado para la Defensa », Comisión de Defensa, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 156, 18 de octubre de 1990, p.4649-4650. Rafael de la Cruz Corcoll fut Secrétaire d'État à la Défense d'avril 1988 à 1991 et fut à l'origine de la réorganisation de l'industrie militaire sous la direction du ministre de la Défense, Narcís Serra. Voir l'article du journal *El País* suite à son décès en 2012. GONZÁLEZ Miguel, « Rafael de la Cruz, un inspector fiscal en Defensa », *El País*, 6 mai 2012. Disponible sur [https://elpais.com/politica/2012/05/06/actualidad/1336257053\\_980807.html](https://elpais.com/politica/2012/05/06/actualidad/1336257053_980807.html)



Graphique 23 : *Part du budget Défense dans les dépenses de l'État, 1989-2004, en milliards d'euros courants*<sup>714</sup>.

Mais en comparant la part de la Défense en regard du budget de l'État, la représentation perd de sa lisibilité. Aussi le graphique 24 explicite-t-il davantage l'évolution du seul budget Défense entre 1989 et 2004. En effet, il illustre la phase de confusion, entre 1989 et 1995, qui voit la croissance et la décroissance de la budgétisation du secteur, mais qui ne reflète pas exactement les variations annuelles. Si le graphique montre une augmentation des crédits de Défense entre 1989 et 1991 pour l'ensemble du ministère, la réduction des crédits alloués au sous-secteur État (Forces Armées, État-Major de la Défense et structures ministérielles) de 5,23 milliards en 1990 à 5,16 milliards d'euros l'année suivante, n'en est pas moins réelle.

<sup>714</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des lois de *Presupuestos Generales del Estado* pour les années 1989-2004.



Graphique 24 : *Budget Défense, 1989-2004, en milliards d'euros courants*<sup>715</sup>.

Malgré l'évolution à la hausse observable entre 1989 et 1991, la réduction budgétaire, entre 1991 et 1993, s'inscrit dans le programme de désarmement favorisé par la disparition progressive de l'Union Soviétique et les perspectives de construction d'une Défense européenne, comme le confirme le secrétaire d'État à la Défense en octobre 1990 :

Nous attendons de voir comment nous allons finir, ce qui signifie [...] une attitude passive. Attendre et voir est une attitude prudente. Tant que l'Espagne participera à tous les forums internationaux de désarmement et participera activement à la définition de tous les paramètres qui construiront la Défense européenne des prochaines années, attendre et voir est une attitude prudente, mais en même temps, tactique [...] <sup>716</sup>.

Le choix de cette posture attentiste se réfère notamment aux conclusions de la conférence de Vienne sur la réduction des armements conventionnels en Europe et caractérise la posture gouvernementale, face à un Parti Populaire qui proposera, à l'inverse, une attitude plus dynamique, comme nous le verrons au chapitre suivant. Cette même attitude expectante justifie l'indécision quant à la quantité des équipements : « char, artillerie, véhicules blindés,

<sup>715</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des lois de *Presupuestos Generales del Estado* pour les années 1989-2004.

<sup>716</sup> CRUZ CORCOLL Rafael de la, « Comparecencia del Secretario de Estado para la Defensa », Comisión de Defensa, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 156, 18 de octubre de 1990, p. 4649.

etcétera<sup>717</sup> » qui doit être déterminé par les accords de désarmement. L'indécision autant que l'instabilité poussent le député du groupe parlementaire du centre démocratique et social<sup>718</sup> (*Partido de Centro Democrático y Social*), José Antonio Santos Miñón, à qualifier le budget Défense pour l'année 1991 de « budget de transition<sup>719</sup> ». Toutefois, à cette période d'indécision et de flottement budgétaire succède une nouvelle période de croissance confirmée dès la fin de la décennie. On peut y voir l'effet de la fin de la transition internationale et l'affirmation d'un nouvel ordre mondial qui permet la stabilisation des efforts de budgétisation en donnant une plus grande et meilleure visibilité au pouvoir exécutif. Dans ce contexte, l'idée de stabilisation est à comprendre, non pas comme l'absence de toute évolution, mais plutôt comme la confiance nécessaire dans un contexte international et dans l'évolution d'une situation économique. La classification économique du budget nous permet de faire le même constat.

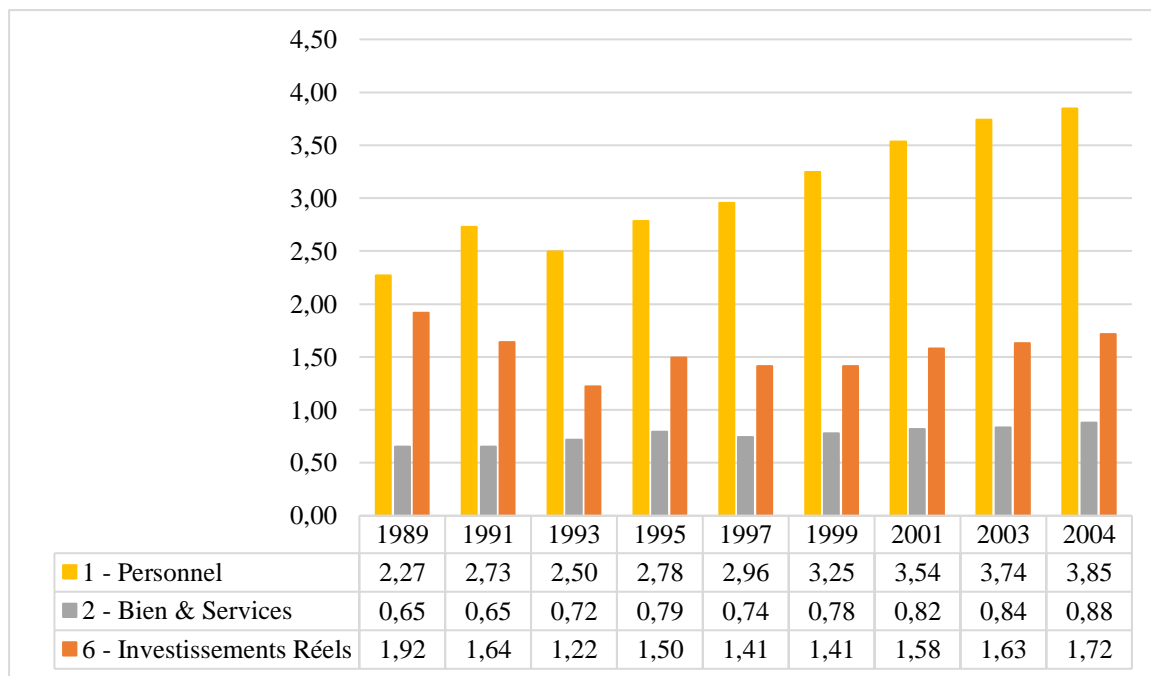
Des neuf chapitres qui structurent la classification économique, seuls trois nous intéressent : le chapitre 1 qui regroupe les frais de personnels, le chapitre 2 qui concerne les dépenses de biens et services et qui comprend les dépenses d'équipement et de matériel, et enfin, le chapitre 6, qui correspond aux dépenses d'investissement et de modernisation des Forces Armées. Comme l'illustre le graphique 25, si les dépenses du chapitre 2 augmentent imperceptiblement mais de manière constante et régulière pendant 15 ans, les dépenses en investissement et modernisation témoignent d'une introuvable stabilité et dénote une indécision certaine lorsqu'il s'agit de déterminer la quantité de financement dévolue à la recherche militaire et à la modernisation. Cette instabilité des crédits d'investissement peut aussi être liée à la prédominance du recours au fournisseur extérieur en matière d'armement plutôt qu'à la mobilisation d'un réseau industriel national, bien que les années 1990 voient la réorganisation de l'industrie de Défense, et que l'arrivée au pouvoir du Parti Populaire, en 1996, supposera une transformation des modalités de financement des grands programmes d'armement :

---

<sup>717</sup> *Ibid.*

<sup>718</sup> Le parti du Centre Démocratique et Social est un parti créé par Adolfo Suárez après la dissolution de l'Union de Centre Démocratique (UCD) qu'il avait également fondé. Pour un résumé des principaux partis du centre, voir ABAD QUEIPO Pilar, « UCD, CDS y UPyD : así desaparecieron los partidos de centro en España », *Cope*, n° 15 mars 2021. Disponible sur [https://www.cope.es/actualidad/espana/noticias/ucd-cds-upyd-asi-desaparecieron-partidos-centro-espana-20210315\\_1189604](https://www.cope.es/actualidad/espana/noticias/ucd-cds-upyd-asi-desaparecieron-partidos-centro-espana-20210315_1189604)

<sup>719</sup> SANTOS MIÑÓN José Antonio, « Comparecencia del Secretario de Estado para la Defensa », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 156, Commission de la Défense, n° 6, 18 de octubre de 1990, p. 4643.



Graphique 25 : Répartition du budget par type de crédits, 1989-2004, en milliards d'euros courants<sup>720</sup>.

De leur côté, les frais de personnel subissent la même indécision budgétaire entre 1989 et 1993 mais croissent rapidement et fortement par la suite et jusqu'en 2004. Cette augmentation peut paraître paradoxale si l'on prend en compte la réduction des effectifs qui résulte du manque d'attractivité de la profession militaire et de l'application des plans successifs, META et NORTE en tête. On remarquera, néanmoins, que les frais de personnel occupent une place grandissante dans le budget Défense, passant de 46,2 % (1989) à 57,1 % (2004). Et si la répartition des crédits montre un effort certain pour contenir l'augmentation des frais de personnel et les maintenir aux alentours des 50 % du budget, les années 1997-2004, illustrent, au contraire, une inévitable progression de ces crédits, résultat de l'amélioration de la rétribution ou de la prise en compte des indemnités pour participation aux opérations extérieures qui se multiplient dans les années 1990. Toutefois, cette croissance du chapitre 1 doit être comprise également au regard de la réduction que subissent les investissements réels, qui passent de 1,92 milliard en 1989 à 1,72 milliard d'euros en 2004, avec des variations importantes pendant la décennie : 1,22 milliards en 1993 et 1,41 milliard en 1999 et 2001. Enfin, la part du budget qu'occupent ces trois chapitres laisse penser à une importance croissante des

<sup>720</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des lois de *Presupuestos Generales del Estado* pour les années 1989-2004.

transferts de capitaux et à une financiarisation d'une partie du budget Défense, comme l'illustre le tableau 8 :

	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2004
Personnel	46,2	52,9	54,6	53,5	56,5	58,2	58,3	57,8	57,1
Biens & Services	13,3	12,6	15,7	15,2	14,2	13,9	13,5	12,9	13,0
Investissements réels	39,0	31,8	26,7	28,7	27,0	25,3	26,1	25,1	25,4
<b>Total</b>	<b>98,4</b>	<b>97,3</b>	<b>96,9</b>	<b>97,4</b>	<b>97,8</b>	<b>97,5</b>	<b>97,9</b>	<b>95,8</b>	<b>95,5</b>

Tableau 8 : *Typologie des crédits dans le budget Défense, 1989-2004, en pourcentages*<sup>721</sup>.

Par ailleurs, une plus forte bureaucratisation des services de la Défense, la participation toujours plus importante des Forces Armées espagnoles à des opérations de maintien de la paix à mesure que passent les années ainsi qu'une revalorisation des rétributions peuvent expliquer une augmentation de presque 70 % des frais de personnel. En effet, en octobre 1991 est approuvé le Règlement Général de Rétribution du personnel des Forces Armées<sup>722</sup>. Ce règlement classe les militaires professionnels en quatre groupes selon le grade et détermine les types et modalités des rétributions pour ces fonctionnaires. Le groupe A comprend tous les officiers et officiers généraux (de lieutenant à général de division). Les groupes B et C divisent le corps des sous-officiers en deux parties en distinguant, d'une part, les *alférez*<sup>723</sup>, les sous-officiers majors et les sous-lieutenants et, d'autre part, les brigadiers, sergents chefs et sergents. Enfin, le soldat et le caporal composent le groupe D. Cette classification répond à celle qui avait été établie par la loi sur les mesures pour la réforme de la Fonction Publique de 1984 qui établissait une distinction selon le niveau de formation du personnel. Elle prévoyait ainsi, outre les quatre groupes déjà mentionnés, un groupe E<sup>724</sup> pour tous les personnels avec un niveau de formation équivalent au Diplôme National du Brevet ou à une formation professionnelle en France. Cette réglementation de la rétribution des personnels des Forces Armées s'inscrit

<sup>721</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des lois de *Presupuestos Generales del Estado* pour les années 1989-2004.

<sup>722</sup> Real Decreto 1494/1991, de 11 de octubre de 1991, por el que se aprueba el Reglamento General de Retribuciones del Personal de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 247, 15 octobre 1991, p. 33341-33345.

<sup>723</sup> Étrangement, le grade de *alférez* est un grade d'officier, mais qui est assimilé aux grades de sous-officiers dans cette classification. Dans l'armée de terre française, il correspond au grade d'enseigne aujourd'hui disparu, mais peut être assimilé à celui d'aspirant. Pour les grades de l'armée de terre française. Voir <https://www.defense.gouv.fr/terre/bloc-les-essentiels/les-grades>

<sup>724</sup> Ley 30/1984, de 2 de agosto de 1984, de medidas para la reforma de la Función Pública, *Boletín Oficial del Estado*, n° 185, 3 août 1984, Article 25, p. 22633.

également dans le cadre de la loi 17/1989, portant sur le régime du personnel militaire professionnel<sup>725</sup> dont la 3<sup>e</sup> disposition finale<sup>726</sup> stipule que le gouvernement développera dans un décret ultérieur le système de rétribution des membres des Forces Armées, en accord avec la classification établie par la loi de 1984 de réforme de la Fonction Publique.

Il est intéressant de remarquer que le décret ne fait aucune mention d'une éventuelle rétribution des militaires professionnels en raison de leur participation aux opérations extérieures espagnoles, dont la première, sous mandat explicite de l'ONU, est réalisée dès 1989 en Angola. Aussi faut-il attendre l'année 2001 pour qu'une nouvelle réglementation vienne moderniser et actualiser celle de 1991. Il s'agit en réalité d'une double actualisation, car si le décret de 1991 s'inscrivait dans le cadre de la loi 17/1989 et en développait un aspect précis, cette dernière est actualisée par la loi 17/1999<sup>727</sup>, et corrige certains vices de la norme précédente. C'est son article 152 qui stipule qu'une régulation de la rétribution des militaires professionnels interviendra ultérieurement : elle sera approuvée en 2001. Ainsi, faisant écho à la loi 17/1999 qui prend acte de l'évolution du panorama stratégique international et de la professionnalisation totale des Forces Armées, le décret 662/2001 actualise le règlement des rétributions du personnel militaire qui, d'ailleurs, avait déjà subi plusieurs modifications durant les années précédentes. En effet, plusieurs décrets ont apporté des actualisations ponctuelles au règlement de 1991, en particulier les décrets 2/1994<sup>728</sup> du 14 janvier, 827/1995<sup>729</sup> du 29 mai, et 6/1995<sup>730</sup> du 13 janvier. Le décret de 662/2001<sup>731</sup> est d'autant plus important qu'il prend acte de la participation des militaires espagnols pour adapter les modalités de rétribution à leur singulier engagement dans la Défense (article 17). Aussi, constitue-t-il une mise à jour complète du règlement des rétributions, en tant qu'il actualise la dimension économique face aux bouleversements de fin de siècle, depuis la professionnalisation des armées et la suppression du

---

<sup>725</sup> Ley 17/1989, de 19 de julio de 1989, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, *Boletín Oficial del Estado*, n° 172, 20 juillet 1989, p. 23129-23147.

<sup>726</sup> *Ibid.*, p. 23146.

<sup>727</sup> Ley 17/1999, de 18 de mayo de 1999, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 119, 19 mai 1999, p. 18751-18797.

<sup>728</sup> Real Decreto 2/1994, de 14 de enero de 1994, por el que se modifica parcialmente el Reglamento General de Retribuciones del Personal de las Fuerzas Armadas, aprobado por Real Decreto 1494/1991, de 11 de octubre, *Boletín Oficial del Estado*, n° 13, 15 janvier 1994, p. 1232-1234.

<sup>729</sup> Real Decreto 827/1995, de 29 de mayo de 1995, por el que se modifica parcialmente el Reglamento General de Retribuciones del Personal de las Fuerzas Armadas, aprobado por Real Decreto 1494/1991, de 11 de octubre, *Boletín Oficial del Estado*, n° 142, 15 juin 1995, p. 17881-17882.

<sup>730</sup> Real Decreto 6/1995, de 13 de enero de 1995, por el que se regula el régimen de retribuciones de los funcionarios destinados en el extranjero, *Boletín Oficial del Estado*, n° 28, 2 février 1995, p. 3346-3349.

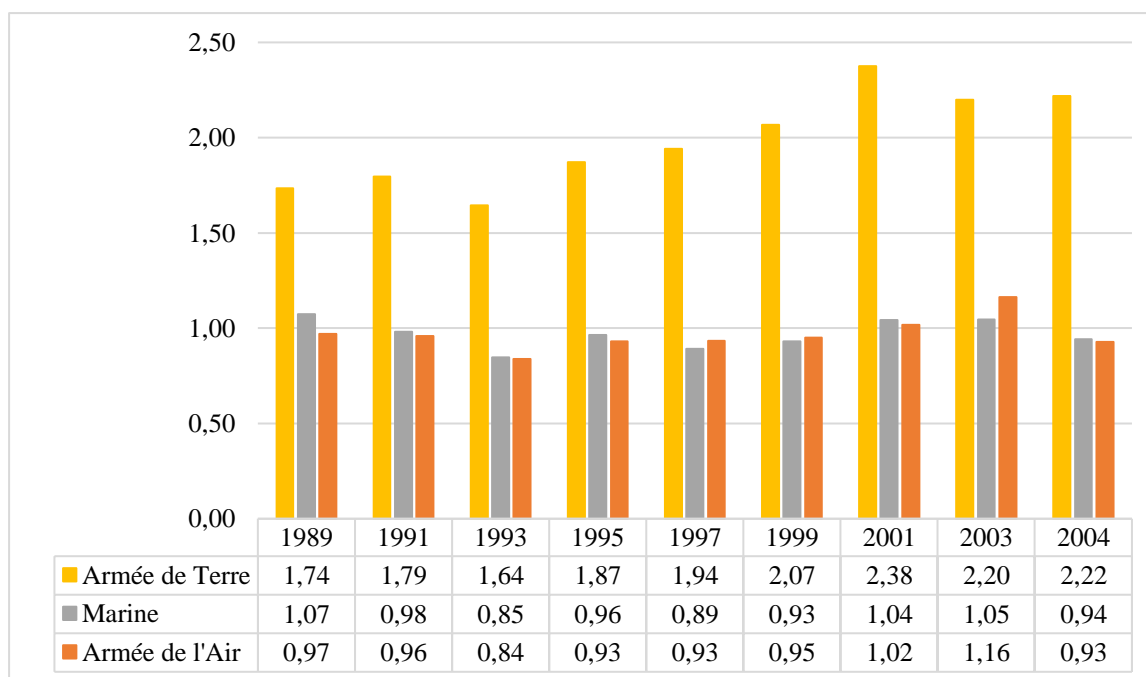
<sup>731</sup> Real Decreto 662/2001, de 22 de junio de 2001, por el que se aprueba el Reglamento de Retribuciones del Personal de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 150, 23 juin 2001, p. 22424-22430.

service militaire obligatoire, jusqu'à la participation des troupes à des opérations militaires internationales.

En outre, la répartition des crédits pour les trois armées met en lumière le même flottement économique et financier durant la période de transition internationale (1989-1991) et qui peut illustrer l'indécision liée à la disparition de l'Union Soviétique concernant la politique de Défense espagnole. La difficulté à évaluer la menace soviétique et les risques potentiels d'une puissance en voie d'implosion rendent difficile l'élaboration d'une politique stable et, par conséquent, d'un financement stable et sûr. Toutefois, cette option ne peut pas, à elle seule, faire comprendre la politique économique du gouvernement espagnol en matière de Défense. Car ce secteur est également affecté par une crise économique qui pose la question des modalités et de la stabilité du financement de la Défense, question abordée un peu plus loin.

C'est précisément cette indécision qu'illustrent aussi bien le graphique 25 que le graphique 26. Ce dernier représente les dépenses par armée (armée de Terre, Marine Nationale et armée de l'Air) et l'on peut constater, outre les variations déjà mentionnées entre 1989 et 1991, une croissance systématique des crédits durant toute la seconde moitié de la décennie et un pic en 2001 qui, lui, ne peut pas s'expliquer par les attentats du 11 septembre 2001 et la réorientation des dépenses et des efforts politiques, diplomatiques et militaires vers la guerre contre le terrorisme international :



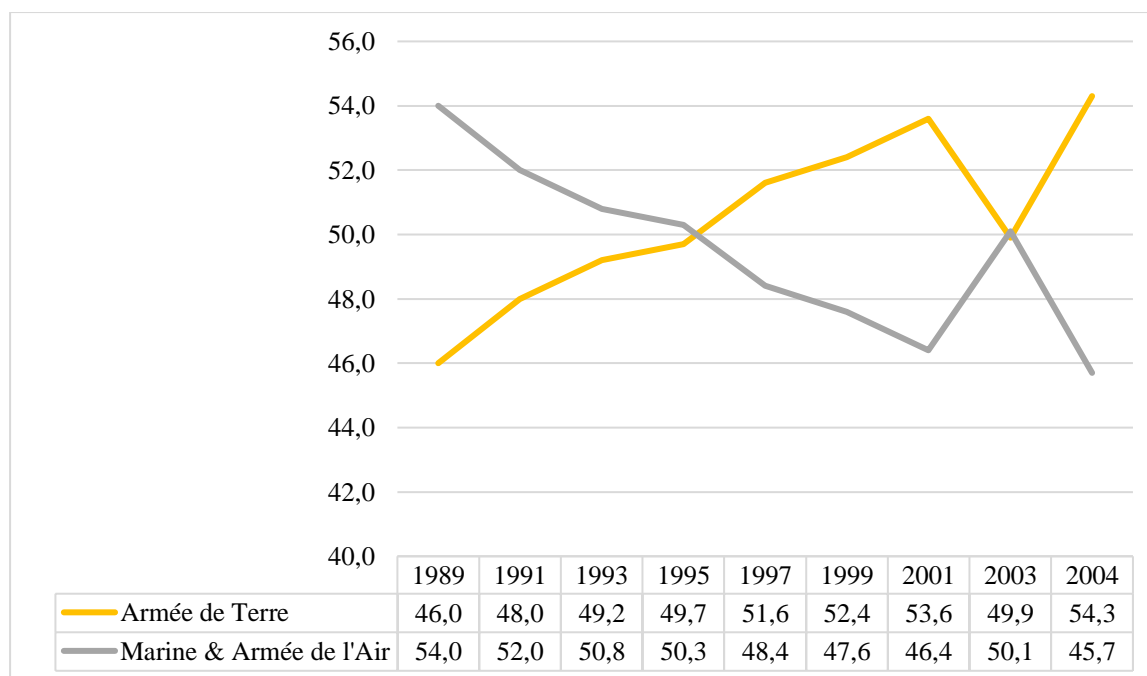


Graphique 26 : *Distribution du financement par armée, 1989-2004, en milliards d'euros courants*<sup>732</sup>.

Par ailleurs, au-delà de l'évolution immédiatement visible des crédits, la part accordée à chaque armée subit, elle-aussi, une évolution constante. Les crédits alloués à la Marine et à l'armée de l'Air sont traditionnellement très proches, quand ils ne sont pas identiques, compte tenu du haut degré de technicité de ces armées et du besoin moindre en soldats et main d'œuvre, justifiant ainsi leur prise en compte conjointe dans les lignes suivantes. Ainsi, l'armée de terre concentre, en 1989, 46 % des ressources économiques contre 54 % pour l'armée de l'Air et la Marine. Au cours de la décennie, cette proportion augmentera pour l'Armée de Terre jusqu'à atteindre 53,6 % en 2001 (contre 46,4 % pour les deux autres) et 54,3 % en 2004, comme l'illustre le graphique 27 ci-dessous. La part croissante des crédits alloués à l'armée de Terre répond notamment à la restructuration dont l'armée est l'objet durant les années de post-transition, à travers le plan NORTE, et à l'impulsion qui est donnée au financement de grands programmes d'armement. Mais cette représentation met également en évidence le rapport entre le financement de l'armée de Terre vis-à-vis du financement des deux autres armées. En effet, la réduction des crédits pour l'une suppose une augmentation pour les deux autres et inversement comme peuvent l'illustrer les années 2001 et 2003, par exemple. Aussi, l'armée de Terre, d'une part, et la Marine et l'armée de l'Air, d'autre part, suivent-elles un parcours

<sup>732</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des *Anuarios Estadísticos Militares* des années 1989 à 1999, et des budgets spécifiques du ministère de la Défense pour les années 2001 à 2004.

inverse. On notera également que les crédits de l'armée de l'Air en 2003, supérieurs à ceux de la Marine, peuvent répondre à l'emploi préférentiel de l'arme aérienne dans les conflits en Afghanistan et en Irak, et peut illustrer l'engagement espagnol dans ces conflits à travers la coalition internationale dirigée par les États-Unis :



Graphique 27 : *Part des ressources économiques consacrées aux armées, 1989-2004, en pourcentages*<sup>733</sup>.

Parallèlement à ces évolutions particulières, il en est une qui permet d'apprécier le renforcement du pouvoir civil sur le pouvoir militaire et la manière dont les années 1990 constituent un contrepoint des premières années de la transition militaire et, en particulier, des premières années du ministère de la Défense. En effet, l'importance croissante de l'organe central, composé de la structure ministérielle (ministère et secrétariat d'État) et de l'État-Major de la Défense, dans les dépenses de la Défense montre une tendance à la bureaucratisation du secteur et à un transfert du poids des armées vers la structure centrale, à caractère politique et administratif. À l'inverse, et comme nous l'avons observé durant la Transition à travers la première loi sur la Défense Nationale de 1980 (voir chapitre 2), la structure politique et administrative n'était qu'une structure de gestion, et l'essentiel de la politique de Défense et de la politique militaire relevait de la compétence des structures supérieures des Forces Armées.

<sup>733</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des *Anuarios Estadísticos Militares* des années 1989 à 1999, et des budgets spécifiques du ministère de la Défense pour les années 2001 à 2004.

C'est alors un renversement du rapport des forces entre la structure politico-administrative, d'une part, et les armées, d'autre part, qui s'opère durant les années 1990, comme l'illustre le tableau 9. Car, si en 1989, les armées comptent pour 76,9 % du budget du ministère de la Défense (soit 23,1 % pour la structure centrale), cette proportion est réduite à 60,6 % en 2004, soit 39,4 % pour la structure centrale dont les crédits augmentent de 70,6 % pendant cette même période :

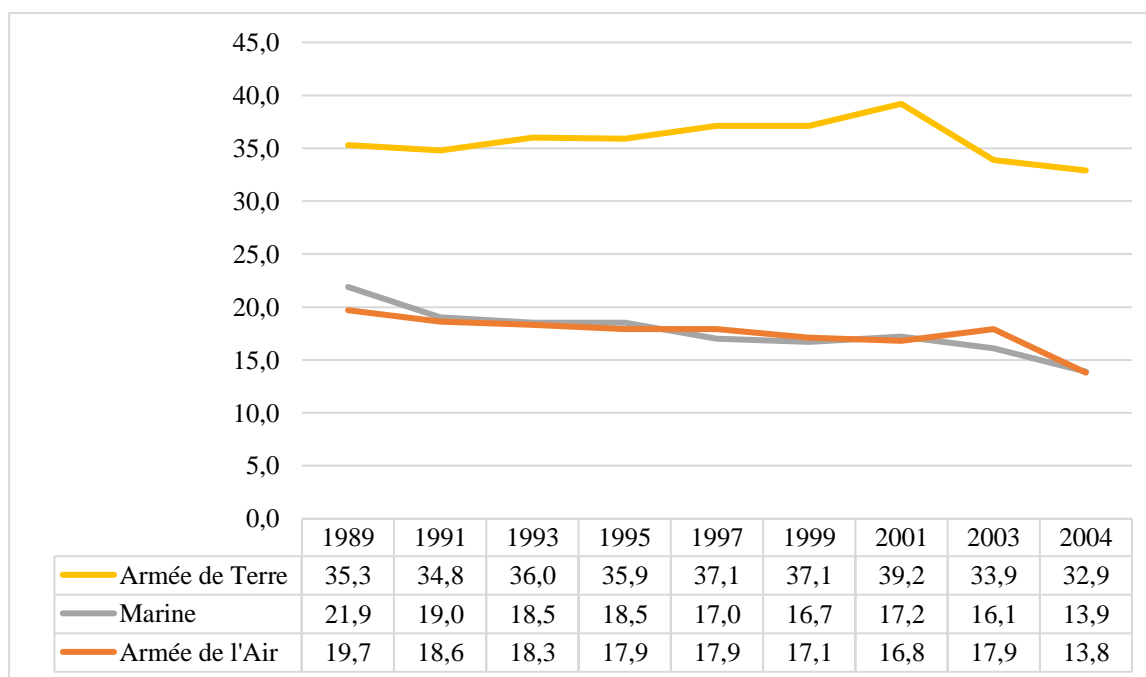
	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2004
Terre	35,3	34,8	36,0	35,9	37,1	37,1	39,2	33,9	32,9
Mer	21,9	19,0	18,5	18,5	17,0	16,7	17,2	16,1	13,9
Air	19,7	18,6	18,3	17,9	17,9	17,1	16,8	17,9	13,8
<b>Total</b>	76,9	72,4	72,8	72,3	72,0	70,8	73,2	68,0	60,6

Tableau 9 : *Budget des armées dans le budget Défense, en pourcentages*<sup>734</sup>.

Le graphique 28 montre comment les crédits de l'armée de Terre subissent une forte réduction entre 2001 et 2003, visible dans l'armée de l'Air entre 2003 et 2004. La Marine, pour sa part, poursuit, tout au long de la décennie, son parcours en pente descendante, sans pour autant que l'évolution soit aussi marquée que pour les deux autres armées. C'est elle, néanmoins, qui subit la plus forte réduction entre 1989 et 2004 puisque la part qu'elle représente par rapport au budget du ministère de la Défense diminue de 8 %, alors que, parallèlement, la part de l'armée de Terre est réduite de 2,4 % et celle de l'armée de l'Air de 6,9 %). On peut y voir le reflet d'une modernisation plus aboutie dans la Marine que dans les autres armées, qui nécessite des ressources plus importantes pour mener à bien l'objectif de modernisation et de professionnalisation des années de post-transition :

---

<sup>734</sup> *Ibid.*



Graphique 28 : *Part du budget des armées en regard du budget Défense, 1989-2004, en pourcentages*<sup>735</sup>.

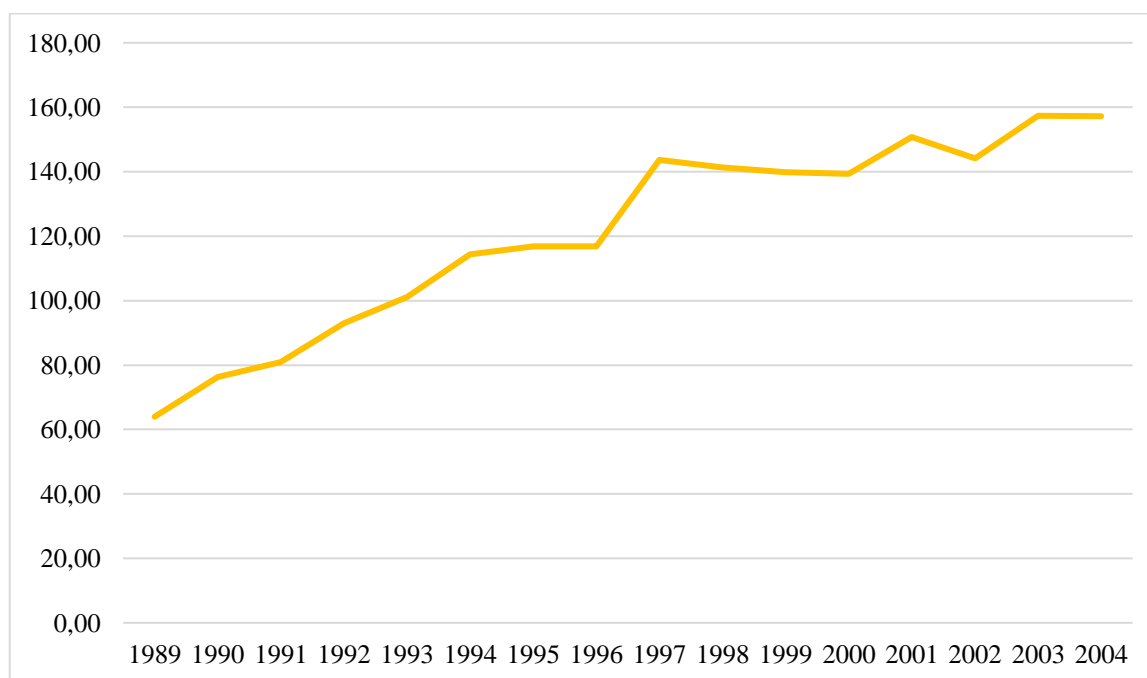
#### *La Défense, une variable d'ajustement ?*

Toutefois, au-delà de la croissance globale du budget Défense et des armées observée sur l'ensemble de la période, l'interprétation de cette évolution diffère suivant que l'on appréhende le budget Défense pour lui-même ou en regard du budget de l'État, ou même du Produit Intérieur Brut (PIB). En effet, l'économie espagnole doit faire face, dans les années 1990, non seulement à la redéfinition des politiques de Défense, comme conséquence de l'effondrement de la menace soviétique, mais aussi à une crise économique. Celle-ci est visible à travers le fort ralentissement de la croissance du budget de l'État dans la seconde moitié des années 1990, comme l'illustre le graphique 29. Elle met un coup d'arrêt à la croissance continue de l'économie espagnole, initiée dans les années 1960 sous Franco, mais qui avait déjà subi un premier ralentissement à la fin de la décennie et qui, compte tenu de sa dépendance à l'égard de l'économie mondiale et en particulièrement européenne, avait également eu à subir les deux chocs pétroliers de 1973 et 1979, avant de reprendre un cours plus régulier tout au long des années de la Transition. Et si la croissance reprend à partir de 2001, on remarque que le rythme est bien moindre que les années précédentes et beaucoup plus irrégulier.

Partant de ce premier constat, l'année 1996 ou, du moins, la période 1995-1997 agit comme une année, ou une période, charnière. L'année 1997, d'abord, représente un point

<sup>735</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des *Presupuestos Generales del Estado*, 1989-2004.

culminant dans les dotations étatiques à partir duquel la croissance ralentit et les crédits diminuent. Il s'agit également d'une période de changement puisque le parti socialiste (PSOE), au pouvoir depuis 1982, cède la direction du gouvernement au Parti Populaire (PP) dirigé par José María Aznar<sup>736</sup>. Le nouveau président du gouvernement applique une politique de privatisations qui peut, jusqu'à un certain point, expliquer la réduction des crédits de l'État pour les années 1998 et 1999, et la lente récupération ultérieure. Ainsi, à la conjoncture économique vient s'ajouter la politique du gouvernement populaire. Cette période 1995-1997, que l'on peut même prolonger jusqu'en 2000, est également marquée par la prorogation, pour 1996<sup>737</sup>, du budget de l'État prévu pour 1995, compte tenu de l'impossibilité, pour les groupes parlementaires, de parvenir à un accord sur le projet de loi de finances pour 1996, présenté par le gouvernement de Felipe González<sup>738</sup> :



Graphique 29 : *Budget de l'État (sous-secteur État), 1989-2004, en milliards d'euros courants*<sup>739</sup>.

<sup>736</sup> « Aznar gana, pero necesita pactos para gobernar », *El País*, 4 mars 1996. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1996/03/04/espana/825894047\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1996/03/04/espana/825894047_850215.html)

<sup>737</sup> Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre de 1995, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, *Boletín Oficial del Estado*, n° 32, 30 décembre 1995, p. 37519-37545.

<sup>738</sup> « El Ejecutivo, abocado a prorrogar los Presupuestos del 95 y promulgar un decreto-ley », *El País*, 29 septembre 1995. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1995/09/29/economia/812329235\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1995/09/29/economia/812329235_850215.html)

<sup>739</sup> Élaboration personnelle à partir des Lois de Finances (*Ley de Presupuestos Generales del Estado*) pour les années 1989 à 2004.

Par ailleurs, c'est aussi en 1997 que la part occupée par certains ministères est la plus basse, comme le montre le tableau 10 ci-dessous. En effet, malgré une augmentation lente mais régulière, le ministère de la Défense voit sa part diminuer par rapport aux dotations globales de l'État. Ainsi, si elle représentait 7,7 % du budget étatique en 1989, la Défense n'en représente plus que 3,6 % en 1997. Le même constat est valable pour le ministère de l'Intérieur (2,6 % en 1997), le ministère de l'Économie et des Finances (2 % en 1997) ou encore le ministère de la santé (4,5 % en 1997) :

	Défense	Intérieur	Affaires Étrangères	Économie & Finances	Travail & Affaires Sociales	Santé	Éducation
1989	7,7	3,6	0,5	2,8	0,2	10,7	8,0
1991	6,4	3,4	0,6	3,1	0,3	10,9	8,1
1993	4,5	2,9	0,4	2,5	0,3	12,0	6,3
1995	4,5	4,1	0,6	2,7	0,3	13,0	5,9
1997	3,6	2,6	0,5	2,0	5,5 <sup>740</sup>	13,8	4,5
1999	4,0	2,9	0,6	2,3	4,3	17,3	4,8
2001	4,0	2,9	0,6	2,2	3,3	18,1	1,3
2003	4,1	3,2	0,6	2,4	3,1	0,4	1,4
2004	4,3	3,5	0,7	2,4	3,4	0,4	1,5

Tableau 10 : *Part de divers ministères dans le budget de l'État, 1989-2004, en pourcentages*<sup>741</sup>.

À l'inverse, certains ministères bénéficient d'une budgétisation dont la régularité et la stabilité permettent d'appréhender l'importance d'une politique d'État, qui transcende les alternances politiques et les changements idéologiques. C'est notamment le cas du ministère des Affaires Étrangères dont les dotations, entre 1989 et 2004, sont toujours comprises entre 0,4 et 0,7 %, mais aussi du ministère des Affaires Sociales entre 1989 et 1997 (0,3 % du budget de l'État), date à laquelle la fusion entre le ministère du Travail et celui des Affaires Sociales porte la part de ce nouveau ministère à 5,5 % des finances de l'État. Le choix de ces différents ministères n'est pas anodin puisqu'ils incarnent traditionnellement les champs d'action

<sup>740</sup> En 1997, le ministère du Travail et le ministère des Affaires Sociales fusionnent en un seul ministère, expliquant l'augmentation subite des crédits dans ce secteur et la part beaucoup plus importante qu'il occupe à l'intérieur du budget de l'État.

<sup>741</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des *Leyes de Presupuestos Generales del Estado* pour les années 1989 à 2004.

privilégiés pour l'expression des priorités et orientations politiques et idéologiques des grands partis de la gauche et de la droite, du PSOE et du PP, dans le cas espagnol. Il s'agit alors de montrer l'évolution des crédits pour les ministères de l'Intérieur, des Affaires Étrangères, de l'Économie et des Finances, du Travail et des Affaires Sociales, de la Santé et de l'Éducation, et d'analyser le comportement de la budgétisation du secteur de la Défense, partant de l'idée selon laquelle un gouvernement de gauche aura tendance à accorder une plus grande attention aux problématiques sociales, éducatives et de santé, alors qu'un gouvernement de droite privilégiera davantage les questions économiques, de sécurité ou encore de Défense. Et comme nous l'avons remarqué au chapitre précédent, lors de son second mandat, le président du gouvernement, José María Aznar, tentera d'appliquer une politique de grandeur tendant à faire jouer à l'Espagne un rôle de premier plan sur la scène internationale. Le sommet des Açores, le 16 mars 2003, en est l'expression la plus flagrante : José María Aznar a cherché à placer l'Espagne sur un pied d'égalité avec le Royaume-Uni et les États-Unis.

Sur la base de ces quelques considérations, le tableau 11 ci-dessous présente une série de pourcentages d'évolution exprimés pour l'année indiquée par rapport à l'année précédente : en 1990, le budget Défense augmente de 6,4 % par rapport à celui de 1989, et en 1993, il diminue de 3,1 % par rapport à celui de 1992 (qui n'apparaît pas dans le tableau)<sup>742</sup>. Les cases bleues représentent, quant à elles, toutes les évolutions négatives. La lecture de ce tableau impose un premier constat : le budget pour 1990 récolte les fruits d'une forte croissance économique caractéristique des années de la Transition, favorisant une augmentation encore très importante des crédits pour la plupart des ministères. Le ministère de la Défense voit son budget augmenter de 6,4 %, croissance néanmoins inférieure à celle du ministère des Affaires Sociales (50,2 %), du ministère de l'Économie et des Finances (36,6 %) ou des Affaires Étrangères (25 %). L'évolution interannuelle pour le reste de la décennie est à mettre en relation avec une évolution du budget de l'État de moins en moins importante comme l'a illustré le graphique 29. En effet, bien que de manière irrégulière, la croissance interannuelle des revenus de l'État tend à se tasser, favorisant des taux d'accroissement moins élevés pour chacun des ministères sélectionnés. Ainsi, le ministère des Affaires Étrangères n'augmente plus que de 5,2 % et celui des Affaires Sociales de 10,2 % contre 50,2 % l'année précédente. Mais si ce tassement généralisé s'explique par une croissance moins importante, la réduction des crédits des ministères de la Défense et des Affaires Étrangères s'explique aussi, comme on l'a vu, par

---

<sup>742</sup> Tous les chiffres indiqués et tous les pourcentages sont exprimés à partir des budgets du sous-secteur État et ne prennent donc pas en compte les crédits des organismes autonomes.

l'effondrement de l'Union Soviétique et la disparition progressive de la menace qui justifiait une forte budgétisation des armées et de la diplomatie.

Néanmoins, la disparition de la menace soviétique était-elle importante au point de justifier une réduction des crédits de Défense aussi conséquente trois années de suite ? Car la Défense subit une réduction de 1,4 % en 1991, mais aussi de 8,4 % en 1992 et de 3,1 % en 1993, avec un impact néfaste sur les capacités de modernisation des armées à moyen et long terme, comme nous le verrons ultérieurement. Dès lors, si l'on compare l'évolution de la budgétisation interannuelle de la Défense, d'une part, de l'État et des différents ministères, d'autre part, on comprend comment le budget Défense joue le rôle de variable d'ajustement dans le cadre de la politique globale du gouvernement. Il est alors possible d'interpréter ces réductions successives comme le réinvestissement de ces crédits pour le financement des politiques sociales et éducatives du gouvernement socialiste. Parallèlement, on peut observer que la priorité est donnée, entre 1989 et 1995, aux ministères des Affaires Sociales, de la Santé et de l'Éducation qui bénéficient d'une croissance plus forte que les autres (exception faite de l'Éducation en 1993).

	Défense	Intérieur	Affaires Étrangères	Économie & Finances	Travail & Affaires Sociales	Santé	Éducation
1990	+6,4	+11,3	+25,0	+36,6	+50,2	+15,3	+13,9
1991	-1,4	+7,6	+5,2	+2,2	+10,2	+11,9	+11,4
1993	-3,1	+1,1	-1,2	+7,7	+8,6	+19,9	-8,6
1995	+7,6	+6,9 <sup>743</sup>	+14,1	+24,3	-4,5	+16,6	+7,1
1997	+0,4	+13,8	+8,3	-9,9	-	+30,2	-7,1
1999	+3,4	+7,5	+10,0	+3,8	-19,4	+9,3	-1,7
2001	+4,5	+2,0	+2,2	-2,8	-2,8	+6,2	-50,3
2003	+21,7	+10,6	+12,8	+7,8	+10,1	-94,9	+4,7
2004	+4,1	+8,7	+3,8	+0,3	+7,8	+3,7	+3,3

Tableau 11 : *Évolution interannuelle des crédits par ministère, 1989-2004, en pourcentages*<sup>744</sup>.

<sup>743</sup> Dans la loi de finances pour l'année 1995, le ministère de la Justice est fusionné avec le ministère de l'Intérieur. Le pourcentage exprimé ici est calculé à partir d'une estimation des crédits relevant de la compétence du seul ministère de l'Intérieur, en fonction de sa composition en 1994 et 1997. L'Intérieur représente, selon cette estimation, 3,3 milliards d'euros alors que le budget du ministère fusionné atteint 4.8 milliards d'euros.

<sup>744</sup> Élaboration personnelle à partir des Lois de Finances (*Ley de Presupuestos Generales del Estado*) pour les années 1989 à 2004.



En 1995, les chiffres montrent un premier infléchissement des politiques sociales et éducatives en même temps que de nouveaux crédits sont alloués à la Défense (7,6 %), à l'Intérieur (6,9 %) et aux Affaires Étrangères (14,1 %). Mais comme pour les années 1991-1993, alors que le budget étatique augmente de 22,8 % par rapport à celui de 1995<sup>745</sup>, celui de la Défense n'augmente que de 0,4 %, quand, parallèlement, celui de la santé croît de 30,2 % et celui de l'Intérieur, de 13,8 %). Et si les ministères de l'Éducation et de l'Économie subissent des réductions de 7,1 % et de 9,9 % respectivement, on constate facilement que le secteur de la Défense n'est pas le bénéficiaire direct de ces diminutions. Les priorités budgétaires, dont les chiffres témoignent, nous confirment ainsi que la Défense, loin d'être une priorité, est plutôt utilisée effectivement comme une variable d'ajustement : elle fait partie des premiers secteurs de la politique globale du gouvernement à subir les restrictions budgétaires et parmi les derniers à récolter les bénéfices de la croissance. Ce comportement fait écho, d'ailleurs, à l'inadéquation entre l'évolution du budget Défense par rapport à celle du budget de l'État dès les années 1960 et 1970, que nous avons constaté dans les chapitres 1 et 2.

Aussi retrouve-t-on cette période charnière, entre 1995 et 1997, durant laquelle le gouvernement procède aux premières réductions des dépenses sociales et éducatives en même temps qu'il augmente sensiblement les dépenses des Affaires Étrangères, de l'Intérieur et des Finances. À rebours du comportement budgétaire observé durant les dernières années du gouvernement socialiste, les gouvernements populaires d'Aznar vont procéder à une réduction systématique des dépenses sociales, éducatives et de santé. La fusion, en 1997, du ministère du Travail et du ministère des Affaires Sociales témoigne de cette volonté de réduction des coûts, fusion qui n'empêchera pas une réduction de 19,4 % en 1999 par rapport à l'année précédente. Le tableau 11, mentionné plus haut, illustre, alors, les priorités des deux gouvernements Aznar, dont les principales réductions portent sur les dépenses éducatives et sociales, sans qu'une seule réduction n'affecte la Défense, les Affaires Étrangères ou l'Intérieur. Cette priorité donnée à ces derniers secteurs répond aussi à la volonté de puissance de la part du président du gouvernement, qui cherchera durant toute la durée de son second mandat, à placer l'Espagne parmi les grandes puissances en l'extirpant de son statut de puissance moyenne. L'année 2003 est, à cet égard, particulièrement représentative par l'augmentation des crédits de Défense (+21,7 %), de l'Intérieur (+10,6 %) et des Affaires Étrangères (+12,8 %). Il est vrai que cette croissance ne s'opère pas aux dépens des dépenses sociales et d'éducation qui augmentent

---

<sup>745</sup> Pour l'évolution interannuelle de l'année 1997, nous utilisons l'année 1995 comme référence, compte tenu de la prorogation de la loi de Finances de 1995 pour 1996.

respectivement de 10,1 % et de 4,7 %). En revanche, le ministère de la Santé perd près de 95 % de ses dotations par rapport à l'année précédente.

Étant donné que ces remarques portent sur un choix déterminé et orienté de budgets ministériels, il serait aventureux d'affirmer de manière catégorique le lien direct entre la réduction du budget de la Santé et sa redistribution dans les budgets Défense, de l'Intérieur et des Affaires Étrangères. Toutefois, il est intéressant de remarquer comment, à partir de l'accession au pouvoir du PP, les dépenses sociales, éducatives et de santé subissent des réductions importantes, alors que les autres ministères bénéficient d'une croissance conséquente entre 1997 et 2004. Au regard de ces évolutions particulières de différents ministères, la Défense suit une progression toujours relativement faible, en comparaison avec les évolutions constatées pour les Affaires Sociales et la Santé, exception faite de l'année 2003 avec une croissance de 21 % qui peut s'expliquer par la volonté de puissance du président du gouvernement. Les crédits de l'Intérieur et des Affaires Étrangères suivent également une progression à la fois plus forte et plus irrégulière que ceux de la Défense. Aussi ce secteur apparaît-il non seulement comme une variable d'ajustement, en cas de besoin, mais répond-il également à des nécessités qui dépassent les choix politiques et idéologiques, purement conjoncturels. L'obligation pour la Défense d'agir et de prévoir sur le moyen et le long terme facilite des coupes ponctuelles dans le budget, favorisant alors l'émergence d'une perception du secteur comme variable d'ajustement. Cette capacité de la Défense imposée par la gestion gouvernementale des politiques d'État, pose question au moment de planifier le financement nécessaire à la modernisation des armées, qui passe par le financement de programmes pluriannuels d'acquisition, d'entretien ou de construction, problématique qui sera abordée ultérieurement. À noter, qu'en 2002, les crédits alloués à la Défense sont réduits de 12,2 %, en même temps que ceux des ministères du Travail et des Affaires Sociales, de la Santé et de l'Éducation faisaient face à de lourdes restrictions budgétaires (respectivement -9,3 %, -58,2 % et -8,2 %).

Enfin, malgré cette utilisation du budget Défense défavorable à sa rapide modernisation, son évolution, en hausse depuis 1995, continue de peser de moins en moins par rapport au budget de l'État et du PIB. En effet, dans le prolongement des observations faites aux chapitres 1 et 2 concernant la part de la Défense dans les dépenses de l'État et dans le PIB, ce secteur de la politique gouvernementale ne représente plus que 4,68 % du budget de l'État en 1989, part qui descend à 2,47 en 1997, comme l'indique le tableau suivant :

	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2004
État	4,68	4,01	2,89	2,77	2,47	2,55	2,55	2,84	2,88
PIB	1,8	1,6	1,3	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9

Tableau 12 : *Le budget Défense dans le budget de l'État et le PIB, 1989-2004, en pourcentages*<sup>746</sup>.

La même observation peut être faite concernant la part occupée par la Défense dans le PIB, part de plus en plus réduite, passant de 1,8 % en 1989 à 0,9 % en 2004. Là encore l'évolution du secteur Défense ne suit pas la croissance de l'économie espagnole.

### **Les opérations extérieures et leur financement**

À partir de 1989, l'une des grandes nouveautés pour les Forces Armées est leur participation aux opérations internationales sous mandat de l'ONU ou de l'OTAN. En effet, l'armée espagnole intervient pour la première fois en dehors de ses frontières dans un cadre qui n'est plus celui des guerres coloniales. La nature et les modalités des interventions militaires durant les années 1990 redéfinissent le sens des opérations militaires et le rôle des armées en les réorientant vers des missions d'observation, d'entraînement et de sécurité. La dénomination d'opération de maintien de la paix insiste sur la dimension défensive de l'intervention militaire plutôt que sur l'aspect offensif, malgré l'entraînement du personnel mobilisé et le matériel requis pour mener à bien ces opérations. Mais outre cette nouvelle modalité d'action pour les Forces Armées, les conditions et la durée du déploiement lors de ces opérations requièrent une adaptation financière qui doit trouver une traduction budgétaire.

#### *L'Espagne et les opérations extérieures*

Lorsque, en janvier 1989, l'Espagne envoie un contingent d'observateurs militaires en Angola dans le cadre de l'opération UNAVEM I (*United Nations Angola Verification Mission* – Mission de Vérification des Nations Unies en Angola), le principe de l'intervention extérieure n'est pas nouveau. En effet, entre 1966 et 1971, sous couvert des Pactes de Madrid signés en 1953, le président américain avait demandé la participation espagnole au conflit vietnamien. Le premier contingent espagnol était composé de douze médecins militaires de l'armée de Terre,

<sup>746</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des lois de *Presupuestos Generales del Estado* pour les années 1989-2004 et des chiffres fournis par la Banque Mondiale concernant le Produit Intérieur Brut (PIB) espagnol. Disponible sur <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CN?end=2004&locations=ES&start=1989&view=chart>

auxquels viendront s'ajouter neuf autres, tous volontaires<sup>747</sup>. Aussi cette participation resta-t-elle marginale au regard de l'importance du conflit et de l'armée espagnole des années 1960. Mais en 1989, les conditions sont autres : alors que le corps de santé de l'armée de Terre espagnole était intervenu dans le conflit vietnamien qui s'inscrivait lui-même dans une logique de guerre froide, la mission UNAVEM I rassemble des observateurs civils et militaires de plusieurs pays occidentaux et africains pour la résolution pacifique d'un contentieux. Il ne s'agit donc pas de prendre parti mais bien plutôt de résorber un conflit. Par ailleurs, certaines des opérations auxquelles l'Espagne participe relèvent, pour certaines, de la gestion de troubles issus de la décolonisation, en particulier en Afrique.

L'opération UNAVEM I est rendue possible par la résolution 626 adoptée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies le 20 décembre 1988<sup>748</sup> et le commandement échoit au général de brigade brésilien Péricles Ferreira Gomes, le 23 décembre, à l'issue de « consultations officielles<sup>749</sup> ». Le même jour, le Secrétaire Général de l'ONU, le péruvien Javier Pérez de Cuéllar, demande la participation de l'Espagne<sup>750</sup>. L'opération s'inscrit dans le cadre d'un conflit entre différents mouvements angolais : le MPLA (*Movimento Popular de Libertação de Angola* – Mouvement Populaire de Libération de l'Angola), le FNLA (*Frente Nacional de Libertação de Angola* – Front National de Libération de l'Angola) et UNITA (*União Nacional para a Independência Total de Angola* – Union Nationale pour l'Indépendance Totale de l'Angola). Dans ce conflit qui oppose les trois mouvements, le MPLA bénéficie de l'appui de l'Union Soviétique et de Cuba, qui dispose de 50 000 soldats sur place. Le FNLA bénéficie, quant à lui, du soutien des États-Unis. Aussi, le conflit s'inscrit-il aussi bien dans le cadre d'une gestion difficile de la décolonisation que dans celui d'une guerre froide finissante. Ainsi, la mission des observateurs militaires internationaux consiste à surveiller le redéploiement des troupes cubaines en Angola au-delà du 13° parallèle sud, puis leur retrait total, avant de mettre un terme à l'intervention internationale, le 25 mai 1991. L'opération aura coûté 16,4 millions de dollars<sup>751</sup>. Dans cette opération, l'Espagne envoie 21 observateurs militaires qui se relèvent. Au maximum, 7 ont été présents en Angola simultanément.

---

<sup>747</sup> MARTÍNEZ Esther P., « Misión sanitaria en Vietnam », *Revista Española de Defensa*, n° 343, Octobre 2017, p. 62-63.

<sup>748</sup> Résolution 626 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 20 décembre 1988. Disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/52988?ln=fr>

<sup>749</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>750</sup> « Cronología de la misión UNAVEM I », Misiones en el exterior, *Ministerio de Defensa*. Disponible sur [https://www.defensa.gob.es/misiones/en\\_exterior/historico/listado/unavem-i-ii-angola.html](https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/historico/listado/unavem-i-ii-angola.html)

<sup>751</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES, « United Nations Angola Verification Mission I », Completed Peacekeeping Operations, *Department of Public Information*, 2000. Disponible sur <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/unavem1/UnavemIF.html>

L'opération UNAVEM II débute dès la fin de l'opération précédente, le 30 mai 1991<sup>752</sup>, avec, comme objectif, la surveillance du cessez-le-feu instauré entre les parties en Angola. Le mandat est étendu le 24 mars 1992<sup>753</sup> à la surveillance du bon déroulement des élections présidentielles et législatives qui devaient avoir lieu en septembre. Toutefois, le mouvement UNITA conteste les résultats des élections de septembre 1992 et les combats reprennent en octobre. En 1993, plusieurs résolutions<sup>754</sup> des Nations Unies doivent ajuster le mandat des casques bleus en Angola dans le but de faciliter un accord de paix entre les deux parties (le gouvernement angolais et l'UNITA). La signature du Protocole de Lusaka (31 octobre 1994) et le cessez-le-feu qui s'ensuivit, le 20 novembre, permirent de mettre fin aux combats. Le Conseil de Sécurité adapte encore une fois le mandat des observateurs internationaux de façon à ce qu'ils veillent à la bonne application des accords de paix<sup>755</sup>. L'Espagne a contribué à cette opération avec 75 observateurs, dont 15 présents simultanément, au maximum, qui se retirent le 16 décembre 1993. A cette date, seuls trois observateurs espagnols étaient encore présents en Angola<sup>756</sup>. Néanmoins, dès 1994, le bilan de ces premières opérations est entaché de corruption dans le cadre de ventes d'armes à l'Angola, mise sur pied par l'ex-directeur général de la *Guardia Civil*, Luis Roldán<sup>757</sup> entre fin 1992 et début 1993. Par ailleurs, jusqu'en juillet 1993, l'Union Européenne avait interdit toute vente d'armes à l'Angola, interdiction levée en juillet 1993. Le mois suivant, le gouvernement espagnol autorisait l'entreprise Defex à vendre des armes à l'Angola pour un montant de 60 millions de dollars<sup>758</sup>. Cette même entreprise, Defex, a fait l'objet d'une enquête à partir de 2014, et en 2019, « Defex et deux autres sociétés, en plus de 24 personnes physiques<sup>759</sup> » comparaissent pour « corruption dans des transactions

---

<sup>752</sup> Résolution 696 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 30 mai 1990, p. 39. Disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/196834?ln=fr>

<sup>753</sup> Résolution 747 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, p. 90-91. Disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/196972?ln=fr>

<sup>754</sup> Résolution 804 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 20 janvier 1993. Disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/197138?ln=fr> ; Résolution 811 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 12 mars 1993. Disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/197170?ln=fr> ; Résolution 834 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 1<sup>er</sup> juin 1993. Disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/197216?ln=fr>

<sup>755</sup> Résolution 952 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 27 octobre 1994. Disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/197800?ln=fr> ; Résolution 966 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 8 décembre 1994. Disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/198060?ln=fr>

<sup>756</sup> GONZÁLEZ Miguel, « España retira sus últimos “cascos azules” de Angola tras cinco años de presencia », *El País*, 13 décembre 1993. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1993/12/13/espana/755737214\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1993/12/13/espana/755737214_850215.html)

<sup>757</sup> « Roldán negoció en 1992 y 1993 una operación de tráfico de armas a Angola al margen del Gobierno », *El País*, 15 mai 1994. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1994/05/15/espana/768952822\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1994/05/15/espana/768952822_850215.html)

<sup>758</sup> *Ibid.*

<sup>759</sup> SEVILLANO Elena G., LÓPEZ-FONSECA Óscar, « La empresa pública Defex, al banquillo por corrupción en la venta de armas en Angola », *El País*, 21 mai 2019. Disponible sur [https://elpais.com/politica/2019/05/20/actualidad/1558362113\\_318105.html?event\\_log=oklogin](https://elpais.com/politica/2019/05/20/actualidad/1558362113_318105.html?event_log=oklogin)

internationales, appropriation et détournement de fonds de plusieurs millions sur plusieurs contrats de matériel policier pour [l'Angola]<sup>760</sup> ».

Parallèlement à l'opération UNAVEM I, l'Espagne participe, conjointement à d'autres nations, à une autre opération, en Namibie, dans le cadre de la mise en place de structures permettant la tenue d'élections libres dans un pays indépendant. Il s'agissait donc de réduire la présence policière de l'Afrique du Sud en Namibie. En effet, jusqu'en 1966, l'Afrique du Sud bénéficiait d'un mandat d'administration du territoire namibien, expliquant ainsi la présence de 12 000 membres des forces de police sud-africaine. Le territoire avait alors été placé sous l'autorité des Nations Unies<sup>761</sup>. En juillet 1966, le SWAPO (*South West Africa People's Organization* – Organisation du Peuple d'Afrique du Sud-Ouest) annonçait être « résolu à employer tous les moyens nécessaires pour obtenir la libération nationale, y compris la lutte armée<sup>762</sup> ». En 1978, la résolution 435<sup>763</sup> proposait un programme pour la construction de l'indépendance définitive de la Namibie ainsi que pour la tenue d'élections libres et démocratiques. Cependant, les délais et retards ne devaient pas permettre sa mise en place avant 1989, date à laquelle une nouvelle résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies, de janvier 1989<sup>764</sup>, acceptait le programme établi par la résolution 435, d'autant que la situation sur place s'était détériorée entre 1978 et 1989. Il s'agissait alors de mettre en place un cessez-le-feu entre les forces du SWAPO et l'Afrique du Sud et appliquer, dès le 1<sup>er</sup> avril 1989, le programme contenu dans la résolution 435. C'est dans ce contexte que s'inscrit la participation espagnole à l'opération UNTAG, avec « une unité aérienne autonome, composée de 250 militaires de l'armée de l'Air, huit Aviocar C-212, un Hélicoptère C-130<sup>765</sup>. » L'ONU décrit la participation espagnole, plus modestement, comme un escadron de transport léger<sup>766</sup>. Les missions de l'opération UNTAG consistaient à superviser le cessez-le-feu et à créer les conditions nécessaires à la tenue d'élections libres. La mission prend fin à la fin mars 1990 et quatre Aviocar participent au défilé de l'indépendance de la Namibie le 22 mars<sup>767</sup>.

---

<sup>760</sup> *Ibid.*

<sup>761</sup> Résolution 2145 (XXI) de l'Assemblée Générale des Nations Unies, *Organisation des Nations Unies*, 27 octobre 1966. Disponible sur [https://undocs.org/pdf?symbol=en/a/res/2145\(xxi\)](https://undocs.org/pdf?symbol=en/a/res/2145(xxi))

<sup>762</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES, « Namibia United Nations Assistance Group (UNTAG) », *Department of Public Information & Department of Peacekeeping Operations*, 2001. Disponible sur <https://peacekeeping.un.org/mission/past/untagFT.htm>

<sup>763</sup> Résolution 435 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 29 septembre 1978, p. 13-14. Disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/71636?ln=fr>

<sup>764</sup> Résolution 629 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 16 janvier 1989, p. 2-3. Disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/54308/usage?ln=fr>

<sup>765</sup> « Participación española en Namibia », *Misiones en el exterior, Ministerio de Defensa*. Disponible sur [https://www.defensa.gob.es/misiones/en\\_exterior/historico/listado/namibia.html](https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/historico/listado/namibia.html)

<sup>766</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES, « Namibia United Nations Assistance Group (UNTAG) », *op. cit.*

<sup>767</sup> « Participación española en Namibia », *art. cit.*

Si les interventions internationales en Afrique visaient notamment la gestion de conflits post-décolonisation, deux autres interventions en Amérique Centrale devaient occuper l'attention des Nations Unies, dans un contexte qui n'est pas celui de la décolonisation mais plutôt dans celui des relations entre différents États de l'Amérique Centrale. Ainsi, l'opération ONUCA (*United Nations Observer Group in Central America* – Groupe d'Observation des Nations Unies en Amérique Centrale) devait, à la demande de cinq pays d'Amérique Centrale, veiller au respect des conditions mentionnées dans l'accord Esquipulas II, signé en 1987 par les gouvernants du Costa Rica, du Salvador, du Guatemala, du Nicaragua et du Honduras. Cet accord stipulait la fin de l'aide apportée à des groupes insurrectionnels ou irréguliers et l'interdiction du territoire d'un État voisin pour en attaquer un troisième. C'est la résolution 644 (1989)<sup>768</sup> qui établit la mission ONUCA qui constitue la troisième opération internationale à laquelle l'Espagne participe dans la même année et dont la mission principale consistait à surveiller le respect du cessez-le-feu entre gouvernements et groupes insurrectionnels et surveiller la démobilisation des troupes irrégulières. Le quartier général est établi à Tegucigalpa (Honduras) et l'opération placée sous le commandement du général Agustín Quesada de novembre 1989 à décembre 1990. Après six mois de commandement par intérim du général de brigade canadien MacKenzie, un autre général espagnol, le général de brigade Suanzes Pardo, reprendra le commandement de l'opération de mai 1991 jusqu'à la fin en janvier 1992. C'est la première fois qu'une opération se trouve être commandée par un espagnol. Plusieurs amendements au mandat initial furent nécessaires de manière à ajuster la mission des forces militaires et civiles aux besoins de la situation.

À l'inverse, l'opération Alpha-Charlie est une intervention unilatérale espagnole et constitue la première et unique mission humanitaire durant la période qui nous intéresse (1989-2004). Il ne s'agit donc pas, ici, d'une opération militaire à proprement parler bien que des moyens militaires soient déployés pour répondre à la crise que doit affronter l'Amérique Centrale après le passage de l'ouragan Mitch en 1998. D'autres pays que l'Espagne ont apporté leur aide, comme Cuba, la Hollande, la Suède, les États-Unis, le Mexique, la France ou encore l'Union Européenne. L'aide apportée peut être financière, matérielle ou sanitaire. Pour cette mission humanitaire, l'Espagne participe à hauteur de 757 militaires et plusieurs transporteurs (trois avions de type Hercules C-130 et un Boeing 707) établissent un pont aérien permettant la livraison d'aide humanitaire (à raison de 10 tonnes par avion). Plusieurs navires sont également dépêchés sur place pour débarquer du matériel supplémentaire, c'est le cas notamment des

---

<sup>768</sup> Résolution 644 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 7 novembre 1989, p. 22. Disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/77445?ln=fr>

navires de débarquement amphibie *Pizarro*, *Hernán Cortés* et *Galicia*. Les Forces Armées, et par extension, le ministère de la Défense, sont les seules à disposer d'une telle capacité de projection et d'intervention rapide sur des théâtres d'opération divers. À cet égard, les forces militaires sont les plus à même de répondre aux besoins liés à l'urgence provoquée par une catastrophe naturelle. Néanmoins, l'emploi des Forces Armées dans le cadre d'une intervention humanitaire, et non pas proprement militaire, témoigne de l'évolution du rôle des armées qui n'est, d'ailleurs, pas spécifique à l'armée espagnole. Cette transformation est symptomatique du glissement de l'identité du militaire qui, de guerrier, tend à devenir également ingénieur. La diversification des professions au sein des Forces Armées témoigne d'une spécialisation toujours plus grande des besoins des armées et favorise l'identification du militaire non plus seulement comme combattant, mais aussi comme technicien spécialisé. C'est précisément cette évolution du rôle des armées que le Secrétaire d'État à la Défense, Pedro Morenés Eulate met en avant en mai 1999 lorsqu'il dresse le bilan de l'opération Alpha Charlie devant les membres de la commission de la Défense du Congrès :

L'idée selon laquelle les Forces Armées constituent un instrument important d'action immédiate, indispensable pour ce type d'interventions, comme le démontrent les circonstances que nous vivons aujourd'hui avec douleur, a toujours été présente dans l'esprit du gouvernement. Malheureusement, les besoins des pays en demande d'aide humanitaire ne cessent d'augmenter, et après la tragédie d'Amérique Centrale que je viens de rapporter, nous sommes témoins, ces jours-ci, d'interventions en aide humanitaire des Forces Armées au Kosovo<sup>769</sup>.

Les deux interventions espagnoles (et internationales) dans les Balkans, en Bosnie-Herzégovine à partir de 1992 et au Kosovo à partir de 1999, répondent à une logique différente de celle qui sous-tendait les opérations en Afrique. En effet, la déclaration d'indépendance de la Slovénie et de la Croatie (respectivement 20 et 21 février 1991) suppose l'implosion de la Yougoslavie à laquelle s'oppose la Serbie, dirigée depuis 1989 par Slobodan Milosević qui fait intervenir l'armée fédérale, essentiellement serbe. D'autant plus que, en septembre 1990, le Kosovo devenait une république indépendante. Les conflits de l'ex-Yougoslavie s'inscrivent donc dans cette histoire frustrée des revendications nationales, ethniques et religieuses depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, alors que ces populations slaves étaient intégrées au sein d'empires

---

<sup>769</sup> MORENÉS EULATE Pedro, « Comparecencia del señor Secretario de Estado de Defensa (Morenés Eulate) para responder a la pregunta del señor Herrera Antonaya (Grupo Parlamentario Popular del Congreso), sobre la aportación del Ejército a las tareas humanitarias realizadas con motivo de la catástrofe acontecida en Centroamérica », *Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 690, commission de la Défense, n° 40, 12 mai 1999, p. 19907.



pluriethniques comme l'étaient l'empire austro-hongrois ou l'empire ottoman. De sorte que ces conflits ne sont pas sans rappeler les crises balkaniques de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle (1875-1878 et 1885<sup>770</sup>) et du début du XX<sup>e</sup> siècle (1912-1913<sup>771</sup>), alors sous l'autorité de l'empire ottoman, en même temps qu'ils répondent à l'effondrement de l'Union Soviétique et à la volonté de Milosević de créer une Grande Serbie<sup>772</sup>. Devenue ingouvernable depuis la mort de Tito en 1980, la dissociation de la Croatie et de la Slovénie et la création d'États souverains marquent le point de départ d'un conflit meurtrier. Dans l'optique de résorber le conflit et de limiter violences et destructions, le Conseil de Sécurité adopte, le 25 septembre 1991, la résolution 713 (1991) qui impose un embargo sur toutes les ventes d'armes et d'équipements militaires à la Yougoslavie<sup>773</sup>. Cet embargo ne devait pas être respecté comme l'explique Christophe Chiclet<sup>774</sup>, rapportant une enquête de journalistes slovènes entre 2009 et 2011. C'est pour faire respecter cet embargo que le 16 juillet 1992, la frégate espagnole *Baleares* part pour les côtes de l'Adriatique et rejoint la Flotte Permanente de l'OTAN (STANAVFORMED)<sup>775</sup>.

Le 8 novembre 1992, l'Espagne intègre la force internationale sous mandat des Nations Unies (UNPROFOR), initialement basée à Zagreb (Croatie) dont la constitution avait été approuvée par la résolution 743 (1992) du 21 février 1992<sup>776</sup>. Les troupes espagnoles déployées à Sarajevo ont pour mission d'entraîner les Forces Armées bosniaques et de les amener à un niveau comparable à celui des armées de l'Alliance Atlantique. En outre, la principale mission de cette force internationale consistait à mettre en place « les conditions nécessaires de paix et de sécurité pour la tenue de négociations en vue d'arriver à un accord sur la crise yougoslave<sup>777</sup>. » La force UNPROFOR est chargée, à partir de la fin des combats en Bosnie-Herzégovine, le 11 octobre 1995, de surveiller le respect du cessez-le-feu, jusqu'au 20

<sup>770</sup> MOUGEL François-Charles, PACTEAU Séverine, *Histoire des relations internationales de 1815 à nos jours*, PUF, Que sais-je ?, 2014 (12<sup>e</sup> édition), p. 35-37.

<sup>771</sup> *Ibid.*, p. 60-61.

<sup>772</sup> « Le conflit Yougoslave », Dossier thématique : Les bouleversements géopolitiques en Europe après 1989, *Centre Virtuel sur la connaissance sur l'Europe (CVCE)*. Disponible sur [https://www.cvce.eu/education/unit-content/-/unit/1f5d29d1-bc79-44af-ae41-6fdb3f41608e/b83c7dd2-006a-4d34-88be-199fc8968016/Resourcess#913c8fac-a96a-475c-a0c4-c4a5ee8dc82c\\_fr&overlay](https://www.cvce.eu/education/unit-content/-/unit/1f5d29d1-bc79-44af-ae41-6fdb3f41608e/b83c7dd2-006a-4d34-88be-199fc8968016/Resourcess#913c8fac-a96a-475c-a0c4-c4a5ee8dc82c_fr&overlay)

<sup>773</sup> Résolution 713 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 25 septembre 1991, p. 44-45. Disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/126827?ln=fr>

<sup>774</sup> CHICLET Christophe, « Trafics d'armes dans les Balkans : nouvelles révélations », *Analyses de Confluences-Méditerranée*, *Institut de recherches et d'études Méditerranée-Moyen Orient (iReMMO)*, 6 août 2012. Disponible sur <https://iremno.org/archives-confluences-mediterranee/les-analyses-de-cm/trafics-darmes-dans-les-balkans-nouvelles-revelations/>

<sup>775</sup> « Cronología de la misión en Bosnia-Herzegovina », *Misiones en el exterior*, *Ministerio de Defensa*. Disponible sur [https://www.defensa.gob.es/misiones/en\\_exterior/historico/listado/bosnia-herzegovina.html](https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/historico/listado/bosnia-herzegovina.html)

<sup>776</sup> Résolution 743 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 21 février 1992, p. 8-9. Disponible sur [file:///C:/Users/Utilisateur/Downloads/S\\_RES\\_743\(1992\)-FR.pdf](file:///C:/Users/Utilisateur/Downloads/S_RES_743(1992)-FR.pdf)

<sup>777</sup> Sans auteur, « United Nations Protection Force Profile », *Former Yugoslavia UNPROFOR*. Disponible sur [https://peacekeeping.un.org/mission/past/unprof\\_p.htm](https://peacekeeping.un.org/mission/past/unprof_p.htm)

novembre 1995. Elle a également la responsabilité, en collaboration avec l'OTAN, de la surveillance d'une zone aérienne de Bosnie-Herzégovine dont le survol est interdit à tout appareil militaire. C'est dans ce cadre que l'Alliance Atlantique mène « les premières opérations de combat de son histoire, abattant quatre chasseurs-bombardiers bosno-serbes qui effectuaient une mission de bombardement le 28 février 1994<sup>778</sup>. » À partir des accords de Dayton (décembre 1995), la force UNPROFOR laisse place à une mission commandée par l'OTAN, l'IFOR (*Implementation Force* – Force de mise en œuvre) sous mandat de l'ONU, et dont la constitution est décidée par la résolution 1031<sup>779</sup>, du 15 décembre 1995 pour une durée d'un an. Elle sera transformée, en décembre 1996, en force de stabilisation<sup>780</sup> (SFOR – *Stabilization Force*) sous commandement de l'OTAN et qui joue un rôle plus important dans la réforme des structures de Défense bosniaques, la reconstruction des infrastructures et réfection des routes du pays<sup>781</sup>. En 2004, celle-ci laissera place à une mission militaire de l'Union Européenne (EUFOR *Althea*)<sup>782</sup> dans le cadre de la stabilisation de la Bosnie-Herzégovine.

L'intervention internationale au Kosovo participe de la même logique que le conflit en Bosnie bien que l'intervention ne débute qu'en 1999. Elle est motivée, comme le rappelle la résolution 1199 (1999) du Conseil de Sécurité des Nations Unies, par « l'usage indiscriminé de la force par les forces de sécurité serbes et par l'Armée Yougoslave » au Kosovo et qui a conduit à de nombreuses victimes civiles et au déplacement de près de 23 000 personnes<sup>783</sup>. Toutefois, c'est la résolution 1244 qui approuve la constitution de la Force multinationale pour le Kosovo<sup>784</sup>. Le Conseil des Ministres espagnol avait, dès le 26 février 1999, approuvé l'envoi de troupes au Kosovo, ne pouvant dépasser les 1200 militaires présents simultanément sur le

---

<sup>778</sup> « L'OTAN en Bosnie-Herzégovine », Opérations et missions en cours et terminées, *Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, 4 mai 2021 (dernière mise à jour). Disponible sur [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_52060.htm#:~:text=%20l'heure%20actuelle%20ses%20acad%C3%A9mies%20nationales%20de%20d%C3%A9fense](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_52060.htm#:~:text=%20l'heure%20actuelle%20ses%20acad%C3%A9mies%20nationales%20de%20d%C3%A9fense)

<sup>779</sup> Résolution 1031 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 15 décembre 1995. Disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/201088?ln=fr>

<sup>780</sup> Résolution 1088 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 12 décembre 1996. Disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/229523?ln=fr>

<sup>781</sup> « La Force de mise en œuvre (IFOR) en Bosnie-Herzégovine (1995-1996) », *Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, 27 octobre 2010 (dernière mise à jour). Disponible sur [https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49289.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49289.htm)

<sup>782</sup> Résolution 1575 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 22 novembre 2004. Disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/535571?ln=fr>

À partir de 2010, la mission deviendra une mission d'entraînement et d'encadrement des Forces Armées bosniaques.

<sup>783</sup> Résolution 1199 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 23 septembre 1998. Disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/260416?ln=fr>

<sup>784</sup> Résolution 1244 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 10 juin 1999. Disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/274488?ln=fr>

terrain<sup>785</sup>. La présence espagnole, telle que la prévoit l'accord du Conseil des ministres, doit être placée sous l'autorité du Conseil Atlantique et doit respecter la chaîne de commandement de l'Alliance. Elle est également prévue pour une durée de douze mois, de la même manière que la résolution 1244 prévoit une force multinationale pour la même durée, reconductible tant que le Conseil de Sécurité n'aura pas décidé le contraire. Aussi comprend-on que l'action espagnole se place toujours sous l'autorité politique, militaire et morale de l'Alliance Atlantique ou, le plus souvent, des Nations Unies, élément fondamental de l'intervention extérieure espagnole et sur lequel nous reviendrons dans un chapitre ultérieur. Avant l'approbation de la résolution 1244, une opération aérienne de 78 jours avait été menée pour dissuader le gouvernement serbe de poursuivre le conflit qui allait entraîner, par ailleurs, une catastrophe humanitaire. L'objectif de l'intervention de la KFOR (Force pour le Kosovo) visait à appuyer l'aide humanitaire, démilitariser l'Armée de Libération du Kosovo (ALK), empêcher les forces serbes et yougoslaves de reprendre le conflit et participer à l'instauration d'un climat de sécurité<sup>786</sup>. Bien qu'en 2021, une présence internationale soit toujours assurée, l'Espagne retire ses troupes le 19 septembre 2009, un an après la déclaration d'indépendance du Kosovo<sup>787</sup> (le 17 février 2008). Parallèlement à la présence de l'OTAN à travers la KFOR, les Nations Unies disposent d'une présence civile via la MINUK qui sera, par la suite, remplacée par une opération de l'Union Européenne, EULEX, qui reprendra les compétences de police de la MINUK. Pour l'Espagne, entre juin 1999 et septembre 2009, ce sont 22 000 militaires qui se sont relayés pour assurer l'application des objectifs au sein de la force multinationale pour le Kosovo.

Les quatre opérations restantes auxquelles l'Espagne a participé entre 1989 et 2004, correspondent à des opérations au Proche et au Moyen-Orient, bien que la première guerre du Golfe (1990-1991) ne réponde pas aux mêmes objectifs ni à la même logique que les trois autres, qui sont menées à partir de 2001. En effet, l'intervention internationale de 1990 au

---

<sup>785</sup> « Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se autoriza la participación de unidades militares españolas en la operación “*Joint Guardian*” de apoyo a un posible plan de paz en Kósovo », Communiqué de presse, *Consejo de Ministros*, 26 février 1999. Disponible sur <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/paginas/1999/r2602990.aspx>

<sup>786</sup> « Le rôle de l'otan au Kosovo », *Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, 16 novembre 2020 (dernière mise à jour). Disponible sur [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_48818.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_48818.htm)

<sup>787</sup> Le 17 février 2008, Jean-Arnault Dérens s'interrogeait : « Et que sera le Kosovo de demain, « indépendant » mais sous contrôle, et sans aucune perspective économique viable ? » qualifiant cette indépendance de formelle et de symbolique. DERENS Jean Arnault, « Kosovo : l'indépendant, et après ? », Les blogs du diplo. La valise diplomatique, *Le Monde Diplomatique*, 17 février 2008. Disponible sur <https://www.monde-diplomatique.fr/carnet/2008-02-17-Kosovo>

Le 17 février 2009, Le Monde qualifiait « le Kosovo de l'an I [comme] une expérience inachevée », « Kosovo, an I », *Le Monde*, 17 février 2009. Disponible sur [https://www.lemonde.fr/europe/article/2009/02/17/kosovo-an-i\\_1156370\\_3214.html](https://www.lemonde.fr/europe/article/2009/02/17/kosovo-an-i_1156370_3214.html)

Moyen-Orient fait suite à l'invasion du Koweït par les forces irakiennes de Saddam Hussein (le 2 août), et répond au mandat des Nations Unies contenu dans la résolution 661 (1990) qui décide d'empêcher toute vente d'armements et d'équipements militaires à l'Irak ou au Koweït, de protéger les avoirs koweïtiens et de ne reconnaître aucun État koweïtien qui serait issu de cette invasion<sup>788</sup>. C'est à cet embargo que l'Espagne participe dans le cadre d'une force multinationale, avec deux corvettes (pour un total de 1200 militaires) déployées en Mer Rouge et dans le Golfe Persique, auxquelles s'ajoutent des transporteurs de type Hercules C-130 de l'armée de l'Air<sup>789</sup>. La répression des populations civiles kurdes provoque également une forte crise humanitaire au Kurdistan irakien. L'opération *Provide Comfort* d'aide humanitaire aux réfugiés kurdes est lancée le 5 avril 1991, en même temps que la résolution 688<sup>790</sup> des Nations Unies du 5 avril de la même année. Elle est initialement composée de 17 000 militaires dont 8 000 américains, elle constitue la première intervention de l'armée de Terre espagnole, la Marine étant engagée dans le maintien de l'embargo maritime, et devait impliquer des effectifs de la brigade parachutiste et des ingénieurs militaires<sup>791</sup>. Il s'agissait de construire et de surveiller un camp pour réfugiés kurdes près de la frontière turco-irakienne. L'opération et la participation espagnole prit fin le 24 juin 1991<sup>792</sup>.

Les trois dernières opérations relèvent toutes de la réponse internationale aux attentats terroristes perpétrés à New York, contre les tours du World Trade Center, et à Washington, contre le Pentagone le 11 septembre 2001. L'opération *Active Endeavour* représente une des initiatives mises sur pied pour répondre à cet attentat (elle est précédée de l'opération *Resolute Support*, en Afghanistan). Définie comme opération de l'OTAN relevant de l'article 5 de la charte de l'organisation, stipulant qu'une attaque contre l'une des parties est une attaque contre tous les membres<sup>793</sup>, elle avait initialement pour but la surveillance de la Méditerranée orientale pour « contribuer à décourager et à déjouer les actes de terrorisme en Méditerranée<sup>794</sup> ». Il s'agissait également d'assurer la sécurité des zones maritimes représentant un intérêt

---

<sup>788</sup> Résolution 661 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 6 août 1990. Disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/94221?ln=fr>

<sup>789</sup> « Participación española en la Primera Guerra del Golfo », Misiones en el exterior, *Ministerio de Defensa*. Disponible sur [https://www.defensa.gob.es/misiones/en\\_exterior/historico/listado/primera-guerra-del-golfo.html](https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/historico/listado/primera-guerra-del-golfo.html)

<sup>790</sup> Résolution 688 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 5 avril 1991. Disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/110659?ln=fr>

<sup>791</sup> GONZÁLEZ Miguel, « Tropas españolas protegerán a refugiados kurdos en Irak », *El País*, 23 avril 1991. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1991/04/23/espana/672357618\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1991/04/23/espana/672357618_850215.html)

<sup>792</sup> « Participación española en la Primera Guerra del Golfo », *art. cit.*

<sup>793</sup> « Le Traité de l'Atlantique Nord », *Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, 4 avril 1949. Disponible sur [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official\\_texts\\_17120.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm)

<sup>794</sup> « Opération Active Endeavour (Archives) », *Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, 4 novembre 2016. Disponible sur [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_7932.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_7932.htm)

stratégique pour l'Europe occidentale, notamment en matière commerciale et énergétique. En effet, l'OTAN assure que « en termes d'énergie, 65 % du pétrole et du gaz naturel consommés en Europe occidentale transitent chaque année par la Méditerranée, et d'importants pipelines relient la Libye à l'Italie et le Maroc à l'Espagne<sup>795</sup> ». Lancée le 6 octobre 2001 (baptisée *Active Endeavour* le 26), cette opération de surveillance maritime s'étend à la totalité de la Méditerranée dès mars 2003, « de manière à inclure l'escorte, dans le détroit de Gibraltar, des navires non militaires des pays alliés qui en faisaient la demande<sup>796</sup> ». Par ailleurs, si l'opération *Active Endeavour* était composée initialement de membres de l'Alliance (notamment la Grèce, l'Italie, l'Espagne et la Turquie), d'autres pays apportent leur soutien, membres de l'OTAN ou non. Si elle s'inscrit dans la lutte contre le terrorisme et se définit comme une réponse aux attentats de 2001, on constate que la zone d'opérations ne mobilise que les pays du pourtour méditerranéen qui, pour des raisons géopolitiques, stratégiques ou économiques, ont un intérêt particulier à la sécurité des voies commerciales maritimes en Méditerranée. Dès lors, il n'est pas étonnant que l'Alliance Atlantique constate une amélioration du Dialogue méditerranéen, entre les pays d'Europe du Sud et les pays d'Afrique du Nord, également intéressés au maintien de la sécurité des routes maritimes. Dans le cadre de cette opération, l'Espagne a mis à disposition une frégate et un navire d'appui de combat, deux sous-marins, un patrouilleur de haute mer ainsi que des avions de patrouille maritime<sup>797</sup>. La mission prend fin en novembre 2016. Elle est remplacée par l'opération *Sea Guardian* qui ne relève pas de l'article 5 de la Charte de l'OTAN mais reprend la mission de lutte contre le terrorisme maritime. Aussi l'opération *Active Endeavour* peut-elle être comprise comme une opération de protection des intérêts (énergétiques) de l'Occident pendant que les opérations *Resolute Support* et *Assistance to Irak* assurent l'intervention directe des forces combattantes de la coalition internationale en Afghanistan (à partir de 2001) et en Irak (à partir de 2003).

L'opération *Resolute Support* en Afghanistan est une opération de l'OTAN qui prend la suite et prolonge l'intervention internationale de la Force Internationale d'Assistance pour la Sécurité (FIAS) ou ISAF (*International Security Assistance Force*) pour l'acronyme anglais. L'intervention de cette première Force Internationale est à replacer dans le contexte afghan d'une longue reconstruction du pays depuis l'invasion de l'Afghanistan par l'Union Soviétique. Aussi, lorsque les États-Unis commencent à mener des opérations militaires contre le groupe

---

<sup>795</sup> *Ibid.* On voit déjà la lien entre Défense militaire et sécurité énergétique qui sera contenu dans le concept de sécurité nationale que nous aborderons au chapitre 6.

<sup>796</sup> *Ibid.*

<sup>797</sup> « Misión de España », *Active Endeavour*, Misiones en el exterior, *Ministerio de Defensa*. Disponible sur [https://www.defensa.gob.es/misiones/en\\_exterior/historico/listado/active-endeavour.html](https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/historico/listado/active-endeavour.html)

Al-Qaïda dans le pays, l'Afghanistan n'est-il pas une question nouvelle pour les Nations Unies qui œuvraient déjà « dans un pays déchiré par la guerre [civile]<sup>798</sup> ». Si les résolutions 1378 et 1383 (2001) des Nations Unies, s'inscrivent dans cette recherche de reconstruction du pays, c'est la résolution 1386<sup>799</sup>, du 20 décembre 2001 qui constitue la Force Internationale d'Assistance pour la Sécurité, dont l'OTAN prendra le commandement le 11 août 2003<sup>800</sup>. Le 27 décembre 2001, l'Espagne prenait la décision, en Conseil des Ministres, de participer à la FIAS avec l'envoi de 485 militaires espagnols de l'armée de Terre et de l'armée de l'Air<sup>801</sup>. Néanmoins, si le mandat de l'ONU prévoyait un champ d'action limité à Kaboul et ses environs, il est progressivement élargi, permettant, par exemple, aux forces espagnoles d'assumer le commandement de la base de Herat, ville située à près de 1000 km de Kaboul. Prévue pour une durée de six mois, la mission internationale prend fin le 31 décembre 2014 après le transfert des compétences de sécurité aux forces afghanes entamé en 2011. Pour Marc Bassets, l'annonce de la fin de l'opération de combat est toute symbolique et loin d'être glorieuse<sup>802</sup>. L'opération *Resolute Support* prend donc le relais à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, mais, contrairement à l'intervention internationale de la FIAS, il ne s'agit plus d'une opération combattante. Cette nouvelle modalité d'intervention vise à prêter assistance, à conseiller et entraîner les Forces Armées afghanes, intervention qui prend fin le 12 mai 2021, après presque 20 ans de présence. On remarquera, par ailleurs, que dans l'historique des opérations internationales auxquelles l'Espagne a participé, les informations concernant la présence de militaires espagnols dans la FIAS, force combattante, n'apparaît que dans l'onglet qui concerne la seconde partie de l'intervention en Afghanistan, à savoir l'opération *Resolute Support*. Aussi la présence de l'Espagne au Moyen-Orient n'est-elle présentée au public qu'à travers la fonction de formation, d'entraînement et de conseil des armées, donnant une vision partielle et partielle de la longue intervention occidentale. En août 2021, les Talibans ont repris le contrôle de l'Afghanistan.

<sup>798</sup> RUTSCH Horst, « Afghanistan : sur la voie de la reconstruction », Aujourd'hui en Afghanistan, *Chronique ONU*, Vol. XXXIX, 1, 2002. Disponible sur <https://www.un.org/french/pubs/chronique/2002/numero1/0102p7.htm>

<sup>799</sup> Résolution 1386 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 20 décembre 2001. Disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/454998?ln=fr>

<sup>800</sup> « La mission de la FIAS en Afghanistan (2001-2014) », *Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, 29 janvier 2015. Disponible sur [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_69366.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_69366.htm) L'approbation d'une force internationale de sécurité intervient quelques semaines après la conférence de Bonn (Allemagne) qui avait vu l'approbation de la résolution 1383 et la constitution d'un arrangement politique, favorisant la reconstruction du pays.

<sup>801</sup> « Participación española en la Fuerza Internacional de Asistencia y Seguridad en Afganistán », *Accord du Conseil des Ministres*, 27 décembre 2001. Disponible sur <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2001/c2712010.aspx#Afganistan%20C3%20A1n>

<sup>802</sup> BASSETS Marc, « EE UU y la OTAN dan por terminados los combates en Afganistán », *El País*, 29 décembre 2014. Disponible sur [https://elpais.com/internacional/2014/12/28/actualidad/1419769029\\_996654.html](https://elpais.com/internacional/2014/12/28/actualidad/1419769029_996654.html)

L'intervention en Irak, approuvée en Espagne en Conseil des Ministres le 21 mars 2003, s'inscrit dans la même logique de lutte contre le terrorisme international qui avait présidé à l'intervention en Afghanistan. Parallèlement, les États-Unis, à travers le secrétaire d'État, Colin Powell, défendent l'option de l'existence d'armes de destruction massive en Irak, justifiant ainsi la nécessité d'une intervention armée internationale sous mandat de l'ONU. Des missions d'observations avaient déjà été menées et le 14 février 2003, le responsable des inspecteurs de l'ONU, Hans Blinx, préconise de nouvelles inspections, l'existence de pareilles armes n'étant pas avérée. Le même jour, le ministre français des Affaires Etrangères, Dominique de Villepin, exhorte, devant le Conseil de Sécurité, à la prudence<sup>803</sup>. La volonté des États-Unis d'entrer en guerre se heurte à l'opposition de plusieurs pays, dont la France, l'Allemagne, la Russie et la Chine. Les réticences de la communauté internationale à autoriser une invasion de l'Irak poussent les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Espagne à se réunir lors du sommet des Açores (avec la bénédiction du Portugal). Le président américain, George W. Bush, le premier ministre britannique, Tony Blair, et le président du gouvernement espagnol, José María Aznar, posent un ultimatum à l'Irak pour prouver son désarmement total et effectif, ultimatum déjà contenu dans le brouillon de résolution du 7 mars 2003, préparé et présenté par les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Espagne<sup>804</sup>. L'invasion de l'Irak débute le 19 mars et, en Espagne, le Conseil des Ministres approuve l'envoi de troupes dans le cadre d'une mission humanitaire le 21 mars 2003<sup>805</sup>. Cette autorisation suppose l'envoi du navire d'assaut amphibie *Galicia*, avec trois hélicoptères, une compagnie d'infanterie de marine, une unité d'appui mixte d'ingénieurs NBC (Nucléaire, Bactériologique et Chimique<sup>806</sup>), un « échelon » médical avancé, une frégate (la *Reina Sofía*) équipée d'un hélicoptère et le navire d'appui logistique *Marqués de la Ensenada* avec un hélicoptère additionnel. À quoi il faut ajouter « les avions nécessaires, le cas échéant,

---

<sup>803</sup> DESCHAMPS Caroline, « Le 14 février 2003 : le discours de Dominique de Villepin contre la guerre en Irak », *Public Sénat*, 11 juin 2010. Disponible sur <https://www.publicsenat.fr/lcp/politique/14-fevrier-2003-discours-dominique-villepin-contre-guerre-irak-22102>

Le discours de Dominique de Villepin est disponible sur Arte dans la série « Les grands discours », à côté des discours de Martin Luther King (*I have a dream*) et de Dolores Ibárruri (*¡No pasarán!*). Cette présence témoigne du retentissement de ce discours en France, de sa réception et de son acceptation comme un discours historique marquant. Disponible sur <https://www.arte.tv/fr/videos/074567-011-A/les-grands-discours-dominique-de-villepin/>

<sup>804</sup> « The Report of the Iraq Inquiry », *United Kingdom National Archives*, Vol. 3, 6 juillet 2016. Disponible sur <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20171123122743/http://www.iraqinquiry.org.uk/the-report/>

<sup>805</sup> « Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se autoriza la participación de unidades militares españolas para apoyo humanitario y para la defensa aérea de Turquía en la crisis de Irak », Communiqué de Presse, *Consejo de Ministros*, 21 juin 2003. Disponible sur <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/paginas/2003/r2103030.aspx>

<sup>806</sup> Le sigle en espagnol correspond à NBQ : *armamento Nuclear, Bacteriológico y Químico*.

pour le transport<sup>807</sup> ». Dès le 25 avril, le gouvernement espagnol autorise la modification des effectifs maximums jusqu'à 1500 militaires et opère la reconfiguration de ses forces sur le terrain en maintenant le rôle humanitaire comme priorité mais en le faisant évoluer vers des missions de stabilisation et de sécurité, de coopération pour le déminage et l'élimination d'armes de destruction massive<sup>808</sup>.

Si la fin des opérations est effective le 1<sup>er</sup> mai 2003, la résolution de l'ONU appelant les Etats membres à l'aide humanitaire en Irak n'est approuvée que le 22 mai<sup>809</sup>. Et ce n'est qu'un mois d'octobre suivant que le Conseil de Sécurité approuvera la constitution d'une force multinationale pour le maintien de la sécurité, par la résolution 1511<sup>810</sup>. Aussi cette intervention s'est-elle produite sans l'aval des Nations Unies, une première pour l'Espagne, où l'opinion publique, largement défavorable à la guerre en Irak, et la presse, pointent le manque de légitimité et de légalité internationale. A cet égard, il est intéressant de remarquer le traitement conjoint qui est fait de la participation de militaires espagnols en Irak et pour la Défense de la Turquie qui, elle, devait s'opérer sous l'autorité de l'OTAN<sup>811</sup>. De la même manière, le ministère de la Défense affiche sur son site la participation espagnole en Irak comme dépendant de l'opération d'assistance humanitaire, alors que la résolution de l'ONU sur l'aide humanitaire n'est approuvée qu'un mois après l'autorisation d'envoi de troupes par le Conseil des Ministres<sup>812</sup>. Enfin, dans un résumé de son rapport sur l'intervention britannique en Irak, John Chilcot affirmera en 2016 :

Nous avons conclu que le Royaume-Uni a choisi de se joindre à l'invasion de l'Irak avant que les options pacifiques de désarmement n'aient pu être épuisées. À ce moment, l'action militaire ne constituait pas le dernier recours. Nous avons également conclu que les jugements concernant l'importance de la menace posée

---

<sup>807</sup> « Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se autoriza la participación de unidades militares españolas para apoyo humanitario y para la defensa aérea de Turquía en la crisis de Irak », Communiqué de Presse, *Consejo de Ministros*, 21 juin 2003. Disponible sur <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/paginas/2003/r2103030.aspx>

<sup>808</sup> « Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se remodela el contingente nacional que participa en la crisis de Iraq », Communiqué de Presse, *Consejo de Ministros*, 25 avril 2003. Disponible sur <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/paginas/2003/r2504030.aspx>

<sup>809</sup> Résolution 1483 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 22 mai 2003. Disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/495555?ln=fr>

<sup>810</sup> Résolution 1511 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 16 octobre 2003. Disponible sur [https://digitallibrary.un.org/record/504316/files/S\\_RES\\_1511?ln=fr](https://digitallibrary.un.org/record/504316/files/S_RES_1511?ln=fr)

<sup>811</sup> « Acuerdo del Consejo de Ministros... », *art. cit.* 21 juin 2003.

<sup>812</sup> « Apoyo humanitario. Mandato », Asistencia a Irak, Misiones en el exterior, *Ministerio de Defensa*. Disponible sur [https://www.defensa.gob.es/misiones/en\\_exterior/historico/listado/asistencia-irak.html](https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/historico/listado/asistencia-irak.html)



par les armes de destruction massive de l'Irak – ADM – ont été présentés avec une certitude qui n'était pas justifiée<sup>813</sup>.

Si le rapport concerne le Royaume-Uni, il témoigne également du rôle de l'Espagne, comme appui politique, sur la route qui devait mener à l'invasion<sup>814</sup>. Lors de son discours d'investiture, le nouveau président du gouvernement, José Luis Rodríguez Zapatero, affirmera la nécessité de remplir une double condition préalable au déploiement de troupes dans des opérations extérieures : que l'action ait reçu l'aval explicite de l'ONU et du Parlement espagnol<sup>815</sup>. Option appuyée par le groupe parlementaire *Coalición Canaria* (Coalition canarienne) à travers son porte-parole au Parlement, le député Paulino Rivero Baute :

Soit l'ONU se charge de la pacification, de la transition et de rendre la souveraineté au peuple iraquien immédiatement, soit nous appuyons la décision du candidat [Rodríguez Zapatero], s'il est investi président, de rapatrier les troupes en Espagne le plus tôt possible<sup>816</sup>.

Un mois plus tard, le 22 mai 2004, le rapatriement des troupes espagnoles est effectué<sup>817</sup>. La participation espagnole en Irak constitue l'exemple type de l'opération extérieure dépourvue de fondement légitime, sans mandat international ni soutien national, et supposée répondre à une menace qui n'était pas avérée. Aussi comprend-on que l'armée tend à jouer un rôle nouveau non pas seulement face à la société espagnole mais également vis-à-vis du pouvoir politique. Elle est l'instrument de la volonté de puissance du second gouvernement Aznar mais aussi l'incarnation de la réorientation de son rôle idéologique et politique, issue de la réforme de la Défense durant les années 1980.

Le nombre, l'ampleur, l'importance et la durée des opérations extérieures doivent nécessairement trouver un écho dans le budget dont la restructuration tente de prendre en compte cette nouvelle activité des Forces Armées.

---

<sup>813</sup> « Statement by Sir John Chilcot », The Irak Inquiry, *United Kingdom National Archives*, 6 juillet 2016, p. 1-2. Disponible sur <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20171123123519mp/http://www.iraqinquiry.org.uk/media/247010/2016-09-06-sir-john-chilcots-public-statement.pdf>

<sup>814</sup> « The Report of the Iraq Inquiry », *United Kingdom National Archives*, 6 juillet 2016. Disponible sur <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20171123122743/http://www.iraqinquiry.org.uk/the-report/>

<sup>815</sup> RODRÍGUEZ ZAPATERO José Luis, « Debate sobre la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 2, Séance Plénière, n° 2, p. 20-21, 15 avril 2004. Disponible sur [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL\\_002.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_002.PDF)

<sup>816</sup> RIVERO BAUTE Paulino, « Debate sobre la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 3, Séance Plénière, n° 3, p. 95, 16 avril 2004. Disponible sur [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL\\_003.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_003.PDF)

<sup>817</sup> GONZÁLEZ Miguel, « Las tropas españolas salen de Iraq 33 días después de ordenarlo Zapatero », *El País*, 22 mai 2004. Disponible sur [https://elpais.com/diario/2004/05/22/espana/1085176802\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2004/05/22/espana/1085176802_850215.html)

## *OPEX et budgets de Defense*

La participation des Forces Armées espagnoles constitue, au début des années 1990, une nouveauté et plus encore un symbole de reconnaissance de leurs transformations issues du processus de transition des années précédentes. Néanmoins, la participation croissante de l'Espagne dans ce genre d'opérations extérieures dans le cadre de forces multinationales, sous mandat de l'ONU ou de l'OTAN, requiert une prise en compte particulière des besoins des armées déployées à l'étranger. Or, comme nous venons de le voir, si la première contribution en opération extérieure débute en décembre 1988, ce n'est qu'en 1990 que s'opère une première adaptation de la structure budgétaire du ministère de la Défense pour la prise en compte d'une budgétisation, non pas séparée mais qui soit spécifiquement dédiée aux opérations extérieures. En effet, une Résolution de la Direction Générale du Budget du ministère de l'Économie approuvait, le 6 novembre 1990, la création d'une rubrique à l'intérieur du budget du ministère de la Défense, dont les fonds seraient spécifiquement destinés au financement des opérations extérieures espagnoles<sup>818</sup>.

Toutefois, les modalités de financement de cette rubrique ne peuvent être attestées, pour la première fois, que dans l'annexe II de la loi de Finances pour l'année 1993<sup>819</sup>. Tout comme les programmes d'acquisition d'armement ou les crédits relevant de l'accord hispano-nord-américain de 1988, le financement de la participation des armées espagnoles aux opérations extérieures entre dans la catégorie des crédits extensibles (*créditos ampliables*) prévus par la loi. Il s'agit d'une modalité de financement qui permet d'augmenter la capacité de financement en cours d'année sans avoir recours à un décret ou à un décret-loi pour leur approbation, et elles disposent d'une budgétisation initiale. Dans le cas de la Défense et des opérations extérieures, il est difficile d'identifier le montant initialement prévu pour cette rubrique durant les années 1990. Le Centre Delàs, dont nous aurons à reparler et qui a compilé les données relatives aux dépenses occasionnées par les opérations extérieures depuis 1990, n'a trouvé, dans le budget Défense, aucun financement pour cette rubrique de 1990 à 1999. Malgré cette difficulté, les lois de Finances successives nous apprennent que, à partir de l'année 1997 et jusqu'en 2004, les seuls crédits extensibles autorisés pour le ministère de la Défense correspondent aux crédits alloués au titre de la participation des Forces Armées à des opérations extérieures sous mandat

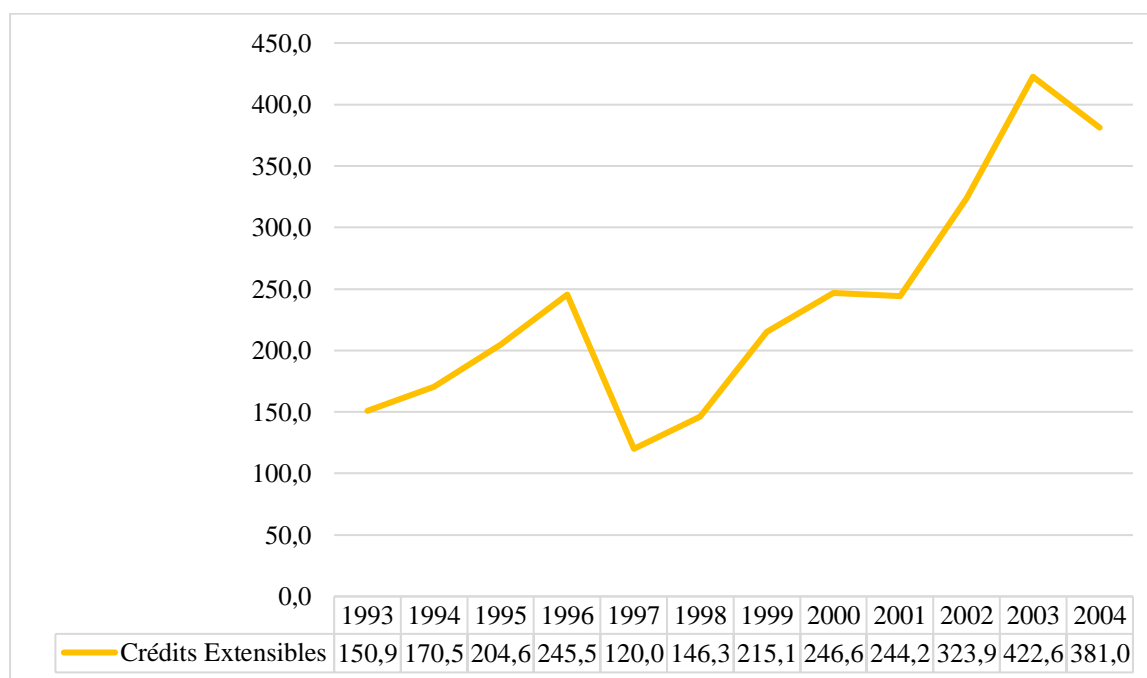
---

<sup>818</sup> ALÍAS CANTÓN Manuel, « Financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) », *Revista General de Marina*, Novembre 2018, n° 275, p. 768. Disponible sur <https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2018/11/rgm1118cap09.pdf>

Malgré la présence de cette Résolution dans l'article cité (et dans un rapport de la Cour des Comptes), nous n'avons pas pu trouver le texte de cette résolution dans le *Boletín Oficial del Estado*.

<sup>819</sup> Ley 39/1992, de 29 de diciembre de 1992, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, *Boletín Oficial del Estado*, n° 313, 30 décembre 1992, p. 44543.

de l'ONU. Pour 1997, un plafond de 20 milliards de pesetas (120 millions d'euros) est même précisé<sup>820</sup>. Ainsi, le graphique 30 ci-dessous illustre l'évolution des crédits réellement dépensés à la fin de chaque année dans la catégorie des crédits extensibles, en hausse à partir de 1997. L'année 1993, utilisée comme point de départ, correspond à la première pour laquelle le financement des opérations extérieures apparaît sous la rubrique « crédits extensibles », et l'on sait, par ailleurs, qu'entre 1997 et 2004, ces mêmes crédits n'ont financé que les opérations extérieures :



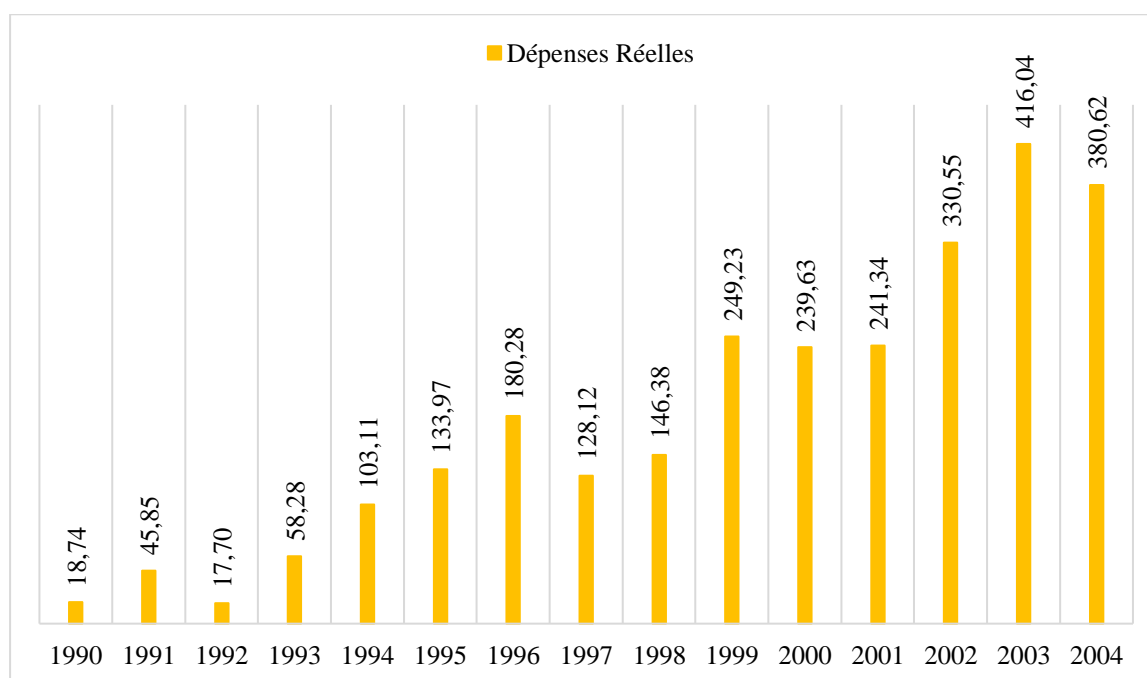
Graphique 30 : *Crédits extensibles pour la Défense, 1992-2004, en millions d'euros courants*<sup>821</sup>.

On remarquera alors que, si l'augmentation de ces crédits est toute relative entre 1997 et 2001, elle est spectaculaire entre 2001 et 2003, conséquence très probable de l'implication de l'Espagne dans la lutte contre le terrorisme international au lendemain des attentats du 11 septembre aux États-Unis. Cette augmentation dénote également l'augmentation du nombre des opérations internationales dans lesquelles l'Espagne est impliquée tout autant que l'utilisation du déploiement des Forces Armées hors du territoire national comme corollaire au poids politique recherché sur la scène internationale (régionale ou mondiale). Cependant, la

<sup>820</sup> Ley 12/1996, de 30 de diciembre de 1996, de Presupuestos Generales del Estado para 1997, *Boletín Oficial del Estado*, n° 315, 31 décembre 1996, p. 38968.

<sup>821</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données fournies par l'*Intervención General de las Administraciones del Estado* sur l'exécution annuelle des budgets pour les années 1992 à 2004.

représentation que propose le graphique 31 est faussée entre 1993 et 1996 car les données ne correspondent pas seulement au financement des opérations extérieures mais également à d'autres éléments comme l'effort de modernisation et d'acquisition d'armement au titre de la loi de programmation militaire 44/1982, prolongée en 1987, ou encore le financement du plan NORTE en 1995. Pour contourner cet obstacle, le Centre Delàs propose d'autres chiffres pour les dépenses réelles engendrées par les opérations extérieures entre 1990 et 2004. Nous en reproduisons une représentation dans le graphique 31 ci-dessous. On y retrouve sensiblement les mêmes données que dans le graphique précédent pour les années 1997-2004, et les différences peuvent être dues à une différence de valeur des monnaies et au taux de change au moment de la conversion des pesetas en euros :



Graphique 31 : *Financement des opérations extérieures espagnoles, 1990-2004, en millions d'euros courants*<sup>822</sup>.

Le premier pic de financement atteint en 1991, avec presque 46 millions d'euros, peut s'expliquer par les nécessités des trois premières participations espagnoles à l'extérieur dans les opérations UNAVEM I et II (1989-1993), ONUCA (1989-1991) et la première Guerre du Golfe (1990-1991). Par ailleurs, étant donné que ces deux dernières opérations prennent fin en 1991, et qu'il n'y a pas d'autre opération en cours en 1992 que l'opération UNAVEM II,

<sup>822</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données fournies par CENTRE J.M. DELAS D'ESTUDIS PER LA PAU. Disponible sur <http://database.centredelas.org/otros-informes-de-gasto-militar/?lang=es>

officiellement du moins, les 17 millions d'euros de cette année ont été vraisemblablement dédiés au financement de cette seule opération. En outre, malgré un ralentissement du financement en 1997 et 1998, qui correspond également à un financement global de la Défense et pas uniquement des opérations extérieures, celles-ci s'imposent en 1999 comme une nouvelle modalité de participation politique des États dans le concert des nations. La Défense des principes démocratiques et l'engagement pour le maintien de la paix et de la sécurité, impliquent de faire un nouvel usage des Forces Armées, autrefois envoyées hors du territoire national pour assurer le maintien de l'ordre dans les colonies ou pour l'acquisition de nouveaux territoires. Néanmoins, les attentats de 2001 vont donner un nouveau souffle à ces opérations extérieures qui, au cours des premières années du XXI<sup>e</sup> siècle, deviendront la norme d'action des États occidentaux, justifiant ainsi la forte croissance de ces dépenses à partir de 2002, croissance qui continuera les années suivantes. Les données du Centre Delàs atteignent une première limite concernant la compilation des crédits initialement prévus pour les OPEX, inexistantes entre 1989 et 1999 mais de 60 000 euros à partir de 2000<sup>823</sup>.

Or, un rapport de la Cour des Comptes espagnole, portant sur le contrôle des dépenses dérivées de la participation des Forces Armées aux opérations internationales pour les années 1997 et 1998<sup>824</sup>, indique que le financement initial pour ces années était de 186 000 et 60 000 euros, respectivement. Aussi peut-on renvoyer à 1998 le début de cette budgétisation initiale plafonnée à 60 000 euros, alors que pour les années précédentes, il est permis d'établir deux hypothèses. La première, que le financement annuel était, systématiquement, de 186 000 euros, la seconde, que ce montant variait annuellement, rendant ainsi plus difficile l'estimation de la différence annuelle entre les crédits prévisionnels et les dépenses réalisées à la fin de chaque exercice budgétaire. Partant de ces deux hypothèses relatives à la budgétisation initiale de cette rubrique, la Cour des Comptes pointe, en 2002, ces insuffisances et le manque de réalisme au moment d'établir les crédits annuels pour les opérations extérieures des armées. À « ce manque de rigueur et de réalisme dans la budgétisation que l'on constate depuis la création de cette rubrique<sup>825</sup> », le ministre de la Défense de l'époque, Federico Trillo, répond qu'il est difficile de prévoir le montant exact des dépenses relatives aux opérations internationales<sup>826</sup>. Toutefois, s'il est difficile de prévoir le nombre de participations et le montant exact, notamment dans les

---

<sup>823</sup> *Ibid.*

<sup>824</sup> « Informe de fiscalización de los gastos derivados de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en operaciones de paz de organizaciones internacionales, ejercicios 1996, 1997 y 1998 », *Tribunal de Cuentas*, n° 564, 25 juillet 2002, p. 7. Disponible sur <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/search/alfresco/index.html?entrance=FIS>

<sup>825</sup> *Ibid.*

<sup>826</sup> *Ibid.*, note 2, p. 7.

années 1990, quelle raison peut justifier une budgétisation initiale de 186 000 ou 60 000 euros alors que les frais relatifs à ces opérations dépassent, dès 1994, les 100 millions d'euros ? Cette justification, présentée par le ministre de la Défense, peut également cacher, comme ce sera le cas entre 2012 et 2015, la nécessité de présenter un budget Défense réduit pour correspondre à des objectifs politiques de réduction des dépenses publiques. Le budget initial ne comporte ainsi qu'une dotation minimale pour les opérations internationales qui se trouvent, finalement, financées hors budget, problématique que l'on retrouvera au chapitre 7.

La question du sous-financement des opérations internationales constitue le premier problème soulevé par la Cour des Comptes. Le second, qui est issu directement du premier, correspond à la disponibilité des crédits nécessaires et à la rapidité d'approbation, mettant en évidence la possibilité qui était donnée d'éviter un tel retard :

Le retard dans l'approbation des demandes d'extension de crédit s'explique par le fait que, à différents moments, et en particulier durant le premier trimestre de l'exercice budgétaire, on n'ait pas disposé des ressources nécessaires pour combler les besoins existants et qu'on ait utilisé provisoirement d'autres crédits du ministère de la Défense, réalisant plus tard les rectifications opportunes<sup>827</sup>.

Ainsi, outre une budgétisation initiale insuffisante, les armées envoyées à l'étranger souffrent du délai d'approbation des crédits supplémentaires pour financer le personnel déployé, les investissements nécessaires et le coût de fonctionnement et d'entretien des matériels. La centralisation en une seule et même rubrique au sein du budget Défense des différents objets du financement (personnel, entretien et fonctionnement, investissements), pose également question et constitue la troisième pierre d'achoppement. La résolution de la Direction Générale des Budgets, dépendant du ministère de l'Économie, dont nous n'avons pas pu trouver le texte, explique que cette centralisation répond à un besoin de « flexibilité » pour « couvrir avec la promptitude requise les besoins opérationnels<sup>828</sup> ». Cependant, sous couvert de flexibilité et de facilité de gestion, cette norme contrevient à la classification économique des dépenses en ne distinguant pas les frais de personnel (chapitre 1), les dépenses relatives aux biens et services (chapitre 2) et les investissements réels (chapitre 6). La rubrique correspondant au financement des opérations internationales est donc identifiable grâce au code suivant :

---

<sup>827</sup> *Ibid*, p. 8.

<sup>828</sup> Résolution du 6 novembre 1990, de la Direction Générale des Budgets, ministère de l'Économie, citée dans « Informe de fiscalización de los gastos derivados de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en operaciones de paz de organizaciones internacionales, ejercicios 1996, 1997 y 1998 », *art.cit*.

14.211A.03.228. Il s'agit donc d'un financement spécifique pour les opérations internationales à la charge du Secrétariat d'État à la Défense :

Section	Programme	Service budgétaire	Chapitre et rubrique
14	211A	03	228
Ministère de la Défense	Administration et Services Généraux de la Défense	Secrétariat d'État à la Défense	Participation des Forces Armées aux opérations de maintien de la paix

Tableau 13 : *Décomposition du code d'identification de la rubrique dédiée au financement des OPEX espagnoles*<sup>829</sup>.

Or, si l'on s'en tient à la classification économique en vigueur et en tenant compte du reproche émis par la Cour des Comptes, le financement des opérations extérieures des armées devrait se décomposer en trois rubriques distinctes : 128, 228 et 628, qui peuvent être appréhendées de la manière suivante :

Section	Programme	Service budgétaire	Chapitre et rubrique	
14	211A	03	128	Frais de personnel
			228	Biens et Services
			628	Investissements
Ministère de la Défense	Administration et Services Généraux de la Défense	Secrétariat d'État à la Défense	Participation des Forces Armées aux opérations de maintien de la paix	

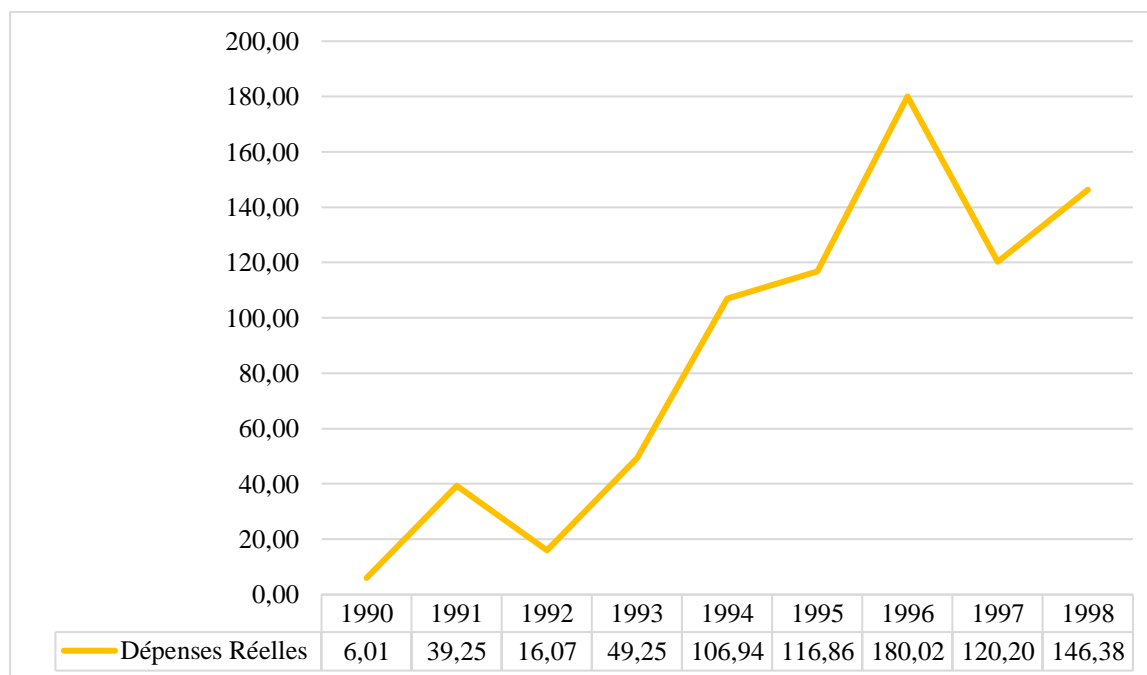
Tableau 14 : *Décomposition du code d'identification de la rubrique dédiée au financement des OPEX espagnoles, en fonction de la classification économique en vigueur*<sup>830</sup>

L'absence de décomposition des rubriques constatée en 2002 par la Cour des Comptes perdurera jusqu'en 2012, date à laquelle un second rapport du même organisme mettra en évidence les mêmes défauts que ceux observés en 2002 concernant les modalités de financement des opérations extérieures. Et les crédits extensibles resteront, comme nous le

<sup>829</sup> Sources : élaboration personnelle à partir du « Presupuesto del Ministerio de Defensa », Dirección General de Asuntos Económicos, *Ministerio de Defensa*, 2001, p. 50.

<sup>830</sup> Sources : élaboration personnelle à partir du « Presupuesto del Ministerio de Defensa », Dirección General de Asuntos Económicos, *Ministerio de Defensa*, 2010.

verrons au chapitre 7, le moyen privilégié de financement de cette rubrique. Enfin, c'est ce même rapport qui nous permet, à partir des chiffres qui y sont consignés, d'élaborer le graphique ci-dessous relatif aux dépenses finales pour les OPEX :



Graphique 32 : *Financement réel des opérations extérieures espagnoles, 1990-1998, en millions d'euros de 2002*<sup>831</sup>.

L'importante différence entre les chiffres avancés par le Centre Delàs et ceux présentés par la Cour des Comptes témoigne de la difficulté à identifier et à compiler les données réelles du secteur de la Défense, et en particulier, des opérations internationales. Finalement, parce que le déploiement en opérations extérieures est le lieu et le moment privilégiés de l'utilisation des ressources matérielles et humaines de la Défense, les OPEX et leur bon déroulement, ainsi que l'entraînement des membres des Forces Armées, dépendent également de la capacité de modernisation de l'armée, à travers son budget mais aussi à travers une politique d'armement et d'acquisition.

<sup>831</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données fournies dans « Informe de fiscalización de los gastos derivados de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en operaciones de paz de organizaciones internacionales, ejercicios 1996, 1997 y 1998 », *Tribunal de Cuentas*, n° 564, 25 juillet 2002. Disponible sur <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/search/alfresco/index.html?entrance=FIS>



## LA CAPACITÉ DE MODERNISATION DU BUDGET

### Modernisation des Forces Armées

Les Forces Armées espagnoles, et le secteur de la Défense de manière plus générale, sont impliquées dans un mouvement de modernisation que la Transition a rendu, sinon possible, du moins beaucoup plus effectif et applicable, avec une augmentation des moyens économiques et financiers parallèlement à une réduction drastique des effectifs. Aussi cette période de l'histoire espagnole récente porte-t-elle l'essentiel de la modernisation des armées en procédant à la transformation des structures militaires du franquisme en une structure de Défense nationale propre à défendre un État démocratique, sa Constitution et sa population, plutôt qu'un homme et son régime. Et si la modernisation juridique intervient dès le début de la Transition, les plans successifs de réorganisation (META, NORTE, RETO) lui donnent une dimension beaucoup plus concrète.

Toutefois, il ne s'agit que d'une fraction de la modernisation que requiert le secteur de la Défense et qui affecte les effectifs militaires, le déploiement des unités sur le territoire national et la division territoriale en Régions Militaires. Un autre aspect de la modernisation des armées concerne le matériel et l'armement que les lois de programmation puis les programmes spéciaux d'armement cherchent à renouveler. Si cet aspect était couvert, dans une certaine mesure, par les Pactes de Madrid (1953), les accords militaires avec la France en 1970 ne parviennent ni à dégager l'Espagne de la tutelle et du monopole américains, ni à moderniser réellement le matériel militaire espagnol. La question se pose alors de savoir jusqu'où le budget peut assurer la modernisation du matériel et de l'armement. Les priorités fondamentalement politiques exprimées dans les budgets annuels sont-ils en mesure de répondre aux besoins des armées ?

#### *Limites des lois de programmation*

Le 15 octobre 1990 est approuvée la seconde prorogation<sup>832</sup> de la loi 44/1982 portant dotations budgétaires pour les investissements de modernisation de l'armement militaire, conformément au texte de 1987 qui prévoyait une révision devant être opérée moyennant l'envoi d'un nouveau projet de loi avant le 1<sup>er</sup> janvier 1990. Cette prorogation poursuit l'effort de financement pour la modernisation de l'armement, entamé, certes, dès avant la fin de la dictature, mais auquel les gouvernements de la Transition avaient donné une impulsion plus décisive. Cette nouvelle prorogation était prévue initialement pour couvrir un nouveau cycle de huit ans, de 1990 à 1998 inclus, et devait faire l'objet d'une révision en 1992 pour une éventuelle

---

<sup>832</sup> Ley 9/1990, de 15 de octubre de 1990, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 248, 16 octobre 1990, p. 30270.

troisième prolongation jusqu'en 2000<sup>833</sup>. Cependant, les arguments avancés dans l'exposé des motifs de cette loi de 1990, devant servir à la justification des besoins économiques, reflètent, au contraire, la nécessité d'un système de financement en mesure de s'adapter aux variations économiques (et budgétaires) et aux transformations sur la scène internationale : « la stabilité souhaitable des prévisions de dépense doit être compatible avec la flexibilité nécessaire pour permettre de situer l'effort économique de la Défense à un niveau tel que, tout en garantissant une Défense efficace, il soit cohérent avec les possibilités de l'économie nationale et la situation internationale<sup>834</sup>. »

Trois jours après l'adoption de ce nouveau texte, le secrétaire d'État à la Défense, lors de la présentation en commission du projet de loi de Finances pour l'année 1991, défend le système de modernisation prévu par la loi 44/1982, par le taux d'exécution de 92 % :

En ce qui concerne la déviation de la Loi de Dotations, il a été confirmé, lors du débat parlementaire dans cette Chambre, que la déviation de la Loi de Dotations, durant la première période d'application complète, de 1982 à 1990, a été minime. On a dit dans cette Chambre : 92 pour cent d'exécution de la Loi, 92 pour cent des ressources que prévoyait la Loi de 1982 et qui ont finalement été appliqués à la Défense. C'est une bonne exécution, c'est une magnifique exécution à long terme<sup>835</sup>.

Néanmoins, malgré ce taux d'exécution de 92 %, avancé par le secrétaire d'État à la Défense, la réduction des budgets au début des années 1990 impose une révision des délais de modernisation initialement fixés. Parallèlement, est posée la question du maintien des capacités opérationnelles des Forces Armées pour l'année 1991, dans un contexte de réduction budgétaire<sup>836</sup>. Aussi, est-ce donc la capacité du budget à financer la modernisation de l'armement qui est mise en cause à travers les divers ajustements que le ministère opère dès le début des années 1990. Modernisation d'autant plus importante que certains éléments du matériel nécessitent un renouvellement rapide et profond, comme l'indiquent les chefs d'État-Major. En effet, dans l'armée de Terre, « le parc de chars [...] est extrêmement vieux, basé,

---

<sup>833</sup> *Ibid.*

<sup>834</sup> *Ibid.* Exposé des motifs.

<sup>835</sup> CRUZ CORCOLL Rafael de la, « Comparecencia de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991 », *Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 156, Commission de la Défense, n° 6, 18 octobre 1990, p. 4650-4651. À l'inverse, en France, un taux d'exécution de 97 % du budget reflète une mauvaise évaluation des besoins de financement.

<sup>836</sup> RUPÉREZ RUBIO Javier, « Comparecencia de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991 », *Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 156, Commission de la Défense, n° 6, 18 octobre 1990, p. 4655.

fondamentalement, sur les M-47 et M-48 en grandes quantité et sur les AMX-30 [...]»<sup>837</sup>. Le défi de la modernisation consiste donc, à cette époque, à retarder l'inévitable obsolescence du matériel et d'en réduire l'importance et l'impact sur les capacités opérationnelles des armées. Pour l'armée de l'Air, le chef d'État-Major estime que les crédits alloués correspondent « au degré minimum requis pour maintenir la capacité opérationnelle du système, à supposer que les crédits d'entretien actuels se maintiennent [à ce niveau] »<sup>838</sup>. La politique suivie par les Forces Armées durant ces années de post-transition nationale et de transition internationale, marquées par le recul généralisé des dépenses de Défense, est expliquée par le chef d'État-Major de la Défense en réponse à une question du député Javier Rupérez Rubio (PP) :

Dans l'immédiat, je ne peux pas vous dire quels sont les programmes qui ont été repoussés, mais cela touche tous ceux qui ont une priorité moindre concernant ce que devons avoir l'an prochain. Parmi ceux qui ont un délai de trois ou quatre ans, les repousser de six mois ou un an n'est pas si important. Ceux qui arrivent à échéance cette année n'ont pas été repoussés<sup>839</sup>.

La prolongation du délai de production et de livraison du matériel facilite, dès lors, la gestion financière en réduisant l'impact immédiat que pourraient avoir les variations de dotations sur la capacité modernisatrice du budget. Toutefois, la situation exprimée, dans ce cas à la fin de l'année 1990, illustre la tension qui existe entre la nécessaire planification à long terme dans le secteur de la Défense et une budgétisation annualisée, en accord avec les autres domaines de la politique de l'État. Ces deux temporalités, si elles requièrent un effort de flexibilité et d'adaptation, grèvent le processus de modernisation de l'armement, en le retardant. Ainsi, même si certains programmes suivent leur cours, comme les véhicules BMR (*Blindados Medios sobre Ruedas* – Blindés Moyens sur Roues), « de fabrication espagnole [qui] fonctionnent à plein régime »<sup>840</sup>, la reprogrammation d'autres programmes fait du processus de modernisation un processus inachevé.

---

<sup>837</sup> PORGUERES HERNÁNDEZ Ramón, « Comparecencia de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991 », *Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 156, Comisión de la Defensa, n° 6, 18 octobre 1990, p. 4658.

<sup>838</sup> RECUENCO CARABALLO Emilio, « Comparecencia de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991 », *Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 156, Comisión de la Defensa, n° 6, 18 octobre 1990, p. 4660.

<sup>839</sup> RODRÍGUEZ MARTÍN-GRANIZO Gonzalo, « Comparecencia de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991 », *Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 156, Comisión de la Defensa, n° 6, 18 octobre 1990, p. 4656.

<sup>840</sup> PORGUERES HERNÁNDEZ Ramón, « Comparecencia de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para

Effectivement, il s'agit bien là d'un processus inachevé, entamé durant les années de Transition, avec la loi 44/1982 qui devait apporter une certaine stabilité des crédits, et qui s'insère dans la logique de l'intégration espagnole aux structures européennes, politiques et surtout militaires. Car, si la modernisation cherche principalement à doter des Forces Armées nationales en armement moderne et adapté, l'objectif consiste à adapter les capacités opérationnelles à celles des armées européennes au sein de l'OTAN. Aussi, les retards et reprogrammations occasionnés par les variations budgétaires font-elles craindre le non-respect des engagements espagnols envers les alliés de l'espace euro-atlantique, ce que dément le chef d'État-Major de la Défense, le général de corps d'armée Rodríguez Martín-Granizo, à la fin de 1990 :

Quant à la cinquième question, qui concerne la traduction des engagements de l'OTAN, [...], lorsque le Plan Stratégique Interarmées et l'Objectif de Forces ont été élaborés, on a pris en compte les priorités auxquelles nous avons souscrit par ces accords de coordination avec l'OTAN. Dès lors, je peux vous affirmer que sur ce point il n'y a pas le moindre problème pour l'exercice 1991<sup>841</sup>.

Par ailleurs, dans un contexte de réduction budgétaire et de redéfinition des rapports de force sur la scène internationale, suite à l'effondrement de l'URSS, la reprogrammation impose le retard d'une modernisation qui vise un état de forces et un degré de capacités opérationnelles à l'horizon de l'an 2000, comme le souligne le JEMAD :

Nous parlons d'une année conjoncturelle, et nous espérons tous que ce soit le cas, à un moment, d'ailleurs, crucial, très difficile, non pas seulement pour nous, mais aussi pour toutes les Forces Armées du monde. Nous sommes en train de chercher le modèle des années 2000<sup>842</sup>.

Mais, comme on peut le constater, ce délai n'est acceptable que s'il s'agit d'un phénomène ponctuel, conjoncturel et non pas permanent ou structurel, auquel cas la modernisation, soumise aux aléas de l'économie nationale et aux priorités économiques et politiques des gouvernements, serait un objectif difficilement atteignable ou, du moins, systématiquement reporté.

---

1991 », *Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 156, Commission de la Défense, n° 6, 18 octobre 1990, p. 4658.

<sup>841</sup> RODRÍGUEZ MARTÍN-GRANIZO Gonzalo, « Comparecencia de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991 », *Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 156, Commission de la Défense, n° 6, 18 octobre 1990, p. 4655.

<sup>842</sup> *Ibid.*, p. 4656.

Toutefois, on retrouve, en 1995, une situation analogue à celle de 1990. Loin d'être ponctuelle, comme le font remarquer les chefs d'Etat-Major, elle se poursuit durant toute la première moitié des années 1990, malgré quelques embellies qui, elles, apparaissent comme plus ponctuelles et isolées. La gestion budgétaire dans le secteur de la Défense doit, en outre, s'accommoder de l'implantation du Plan Norte, deuxième plan de restructuration des Forces Armées et dont le financement s'opère à travers le budget ordinaire de la Défense, comme le rappelle le chef d'État-Major de l'armée de Terre :

Le Décret portant approbation du Plan Norte, à l'article 10 me semble-t-il, dit que les sources de financement du Plan Norte doivent être constituées à partir du budget [ordinaire du ministère], de l'argent apporté par la Gestion des Infrastructures et de crédits extraordinaires<sup>843</sup>.

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en place de la restructuration des Forces Armées, si la réduction des personnels prévue a été appliquée, le général Faura souligne que « parallèlement, à cause des circonstances économiques que nous connaissons tous, l'apport budgétaire nécessaire pour que l'armée de Terre puisse se reconverter du point de vue du matériel, n'a pas été réalisé<sup>844</sup>. » On constate, alors, que, pour l'armée de Terre, les moyens apportés ne sont pas à la hauteur des objectifs fixés. Car l'effort financier à consentir pour la modernisation du matériel doit pouvoir coexister avec l'implantation du Plan Norte, également coûteuse, et l'ambition de pouvoir intégrer des unités espagnoles dans les corps d'élites européens<sup>845</sup>. Or, c'est dans cette optique qu'est développé le programme *Leopard 2*, et l'abandon du programme d'hélicoptères de transport, *Superpuma*, répond à cette exigence de sélection des programmes les plus importants et les plus prioritaires. Dès lors, et compte tenu de l'évolution à la hausse du budget Défense, il semble que l'instrumentalisation de la Défense au sein de la politique globale porte une part de responsabilité quant aux limites de la modernisation et des moyens disponibles pour la mener à bien. L'emploi du budget Défense comme une variable d'ajustement par rapport à l'ensemble de la politique gouvernementale

---

<sup>843</sup> FAURA MARTÍN José, « Comparecencia de personalidades y funcionarios de la administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996 », *Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 585, Commission de la Défense, n° 30, 16 octobre 1995, p. 17874. La Gérance des Infrastructures (GIED – *Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Defensa*) correspond à un Organisme Autonome dépendant du ministère de la Défense, et dont le rôle est la gestion du patrimoine immobilier du ministère. L'aliénation, la vente d'une partie de ce patrimoine immobilier constitue une source financière supplémentaire dans le financement de la modernisation des armées. Ces recettes apparaissent consignées dans les documents de l'IGAE concernant l'exécution des budgets.

<sup>844</sup> *Ibid.*

<sup>845</sup> *Ibid.*, p. 17875.

trouve donc un écho dans les possibilités d'évolution, de transformation et de renouvellement du matériel militaire des armées.

La question du financement pose question dans la Marine, dont le chef d'État-Major souligne l'importance des réductions consenties pour pouvoir moderniser les forces navales :

[...] pour réussir à avoir, sur la question du renouvellement des navires justement, qui constitue en fin de compte la modernisation, il a fallu diminuer de 44 pour cent les acquisitions de combustible, comme je l'ai dit ; il a fallu diminuer de 10 pour cent, soit 1100 et quelques millions de pesetas, les dépenses de fonctionnement et il a fallu diminuer l'entretien de 14,5 pour cent pour vous donner les trois plus importantes [réductions]<sup>846</sup>.

De la même manière, les chars amphibies de l'infanterie de marine, nécessaires pour le débarquement des troupes de cette compagnie, sont « totalement obsolètes<sup>847</sup> ». Le chef d'État-Major de l'armée de l'Air, sur un ton plus tragique encore, affirme que « en 1964, l'armée de l'Air avait 310 avions de chasse et d'attaque ; en 1978, l'armée de l'Air en avait 208 ; en juin [1994], l'armée de l'Air, avait 120 avions. Si nous ne donnons pas la priorité à l'investissement, l'armée de l'Air disparaîtra, après l'an 2000, elle n'existera plus.<sup>848</sup> » Aussi remarque-t-on que, malgré les lois de programmation depuis celle de 1982, les efforts financiers consentis, notamment à travers l'augmentation du budget du ministère, peinent à assurer une réelle modernisation des matériels. Thème central en commission de la Défense au Congrès, la modernisation est un processus lent, complexe et soumis à des rapports de forces qui se font jour, non pas seulement au sein du seul budget Défense, mais également par rapport aux autres budgets sectoriels, pris dans le jeu complexes des priorités politiques et gouvernementales. Néanmoins, il n'est pas question, pour l'heure, de perte de capacités opérationnelles, mais bien plutôt de limitation de l'obsolescence du matériel par l'acquisition et le renouvellement dans les cas les plus urgents, ou par la rénovation, l'entretien et la reconversion à outrance dans les cas les moins prioritaires.

### *La genèse des Programmes Speciaux d'Armement*

---

<sup>846</sup> ROMERO CAMELO Juan José, « Comparecencia de personalidades y funcionarios de la administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996 », *Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 585, Commission de la Défense, n° 30, 16 octobre 1995, p 17877.

<sup>847</sup> *Ibid.*, p. 17878.

<sup>848</sup> QUINTANA ARÉVALO Ignacio Manuel, « Comparecencia de personalidades y funcionarios de la administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996 », *Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 585, Commission de la Défense, n° 30, 16 octobre 1995, p. 17880.

La seconde alternance politique de la démocratie voit également l'émergence d'un nouveau système de modernisation de l'armement militaire. L'incapacité des lois de programmation successives, issues de la loi de 1982, à assurer la modernisation du matériel militaire des armées mène à l'élaboration d'un nouveau système de financement plus agile et qui, théoriquement, devait réaliser ce processus jusque-là difficilement applicable. Néanmoins, il est difficile d'obtenir, pour l'heure, une datation précise de l'élaboration de ce nouveau système de financement qui intègre non plus seulement le ministère de la Défense mais aussi le ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce. En effet, en 2019, le secrétaire d'État à la Défense, Ángel Olivares Ramírez a fait remonter à l'année 1996 l'émergence de la coopération entre la Défense et l'Industrie qui couvrait, entre autres projets, les programmes militaires de développement, ceux que l'on connaît aujourd'hui sous le nom de programmes spéciaux d'armement, ou de modernisation (*PEA – Programas Especiales de Armamento*) :

Je veux souligner la collaboration qu'entretiennent, depuis l'année 1996, le ministère de la Défense et celui de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme. Collaboration développée principalement dans le cadre des programmes spéciaux d'armement [...] <sup>849</sup>.

Cette naissance au milieu des années 1990 est aussi confirmée par Carlos Calvo-González Regueral dans un document d'opinion de l'Institut Espagnol d'Études Stratégiques (*IEEE – Instituto Español de Estudios Estratégicos*) qui renvoie à la même date, 1996, le début des programmes d'armement et du système de financement qui les soutient. Dès le début, le gouvernement approuve un certain nombre de programmes pour un montant total de 35 millions d'euros <sup>850</sup>. À l'inverse, pour Pere Ortega, chercheur au Centre Delàs, d'études sur la paix et la sécurité, c'est « en 1998 [que] le gouvernement approuva les trois premiers PEA, qui avaient déjà entamé la phase de conception dans les dernières années du précédent gouvernement socialiste <sup>851</sup> ».

---

<sup>849</sup> OLIVARES RAMÍREZ Ángel, « Carta del Secretario de Estado de Defensa », *Perspectiva de la Industria de Defensa*, Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa, 2019, p. 7. Disponible sur <https://www.defensa.gob.es/Galerias/dgamdocs/Perspectiva-de-la-Industria-de-Defensa.pdf>

<sup>850</sup> CALVO-GONZÁLEZ REGUERAL Carlos, « La financiación de la Defensa. Adecuación de nivel de ambición y recursos », Documento de opinión 82/2011, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 22 novembre 2011. Disponible sur <http://www.ieee.es/en/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2011/DIEEE082-2011.html>

<sup>851</sup> ORTEGA Pere, *Dinero y militarismo. Del franquismo a la democracia (1939-2018)*, Barcelona, Icaria Editorial, 2019, p. 90.

Toutefois, la plupart des sources consultées, qu'il s'agisse d'articles de journaux<sup>852</sup>, d'analyses des questions des Défense ou encore de rapports produits par des députés<sup>853</sup> ou des chercheurs spécialisés, la genèse de ce nouveau système de financement des programmes de modernisation est renvoyée systématiquement à l'année 1996 ou, tout au moins, à la moitié des années 1990<sup>854</sup>. Ce nouveau modèle de financement de la modernisation du matériel militaire voit le jour dans un contexte de contraction des dépenses du secteur de la Défense, d'une part, et de réduction des effectifs dans le cadre des plans RETO et NORTE de restructuration des Forces Armées, d'autre part, favorisant ainsi une redistribution des crédits. Il est largement inspiré du modèle allemand de financement, dans lequel l'industrie avance les frais nécessaires à la conception de l'armement, et permet le paiement à la livraison du matériel<sup>855</sup>. Mais à la différence du modèle allemand, en Espagne, le ministère de l'Industrie fournit à l'industrie de Défense un prêt, sans intérêt, facilitant le démarrage de la conception et du développement des programmes militaires d'armement, qu'elles rembourseront, par la suite, au Trésor Public, c'est-à-dire au ministère des Finances. Outre la modernisation du matériel des armées, le développement de capacités technologiques de l'industrie nationale de Défense constituait un autre objectif de ce système de financement dans le cadre d'une recherche d'une plus grande autonomie stratégique ou, du moins, pour limiter la dépendance de fournisseurs étrangers (français, allemands ou américains).

Les trois programmes phares de cette modernisation sont le char *Léopard* pour l'armée de Terre (239 unités), l'avion de chasse EF-2000 pour l'armée de l'Air (73 unités) et la frégate F-100 pour la Marine (4 unités). En 2021, la durée de développement de ces trois programmes s'étale de 1996 à 2024 : 1997-2024 pour l'EF-2024, 1997-2010 pour les frégates et 1996-2017

---

<sup>852</sup> MORAGA Carmen, « UPyD exige a Defensa que justifique el desmesurado gasto en armamento », *ElDiario.es*, 7 juillet 2014. Disponible sur [https://www.eldiario.es/politica/upyd-ministerio-de-defensa-pedro-morenes-programas-armamento\\_1\\_4770520.html](https://www.eldiario.es/politica/upyd-ministerio-de-defensa-pedro-morenes-programas-armamento_1_4770520.html)

<sup>853</sup> LOZANO Irene, NAVAJO Bernardo, « Los Programas Especiales de Armamento : fraude, despilfarro y utilidad », 1<sup>er</sup> Informe de UPyD, *Infodefensa*, Juillet 2014. Disponible sur [https://www.infodefensa.com/archivo/files/Informe-UPyD\\_PEA.pdf](https://www.infodefensa.com/archivo/files/Informe-UPyD_PEA.pdf)

Bernardo Navajo signe lui-même, en plus de ce rapport, une tribune sur l'impact négatif des Programmes Spéciaux d'Armement sur les dépenses de Défense. Voir NAVAJO Bernardo, « Los Programas Especiales de Armamento lastran al Ministerio de Defensa », Tribuna, *El Confidencial*, 6 juillet 2014. Disponible sur [https://blogs.elconfidencial.com/economia/tribuna/2014-07-06/los-programas-especiales-de-armamento-lastran-al-ministerio-de-defensa\\_157356/](https://blogs.elconfidencial.com/economia/tribuna/2014-07-06/los-programas-especiales-de-armamento-lastran-al-ministerio-de-defensa_157356/)

<sup>854</sup> CALVO Carlos, FONFRÍA Antonio, « Hacia una Ley de Financiación de la Defensa en España », *Real Instituto Elcano*, ARI 57/2017, 4 juillet 2017. Disponible sur [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/c/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/ari57-2017-calvo-fonfria-hacia-ley-financiacion-defensa-espana](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/c/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari57-2017-calvo-fonfria-hacia-ley-financiacion-defensa-espana)

<sup>855</sup> MÉNDEZ MARTÍNEZ Constantino, PAVÓN LOSADA Juan Antonio, MARTÍN CASARES Germán, « Bases para un consenso en política de defensa en España. El nivel de gasto », Documento de Trabajo Opex 88/2017, *Observatorio de política exterior española, Fundación Alternativas*, 29 novembre 2017, p. 31. Disponible sur <https://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/documentos-de-trabajo/bases-para-un-consenso-en-politica-de-defensa-en-espana-el-nivel-de-gasto>



pour le *Léopard*<sup>856</sup>. Néanmoins, si le système paraît intéressant dans le contexte des années 1990 de croissance du PIB, de restructuration des armées, de réduction des effectifs militaires et de respect des conditions économiques fixées par le Traité de Maastricht, les premières failles apparaissent rapidement. En effet, la limite de paiement fixée à dix ans est supprimée en 2003<sup>857</sup>. Cette suppression du délai amène plusieurs failles dans le système. Dans un premier temps, elle favorise l'apparition de nouveaux programmes<sup>858</sup> qui, dès lors, peuvent être financés sur plus de dix ans et peuvent faire l'objet d'une reprogrammation et voir leur durée de développement s'allonger. Les reprogrammations successives repoussent d'autant le paiement des engagements du ministère de la Défense. Dans un second temps, le paiement des programmes d'armement n'apparaît à aucun moment dans le budget initial du ministère « pour des raisons politiques puisque leur inclusion aurait augmenté la part du budget Défense à hauteur de 7-8 % du budget de l'État<sup>859</sup> » comme l'indiquent Calvo et Fonfría. Aussi le modèle de financement des programmes spéciaux d'armement est-il fortement décrié, notamment depuis l'impact de la crise économique et financière de 2008 et la gestion de ce programme par les gouvernements socialistes et populaires qui ont tenté de gérer les effets de la crise entre 2008 et 2015, comme nous le verrons au chapitre 7. On voit, cependant, que la crise ne fait qu'aggraver un problème structurel déjà présent au début des années 2000. La gestion de ces programmes porte en elle les germes de sa remise en question actuellement et depuis quelques années.

L'apparition des programmes d'armement met également en évidence les différentes temporalités de la programmation dans le secteur de la Défense. Car si le budget est négocié, présenté et approuvé annuellement, le développement des grands programmes d'armement requiert, à l'inverse, une planification plus longue, sur quinze ou vingt ans, ainsi qu'un financement qui dépasse bien souvent la dotation du ministère de la Défense. La crise de ce modèle de programmation, entre 2008 et 2015, et en particulier durant le mandat du Parti Populaire, posera alors la question de la capacité de ces différentes temporalités à apporter une visibilité et une stabilité nécessaire à une programmation qui assure une modernisation efficace pour répondre aux défis contemporains de sécurité. Mais dès les années 1990, les besoins de modernisation de l'armement, dont la planification s'échelonne sur quinze, vingt ou trente ans,

---

<sup>856</sup> CENTRE DELAS D'ESTUDIS PER LA PAU. Disponible sur <http://database.centredelas.org/compras-de-armas/?lang=es>

<sup>857</sup> PÉREZ MUINELO Francisco, GARCÍA-FRAILE Ángel, « El gasto en Defensa y Seguridad de España en 2015 », *Infodefensa*, novembre 2014, p. 36. Disponible sur [https://www.infodefensa.com/archivo/files/Informe\\_Gasto\\_%20de\\_%20la\\_%20Defensa\\_%202015\\_DIGITAL.pdf](https://www.infodefensa.com/archivo/files/Informe_Gasto_%20de_%20la_%20Defensa_%202015_DIGITAL.pdf)

<sup>858</sup> *Ibid.*

<sup>859</sup> CALVO Carlos, FONFRÍA Antonio, , « Hacia una Ley de Financiación de la Defensa en España », *art. cit.*

entrent en contradiction avec la budgétisation annuelle des lois de finances. Aussi constate-t-on la soumission de ces programmations pluriannuelles à l'évolution des crédits alloués au ministère de la Défense.

### **Des dépenses prévisionnelles aux nécessités réelles**

Souvent utilisée comme référence en matière de dépenses de l'État, le budget n'en est pas moins une prévision de dépenses pour l'année à venir. En ce sens, cette prévision reflète les orientations économiques du gouvernement, les priorités de dépenses. Elle doit également tenir compte d'une conjoncture économique qui influence, à des degrés divers, les politiques économiques et leur gestion par les gouvernants. Le budget apparaît alors comme un outil éminemment politique dont le réalisme est évalué selon la différence entre les prévisions de dépenses et les dépenses réellement effectuées à la fin de l'année. À cet égard, les années 2010 sont particulièrement représentatives de l'instrumentalisation du budget pour répondre à des objectifs de politique économiques, comme nous le verrons au chapitre 7.

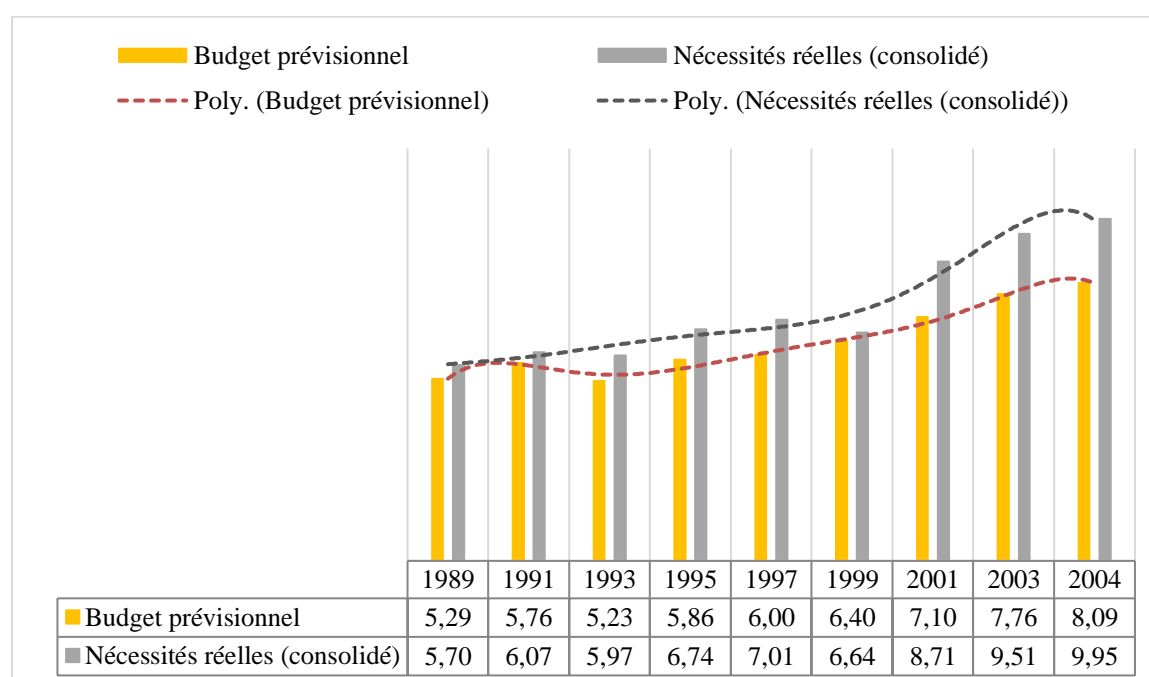
Partant des trois principaux facteurs qui déterminent les budgets annuels, la question qui se pose est celle de la fiabilité du budget et de son adéquation aux nécessités réelles de l'État ou, plus particulièrement, du secteur de la Défense. Par ailleurs, si l'administration publique présente un état des dépenses réelles à la fin de chaque exercice budgétaire, la lecture du budget ne peut se faire que par le biais d'une conception politique, économique et idéologique préalable. La Défense systématique du budget comme seul référent pour évaluer les dépenses de l'État, ou la comptabilisation du moindre centime destiné à un individu ou une structure à caractère militaire répondent également de cette conception politique et idéologique qui conditionne alors l'interprétation des chiffres du budget.

#### *La gestion de l'administration centrale*

L'État espagnol dispose d'un organisme spécifique destiné au contrôle des finances publiques : l'Inspection Générale de l'Administration de l'État (IGAE – *Intervención General de la Administración del Estado*) qui publie une synthèse mensuelle et annuelle (en décembre) des dépenses réelles de l'État et des organismes autonomes qui en dépendent. Dès lors, le citoyen informé peut vérifier le degré d'application des prévisions estimées dans le budget initial et l'écart éventuel entre budget prévisionnel et dépenses réelles. Si cet organisme différencie l'exécution du budget du secteur État, d'une part, et celui des organismes autonomes, d'autre part, la classification reste la même. En effet, l'écart que l'on peut constater chaque année résulte de la prise en compte des crédits extraordinaires et supplémentaires

approuvés en cours d'année, des crédits extensibles, des transferts entre ministères et organismes publics ou privés, et des recettes réinvesties. Il est possible également que le conseil des ministres approuve une annulation de crédits, imputable à une situation économique qui suppose des restrictions urgentes et ponctuelles. À titre d'exemple, le ministère de la Défense a subi, en 2002, une annulation de crédits à hauteur de 5000 euros (11 000 euros pour le ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation)<sup>860</sup>.

Naturellement, si un écart entre les deux types de données est inévitable, compte tenu de l'impossibilité ou, du moins, l'extrême difficulté à prévoir certaines dépenses, on peut considérer qu'un écart de 500 millions d'euros (près de 10 % du budget de 1989) entre les prévisions et les dépenses réelles constitue déjà un écart significatif. C'est notamment le cas entre 1989 et 1995, quand le budget prévisionnel peine à atteindre les 6 milliards d'euros, comme l'indique le graphique 33 :



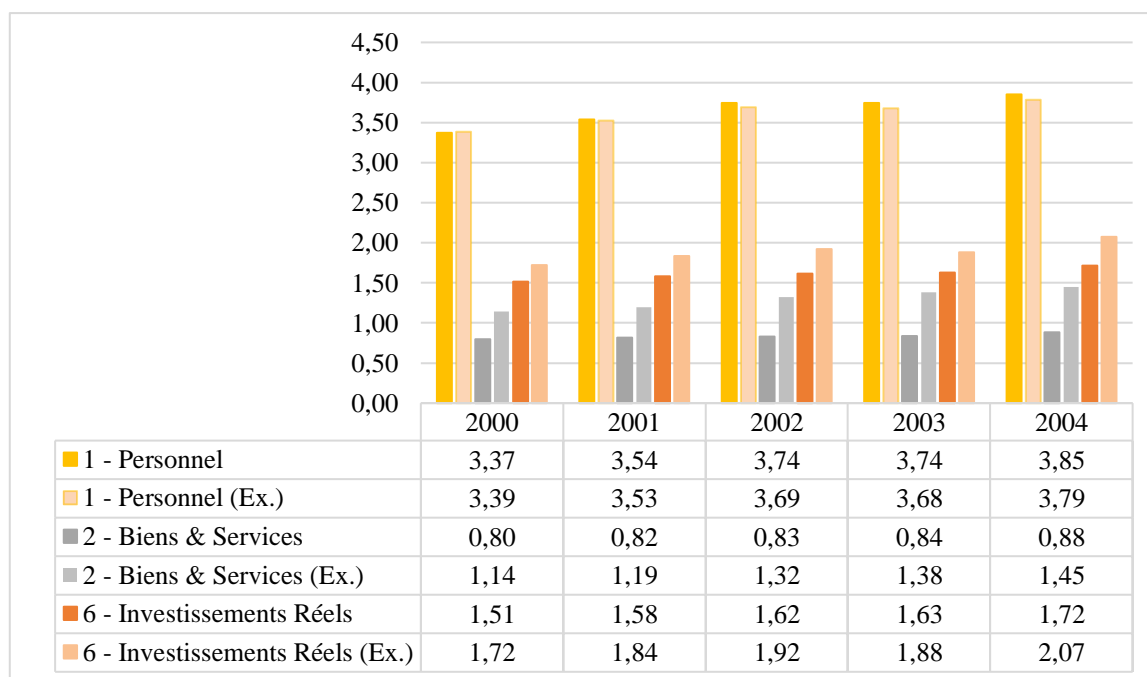
Graphique 33 : Écart entre prévisions budgétaires et nécessités réelles, 1989-2004, en milliards d'euros courants<sup>861</sup>.

<sup>860</sup> INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, *Presupuestos Generales del Estado. Liquidación del Presupuesto de 2002. Vol. 1 (Estado)*, Ministerio de Hacienda, 2003, p. 29. Disponible sur <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Documents/LiquidacionEstado2002.pdf>

<sup>861</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des Lois de Finances (*Ley de Presupuestos Generales del Estado*) et des budgets exécutés établis par l'Inspection Générale des Administrations de l'État (*Intervención General de la Administración del Estado – IGAE*) pour 1989 à 2004.

Les données apparaissant dans ce graphique amènent plusieurs constats. Tout d'abord, on retrouve l'indécision budgétaire mentionnée au début du chapitre pour les années 1989-1993, mais surtout l'évolution irrégulière du budget Défense et son instrumentalisation par les différents gouvernements comme une variable d'ajustement permettent de mieux appréhender le caractère hautement politique (et donc partial) du budget initial. La stabilité et la croissance régulière des dépenses réelles entre 1989 et 1999 mettent en évidence l'insuffisante budgétisation initiale, comme on a pu le constater à propos du financement des opérations internationales, ou encore une piètre gestion financière lorsque plusieurs millions d'euros de crédits inutilisés des exercices précédents sont réinvestis au cours de l'année. Ces crédits représentent environ 96 millions d'euros en 2002, 78 millions en 2003 et 48 en 2004, et deviendront marginaux, voire inexistants à partir de 2010, dans un contexte de restrictions drastiques des dépenses publiques, notamment dans le domaine de la Défense.

Toutefois, en dépit de l'irrégularité des dotations au début des années 1990, c'est le début des années 2000, qui attire l'attention, par l'accroissement de l'écart entre budget prévisionnel et dépenses effectives, illustré par les courbes polynomiales du graphique 33. En effet, l'écart se creuse nettement à partir de l'an 2000 et cette différenciation peut s'expliquer par l'augmentation des programmes d'armement, par le recours plus important aux crédits extensibles pour financer des opérations internationales plus nombreuses et plus coûteuses et par des recettes réinvesties chaque année plus importantes. Cette forte variation coïncide également avec le second mandat de José María Aznar qui développe une politique étrangère et internationale plus ambitieuse pour l'Espagne, en particulier à travers la réaffirmation du lien transatlantique. Cependant, cette variation générale cache un déséquilibre fondamental dans la répartition des écarts particuliers qu'illustre le graphique 34. Effectivement, dans le cadre de la classification économique du budget (par chapitres), la comparaison entre les dotations initiales et les crédits définitifs des différents chapitres donne une tout autre valeur au budget prévisionnel :

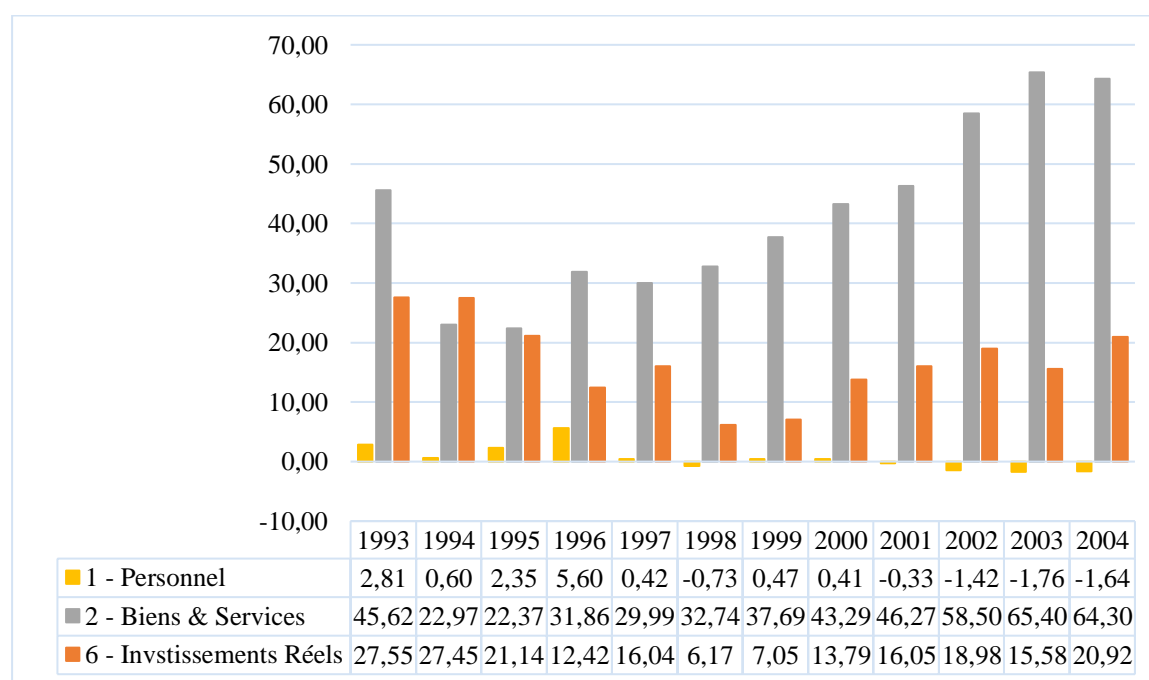


Graphique 34 : *Écart entre prévision et exécution pour les crédits de personnel, de fonctionnement et de modernisation, 2000-2004, en milliards d'euros courants*<sup>862</sup>.

Sur la base des données économiques des secteurs qui affectent le plus l'opérativité des Forces Armées, on constate que les frais de personnel sont évalués correctement, même si entre 2002 et 2004, apparaît une légère tendance à la surévaluation des nécessités. Cette réduction des crédits entre les prévisions et l'exécution peut également être due à une gestion particulière du personnel de la Défense. On retrouvera cette tendance à la surévaluation entre 2007 et 2010, au moment de la crise économique. Au contraire, les dotations des chapitres 2 et 6, qui correspondent respectivement aux crédits dédiés aux biens et services, et aux investissements réels, font l'objet d'une sous-évaluation systématique, comme on peut l'observer dans la représentation qu'en donne le graphique 35. Ce graphique illustre le taux d'augmentation entre les prévisions et les crédits définitifs et l'on constate que les crédits qui affectent le plus l'opérativité des Forces Armées, et en particulier les crédits destinés à l'entretien, à l'acquisition et à la modernisation du matériel militaire et de l'armement, souffrent d'une sous-évaluation forte et systématique qui s'accroît à partir de 1998 et, surtout, à partir de 2002. Le taux d'augmentation décroissant des investissements réels entre 1993 et 1999 s'explique par une meilleure et plus juste évaluation des besoins. Néanmoins, compte tenu du comportement du

<sup>862</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des Lois de Finances (*Ley de Presupuestos Generales del Estado*) et des budgets exécutés établis par l'Inspection Générale des Administrations de l'État (*Intervención General de la Administración del Estado – IGAE*) pour 1989 à 2004.

budget Défense au regard du budget d'autres ministères et de l'utilisation de la Défense comme variable d'ajustement dans le cadre de la politique générale du gouvernement, cette justesse d'évaluation peut également refléter le report d'une acquisition ou de la modernisation d'un type d'équipement. Cette technique apparaît alors comme une stagnation ou une réduction des crédits dans le budget initial qui, dès lors, ne nécessitent par la même quantité de financement supplémentaire. L'allongement des périodes de production ou de livraison est souvent utilisé pour reporter un paiement lorsque le gouvernement manque de moyen, doit faire face à une crise économique ou à une redistribution des priorités de sa politique générale. On l'a vu précédemment, il s'agit d'une stratégie courante dans le cas de la modernisation des armées espagnoles dans les années 1990 que l'on retrouvera en 2012 à propos des programmes spéciaux d'armement (voir chapitre 7) :



Graphique 35 : *Permanence de la sous-évaluation des nécessités dans les budgets Défense, 1993-2004, en pourcentages*<sup>863</sup>.

Ainsi, à partir de ces données, on peut calculer la part de la Défense par rapport au budget de l'État et au PIB, que l'on peut résumer dans le tableau 15 ci-dessous. Pour faciliter la compréhension et la comparaison, nous reprenons les chiffres correspondant au budget initial. Mais si la différence est minime entre la part initiale et la part du budget exécutée, elle est néanmoins suffisante pour acquérir un certain poids politique. En effet, la part qu'occupe la

<sup>863</sup> Sources : *ibid.*

Défense au regard du PIB, plus souvent utilisé que le budget de l'État, est une référence permanente à l'aune de laquelle évaluer la quantité de financement du secteur. Ainsi, plus le taux est proche des 2 % du PIB, plus l'évaluation du budget est jugée satisfaisante. Et si, dans les années 1990, cet objectif des 2 % est présent dans les sommets internationaux (notamment de l'OTAN), il ne constitue pas encore un but formel de budgétisation pour les États. Toutefois, il existe une contradiction fondamentale entre la part du budget prévisionnel de la Défense par rapport au PIB et la part du budget exécuté par rapport à la même référence. Car si, dans le premier cas, le pourcentage est encore loin d'atteindre les 2 % du PIB, il répond, cependant, à un cadre politique et à un système de priorités établi au préalable. En revanche, dans le second cas, la part de la Défense au regard du PIB correspond davantage, sans toutefois l'atteindre, à cette quantité idéale de financement. Mais si le budget exécuté est plus avantageux à cet égard, il suppose également d'accepter et d'assumer formellement le surplus de financement approuvé durant l'année et, de fait, l'erreur d'évaluation et de prévision des budgets initiaux. L'impact de la crise économique de 2008 sur la gestion, ainsi que la quantité de crédits alloués à la Défense, comme nous le verrons par la suite, amèneront des réflexions éclairantes, aussi bien de la part des responsables politiques et militaires que des députés, concernant la perception de l'objectif des 2 % et leur rapport au budget exécuté. Le tableau 15 ci-dessous en donne déjà une représentation pour la période 1989-2004 :

		1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2004
État	Initial	4,7	4,0	2,9	2,8	2,5	2,5	2,5	2,8	2,9
	Exécuté	5,0	4,2	3,3	3,2	2,9	2,6	3,1	3,5	3,5
PIB	Initial	1,8	1,6	1,3	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9
	Exécuté	1,9	1,7	1,5	1,5	1,4	1,1	1,2	1,2	1,2

Tableau 15 : *Budgets prévisionnel et exécuté, la Défense au regard du budget de l'État et du PIB, 1989-2004, en pourcentages*<sup>864</sup>.

À l'inverse de cette conception politicienne, d'autres perspectives sont possibles, comme celle que propose le Centre Delàs qui, par le biais idéologique du pacifisme et de l'antimilitarisme revendiqué, apporte un éclairage nouveau à l'interprétation du budget, qu'il soit prévisionnel ou exécuté.

<sup>864</sup> Sources : *ibid.*

### *Depuis la perspective pacifiste et antimilitariste*

Outre cette différence entre les crédits prévisionnels et les dépenses effectivement réalisées, le Centre Delàs d'Études pour la Paix<sup>865</sup>, propose une autre définition des dépenses de Défense ou à caractère militaire, beaucoup plus large même que la définition proposée par l'OTAN. L'intérêt de la prise en compte de la définition élargie qu'il propose ne relève pas tant de la définition proprement dite mais plutôt du positionnement idéologique des chercheurs, qui sous-tend son élaboration. En effet, le Centre Delàs inscrit ses recherches et son action dans le cadre d'une réflexion sur la paix et les conditions pour l'atteindre. À cet égard, l'étude des questions de sécurité et d'économie de la Défense sont d'autant plus importantes qu'elle se fait depuis une perspective pacifiste et antimilitariste. Par ailleurs, s'agissant d'un centre de recherche dont les acteurs s'identifient à un idéal pacifiste et antimilitariste, elle apporte une réflexion sur la paix et la sécurité qui s'oppose radicalement à la perception officielle de la sécurité. Là où la perspective officielle ne conçoit d'autres modalités de sécurité que celle que garantissent les armées et les forces de sécurité, le Centre Delàs voit, au contraire, les armées et les dépenses militaires comme la source des problèmes de sécurité.

À la fin des années 1980, Vicenç Fisas Armengol<sup>866</sup> a analysé les exportations espagnoles d'armement et constatait comment les flux d'exportation étaient presque systématiquement dirigés vers des zones de conflit, mettant alors en évidence la contradiction fondamentale entre le discours politique, tourné vers la Défense de la démocratie et le maintien de la paix, et la réalité du commerce extérieur qui participait de l'alimentation en armes des principales zones de conflit. De la même manière, la promotion d'une culture de la paix entre en contradiction, en un certain sens, avec la culture de la Défense promue par le ministère de la Défense. Celle-ci consiste à rapprocher la société civile des armées de façon à approfondir la connaissance et la compréhension du rôle des Forces Armées, de ses missions et de la nécessité d'un financement adéquat. Il s'agit, pour résumer, d'obtenir le soutien de la population à l'effort de Défense et de sécurité mais aussi, dans une moindre mesure, de promouvoir la connaissance de l'histoire militaire. À l'inverse, la promotion de la culture de la paix vise la réduction des armements et des dépenses de Défense conçues comme la source de tensions et de conflits. Sur sa page de présentation, le Centre Delàs précise que les recherches de ses membres traitent des

---

<sup>865</sup> CENTRE J.M. DELAS D'ESTUDIS PER LA PAU. Fondé en 1999, son nom est un hommage à Josep Maria Delàs, militaire membre de l'UMD, commandant de l'armée de Terre passé à la réserve. Cette fondation fait suite à la Campagne contre le commerce des armes (C3A) depuis 1988. Disponible sur <http://centredelas.org/?lang=en>

<sup>866</sup> FISAS ARMENGOL Vicenç, *Las armas de la democracia: exportaciones españolas de armamento, 1980-1988*, Barcelona, Editorial Crítica, 1989.



« effets négatifs du militarisme et des conflits armés<sup>867</sup> », dénonçant l'impact des Forces Armées sur l'environnement, dans les dépenses étatiques, sur le maintien de la sécurité dans certaines zones sensibles, par exemple. Depuis cette perspective, on peut comprendre, alors, une autre contradiction qui consiste à appeler les opérations militaires à l'étranger des opérations de maintien de la paix.

Cette définition élargie comprend, en plus du budget initial du ministère de la Défense, les dépenses militaires comprises dans la définition de l'OTAN, à savoir toutes les dépenses relatives aux organismes paramilitaires et pensions de retraite militaire budgétisées dans d'autres ministères que la Défense. De cette manière, le budget de la *Guardia Civil* espagnole intègre cette définition en tant qu'elle est constituée comme corps militaire chargé de missions de police sur le territoire national mais recevant un entraînement militaire et pouvant être chargé de missions à l'étranger, au même titre que les Forces Armées. Elle rejoint ainsi la gendarmerie française et le corps des *carabinieri* italien. Pour établir sa définition, le Centre Delàs intègre, d'abord, les crédits prévisionnels du ministère, et les crédits issus du budget exécuté en fin d'année qui, comme nous venons de le voir, correspondent davantage aux nécessités réelles de dépenses du ministère et des armées. Il ajoute, ensuite, les crédits relevant de la définition de l'OTAN des dépenses de Défense (organismes paramilitaires et pensions de retraites). Enfin, il ajoute à ces dépenses ses propres critères qui comprennent les crédits alloués aux services de renseignement (le CNI : *Centro Nacional de Inteligencia*<sup>868</sup>) ainsi que les intérêts de la dette publique associée à la Défense<sup>869</sup>. On remarquera également que le Centre Delàs comprend aussi dans les dépenses militaires ou de Défense, la participation espagnole à l'OTAN et à l'UEO à la charge du ministère des Affaires Étrangères. De la même manière, l'objection de conscience, qui dépend du ministère de la Justice, est comptabilisée comme dépense de Défense, au moins jusqu'à la suppression effective du Service Militaire Obligatoire (SMO) en 2001, date à laquelle l'objection de conscience cesse d'être pertinente.

Aussi, partant de cette large définition, peut-on appréhender la différence croissante entre le budget initialement prévu pour le ministère de la Défense et la réalité des dépenses effectuées pour le seul secteur de la Défense. Dès lors, on remarque que, à partir, de 1995, le fossé entre le budget Delàs et le budget initial tend à devenir de plus en plus significatif : le premier est deux fois supérieur au second. Là où le budget initial oscille entre 5 et 6 milliards d'euros, les

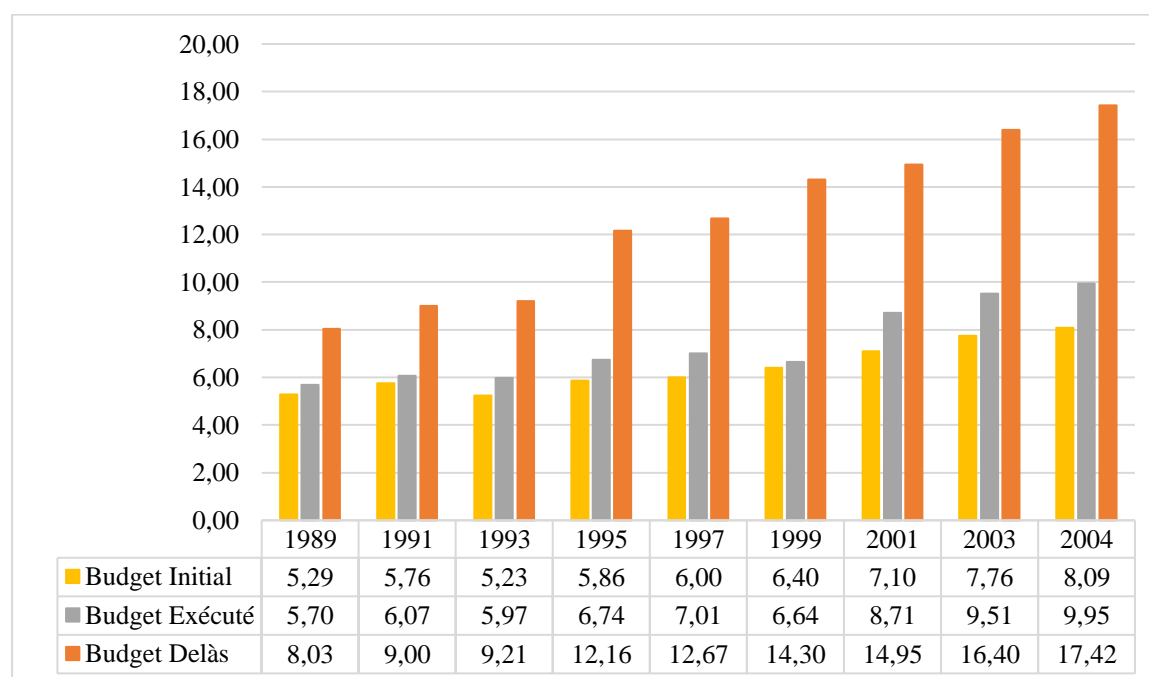
---

<sup>867</sup> CENTRE J.M. DELÀS D'ESTUDIS PER LA PAU, *op. cit.*

<sup>868</sup> Le CNI (*Centro Nacional de Inteligencia*) est créé en 2002 en remplacement du CESID par la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, *Boletín Oficial del Estado*, n° 109, 7 mai 2002, p. 16440-16444.

<sup>869</sup> CENTRE J.M. DELAS D'ESTUDIS PER LA PAU. Disponible sur <http://database.centredelas.org/bbdd/?lang=es>

dépenses militaires estimées par le Centre Delàs se situent entre 8 et 12 milliards d'euros, comme l'illustre le graphique 36 ci-dessous :



Graphique 36 : *Dépenses de Défense dans une perspective pacifiste et antimilitariste, 1989-2004, en milliards d'euros courants*<sup>870</sup>.

Mais, si les dépenses de Défense correspondent à celles avancées par le Centre Delàs, il faut bien, nécessairement, que la part qu'elles occupent au regard du budget de l'État ou du PIB s'en trouve affectée. C'est ce qu'illustre le tableau 16 ci-dessous, qui montre la part de la Défense selon la définition du Centre Delàs. Ainsi, la Défense représente 8,48 % du budget de l'État en 1989, 7,16 % en 1997 et conserve une place importante en 2004 avec 7,76 %. Ces chiffres témoignent de la très faible variation de la part qu'occupent les dépenses de Défense dans le budget de l'État malgré une forte augmentation des crédits étatiques entre 1989 et 2004 :

<sup>870</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des Loix de Finances (*Ley de Presupuestos Generales del Estado*) pour 1989 à 2004, et de la base de données du Centre Delàs sur les dépenses militaires. Disponible sur <http://database.centredelas.org/el-gasto-militar-en-espana/?lang=es>

	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2004
État	8,48	7,67	6,32	7,14	7,16	7,63	7,22	-	7,76
PIB	2,86	2,63	2,41	2,72	2,51	2,41	2,3	2,25	2,22

Tableau 16 : *La Défense, les finances de l'État et le PIB en perspective antimilitariste, 1989-2004, en pourcentages*<sup>871</sup>.

On remarquera également que la part de la Défense dans le PIB suit une courbe globalement descendante malgré un rebond en 1995. La forte croissance du PIB durant les années de post-transition favorise cette diminution malgré l'augmentation conséquente des dépenses de Défense au cours de la décennie. La diminution est, somme toute, moins brusque entre 1997 et 2004 qu'entre 1989 et 1993, témoignant soit d'un ralentissement de la croissance économique globale soit d'une plus forte croissance des dépenses militaires. À titre de comparaison, rappelons que la part du budget Défense au regard du budget de l'État s'élevait à 4,68 % en 1989 (budget consolidé), 2,47 % en 1977 et 2,88 % en 2004. De la même manière, la part de la Défense dans le PIB oscillait entre 1,8 et 0,9 % durant la même période. Réduite à 1,2 % du PIB en 1997, la place de la Défense dans le PIB s'inscrit dans une suite décroissante que l'augmentation des crédits ne suffit pas à compenser ni à infléchir. En revanche, sur la base des dépenses militaires calculées par le Centre Delàs, on observe comment, malgré une légère réduction, la Défense parvient à se maintenir au-dessus des 2 % du PIB, pourcentage qui sera défini comme objectif de dépense par pays en 2006 et rappelé en 2014, dans cadre du Sommet de l'OTAN au Pays de Galles<sup>872</sup>.

<sup>871</sup> Sources : Base de données sur les dépenses militaires en Espagne pour les années 1989 à 2004, *Centre Delàs d'Estudis per la Pau*. Disponible sur <http://database.centredelas.org/el-gasto-militar-en-espana/?lang=es>  
La base de données ne fournit aucune information pour la part des dépenses de Défense dans le budget de l'État pour l'année 2003.

<sup>872</sup> « Déclaration du sommet du Pays de Galles publiée par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue au Pays de Galles les 4 et 5 septembre 2014 », Communiqué de Presse n° 120, *Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)*, 5 septembre 2014. Disponible sur [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_112964.htm)

---

## **CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA DÉFENSE DE L'ESPAGNE DE POST-TRANSITION (1989-2004)**

### **THÉORIE(S) ET PRATIQUE DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE EN ESPAGNE**

Parmi toutes les structures et organismes en charge de la Défense, de la présidence du gouvernement jusqu'aux armées en passant par le ministère, l'État-Major de la Défense et les diverses Directions Générales, il reste une institution sur laquelle nous ne nous sommes pas attardé jusqu'à présent. Nous avons étudié le rôle fondamental du ministère de la Défense et celui du ministère des Finances, et dans une moindre mesure, à partir de 1996, celui du ministère de l'Industrie, mais qu'en est-il du rôle du Parlement (les Cortès) dans l'élaboration, le suivi et le contrôle de la politique de Défense ? Quelles sont ses attributions et ses compétences ? Dans quelle mesure le Parlement a-t-il voix au chapitre en matière de Défense nationale ?

Le contrôle parlementaire de la politique de Défense est d'autant plus important qu'il est tout à la fois le symbole de l'autorité civile retrouvée sur l'organisation proprement militaire et l'une des marques du fonctionnement démocratique d'un État. À cet égard, la fonction de contrôle attribuée au Parlement apparaît, d'un point de vue historique, comme le contrepoint de l'interventionnisme militaire en politique depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Alors que, au XIX<sup>e</sup> siècle et dans le premier tiers du XX<sup>e</sup> siècle l'armée espagnole était perçue comme le moyen de la construction de l'État que les hommes politiques civils ne parvenaient pas à consolider. L'affirmation du contrôle parlementaire à partir des années 1980 et surtout dans la décennie suivante, de post-transition, symbolise la prise en charge de la construction de l'État espagnol

par le pouvoir politique. La fonction de contrôle du Parlement affirme avec d'autant plus de légitimité l'autorité civile démocratique, que les deux dictatures espagnoles du XX<sup>e</sup> siècle et l'échec des tentatives de coup d'État et conspirations avaient discrédité les militaires et l'armée comme vecteurs de la construction étatique.

Par ailleurs, parce qu'il incarne le pouvoir législatif, le Parlement agit comme un contrepoids face au pouvoir exécutif. Mais la fonction de contrôle du Parlement, appliquée à la politique de Défense, dont les structures de base sont toujours en construction lorsqu'est publiée la Constitution en décembre 1978, incarne, symboliquement, la réaffirmation de l'autorité civile dans le domaine militaire et de la Défense. La notion même de contrôle est une nouveauté par rapport au régime précédent. L'Espagne renoue ainsi avec une tradition parlementaire<sup>873</sup>, interrompue par près de 40 ans d'un régime personnel, dont l'édifice juridique n'avait eu d'autre fonction que celle de permettre à son chef, Franco, de se maintenir au pouvoir. Comme nous l'avons remarqué au chapitre 2, le contrôle de la Défense nationale par le Parlement est assez faible, en raison du renvoi dans d'autres commissions de thèmes qui, pourtant, concernent la commission de la Défense. Néanmoins, et parallèlement à la consolidation de la démocratie en Espagne au cours des années 1980, le Parlement s'affirmera progressivement dans sa fonction de contrôle des politiques d'État.

### **Les formes du contrôle**

Cependant, au-delà du renversement symbolique que représente l'affirmation de la fonction de contrôle du Parlement face aux multiples interventions militaires au cours des deux derniers siècles de l'histoire espagnole, se pose la question de savoir comment appréhender le contrôle parlementaire du secteur de la Défense. Car, si la fonction de contrôle du Parlement fait régulièrement l'objet d'analyses et de réinterprétations, il est néanmoins plus difficile d'obtenir des sources portant sur le contrôle appliqué à la politique de Défense. À cet égard, l'ouvrage intitulé *Control parlamentario del sector de la seguridad. Principios, mecanismos y prácticas*<sup>874</sup>, représente non seulement une source précieuse mais surtout la principale source portant spécifiquement sur le contrôle de la Défense. Encore ne constitue-t-il qu'un guide visant la recherche de bonnes pratiques parlementaires et un dialogue fructueux et transparent entre gouvernement et Parlement. Par ailleurs, la dimension internationale des contributions qui

---

<sup>873</sup> À bien des égards, le titre V de la Constitution monarchique de 1978 s'apparente au titre IV de la Constitution républicaine de 1931.

<sup>874</sup> BORN Hans, *Control parlamentario del sector de la seguridad. Principios, mecanismos y prácticas*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM), 2003. Traduit de l'anglais par Patricia Ema Galina.

nourrissent l'ouvrage participent d'une volonté d'harmoniser les pratiques parlementaires concernant le secteur de la sécurité. À l'inverse, cette même dimension internationale rend difficile l'étude du contrôle parlementaire de la Défense rapporté au cas espagnol et à la spécificité de son histoire parlementaire, constitutionnelle et à l'implication de ses armées dans le processus de construction de l'État. Plus symptomatique encore est la quasi-impossibilité de trouver des études concrètes relevant du contrôle de la Défense dans la *Revista de las Cortes Generales*<sup>875</sup>, qui est pourtant la revue du Parlement espagnol. Autrement dit, le contrôle est bien prévu par la Constitution mais l'on peine à trouver des études permettant d'en comprendre le fonctionnement et l'efficacité.

Le manque de sources spécifiques au contrôle de la Défense renforce donc la nécessité de recourir à la définition du contrôle parlementaire dans son ensemble, et à une théorie qui, elle, a déjà fait l'objet de multiples analyses et interprétations, pour aboutir à une meilleure compréhension de cette fonction lorsqu'elle s'applique à la Défense nationale.

#### *Acteurs et enjeux du contrôle parlementaire*

La Constitution espagnole de décembre 1978 consacre l'avènement d'un régime monarchique de nature parlementaire<sup>876</sup>. Le Parlement, composé d'une chambre basse, le Congrès (*Congreso de los Diputados*) et d'une chambre haute, le Sénat, est dépositaire du pouvoir Législatif<sup>877</sup> et constitue le contrepoids nécessaire face au pouvoir exécutif. La Constitution affirme l'indépendance du pouvoir Judiciaire, dans la logique de la séparation des pouvoirs. Par ailleurs, outre la répartition des pouvoirs, propre au fonctionnement démocratique des institutions de l'État, le nouveau texte constitutionnel assure au Parlement une fonction de contrôle des politiques gouvernementales dont les Cortès franquistes étaient dépourvues. En effet, la loi organique de l'État (1967) stipule que le chef de l'État n'aura besoin de l'accord ou de l'autorisation des Cortès que dans trois cas : pour la ratification de « traités ou d'accords internationaux qui affectent la souveraineté nationale ou l'intégrité du territoire espagnol, déclarer la guerre ou la paix, et réaliser les actes auxquels fait référence l'article 12 de la Loi de Succession [1947] ...<sup>878</sup> ».

---

<sup>875</sup> Revista de las Cortes Generales. Disponible sur <https://revista.cortesgenerales.es/rcg>

<sup>876</sup> Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978, *Boletín Oficial del Estado*, n° 311, 29 décembre 1978, p. 29313-29424.

<sup>877</sup> *Ibid.*, art. 66.

<sup>878</sup> Ley Orgánica del Estado 1/1967, de 10 de enero de 1967, *Boletín Oficial del Estado*, n° 9, 11 janvier 1967, p. 468, article 9. L'article 12 de la Loi de Succession de 1947 stipule que toute cession de droit de règne, toute abdication, tout mariage doit être communiqué au Conseil du Royaume et doit être soumis à l'approbation des Cortès. Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, 7 de junio de 1947, *Boletín Oficial del Estado*, n° 160, 9 juin 1947, p. 3272-3273.

Mais au-delà de la redéfinition du pouvoir du Parlement et de sa fonction de contrôle, ce que la Constitution établit, c'est l'articulation de la relation entre le gouvernement et le Parlement. Encore faut-il nuancer le propos lorsqu'il s'agit de définir l'acteur de la fonction de contrôle, car si la Constitution définit le Parlement (*las Cortes Generales*) comme source du contrôle et le gouvernement comme l'objet du contrôle, celui-ci est, dans la pratique, davantage exercé par le Congrès des Députés. Toutefois, la Constitution précise que le Parlement représente le peuple espagnol (art. 66.1). En ce sens, le contrôle exercé par le Parlement vise à garantir la responsabilité politique du gouvernement et l'application du programme à partir duquel le président du gouvernement a été élu. De fait, si le Titre III (articles 66 à 96 inclus) de la Constitution espagnole, décrit la composition, le rôle et les fonctions du Parlement, l'établissant dans une nette opposition à l'ordonnancement franquiste, c'est au Titre V que sont prévues les relations entre le gouvernement et le Parlement dont l'article 108 affirme la responsabilité politique du gouvernement devant le Congrès : « Responsabilité du Gouvernement devant le Congrès : le Gouvernement répond solidairement de sa politique devant le Congrès des Députés. »

Aussi, comme l'indique Manuel Sánchez de Dios, « le contrôle parlementaire [est-il] une activité fondamentale en démocratie. Dans un sens large, le contrôle est un aspect central dans le processus de délégation du pouvoir qui a lieu en démocratie entre la société et ceux qui gouvernent la nation<sup>879</sup> ». En outre, au sein du Congrès, ce sont les partis d'opposition qui représentent les acteurs privilégiés du contrôle puisque c'est par leur action de contrôle que peut être exigée la responsabilité du gouvernement. Dès lors, on comprend comment la fonction de contrôle, initialement dévolue au Parlement, c'est-à-dire au Congrès et au Sénat, retombe, dans la pratique, au Congrès puis aux partis d'opposition, passant de l'Institution au groupe politique. Par ailleurs, bien que le Sénat soit défini (article 69.1 de la Constitution) comme une chambre de représentation territoriale, il ne peut pas exercer la fonction de contrôle puisqu'il ne dispose pas de la compétence pour exiger la responsabilité politique du gouvernement<sup>880</sup>. En ce sens, le Sénat est une duplication du Congrès sans possibilité d'action sur le gouvernement. Ce faisant, le contrôle devient le moyen de la rencontre entre le gouvernement et l'opposition politique qui trouve alors l'occasion de défier le gouvernement. C'est donc là que réside toute

---

<sup>879</sup> SÁNCHEZ DE DIOS Manuel, « El control del Gobierno en el Congreso de los Diputados por los partidos de oposición entre 1977 et 2000 », *Revista de las Cortes Generales*, n° 59, 2° trimestre, 2003, p. 242. Disponible sur <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/153>

<sup>880</sup> FERNÁNDEZ SARASOLA Ignacio, « El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 60, Septembre-Décembre 2000, p. 101. Disponible sur <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=362&IDA=25532>

la nuance entre la théorie du contrôle parlementaire et la manière dont elle est appliquée au quotidien. Néanmoins, ce déplacement n'est que symbolique puisqu'il n'en reste pas moins que la fonction de contrôle ne peut incomber qu'au Congrès, les partis politiques étant dépourvus de la reconnaissance juridique nécessaire en la matière<sup>881</sup>.

De la même manière, le sujet actif du contrôle applique son action sur un sujet passif que la Constitution désigne comme étant le gouvernement (art. 66.2), bien que Javier García Fernández soutienne que le contrôle s'exerce davantage sur le président du gouvernement ou sur les ministres. L'application du contrôle parlementaire à ces derniers constitue, alors, une extension du champ d'application de cette fonction, selon un principe de solidarité gouvernementale. En effet, ce principe de solidarité gouvernementale est implicitement confirmé en 1997<sup>882</sup>, dans une loi relative au gouvernement, à sa composition et à ses fonctions et compétences. L'article 1<sup>er</sup> de cette loi confirme la composition du gouvernement en reprenant la rédaction du texte constitutionnel, mais l'article 4.1 affirme la responsabilité des ministres dans leur secteur de spécialité. Dans le cas qui nous occupe, il s'agit bien de la responsabilité du ministre de la Défense devant le Parlement. Plus encore que ces deux articles, l'article 26, relatif au contrôle des actes du gouvernement, réaffirme la soumission du gouvernement à la Constitution et le contrôle politique des actes et omissions du gouvernement (donc des ministres) par les *Cortes Generales*. La responsabilité des ministres renforce et réaffirme un principe déjà prévu à l'article 98.2 de la Constitution<sup>883</sup>.

Ainsi, la Constitution et la loi prévoient un contrôle exercé par le Parlement sur le gouvernement. Mais si le Parlement est le seul responsable, comme institution, de cette fonction de contrôle, celle-ci est exercée plus concrètement par le ou les groupe(s) d'opposition, dont l'attitude est le reflet de sa (ou leur) force politique et, partant, de la possibilité d'alternance au pouvoir. En outre, ce contrôle qui s'exerce, en théorie, au Congrès et au Sénat, dispose d'un impact plus direct et plus immédiat au Congrès qui, dès lors, devient le lieu privilégié pour l'exercice de cette fonction. Aussi comprend-on que la cible du contrôle parlementaire n'est plus seulement le président du gouvernement et ses ministres, mais également la majorité parlementaire qui soutient le gouvernement. Cette interprétation, défendue par Ignacio

---

<sup>881</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ Javier, « La función de control del parlamento sobre el gobierno », *Revista de las Cortes Generales*, n° 31, 1er trimestre, 1994, p. 47. Disponible sur <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/491>

<sup>882</sup> Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, *Boletín Oficial del Estado*, n° 285, 28 novembre 1997, p. 35082-35088.

<sup>883</sup> Artículo 98.2 : El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión, Constitución española, *Boletín Oficial del Estado*, n° 311, du 29 décembre 1978, p. 29327.



Fernández Sarasola<sup>884</sup> et qui nous semble mieux correspondre à la réalité et à la pratique du contrôle parlementaire, entre en contradiction avec l'interprétation plus littérale de Javier García Fernández pour qui l'opposition n'est pas titulaire de la fonction de contrôle parlementaire. En effet, pour lui, « le fait qu'en termes politiques, les Groupes Parlementaires de l'opposition puissent avoir plus d'initiatives pour l'exercice du contrôle que les Groupes de la majorité ne déplace pas la titularité de la fonction sur la fraction de l'organe qui adopte cette initiative<sup>885</sup> ». Par ailleurs, si, comme le soutient Sarasola, « le principe démocratique exige que les minorités soient en condition de pondérer la conduite du gouvernement et de la majorité qui le soutient<sup>886</sup> », celle-ci peut faire usage de la fonction de contrôle dans le but de donner au gouvernement une « tribune publique d'acquiescement<sup>887</sup> ». Ce procédé, qui peut dériver vers le contrôle de la minorité d'opposition plutôt que de la majorité parlementaire, constitue une entorse au processus normal du contrôle et vise un but différent de celui qui lui a été assigné initialement. Le rôle de l'opposition dans la fonction de contrôle est donc fondamental dans l'exercice de cette prérogative parlementaire, et plus encore dans un cadre démocratique.

Ainsi, partant de l'idée que la participation au gouvernement ou encore l'alternance politique au pouvoir constituent le principal objectif de l'opposition parlementaire, celle-ci peut développer, dans le cadre de sa fonction de contrôle, plusieurs stratégies. En effet, l'opposition a le choix entre une attitude compétitive ou une attitude coopérative, selon le poids et la force politique du parti, selon les enjeux politiques et le rapport de la majorité à l'opinion publique. L'attitude adoptée dépend d'une stratégie qui est elle-même définie par des enjeux électoralistes ou de participation gouvernementale.

Dès lors, le contrôle parlementaire, dans le cadre d'une stratégie compétitive, devient une arme au service de l'opposition pour gagner un soutien plus large auprès de l'opinion publique, au profit de ses idéaux, son programme ou ses candidats. Divisée en trois étapes, la stratégie compétitive consiste, pour l'opposition, à appliquer un contrôle strict des actions et paroles du gouvernement (1), de manière à obtenir le ralliement de l'opinion publique (2). À cet égard, le contrôle parlementaire et la critique du gouvernement peuvent s'apparenter à un travail de sape dont l'objectif final est l'obtention d'une nouvelle majorité (3), favorisant, ainsi, l'alternance politique au pouvoir. L'opinion publique ne représente, alors, que l'instrument du

---

<sup>884</sup> FERNÁNDEZ SARASOLA Ignacio, « El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español », *art.cit.*, p. 98.

<sup>885</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ Javier, « La función de control del parlamento sobre el gobierno », *art. cit.*, p. 47.

<sup>886</sup> FERNÁNDEZ SARASOLA Ignacio, « El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español », *art.cit.*, p. 100.

<sup>887</sup> *Ibid.*

transfert d'une majorité d'un parti à un autre. Plus l'échéance électorale est proche, plus la stratégie compétitive est critique et agressive, dans le sens d'une plus grande intensité de contrôle, reflétée par le nombre d'initiatives présentées. Cette stratégie peut aussi bien être développée par des partis d'opposition qui luttent pour le même électorat<sup>888</sup>. Dans la pratique, ce type de stratégie s'applique au moyen de questions orales (*preguntas orales*) ou d'interpellations (*interpelaciones*), prévues à l'article 111 de la Constitution.

À l'inverse, les partis d'opposition peuvent développer une stratégie coopérative qui consiste en l'obtention d'un pouvoir d'influence (orienter ou, au contraire, opposer son veto) sur une prise de décision et une capacité de négociation. Comme le fait remarquer Manuel Sánchez de Dios, cette compétence est le propre des « petits partis dans les systèmes multipartistes, en particulier avec les gouvernements minoritaires, qu'ils soient constitués d'un seul parti ou d'une coalition<sup>889</sup> ». Il s'agit donc d'une stratégie caractéristique de partis qui, s'ils parviennent à obtenir un certain soutien auprès de l'opinion publique, n'ont pas pour autant le poids ou la force nécessaires pour former un gouvernement, à moins qu'ils n'entrent dans une coalition. Par ailleurs, la stratégie coopérative est employée face à un parti de gouvernement dont l'absence de majorité requiert une alliance avec un ou plusieurs partis minoritaires, comme ce fut le cas en 1996, lors de l'accession au pouvoir du Parti Populaire de José María Aznar, soutenu par les partis nationalistes catalan (*Convergencia y Unió*, CiU) et basque (*Partido Nacionalista Vasco*, PNV). Dans cette situation, les partis alliés, employant une stratégie coopérative, disposent d'une position privilégiée pour appliquer une orientation politique du gouvernement, qui se matérialise le plus souvent à travers des propositions de résolution (*proposiciones no de Ley*) et des motions (*mociones*)<sup>890</sup>, instruments sur lesquels nous reviendrons.

### *Les instruments du contrôle*

La question des instruments du contrôle est donc primordiale. De quels outils les députés disposent-ils pour contrôler ou agir sur l'activité du gouvernement ? Le site du Congrès des Députés répartit les diverses initiatives selon leur nature ou leur fonction. Mais les instruments qui nous intéressent ici, et que l'on retrouvera au chapitre 8, relèvent des fonctions législatives,

---

<sup>888</sup> SÁNCHEZ DE DIOS Manuel, « El control del Gobierno en el Congreso de los Diputados por los partidos de oposición entre 1977 et 2000 », *art. cit.*, p. 244.

<sup>889</sup> *Ibid.*

<sup>890</sup> *Ibid.*, p. 244-245.

de contrôle et d'orientation politique et dont le tableau 17 ci-dessous apporte une représentation :

<b>Fonction législative</b>	<b>Fonction de contrôle</b>	<b>Fonction d'orientation politique</b>
Projet de loi (du gouvernement ou du Congrès)	Interpellation (urgente ou ordinaire)	Proposition de résolution (en séance plénière ou en commission)
Décret-loi	Question (orale ou écrite)	Motion (résultant d'une interpellation)
	Comparution (en séance plénière ou en commission)	
	Demande de rapport et d'information	

Tableau 17 : *Les instruments du contrôle*<sup>891</sup>.

Pour l'essentiel, leur existence et leur emploi est prévu par la Constitution dont le Titre V, portant sur les relations entre le gouvernement et le Parlement (les *Cortes Generales*), énumère tour à tour les modalités du dialogue entre gouvernement et Parlement, et du contrôle de l'un par l'autre. Les articles 108 à 113 constituent la base constitutionnelle que les Règlements de la Chambre développeront à partir de 1982 et tout au long de ses quinze réformes entre 1994 et 2022.

Les projets de loi présentés par le gouvernement, s'ils ne constituent pas un instrument de contrôle comme tel, peuvent représenter pour l'opposition une occasion de contrôler et d'émettre un jugement sur l'action du gouvernement, dont le Règlement du Congrès précise les termes (la Constitution étant moins précise et spécifique sur la question). En effet, l'article 110 du Règlement stipule que les députés et groupes parlementaires disposent d'un délai de 15 jours après la publication du projet de loi pour présenter amendements et modifications qui peuvent porter sur des articles particuliers et spécifiques ou bien sur la totalité du projet<sup>892</sup>. En dernière

<sup>891</sup> Sources : élaboration personnelle à partir du site internet du *Congreso de los Diputados*.

<sup>892</sup> Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena publicación en el "Boletín Oficial del Estado" del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados, *Boletín Oficial del Estado*, n° 55, 5 mars 1982, art. 110, p. 5771. Nous utilisons comme référence le texte issu de la 15<sup>e</sup> réforme des Règlements en date du 3 juin 2022. Aucune des 15 réformes n'a concerné les articles auxquels nous faisons référence. En conséquence, la dernière version du texte peut s'appliquer tout à la fois au chapitre 5 et au chapitre 8.

instance, outre les positions idéologiques reflétées dans les divers amendements, le nombre et la nature des modifications et surtout l'adoption ou le rejet du projet de loi illustrent le degré de confiance que les groupes parlementaires accordent au gouvernement et la compétitivité des groupes d'opposition. De la même manière, la Constitution prévoit un débat et un vote, dans son article 86.2, au Congrès dans un délai de 30 jours après l'adoption du texte par le gouvernement. Le décret-loi peut être validé ou abrogé. L'emploi de cet instrument qui ne relève pas à proprement parler du contrôle est néanmoins limité aux cas de « nécessité urgente et extraordinaire<sup>893</sup> ». Nous verrons au chapitre 8 que le décret-loi fera l'objet d'un emploi abusif par le Parti Populaire, au pouvoir entre 2012 et 2016, favorisant une action de contrôle de l'opposition par l'intermédiaire de la Cour Constitutionnelle.

À l'inverse, la question au gouvernement, qu'elle soit orale ou écrite, est un instrument de contrôle autrement plus important et efficace. Prévu par la Constitution (art. 111), les modalités de son emploi sont développées par les Règlements du Congrès (art. 185, 186, 187, 188, 190 et 194). La question, orale ou écrite, en séance plénière ou en commission spécialisée, peut être adressée au gouvernement ou à chacun de ses membres et implique, par défaut, une réponse écrite (art. 187). Cette réponse du gouvernement devra être transmise dans un délai de 20 jours avec possibilité de prolongation du délai sur demande motivée du gouvernement. Néanmoins, une fois dépassé le délai prévu, la question est inscrite à l'ordre du jour de la séance de la commission compétente dès le lendemain pour qu'elle obtienne une réponse orale (art. 190). Toutefois, les Règlements posent quelques limitations à l'usage de la question au Congrès. Si les questions posées doivent relever nécessairement de la compétence du gouvernement, un même député ne peut pas présenter plusieurs fois la même question et aucune question ne peut concerner une affaire personnelle (art. 186). Cette interdiction se justifie doublement, comme l'explique Luis Molina Moreno :

D'une part, parce que l'attention à des prétentions individuelles des parlementaires ne relève pas des compétences du gouvernement et, d'autre part, il ne faut pas oublier que le statut des Députés et Sénateurs de l'article 71 de la Constitution ne leur attribue pas de droits subjectifs, mais plutôt des prérogatives qui leur correspondent en tant que représentants du peuple [...]<sup>894</sup>.

---

<sup>893</sup> Constitución Española, *Boletín Oficial del Estado*, n° 311, 29 décembre 1978, art. 86.1, p. 29325.

<sup>894</sup> MOLINA MORENO Luis, « El control parlamentario (II): preguntas, interpelaciones y mociones », *Revista de las Cortes Generales*, n° 104, 2° Cuatrimestre, 2018, p. 325. Disponible sur <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/64>

Le même auteur précise qu'il peut y avoir d'autres limitations à l'emploi de la question ou à son autorisation, au-delà du seul respect des formalités administratives, et qu'il identifie à de possibles manquements au décorum inhérent à l'institution parlementaire. Car « le manquement au décorum résiderait davantage dans la forme de l'initiative, les formes irrespectueuses et l'usage de termes offensants. Peuvent également être tenues pour peu respectueuses du décorum les questions qui ne respecteraient pas le sérieux et la solennité que revêt l'institution parlementaire<sup>895</sup> ». Dans ces circonstances, le gouvernement, s'il est tenu de répondre aux questions posées, peut légitimement s'abstenir de toute réponse. Par ailleurs, si une réponse écrite favorise l'obtention d'information par un parlementaire, une réponse orale à une question posée, en séance plénière ou en commission, revêt une plus grande importance puisqu'elle implique une réponse immédiate du gouvernement ou du ministre concerné, « le temps d'un bref débat en temps réel. Nous pouvons le comparer à une sorte de pugilat dialectique, avec ses propres règles et stratégies, dans lequel l'habileté des orateurs peut leur donner la victoire point par point ou même par KO<sup>896</sup>. »

L'interpellation donne lieu aux mêmes duels oratoires que les questions orales mais constitue plutôt un moyen terme entre la question et la proposition de résolution (*proposición no de ley*). Contrairement à la question, l'interpellation doit obligatoirement avoir lieu en séance plénière et concerne une question de politique générale, bien qu'elle s'adresse également au gouvernement ou à l'un de ses membres (art. 180 des Règlements). La question et l'interpellation sont d'ailleurs appréhendées ensemble dans l'article 111 de la Constitution. Proposé essentiellement par écrit, le contenu de l'interpellation doit concerner les motifs ou objectifs de la conduite du gouvernement en matière de politique générale (art. 181). L'interpellation peut entrer à l'ordre du jour dans un délai de 15 jours après son admission. Les modalités de présentation de l'interpellation et de réponse par le gouvernement sont strictement codifiées et donnent lieu à un court débat dont les interventions n'excèdent pas cinq minutes après la présentation de l'interpellation d'une durée de dix minutes<sup>897</sup>. Si, par ailleurs, le Congrès maintient la distinction entre interpellation urgente et interpellation ordinaire, celle-ci disparaît à partir de 2008 au profit de la seule interpellation urgente, ce dont témoigne la réduction progressive du nombre d'interpellations ordinaires (4 entre 1996 et 2000, 1 entre 2000

---

<sup>895</sup> *Ibid.*, p. 326.

<sup>896</sup> *Ibid.*, p. 330.

<sup>897</sup> Molina Moreno précise que « suite à une interpellation, les règlements des Chambres prévoient la possibilité d'un débat postérieur dans lequel tous les groupes parlementaires pourraient définir leurs positions sur le thème qui fait l'objet de l'interpellation, chose qui ne se produit pas actuellement en raison des accords que les Groupes des Porte-paroles ont récemment adopté, dans l'optique de le supprimer. », *ibid.*, p. 333.

et 2004 et 1 entre 2004 et 2008). La question autant que l'interpellation correspondent à des initiatives individuelles de députés.

Néanmoins, l'interpellation peut donner lieu à une motion dans une logique de groupe, dans le cas où la réponse apportée ne serait pas satisfaisante, visant à poursuivre le débat. La motion, autant que la proposition de résolution (*proposición no de ley*), passe relativement inaperçue puisqu'elle dispose d'un impact très faible sur le contrôle effectué. D'autant plus que Molina Moreno précise que « tel qu'est configuré [le modèle parlementaire espagnol], il est clair que le Parlement n'oriente pas l'action du gouvernement, il lui concède simplement sa confiance et, à partir de là, celui-ci fait et défait en fonction de ce que permettent les majorités qui l'appuient dans chacune des Chambres<sup>898</sup>. » La proposition de résolution, instrument plus flexible, peut être employée en séance plénière ou en commission en fonction du choix du groupe parlementaire et de l'importance de la thématique concernée (art. 194). Elle peut également faire l'objet d'un débat, mais n'est pas vecteur de contrôle, comme peuvent l'être les questions ou les interpellations. Nous verrons au chapitre 8 que les propositions de résolutions émanant du groupe parlementaire majoritaire, entre 2012 et 2016, apparaissent également comme une manière d'éluder la responsabilité de contrôle et d'orientation qui incombe également au groupe parlementaire dont est issu le gouvernement. En outre, la motion doit être distinguée de la motion de censure, « son efficacité juridique est nulle et l'efficacité politique, quant à sa fonction face au gouvernement, est, dans le meilleur des cas, faible ». En effet, son impact politique est autrement plus important, comme l'a démontré la motion de censure déposée contre Mariano Rajoy par l'opposition socialiste fin mai 2018 et qui a porté Pedro Sánchez au pouvoir<sup>899</sup>.

La demande d'informations et de rapports aux administrations représente indirectement un instrument de contrôle dans le sens où les informations obtenues favorisent le contrôle exercé par les parlementaires, soit par des initiatives individuelles (questions, interpellations) soit par des initiatives collectives (motions ou propositions de résolution). L'obtention d'informations et de rapports des administrations de l'État est un droit des parlementaires prévu par la Constitution (art. 109) et développé dans les Règlements (7.1). Toutefois, le Bureau du Congrès (*la Mesa del Congreso*) se doit d'évaluer l'utilité de l'information demandée dans le cadre des fonctions parlementaires. Là se trouve un premier obstacle. Un second obstacle réside dans la

---

<sup>898</sup> MOLINA MORENO Luis, « El control parlamentario (II): preguntas, interpelaciones y mociones », *art. cit.*, p. 340.

<sup>899</sup> « Moción de censura : Sánchez, presidente », *El País*, 2 juin 2018. Disponible sur [https://elpais.com/politica/2018/06/01/actualidad/1527833707\\_590950.html](https://elpais.com/politica/2018/06/01/actualidad/1527833707_590950.html)

disponibilité de l'information demandée par les parlementaires. S'agissant de la source de l'information, celle-ci peut provenir de l'administration de l'État ou d'une administration régionale ou locale, comme l'explique encore Luis Molina Moreno :

Il revient aux Parlementaires d'exercer le contrôle sur le gouvernement de la Nation, et sur aucun autre, qu'il soit local ou régional. Cela signifie que rien n'empêche que des informations et des rapports soient demandés aux administrations locales ou régionales, mais toutes les fois qu'ils aient pour objectif l'élaboration de motions, de propositions de résolutions, de propositions de loi et autres initiatives similaires, ou bien pour formuler questions ou interpellations dirigées au gouvernement de la Nation<sup>900</sup>.

La vérification d'utilité à laquelle doit procéder le Bureau du Congrès ne constitue pas une obstruction au droit d'information des parlementaires ni même une censure politique, mais il s'agit bien plutôt d'éviter que le contrôle ne s'exerce sur une administration qui, théoriquement et légalement, n'est pas soumise au contrôle du Parlement national. Chacun des instruments décrits précédemment représente un outil dans les mains des parlementaires pour assurer un contrôle à la mesure des intérêts, des enjeux et des stratégies des divers partis politiques. Aussi leur impact diffère-t-il selon la stratégie dans laquelle ils s'inscrivent et suivant la conception du contrôle parlementaire que l'on adopte.

### **Typologies du contrôle parlementaire**

Ainsi défini, le contrôle, de même que ses acteurs et ses enjeux, et sur la base de la description des divers instruments à disposition du Parlement, peut prendre plusieurs formes. Mais la définition même des formes du contrôle pose question, car les typologies que l'on peut élaborer doivent tenir compte, comme le rappelle García Fernández, des caractéristiques des instruments qui servent au contrôle du gouvernement. En effet, d'après lui, « ce sont des instruments normalement polyvalents ou neutres, dont l'utilisation peut servir des fonctions différentes<sup>901</sup> ». Fonction de contrôle ou fonction d'orientation politique, les objectifs visés par l'utilisation des instruments du contrôle sont variés et peuvent atteindre y compris la fonction législative. Aussi, chaque instrument du contrôle dispose-t-il par lui-même, et selon son emploi, d'une portée variable et n'est-il pas strictement enfermé dans les limites de sa dimension de contrôle. Encore faut-il prendre en compte la multiplicité des sources du contrôle, car la

---

<sup>900</sup> MOLINA MORENO Luis, « El control parlamentario (II): preguntas, interpelaciones y mociones », *art. cit.*, p. 334.

<sup>901</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ Javier, « La función de control del parlamento sobre el gobierno », *art. cit.*, p. 54.

Constitution, qui détermine et définit certains instruments du contrôle, établit la possibilité d'un contrôle à travers l'approbation de décrets-lois<sup>902</sup>, par exemple. Néanmoins, au-delà du cadre théorique général que représente la Constitution, ce sont bien les Règlements parlementaires qui incarnent les sources premières du contrôle par le Parlement. Dans le cas espagnol, il s'agit donc des Règlements du Congrès (*Reglamentos del Congreso de los Diputados*) et ceux du Sénat (*Reglamentos del Senado*).

Sur cette base, García Fernández, dont nous suivons, dans un premier temps, la typologie, établit une classification des modalités du contrôle parlementaire en fonction de ses effets immédiats ou des objectifs visés : orientation ou jugement, d'une part, et demande d'information, d'autre part. À cette première typologie répondent deux autres conceptions, selon que l'on veuille mettre l'accent sur la distinction stricte entre les fonctions de contrôle et d'orientation politique ou que l'on cherche à analyser la dimension financière du contrôle.

### *Impacts et effets immédiats*

Une première classification des instruments du contrôle parlementaire, comme celle que défend García Fernández, peut s'articuler autour de l'impact immédiat que peut avoir l'emploi de certains instruments. Cette typologie insiste davantage sur les conséquences que peut avoir le recours à un instrument de contrôle. Aussi distingue-t-il entre les instruments qui ont un impact matériel immédiat de ceux dont l'emploi implique un jugement sur l'action du gouvernement. Il réserve, en dernier lieu, les instruments à visée informative, à savoir, la possibilité dont disposent les parlementaires de demander des informations au gouvernement, pour un contrôle ou une action ultérieure.

Au sein de cette première catégorie, qui regroupe les décisions parlementaires ayant un effet matériel immédiat, García Fernández rappelle que « le contrôle, qu'il soit positif ou punitif, n'est pas la finalité principale au moment d'établir ce type d'instruments » mais qu'il suppose néanmoins un jugement de valeur sur un aspect de la politique gouvernementale basée, elle-même, sur le programme à partir duquel le gouvernement a été élu. Ainsi, si les décisions parlementaires ne relèvent pas à proprement parler de la fonction de contrôle, la décision implique, *de facto*, une forme de contrôle dans le sens où elle agit comme une acceptation ou un rejet de la politique du gouvernement, à travers l'approbation ou le rejet de la proposition gouvernementale. À cet égard, les parlementaires disposent de la possibilité d'approuver les projets de loi élaborés par le gouvernement. L'initiative législative de la part du gouvernement

---

<sup>902</sup> *Ibid.*, p. 55.



s'insère dans le cadre de l'application du programme politique sur la base duquel le président du gouvernement a été élu. Aussi l'approbation de lois proposées par le gouvernement apparaît-elle clairement comme une forme de contrôle, notamment lorsque le texte du projet de loi est présenté au Parlement. Les amendements proposés, apportés à la totalité ou à une partie du texte (*enmienda a la totalidad o al articulado*), par les Chambres, jouent ce rôle d'instrument du contrôle parlementaire. L'approbation (ou l'abrogation) de décrets-lois (*decretos-leyes*) dépend de la même logique et correspond à un nouveau moment d'intense contrôle de la part du Parlement concernant l'adéquation de la mesure présentée (ou à abroger) au regard du programme politique du gouvernement. Pour Javier Salas, il s'agit là d'un « jugement politique sur l'action du gouvernement<sup>903</sup> », qui constitue donc un élément supplémentaire du contrôle. En revanche, on peut s'interroger sur la pertinence de l'approbation de décrets-lois dans le cadre de l'analyse du contrôle parlementaire dans la mesure où « dans l'expérience constitutionnelle espagnole depuis 1978, tous les Décrets-lois ont été approuvés<sup>904</sup>. » En effet, dans quelle mesure l'approbation d'un texte ou son abrogation est-elle significative de la capacité de contrôle du Parlement ? Au contraire, l'approbation systématique (y compris après débat parlementaire) de ce type de mesures impliquerait l'absence de contrôle ou, du moins, un impact bien moindre de ce même contrôle.

À la différence des deux exemples précédents, les autres instruments de contrôle dont dispose le Parlement concernent l'autorisation qu'il peut accorder à la tenue d'un référendum, à la prolongation de l'état d'urgence, à la déclaration de l'état d'exception et à la déclaration de l'état de siège (sur proposition du gouvernement). Cette autorisation s'étend également au consentement de l'État à la conclusion de traités et accords d'une importance particulière. Dans le premier cas, l'autorisation de la tenue d'un référendum, cette forme de contrôle apparaît clairement en cas de refus du Parlement puisqu'il empêcherait le gouvernement d'accéder à un instrument de légitimation d'une décision de la part du corps électoral<sup>905</sup>. Dans le deuxième cas, l'autorisation constitue une mesure à caractère mixte puisqu'elle est définie, selon les spécialistes, comme un instrument d'orientation politique<sup>906</sup> du gouvernement ou comme un

---

<sup>903</sup> SALAS Javier, « Los Decretos-leyes en la teoría y en la práctica constitucional », *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, T. 1, p. 304, cité dans GARCÍA FERNÁNDEZ Javier, « La función de control del parlamento sobre el gobierno », *art. cit.*, p. 58.

<sup>904</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>905</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>906</sup> MOLAS Isidre y PITARCH Ismael E., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 211-215, cité dans GARCÍA FERNÁNDEZ Javier, « La función de control del parlamento sobre el gobierno », *art. cit.*, p. 59.

instrument de contrôle<sup>907</sup>. Le caractère mixte de cette mesure laisse entrevoir la perméabilité de la conception de la fonction de contrôle, qui ne peut être enfermée dans un cadre strict, déterminé par l'utilisation d'instruments précis, à l'exclusion de tout autre. Aussi, comme on peut le constater, la fonction de contrôle ne se laisse-t-elle pas définir sans le recours à la fonction d'orientation politique, sur laquelle nous reviendrons. Le troisième cas se réfère à l'autorisation que le Parlement doit accorder pour que le gouvernement puisse conclure un traité ou un accord qui soit juridiquement contraignant pour l'État. Cette obligation est spécifiée aux articles 93 à 96 de la Constitution, et en particulier, à l'article 94.1 qui précise les types de traités et d'accords pour lesquels l'autorisation du Parlement est nécessaire.

Enfin la Constitution prévoit la possibilité pour le Parlement, sous conditions, d'accuser le président du gouvernement et les ministres de trahison ou de quelque autre délit qui touche à la sécurité de l'État. Toutefois, compte tenu de sa nature incertaine, nous préférons laisser de côté ce dernier élément. En effet, la mise en accusation des membres du gouvernement relève bien davantage du domaine pénal puisque, comme l'indique l'article 102 de la Constitution, c'est la responsabilité criminelle du gouvernement qui est en jeu. Mais la difficulté d'application de cette mesure donne l'illusion d'une protection du gouvernement qui s'apparente à l'immunité parlementaire : elle doit être l'initiative d'au moins 25 % des membres du Congrès et doit être approuvée à la majorité absolue. Aussi, García Fernández pose-t-il la question de la nature de cette possible inculpation des membres du gouvernement, hésitant quant à sa classification : s'agit-il d'une mesure de protection du gouvernement qui favoriserait la réduction de la responsabilité individuelle des membres du gouvernement, ou s'agit-il, au contraire, d'un instrument supplémentaire du contrôle parlementaire ?

Dans la typologie exposée par García Fernández, la deuxième catégorie se compose des instruments dont l'utilisation implique un jugement de valeur immédiat sur l'action du gouvernement, sans pour autant qu'il y ait d'effets matériels. Là encore, parce que cette typologie correspond à une perspective transversale visant à mettre en valeur les instruments en fonction de l'intensité et de la force de contrôle qu'ils favorisent et qui leur est propre, nous retrouvons des outils qui ne dépendent pas, *stricto sensu*, de la fonction de contrôle. Dès lors, les propositions de résolution (*proposiciones no de Ley*), les résolutions (*resoluciones*), les interpellations (*interpelaciones*) et les motions (*mociones*) constituent les outils préférentiels de

---

<sup>907</sup> SANTAOLALLA Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, 2<sup>a</sup> edición, p. 371-374 ; et FERNÁNDEZ SEGADO Francisco, « La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio », *Revista de Derecho Político*, n° 11, automne 1981, p. 83-116, cités dans GARCÍA FERNÁNDEZ Javier, « La función de control del parlamento sobre el gobierno », *art. cit.*, p. 59.

ce jugement de valeur, bien qu'ils se rattachent davantage, au moins théoriquement, à la fonction d'orientation politique. Comme le rappelle García Fernández, « ils trouvent leur origine dans les Règlements et non dans la Constitution, à l'exception des motions issues d'interpellations prévues à l'article 111.2 de la Constitution<sup>908</sup> ». Parallèlement, les autres dispositions revêtent un caractère secondaire puisque leur emploi est la conséquence d'un autre procédé, qu'il s'agisse d'un débat de politique générale ou du débat qui résulte d'une interpellation, par exemple. Aussi ces instruments dessinent-ils une définition assez large de la fonction de contrôle, qui ne se limite pas, comme on a pu le constater, aux instruments qui lui sont rattachés. Cette typologie présuppose non plus seulement une connexion, qui, théoriquement, n'est pas confusion, mais également une interaction permanente. Celle-ci s'explique par l'effet recherché sur l'action du gouvernement plus que par l'objectif ou le contenu proprement dit de la mesure.

L'approbation des finances générales de l'État (et autres actions liées à la Cour des Comptes) constitue un autre instrument de contrôle dont le résultat est un jugement de valeur de l'action du gouvernement. En l'occurrence, il s'agit de la dimension économique et financière de la gestion gouvernementale ou de l'application de son programme dans ce domaine. Le contrôle ou la surveillance parlementaire porte sur cette dimension précise de la gestion gouvernementale, à travers le contrôle de la Cour des Comptes. Il est prévu par la loi organique 2/1982<sup>909</sup> du 12 mai de la même année dont l'article 2, relatif aux fonctions de la Cour des Comptes, envisage « le contrôle externe, permanent de l'activité éconómico-financière du secteur public. » La première mesure de contrôle concerne l'approbation par le Parlement, des comptes de l'État (art. 10). La seconde est prévue à l'article 13 et concerne l'envoi, par la Cour des Comptes au Parlement, d'un rapport annuel comprenant, entre autres informations, le degré de conformité entre les prévisions budgétaires et les nécessités réelles apparues en cours d'année. Cependant, García Fernández relève que « la procédure est prévue de manière un peu générique dans l'article 199 du Règlement du Congrès et de manière plus indéterminée encore à l'article 182 du Règlement du Sénat<sup>910</sup> ». Toutefois, outre l'indéfinition de la procédure et malgré cette fonction de contrôle des dépenses publiques par la Cour des Comptes et l'approbation ou le rejet de son rapport par le Parlement, la surveillance des comptes

---

<sup>908</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ Javier, « La función de control del parlamento sobre el gobierno », *art. cit.*, p. 62-63.

<sup>909</sup> Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo de 1982, del Tribunal de Cuentas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 121, 21 mai 1982, p. 13290-13294.

<sup>910</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ Javier, « La función de control del parlamento sobre el gobierno », *art. cit.*, p. 65.

publics ne relève pas à proprement parler du contrôle parlementaire tel que nous l'envisageons ici.

Il reste le cas des commissions d'enquête dont la nature encore vague permet à certains auteurs de les catégoriser comme instruments d'information<sup>911</sup> quand d'autres, au contraire, les voient comme des instruments de contrôle<sup>912</sup>. L'effet immédiat est surtout informatif mais García Fernández indique que la finalité peut être le contrôle du gouvernement et de son action, car « la procédure établie par les Règlements du Congrès des Députés et du Sénat, qui prévoit la possibilité de débattre en séance plénière les conclusions [des commissions d'enquête], fait penser que nous sommes en présence d'une forme relativement intense de mise en jugement du gouvernement<sup>913</sup> ». C'est cette dernière possibilité de mise en jugement, entendue comme action de contrôle, qui, aux yeux de García Fernández, justifie la classification des commissions d'enquête dans le groupe des instruments de contrôle.

Enfin, dans le dernier groupe se trouvent tous les instruments à finalité informative, que l'auteur ne décrit pas outre mesure mais parmi lesquels il comprend les questions orales ou écrites, les interpellations (bien qu'il en exclue les motions qui s'ensuivent), les demandes d'information au gouvernement, l'information que le gouvernement envoie au Parlement concernant la conclusion de traités exclus de l'article 94.1 de la Constitution. En résumé, toute l'information que le gouvernement est tenu, par la Constitution ou la loi, d'envoyer au Parlement. Aucun de ces instruments n'implique que les Chambres se prononcent ou donnent leur accord en tant qu'institutions, même si l'action isolée des parlementaires, à travers l'usage de certains instruments mentionnés (comme les questions ou les interpellations) peuvent donner lieu à une action collective, plus propre de la fonction de contrôle du Parlement. Comme on a pu le constater, cette typologie, qui met l'accent sur l'impact que le contrôle parlementaire peut avoir sur l'action du gouvernement, efface momentanément la distinction entre la fonction de contrôle, à proprement parler, et la fonction d'orientation politique qui, à sa manière, participe également du contrôle exercé par les Chambres.

---

<sup>911</sup> SANTAOLALLA Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, 2<sup>a</sup> edición, p. 415-425, cité dans GARCÍA FERNÁNDEZ Javier, « La función de control del parlamento sobre el gobierno », *art. cit.*, p. 67.

<sup>912</sup> GARCÍA MORILLO Joaquín, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 176 et suivantes, cité dans GARCÍA FERNÁNDEZ Javier, « La función de control del parlamento sobre el gobierno », *art. cit.*, p. 67.

<sup>913</sup> *Ibid.*, p. 67.

### *Variations typologiques sur le thème du contrôle*

Aussi cette première typologie nous amène-t-elle à évoquer des variations possibles, basées, non plus seulement sur l'impact que peuvent avoir les instruments de contrôle, mais sur la distinction temporelle de l'action de contrôle. La classification précédente met l'accent sur l'effet de l'instrument utilisé, sans distinction aucune de l'appartenance de l'instrument à une fonction concrète (fonctions législative, de contrôle ou d'orientation politique). Ainsi, elle brouille la frontière entre les fonctions de contrôle et d'orientation politique mais également entre celles-ci et la fonction législative. Car le contrôle peut également être évalué à l'aune de l'approbation d'une loi (ou d'un décret-loi). Lorsque le gouvernement est à l'origine d'un projet de loi, les résultats du vote révèlent le degré de consensus entre le gouvernement et l'opposition ou, au contraire, son absence et, par conséquent, la posture critique de l'opposition.

La temporalité qui constitue un autre aspect du contrôle s'articule autour des notions de contrôle *ex ante* et de contrôle *ex post* qui renvoient à une perception chronologique, comme l'indique Marie-Anne Frison-Roche :

Littéralement, et à première vue, le couple *ex ante/ex post* renvoie à une chronologie : l'*ex ante* est l'intervention sur un phénomène avant que celui-ci ne se cristallise, tandis que l'*ex post* est l'intervention sur un phénomène après son avènement. L'*ex ante* relève de la volonté normative, l'*ex post* relève de la réaction. L'*ex ante* relève du général, l'*ex post* relève du particulier<sup>914</sup>.

Cette définition, qui d'ailleurs ne relève pas à strictement parler du contrôle parlementaire, met en évidence deux phases que distingue et sépare l'avènement d'un phénomène. Dans le cadre du contrôle parlementaire, ce phénomène est représenté par les premiers pas de l'application d'un programme politique déterminé suite à l'instauration d'un nouveau gouvernement. Il peut également prendre la forme d'un projet de loi, proposé par le gouvernement. Dès lors, c'est le vote pour l'adoption ou le rejet du projet de loi qui constitue le contrôle *ex ante*. À l'inverse, le contrôle *ex post*, correspond au contrôle qui est effectué après approbation de la norme (loi ou décret-loi) et vise à déterminer le degré de conformité de l'action du gouvernement en regard de son programme ou de ce que prévoit la loi.

Cette première définition tautologique du rapport entre contrôle *ex ante* et contrôle *ex post*, peut être complétée par une définition politique qui identifie le rapport entre *ex ante* et *ex post* à une opposition qui n'est plus immédiatement chronologique :

---

<sup>914</sup> FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Le couple *ex ante-ex post*, justification d'un droit propre et spécifique de la régulation », *Droit et économie de la régulation*. 4. *Les engagements dans les systèmes de régulation*, Paris, Presses de Science Po, « Hors collection », 2006, p. 33.

[Il s'agit d'une] opposition ou [d'un] équilibre entre l'idée d'un plan arrêté discrétionnairement par un gouvernement ou un régulateur qui contraint l'action des opérateurs, ce qui serait la définition de l'*ex ante*, et l'idée d'une réaction ponctuelle et en compétence liée par un organe de type juridictionnel qui tire les conséquences de l'usage que les opérateurs ont fait de leur liberté, ce qui serait l'*ex post*<sup>915</sup>.

Ces deux aspects se complètent puisque si la première définition insiste sur la dimension purement chronologique du rapport *ex ante-ex post*, la seconde, sans renoncer à l'évolution chronologique, met l'accent sur les acteurs et les enjeux propres aux deux notions. Ainsi, ramené au contrôle parlementaire, la notion d'*ex ante* renvoie à l'initiative du gouvernement, dans la formulation, la diffusion et le degré d'application du programme politique sur la base duquel il a été élu, bien que le caractère discrétionnaire ne s'applique pas dans ce cas précis. De la même manière, le « régulateur » s'apparente à la loi, vecteur de régulation, de norme. Par opposition, le contrôle *ex post*, constitue une réaction qui s'opère après l'adoption d'un projet de loi, ou pendant la période d'application du programme politique gouvernemental. Manuel Sánchez de Dios apporte une définition plus synthétique des notions *ex ante* et *ex post*, d'autant qu'elle concerne spécifiquement le contrôle parlementaire :

Dans le premier cas [*ex ante*], nous sommes en présence du processus législatif, c'est-à-dire l'élaboration et l'adoption de lois, dans le second cas [*ex post*], il s'agit des instruments pour superviser y surveiller l'action du gouvernement, tels que les questions et les interpellations faites au gouvernement, demandes de rapports, comparutions de hauts responsables, etc., qui suivant les cas peuvent aussi servir comme moyens d'information des parlementaires pour l'activité législative<sup>916</sup>.

Cette dernière définition établit une séparation entre la fonction législative et une fonction de suivi ou de surveillance. Car la typologie du contrôle parlementaire basée sur une perspective temporelle, chronologique, maintient la distinction entre la fonction législative et les autres, puisqu'elle représente à elle seule le contrôle *ex ante*. En revanche, les trois définitions ont en commun l'affranchissement de la distinction entre fonction d'orientation politique et fonction de contrôle proprement dite. Or, si l'on se base sur la première typologie des instruments de contrôle que nous avons rapportée ainsi que sur cette perspective temporelle et chronologique du contrôle que les notions d'*ex ante* et d'*ex post* illustrent, on comprend que le contrôle ne

---

<sup>915</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>916</sup> SÁNCHEZ DE DIOS Manuel, « El control del Gobierno en el Congreso de los Diputados por los partidos de oposición entre 1977 et 2000 », *art. cit.*, p. 240.

peut être présenté comme une fonction à part entière, au même titre que les fonctions législative ou d'orientation politique. Dès lors, la fonction de contrôle apparaît bien davantage comme une fonction transversale plutôt que comme une fonction particulière, singulière. Elle constitue d'autant plus une notion omniprésente et transversale que le contrôle dépend directement de la relation entre le Parlement et le gouvernement qui est, elle-même, déterminée par l'attitude des partis d'opposition vis-à-vis du gouvernement (attitude de coopération ou de compétition).

Dans le cadre de cette typologie des instruments dont nous venons d'esquisser les lignes directrices, il est possible de distinguer trois catégories d'outils à disposition de cette fonction transversale de contrôle. La première regroupe les instruments qui favorisent un contrôle *ex ante* alors que dans le second se trouvent ceux qui facilitent un contrôle *ex post*. Enfin, dans un dernier groupe sont compilés tous les instruments à valeur informative et qui peuvent être, *a posteriori*, utilisés dans le cadre des fonctions législatives ou de contrôle. Cette dernière catégorie se place en dehors de la logique chronologique définie par les deux premières étant donné qu'elle n'a pas de vocation contrôlante immédiate. Ainsi, pourra-t-on y trouver toutes les demandes d'information faites par les parlementaires à l'administration de l'État, aux Communautés Autonomes ou à des entités locales, en vertu des articles 7 et 44 du Règlement du Congrès des Députés<sup>917</sup>. Toutes les informations transmises aux commissions entrent également dans cette catégorie. Cette information pourra ensuite servir dans un processus législatif ultérieur ou à contrôler une action particulière du gouvernement, dans le cadre du contrôle *ex post*.

Ainsi, parmi les instruments qui favorisent un contrôle *ex ante*, les projets de lois proposés par le gouvernement constituent l'essentiel de ce groupe. Car le projet de loi ou de décret-loi est la conséquence naturelle de l'application du programme politique par le parti au gouvernement. Le débat et le vote pour l'adoption du projet de loi correspondent également à des moments privilégiés du contrôle *ex ante* puisqu'ils illustrent les rapports de forces entre l'opposition et le gouvernement. Depuis une perspective quantitative, les résultats des votes sont éclairants pour mesurer le degré de consensus ou, au contraire, de polarisation entre les partis, entre l'opposition et le gouvernement. À cet égard, les différents votes pour l'adoption de la loi et des amendements proposés, sur le régime disciplinaire des Forces Armées<sup>918</sup> est lumineux. Adopté définitivement en décembre 1998, le projet, le débat et les votes s'insèrent

---

<sup>917</sup> Resolución de 24 de febrero de 1982, por la que se ordena la publicación en el « Boletín Oficial del Estado » del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados, *Boletín Oficial del Estado*, n° 55, 5 mars 1982, p. 5765-5779.

<sup>918</sup> Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre de 1998, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 289, 3 décembre 1998, p. 39699-39714.

donc dans le contexte du premier mandat de José María Aznar, comme président du gouvernement. N'ayant pas obtenu une majorité absolue, le président du gouvernement s'était vu forcé de proposer un gouvernement de coalition auquel participèrent les partis nationalistes catalan (CiU) et basque (PNV). Ainsi, après la présentation du projet de loi et son débat en commission, le groupe Mixte du Congrès a proposé plus de quatorze amendements qui ont fait l'objet de trois votes séparés<sup>919</sup>. Dès le premier vote, trois amendements, furent rejetés par 55 % des votants avec un taux d'abstention égal à zéro<sup>920</sup>. Les groupes favorables à leur adoption correspondent aux partis de l'opposition politique : le Parti Socialiste (PSOE), le groupe d'extrême gauche, *Izquierda Unida* (IU) et le groupe Mixte. À l'inverse, les partisans du rejet des amendements correspondent exactement aux groupes intégrant le gouvernement : le Parti Populaire (PP) et les partis nationalistes catalan et basque. Les résultats (55 % contre, 45 % pour), illustrent la tension entre le gouvernement de coalition, d'une part, et l'opposition, d'autre part, sur des amendements dont le contenu favorise un tel clivage et empêche tout consensus.

En revanche, laissant momentanément de côté le deuxième vote, les résultats du troisième illustrent le consensus retrouvé à propos d'autres amendements proposés par le groupe Mixte. Le rejet, à 95 % des voix des propositions, met en lumière un consensus ponctuel sur un point déterminé entre le gouvernement et le principal parti d'opposition, le PSOE. Malgré une abstention de 0,33 %<sup>921</sup> et quatorze voix en faveur de l'adoption, on constate, à la vue des résultats et de la répartition des votes, que ce sont les deux grands partis (PP et PSOE) qui font pencher le vote vers l'adoption ou le rejet. La posture du PSOE devient, dès lors, déterminante puisqu'elle conditionne, en grande partie, l'issue du vote. Aussi peut-on voir, dans le premier vote, une attitude critique, compétitive, envers le texte proposé initialement par le gouvernement ou, du moins, envers certains articles du texte original. Cependant, le groupe Mixte avait proposé d'autres amendements, objets du deuxième vote, dont le résultat est beaucoup plus mitigé compte tenu de l'abstention du Parti Socialiste. Ainsi, le PSOE, par son refus de participer au vote, a facilité le rejet des amendements proposés (58, 59, 60, 70, 73, 76,

---

<sup>919</sup> Le groupe Mixte a également proposé un amendement contre la totalité du texte (*enmienda a la totalidad*) qui a été rejeté à près de 95 % des voix. Nous abordons plutôt les amendements particuliers qui relèvent d'une démarche plus intéressante et éclairante.

<sup>920</sup> « Votación plenaria n° 14 sobre las enmiendas n° 69, 78 y 82 sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Commission de la Défense, n° 159, 28 mai 1998. Disponible sur <https://www.congreso.es/votoplenoh/L6/19980528014.pdf>

<sup>921</sup> « Votación plenaria n° 16 sobre restante de enmiendas sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Commission de la Défense, n° 159, 28 mai 1998. Disponible sur <https://www.congreso.es/votoplenoh/L6/19980528016.pdf>



77, 81, 87) par le même groupe, par 55,6 % des voix contre et 5,2 % des voix pour<sup>922</sup>. Le PSOE, dont l'abstention est évaluée à 39,2 % des voix, aurait pu, en cas de participation au vote, donner un résultat beaucoup plus net au rejet en s'alliant au rejet du Parti Populaire (95 % contre et 5,2 % pour) ou, au contraire, permettre de nuancer la force du rejet des amendements (avec 44,3 % pour et 55,7 % contre).

Parallèlement, certains projets de lois supposent, outre des débats, des comparutions de membres du gouvernement et d'autres hauts responsables politiques (et militaires). Alors que les comparutions sont définies comme des instruments du contrôle parlementaire ou de l'orientation politique, elles constituent également une étape vers l'adoption d'un projet de loi. C'est notamment le cas de l'adoption annuelle du projet de loi sur les finances de l'État dont les débats ont lieu en séance plénière et en commission et qui donnent lieu, par la suite, aux divers amendements proposés par les différents partis. Ces débats participent donc, au moins indirectement, du contrôle *ex ante* du projet de loi de finances, sur le modèle exposé précédemment. En revanche, d'autres comparutions relèvent du contrôle *ex post*, puisqu'elles participent du suivi de l'application du programme politique du gouvernement ou, dans le cas de la politique de Défense, des lignes directrices énoncées par le ministre au début de son mandat. Dès lors, cette double nature des comparutions comme instruments de contrôle, les place dans l'une ou l'autre catégorie selon les raisons qui motivent la comparution. Enfin, d'autres comparutions ont une valeur purement informative, sans rien ôter, toutefois, de leur importance.

Dans la seconde catégorie de cette typologie, qui regroupe tous les instruments qui assurent un contrôle *ex post*, figurent tous les autres instruments que le Congrès classe soit dans la fonction d'orientation politique, soit dans la fonction de contrôle, hormis les demandes d'information. Entrent dans cette catégorie, les interpellations, les questions orales et écrites, les comparutions lorsqu'elles ont une fonction de suivi. Ainsi, de tous les instruments prévus par le Congrès, seule une minorité d'entre eux peut assurer la fonction de contrôle. Des cinq types d'instruments prévus, nous n'en retenons que deux. De la même manière, parmi ceux qui constituent la fonction d'orientation politique, le contrôle *ex post* s'exerce grâce aux propositions de résolutions (*proposiciones no de Ley*) et aux motions qui résultent d'une interpellation (*mociones consecuencia de interpelación*). Néanmoins, dans quelle mesure ces instruments sont-ils employés ?

---

<sup>922</sup> « Votación plenaria n° 14 sobre las enmiendas n° 69, 78 y 82 sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Commission de la Défense, n° 159, 28 mai 1998. Disponible sur <https://www.congreso.es/votoplenoh/L6/19980528014.pdf>

## **FAIBLESSE DU CONTRÔLE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE**

Sur la base de ce cadre théorique, comment se concrétise le contrôle spécifique de la politique de Défense par le Parlement ? Cette activité parlementaire porte-t-elle encore les marques d'une transition politique et militaire qui ne soit pas exempte de tensions ou de coups de force ? Ou au contraire, la période de post-transition (1989-2004) a-t-elle vu le dépassement d'un héritage franquiste et dictatorial au profit d'un apprentissage de la démocratie libérale, sur le modèle des voisins européens, qui s'opère à travers, notamment, l'affirmation du rôle du Parlement ?

### **Le Parlement à la découverte de la fonction de contrôle**

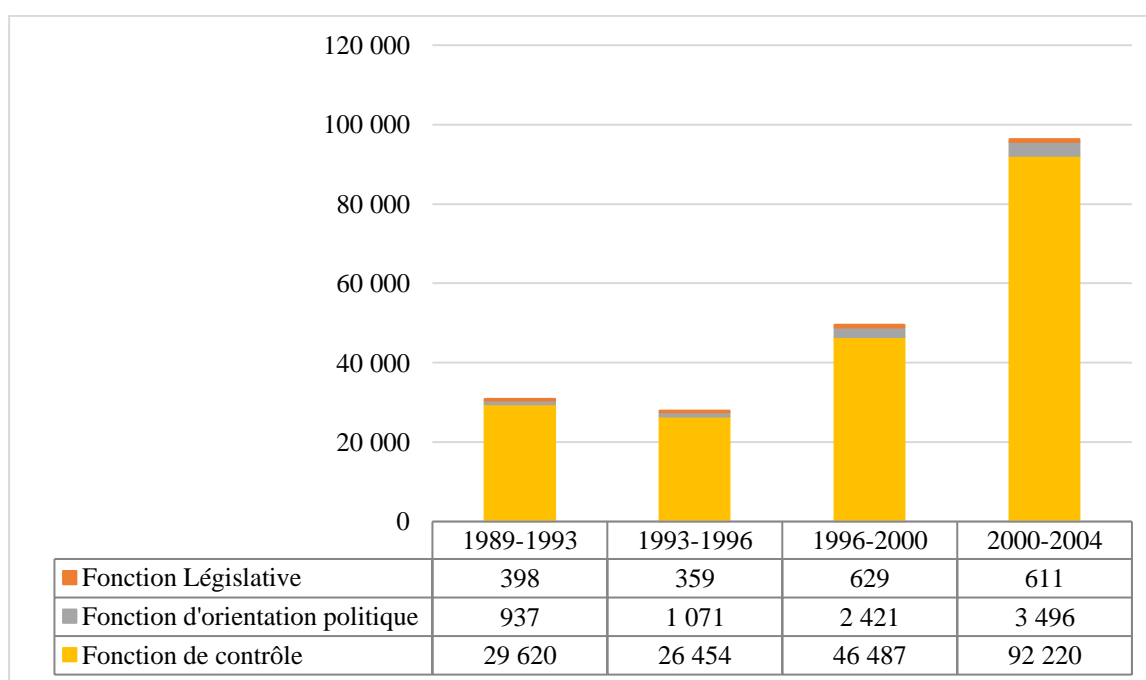
On aurait pu prêter à Franco le mot qu'avait eu Louis XIV en son temps, « l'État, c'est moi », pour son exercice personnel du pouvoir et pour le culte de la personnalité que le dictateur avait organisé. Entre la fin officielle de la Guerre Civile, le 1<sup>er</sup> avril 1939, et la promulgation de la loi créant les Cortès, le 17 juillet 1942, toute activité parlementaire avait cessé en Espagne. Le nouveau Parlement créé à cette date vit néanmoins ses fonctions réduites à l'enregistrement des décisions du chef de l'État, fonction confirmée par la loi Organique de l'État de 1967. Aussi l'enjeu pour le Parlement de la Transition consiste-t-il à réapprendre à fonctionner de manière libre et contradictoire, favorisant ainsi un contrôle réel et fiable des politiques gouvernementales. La fonction de contrôle et la possibilité de mise en accusation des membres du gouvernement illustrent bien cette révolution copernicienne qui se joue au Parlement au moment de la Transition, transformant une institution passive et sans pouvoir réel en une institution bicamérale qui retrouve ses compétences législatives et de contrôle du gouvernement.

À cet égard, l'évolution du nombre des initiatives parlementaires dans le cadre des fonctions législative, de contrôle et d'orientation politique (selon la distinction du Congrès des Députés) est particulièrement révélatrice de cet apprentissage, comme le montre le graphique 37. La multiplication par 3,1 entre la 4<sup>e</sup> et la 7<sup>e</sup> Législature s'explique, dans un premier temps, par le contexte national et international. La 7<sup>e</sup> Législature en particulier correspond au moment où le président du gouvernement, José María Aznar, brise le consensus existant en matière de politique étrangère en décidant d'engager une politique de suivisme vis-à-vis des États-Unis et en participant au lancement de la guerre en Irak en 2003<sup>923</sup>, dont la légitimité sera contestée par l'opinion publique et par les groupes d'opposition au Parlement. La seconde alternance

---

<sup>923</sup> CHILCOT John, *The Report of the Iraq Inquiry*, Cabinet Office, 6 juillet 2016. Disponible sur <https://www.gov.uk/government/publications/the-report-of-the-iraq-inquiry>

politique de la démocratie, et l'arrivée du Parti Populaire au pouvoir en 1996, peut constituer une autre tentative d'explication de l'explosion du nombre des initiatives parlementaires. En effet, en 1996, le PSOE, qui était resté au pouvoir pendant quatorze ans, devient le principal parti d'opposition. Cette opposition n'est plus clandestine et ne s'organise pas contre un régime mais s'inscrit bien plutôt dans une institution réglée, règlementée, au fonctionnement démocratique. Dès lors, le Parti Socialiste dispose de tous les moyens légaux, définis par la Constitution et les règlements du Congrès et du Sénat, pour élaborer et définir sa posture face au gouvernement :



Graphique 37 : *Évolution du contrôle parlementaire de post-transition, 1989-2004, en nombre d'initiatives*<sup>924</sup>.

Par ailleurs, compte tenu de l'importance des transformations des structures militaires et de Défense durant la transition, quelle peut-être la part de ce secteur dans le contrôle parlementaire de post-transition ? Les efforts constants de restructuration de la Défense et le questionnement concernant le service militaire obligatoire affectent-ils le contrôle effectué par le Parlement ?

<sup>924</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données du *Congreso de los Diputados*. Disponible sur <https://www.congreso.es/home>

### *De la recherche d'information au contrôle ex ante*

Reprenant la dialectique d'un contrôle *ex ante* et *ex post*, qui s'accompagne d'une catégorie à part entière à valeur informative, les chiffres des demandes d'information de la part des parlementaires illustrent le faible intérêt des députés pour les questions relatives à la Défense nationale, intérêt qui se situe entre 2 et 5 %. Néanmoins, les données du tableau 18 ne comprennent que les demandes de rapports et d'informations faites auprès des administrations de l'État, des Communautés Autonomes ainsi que des entités publiques et locales. Mais on peut constater d'emblée que l'essentiel des demandes d'information concernant la Défense sont faites aux administrations de l'État, car cette compétence régaliennne n'est pas déléguée aux régions, malgré la forte décentralisation de l'organisation politique et territoriale de l'Espagne :

	1989-1993	1993-1996	1996-2000	2000-2004
Total des demandes	4957	3235	2744	4902
Demandes concernant la Défense	178	69	104	228
<b>Part de la Défense</b>	<b>3,6 %</b>	<b>2,1 %</b>	<b>3,8 %</b>	<b>4,7 %</b>

Tableau 18 : *Initiatives parlementaires à valeur informative par législature, 1989-2004*<sup>925</sup>.

Toutefois, pour répondre aux exigences de la typologie des instruments de contrôle présentée plus haut, il faut aussi prendre en compte d'autres sources d'information comme les commission d'investigation (*Comisiones de investigación*), les mémoires du Conseil Général du Pouvoir Judiciaire (*Memoria del Consejo General del Poder Judicial*), la comptabilité générale de l'État (*Cuenta General del Estado*), les rapports de la Cour des Comptes (*Informe del Tribunal de Cuentas*), ainsi que les demandes de contrôle de la Cour des Comptes (*solicitud de fiscalización del Tribunal de Cuentas*). De la même manière, le rapport annuel du Défenseur des Droits (*Informe Anual del Defensor del Pueblo*) et celui, semestriel, du Conseil de Sécurité Nucléaire (*Informe semestral del Consejo de Seguridad Nuclear*) participent de l'information des parlementaires qui favorise, ensuite, le processus législatif ou de contrôle. Aucune de ces sources d'information n'a trait directement aux questions de la Défense nationale, mais le rapport du Défenseur des Droits s'en rapproche en abordant la gestion et les problèmes liés au service militaire. Les informations relatives aux comptes de l'État et au rapport de la Cour des

<sup>925</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données du *Congreso de los Diputados*. Disponible sur <https://www.congreso.es/home>

Comptes participent également du contrôle sur la gestion économique du gouvernement. Nonobstant, malgré l'agrégation de ces nombreuses sources d'information, la part de la Défense ne s'en voit que très peu modifiée et correspond à 3,5 % des demandes totales entre 1989 et 1993, 2 % entre 1993 et 1996, 3,5 % à nouveau entre 1996 et 2000 et 4,4 % entre 2000 et 2004.

Par ailleurs, l'évolution des chiffres et, en particulier, de la part qu'occupent les questions de Défense, illustre une distinction nette entre les deux derniers mandats socialistes (1989-1996) et les deux mandats populaires (1996-2004). La périodisation choisie, tout artificielle qu'elle puisse être, d'une transition militaire et de Défense qui s'achève en 1989 et coïncidant avec le début de la 4<sup>e</sup> Législature, favorise une représentation de ces années comme un moment charnière entre les années de Transition et celles de post-transition. C'est cette législature qui prend en charge un système de Défense qui est, certes, imparfait, mais qui n'est plus provisoire ou transitionnel. Les fondements politiques, idéologiques, structurels et institutionnels sont posés de façon à favoriser une évolution ultérieure dans le cadre démocratique fixé par la Constitution et les lois. Parallèlement à ce passage de relais symbolique, c'est aussi ce gouvernement qui a la charge de gérer l'impact de l'effondrement de l'Union Soviétique et de la redéfinition des rapports de pouvoirs entre les nations sur la politique internationale et, plus particulièrement, sur la conception stratégique et militaire des États. En effet, la chute du mur de Berlin en octobre 1989 ainsi que l'absence de réaction soviétique marquent le début de cet effondrement, tant sur le plan symbolique que concret. De la même manière, les accords de Minsk de décembre 1991 officialisent la disparition de l'URSS au profit d'une Communauté des États Indépendants intégrant la république de Biélorussie, la fédération russe et l'Ukraine<sup>926</sup> (ce dernier pays l'ayant quitté en 2018). Dès lors, la reconfiguration géopolitique, idéologique et territoriale européenne de ces premières années explique cette effervescence parlementaire que l'on observe durant la 4<sup>e</sup> législature en même temps que l'on comprend, par opposition, la faiblesse de l'activité durant la législature suivante.

Les chiffres de la 6<sup>e</sup> législature constituent un élément intéressant puisqu'ils donnent une certaine représentation de l'affaiblissement du Parti Socialiste après son échec aux élections générales de 1996. Au contraire, un nombre total de demandes d'information plus faibles entre 1996 et 2000 (2744) qu'entre 1993 et 1996 (3235) peut également illustrer la connaissance qu'a ce même parti des rouages du système parlementaire et des institutions qu'il a fortement

---

<sup>926</sup> « Les accords de Minsk, "L'URSS en tant que sujet du droit international et réalité géopolitique n'existe plus" », *Le Monde*, 10 décembre 1991. Disponible sur [https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/12/10/les-accords-de-minsk-l-urss-en-tant-que-sujet-du-droit-international-et-realite-geopolitique-n-existe-plus\\_4029368\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/12/10/les-accords-de-minsk-l-urss-en-tant-que-sujet-du-droit-international-et-realite-geopolitique-n-existe-plus_4029368_1819218.html)

contribué à consolider depuis 1982. En revanche, le nombre d'interventions sur des questions relatives à la Défense nationale exprime une préoccupation que le Parti Populaire n'avait pas montrée entre 1993 et 1996 lorsqu'il était dans l'opposition. Les années 1990 sont marquées, comme nous avons pu le voir, par la reconfiguration des armées par les plans NORTE et RETO, et ont engagé un processus de professionnalisation des Forces Armées. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que la question du service militaire obligatoire devienne un thème central et récurrent au Parlement, et dont la gestion fait l'objet d'un long traitement par le Défenseur des Droits dans son rapport annuel.

Pourtant, toutes les sources d'information parlementaire ne se valent pas ou, du moins, ne sont pas toutes également représentatives de l'intérêt des députés pour la Défense nationale. Les rapports d'information demandés aux Communautés Autonomes et entités locales ou aux entités publiques ne contiennent aucune information relative au secteur de la Défense, comme l'illustre le tableau 19, ci-dessous. La documentation remise par le gouvernement aux commissions spécialisées du Congrès témoigne, quant à elle, d'un très faible intérêt pour la question (1,2 %). En revanche, la Défense nationale constitue une part importante de l'information sur les secrets officiels (ou secrets d'État). Dès lors, il n'est pas étonnant que 50 % de l'information demandée et transmise, compte tenu, notamment, de son importance pour la sécurité nationale, relèvent de cette commission :

	1989-1993	1993-1996	1996-2000	2000-2004	<b>Part moyenne de la Défense entre 1989 et 2004</b>
Administration de l'État	4716	3026	2504	4636	<b>3,7 %</b>
Communautés Autonomes et entités locales	175	32	32	31	<b>0 %</b>
Entités Publiques	66	115	43	30	<b>0,3 %</b>
Secrets Officiels	-	30	13	15	<b>50 %</b>
Documentation remise aux Commissions	-	62	152	190	<b>1,2 %</b>

Tableau 19 : *Questions sur la Défense par types de sources d'information, 1989-2004*<sup>927</sup>.

Toutes ces informations et demandes de rapports favorisent, à plus ou moins long terme, une activité de contrôle de la part des parlementaires qui trouve son expression lors des débats en vue de l'adoption ou de rejet d'un projet de loi. Dans le cadre de ce contrôle *ex ante*, le projet de loi, présenté par le gouvernement, est un instrument fondamental de cette activité puisqu'il illustre les rapports de forces entre le parti majoritaire, au gouvernement, et l'opposition ainsi que le degré de consensus entre ces deux adversaires politiques autour d'une question précise. Les propositions de loi de la part des groupes parlementaires du Congrès participent de cette même logique. Car, par leurs propositions, les partis d'opposition exercent une activité de contrôle plus ou moins importante face au gouvernement qui, dès lors, partage l'initiative législative. La proposition de loi agit donc comme un élément de contrôle parlementaire ou, au contraire, comme une action complémentaire de celle du gouvernement, selon le degré de consensus entre les deux parties. Néanmoins, parmi les instruments caractéristiques de la fonction législative du Parlement, certains ne sont pas représentatifs du contrôle *ex ante* qui peut s'exercer sur l'action du gouvernement, notamment en matière de Défense nationale. Ainsi, les propositions de loi des Communautés Autonomes et les initiatives législatives populaires, de même que les propositions de réforme des statuts d'autonomie et autres décrets législatifs n'ont aucun impact sur le contrôle de la politique de Défense. Aussi le tableau 20, ci-

<sup>927</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données du *Congreso de los Diputados*.

dessous, ne présente-t-il que trois types d'instruments, les plus significatifs quant à leur capacité à illustrer le degré de contrôle sur les questions de Défense :

	1989-1993	1993-1996	1996-2000	2000-2004	<b>Moyenne en Défense, 1989-2004</b>
Projets de Loi	137	130	192	175	<b>3,2 %</b>
Projets de Loi concernant la Défense <sup>928</sup>	4	5	7	4	
Proposition de Loi du Congrès	165	140	300	322	<b>6,4 %</b>
Proposition de Loi du Congrès concernant la Défense	11	12	20	16	
Décrets-Lois	30	40	85	42	<b>2,0 %</b>
Décrets-Lois concernant la Défense	1	0	2	1	

Tableau 20 : *Questions sur la Défense dans la fonction législative, 1989-2004*<sup>929</sup>.

On constate, tout d'abord, que les chiffres présentés confirment un faible intérêt du Parlement pour les questions de Défense nationale. Plusieurs hypothèses peuvent expliquer cette faiblesse permanente. Durant les années de post-transition, et déjà pendant les années de réforme, la Défense et l'armée ne jouent plus un rôle prépondérant dans la structuration et la construction de l'État, dont elle avait été un moteur tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle. Par ailleurs, la réforme militaire des années 1970 et 1980 a également dépossédé l'armée de la fonction de garante des institutions qui était la sienne sous le régime franquiste. Le contexte international, parallèlement aux nécessités nationales, impose une restructuration des Forces Armées imposant une réduction des effectifs et une recherche de professionnalisation qui s'accompagnent aussi d'une remise en question du service militaire obligatoire de plus en plus forte. Aussi le faible intérêt des parlementaires pour les questions de Défense reflète-t-il une logique centripète, amorcée par la demande de professionnalisation des armées dès la fin du

<sup>928</sup> Nous laissons volontairement de côté les projets de loi sur les finances de l'État qui abordent nécessairement les questions de Défense, mais qui correspondent davantage à une question de politique générale, et donc transversale, qu'à une question relevant spécifiquement de la Défense.

<sup>929</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données du *Congreso de los Diputados*.



franquisme et que la Transition a confirmée, en renvoyant la politique de Défense vers la périphérie de la politique d'État.

Par ailleurs, l'activité parlementaire, depuis sa fonction législative, est beaucoup plus intense entre 1996 et 2004 qu'entre 1989 et 1996. Le nombre total de propositions de lois du Congrès, c'est-à-dire, principalement de la part de l'opposition politique, témoigne de l'attitude critique, presque agressive, de l'opposition socialiste (1996-2004), en regard de celle de l'opposition de droite durant la période de gouvernement socialiste. En outre, le premier mandat du Parti Populaire (1996-2000) constitue le point culminant du contrôle parlementaire de la période de post-transition. Toutefois, les chiffres présentés ne correspondent qu'au total des initiatives parlementaires de chaque mandat et non pas aux initiatives approuvées. En effet, si les projets de loi portant sur des questions de Défense entre 1989 et 2004 représentent 3,2 % de l'ensemble des projets de loi soumis au Parlement, la prise en compte des projets approuvés réduit ce taux à 3 %. De la même manière, la Défense compte pour 2,5 % des propositions de loi du Congrès approuvées au lieu de 6,4 %. Autrement dit, des 927 initiatives proposées entre 1989 et 2004, seules 79 ont été approuvées. Et de ces 79 propositions de loi, deux seulement portent sur des questions relatives à la Défense nationale. Plus encore que ces chiffres qui, pourtant, témoignent d'une très faible présence de la Défense nationale dans l'activité parlementaire, les votes portant sur l'adoption ou le rejet de ces projets de loi reflètent également, sinon plus, le degré de consensus entre partis d'opposition et gouvernement, en illustrant davantage les tensions et rapports de force.

Proposé par le gouvernement, le processus d'adoption d'un projet de loi comprend, outre les débats nécessaires, un délai légal pour la présentation d'amendements par les différents groupes parlementaires, à l'issue duquel sont adoptés ou rejetés les amendements proposés. Nous avons pu constater plus haut comment les diverses propositions d'amendements du Groupe Mixte du Congrès avaient été rejetées systématiquement mais dans des proportions variables. L'approbation finale des projets de loi, portant sur le caractère organique ou non du texte, constitue l'ultime approbation, une adoption de l'ensemble qui peut être réalisée en séance plénière du Congrès ou uniquement en commission lorsqu'elle est dotée d'une pleine compétence législative. Sur des questions de Défense, trois projets de loi peuvent illustrer les rapports de forces entre partis, et entre opposition et gouvernement. Ils portent sur le Service

Militaire Obligatoire<sup>930</sup> (1991), le Régime Disciplinaire des Forces Armées<sup>931</sup> (1998) et sur la modification de la Loi Organique 4/1987 sur les Compétences et l'Organisation de la Juridiction Militaire<sup>932</sup> (2003). Il s'agit là de trois lois importantes pour la Défense et qui constituent autant d'exemples des rapports de forces au début de la période de post-transition, sous un gouvernement socialiste, et à la fin de cette même période, sous un gouvernement de droite, avant et après les attentats de 2001 :

	<b>Présents</b>	<b>Oui</b>	<b>Non</b>	<b>Abstention</b>	<b>Absents</b>
Service Militaire (1991)	273	249	19	5	77
	100 %	91,2 %	7,0 %	1,8 %	-
Régime Disciplinaire des FAS (1999)	305	285	19	1	43
	100 %	93,4 %	6,2 %	0,3 %	-
Juridiction Militaire (1988)	288	183	103	2	62
	100 %	63,5 %	35,8 %	0,7 %	-

Tableau 21 : Répartition des votes portant sur trois projets de lois organiques, 1989-2004<sup>933</sup>.

Partant de ces trois exemples, dont le tableau 21 ci-dessus résume la répartition des votes, on pourra constater que les taux d'abstention sont très faibles et que l'adoption se fait à une très large majorité dans les deux premiers cas (loi sur le Service Militaire et loi sur le Régime Disciplinaire des Forces Armées), 91,2 % et 93,4 % respectivement. Ces résultats témoignent d'un clair consensus entre le gouvernement et le principal parti d'opposition, les deux principaux partis pouvant déterminer à eux seuls l'issue d'un vote et l'orientation d'une loi, selon leurs intérêts propres. À cet égard, les rapports de forces s'instaurent entre PP et PSOE, en même temps que les petits partis (IU, CiU, PNV, *Coalición Canaria*, par exemple), de par leur moindre force politique, sont relégués à un rôle d'instrument secondaire de la réussite d'un des deux grands partis. Ils peuvent également jouer le rôle de dommage collatéral lorsque, les

<sup>930</sup> Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, del Servicio Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 305, 21 décembre 1991, p. 41246-41253.

<sup>931</sup> Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre de 1998, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 289, 3 décembre 1998, p. 39699-39714.

<sup>932</sup> Ley 9/2003, de 15 de julio de 2003, por la que se modifica la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 169, 16 juillet 2003, p. 27712-27718.

<sup>933</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données du *Congreso de los Diputados*. Disponible sur <https://www.congreso.es/home>

intérêts du PP et du PSOE étant alignés, le consensus s'impose face à la volonté d'un ou de plusieurs petits partis. Aussi les taux de refus portant sur la loi sur le Service Militaire et sur le Régime Disciplinaire des Forces Armées est-il dérisoire (7 % et 6,2 % respectivement).

En revanche, les résultats sont beaucoup plus nuancés, bien que toujours clairs, lorsque l'un des deux partis dominants entre dans une logique d'opposition, ce qui explique les 35,8 % de rejet de la modification de la loi 4/1987, sur les Compétences et l'Organisation de la Juridiction Militaire. En effet, en 1991, le rejet de la loi était composé du parti de gauche *Izquierda Unida*, du CDS (*Centro Democrático y Social*) et du groupe Mixte, mais ne représentait que 7 % des voix exprimées. En 1998, ce sont IU, le groupe Mixte et le parti nationaliste basque qui s'opposent à la seconde loi, mais n'obtiennent également que 6,2 % des voix. Dans le cas de la Juridiction Militaire, en 2003, parce que le PSOE décide de s'opposer à l'adoption de la loi, le taux de rejet s'élève à 35,8 % des voix, et si la loi est adoptée à une large majorité, le changement de posture du PSOE suffit à nuancer les résultats. Aussi le contrôle *ex ante* de la politique de Défense est-il très relatif, d'autant plus que les initiatives parlementaires dans ce domaine sont rares.

#### *Un contrôle ex post de faible intensité*

Le contrôle *ex post* qui, comme on l'a vu, s'exerce après l'adoption d'une mesure juridiquement plus contraignante (loi, ou décret-loi), fait état de chiffres similaires au contrôle *ex ante*, bien que les instruments du premier soient plus nombreux. Le tableau 22 ci-dessous résume le contrôle *ex post* entre 1989 et 2004 :

	1989-1993	1993-1996	1996-2000	2000-2004	<b>Moyenne de la Défense entre 1989 et 2004</b>
Interpellations	225	142	203	338	<b>1,4 %</b>
Interpellations concernant la Défense	3	3	3	4	
Questions orales (séance plénière)	1979	1610	2112	2280	<b>2,9 %</b>
Questions concernant la Défense	47	41	84	58	
Questions orales (commission)	2464	1862	2829	4016	<b>9,8 %</b>
Questions concernant la Défense	453	205	288	148	
Propositions de résolution (séance plénière)	271	261	439	849	<b>3,1 %</b>
Propositions de résolution concernant la Défense	5	11	11	30	
Propositions de résolution (commission)	514	692	1800	2396	<b>4,5 %</b>
Propositions de résolution en commission de la Défense	18	39	74	110	
Motions résultant d'une interpellation urgente	145	108	175	242	<b>1,5 %</b>
Motions concernant la Défense	0	3	0	7	

Tableau 22 : *Le contrôle de la Défense dans le contrôle parlementaire général, 1989-2004*<sup>934</sup>.

À la lecture de ce tableau, plusieurs constats s'imposent. On retrouve l'évolution générale du contrôle parlementaire dont l'affaiblissement entre 1993 et 1996 peut évoquer l'essoufflement du PSOE comme parti de gouvernement et marquer l'inéluctabilité de l'alternance politique à la fin du quatrième mandat de Felipe González. Toutefois, les résultats

<sup>934</sup> Sources : *ibid.*

des élections générales de 1996 ainsi que l'absence de majorité absolue du PP démontrent que l'alternance n'était pas aussi inévitable. Peut-être la finalisation de la transition internationale et la construction d'un nouvel ordre mondial favorise-t-elle la réduction des tensions et, de fait, une relative accalmie dans les activités parlementaires. À l'inverse, la septième législature (2000-2004) s'illustre par le nombre beaucoup plus élevé d'initiatives parlementaires dans le cadre du contrôle de la politique générale, et qui transparaît dans le contrôle de la politique de Défense. Cette législature est marquée par les attentats du 11 septembre aux États-Unis puis par l'alignement du gouvernement espagnol sur la politique de Georges W. Bush. Comme nous l'avons évoquée précédemment (chapitre 3), la réorientation de la politique extérieure espagnole débouche, indirectement, sur la participation de troupes espagnoles à l'invasion de l'Irak par une coalition internationale. La forte opposition de l'opinion publique espagnole dénonçant l'absence de légitimité de cette guerre ainsi que la division au sein des États européens sur l'intervention armée, explique largement cette augmentation de l'activité parlementaire. L'accident du Yakolev 42 en Turquie, en 2003, qui rapatriait soixante-deux militaires espagnols, depuis l'Afghanistan, est également à l'origine d'une intense activité de contrôle, notamment pour exiger la responsabilité du gouvernement et, plus particulièrement, celle du ministre de la Défense, Federico Trillo. Ainsi, la guerre en Irak et l'accident du Yak-42 constituent les deux grands chevaux de batailles de l'opposition qui adopte très vite une attitude très critique vis-à-vis du gouvernement et de sa gestion des crises. Par ailleurs, si ces deux événements sont un prétexte pour l'opposition, PSOE en tête, pour adopter une posture plus agressive depuis une perspective politique, parlementaire et électoraliste, on ne peut écarter, pour autant, l'importance d'une explication morale et éthique, de cette intense activité, notamment dans le cas de l'accident du Yak-42.

Le cas des comparutions est particulier puisque cet instrument peut servir à la fois comme source d'information pour les parlementaires et comme moyen du contrôle *ex post*. Elles peuvent être également employées, quoique plus rarement, dans le cadre d'un contrôle *ex ante*, notamment dans le cas des projets de loi sur les finances de l'État, débattus en commission spécialisées. Les débats en commission constituent alors un moment d'intense contrôle sur le gouvernement. Parallèlement, si les séances plénières accueillent les comparutions du président du gouvernement et du ministre de la Défense à propos des questions de sécurité et de Défense, les comparutions en commission, parce qu'il s'agit d'une commission spécialisée, sont celles du ministre de la Défense. La première comparution d'un ministre en commission correspond au point de départ de contrôle *ex post*, à partir duquel les groupes parlementaires pourront évaluer le degré d'application du programme expliqué en commission. Dès lors, il n'est pas

étonnant de constater, une fois encore, que l'essentiel des comparutions se fait en commission spécialisée. Si, comme l'indique le tableau 23 ci-dessous, la part moyenne des questions de Défense au regard du nombre total de comparutions est sensiblement identique entre 1989 et 2004, 8,4 % des comparutions en séance plénière et 8,5 % en commission, on remarquera que la commission reste le lieu privilégié de l'action parlementaire. La commission facilite effectivement un contrôle plus rapproché et, par définition, plus spécifique et spécialisé. En revanche, les comparutions de responsables politiques et militaires sont relativement peu nombreuses sur l'ensemble de la période, malgré la comparution systématique des chefs d'État-Major des trois armées, du chef d'État-Major de la Défense, du Secrétaire d'État à la Défense et du responsable de l'Administration Militaire dans le cadre des débats sur les lois de finances annuelles de l'État. Il est vrai aussi que les comparutions, même systématiques, de ces quatre responsables militaires ne peuvent compenser, à elles seules, les comparutions de responsables politiques des autres ministères, et que les lois ainsi que la Constitution limitent grandement la participation des militaires en politique :

	1989-1993	1993-1996	1996-2000	2000-2004	<b>Moyenne de la Défense entre 1989 et 2004</b>
Comparutions du gouvernement (séance plénière)	58	34	46	77	<b>8,4 %</b>
Comparutions concernant la Défense	2	7	5	4	
Comparutions du gouvernement (commission)	710	846	1500	1670	<b>8,5 %</b>
Comparutions concernant la Défense	63	77	130	132	
Comparutions de responsables politiques et militaires (commission)	2274	1727	2383	1826	<b>3,2 %</b>
Comparutions concernant la Défense	62	55	69	79	

Tableau 23 : *Part de la Défense dans les comparutions des membres du gouvernement et des responsables politiques et militaires, 1989-2004*<sup>935</sup>.

<sup>935</sup> Sources : *ibid.*

En revanche, les chiffres de ce tableau ne sont que partiellement représentatifs du degré de contrôle du Parlement sur les comparutions puisqu'ils correspondent à la totalité des initiatives proposées par les groupes parlementaires, qu'elles aient été acceptées ou non. Or, en ne prenant en compte que les demandes de comparutions qui ont débouché sur une comparution effective des différents responsables politiques et/ou militaires, la distinction entre la part de la Défense dans les comparutions en séances plénières et en commission est légèrement plus nette : 9,4 % et 9,8 % respectivement. De la même manière, les comparutions de responsables politiques et militaires de la Défense correspondent à 4,1 % du total des demandes de comparution de fonctionnaires autres que les membres du gouvernement, témoignant d'une plus forte participation du ministre et des divers responsables de la Défense dans la relation entre le gouvernement et le Parlement. D'autant plus que les demandes de comparutions de responsables de la Défense sont presque toutes acceptées : entre 2000 et 2004, 82,3 % des demandes de comparutions sont acceptées, contre 97,1 % durant la législature précédente. Aussi la faiblesse des chiffres correspondant à la Défense illustre-t-elle moins un faible degré de contrôle sur la politique de Défense qu'un consensus global à l'épreuve des alternances politiques.

### **Le contrôle en perspective comparée**

Malgré la faiblesse des chiffres apportés jusqu'à présent, il ne faudrait pas voir ici un contrôle de faible intensité ou encore une autonomie relative de la politique de Défense au sein de la politique générale de l'État. En effet, l'omniprésence de l'armée dans les institutions franquistes et l'établissement des Forces Armées comme un des piliers de la dictature, expliquent la forte activité législative des années de Transition qui entreprit, à travers la déconstruction de l'édifice institutionnel, juridique, matériel, moral et doctrinal, l'élaboration d'un nouveau système de Défense. Mais, si l'année 1989 apparaît symboliquement comme la fin de la transition en matière militaire et de Défense, les années 1990 peuvent être définies à la fois comme une période de gestion et de restructuration de l'héritage de la Transition, et de réaction face aux nouveaux enjeux issus de la réintégration de l'Espagne sur la scène internationale et de la reconfiguration des rapports de forces consécutive à l'effondrement de l'URSS. À cet égard, on pourrait supposer que l'activité parlementaire concernant la Défense s'est vue affectée par la finalisation du processus transitionnel. Néanmoins, Julio Busquets avait démontré comment les questions militaires et de Défense étaient systématiquement déviées vers d'autres commissions que la commission de la Défense, comme ce fut le cas pour la démilitarisation des forces de police. Aussi, la comparaison entre les années 1980 et les années

1990 est-elle difficile et peu significative. Mais l'activité parlementaire des années 1990 en matière de Défense peut-elle être représentative de l'importance de ce secteur lorsqu'elle est prise pour elle-même ? Quelle place les chiffres du contrôle parlementaire de la Défense occupent-ils au sein de la politique générale de l'État ? Une comparaison des chiffres du contrôle de la Défense avec ceux du contrôle d'autres secteurs doit pouvoir favoriser une mise en perspective de chiffres qui, dans l'absolu, paraissent d'une inquiétante faiblesse.

Effectivement, la question de la quantité de contrôle effectué par le Parlement s'accompagne, comme nous avons pu le constater dans les pages précédentes, d'un jugement par lequel l'analyste détermine l'importance ou la faiblesse du contrôle parlementaire. Or, ce jugement présuppose la définition d'une quantité de contrôle à partir de laquelle l'analyste pourra déterminer un contrôle de faible intensité ou, au contraire, un contrôle intense. Mais à partir de quel moment peut-on dire qu'un contrôle est intense ou faible ? On a vu que l'omniprésence de l'armée dans le régime franquiste n'a pas supposé pour autant une forte activité parlementaire en matière de Défense. Cela était dû principalement au statut des Cortès et à leurs compétences reconnues. De la même manière, la disparition des régimes fasciste et nazi en 1945 et le prévisible retournement des vainqueurs contre l'Espagne franquiste auraient dû expliquer une activité parlementaire beaucoup plus intense, si le statut et les compétences des Cortès l'avaient permis. Ainsi, le régime du général Franco, par son caractère dictatorial, empêcha toute action du Parlement. À l'inverse, l'intensité de l'activité parlementaire durant la Transition tient davantage au moment historique et à l'importance des transformations à accomplir. Aussi, face à l'impossibilité où nous nous trouvons de déterminer la quantité de contrôle nécessaire pour juger de sa faiblesse ou de sa force, avons-nous opté pour une perspective comparée du contrôle parlementaire. Cette perspective comparée répond à un double questionnement. Comment se place le contrôle de la politique de Défense par le Parlement face au contrôle d'autres secteurs qui relèvent de la stricte compétence de l'État, comme les Affaires Étrangères, la politique intérieure ou encore la politique économique et financière ? Parallèlement à cette comparaison au sein d'un groupe constitué des compétences régaliennes de l'État, comment se place le contrôle de la politique de Défense face au contrôle des secteurs que l'on oppose traditionnellement aux questions militaires, comme les questions sociales et d'éducation ? C'est dans cette opposition entre Défense et éducation, représentée le plus souvent par la distinction opérée entre l'épée et la plume, que nous trouvons le second groupe.



### *Contrôle des fonctions régaliennes de l'État*

La politique de Défense fait-elle l'objet du même type de contrôle que d'autres secteurs ? Reprenant la distinction chronologique du contrôle *ex ante/ex post*, et pour faciliter la lecture des comparaisons, nous centrerons la comparaison sur le contrôle exercé depuis les commissions spécialisées, dont nous avons déjà remarqué l'importance comme lieu privilégié du contrôle par le Parlement. Aussi nous fonderons-nous essentiellement, pour ce qui est du contrôle *ex post*, sur les questions orales posées au gouvernement en commission, les comparutions de membres du gouvernement et de responsables (fonctionnaires autres que les ministres) ainsi que sur les propositions de résolution (*proposiciones no de ley*) également en commission. Concernant le contrôle *ex ante*, la comparaison est centrée autour des demandes d'information aux administrations de l'État, des informations transmises aux commissions (par le gouvernement) et des projets de loi.

L'analyse comparée se heurte à plusieurs obstacles. Le premier correspond à celui que nous avons déjà mis en évidence plus haut et au chapitre précédent concernant les finances de la Défense, à savoir l'impact du contexte international et sa gestion au niveau national. Il n'est donc pas étonnant d'observer des pics d'activité parlementaire au moment de la chute de l'URSS (1989-1991) et au lendemain des attentats du 11 septembre aux États-Unis, notamment dans le cadre du contrôle *ex post*. Les événements internationaux constituent la norme à partir de laquelle le Parlement pourra évaluer et contrôler l'action du gouvernement. Les restructurations des commissions spécialisées du *Congreso* constituent un autre obstacle à la compilation des données. En effet, outre les commissions de la Défense et des Affaires Étrangères, toutes les autres commissions et leurs thèmes de spécialité peuvent évoluer d'une législature à une autre comme l'indique le tableau ci-dessous. C'est le cas notamment des commissions de l'Éducation et des Finances. La question du sport vient s'ajouter aux compétences de la commission de l'Éducation et de la Culture en même temps que le commerce cesse d'être une des compétences de la commission des finances. Parallèlement à ces évolutions, la fusion de la justice et de la politique intérieure au sein d'une même commission pose la question de la validité des chiffres avancés, d'autant plus que, à partir de 2004, apparaissent deux commissions séparées pour traiter, d'une part, les questions relatives à la justice et, d'autre part, celles liées à la politique intérieure. Enfin, l'apparition, lors de la 5<sup>e</sup> législature (1993-1996), de la commission de la Santé et de la Consommation, peut expliquer l'absence de données pour la législature précédente et une activité quantitativement plus faible pour cette commission sur l'ensemble de la période :

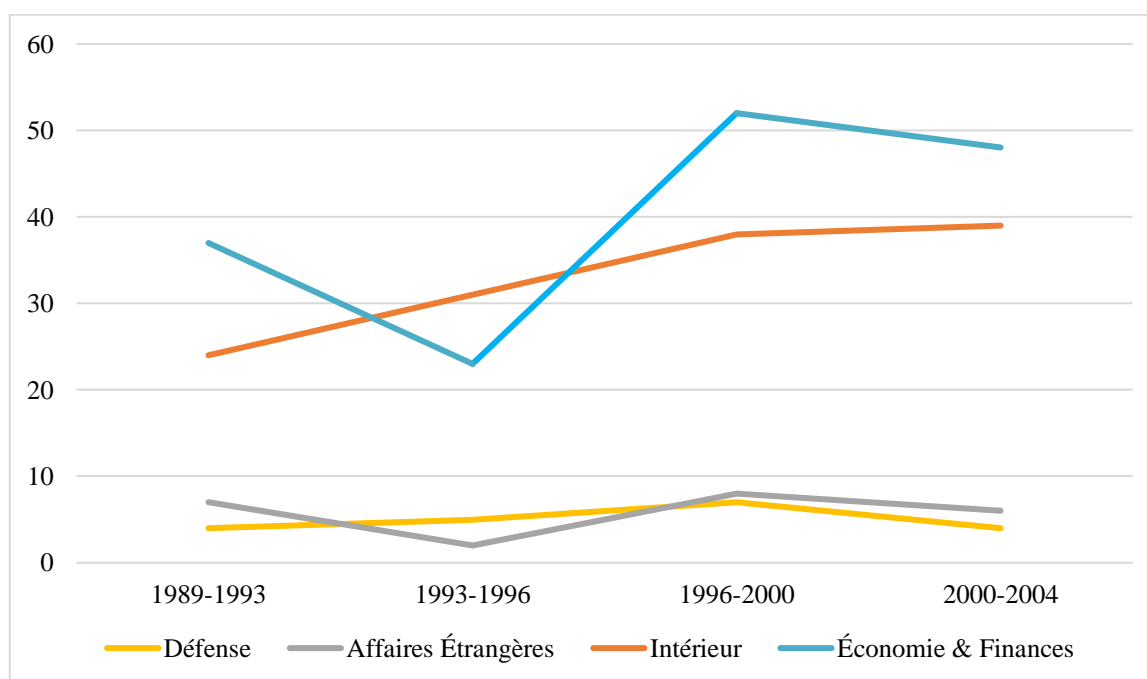
	1989-1993	1993-1996	1996-2000	2000-2004
Défense	<i>Comisión de Defensa</i>			
Affaires Étrangères	<i>Comisión de Asuntos Exteriores</i>			
Intérieur	<i>Comisión de Justicia e Interior</i>			
Économie et Finances	<i>Comisión de Economía, Comercio y Hacienda</i>			<i>Comisión de Economía y Hacienda</i>
Travail & Affaires Sociales	<i>Comisión de Política Social y de Empleo</i>			
Santé	-	<i>Comisión de Sanidad y Consumo</i>		
Éducation	<i>Comisión de Educación y Cultura</i>			<i>Comisión de Educación, Cultura y Deporte</i>

Tableau 24 : *Les commissions spécialisées du Congreso de los Diputados, 1989-2004*<sup>936</sup>.

Néanmoins, et malgré ces obstacles, la répartition du contrôle parlementaire des compétences régaliennes de l'État témoigne de deux fonctionnements différents. En effet, la relative homogénéité du contrôle de la Défense et des Affaires Étrangères les distingue du contrôle de la politique intérieure et des finances, quantitativement plus important, notamment dans le cadre des projets de Loi au Parlement. Si la posture idéologique d'un gouvernement peut jouer sur l'orientation globale et les axes majeurs de la politique étrangère, celle-ci est également sujette aux évolutions du contexte international (que ce soit à échelle européenne ou à échelle mondiale), supposant, dès lors, un cadre stable et prévisible. Aussi pourrait-on s'attendre, lors de l'analyse des données du contrôle de la politique étrangère, à observer des pics d'activité parlementaire au moment des crises internationales. Toutefois, la plus grande activité législative se produit entre 1993 et 2000, aussi bien dans le domaine de la Défense que pour les Affaires Étrangères. Le graphique 38, qui rassemble les projets de loi relatifs aux ministères sélectionnés, illustre l'attention dont sont l'objet la Défense et les Affaires Étrangères. Cette homogénéité de traitement contraste avec l'attention qui est réservée aux affaires intérieures et à l'économie, à la fois plus forte et plus irrégulière. La communauté d'intérêts entre la Défense et les Affaires Étrangères, représentée ici par l'égalité de traitement (fortuite et involontaire) de la dynamique législative, poussera le gouvernement espagnol à

<sup>936</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données disponibles sur le site du *Congreso de los Diputados*.

promouvoir une diplomatie de Défense à partir de l'arrivée de José Luis Rodríguez Zapatero à la présidence du gouvernement, en 2004<sup>937</sup> :



Graphique 38 : *Projets de loi relatifs aux fonctions régaliennes de l'État, 1989-2004*<sup>938</sup>.

Parallèlement, une autre dynamique est observable si l'on distingue la période selon la couleur politique dominante par législature. Si le traitement quantitativement similaire de la Défense et des Affaires Étrangères répond à la nécessité d'une gestion à moyen et long terme de ce type de politique, au-delà des clivages idéologiques, la gestion des questions de politique intérieure et d'économie répond, quant à elle, à une perception plus partisane. Cette divergence idéologique souligne d'ailleurs l'existence d'un consensus plus important concernant la Défense et les Affaires Étrangères que pour la politique intérieure et l'économie. Car la faiblesse quantitative du contrôle des deux premiers secteurs illustre bien davantage un accord entre les principaux partis concernant la politique à suivre dans ces domaines. En revanche, l'activité parlementaire observable notamment dans le cas des projets de loi prouve, non pas que la politique intérieure et l'économie sont plus ou mieux contrôlées que les secteurs précédents, mais plutôt que nous sommes en présence de deux secteurs de la politique gouvernementale qui cristallisent les divergences idéologiques des partis. Les demandes d'information auprès du ministère de l'Économie et des Finances sont deux fois supérieures à

<sup>937</sup> Voir chapitre 6.

<sup>938</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données disponibles sur le site du *Congreso de los Diputados*.

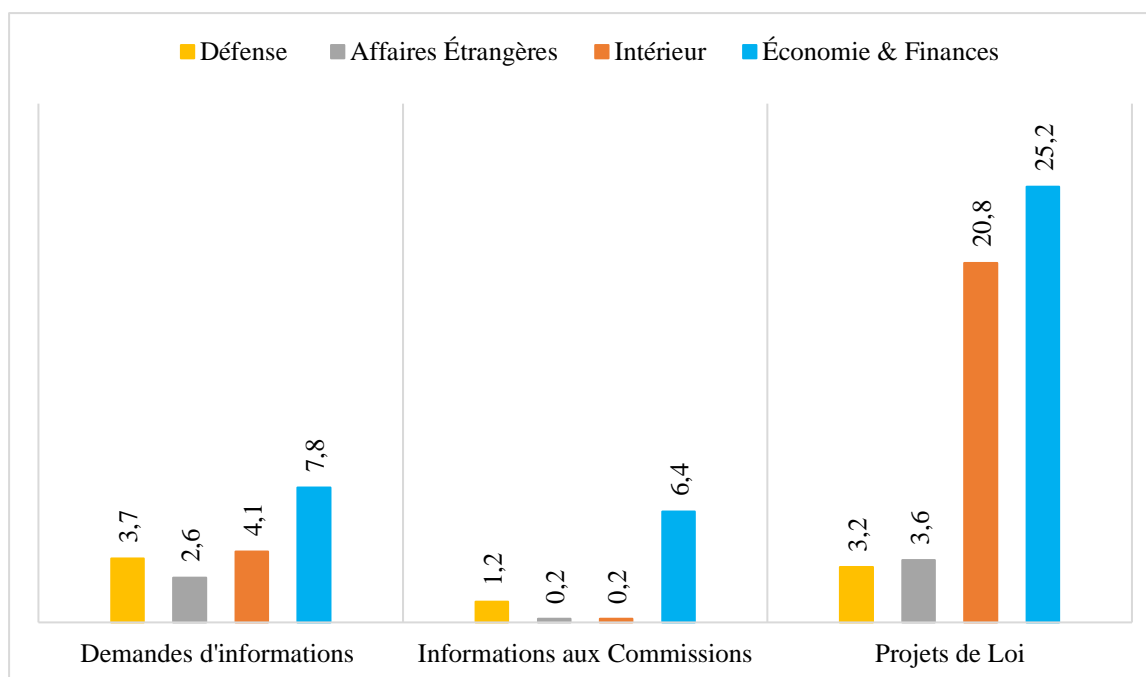
celles réalisées auprès du ministère de la Défense. Et les informations transmises par le gouvernement à la commission de l'Économie et des Finances représentent près de six fois celles qu'il transmet à la commission de la Défense, comme l'indique le tableau 25 ci-dessous :

	Défense	Affaires Étrangères	Intérieur	Économie et Finances
Demandes d'information	3,7	2,6	4,1	7,8
Informations transmises aux commissions	1,2	0,2	0,2	6,4
Projets de Loi	3,2	3,6	20,8	25,2

Tableau 25 : *Contrôle ex ante des compétences régaliennes de l'État, 1989-2004, en pourcentages*<sup>939</sup>.

Transposé sous forme de graphique, ce tableau révèle les priorités des gouvernements sur l'ensemble de la période 1989-2004 et l'importance du facteur économique dans la gestion politique de l'État. Mais ce sont bien davantage les enjeux politiques et stratégiques du rapport entre le gouvernement et l'opposition que le graphique 39 illustre. Car, au-delà de la faiblesse ou de l'importance quantitative du contrôle *ex ante* qui, d'ailleurs, ne peuvent se concevoir qu'en comparant l'une à l'autre, l'activité parlementaire définit les principaux enjeux, débats et conflits comme autant de lieux de rencontres entre le gouvernement et les forces d'opposition, et comme lieux d'exercices des stratégies partisans pour l'accession au pouvoir. C'est donc sur les questions de politique intérieure et de politique économique et financière que se joue le bras de fer idéologique et stratégique entre gouvernement et opposition. La forte augmentation de l'activité législative en matière économique, entre la 5<sup>e</sup> législature (1993-1996) et la 6<sup>e</sup> législature (1996-2000), souligne la divergence idéologique entre le dernier gouvernement socialiste de Felipe González et le premier gouvernement de José María Aznar :

<sup>939</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données disponibles sur le site du *Congreso de los Diputados*.



Graphique 39 : *Contrôle ex ante des compétences régaliennes de l'État, 1989-2004, en pourcentages*<sup>940</sup>.

Dès lors, l'attitude très critique de l'opposition socialiste, qui se traduit par une forte activité parlementaire *ex ante*, favorise cette représentation en deux blocs, distinguant d'une part, la Défense et les Affaires Étrangères et, d'autre part, la politique intérieure, l'économie et les finances. Ces deux derniers secteurs apparaissent alors comme le cœur du débat politique alors que les deux premiers se voient refoulés à la périphérie des priorités gouvernementales en raison, notamment, de leur moindre impact sur les préoccupations quotidiennes.

Le contrôle qui s'exerce *ex post*, c'est-à-dire après adoption d'une norme ou après un événement d'importance majeure pour une partie de la politique de l'État, est bien plus significatif. Les chiffres, bien plus élevés dans le cadre du contrôle *ex post* que dans le cadre du contrôle *ex ante*, soulignent l'importance de la temporalité du contrôle ainsi qu'une attitude plus critique de l'opposition lors du premier type de contrôle (*ex post*) que lors du second (*ex ante*). Comme l'indique le tableau 26 ci-dessous, l'essentiel du contrôle parlementaire porte sur le contrôle *ex post*, à savoir un contrôle de suivi et de vérification de l'application d'un programme annoncé. L'importance du contrôle de la Défense entre 1989 et 2004 répond, comme nous l'avons déjà évoqué, à un profond mouvement de transformation des forces armées non pas seulement en Espagne mais aussi en Europe et dans le monde. La fin de la Guerre Froide et la disparition de la menace de guerre nucléaire impose, au début des années 1990, une

<sup>940</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données disponibles sur le site du *Congreso de los Diputados*.

révision du modèle stratégique des nations et, par conséquent, une profonde réforme de la manière d’appréhender l’éventualité d’une guerre. Les plans RETO et NORTE sont la preuve de cette nécessité de restructuration de l’organisation de la Défense nationale, notamment en ce qui concerne la répartition territoriale. Cette restructuration s’accompagne d’une réflexion sur la professionnalisation complète des forces armées dont la possibilité de la suppression du service militaire obligatoire constitue le principal corollaire. L’apparition des opérations extérieures ainsi que l’importance croissante qu’elles acquièrent au cours des années 1990 parmi les missions des forces armées en font un sujet de questionnement au Parlement. Parallèlement, la rupture du consensus en matière de politique étrangère et l’alignement du second gouvernement de José María Aznar sur la politique nord-américaine à partir de 2002 ainsi que l’engagement espagnol dans la guerre en Irak vont alimenter une grande partie de l’activité parlementaire, dans le domaine des Affaires Étrangères mais aussi et surtout dans le domaine de la Défense :

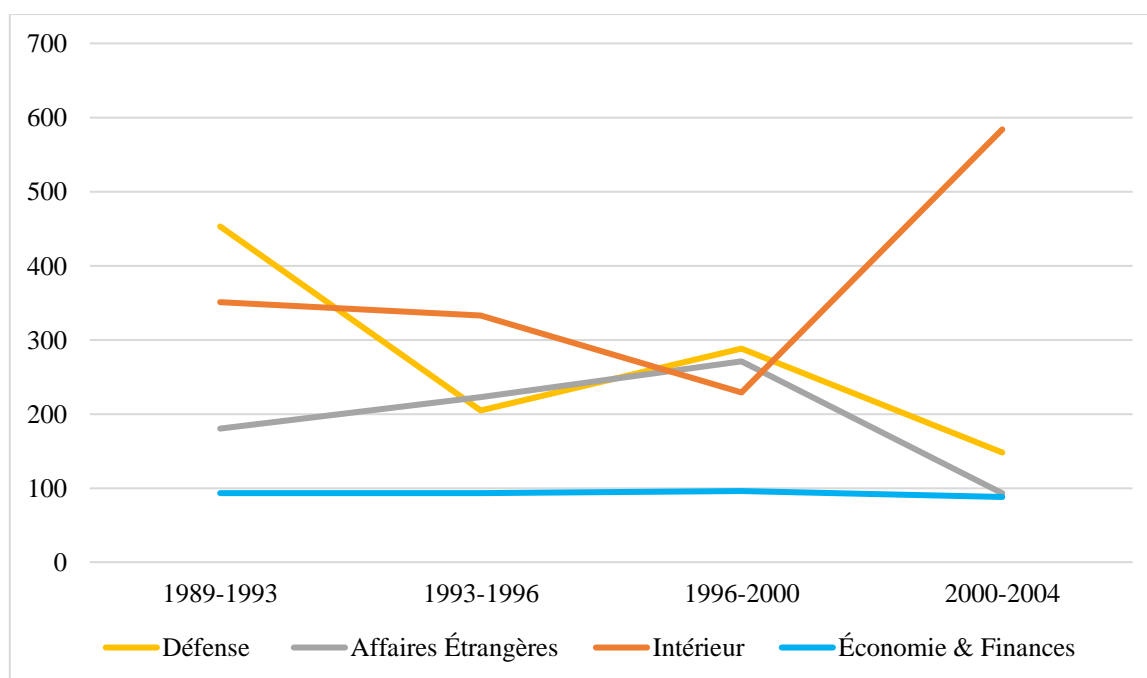
	Défense	Affaires Étrangères	Intérieur	Économie et Finances
Questions en commission	9,8	6,9	13,4	3,3
Comparutions du Gouvernement	8,5	8,5	13,8	6,6
Comparutions de fonctionnaires	3,2	2,9	8,1	7,8
Propositions de résolutions	4,5	4,4	8	6,4

Tableau 26 : *Contrôle ex post des compétences régaliennes de l’État, 1989-2004, en pourcentages*<sup>941</sup>.

Si ces quelques éléments peuvent expliquer en partie les chiffres qui apparaissent dans le tableau 26 ci-dessus, il est également possible d’y voir l’affirmation du pouvoir parlementaire face au gouvernement, notamment sur les questions de Défense. La tentation est grande de privilégier cette explication qui tend à mettre en avant l’importance du pouvoir personnel au profit d’un dictateur auquel le Parlement était soumis, Parlement qui en avait le nom sans en

<sup>941</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données disponibles sur le site du *Congreso de los Diputados*.

avoir les compétences, l'autonomie ou l'autorité. Depuis cette perspective, avec le rétablissement de la démocratie en Espagne, le Parlement a dû réapprendre à agir comme un contre-pouvoir face à l'Exécutif et à retrouver sa place dans l'ordonnancement institutionnel et politique d'une démocratie libérale. Néanmoins, l'évolution du nombre de questions orales posées au gouvernement en commissions illustre plutôt l'impact des événements internationaux et de l'alternance politique au pouvoir sur l'activité parlementaire. C'est d'ailleurs ce que montre le graphique 40 ci-dessous dans lequel apparaît la réduction drastique du nombre de questions posées en commission de la Défense entre la 4<sup>e</sup> et la 7<sup>e</sup> législature. La 4<sup>e</sup> législature (1989-1993) concentre les enjeux liés à la finalisation de la transition militaire et à l'application des dernières mesures de la législature précédente : réforme de la justice militaire, intégration des femmes dans l'armée, restructuration des forces armées et de leur déploiement territorial. Elle concentre également les enjeux et incertitudes liés à la transition qui se joue sur la scène internationale. La disparition de l'Union Soviétique et la disparition des blocs ouvre le champ des possibles et fait régner l'incertitude au niveau politique :



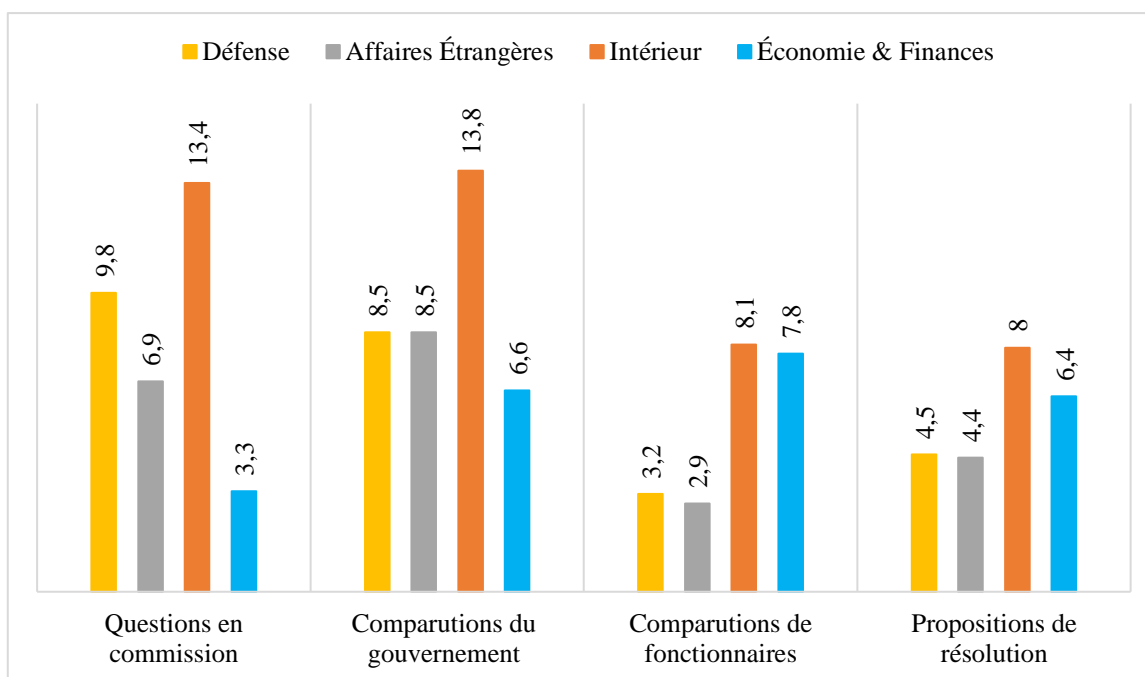
Graphique 40 : *Nombre de questions orales au gouvernement en commissions des compétences régaliennes, 1989-2004*<sup>942</sup>.

Peut-être pouvons-nous alors attribuer la chute du nombre de questions en commission de la Défense de 453 à 208 durant la 5<sup>e</sup> législature à un regain de confiance internationale qui

<sup>942</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données disponibles sur le site du *Congreso de los Diputados*.

fait suite à la dissolution de l'Union Soviétique (accords de Minsk, décembre 1991) et à la stabilisation, toute relative, des rapports de force. Cette situation éloigne du moins le spectre de la guerre nucléaire malgré une forte instabilité en Europe de l'Est où la reconfiguration ethnique et territoriale ainsi que la création de nouveaux États s'avère difficile. L'implosion de la Yougoslavie en est l'exemple type. Parallèlement, considérant que la transition militaire s'achève entre 1988 et 1989, la réduction de l'activité parlementaire en commission de la Défense revêt un caractère plus attendu et prévisible bien que se poursuive la restructuration du déploiement territorial des forces armées. Aussi la question de la gestion du patrimoine immobilier et des infrastructures de la Défense revient-elle souvent en commission. Bien que la fin des transitions nationale et internationale puisse expliquer l'évolution observable entre les 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> législatures, l'augmentation du nombre de questions en commission durant la 6<sup>e</sup> législature, la première qui soit dominée par le Parti Populaire (PP), renvoie surtout à la confrontation idéologique entre le PSOE qui entre dans l'opposition avec quatorze années d'expérience de gouvernement et le PP qui s'est progressivement affirmé et imposé comme l'autre grand parti de ce système bipartite. Toutefois, parallèlement à la réduction drastique du nombre de questions posées en commission de la Défense et en commission des Affaires Étrangères, le sursaut de l'activité parlementaire en commission des Affaires Intérieures témoigne bien plus de la fusion entre le ministère de la Justice et le ministère de l'Intérieur, notamment entre 2000 et 2004, que de l'importance prise par le terrorisme, basque ou islamiste :





Graphique 41 : *Contrôle ex post des compétences régaliennes de l'État, 1989-2004, en pourcentages*<sup>943</sup>.

En comparaison, l'évolution du nombre de questions en commission, qu'il s'agisse des Affaires Étrangères, des Affaires Intérieures ou de l'Économie et des Finances, est beaucoup moins drastique qu'en Défense, bien que la tendance générale soit à la baisse. Il est également étonnant d'observer une chute continue de l'activité parlementaire jusqu'à la 7<sup>e</sup> législature. En effet, celle-ci témoigne de la rupture du consensus en matière de politique étrangère, du lancement de la guerre en Irak et de la gestion de l'accident du Yak-42 en Turquie. Or, on constate que les questions en commission n'ont jamais été aussi peu nombreuses, que ce soit en commission de la Défense ou en commission des Affaires Étrangères.

En revanche, qu'il soit *ex ante* ou *ex post*, le contrôle parlementaire des compétences régaliennes distingue d'une part, la Défense et les Affaires Étrangères et, d'autre part, les Affaires Intérieures et l'Économie. Le graphique 41, ci-dessus, reflète cet « équilibre des blocs » notamment dans le cas des comparutions de fonctionnaires et des propositions de résolution en commission. On retrouve une certaine homogénéité de traitement de la Défense et des Affaires Étrangères dans le cas des questions orales et des comparutions du gouvernement en commissions, alors que la politique intérieure fait l'objet d'une attention toute particulière dont ne bénéficie pas l'économie.

<sup>943</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données disponibles sur le site du *Congreso de los Diputados*.

### *La Défense et la demande sociale*

Face à ces distinctions entre les différentes compétences régaliennes de l'État et leur contrôle par le Parlement, on peut opposer d'autres secteurs de la politique générale comme les Affaires Sociales, l'Emploi, la Santé et l'Éducation. La distinction entre, d'une part, les compétences régaliennes et, d'autre part, la gestion de l'éducation, de la santé et des affaires sociales et de l'emploi répond non seulement à une exigence de lisibilité mais également à la nécessité de distinguer ces deux types de politique, d'autant que les politiques du second groupe (Affaires Sociales, Santé et Éducation) correspondent à des aspects de la politique générale dont certaines compétences sont décentralisables ou ont été déléguées aux Communautés Autonomes. Néanmoins, l'État reste, en dernière instance, le responsable de cette dimension sociale. Dès lors, dans quelle mesure l'activité parlementaire se développe-t-elle ? Comment se situe le contrôle de la Défense par rapport au contrôle des Affaires Sociales, de la Santé et de l'Éducation ? Le tableau 27 ci-dessous indique des chiffres relativement équilibrés entre la Défense et les autres secteurs, en particulier avec les affaires sociales :

	Défense	Travail & Affaires Sociales	Santé	Éducation
Demandes d'information	3,7	3,8	4,4	3,8
Informations transmises aux commissions	1,2	1,5	0,2	0,7
Projets de Loi	3,2	5,7	4,1	6,3

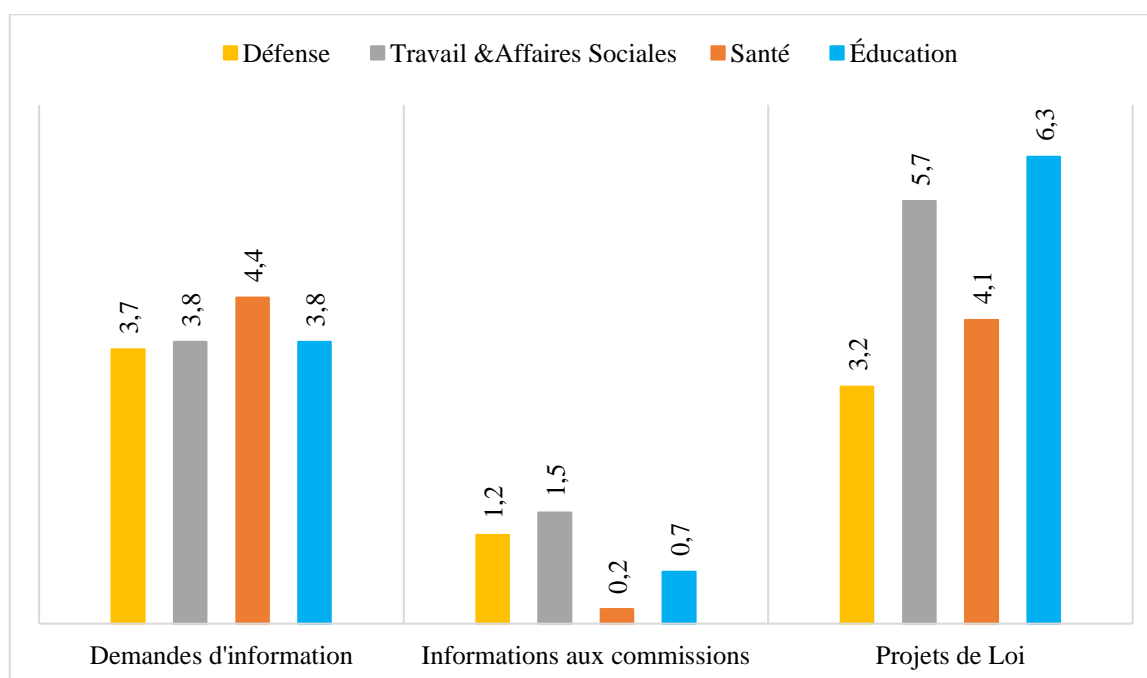
Tableau 27 : *Contrôle ex ante des secteurs sociaux et éducatifs de l'État au regard du contrôle de la Défense, 1989-2004, en pourcentages*<sup>944</sup>.

Étonnamment, le contrôle *ex ante* de ces politiques est à la fois plus intense et plus homogène que celui des compétences régaliennes et suscite un plus vif intérêt de la part des parlementaires sur l'ensemble de la période. Le graphique 42 illustre cette homogénéité du contrôle *ex ante* entre 1989 et 2004 notamment dans le cas des demandes d'informations réalisées auprès des administrations de l'État. À l'inverse, l'activité concernant les informations transmises par le gouvernement aux commissions ainsi que les projets de loi montrent un déséquilibre plus important bien que très ressemblant. En effet, dans ces deux cas, l'activité

<sup>944</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données disponibles sur le site du *Congreso de los Diputados*.

parlementaire est plus forte à propos des affaires sociales et de l'éducation au regard de l'activité développée autour de la Défense et de la santé.

Partant du constat de ce parallélisme, il est possible de supposer que les informations transmises aux commissions constituent le préalable indispensable aux parlementaires pour élaborer, débattre et adopter un projet de loi. Cette représentation peut également illustrer l'intérêt des parlementaires pour les questions mentionnées, à titre purement informatif ou dans le cadre d'un processus législatif, sans pour autant qu'il existe un lien de causalité entre la part des informations transmises aux commissions et la part des projets de loi adoptés. Par ailleurs, l'importance des demandes d'informations contraste avec la faiblesse de l'information transmise aux commissions et la part des projets de loi adoptés en matière de Défense :



Graphique 42 : *Contrôle ex ante des secteurs sociaux et éducatifs de l'État au regard du contrôle de la Défense, 1989-2004, en pourcentages*<sup>945</sup>.

En revanche, le contrôle *ex post* effectué sur les affaires sociales, la santé et l'éducation est nettement plus faible que celui réalisé sur les Affaires Étrangères, les affaires intérieures et les finances. En comparaison, le contrôle exercé sur la politique de Défense paraît nettement plus important surtout en ce qui concerne les questions orales et les comparutions du gouvernement en commission, comme l'illustre le tableau 28 ci-dessous. Peut-être peut-on voir ici un effet de la décentralisation de certains aspects des politiques sociales et éducatives vers

<sup>945</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données disponibles sur le site du *Congreso de los Diputados*.

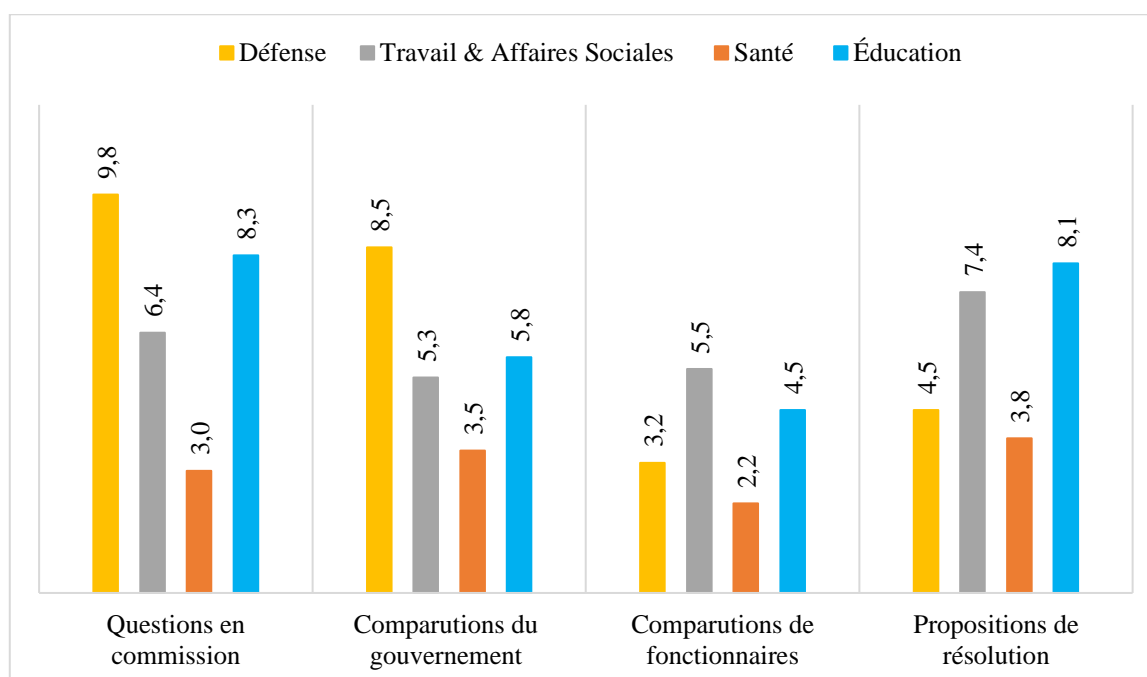
les Communautés Autonomes. Il serait d'ailleurs intéressant d'étudier le rapport entre la décentralisation de certaines compétences vers les régions et le contrôle parlementaire, pris en termes quantitatifs. Cependant, la faiblesse du contrôle de ces thèmes peut tout aussi bien refléter un ordre de priorités des gouvernements qui se succèdent entre 1989 et 2004, la permanence de cette faiblesse renvoyant alors un consensus certain que reprend chaque gouvernement :

	Défense	Travail & Affaires Sociales	Santé	Éducation
Questions en commission	9,8	6,4	3,0	8,3
Comparutions du Gouvernement	8,5	5,3	3,5	5,8
Comparutions de fonctionnaires	3,2	5,5	2,2	4,5
Propositions de résolutions	4,5	7,4	3,8	8,1

Tableau 28 : *Contrôle ex post des secteurs sociaux et éducatifs de l'État au regard du contrôle de la Défense, 1989-2004, en pourcentages*<sup>946</sup>.

Le graphique 43 ci-dessous donne une autre représentation du rapport entre le contrôle de la Défense et celui des affaires sociales, de la santé et de l'éducation. En effet, on retrouve ici la distinction en deux blocs d'instruments de contrôle avec, d'une part, les questions et les comparutions du gouvernement en commission et, d'autre part, les comparutions de fonctionnaires et les propositions de résolution en commission. La symétrie des taux de contrôle entre les instruments du contrôle dans chacun des deux blocs est surprenante mais illustre en même temps l'attention portée par le Parlement à ces diverses questions. À cet égard, on remarquera que le domaine de la santé est loin de constituer un secteur privilégié de l'attention des députés ou, du moins, la santé n'est pas le lieu du débat politique et idéologique entre le gouvernement et l'opposition. Au contraire, la politique de Défense apparaît, par contraste, comme le lieu de l'affrontement entre gouvernement et opposition tant l'attention dont elle est l'objet est importante au regard de celle portée aux autres secteurs :

<sup>946</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données disponibles sur le site du *Congreso de los Diputados*.

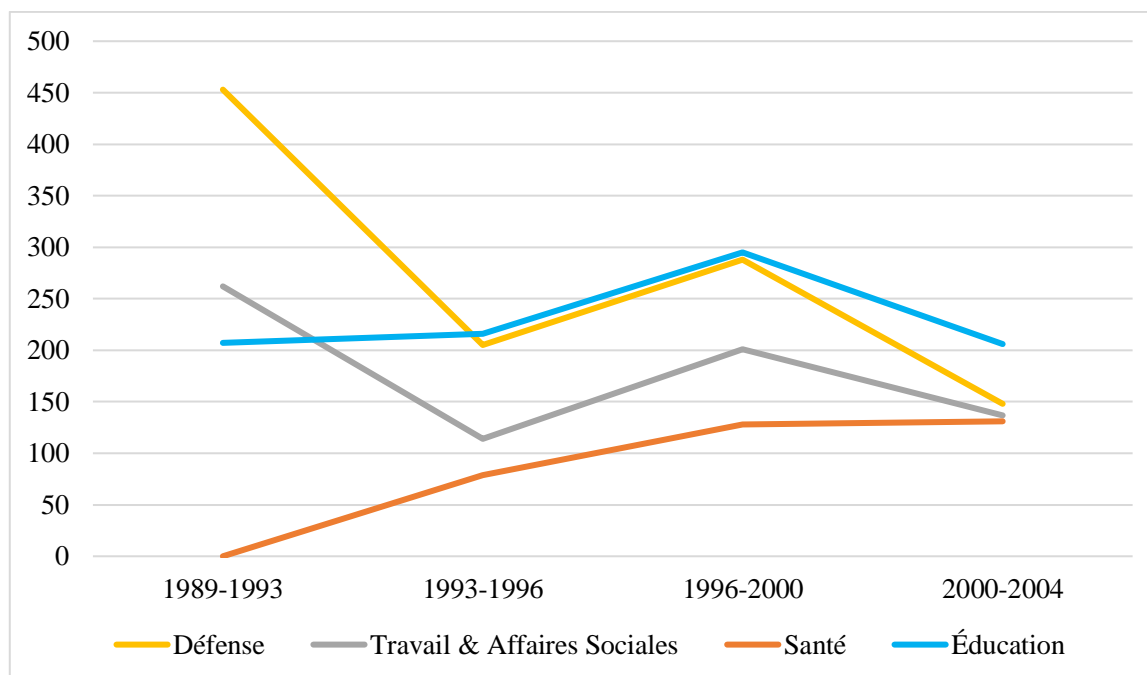


Graphique 43 : *Contrôle ex post des secteurs sociaux et éducatifs au regard du contrôle de la Défense, 1989-2004, en pourcentages*<sup>947</sup>.

En revanche, les comparutions de fonctionnaires et les propositions de résolution adoptées illustrent le phénomène inverse. Les parlementaires accordent une attention préférentielle aux thèmes portant sur les affaires sociales et l'éducation. Comme on peut l'observer, ces deux outils de contrôle qui constituent le second bloc disposent d'une symétrie propre, bien qu'elle s'exprime dans des proportions légèrement inférieures à celles observables dans le premier bloc (questions et comparutions du gouvernement). Il est surprenant, en outre, que le taux de comparutions de fonctionnaires de la Défense n'atteigne que 3,2 % lorsqu'il atteint 5,5 % pour les affaires sociales ou 4,5 % pour l'éducation. En effet, parmi ces fonctionnaires et hauts responsables de la Défense apparaissent le secrétaire d'État à la Défense, le sous-secrétaire d'État à la Défense, les chefs d'État-Major des trois armes (Terre, Mer, Air) ainsi que le chef d'État-Major de la Défense. Les trois chefs d'État-Major comparaissent chaque année dans le cadre du débat concernant le budget du ministère de la Défense, dans le cadre du projet de loi de finances de l'État, mais n'interviennent plus en commission. Aussi le nombre des fonctionnaires devant comparaître se voit-il compensé par le nombre de comparutions effectives. Aussi, suivant la même dynamique observée auparavant à propos des compétences régaliennes de l'État, le contrôle *ex post* en matière de Défense s'exerce-t-il principalement à

<sup>947</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données disponibles sur le site du *Congreso de los Diputados*.

travers les questions et les comparutions du gouvernement en commission. À cet égard, les comparutions de fonctionnaires et les propositions de résolution jouent davantage le rôle d'outils de suivi ou de conseil, bien plus que de contrôle réel :



Graphique 44 : *Nombre de questions orales au gouvernement en commissions des secteurs sociaux et éducatifs au regard du secteur de la Défense, 1989-2004*<sup>948</sup>.

Là encore, on constate, comme nous l'avons déjà remarqué à propos des compétences régaliennes, une forte activité parlementaire durant la 4<sup>e</sup> législature (1989-1993), législature charnière entre deux types de transition, mais qui se réduit considérablement pendant la suivante. Ainsi les deux derniers mandats de Felipe González (PSOE) sont-ils marqués par une très importante diminution de l'activité parlementaire surtout dans les domaines de la Défense et des affaires sociales, comme l'indique le graphique 45 ci-dessus. Si les deux autres secteurs (la santé et l'éducation) ne suivent pas le même schéma, c'est que pour le premier aucune donnée n'était disponible concernant la 4<sup>e</sup> législature, toute activité parlementaire concernant la santé durant la 5<sup>e</sup> législature constitue nécessairement une forte augmentation. Dans le second cas, l'éducation, l'augmentation est si faible que l'on devrait plutôt parler de stagnation de l'activité parlementaire d'une législature à l'autre.

Comme pour les secteurs déjà évoqués précédemment, Affaires Étrangères, Affaires Intérieures et Économie, l'activité parlementaire développée durant la 6<sup>e</sup> législature (1996-

<sup>948</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données disponibles sur le site du *Congreso de los Diputados*.

2000) constitue une réaction de la coalition au pouvoir par rapport à la politique socialiste développée entre 1982 et 1996, au même titre qu'elle peut illustrer la Défense par l'opposition principalement socialiste de l'héritage de Felipe González et que le nouveau gouvernement de José María Aznar cherche à modifier, au moins partiellement. En revanche, cette réaction est de courte durée puisque, entre 2000 et 2004, on remarque que le nombre de questions posées au gouvernement en commissions chute drastiquement mais reste, malgré tout, plus élevé dans les domaines sociaux et éducatifs que dans les domaines régaliens. Doit-on alors supposer une plus forte attention de l'opposition portée sur les premiers que sur les seconds ? Enfin, cette seconde réduction de l'activité parlementaire semble retrouver le niveau moyen qui avait été atteint entre 1993 et 1996. Doit-on y voir le signe d'une normalisation de la quantité de contrôle par l'établissement d'une certaine forme de routine parlementaire et démocratique ? Bien que cette question de la normalisation de l'activité parlementaire et de la routine démocratique revête une certaine importance dans une décennie marquée par le rééquilibrage des forces politiques et des structures institutionnelles après plusieurs années de transition d'un régime à un autre, l'élément qui interroge après avoir évoqué le contrôle parlementaire est celle de la participation des partis politiques à cette même fonction de contrôle. Comment les partis participent-ils du contrôle parlementaire ? Quels sont leurs domaines d'action privilégiés ?

## **LES GROUPES PARLEMENTAIRES FACE A LA DÉFENSE**

Au-delà de la dimension essentiellement technique du contrôle parlementaire que nous avons pu développer jusqu'à présent, un autre type de contrôle s'effectue à travers le dialogue, l'échange et le débat. Les orientations politiques et idéologiques, les principes philosophiques ou moraux qui sous-tendent l'action et la posture de chacun des partis constituent la base de ce contrôle en l'orientant suivant leurs prises de position. Le porte-parole du groupe parlementaire Populaire offre une définition intéressante du rapport entre gouvernement et opposition parlementaire décrivant la relation comme un clair-obscur :

En termes parlementaires, peut-être correspond-il au gouvernement de défendre la réalité telle qu'il la perçoit, à la lumière de la présentation de ses politiques, et peut-être revient-il à l'opposition de parler davantage de ce qui est occulté. Mais il restait de l'exposé de Monsieur le ministre l'impression que tout était allé, en termes voltairiens, pour le mieux dans le meilleur des mondes et que le long exposé que

vous avez fait et qui contenait quelque référence historique était simplement la définition d'une évolution idyllique<sup>949</sup>.

En effet, nous verrons dans les pages qui suivent que les ministres qui se succèdent à la tête du ministère de la Défense exposent tous une perception de la réalité qui met en valeur leurs succès, créant par là-même un récit fait de réussites, de conquêtes et de progrès. Néanmoins, la critique émanant de l'opposition parlementaire cherchera à mettre en lumière ce que dissimule l'exposé nécessairement partial du ministre. Si cette stratégie communicationnelle caractérise la relation entre le gouvernement et la commission, nous n'utiliserons toutefois que les discours politiques des séances de la commission de la Défense dédiées à la présentation des lignes générales de la politique de Défense que chacun des ministres entend appliquer et développer. En effet, ces séances illustrent davantage la présentation, les principes politiques et idéologiques qui sous-tendent l'action gouvernementale ou d'opposition d'un parti et les interventions des divers porte-paroles constituent autant de programmes politiques spécialisés. Elles représentent, de plus, le point de départ du contrôle parlementaire, à la manière d'une référence à l'aune de laquelle l'opposition pourra évaluer l'action gouvernementale et son respect du programme annoncé.

Elles incarnent également l'institutionnalisation d'un pouvoir de surveillance qu'évoque Pierre Rosanvallon<sup>950</sup> qui rappelle que l'Angleterre du début du XIX<sup>e</sup> siècle a pu servir de modèle aux parlementaires français. Il conclut que « le Parlement [...] manie toute la panoplie des instruments de surveillance et de contestation du pouvoir : le travail de l'enquête, l'expression de l'opposition, la mise en discussion permanente, l'attention quotidienne aux actes du gouvernement, le vote éventuel de défiance<sup>951</sup>. » Nous verrons qu'à l'occasion de la participation espagnole à la guerre en Irak cette dimension de contestation du pouvoir prendra tout son sens au regard du relatif consensus qui caractérise la politique de Défense durant les années 1990.

---

<sup>949</sup> RUPÉREZ RUBIO Javier, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (Serra Serra) para informar sobre la política que desarrollará en su respectiva área, el nuevo Gobierno », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 20, Commission de la Défense, séance n° 2 (extraordinaire), 29 janvier 1990, p. 212

<sup>950</sup> ROSANVALLON Pierre, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Éditions du Seuil, 2006. « La construction des systèmes parlementaires modernes va institutionnaliser, rationaliser et structurer les différents pouvoirs de contrôle et de surveillance qui avaient commencé à émerger. » (p. 83-84).

<sup>951</sup> *Ibid.*, p. 84-85.



## **Commission de la Défense et sécurité internationale**

La commission de la Défense, comme organe spécialisé et acteur privilégié du contrôle parlementaire de ce secteur, représente le lieu privilégié où s'affrontent les conceptions de la Défense et les perceptions des risques et menaces ainsi que des évolutions du panorama stratégique international et des besoins spécifiques des Forces Armées. Comme on a pu le voir au chapitre 3, la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle est témoin de bouleversements majeurs sur la scène internationale imposant aux nations européennes occidentales de remodeler leur système et leur conception de la Défense. Ce processus concerne également l'Espagne à peine sortie d'une transition militaire et de Défense qu'elle poursuivra, selon des modalités et avec des objectifs distincts, tout au long de la décennie et jusqu'à la fin du second mandat de José María Aznar, en 2004. Néanmoins, toute la décennie ne se verra pas marquée non plus par les transformations des enjeux de sécurité internationale dont témoignent les diverses perceptions de sécurité des ministres qui comparaissent à chaque début de législature pour présenter le programme politique du ministère de la Défense. Et au-delà d'un contexte international mouvant, quel impact a pu avoir le changement de majorité au Congrès, en 1996 ? Car la période qui nous intéresse ici englobe, en effet, deux législatures socialistes (1989-1996) et deux législatures Populaires (1996-2004). Dans la perspective du contrôle parlementaire, cette alternance politique interroge sur la continuité du discours gouvernemental et la posture des oppositions.

### *Les postures gouvernementales*

Effectivement, à mesure que s'affirme un nouveau panorama stratégique mondial, les questions de sécurité internationale tendent à perdre de l'importance au regard de thèmes plus concrets, pratiques et techniques. La comparution du ministre de la Défense, Narcís Serra, le 29 janvier 1990, devant la commission est, à cet égard, exemplaire de la prépondérance des enjeux de sécurité internationale pour la définition d'une politique de Défense nationale. Elle est également fondamentale dans le sens où elle propose une synthèse de la transition militaire, accomplie depuis la 1<sup>e</sup> législature (1979-1982), avant de présenter les objectifs de restructuration des Forces Armées et de la Défense pour la 4<sup>e</sup> législature (1989-1993). Comme le rappelle le ministre dès le début de sa comparution, le gouvernement espagnol aborde l'élaboration de la politique de Défense en début de législature dans un contexte national et international nouveau, dans des conditions qui ouvrent des possibilités nouvelles :

Comme je l'ai dit au début, je crois que la somme de ces deux facteurs, ce qui a été fait jusqu'à présent dans notre démocratie, les transformations en Union Soviétique et en Europe, donnent à cette 4<sup>e</sup> législature et feront d'elle, sans aucun doute, [...] une législature clairement différenciée des précédentes<sup>952</sup>.

Si le ministre est prompt à caractériser cette nouvelle législature (qui constitue le troisième mandat consécutif du président du gouvernement, Felipe González), il le fait sur la base des transformations issues de la transition militaire qu'il rappelle et dont l'évocation des principales mesures adoptées n'est pas sans rappeler, à la manière d'un lointain écho, les rapports qu'avait publiés le général Gutiérrez Mellado en 1977, 1978 et 1979 sur le programme de réformes et l'avancée des transformations annoncées. Toutefois, il prend appui sur le programme de politique de paix et de sécurité de Felipe González<sup>953</sup> (le « Décatalogue »), présenté au Parlement en 1984, qui apparaît comme une boussole politique, une valeur de référence à l'aune de laquelle mesurer la réussite et les avancées des réformes. Le ministre termine son bilan sur l'aspect conclusif de la 3<sup>e</sup> législature (1986-1989) :

En résumé, la 3<sup>e</sup> législature suppose un effort important, concrètement la clôture du développement et de l'application de la politique de paix et de sécurité définie lors de la législature précédente. Elle suppose également l'incorporation de l'Espagne aux forums internationaux comme membre actif d'un modèle partagé avec d'autres pays européens et occidentaux de paix et de sécurité. Elle suppose la continuation du processus d'homologation, de modernisation des structures organisationnelles et des modes opératoires du ministère de la Défense et, en son sein, des Forces Armées<sup>954</sup>.

Au-delà de cette périodisation artificielle que nous avons choisie, le discours du ministre illustre la conscience des changements et surtout du chemin parcouru. À cet égard, la 3<sup>e</sup> législature est identifiée à cette période qui met fin à la transition militaire et de Défense. La transition est complétée par la signature par l'Espagne de certains traités de désarmement qui confirme son retour sur la scène internationale à travers sa participation à cet effort de réduction des armements conventionnels et nucléaires. Ce sont également ces débats sur le désarmement qui vont accompagner la disparition de l'Union Soviétique. La conférence de Vienne

---

<sup>952</sup> SERRA SERRA Narcís, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (Serra Serra) para informar sobre la política que desarrollará en su respectiva área, el nuevo Gobierno », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 20, Commission de la Défense, séance n° 2 (extraordinaire), 29 janvier 1990, p. 200.

<sup>953</sup> Voir chapitre 2.

<sup>954</sup> SERRA SERRA Narcís, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (Serra Serra) para informar sobre la política que desarrollará en su respectiva área, el nuevo Gobierno », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 20, Commission de la Défense, séance n° 2 (extraordinaire), 29 janvier 1990, p. 203.

représente, aux yeux du ministre, une opportunité pour montrer à l'opinion publique qu'une nouvelle période d'ouverture et de détente est en train de s'ouvrir, en même temps que ces discussions sur la réduction des armements conventionnels auront un impact déterminant sur la définition des niveaux de force et, en définitive, sur la formulation de la politique de Défense espagnole.

Le discours du ministre laisse entendre qu'il est conscient, d'une part, de la fin de la transition militaire et des réformes essentielles, et, d'autre part, de la portée symbolique et politique de la fin de la guerre froide. Si la première transition espagnole avait été mue sur la base de considérations strictement internes, le nouveau cadre international obligera l'Espagne à adapter sa politique de Défense et ses réformes structurelles au contexte international. Dès lors, les conclusions de la conférence de Vienne sont essentielles puisqu'une réduction de l'armement conventionnel devrait être source d'une plus grande sécurité et qui, selon Narcís Serra, « sera l'infrastructure de cet effort pour améliorer notre sécurité, non pas par l'augmentation des dépenses de Défense, mais justement par la réduction de cet effort défensif, et en faveur du désarmement<sup>955</sup>. » La poursuite de l'intégration espagnole sur la scène internationale favorise donc l'internationalisation de sa politique de Défense et de son financement. Dès lors, l'influence du contexte international sur la définition de la politique de Défense (notamment de ses dépenses) témoigne bien davantage de la participation de l'Espagne à la sécurité internationale plutôt que comme une réaction à un comportement étranger potentiellement hostile, comme ce fut le cas en 1945 lorsque les dépenses de Défense ont bondi pour faire face à une éventuelle attaque contre l'Espagne franquiste à la fin de la Seconde Guerre mondiale<sup>956</sup>.

Parallèlement, Narcís Serra, ministre d'un gouvernement socialiste, maintient l'option de la non-intégration espagnole aux structures militaires intégrées de l'OTAN, préférant défendre l'idée d'une plus grande intégration de l'UEO comme pilier de la sécurité européenne :

On ne peut plus dessiner la nouvelle situation qu'en travaillant à un accord pour que les aspects politiques des communautés européennes intègrent progressivement la politique de sécurité, pour que l'UEO devienne effectivement le forum de définition de cette politique européenne de sécurité, pour que l'Alliance Atlantique expérimente petit à petit les transformations vers une alliance à caractère plus

---

<sup>955</sup> *Ibid.*

<sup>956</sup> Voir chapitre 2.

politique, et préparée pour ce schéma de coopération, et non une alliance à caractère strictement défensif, comme c'est le cas actuellement<sup>957</sup>.

Cette conscience du renouvellement du panorama stratégique et de sécurité internationale est prégnante dans les débats sur la définition et l'élaboration de la politique de Défense. C'est de cette même conscience des nouvelles possibilités qu'offre la fin de la guerre dont témoigne l'accord du Congrès sur le modèle mixte de Forces Armées, de juin 1991, dans lequel l'analyse de la situation internationale domine largement la définition d'une politique nationale. Car, comme l'évoque le ministre, si la guerre froide a supposé la prédominance de l'OTAN comme structure de sécurité et de Défense européenne, le nouveau panorama stratégique laisse le champ libre à une possible intégration de l'UEO dans l'Union Européenne. En filigrane apparaît donc l'idée d'une réappropriation de la sécurité européenne par les européens. La suite de la décennie devait montrer le caractère illusoire de cette idée<sup>958</sup>. Malgré ces opportunités, l'intégration de l'Espagne dans le système international et dans les principales organisations internationales de sécurité et de Défense la rendent, paradoxalement, beaucoup plus dépendantes des évolutions du panorama stratégique. Car c'est bien lui qui, en 1990, préside à la formulation de la politique de Défense espagnole.

Mais alors que la cette première comparution témoigne d'un certain optimisme favorisé par un horizon que la fin de la guerre froide avait ouvert, la perception du panorama stratégique en 1993 paraît plus sombre ou, du moins, illustre un certain désenchantement de la part du nouveau ministre de la Défense espagnol, Julián García Vargas. En effet, le fatalisme qu'il évoque s'appuie sur deux évolutions du panorama stratégique international des trois dernières années, la restructuration des organisations de sécurité et la multiplicité de petits conflits :

Le processus de rénovation et de nouvelle structuration des institutions de sécurité européenne suit son cours, bien que qu'il ne soit pas exempt d'ambiguïtés et de doutes. Une fois de plus, on remarque la difficulté à maintenir un difficile équilibre entre la prudence et le cours rapide des événements. S'ajoute à cela la difficulté qu'il y a à harmoniser l'activité de toutes les institutions qui participent de la sécurité de notre continent dans des domaines qui se superposent<sup>959</sup>.

---

<sup>957</sup> SERRA SERRA Narcís, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (Serra Serra) para informar sobre la política que desarrollará en su respectiva área, el nuevo Gobierno », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 20, Commission de la Défense, séance n° 2 (extraordinaire), 29 janvier 1990, p. 204.

<sup>958</sup> Voir chapitre 3.

<sup>959</sup> GARCÍA VARGAS Julián, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (García Vargas), para informar de las previsiones y líneas generales a desarrollar en su Departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 24, Commission de la Défense, séance n° 2, 28 septembre 1993, p. 232-233.

La disparition du Pacte de Varsovie a supposé une restructuration de l'OTAN dont le rôle et l'existence ont été mis en question à la fin de la guerre froide. Par ailleurs, la disparition de la principale menace qui pesait sur l'Europe a permis de redynamiser l'idée d'une Défense européenne, dont l'Espagne de Felipe González avait été l'un des défenseurs. Cette option avait également l'avantage, comme on l'a vu, de maintenir une certaine forme de participation politique dans l'Alliance Atlantique sans participation aux structures militaires intégrées. Parallèlement, l'éclatement de l'Union Soviétique a donné lieu à de nombreux conflits localisés dont l'implosion de l'ex-Yougoslavie a été l'un des plus marquants. Le ministre rappelle ainsi l'intensification des crises internationales, en particulier dans les Balkans et dans le Caucase :

Les crises internationales, qui se sont intensifiées ces deux dernières années – particulièrement la guerre des Balkans et les graves affrontements dans le Caucase – semblent mettre à l'épreuve le complexe entrelacs d'organisations suprarégionales et continentales. Il convient également que s'installe la conviction fataliste que les conflits limités sont inévitables, une fois que le contrôle exercé par les anciens blocs a disparu, et qu'il est difficile d'agir dans des conflits aux racines historiques profondes<sup>960</sup>.

L'intensité du conflit dans les Balkans ainsi que la difficulté éprouvée par les pays européens pour la résolution du conflit sont source de ce désenchantement qui semble découler implicitement du postulat selon lequel le bloc occidental, en tant que vainqueur de la guerre froide, se pose en garant du droit international et du maintien de la paix, comme le laisse entendre le ministre de la Défense, en affirmant que « ce fanatisme serait très négatif pour l'Europe qui doit défendre le droit international dans quelque circonstance que ce soit et qui dispose des institutions pour cela<sup>961</sup>. » Le désenchantement qu'il exprime ainsi découle de la confrontation entre la prétention morale du vainqueur et une réalité historique, ethnique et nationale. La prétention morale du vainqueur occidental à maintenir la paix et à intervenir militairement se heurte à des conflits qui plongent leurs racines dans une histoire dont il s'est tenu écarté. Le conflit en ex-Yougoslavie durant les années 1990 en est un exemple. Néanmoins, cette nouvelle réalité légitime les opérations internationales, rebaptisées de maintien de la paix, et qui sont appelées à devenir le nouveau modèle d'intervention et d'emploi des Forces Armées à l'extérieur du territoire national.

---

<sup>960</sup> *Ibid.*

<sup>961</sup> *Ibid.*

En 1995, éclate le scandale des écoutes illégales des services de renseignement<sup>962</sup> (CESID – *Centro Superior de Información de la Defensa*) qui force le ministre de la Défense, Julián García Vargas, à la démission. Suite au remaniement ministériel du 3 juillet, il est remplacé par Gustavo Suárez Pertierra, qui dirigera le ministère jusqu'à la fin du mandat. Le programme qu'il présente à la commission de la Défense deux semaines plus tard, met l'accent sur la réforme militaire et la poursuite de la restructuration de la Défense, reléguant à la fin de son intervention les questions internationales. Celle-ci témoigne de la continuité de la réforme et de la poursuite des efforts de restructuration territoriale qui se heurte au problème des ressources dont dispose le ministère pour mener à bien le programme prévu. Le nouveau ministre évoque, en effet, « l'austérité des ressources assignées à la Défense [qui] a motivé la rigueur budgétaire au moment de gérer les différents programmes et activités prioritaires<sup>963</sup>. » S'il est vrai que les premières années de la décennie sont marquées par une crise économique, celle-ci n'empêche pas pour autant la restructuration territoriale de l'armée ou l'augmentation régulière du budget du ministère de la Défense<sup>964</sup>. Nous verrons également que, suite à la crise économique et financière de 2008 et la double récession qui s'ensuivit en Espagne, l'idée d'austérité prendra une tout autre envergure<sup>965</sup>. Au niveau international, le modèle de participation à travers les opérations extérieures s'affirme et se confirme bien que se maintienne l'expression du désenchantement apparue deux ans plus tôt à propos de la situation en ex-Yougoslavie qui, en 1995, n'était pas plus prometteuse. Il faudra l'intervention des États-Unis pour résoudre provisoirement le conflit qui trouvera une forme de résolution avec les accords de Dayton signés en décembre 1995<sup>966</sup>.

En septembre de la même année, le gouvernement avait transmis au Congrès une communication sur la politique de paix et de sécurité. Rappelant le programme présenté en 1984

<sup>962</sup> LÁZARO Julio M., « El fiscal del Estado investiga las grabaciones del Cesid », *El País*, 14 juin 1995. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1995/06/14/espana/803080825\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1995/06/14/espana/803080825_850215.html) ; AIZPEOLEA Luis R., DíEZ Anabel, « Serra y García Vargas responderán en el Congreso a la acusación de espionaje », *Tribuna, El País*, 14 juin 1995. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1995/06/14/espana/803080826\\_850215.html#?rel=listaapoyo](https://elpais.com/diario/1995/06/14/espana/803080826_850215.html#?rel=listaapoyo)

<sup>963</sup> SUÁREZ PERTIERRA Gustavo, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (Suárez Pertierra) para informar sobre las líneas generales de la política de su Departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°544, Commission de la Défense, n° 28 (extraordinaire), 17 juillet 1995, p. 16612.

<sup>964</sup> Voir chapitre 4.

<sup>965</sup> Voir chapitre 7.

<sup>966</sup> Voir chapitre 3. Au début du mois de décembre 1995, l'ancien ministre Julián García Vargas avait été nommé comme médiateur de l'Union Européenne pour la ville de Mostar. On peut dès lors s'interroger sur la portée de la responsabilité politique exigible d'un ministre responsable d'écoutes illégales par des services de renseignement qu'il dirige. GONZÁLEZ Miguel, VIDAL-FOLCH Xavier, « García Vargas hará de mediador de Mostar », *El País*, 5 décembre 1995. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1995/12/05/internacional/818118025\\_850215.html?event\\_log=oklogin](https://elpais.com/diario/1995/12/05/internacional/818118025_850215.html?event_log=oklogin) ; Agence EFE, « García Vargas, "optimista con cautela" », *El País*, 14 décembre 1995. Disponible sur [https://elpais.com/diario/1995/12/14/internacional/818895620\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1995/12/14/internacional/818895620_850215.html)

par Felipe González sur les priorités de la politique extérieure et de sécurité (le « Décalogue »), la communication du gouvernement actualise le programme sur la base des transformations des structures militaires et de Défense nationale et des bouleversements sur la scène internationale. Plusieurs des objectifs fixés sont atteints dès la fin des années 1980 et participent, comme on a pu le voir dans les chapitres précédents, de la finalisation de la transition militaire et de Défense en même temps qu'ils approfondissent l'intégration internationale de l'Espagne. L'adhésion espagnole au Traité sur la Non-Prolifération des armes nucléaires (1987)<sup>967</sup>, la signature de l'accord bilatéral hispano-nord-américain (décembre 1988) ainsi que l'intégration dans l'UEO (1988) sont les acteurs principaux de cette dynamique. En 1992, tout en insistant sur le fait que plusieurs des objectifs énoncés en 1984 n'avaient pas encore été atteints, Felipe González affirmait que « si l'on [ajoutait à ces objectifs] la profonde transformation qui est en train de se produire sur la scène internationale, la nécessité d'une certaine redéfinition d'objectifs à l'intérieur de cette politique de paix et de sécurité apparaît clairement<sup>968</sup>. » On retrouvera, dans la communication de 1995, l'ensemble des priorités redéfinies de la Défense qu'il avait ébauchées en 1992. Néanmoins, cette actualisation, dont on trouvera une représentation dans le tableau 29 ci-dessous, n'obtiendra pas le retentissement ni l'envergure de la définition de 1984, autrement plus symbolique, compte tenu du contexte national :

---

<sup>967</sup> « Instrumento de 13 de diciembre de 1987, de Adhesión de España al Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, hecho en Londres, Moscú y Washington el 1 de julio de 1968 », *Boletín Oficial del Estado*, n° 313, 31 décembre 1987, p. 38243-38256.

<sup>968</sup> GONZÁLEZ MÁRQUEZ Felipe, « Comunicación del Gobierno sobre debate de política general en torno al estado de la Nación », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 175, séance plénière, n° 169, 24 mars 1992, p. 8598.

	1984	1995
1	Appartenance à l'Alliance Atlantique (1982)	Renforcement du rôle des Nations Unies et du Conseil de Sécurité
2	Absence des structures militaires intégrées (1986)	Participation au renforcement de l'OSCE
3	Maintien des relations bilatérales entre l'Espagne et les États-Unis (1988)	UE incomplète sans la dimension de sécurité et de Défense.
4	Non nucléarisation du territoire espagnol (1988)	Maintien du lien transatlantique.
5	Signature du Traité de Non-Prolifération des armes nucléaires (TNP, 1987)	Stabilité et sécurité de la région méditerranéenne.
6	Demander l'intégration à l'UEO (1988)	Développement de liens bilatéraux.
7	Résoudre le problème de Gibraltar	Renforcement de la sécurité collective.
8	Participation active à la Conférence Européenne sur le Désarmement	Objectif de récupération de la souveraineté sur Gibraltar.
9	Développement d'un réseau d'accords bilatéraux de coopération de Défense	Promotion d'une politique de coopération pour le développement et des Droits de l'Homme.
10	Consensus en matière de politique de Défense	Maintien de la non-nucléarisation de l'Espagne.

Tableau 29 : *Les priorités de la politique de Défense, 1984-1995*<sup>969</sup>.

Alors que les discours des ministres de la Défense successifs avaient été marqués jusque-là par la prégnance du panorama stratégique international, d'une part, et la restructuration de la Défense et des Forces Armées, d'autre part, le discours du nouveau ministre de la Défense, Eduardo Serra Rexach, témoigne d'un agencement différent des priorités stratégiques, exprimé dans un discours dont le regard est tourné vers l'intérieur. Si, au début des années 1990, le rythme et l'orientation de la restructuration de la Défense avaient pu être subordonnés jusqu'à

<sup>969</sup> Sources : élaboration personnelle à partir de la communication du gouvernement portant sur l'état de la Nation du 23 octobre 1984, et de la communication du gouvernement portant sur la politique de paix et de sécurité. GONZÁLEZ MÁRQUEZ Felipe, « Debate sobre la comunicación del Gobierno acerca del estado de la Nación », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°157, séance plénière, n° 157, 23 octobre 1984, p. 7069-7070. Disponible sur [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L2/CONG/DS/PL/PL\\_157.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L2/CONG/DS/PL/PL_157.PDF) ; « Comunicación del Gobierno sobre política de paz y seguridad », Congreso de los Diputados, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, n° 161, 11 septembre 1995, p. 4.



un certain point aux bouleversements du panorama stratégique, la normalisation des nouveaux rapports de forces mondiaux avait permis, durant le dernier mandat de Felipe González, une prédominance de la réforme intérieure sur l'attention portée aux affaires internationales, illustrant une inversion des priorités. À l'inverse, le ministre, Eduardo Serra Rexach, du premier gouvernement Populaire, donne une tonalité bien différente à son programme en posant l'identité et l'image extérieure de l'Espagne au centre des préoccupations. La récupération d'un prestige espagnol ou, du moins, de la conscience de l'identité nationale, se trouve à la racine du programme politique de la Défense qui cherche la revalorisation du lien entre armée et société. Il pointe, en effet, « le désintérêt, quand ce n'est pas l'incompréhension, envers [les Forces Armées]<sup>970</sup>. »

Partant de cette rhétorique, l'appartenance à l'OTAN et la place que doit occuper l'Espagne dans cette organisation prend le pas sur l'appartenance à l'Union Européenne, malgré le rappel de la promotion de l'identité européenne de sécurité et de Défense. Pour le ministre, les transformations de l'OTAN, dans un contexte d'adaptation à un nouveau panorama, « ont le triple objectif d'assurer l'efficacité militaire, de préserver le lien transatlantique et de développer l'identité européenne de sécurité et de Défense<sup>971</sup>. » Parallèlement, alors que le parti socialiste avait défendu l'option d'une capacité militaire autonome de l'UEO, l'actualisation des structures européennes de sécurité tend à donner à cette organisation les moyens opérationnels de l'OTAN, donc de subordonner la première à la seconde. Cette évolution aboutit, pour Serra Rexach et pour le gouvernement de José María Aznar, à la participation de l'Espagne dans les structures militaires de l'OTAN qui s'opère, dans un premier temps, à travers l'UEO, mais qui cherchera, à terme, la pleine intégration aux structures militaires de l'OTAN :

Le gouvernement a la ferme intention d'honorer ses engagements dérivés de notre participation à l'Alliance Atlantique et exprime sa volonté décidée de contribuer aux instruments spécifiques de Défense dans le domaine européen. Nous prétendons obtenir notre pleine participation aux deux forums de sécurité collective, sur un pied d'égalité avec tous nos alliés<sup>972</sup>.

La pleine intégration qu'évoque le ministre de la Défense, dès 1996, correspond à ce qu'avait refusé le parti socialiste dès avant son accession au pouvoir en 1982 et que le référendum de 1986 sur la permanence de l'Espagne dans l'OTAN avait confirmé. La nouvelle

---

<sup>970</sup> SERRA REXACH Eduardo, « Comparecencia, a petición propia, del señor Ministro de Defensa (Serra Rexach), para informar sobre las líneas generales de la política de su Departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 21, Commission de la Défense, n° 2, 6 juin 1996, p. 210.

<sup>971</sup> *Ibid.*, p. 212.

<sup>972</sup> *Ibid.*

priorisation du lien transatlantique apparaîtra plus clairement encore à partir de 2002, comme on l'a vu, au profit d'un suivisme marqué envers la politique étrangère américaine<sup>973</sup>. À cet égard, la comparution conjointe de la ministre des Affaires Étrangères, Ana Palacio, et du ministre de la Défense, Federico Trillo-Figueroa, témoigne de la rupture du consensus en matière de politique étrangère et l'opposition qu'a suscitée l'intervention espagnole en Irak en 2003. Les efforts déployés par les deux ministres pour justifier et légitimer l'intervention aux côtés des États-Unis laissent entrevoir la fragilité des fondements légaux et moraux des opérations militaires. Si la ministre des Affaires Étrangères assure devant la commission que l'Espagne n'interviendra que dans le cadre de l'appui humanitaire, elle rappelle néanmoins l'accord bilatéral de Défense hispano-nord-américain qui facilite le soutien logistique aux armées américaines à travers l'utilisation des bases militaires espagnoles concernées, en particulier la base aéronavale de Rota<sup>974</sup>.

La ministre décrit l'Irak de Saddam Hussein comme un régime en « possession d'armes de destruction massive et [en] lien avec le terrorisme, [constituant ainsi] une menace pour notre sécurité et pour la stabilité internationale<sup>975</sup>. » Pour contourner l'absence de preuves irréfutables de la présence et possession par Saddam Hussein d'armes de destruction massive, la ministre inscrit l'intervention occidentale dans un suivi du désarmement auquel l'Irak s'était vu obligé à la fin de la première guerre du Golfe, en 1991. Si bien que le seul refus de désarmement entre 1991 et 2003 légitimait déjà, selon Ana Palacio, une intervention qui prend alors un tournant clairement punitif. Les difficultés rencontrées par les observateurs des Nations Unies pour confirmer ou infirmer la présence de telles armes en Irak renforce le non-respect de l'obligation de désarmement. Le lien du régime irakien avec le terrorisme ajoute encore à l'obligation morale d'intervention pour le maintien de la sécurité internationale, plus encore après les attentats du 11 septembre comme le rappelle Ana Palacio. Une fois la faute décrite, il s'agit pour la ministre de justifier une intervention militaire qui s'abrite sous l'autorité morale et la légitimité des Nations Unies et des résolutions du Conseil de Sécurité. À cet égard, Pierre Buhler rappelle que « la morale, alibi traditionnel et argument de disqualification de l'adversaire dans la Realpolitik, devient, à la faveur de l'activisme inlassable de la société civile

---

<sup>973</sup> Voir chapitre 3.

<sup>974</sup> PALACIO VILLALERSUNDI Ana, « Comparecencia urgente de la señora ministra de Asuntos Exteriores (Palacio Villalersundi) y del señor ministro de Defensa (Trillo-Figueroa y Martínez-Conde), conjuntamente, para informar sobre la evolución de la crisis de Irak », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 716, Commission conjointe des Affaires Étrangères, n° 44, et de la Défense, n° 36, 24 mars 2003. « Les missions des forces militaires espagnoles seront exclusivement [des missions] d'appui humanitaire, et cela, indépendamment des facilités logistiques qui, à l'intérieur du territoire espagnol, seront concédées aux forces nord-américaines, en vertu des accords bilatéraux en vigueur. » (p. 22972).

<sup>975</sup> *Ibid.*, p. 22973.

– ONG, médias, groupes de pression – un étalon des politiques étatiques, du moins de celles des Occidentaux, renvoyant à la figure ancienne de la “guerre juste”<sup>976</sup>. » L’intervention du ministre de la Défense, moins déterminante d’un point de vue politique, affirmera la préparation et les capacités militaires espagnoles pour apporter une aide humanitaire, précisant que « le caractère humanitaire de la participation espagnole se dégage de la composition même de la force, des missions qui lui sont assignées, des règles de conduite qu’elle se doit d’appliquer et du droit international qui la sous-tend<sup>977</sup>. »

Aussi constate-t-on, entre 1989 et 2003, un renversement de la dynamique du discours gouvernemental qui illustre non seulement les options politiques et idéologiques des différents gouvernements mais également la manière dont le contexte international façonne les objectifs de politique de Défense durant les deux mandats socialistes. Les deux mandats Populaires témoignent, au contraire, d’une affirmation des objectifs de politique de Défense, qui s’appuie sur la professionnalisation et la modernisation de l’armée espagnole. Cette Défense renforcée, qui subira une ultime transformation comme conséquence des restructurations des années 1990, cherche, à présent, à façonner son environnement international. C’est dans cette dynamique proactive qu’il faut, semble-t-il, replacer la volonté d’influence et d’action du gouvernement de José María Aznar sur la scène internationale et dont les ministres des Affaires Étrangères et de la Défense semblent être des Défenseurs convaincus<sup>978</sup>.

### *Un consensus fragile autour de la question internationale*

Contrairement à l’importance que les différents ministres, et en particulier Narcís Serra, accordent à la question internationale dans la présentation de leurs programmes respectifs en

---

<sup>976</sup> BUHLER Pierre, *La puissance au XXI<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 129-130. Évoquant la première guerre du Golfe en 1990-1991 et l’intervention occidentale, il précise que « si en l’espèce le mobile des États-Unis et de la coalition réunie autour d’eux n’était pas tant le respect de la légalité internationale que les risques associés à une redistribution de la puissance dans la région du Golfe et les menaces qui en découlaient pour la sécurité des approvisionnements pétroliers du monde, cette première guerre du Golfe prélude à une décennie d’interventions qui semblent relever d’autres logiques que celles de la puissance. » (p. 129).

<sup>977</sup> TRILLO-FIGUEROA Y MARTÍNEZ-CONDE Federico, « Comparecencia urgente de la señora ministra de Asuntos Exteriores (Palacio Villalersundi) y del señor ministro de Defensa (Trillo-Figueroa y Martínez-Conde), conjuntamente, para informar sobre la evolución de la crisis de Irak », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 716, Commission conjointe des Affaires Étrangères, n° 44, et de la Défense, n° 36, 24 mars 2003, p. 22975.

<sup>978</sup> Cette volonté d’action, présentée comme une nécessité par la ministre des Affaires Étrangères, apparaît dans son discours. Elle considère que « en effet, aujourd’hui, comme l’ont démontré les événements du 11 septembre, la vulnérabilité de nos sociétés ouvertes face à un groupe terroriste ou un État, même très petit, qui dispose d’armes de destruction massive, est bien plus grand et nous oblige à renvoyer la politique de l’autruche et à réagir avec fermeté. »

PALACIO VILLALERSUNDI Ana, « Comparecencia urgente de la señora ministra de Asuntos Exteriores (Palacio Villalersundi) y del señor ministro de Defensa (Trillo-Figueroa y Martínez-Conde), conjuntamente, para informar sobre la evolución de la crisis de Irak », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 716, Commission conjointe des Affaires Étrangères, n° 44, et de la Défense, n° 36, 24 mars 2003, p. 22973.

matière de politique de Défense, on constate que cette dimension internationale de la politique de Défense ne figure pas parmi les priorités des groupes parlementaires représentés en commission de la Défense. En effet, parmi les groupes représentés en 1990, la dimension internationale n'est abordée que par les deux grands partis et deux autres partis d'opposition de moindre importance au regard de leur représentation parlementaire. C'est le cas du Parti Populaire, principal parti d'opposition, et du PSOE, mais aussi du Centre Démocratique et Social (parti créé par l'ancien président du gouvernement, Adolfo Suárez) et du parti *Izquierda Unida* (IU), issu du parti communiste. Partant de l'idée évoquée plus haut selon laquelle les interventions choisies constituent le point de départ du contrôle parlementaire en commission, les répliques des différents porte-parole prennent la forme d'autant de programmes politiques et, dans certains cas, de véritables contre-programmes.

Par opposition à la rupture du consensus qui interviendra en 2002, en matière de politique étrangère et de sécurité, les années 1990 se caractérisent par un accord relatif sur les questions de Défense et de sécurité. Les interventions comparées du PP et du PSOE illustrent un consensus marqué par un débat de forme plus de fond. Le Parti Populaire, alors dans l'opposition, oriente sa critique du discours du ministre vers deux éléments principaux. La première critique cherche à dénoncer un parti Socialiste qui semble s'attribuer sinon la totalité, du moins l'essentiel des réussites en matière de politique militaire et de Défense en rappelant, par exemple, que l'intégration dans l'OTAN ne s'est pas faite en 1986 mais quatre ans plus tôt, sous un gouvernement d'UCD. La seconde critique porte sur les accords de coordination avec l'OTAN qui, selon le porte-parole du PP, n'ont aucune application réelle :

Ce pays est intégré dans l'OTAN, de la manière que nous savons tous : ce pays, à un moment donné, a décidé de choisir six fonctions ou rôles à travers lesquels pourrait se produire l'apport militaire de l'Espagne à l'OTAN [...]. Ces rôles devaient avoir une traduction négociée, documentée à travers des accords de coordination avec l'OTAN ; des accords de coordination, monsieur le ministre, dont aucun n'est opérationnel, aucun n'est signé, aucun n'a d'existence opérationnelle<sup>979</sup>.

Le même porte-parole ajoute que « le ministre a sûrement préféré souligner l'évidence de cette position et non pas ce qui en est dissimulé, mais nous croyons que cette position doit être rappelée car elle révèle en réalité une déficience dans la gestion, elle révèle peut-être

---

<sup>979</sup> RUPÉREZ RUBIO Javier, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (Serra Serra) para informar sobre la política que desarrollará en su respectiva área, el nuevo Gobierno », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 20, Commission de la Défense, séance n° 2 (extraordinaire), 29 janvier 1990, p. 213.

involontairement un retard dans l'application de certains principes<sup>980</sup>. » On le voit, la distinction entre la posture du PP et celle présentée par le ministre se situe sur une question de gestion administrative, technique sans pour autant qu'il y ait de remise en question fondamentale des orientations de la politique de Défense. Face à une présentation de Narcís Serra qui a pu paraître idyllique ou du moins partielle, l'opposition cherche donc à mettre en évidence ce qui n'est pas dit, la face cachée d'une politique qui peut alors donner l'image d'un bilan plus mitigé ou plus équilibré.

Par ailleurs, l'attitude du ministre face à la conférence de Vienne sur le désarmement et la réduction des armements conventionnels en Europe, fait également l'objet d'une critique de forme. Celle-ci illustre un point de divergence entre le PP et le PSOE, notamment en ce qui concerne le sens de l'initiative. Alors que le ministre propose d'attendre les conclusions de la conférence pour définir les modèles de sécurité et de Forces Armées pour l'Espagne, le PP propose à l'inverse que le ministre se présente à la conférence avec une idée précise du modèle de sécurité afin d'agir de manière plus décisive sur les négociations. Sur ce point, le fossé qui sépare le PSOE du PP est celui qui sépare le spectateur de l'acteur, car ce sont bien ces habits que revêtent les deux partis concernant la conférence de Vienne<sup>981</sup>. Le porte-parole socialiste réaffirmera d'ailleurs cette posture d'attente :

Il faut attendre les conversations de Vienne pour connaître l'ébauche finale à partir de laquelle il faudra opérer prochainement, et que l'horizon se limite aux deux prochaines années, car c'est le délai raisonnable dans lequel nous pourrions disposer d'une nouvelle ébauche beaucoup plus précise sur la scène internationale<sup>982</sup>.

Chaque posture témoigne d'un sens de l'initiative distinct dans un contexte international mouvant et incertain. Toutefois, ces deux partis maintiennent un certain accord quant aux principales lignes politiques de la Défense, contrairement à *Izquierda Unida* qui proposera tout au long de la décennie un véritable contre-programme en matière de Défense. Dès 1990, en effet, ce parti adopte une posture très critique à l'égard du discours gouvernemental en dénonçant d'abord ce qu'il considère comme le non-respect des termes du référendum de 1986. Celui-ci prévoyait, entre autres, la non-nucléarisation du territoire espagnol (et par extension de son espace aérien), le maintien de l'Espagne en dehors des structures militaires intégrées de

---

<sup>980</sup> *Ibid.*

<sup>981</sup> *Ibid.*

<sup>982</sup> MOYA MILANÉS Pedro, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (Serra Serra) para informar sobre la política que desarrollará en su respectiva área, el nuevo Gobierno », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 20, Commission de la Défense, séance n° 2 (extraordinaire), 29 janvier 1990, p. 222.

l'OTAN ou encore la réduction de la présence militaire américaine sur le territoire espagnol. *Izquierda Unida* relève donc certains éléments qui sont restés dans l'ombre du discours du ministre en interrogeant le bien-fondé de la présence espagnole dans le Comité Militaire de l'OTAN alors que son intégration militaire n'a jamais été complétée, ou la présence dans le comité des plans nucléaires alors que le pays a annoncé la non-nucléarisation de son territoire. De la même manière, les accords de Défense bilatéraux hispano-nord-américains de 1988 prévoyaient également que l'Espagne accepte que des navires accostent dans les ports espagnols ou les forces aériennes équipées d'armes nucléaires survolent le territoire sans que les autorités locales ne vérifient le type d'armement contenu. À cet égard, *Izquierda Unida* considère que le gouvernement agit là comme « le type même du fonctionnaire des douanes corrompu, qui ne contrôle par la cargaison et regarde ailleurs<sup>983</sup>. » Parallèlement, si la fin de la guerre froide a signifié la disparition du Pacte de Varsovie, *Izquierda Unida*, en tant que parti opposé à la logique des blocs et à leur permanence, s'interroge sur le maintien du bloc occidental et, en l'occurrence, à l'entrée de l'Espagne dans l'UEO :

Quand tout le monde parle de la nécessité de dissoudre les blocs, quand nous sommes ravis qu'il y ait des manifestations en Hongrie pour demander le retrait des troupes soviétiques, comme ici où l'on demande le retrait des troupes nord-américaines [...], c'est la nouvelle situation, ouverte au niveau international, qui devrait présider à ces actions<sup>984</sup>.

Cette posture est caractéristique de ce parti de gauche qui continuera à promouvoir une perception de la Défense fondée sur le retrait de l'Espagne des principales organisations internationales de sécurité et tournée vers la promotion d'une politique de paix à proprement parler, radicalement contraire à la vision dominante. Dans cette logique, la politique de Défense est avant tout une politique de la défiance à l'égard de l'autre, menace potentielle, allié d'aujourd'hui mais peut-être ennemi de demain. On retrouvera cette logique dans les travaux publiés par le Centre Delàs par exemple. Ce contre-programme, s'il apparaît déjà ébauché en 1990, est énoncé plus clairement encore en 1993 par Ángeles Maestro Martín, porte-parole du groupe *Izquierda Unida* en commission de la Défense. La députée réaffirme, en effet, le déséquilibre international qui découle de la disparition d'un bloc militaire et de la permanence de l'autre, déséquilibre qui façonne les relations internationales de ce début des années 1990.

---

<sup>983</sup> ROMERO RUIZ Antonio, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (Serra Serra) para informar sobre la política que desarrollará en su respectiva área, el nuevo Gobierno », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 20, Commission de la Défense, séance n° 2 (extraordinaire), 29 janvier 1990, p. 217.

<sup>984</sup> *Ibid.*

Dans un contexte semblable, IU défend une option démilitarisée et non violente, qui se traduit, entre autres propositions par la disparition des armées :

*Izquierda Unida* s'engage fermement en faveur de la paix et de la démilitarisation sociale, et depuis une perspective utopique, depuis une perspective non-négociable de disparition de toutes les armées, nous proposons à la société un ensemble de mesures qui tendent, de façon graduelle, à l'obtention d'un modèle de sécurité non agressive qui ne drenne pas sans raison des ressources susceptibles d'être employées dans des domaines sociaux et avec des Forces Armées où l'on respecte rigoureusement les droits et devoirs reconnus dans notre Constitution<sup>985</sup>.

C'est précisément cette perspective non-violente qui légitime alors la proposition de retirer l'Espagne de l'accord bilatéral avec les États-Unis, de l'OTAN et de l'UEO, trois structures internationales de Défense et de sécurité qui configurent le bloc militaire occidental. Le protagonisme acquis par les Nations Unies durant cette décennie ainsi que l'envoi de casques bleus légitime une intense critique par le groupe parlementaire pour lequel, « depuis un monde bipolaire, on s'est acheminé vers un monde unipolaire où les objectifs militaires ont souvent contourné le droit international, en utilisant les Nations Unies pour déformer les objectifs de sa propre charte de fondation<sup>986</sup>. » C'est-à-dire que, sans être un parti qui dispose à ce moment de la force nécessaire pour accéder aux fonctions de gouvernement, *Izquierda Unida* procède à une remise en question totale de la structure de sécurité mondiale et européenne dans laquelle l'Espagne a inscrit son action et son développement sur la scène internationale.

Dans un registre différent mais avec le même franc-parler qui rapproche ces deux partis, la *Coalición Canaria* met le doigt sur l'une des modalités de participation espagnole aux opérations extérieures. Le porte-parole du groupe, Luis Mardones Sevilla, interroge le ministre sur le commandement sous lequel se trouvent les troupes espagnoles afin d'explicitier non seulement la chaîne de commandement mais aussi et surtout au service de qui, *in fine*, sont employées ces troupes déployées en Somalie :

Cela me préoccuperait énormément d'avoir des forces militaires espagnoles sous un commandement opérationnel nord-américain, comme c'est le cas en Somalie ; mieux vaut rester à la maison pour ne pas être impliqués. Si Monsieur le ministre nous dit que les États-Unis ne se désengagent pas et qu'ils s'engagent davantage dans des opérations au service des Nations Unies, le spectacle du contrôle et du

---

<sup>985</sup> MAESTRO MARTÍN Ángeles, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (García Vargas), para informar de las previsiones y líneas generales a desarrollar en su Departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 24, Commission de la Défense, séance n° 2, 28 septembre 1993, p. 243.

<sup>986</sup> *Ibid.*

commandement des Nations Unies ou du Secrétaire Général, Butros Ghali, dans le conflit de Somalie, est proprement douloureux et lamentable, car il ne commande pas et ne contrôle pas, et c'est le commandement américain qui décide<sup>987</sup>.

Si *Coalición Canaria* n'adopte pas la même posture idéologique que *Izquierda Unida*, Mardones Sevilla alerte tout de même sur les dangers potentiels d'un commandement qui ne dépendrait plus strictement des Nations Unies. L'Espagne a en effet maintenu tout au long de la décennie et jusqu'à l'inscription dans la loi en 2005 une politique d'interventions extérieures sous le seul mandat de l'ONU (de l'OTAN et de l'UE, par délégation). En outre, cette éventualité pose la question d'un emploi des Forces Armées déployées à l'étranger par une puissance étrangère selon une feuille de route et des objectifs militaires, stratégiques et opérationnels qui ne correspondraient pas nécessairement aux objectifs définis par les Nations Unies. Il s'agit donc de maintenir un contrôle parlementaire et gouvernemental sur les Forces Armées pour que leurs actions se situent toujours dans le cadre de la légitimité des Nations Unies.

La posture du groupe *Izquierda Unida*, radicalement différente et contraire de celle des autres partis représentés en commission, constitue la référence à l'aune de laquelle mesurer l'étendue du consensus existant en matière de politique de Défense et des différences souvent minimes entre PP et PSOE, comme le rappelle l'intervention du porte-parole du PP en 1993, Luis Eduardo Cortés Muñoz. S'il reconnaît que la participation des troupes espagnoles aux opérations internationales, autorisée par le gouvernement, ont pu promouvoir le prestige extérieur de l'armée, « il ne faut pas que cela serve, ajoute-t-il, à dissimuler toutes les angoisses et toutes les pénuries dont souffre tout notre système de sécurité en Espagne, tout notre système de Défense, toute la pénurie et le manque dont souffrent également nos infrastructures<sup>988</sup>. » On retrouve ici, le jeu de clair-obscur qui caractérise selon Javier Rupérez la relation entre la comparution du ministre et le rôle de l'opposition. Si le député se trouve donc bien dans son rôle, son attitude ne relève pas pour autant d'une posture particulièrement critique.

Et lorsque le PP accède au pouvoir en 1996, le parti Socialiste, qui devient alors le premier parti d'opposition (pour la première fois depuis 1982) adopte une posture initiale très peu critique et énonce des principes politiques très proches de ceux que défend le nouveau

---

<sup>987</sup> MARDONES SEVILLA Luis, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (García Vargas), para informar de las previsiones y líneas generales a desarrollar en su Departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 24, Commission de la Défense, séance n° 2, 28 septembre 1993, p. 248.

<sup>988</sup> CORTÉS MUÑOZ Luis Eduardo, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (García Vargas), para informar de las previsiones y líneas generales a desarrollar en su Departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 24, Commission de la Défense, séance n° 2, 28 septembre 1993, p. 241.



gouvernement. « Je crois, explique le porte-parole socialiste Pedro Moya Milanés, que sur cette matière, il n'y a pas de raison qu'existent des désaccords majeurs entre votre gouvernement et le groupe socialiste, puisque pour ce qui concerne le rôle de l'Espagne dans la Défense et la sécurité internationales nous sommes mus par des objectifs similaires<sup>989</sup>. » Si le type de comparution, qui vise à présenter les lignes directrices générales de la politique de Défense du nouveau gouvernement, ne donne pas lieu à un contrôle critique de la part de l'opposition, il constitue néanmoins une occasion importante de présenter des contre-programmes ou contre-propositions éventuels. Or, dans le cas du rapport entre le PP et le PSOE, l'opposition se situe davantage sur le plan rhétorique que sur le plan idéologique et politique. De son côté, *Izquierda Unida* maintient sa posture quant aux conditions énoncées lors du référendum de 1986, en particulier en ce qui concerne la non-intégration de l'Espagne dans les structures intégrées de l'OTAN<sup>990</sup>. Mais alors que IU appelle au respect des conditions du référendum, le groupe *Coalición Canaria*, à travers Luis Mardones Sevilla, précise que si le gouvernement de José María Aznar souhaite faire entrer l'Espagne dans les structures militaires intégrées de l'OTAN, cela suppose un *modus operandi* particulier. En effet, « ce qui a été fait par référendum doit être défait par référendum. C'est une norme démocratique, on ne peut éluder ni enfreindre, ni frauder la loi sur le référendum ; s'il est nécessaire de modifier ces conditions, le principe du référendum est fondamental dans le respect démocratique<sup>991</sup>. »

C'est néanmoins en 2003, à l'occasion de l'intervention espagnole dans la guerre en Irak aux côtés des États-Unis, que l'opposition parlementaire se fera beaucoup plus critique. En Europe, la France et l'Allemagne s'étaient prononcées contre cette intervention, position justifiée par l'incertitude quant à la fabrication et la présence d'armes de destruction massive en territoire irakien. Parallèlement, l'opinion publique espagnole considérerait également cette guerre comme illégale et illégitime. Ce contrôle critique de l'intervention en Irak apparaît au grand jour lors de la séance commune de la commission des Affaires Étrangères et de la commission de la Défense. Si le ministre de la Défense développe la dimension militaire et technique de l'intervention en Irak et défend l'option humanitaire, la critique exprimée par les

---

<sup>989</sup> MOYA MILANÉS Pedro, « Comparecencia, a petición propia, del señor Ministro de Defensa (Serra Rexach), para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 21, Commission de la Défense, n° 2, 6 juin 1996, p. 217.

<sup>990</sup> MEYER PLEITE Willy Enrique, « Comparecencia, a petición propia, del señor Ministro de Defensa (Serra Rexach), para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 21, Commission de la Défense, n° 2, 6 juin 1996, p. 224.

<sup>991</sup> MARDONES SEVILLA Luis, « Comparecencia, a petición propia, del señor Ministro de Defensa (Serra Rexach), para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 21, Commission de la Défense, n° 2, 6 juin 1996, p. 233.

groupes parlementaires de la commission des Affaires Étrangères constitue une véritable opposition politique, idéologique et de principe.

Pour le groupe Mixte et le député du Bloc Nationaliste Galicien qui en est le porte-parole, Guillermo Vázquez Vázquez, la présentation faite par la ministre des Affaires Étrangères et par le ministre de la Défense n'apporte rien de nouveau, toutes les informations transmises étant disponibles déjà dans la presse :

Tout ce que vous êtes venus nous dire, nous le savons par les journaux [...]. Vous venez répéter des arguments et maquiller la réalité des choses avec des euphémismes qui, moi, me paraissent, à ce stade, non recevables. [...] Nous sommes au cinquième jour de cette guerre et plus le temps passe, plus il est évident que ceux d'entre nous qui ont soutenu et soutiennent que cette guerre est injuste, inutile et immorale, avaient et ont raison<sup>992</sup>.

Luis Mardones Sevilla dénonce de son côté un volte-face dans le discours et la posture du gouvernement à travers les discours des ministres en comparution. Face à cette opinion publique qui s'exprime dans les rues, non pas seulement dans toute l'Europe mais aussi et surtout en Espagne, le gouvernement cherche à « adopter des postures qui ne correspondent pas au profil, au ton, au discours, à la lettre, au contenu, à la forme ni au fond que [le gouvernement a] adopté depuis la lettre des huit, depuis [son] discours au Conseil de Sécurité des Nations Unies<sup>993</sup>. » Parallèlement, *Izquierda Unida* dénonce à travers le suivisme espagnol de la politique de George W. Bush, l'extension de l'accord bilatéral qui, selon le porte-parole du groupe, constitue une nouvelle perte de souveraineté espagnole sur ces côtes et dans ses ports. En même temps, il réaffirme le caractère illégal de la guerre en Irak<sup>994</sup>.

Il semble toutefois que la critique la plus sévère soit sortie des rangs du PSOE qui témoigne de l'importance politique et symbolique de la rupture du consensus en matière de politique étrangère et de sécurité. Car si le ministre de la Défense justifie l'intervention espagnole en exposant la légitimité et la nécessité d'une intervention humanitaire, les

---

<sup>992</sup> VÁZQUEZ VÁZQUEZ Guillermo, « Comparecencia urgente de la señora ministra de Asuntos Exteriores (Palacio Villalorsundi) y del señor ministro de Defensa (Trillo-Figueroa y Martínez-Conde), conjuntamente, para informar sobre la evolución de la crisis de Irak », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 716, Commission conjointe des Affaires Étrangères, n° 44, et de la Défense, n° 36, 24 mars 2003, p. 22979.

<sup>993</sup> MARDONES SEVILLA Luis, « Comparecencia urgente de la señora ministra de Asuntos Exteriores (Palacio Villalorsundi) y del señor ministro de Defensa (Trillo-Figueroa y Martínez-Conde), conjuntamente, para informar sobre la evolución de la crisis de Irak », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 716, Commission conjointe des Affaires Étrangères, n° 44, et de la Défense, n° 36, 24 mars 2003, p. 22982.

<sup>994</sup> ALCARAZ MASATS Luis Felipe, « Comparecencia urgente de la señora ministra de Asuntos Exteriores (Palacio Villalorsundi) y del señor ministro de Defensa (Trillo-Figueroa y Martínez-Conde), conjuntamente, para informar sobre la evolución de la crisis de Irak », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 716, Commission conjointe des Affaires Étrangères, n° 44, et de la Défense, n° 36, 24 mars 2003, p. 22985-22986.

manifestations en opposition à la guerre et la critique féroce des groupes parlementaires désamorcent l'argument de la prétention morale de l'action humanitaire. Les attentats du 11 septembre avaient provoqué, selon le porte-parole socialiste, une forte réaction de solidarité et imposaient une réaction :

Il fallait réagir après l'impressionnant exercice de solidarité et le profond engagement de tous aux côtés du peuple américain blessé. [...] Ainsi donc, vous avez décidé de prendre part à la guerre dès le début et peu vous importait de le nier car vous aviez déjà fait le calcul des vainqueurs. Qui allait questionner une victoire militaire impressionnante ? Qui allait se souvenir, au moment où nous défilerions victorieux dans les rues de Bagdad, que cette guerre était illégale ?<sup>995</sup>

Ce commentaire n'est pas sans rappeler l'intervention de Miguel Unamuno du 12 octobre 1936 puisque le député semble établir un parallèle entre, d'une part, l'action armée de 2003 contre l'Irak, décrite et perçue comme illégale et, d'autre part, le soulèvement militaire de 1936. Le parallèle porte sur la légalité et la légitimité d'une action militaire dans les deux cas, la filiation politique et idéologique du PP facilitant, aux yeux du PSOE, une analogie historique dont le souvenir résonne encore dans la conscience collective espagnole. « Vous allez vaincre, ironise Marín González, et vous allez gagner la guerre et vous aurez l'ordre international dont vous avez rêvé, fruit de votre vision d'avenir<sup>996</sup>. » Les paroles de Miguel de Unamuno à l'université de Salamanque résonnent ici comme un lointain écho : *Venceréis pero no convenceréis*.

### **Interroger le processus de transformation, professionnalisation et modernisation**

Si la dimension internationale occupe une place prépondérante dans le discours des différents ministres successifs, les groupes parlementaires ne font pas le même cas de la situation extérieure et orientent bien davantage leurs répliques sur la question de la modernisation de l'armée et de sa professionnalisation. Toutes les interventions en réponse aux ministres constituent autant de programmes de contrôle en priorisant les domaines d'intérêts spécifiques à chaque groupe. C'est aussi dans l'analyse de ces échanges que l'on entrevoit l'étendue et la signification du consensus, dont la nécessité est si souvent rappelée par les acteurs mêmes, en matière de politique étrangère et de politique de Défense, jusqu'en 2003.

---

<sup>995</sup> MARÍN GONZÁLEZ Manuel, « Comparecencia urgente de la señora ministra de Asuntos Exteriores (Palacio Villalersundi) y del señor ministro de Defensa (Trillo-Figueroa y Martínez-Conde), conjuntamente, para informar sobre la evolución de la crisis de Irak », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 716, Commission conjointe des Affaires Étrangères, n° 44, et de la Défense, n° 36, 24 mars 2003, p. 22993-22994.

<sup>996</sup> *Ibid.*, p. 22993.

Comme on a pu le voir dans les chapitres précédents, les Forces Armées des années 1990 subissent de fortes transformations et poursuivent celles qui avaient été entamées durant la Transition. Plusieurs mots clés des discours des ministres successifs de la Défense permettent d'appréhender ces bouleversements structurels. Cette décennie, la décennie des trois transitions<sup>997</sup>, est marquée par la restructuration de la Défense qui peut se décliner selon diverses modalités. On y trouve en effet une restructuration territoriale, d'une part, et administrative, d'autre part, alors que se développe parallèlement la modernisation de l'équipement et du matériel militaire, fortement liée aux capacités de financement de l'État<sup>998</sup>. Dans le même temps, la question du service militaire constitue le cœur de la notion de professionnalisation de l'armée. Elle peut également être appréhendée sous l'angle de la modernisation dans le sens où il est plus difficile pour l'opinion publique espagnole de concevoir une armée de conscrits après la fin de la guerre froide, et dans un pays moins susceptible d'être victime d'une attaque étrangère. Le nombre croissant d'objecteurs de conscience ainsi que la mobilisation des insoumis illustrent ce rejet du service militaire.

De la même manière que le contexte international perd de sa capacité d'influence sur la définition des objectifs de Défense espagnole à mesure qu'apparaît un nouvel équilibre global, la première moitié des années 1990 est encore fortement marquée par la restructuration de la Défense dont le contenu même nous permet de la replacer dans la stricte continuité de la réforme militaire et de Défense de la Transition. La réforme de cette seconde transition poursuit en effet la réduction des effectifs amorcée déjà durant la décennie précédente (avec le plan META) et elle aborde une seconde réduction des régions militaires, en même temps qu'elle tente de systématiser les modalités de planification de Défense. En janvier 1990, le ministre de la Défense, Narcís Serra, développe son intervention autour des questions de planification de la Défense, de la politique de gestion du personnel ainsi que de la politique d'armement et de son financement. La définition des objectifs de Défense, qui passe principalement par l'élaboration d'une Directive de Défense Nationale et d'un Plan Stratégique Interarmées (PEC – *Plan Estratégico Conjunto*) se heurte, d'une part, à la réalité géostratégique mondiale et, d'autre part, à l'appartenance de l'Etat à l'Alliance Atlantique. Dans le premier cas, le PEC, qui doit être défini durant l'année 1990, doit être en phase avec les conclusions de la conférence de Vienne sur la réduction de l'armement conventionnel en Europe (la conférence prendra fin en novembre 1990). Dans le second, l'appartenance à l'Alliance Atlantique ne constitue pas qu'un symbole

---

<sup>997</sup> Voir chapitre 3.

<sup>998</sup> Voir chapitre 4.

de la réintégration espagnole sur la scène européenne, mais affecte également l'armée espagnole puisqu'elle implique une forme de coordination entre la planification espagnole et celle qui s'opère au sein de l'OTAN, comme le rappelle Narcís Serra :

Nous avons besoin d'une planification de la Défense [...] en commençant par des estimations politiques, économiques, stratégiques et en terminant par des plans opérationnels, en voyant si ces plans opérationnels coïncident avec les estimations initiales, si les besoins en matériel coïncident avec les capacités financières [...]. Sans planification, nous ne pourrions pas doter notre effort de Défense de cohérence. Nous ne pourrions pas non plus coordonner notre effort avec d'autres pays européens [...]. Nous ne pourrions pas non plus contribuer à l'effort de l'Alliance Atlantique si nous ne disposons pas d'une planification qui puisse se coordonner avec la planification qui a cours au sein de l'Alliance Atlantique<sup>999</sup>.

La nouvelle donne stratégique ainsi que la dynamique d'intégration de l'Espagne justifient, aux yeux du ministre, la « définition d'une nouvelle politique qui [...] constitue le défi auquel nous devons faire face en ce moment<sup>1000</sup>. » La définition de nouveaux objectifs de politique de Défense implique alors la révision des principaux documents, depuis la Directive de Défense Nationale (approuvée en 1992) jusqu'aux plans d'opérations, en passant par le Plan Général de la Défense ou le PEC<sup>1001</sup>. Cette nouvelle politique de Défense comprend, outre la restructuration territoriale déjà évoquée, une réduction des effectifs militaires qui découle non seulement de la situation d'après-guerre froide mais également de la dissolution de plusieurs unités militaires dans le cadre de cette même restructuration. Le ministre de la Défense assure que la réduction du temps de prestation du service militaire participe également de cette réduction de personnel. Car, au-delà de l'influence du contexte international sur la définition de la politique de Défense au début des années 1990, la politique de gestion du personnel acquiert une importance décisive dans le cadre de la modernisation et de la professionnalisation de l'armée, comme l'énonce Narcís Serra : « En matière de gestion du personnel, nous devons poursuivre la modernisation professionnelle, la redéfinition de la carrière et des fonctions et des attributions [de l'armée et des militaires] pour l'adapter aux besoins de l'époque présente et pour l'adapter également à la perception qu'a la société espagnole de la situation présente<sup>1002</sup>. »

---

<sup>999</sup> SERRA SERRA Narcís, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (Serra Serra) para informar sobre la política que desarrollará en su respectiva área, el nuevo Gobierno », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°20, Commission de la Défense, séance n°2 (extraordinaire), 29 janvier 1990, p. 205.

<sup>1000</sup> *Ibid.*

<sup>1001</sup> Voir chapitre 2.

<sup>1002</sup> SERRA SERRA Narcís, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (Serra Serra) para informar sobre la política que desarrollará en su respectiva área, el nuevo Gobierno », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°20, Commission de la Défense, séance n°2 (extraordinaire), 29 janvier 1990, p. 206.

Concernant la gestion du personnel, le ministre résume son programme en six points qui découlent de l'application de la loi sur le Régime du Personnel Militaire de 1989 (loi 17/1989). Il se propose en effet de mettre en application une restructuration des corps et métiers en fonction des besoins professionnels, de revoir les effectifs en fonction d'un modèle de Forces Armées (qui sera défini en juin 1991) et de revoir également les modalités de promotion en favorisant la préparation et l'implication professionnelles (promotion au mérite). Dans le même temps, les affectations doivent prendre en compte les mérites et la formation professionnels, toujours dans le cadre de la promotion des plus aptes. Le cinquième point du programme vise à promouvoir la figure du sous-officier en la dotant de missions réelles et avec une rémunération qui participe de la dignification de l'emploi. Quant au sixième point, il fait référence aux promotions qui ne pourront être obtenues qu'en cas où un poste viendrait à être vacant. Si Gutiérrez Mellado avait déjà commencé à revoir le statut du sous-officier dans les premières années de la Transition, cette revalorisation du sous-officier, par le socialiste Narcís Serra, ainsi que la promotion au mérite rappelle la réforme que Manuel Azaña avait implantée dans l'armée espagnole du début des années 1930.

Par ailleurs, aux yeux du gouvernement, il ne s'agit pas seulement de réduire une armée surdimensionnée ou de l'adapter uniquement à un contexte international, l'un des défis majeurs de la législature porte sur une réorganisation des Forces Armées en vue de leur modernisation. Ici la modernisation peut être conçue comme modernisation de l'équipement et du matériel, modernisation du modèle d'armée qui implique sa professionnalisation complète et la suppression du service militaire ou encore modernisation des modalités d'action des armées, comme l'évoque le ministre en 1990 : « Nous devons promouvoir tous les mécanismes d'action conjointe ; nous devons promouvoir l'opérativité des trois armées à la fois et conjointement, la perméabilité interarmées, pas seulement l'opérativité interarmées<sup>1003</sup>. » Si la suspension du service militaire ne sera annoncée qu'en 1996 par José María Aznar lors de son discours d'investiture, Narcís Serra, réaffirme quant à lui, la nécessité du service militaire obligatoire. « Le Parti Socialiste – et par conséquent le gouvernement – a déclaré être en faveur du service militaire obligatoire, pour des raisons de politique de structuration entre la société espagnole et ses Forces Armées<sup>1004</sup>. » On peut voir ici une réaction à l'ignorance mutuelle de la société et de l'armée durant le franquisme, le service militaire favorisant, à travers un contact permanent de la société avec son armée, une connaissance et une reconnaissance réciproque.

---

<sup>1003</sup> *Ibid.*, p. 207.

<sup>1004</sup> *Ibid.*, p. 208.

En 1993, alors que le panorama stratégique post-guerre froide semble se stabiliser, la présentation des grandes lignes de la politique de Défense du gouvernement, par le nouveau ministre de la Défense, Julián García Vargas, met en évidence l'impératif d'intégration des Forces Armées espagnoles aux organisations internationales de sécurité (OTAN et UEO en tête). La Défense nationale n'est donc plus décrite comme dépendant exclusivement de l'action (ou de la réaction) de l'État mais est également conditionnée par la participation de l'État et de son armée à la sécurité collective. Celle-ci devient la condition *sine qua non* de la poursuite de l'objectif de Défense du territoire. La réorganisation de l'armée espagnole, en devant répondre aux nouvelles nécessités des organisations internationales, se voit subordonnée aux caractéristiques d'une intervention extérieure. Il ne s'agit plus uniquement de moderniser l'armée, mais de la moderniser dans un sens qui favorise l'action interarmées au sein de l'armée espagnole mais aussi avec d'autres armées occidentales, et surtout sur des théâtres d'opérations éloignés. À cet égard, le ministre énonce plusieurs objectifs qui conditionnent la contribution espagnole :

Premièrement, l'Espagne doit être préparée pour contribuer à une large gamme d'activités de maintien ou d'imposition de la paix. Deuxièmement, les forces espagnoles se mettront à la disposition de l'Organisation des Nations Unies et des initiatives de coopération internationales qui disposent de son soutien. Troisièmement, en cas de menace sur le territoire espagnol ou celui de l'Union de l'Europe Occidentale, la priorité maximale sera sa Défense. De même avec l'OTAN à travers les accords signés à partir de 1986. Quatrièmement, toutes les unités intégrées dans les forces d'action rapide, ainsi que les professionnels et volontaires des forces de réaction peuvent être employés dans les opérations internationales<sup>1005</sup>.

On comprend donc que rapidement l'opération internationale reconfigure les modalités d'action des Forces Armées en même temps que la Défense nationale ne peut plus s'entendre uniquement depuis une perspective strictement nationale. Par ailleurs, si la définition des objectifs de politique de Défense est subordonnée à l'influence de la situation internationale, elle n'est pas moins soumise aux impératifs de financement. Car, alors que son prédécesseur n'avait évoqué la question du financement que pour décrire les programmes d'armement qui participent de la modernisation de l'armée, Julián García Vargas, décrit, lui, la nécessité de réduction des dépenses, conséquence de la fin de la guerre froide (les dividendes de la

---

<sup>1005</sup> GARCÍA VARGAS Julián, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (García Vargas), para informar de las previsiones y líneas generales a desarrollar en su Departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 24, Commission de la Défense, séance n° 2, 28 septembre 1993, p. 234.

guerre)<sup>1006</sup>. L'Espagne se voit doublement affectée par cette réduction. Elle doit, d'une part, combler son retard (« équilibrer ses capacités militaires, actuellement limitées<sup>1007</sup> ») et, d'autre part, affronter le déficit fiscal national qui amène le ministre à juger qu'il « faudra s'acheminer avec prudence vers les deux pour cent du PIB dédiés aux dépenses de Défense<sup>1008</sup>. » Le critère économique s'impose dans la gestion de la modernisation en même temps que se poursuit la professionnalisation de l'armée pour une meilleure intégration dans les unités internationales ou dans le cadre d'opérations extérieures. Mais pour l'heure, la professionnalisation consiste en une meilleure préparation et une meilleure adaptation aux nouvelles missions attribuées à l'armée. C'est à partir de 1996 que l'on commencera à concevoir la professionnalisation comme un processus de spécialisation dans le cadre de la suspension du service militaire.

Suite à la démission de Julián García Vargas, conséquence de la révélation des écoutes illégales du CESID à l'encontre de plusieurs personnalités, dont le roi Juan Carlos, le nouveau ministre par intérim, Gustavo Suárez Pertierra, réduit l'influence du panorama stratégique dans son discours dans lequel la politique de gestion du personnel conserve toute sa centralité et la dimension économique et financière prend de l'ampleur. En avril 1995 est approuvé le nouveau PEC qui découle de la Directive de Défense Nationale de 1992 et dont l'objectif consiste, à terme, à mettre en application le modèle de Forces Armées à l'horizon de l'an 2000, défini en 1991. Suárez Pertierra dresse également un bilan de la restructuration de la Défense qui implique une forte réduction des effectifs, à travers la dissolution de nombreuses unités et du nombre de régions militaires. Toutefois, malgré le bilan positif des avancées en matière de restructuration territoriale et de professionnalisation, le ministre passe sous silence l'opposition claire d'une partie de l'opinion publique et de la jeunesse au service militaire, à travers notamment l'objection de conscience ou le militantisme des insoumis.

La dimension économique et financière prend une ampleur nouvelle, ce dont témoigne la terminologie employée par le ministre qui évoque « l'austérité des ressources assignées à la Défense [qui] a motivé la rigueur budgétaire au moment de gérer les différents programmes et activités prioritaires<sup>1009</sup>. » C'est précisément cette terminologie que l'on retrouvera durant les années de gouvernement de Mariano Rajoy, entre 2012 et 2016, et qui deviendra, à proprement

---

<sup>1006</sup> Voir chapitre 4.

<sup>1007</sup> GARCÍA VARGAS Julián, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (García Vargas), para informar de las previsiones y líneas generales a desarrollar en su Departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 24, Commission de la Défense, séance n° 2, 28 septembre 1993, p. 234.

<sup>1008</sup> *Ibid.*

<sup>1009</sup> SUÁREZ PERTIERRA Gustavo, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (Suárez Pertierra) para informar sobre las líneas generales de la política de su Departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°544, Commission de la Défense, n° 28 (extraordinaire), 17 juillet 1995, p. 16612.



parler, les maître-mots de la politique de Défense espagnole. Néanmoins, en 1995, si Suárez Pertierra concède que les réductions budgétaires affectent tous les pays, il considère que « dans le cas de l'Espagne, ce fait se voit aggravé par le besoin d'appliquer simultanément la nécessaire modernisation des armées pour approcher notre effort défensif de celui de nos alliés<sup>1010</sup>. » Les dividendes de la paix, comme nous avons pu le voir au chapitre précédent, affectent nécessairement l'évolution de la modernisation en la ralentissant et obligent à reporter la date de livraison de l'armement, vecteur de cette même modernisation. Le problème économique porte un coup sévère à ce processus fondamental de la politique de Défense des années 1990 et conduit à une réduction des capacités modernisatrices de l'armée, comme le souligne le ministre de la Défense :

La réalité est que le pourcentage élevé des sommes engagées dans des programmes déjà en cours laisse une faible marge de manœuvre pour envisager de lancer de nouveaux programmes. C'est pourquoi, durant la période comprise dans le nouveau Plan Stratégique Interarmées [PEC 1995] et qui ira jusqu'à 1997, on ne peut prévoir que peu de nouveautés en matière de programmes de modernisation, à l'exception de l'armée de Terre<sup>1011</sup>.

Aussi, alors que la situation internationale avait influencé la définition des objectifs de politique de Défense au début des années 1990, c'est la question des ressources économiques et financières qui vient influencer et orienter les possibilités et capacités modernisatrices. À cet égard, si la modernisation structurelle avance, la contraction des dépenses de Défense ralentit la modernisation de l'équipement et de l'armement militaires. L'intervention de Suárez Pertierra, en juillet 1995, se caractérise donc par une technification d'un discours qui ne porte plus seulement sur l'adaptation indispensable de l'armée, mais sur les moyens financiers dont dispose l'État pour mener à bien cette politique. Alors que les enjeux politiques et idéologiques de la Transition avaient primé jusqu'au début des années 1990 dans le secteur de la Défense, la réalité économique et financière renverse la dynamique du discours gouvernemental.

Dès lors, il n'est pas étonnant de retrouver ce discours technique, économique, lors de l'intervention, en juin 1996, du ministre de la Défense du premier gouvernement Populaire, Eduardo Serra Rexach, pour présenter les orientations de sa politique. Celles-ci reposent presque essentiellement sur la question de l'identité et le besoin dans lequel se trouve la société espagnole de mettre fin à une forme de culture politique historique de la dévalorisation. Tout le

---

<sup>1010</sup> *Ibid.*, p. 16613.

<sup>1011</sup> *Ibid.*

développement du ministre autour de la notion d'identité et de la perte d'identité vise à promouvoir un sursaut d'orgueil national et une prise de conscience de manière à réaffirmer, à terme, la place de l'Espagne dans le monde. Le ministre ne pense-t-il pas en effet que « l'Espagne est un des pays les plus importants de la planète<sup>1012</sup> » ? La conscience de l'importance du pays semble, selon le ministre, évidente pour d'autres, mais beaucoup moins pour les espagnols eux-mêmes :

Nous sommes les héritiers d'un passé resplendissant, mais il semble que nous placions peu d'espoir en notre futur, en notre avenir. Peut-être est-ce la conséquence logique d'une trajectoire historique descendante, de décadence. Il s'est produit une perte d'estime de soi et nous ne valorisons pas, ou nous valorisons bien peu, ce que nous sommes (les valeurs, le passé), ce que nous sommes et ce que nous avons (les droits, le présent), ni ce que nous pouvons (les intérêts, le futur). Cette perte d'estime de soi conduit finalement à la perte du sentiment d'identité et a, à mon sens, deux autres conséquences : premièrement, si ce que nous sommes et ce que nous avons n'ont pas de valeur, cela ne mérite pas d'être défendu et encore moins dépenser de l'argent pour protéger, assurer ou défendre une chose en laquelle nous ne croyons pas<sup>1013</sup>.

La conscience de l'identité propre, qui s'accompagne d'un sentiment d'identification et d'appartenance, justifie alors les moyens de la Défense de ce qui constitue l'identité (le territoire et la culture par exemple). Il s'agit donc de réaffirmer cette identité nationale pour relégitimer la nécessité des dépenses et des efforts dans le secteur de la Défense décrits par le ministre comme le socle, la base qui permet le développement de toutes les autres activités<sup>1014</sup>. La seconde conséquence de la perte d'identité conduit, selon lui, les espagnols à vouloir être européens plutôt qu'espagnols, « comme si être espagnol signifiait ne pas être européen, comme si être européen impliquait de cesser d'être espagnol<sup>1015</sup>. » Aussi la réaffirmation de l'identité nationale cherche-t-elle à promouvoir la Défense nationale comme instrument de la Défense de ce qui est propre à l'Espagne. Cette promotion s'opère donc par un effort économique et financier qui structure l'effort de Défense. Et la technification du discours gouvernemental, autour de l'argument économique, par l'intermédiaire du ministre de la Défense, s'inscrit dans

---

<sup>1012</sup> SERRA REXACH Eduardo, « Comparecencia, a petición propia, del señor Ministro de Defensa (Serra Rexach), para informar sobre las líneas generales de la política de su Departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 21, Commission de la Défense, n° 2, 6 juin 1996, p. 211.

<sup>1013</sup> *Ibid.*, p. 211.

<sup>1014</sup> *Ibid.*, p. 209. « La Défense est un bien public car elle touche également tous les citoyens et toutes les activités de la société. Ainsi conçue, la Défense, son coût, les dépenses de Défense, ne doivent pas être considérés comme alternatifs à des dépenses dans d'autres activités prioritaires de notre société, l'éducation, la santé, etc., mais plutôt comme support de toutes ces activités [...]. »

<sup>1015</sup> *Ibid.*, p. 211.

cette logique de réaffirmation nationale. On ne s'étonnera donc pas de la présence de l'argument économique tout au long du discours politique et notamment concernant la modernisation et la professionnalisation de l'armée.

En effet, modernisation et professionnalisation restent au programme pour la nouvelle législature. Comme on l'a vu précédemment, la modernisation peut s'appliquer à plusieurs aspects de la réforme militaire et de Défense. Elle peut être modernisation de l'équipement et de l'armement, des conceptions d'action des armées (action interarmées), ou modernisation structurelle et organisationnelle de la Défense. On peut alors affirmer, avec le ministre de la Défense, que « la modernisation et le perfectionnement des armées est une tâche qui ne finit jamais, puisque l'une et l'autre devant faire l'objet de révisions périodiques dans le but d'assurer une adaptation adéquate des Forces Armées aux circonstances internes et externes de chaque moment<sup>1016</sup>. » Aussi la modernisation qu'il évoque par la suite concerne-t-elle le processus de modernisation dérivé de l'annonce faite par le président du gouvernement de suspendre la prestation du service militaire, puisque cette mesure supposera un nouvel effort d'adaptation pour l'ensemble de l'armée et pour la gestion du personnel. Par ailleurs, si par la suspension du service militaire obligatoire, le gouvernement vise à moderniser la conception et la composition de l'armée, cette modernisation est essentiellement et principalement professionnalisation. Car, dans le cas du service militaire, c'est bien ce dernier processus de professionnalisation qui permet la modernisation. En dernière instance et à partir des principales orientations développées par Eduardo Serra Rexach, c'est une politique de prestige et d'image extérieure qui est présentée, adossée à une réaffirmation de l'identité et de l'orgueil nationaux, et à une modernisation de l'armée sur le modèle des principales armées européennes occidentales.

Alors que le discours gouvernemental de 1996 a symbolisé un tournant technique de la présentation des orientations de la politique de Défense, le discours de Federico Trillo, ministre de la Défense du second mandat de José María Aznar (2000-2004), illustre, quant à lui, les dernières étapes de la restructuration de la Défense des années 1990. La publication du Livre Blanc de la Défense ainsi que l'annonce d'une Révision Stratégique de la Défense témoignent de la transformation de la Défense espagnole et des Forces Armées, transformation qui implique également une révision de la philosophie de la Défense par l'abandon de sa conception

---

<sup>1016</sup> SERRA REXACH Eduardo, « Comparecencia, a petición propia, del señor Ministro de Defensa (Serra Rexach), para informar sobre las líneas generales de la política de su Departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 21, Commission de la Défense, n° 2, 6 juin 1996, p. 213.

territoriale<sup>1017</sup>. Eduardo Serra Rexach décrivait déjà en 1996 la nécessité de disposer de « Forces Armées plus opérationnelles, plus flexibles, plus réduites et mieux équipées<sup>1018</sup> » pour en faire une force expéditionnaire et que réaffirmera la Révision Stratégique de la Défense publiée en 2003. La modernisation et la professionnalisation continuent, par ailleurs, d'incarner la politique du ministère de la Défense. La professionnalisation doit ici être entendue dans cette double acception de passage d'un recrutement basé sur le service militaire obligatoire à un recrutement basé sur une relation de service volontaire, rémunéré, d'une part, mais également à l'externalisation des services qui ne concernent pas strictement et directement la profession militaire. De la même manière, la modernisation, selon Federico Trillo, « est à la fois cause et effet de la professionnalisations des Forces Armées<sup>1019</sup>. »

Toutefois, derrière la continuité de ces deux grands thèmes de la réforme militaire et de Défense se dissimule une profonde réorientation des enjeux de la politique de Défense. En effet, comme nous l'avons indiqué au chapitre 3, le Livre Blanc de la Défense, et plus tard, la Révision Stratégique de la Défense, témoignent de la finalisation des grandes transformations structurelles de la Défense. Les orientations présentées par le ministre pour la législature qui le concerne ne relèvent plus donc de réformes de cette envergure et donnent l'image de la tranquillité et d'une routine installée. Néanmoins, la modernisation se poursuit à travers le suivi des grands programmes d'armement (le char de combat Léopard 2E, la frégate F-100 ou encore le projet d'avion Eurofighter 2000). De la même manière, les nouvelles technologies font leur apparition dans le projet de modernisation des Forces Armées. Si elles n'entraient pas, et n'entrent toujours pas en 2000, dans le cadre de la modernisation des années 1990 comme élément essentiel de la réforme, elles participent néanmoins de l'effort continu de modernisation indispensable. Le ministre de la Défense évoque en effet l'importance de ces nouveaux systèmes d'armes :

L'efficacité de l'utilisation des nouveaux systèmes d'armes et notre participation à des actions humanitaires de pacification doivent prendre appui sur un système informatique et de télécommunications sûrs, dotés du système de commandement et de contrôle interopérables entre les [trois] armées, et entre celles-ci et celles de nos alliés<sup>1020</sup>.

---

<sup>1017</sup> Voir chapitre 3.

<sup>1018</sup> SERRA REXACH Eduardo, « Comparecencia, a petición propia, del señor Ministro de Defensa (Serra Rexach), para informar sobre las líneas generales de la política de su Departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 21, Commission de la Défense, n° 2, 6 juin 1996, p. 214.

<sup>1019</sup> TRILLO-FIGUEROA Y MARTÍNEZ-CONDE Federico, « Comparecencia del señor ministro de Defensa (Trillo-Figueroa y Martínez-Conde) para informar sobre las líneas generales de la política de su Departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°24, Commission de la Défense, n°2, 6 juin 2000, p. 272.

<sup>1020</sup> *Ibid.*

Par ailleurs, la politique de Défense s'oriente vers la modernisation des infrastructures de Défense notamment suite aux transformations subies par la politique de gestion du personnel, pour une armée professionnelle plus exigeante en matière de qualité de vie. Les questions de qualité de vie du militaire, de prise en charge des familles de militaires ou encore de logement seront également au cœur de la gestion du personnel durant les premières années du XXI<sup>e</sup> siècle. Parallèlement, on voit apparaître à la surface du discours politique d'autres thématiques, nouvelles ou invisibilisées par les grandes réformes des années précédentes. À cet égard, la gestion environnementale des installations des Forces Armées ainsi que la modernisation du service de santé des Forces Armées sont exemplaires. Les services de renseignement ne restent pas à l'écart des transformations puisque suite, notamment, au scandale des écoutes illégales dans la première moitié des années 1990, la restructuration finira par atteindre le CESID (*Centro Superior de Información de la Defensa* – Centre Supérieur de Renseignement de la Défense) et qui deviendra le CNI (*Centro Nacional de Inteligencia* – Centre National du Renseignement), rattaché au ministère de la Défense mais distinct des services de renseignement militaires. Federico Trillo-Figueroa conclut son intervention en 2000 avec une référence dont l'ironie ne peut nous échapper :

Aujourd'hui, les réformes du recrutement, des promotions, de l'enseignement ou de tant d'autres choses que promurent les ministres Cassola, La Cierva ou Manuel Azaña ou dont rêva, de manière générale, Romanones, sont déjà en grande partie une réalité ; mais il reste beaucoup à faire. Face à ces défis, professionnalisation, modernisation, rationalisation, missions de paix et de sécurité, nous n'acceptons aucun type d'immobilisme<sup>1021</sup>.

Compte tenu de l'origine politique et idéologique du Parti Populaire dont est issu le ministre de la Défense, nous ne pouvons nous empêcher de relever l'ironie d'une situation dans laquelle un ministre de la droite conservatrice invoque, à titre de caution et comme autant d'autorités morales, les principales figures qui, en leur temps, ont tenté de procéder à la modernisation de l'armée espagnole. Toutes ces tentatives ont été stoppées, renversées ou abrogées sur la base de postulats politiques, idéologiques, corporatistes, traditionnalistes dont le Parti Populaire est, bien qu'indirectement, l'héritier.

---

<sup>1021</sup> *Ibid.*, p. 275.

### *Discours et opposition politique*

Comme on a pu le voir jusqu'à présent, les enjeux de modernisation et de professionnalisation de l'armée jalonnent la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle et le contrôle parlementaire, qui s'inscrit dans les limites que nous avons définies précédemment, cherche notamment à déterminer les conditions de la modernisation, le degré d'opérativité des Forces Armées et à évaluer le caractère idoine des normes adoptées. La question du service militaire occupe nécessairement une place centrale dans ce processus de modernisation et de professionnalisation, car c'est autour de la réduction du temps de service et, à partir de 1996, de sa possible suspension, que s'organise la professionnalisation complète de l'armée et la modernisation de son organisation. Cette suspension est également perçue et décrite comme condition de la modernité de l'armée. Et on assiste parallèlement à un processus de modernisation du matériel et de l'armement.

À cet égard, dès 1990, les partis d'opposition n'hésitent pas à dénoncer les insuffisances de la loi sur le Personnel Militaire de 1989<sup>1022</sup> en relevant notamment les discriminations que son application occasionne. C'est notamment la perspective adoptée par le parti catalaniste (*Convergencia i Unió* – CiU) et par *Izquierda Unida*. Le porte-parole de CiU indique que « c'était une loi nécessaire, mais, [exprime son désaccord] avec les actions menées pour [atteindre ses objectifs], car elles ont transformé la loi, [...] en une loi classiste, en rien opérationnelle, et qui [...] contrevient même sur certains points aux droits légitimement acquis par le personnel militaire<sup>1023</sup>. » *Izquierda Unida* ne dit pas autre chose lorsque son porte-parole met en évidence la discrimination sociale et professionnelle qui résulte de l'application de la loi selon l'origine de l'officier, qu'il sorte de l'académie militaire ou de la troupe. « On contrevient, affirme-t-il, à l'article 14 de la Constitution en n'offrant pas d'égalité d'opportunités. On discrimine les officiers selon leur provenance, que ce soit l'académie [militaire] ou la troupe. On crée un type d'armée qui n'est pas le plus indiqué pour appliquer l'article 8 de la Constitution<sup>1024</sup>. »

Si les groupes CiU et *Izquierda Unida* centrent leurs questionnements sur le personnel militaire, le Parti Populaire, à l'inverse, oriente son discours de contrôle vers le degré

---

<sup>1022</sup> Voir chapitre 3.

<sup>1023</sup> CARRERA I COMES Salvador, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (Serra Serra) para informar sobre la política que desarrollará en su respectiva área, el nuevo Gobierno », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°20, Commission de la Défense, séance n°2 (extraordinaire), 29 janvier 1990, p. 216.

<sup>1024</sup> ROMERO RUIZ Antonio, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (Serra Serra) para informar sobre la política que desarrollará en su respectiva área, el nuevo Gobierno », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 20, Commission de la Défense, séance n° 2 (extraordinaire), 29 janvier 1990, p. 217.

d'opérativité des Forces Armées et la nécessité de remédier aux déficiences d'une Défense militaire incomplète :

Le porte-avions se trouve en cale sèche et doit réviser des parties importantes de son système de propulsion et de combustion. Et cela [...] nous rappelle que notre armée espagnole ne dispose peut-être pas à tout moment, en tout cas certainement pas en ce moment, de la capacité opérationnelle que nous souhaiterions face aux missions à mener<sup>1025</sup>.

Témoin d'une conception essentiellement militaire de la Défense, le discours du PP cherche à définir les limites de la fonction du service militaire. Si celui-ci a pu avoir, au cours de l'histoire, des fonctions éducatives et sociales, le porte-parole du PP réaffirme sa fonction strictement militaire et de Défense :

Il nous paraît important que ce modèle de service militaire soit directement lié aux besoins de Défense et qu'il n'apparaisse pas comme un substitut pour d'autres besoins de type national patriotique [...]. C'est-à-dire que le service militaire doit servir à défendre l'Espagne et ne doit pas servir à éduquer ou à réaliser d'autres activités qui peuvent être réalisées dans d'autres forums<sup>1026</sup>.

Face à ces quelques éléments de critiques de l'opposition qui donnent déjà une orientation au contrôle que ces groupes vont exercer sur le gouvernement, le parti Socialiste défend une révision des Forces Armées en vue de les moderniser et de les réorganiser, l'objectif affiché étant de « faire une armée moderne, réorganisée et adaptée à la nouvelle dimension que les nouvelles circonstances nationales et internationales exigent aujourd'hui<sup>1027</sup>. » Ainsi la centralité de la question du personnel et du service militaire est vectrice d'une modernité qui déjà ne relève plus vraiment de cette première Transition mais participe de la vertébration de la seconde.

À partir de 1993, le passage d'une transition à l'autre se fait plus évident encore par la diversification des objets de la critique parlementaire. En effet, en 1991 avait été défini le nouveau modèle mixte de Forces Armées et la loi du service militaire confirmait la réduction du temps de service à neuf mois. Ainsi, on constate une multiplication des objets du contrôle

---

<sup>1025</sup> RUPÉREZ RUBIO Javier, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (Serra Serra) para informar sobre la política que desarrollará en su respectiva área, el nuevo Gobierno », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 20, Commission de la Défense, séance n° 2 (extraordinaire), 29 janvier 1990, p. 213.

<sup>1026</sup> *Ibid.*, p. 214.

<sup>1027</sup> MOYA MILANÉS Pedro, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (Serra Serra) para informar sobre la política que desarrollará en su respectiva área, el nuevo Gobierno », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°20, Commission de la Défense, séance n°2 (extraordinaire), 29 janvier 1990, p. 222.

qui aborde, dès lors, la professionnalisation, la modernisation de l'armement à travers la loi de dotations de 1982<sup>1028</sup>, les budgets Défense, la qualité de vie des militaires, leurs possibilités de logement ainsi que les questions sociales (sécurité sociale militaire, santé, par exemple). Le porte-parole du PP en commission illustre cette multiplicité thématique, mais sa critique au gouvernement reste, néanmoins, marginale et n'exprime pas de désaccord fondamental quant aux principes de base qui sous-tendent la politique de Défense de ces années. Tout au plus appelle-t-il à ce que le taux de militaires du rang, volontaires professionnels, s'élève à 50%, confirmant ainsi la tendance à la professionnalisation complète de l'armée dont l'annonce sera faite en mai 1996 par José María Aznar. Et si CiU et *Coalición Canaria* insistent respectivement sur la question budgétaire et la réduction des effectifs pour l'un, et sur la santé militaire et l'action de la Défense dans la province de Cadix, c'est *Izquierda Unida* qui témoigne d'une conception radicalement différente.

Bien que l'idée soit partagée par d'autres groupes parlementaires, la suppression du service militaire s'accompagne, dans le cas de *Izquierda Unida*, de la suppression de la prestation de substitution et du Conseil National de l'Objection de Conscience, rappelant au passage la différence de traitement de l'objection de conscience face au service militaire ou de la part des médecins, dans les cas d'interruption volontaire de grossesse, comme le rappelle la porte-parole du groupe :

Je voudrais indiquer, d'ailleurs, que sur un sujet que monsieur le ministre sait que je connais bien, le thème de l'objection de conscience relatif à l'interruption volontaire de grossesse, l'objection de conscience est exercée par les professionnels de la santé simplement par une déclaration signée, sans qu'aucun conseil ou organisme extraprofessionnel n'enquête sur les limites de la conscience des médecins qui leur permet de rendre un service protégé par la loi<sup>1029</sup>.

Ce qui apparaît en filigrane à travers la critique de cette différence de traitement de l'objection de conscience est une dénonciation d'une Défense nationale conçue essentiellement en termes militaires, d'une part, et de l'idée de nation en armes, d'autre part, décrite implicitement comme obsolète, compte tenu du contexte international et national du début des années 1990. De la même manière, *Izquierda Unida* considère que l'Espagne doit « renoncer à la création de forces d'intervention rapide [...] ; [assurer] la disparition de la Légion comme

---

<sup>1028</sup> Voir chapitre 2.

<sup>1029</sup> MAESTRO MARTÍN Ángeles, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (García Vargas), para informar de las previsiones y líneas generales a desarrollar en su Departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°24, Commission de la Défense, séance n°2, 28 septembre 1993, p. 244.



corps militaire et l'intégration de ses effectifs dans des unités régulières, et la reconnaissance du droit de syndicalisation des membres des Forces Armées et de la *Guardia Civil*, ainsi que la démilitarisation de toutes les Forces de Sécurité de l'État<sup>1030</sup>. »

Deux ans plus tard, suite à la démission du ministre de la Défense, Julián García Vargas, l'attitude des différents groupes parlementaires, à travers leurs discours, restent sensiblement les mêmes. Le PP continue de dénoncer la loi 17/1989 sur le régime du personnel militaire et sa difficile application ainsi que la politique économique du PSOE depuis 1982, en même temps qu'il appelle à la rationalisation de la structure ministère de la Défense :

De combien de secrétaires d'État le ministère de la Défense a-t-il besoin ? D'abord nous avons un secrétaire d'État et un sous-secrétaire ; ensuite, deux secrétaires d'État ; un secrétaire d'État démissionne, et on n'en nomme pas d'autre [...]. Nous avons l'impression, qu'il y ait un ou deux secrétaires d'État au ministère de la Défense, que cela ne répond pas à des raisons d'efficacité ou d'organisation, de fonctionnement, mais répond plutôt aux circonstances et à des raisons politico-personnelles<sup>1031</sup>.

On retrouve ici un contrôle de forme qui, pour autant, ne constitue pas une opposition aux principes fondamentaux qui motivent la politique gouvernementale. Il s'agit bien plutôt d'une critique adressée aux modalités d'application de la réforme. Là encore, *Izquierda Unida* représente le groupe le plus critique à l'égard de la politique de Défense en maintenant un discours dont les principes essentiels dessinent les contours d'une Défense nationale à la silhouette bien différente que celle que promeuvent le gouvernement et les divers partis politiques. Le groupe parlementaire, par l'intermédiaire de son porte-parole considère que la Défense constitue un État dans l'État, en disposant non seulement d'un organisme qui « administre son patrimoine avec des revenus propres [mais également] d'un service de santé ; d'une prestation sociale ; de logements au sein de la structure militaire<sup>1032</sup>. » S'il s'accorde avec les autres groupes parlementaires sur la nécessité de transformer les Forces Armées en une force expéditionnaire et sur leur professionnalisation, il remet toutefois en question l'importance de la section recherche et développement liée à la Défense et dont pourrait bénéficier la société et la recherche civile. *Izquierda Unida* s'illustre cette année-là, aussi et surtout dans le cadre de

---

<sup>1030</sup> *Ibid.*

<sup>1031</sup> LÓPEZ VALDIVIELSO Santiago, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (Suárez Pertierra) para informar sobre las líneas generales de la política de su Departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 544, Commission de la Défense, n° 28 (extraordinaire), 17 juillet 1995, p. 16616.

<sup>1032</sup> RÍOS MARTÍNEZ Pedro Antonio, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (Suárez Pertierra) para informar sobre las líneas generales de la política de su Departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 544, Commission de la Défense, n° 28 (extraordinaire), 17 juillet 1995, p. 16617.

son combat pour démocratiser l'armée. Car, alors que la réforme militaire et de Défense que nous avons décrite jusqu'à maintenant concerne principalement le rapport et l'adaptation des Forces Armées à un nouveau contexte démocratique, nous n'avons pas abordé la démocratisation effective au sein de l'armée. *Izquierda Unida* défend donc ce besoin de démocratiser l'armée en son sein à travers la question de la liberté de culte des militaires :

Jusque quand allons-nous avoir, par exemple, des prêtres avec un commandement militaire ou des actes religieux en plein horaire militaire ? Comment sont respectées au sein de l'armée les confessions religieuses, l'agnosticisme ou les personnes qui n'ont aucune croyance ? Des actes qui signifient réellement que nous pouvons être aussi égaux au-dedans qu'en-dehors de l'armée : pluralité idéologique, pluralité confessionnelle ou maintien d'une réalité différenciée, flexibilité horaire ou relation moins conditionnée<sup>1033</sup>.

Ce sont donc ces rapports de force qui conditionnent le contrôle parlementaire de la première moitié des années 1990. L'accord général sur l'évolution et les principes fondamentaux de la politique de Défense ainsi que le caractère primordial de la poursuite de la réforme justifient une entente relative des divers partis sur la question. Par ailleurs, jusqu'en 1996, si elle ne constitue pas un moment central du contrôle, la comparution du ministre de la Défense pour présenter les axes majeurs pour la politique de Défense peut également avoir une fonction de contrôle *ex post*, à la manière d'un bilan de la législature passée. Les treize années de gouvernement socialiste ont facilité, au début de chaque législature, la fonction de contrôle des groupes qui ont pu s'appuyer sur le bilan de la législature précédente pour évaluer le programme présenté par les ministres successifs.

Lorsqu'en 1996, le PP accède au pouvoir et que le PSOE entre dans l'opposition, la commission de la Défense conserve la dynamique de contrôle qui l'avait marquée depuis le début de la période qui nous intéresse. Pedro Moya Milanés, qui reste porte-parole du groupe socialiste, déplore « une certaine absence d'un programme de gouvernement plus concret<sup>1034</sup> » en matière de Défense, en même temps qu'il relève l'esprit de continuité affirmé par le ministre Eduardo Serra Rexach. Parallèlement, *Izquierda Unida* reste le seul groupe parlementaire en commission de la Défense à proposer un modèle différent basé sur des principes antimilitaristes, modèle teinté d'une forte préoccupation pour une démocratisation plus profonde et plus intense

---

<sup>1033</sup> *Ibid.*, p. 16619.

<sup>1034</sup> MOYA MILANÉS Pedro, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (Serra Rexach) para informar sobre la política que desarrollará en su respectiva área, el nuevo Gobierno », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°21, Commission de la Défense, séance n°2, 6 juin 1996, p. 216. « Si cette continuité est affichée, je comprends que vous validez la gestion réalisée par le gouvernement socialiste. »

des Forces Armées. Ce n'est qu'à partir de 2002 et en particulier à l'occasion de la guerre en Irak que ce consensus relatif autour des politiques étrangère et de Défense sera rompu, faisant apparaître, sinon des conceptions particulières, du moins une perception spécifique à chaque groupe de ce que sont ou devraient être les priorités de la Défense. Le début du XXI<sup>e</sup> siècle, notamment à partir de 2004, confirmera, comme nous le verrons dans les chapitres qui suivent, un modèle de Forces Armées, en même temps que la crise de 2008 imposera une perspective presque essentiellement économique et financière au contrôle parlementaire.

**PARTIE III**  
**LA POLITIQUE DE DÉFENSE EN CRISE (2004-2016)**

## Chapitre 6

---

# LA DÉFENSE ESPAGNOLE ET SES ENJEUX AU XXI<sup>e</sup> SIÈCLE

## PANORAMA GÉOPOLITIQUE ET GÉOSTRATÉGIQUE D'UN XXI<sup>e</sup> SIÈCLE BALBUTIANT

Dans son introduction au *Panorama geopolítico de los conflictos 2011*, Miguel Ángel Ballesteros Martín convoque Machiavel et son *Discours sur la première décade de Tite-Live* pour rappeler que la guerre est une caractéristique de la vie et du développement des sociétés et des civilisations<sup>1035</sup>. Néanmoins, il lui préfère le concept de conflit qui, en ce premier XXI<sup>e</sup> siècle, tend à remplacer le concept de guerre, délégitimé depuis l'expérience des deux guerres mondiales et sa condamnation par la Charte des Nations Unies, dans ses articles 2.4 et 51<sup>1036</sup>. Si le monde n'a plus connu de guerre de l'ampleur de celles du XX<sup>e</sup> siècle, les relations internationales n'en sont pas moins caractérisées par des conflits en tous genres, diplomatiques, commerciaux et économiques, militaires, d'influence. L'émergence et le développement rapide d'internet et des technologies de la communication (médias en ligne et réseaux sociaux) participe, dans le même temps, de la guerre de l'information entre rivaux et puissances adverses. Parce qu'ils réduisent les distances géographiques, culturelles, religieuses et politiques, les réseaux sociaux ouvrent un nouvel espace de communication, d'échanges et de partages mais aussi de conflictualité, de désinformation, où apparaissent de nouvelles opportunités et de

---

<sup>1035</sup> BALLESTEROS MARTÍN Miguel Ángel, « Introducción », *Panorama geopolítico de los conflictos 2011*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, novembre 2011, p. 11.

<sup>1036</sup> « Charte des Nations Unies », *Nations Unies*. Disponible sur <https://www.un.org/fr/about-us/un-charter>

nouvelles menaces à la sécurité. La conquête spatiale aussi bien que l'extension du cyber espace constituent de nouveaux champs d'action où prospèrent les germes de conflits présents ou à venir.

Face à cette révolution du numérique, force est de constater que les organisations de sécurité collective et les États doivent s'adapter à de nouveaux enjeux tout en veillant à maintenir une puissance de dissuasion traditionnelle. Car les Forces Armées, si le contexte stratégique et les progrès technologiques leur imposent une transformation rapide et constante, n'en perdent pas moins leur caractère indispensable dans le cadre de l'action extérieure des États. En effet, les déploiements militaires dans les zones d'instabilité aux enjeux stratégiques majeurs illustrent la permanence de l'outil militaire comme l'un des moyens d'affirmation d'une présence au monde ou de recherche de puissance. Néanmoins, l'action unilatérale des États se voit fortement limitée et le maintien de la paix et de la sécurité internationale passe, le plus souvent, par des organisations internationales de sécurité, telles que l'ONU, l'OTAN, ou l'UE comme puissance civile. Les conflits des deux premières décennies du XXI<sup>e</sup> siècle sont, à certains égards, les héritiers des conflits des décennies précédentes et, dans certains cas, l'instabilité d'un pays ou d'une région plonge ses racines dans les conflits oubliés des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. Face aux risques et menaces d'un environnement stratégique en constantes mutations, les organisations de sécurité collective maintiennent une présence militaire et politique pour la résolution des conflits, notamment à travers la diplomatie, le dialogue et la projection de forces en opérations extérieures, qu'il s'agisse d'opérations de combat, de sécurisation ou d'aide humanitaire.

### **Géopolitique des conflits**

Alors que les années 1990 avaient été caractérisées par la puissance hégémonique des États-Unis à la suite de l'effondrement de l'empire soviétique, le XXI<sup>e</sup> siècle voit l'émergence de plusieurs foyers de puissance, en particulier de la Chine comme puissance immédiatement concurrente. Essentielles pour maintenir, entamer ou reprendre une croissance économique et industrielle nécessaire, les ressources et énergies fossiles dont recèlent les sous-sols sont au cœur des enjeux géopolitiques et géostratégiques du début des années 2000. Le développement d'un projet de nouvelles routes de la soie par la Chine à partir de 2013 joue sur un imaginaire collectif qui renvoie aux récits de voyage de Marco Polo mais peut également apparaître pour

certaines comme une illusion, à la manière d'un « voile de Maya géopolitique<sup>1037</sup> », destinée à donner une représentation biaisée d'une réalité beaucoup plus crue et violente. Ce sont également les ressources énergétiques qui sous-tendent les conflits au Proche et Moyen Orient, auxquels se mêlent également des considérations évidemment politiques, notamment dans le cas de la renaissance de la puissance militaire russe.

L'Europe est ainsi marquée par un renouveau de la menace russe en même temps que le terrorisme islamiste essaime depuis le Moyen Orient jusqu'en Afrique subsaharienne et dans le Maghreb, aux portes de l'Occident. À cet égard, la sécurité de l'Espagne est directement concernée par la menace mouvante du terrorisme et par la poussée de flux migratoires de plus en plus importants. Les espaces méditerranéen et subsaharien constituent donc des espaces d'intérêt privilégié pour l'Espagne, comme le rappelle Miguel Ángel Ballesteros Martín pour qui « l'Espagne appartient à deux régions géopolitiques claires : l'Europe, et plus spécialement l'Union Européenne, et la Méditerranée, en particulier, à la Méditerranée Occidentale. Elle se voit, de ce fait, particulièrement affectée par tous les conflits qui ont lieu dans ces régions<sup>1038</sup>. » La situation géopolitique et géostratégique de la région entre en résonnance avec le tableau géopolitique passionnant de la Méditerranée au XVI<sup>e</sup> siècle qu'a brossé Fernand Braudel<sup>1039</sup>.

### *Les foyers d'instabilité dans le monde*

« Il ne fait aucun doute que la Chine et son environnement constituent l'élément géopolitique clé de l'architecture de sécurité du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>1040</sup>. » C'est par cette affirmation catégorique qu'Ignacio García Sánchez présente la Chine de 2013, qui n'a plus rien à voir avec le sous-développement qui la caractérisait encore dans les années 1970. Elle fait écho à la description que faisait en 2012 Alejandro MacKinlay Ferreirós de la Mer de Chine du Sud comme une source de conflits potentiels en tant que théâtre géopolitique asiatique de premier plan<sup>1041</sup>. Les réformes de l'économie chinoise de la fin des années 1970 ont effectivement

---

<sup>1037</sup> DAMIANI Isabella, BACHELET Victoria, « Représentations géopolitiques sur la Route de la Soie, une étude à l'aide de l'analyse cartographique et du traitement d'images satellites », *L'espace politique*, n° 34, 2018/1. Disponible sur <https://doi.org/10.4000/espacepolitique.4663>

<sup>1038</sup> BALLESTEROS MARTÍN Miguel Ángel, « Introducción. ¿Por qué un análisis geopolítico? », *Panorama geopolítico de los conflictos 2012*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, février 2013, p. 16.

<sup>1039</sup> BRAUDEL Fernand, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II. 3. Les Événements, la politique et les hommes*, Paris, Armand Colin, 1990.

<sup>1040</sup> GARCÍA SÁNCHEZ Ignacio, « El anillo interior chino. ¿Fortaleza o debilidad? », *Panorama geopolítico de los conflictos 2013*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, janvier 2014, p. 332.

<sup>1041</sup> MACKINLAY FERREIRÓS Alejandro, « Mar meridional de China », *Panorama geopolítico de los conflictos 2012*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, février 2013, p. 399.

permis au pays de retrouver le chemin non seulement de la croissance économique mais aussi et surtout le sentier de la puissance, comme l'explique Pierre Buhler :

Ce qui tire la croissance est surtout l'intégration rapide dans l'économie mondiale, par les exportations. La Chine, qui ne "pesait", dans les exportations mondiales, que 0,7 % en 1973, avoisine, en 2005, les 7 %, grâce à une augmentation annuelle, en volume, de 12 %. Elle passe en l'espace d'une décennie du rang de neuvième à celui de premier pays exportateur du monde et devient le deuxième importateur, après les États-Unis<sup>1042</sup>.

Si tel était le constat de la croissance économique chinoise en 2005, elle est confirmée en 2010 par Ken Miller pour qui « l'approche chinoise du développement économique a transformé le pays en un géant disproportionné, une force d'exportation dotée d'un bras financier énorme<sup>1043</sup>. » La Chine affirme donc sa présence au monde par sa puissance économique et financière qui constituera, à partir de septembre 2013, la base du projet de nouvelles routes de la soie, exposé par le président Xi Jinping<sup>1044</sup>. Dès lors, rien d'étonnant à ce que le pays cherche à s'assurer le contrôle de la mer de Chine de l'est et du sud, ou qu'il réaffirme, comme un des principaux objectifs de sa politique étrangère, l'appartenance de Taïwan à la Chine<sup>1045</sup>. L'émergence de la Chine, d'abord comme puissance régionale, explique le pivot vers l'Asie de la politique étrangère étatsunienne, formalisé dans un article de la secrétaire d'État, Hillary Clinton, en 2011<sup>1046</sup>, mais dont les résultats restent, somme toute, mitigés<sup>1047</sup>.

D'autres conflits et tensions émaillent la région, notamment entre l'Inde et le Pakistan, deux États qui disposent de l'arme nucléaire. Les tensions à propos du Cachemire, que certains groupes armés souhaiteraient voir rattaché au Pakistan alors que d'autres prônent plutôt son

---

<sup>1042</sup> BUHLER Pierre, *La puissance au XXI<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 379.

<sup>1043</sup> MILLER Ken, « Coping with China's financial power », *Foreign Affairs*, juillet-Août 2010. Disponible sur <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2010-07-01/coping-chinas-financial-power>

<sup>1044</sup> BULARD Martine, « Les sinueuses routes de la soie », *Chine-États-Unis, le choc du XXI<sup>e</sup> siècle*, Manière de voir, n° 170, Le Monde Diplomatique, avril-mai 2020. Disponible sur <https://www.monde-diplomatique.fr/mav/170/BULARD/61710#nh1> ; FRANKOPAN Peter, *Les nouvelles routes de la soie. L'émergence d'un nouveau monde*, Paris, Flammarion, 2020, p. 22-23. « Depuis son annonce en 2013, près d'un trillion de dollars a été promis aux investissements d'infrastructure, sous forme de prêts pour l'essentiel, à un millier de projets. »

<sup>1045</sup> FRANKOPAN Peter, *Les nouvelles routes de la soie*, op. cit., p. 147. Plusieurs pays ont cessé de reconnaître Taïwan comme État indépendant suite à certains investissements chinois. C'est le cas notamment de Sao Tomé-et-Principe, du Panama, de la République Dominicaine ou encore du Salvador en 2018.

<sup>1046</sup> CLINTON Hillary, « America's Pacific century », *Foreign Policy*, 11 octobre 2011. Disponible sur <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>

<sup>1047</sup> LE CORRE Philippe, « Quel bilan pour le "pivot" asiatique de Barack Obama ? », *Institut de Relations Internationales et Stratégiques*, 2 novembre 2016. Disponible sur <https://www.iris-france.org/82973-quel-bilan-pour-le-pivot-asiatique-de-barack-obama/>



indépendance tendent à mettre en danger la stabilité du pays et de la région. D'autant plus que, si le Cachemire est revendiqué aussi bien par le Pakistan, auquel il est rattaché de fait, que par l'Inde, la fin de la guerre froide a envenimé les relations entre les deux pays, l'Inde ayant perdu son soutien soviétique avec l'effondrement de l'URSS. Par ailleurs s'y développent des groupes terroristes qui, en ce premier XXI<sup>e</sup> siècle, attirent le regard de l'Occident, engagé depuis le début des années 2000 dans une guerre contre le terrorisme international. L'instabilité du Baloutchistan semble tout aussi inquiétante car, non seulement cette région correspond à environ 43 % du territoire pakistanais, mais elle dispose également de la plus grande partie du littoral du pays qui ouvre, comme l'indique Ulrich Bounat, « l'accès aux ressources halieutiques ainsi qu'à l'entrée du stratégique détroit d'Ormuz par où transite environ 20 % du trafic mondial de tankers<sup>1048</sup>. » Malgré la richesse de son sous-sol, le Baloutchistan représente également une porte d'entrée en Iran et en Afghanistan que les forces occidentales n'ont pas hésité à mettre à contribution, notamment la CIA et l'armée de l'Air américaine (l'USAF) pour des frappes de drones dans la région afghane de Kandahar<sup>1049</sup>. Si l'instabilité de ces pays tient, partiellement, à des critères historiques et politiques, il est indéniable que leur emplacement géographique au bord des principales routes commerciales maritimes suscite l'intérêt de puissances émergentes ou des puissances en place, les États-Unis et l'Union Européenne, dans le cadre de la course aux ressources qui est alors en germe.

De la même manière, l'instabilité au Moyen et au Proche Orient relève d'une dynamique similaire. En Afghanistan, l'instabilité plonge ses racines dans les années de guerre froide qui ont vu l'invasion du pays par l'Union Soviétique et la réponse américaine qui s'est traduite par le financement et l'approvisionnement en armes des moudjahidines. Les talibans, appuyés par le Pakistan, devaient prendre le pouvoir après le retrait soviétique. Selon Francisco José Berenguer Hernández, l'alliance entre les talibans et le groupe terroriste Al-Qaïda a permis aux premiers d'obtenir une aide technique et financière<sup>1050</sup>. Les attentats de septembre 2001 et le refus des talibans de livrer les dirigeants d'Al-Qaïda ont mené à une intervention internationale dans le cadre de la mission ISAF (*International Security and Assistance Force* en anglais) dirigée par l'OTAN. Si la lutte contre le terrorisme international constituait une priorité

---

<sup>1048</sup> BOUNAT Ulrich, « Entre Iran et Pakistan, une région à risque : le Baloutchistan », *Asia focus* 57, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques*, janvier 2018, p. 3. Disponible sur <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2018/01/Asia-focus-57.pdf>

<sup>1049</sup> *Ibid.*, p. 4. L'auteur précise que « la véritable richesse du Baloutchistan se situe dans son sous-sol : or et cuivre de la mine de Saindak, l'un des plus grands gisements de cuivre potentiel au monde à Reko Dik, chromite, magnésite, gypse, manganèse, zinc, fer, granite, marbre, amiante... mais aussi et surtout du gaz. Le Baloutchistan représente une bonne part de la production nationale de gaz et environ 70% des réserves estimées dans le pays. »

<sup>1050</sup> BERENGUER HERNÁNDEZ Francisco José, « Afganistán : el avance de la transición », *Panorama geopolítico de los conflictos* 2012, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, février 2013, p. 315.

affichée, cette intervention en Afghanistan, comme d'autres dans la région, s'inscrit dans la course aux énergies et aux matières premières dans un nouveau « Grand Jeu ». À cet effet et comme le rappelle Régis Genté, les États-Unis envisageaient déjà la construction d'un gazoduc qui, s'il est resté dans les cartons depuis les années 1990, a commencé d'être construit en 2018 :

Un autre grand pipeline stratégique encouragé par Washington a peu de chances de voir le jour : il s'agit du Turkménistan-Afghanistan-Pakistan-Inde (TAPI), ce fameux gazoduc que les États-Unis, avec la société pétrolière américaine Unocal, envisageaient de construire avec les talibans dans la seconde moitié des années 1990<sup>1051</sup>.

Mais le gaz n'est pas la seule richesse du sous-sol afghan qui « renfermerait 60 millions de tonnes métriques de cuivre, 2 200 millions de tonnes de fer, 32 000 tonnes de mercure, des millions de tonnes de potasse ainsi que d'énormes réserves de terres rares – lithium, béryllium, niobium et césium<sup>1052</sup> » ainsi que le rapporte Peter Frankopan. Aussi comprend-on que la recherche d'accès et l'approvisionnement en énergies et matières premières constituent l'une des préoccupations majeures d'un Occident qui peine à être autosuffisant. La lutte pour le contrôle et l'approvisionnement en ressources énergétiques apparaît, en filigrane, comme une ligne directrice des actions de l'Occident (États-Unis et Union Européenne essentiellement), notamment dans le cadre des opérations internationales de l'ONU, de l'OTAN et de l'UE.

On remarquera, en effet, que l'intérêt porté par l'UE et l'OTAN à des pays comme le Kenya, le Soudan, le Soudan du Sud ou encore la Somalie, le Yémen et Djibouti ne relève pas d'une générosité et d'une solidarité gratuite et désintéressée mais bien plutôt d'un intérêt stratégique de protection et de sécurisation des principales routes commerciales maritimes. La corne de l'Afrique dispose d'un vaste accès à l'océan Indien à l'est et à la mer Rouge à l'ouest. De leur côté, Djibouti et le Yémen contrôlent le détroit de Bab-el Mandeb qui donne accès à la mer Rouge et au golfe d'Aden et, *a fortiori*, à la Méditerranée par le canal de Suez. Il n'est donc pas étonnant que l'UE et l'OTAN s'inquiètent de la sécurité de la région, inquiétude qui se concrétise par des opérations de lutte contre la piraterie maritime et de formation des structures policières, judiciaires et politiques des pays riverains. L'Union Européenne participe de cette lutte à travers diverses opérations militaires et civiles telles que l'opération Atalante (EUNAVFOR de lutte contre la piraterie dans l'océan Indien), l'opération EUCAP Nestor, ou encore l'opération EUTM Somalie qui cherche à former les forces somaliennes pour lutter

---

<sup>1051</sup> GENTE Régis, « Du Caucase à l'Asie centrale, « grand jeu » autour du pétrole et du gaz », *Le Monde Diplomatique*, juin 2007. Disponible sur <https://www.monde-diplomatique.fr/2007/06/GENTE/14807>

<sup>1052</sup> FRANKOPAN Peter, *Les nouvelles routes de la soie*, op. cit., p. 81.

contre le terrorisme et la piraterie. L'OTAN, de son côté, intervient comme force de dissuasion et de lutte à travers les opérations *Sea Guardian* (en Méditerranée), *Ocean Shield* (dans le Golfe d'Aden et l'océan Indien occidental, depuis 2008)<sup>1053</sup>.

Le conflit israélo-palestinien, qui dure depuis la création de l'État d'Israël en 1948, représente la source majeure d'instabilité dans la région et qui a contaminé le Liban voisin qu'Enrique Silvela Díaz-Criado décrit comme « un pays de légende<sup>1054</sup> » qui a attisé toutes les convoitises :

Un amalgame de cultures et de religions, où résident les éternels dilemmes de ses attraits face à sa permanente situation de conflit. Autour de son territoire gravitent, aujourd'hui [en 2012] comme tout au long de l'histoire, les intérêts de toutes les puissances voisines ou lointaines, qui profitent de ses avantages mais épuisent ensuite ses possibilités et son avenir<sup>1055</sup>.

Il n'est pas étonnant d'y trouver une force internationale à laquelle l'Espagne participe depuis 2006 sous mandat des Nations Unies et dans le cadre de l'opération FINUL (*Fuerza Interina de Naciones Unidas en Líbano* – Force Intérimaire des Nations Unies au Liban). Par ailleurs, l'impact des Printemps Arabes (2011) a entraîné des conséquences évidentes sur la région, où la Syrie a progressivement sombré dans le chaos et la guerre civile. Mario Laborie Iglesias évoque, à ce propos la difficulté à prédire l'issue ou même l'évolution du conflit, car « aux considérations religieuses, ethniques, économiques et politiques internes du pays, s'ajoute la lutte latente entre les divers acteurs régionaux. L'Iran, l'Arabie Saoudite, le Liban, Israël, la Turquie, les États-Unis ou la Russie, [...] jouent sur l'échiquier stratégique syrien un jeu géopolitique dangereux<sup>1056</sup>. » La situation pourrait même, selon José Luis Calvo Albero, se transformer en un trou noir qui pourrait voir émerger tous types de mouvements déstabilisateurs pour la région et pour l'Irak en particulier<sup>1057</sup>. La stabilité de la région est d'autant plus importante que c'était par la Syrie et l'Irak, entre autres, que transitaient, en 2006, le pétrole et le gaz issus du golfe arabo-persique et des pays riverains, producteurs de pétrole<sup>1058</sup>.

---

<sup>1053</sup> *Misiones en el exterior*, Ministerio de Defensa. Disponible sur [https://www.defensa.gob.es/misiones/en\\_exterior/](https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/)

<sup>1054</sup> SILVELA DÍAZ-CRIADO Enrique, « Líbano: un país en permanente reconstrucción », *Panorama geopolítico de los conflictos 2012*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, février 2013, p. 73.

<sup>1055</sup> *Ibid.*

<sup>1056</sup> LABORIE IGLESIAS Mario A., « Siria: deslizándose hacia el caos », *Panorama geopolítico de los conflictos 2012*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, février 2013, p. 105.

<sup>1057</sup> CALVO ALBERO José Luis, « Irak. Equilibrio sobre el abismo », *Panorama geopolítico de los conflictos 2012*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, février 2013, p. 170.

<sup>1058</sup> GRESH Alain, RADVANYI Jean, REKACEWICZ Philippe, SAMARY Catherine, VIDAL Dominique (dir.), « Proche-Orient : pétrole, eau et stratégies », *L'atlas géopolitique*, Le Monde Diplomatique, 2006, p. 120.

## *Menaces à la sécurité européenne*

Si ces instabilités régionales sont géographiquement éloignées de l'Europe, les printemps arabes au Maghreb ainsi que les menées russes en Géorgie et en Ukraine laissent planer des menaces certaines pour la sécurité de l'Europe. Décrits par Santos Castro Fernández comme « une explosion morale, un mouvement citoyen qui se rebelle contre des gouvernements prédateurs, despotiques et sourds<sup>1059</sup> », les révoltes que l'on a appelées « les Printemps Arabes » représentent des « processus de transition politique et sociale, de longue durée, de plus grande importance depuis la décolonisation<sup>1060</sup>. » Ces mouvements, dont l'orthographe révèle la pluralité des expériences, du Maghreb au golfe Arabo-persique, s'inscrivent dans un contexte mondial de révoltes face à la crise économique et financière et sa gestion par les gouvernants. Outre ces révoltes dans les pays arabes, l'Espagne connaît d'intenses manifestations durant l'année 2011 (mouvement des Indignés), en même temps que le mouvement *Occupy Wall Street* prend de l'ampleur aux États-Unis et que l'Amérique Latine prend le relais de la contestation entamée en Europe et en Tunisie<sup>1061</sup>.

Le 17 décembre 2010, un jeune tunisien s'immole par le feu devant le siège du gouvernement provincial de la petite ville de Sidi Bouzid. Après la mort de son père, il se voit contraint d'arrêter ses études pour s'occuper de sa famille, recourant à la vente ambulante. Castro Fernández rapporte que « sa décision de s'immoler est un acte suprême de protestation face aux agissements de la police municipale qui, après coups et crachats, lui ont confisqué son charriot pour trouble à l'ordre public<sup>1062</sup>. » L'événement provoque un mouvement massif de contestation qui, avec l'appui des nouvelles technologies et des réseaux sociaux (Facebook et Twitter en particulier), conduisent au renversement, le 15 janvier 2011, de Zine El Abidine Ben Ali, après 25 ans d'exercice du pouvoir. La révolte s'étend ensuite à l'Égypte où les forces de l'ordre répriment violemment la manifestation organisée place Tahrir, au Caire, le 25 janvier 2011. L'armée égyptienne reconnaît la légitimité du mouvement de protestation et refuse l'emploi de la force contre les manifestants. Hosni Moubarak abandonne le pouvoir le 11 février, après 30 ans à la tête de l'État égyptien. Les révoltes s'étendent du Maghreb au Proche et Moyen Orient, du Maroc à la Syrie et à l'Arabie Saoudite, en passant par le Bahreïn, Oman et le Yémen.

---

<sup>1059</sup> CASTRO FERNÁNDEZ Santos, « Las primaveras árabes », *Panorama geopolítico de los conflictos 2014*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, novembre 2014, p. 93.

<sup>1060</sup> *Ibid.*

<sup>1061</sup> « América toma el relevo de las protestas », *El País*, 16 octobre 2011. Disponible sur [https://elpais.com/internacional/2011/10/15/actualidad/1318670174\\_243153.html](https://elpais.com/internacional/2011/10/15/actualidad/1318670174_243153.html)

<sup>1062</sup> CASTRO FERNÁNDEZ Santos, , « Las primaveras árabes », *art. cit.*, p. 102.

Néanmoins, si globalement les autocrates en place dans ces pays quittent le pouvoir ou procèdent à des transformations politiques et sociales, deux d'entre eux s'y opposent, la Syrie, de Bachar Al-Assad, et la Libye, de Mouammar Kadhafi. Dans ces deux pays, la situation tourne à la guerre civile et motive une intervention internationale qui comprend l'ONU, la Ligue Arabe, l'OTAN, l'Union Européenne, la Confédération Islamique et le Conseil de Coopération du Golfe<sup>1063</sup>. Le colonel Kadhafi est sommairement exécuté le 20 octobre 2011, mais sa mort, au lieu d'apporter les transformations politiques et sociales escomptées, ouvre bien plutôt une période d'instabilité et de guerre civile qui éclatera réellement en juillet 2014<sup>1064</sup>. La situation ainsi créée favorise l'influence islamiste sur certaines milices libyennes en provenance du Moyen Orient ou de l'Afrique de l'Ouest. On constate alors que l'Organisation de l'État Islamique (OEI) essaime en Libye et que le groupe Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) « élargit la zone d'insécurité en Afrique de l'Ouest<sup>1065</sup> », comme l'affirme Philippe Leymarie. La guerre civile libyenne fait alors émerger deux menaces d'envergure que sont l'expansion des groupes terroristes au Sahel et en Libye et la prolifération de mercenaires, qui illustrent les tensions politiques et géopolitiques qui se jouent dans cet affrontement. La menace terroriste se cristallise notamment par les attentats du 13 novembre 2015 à Paris, alors que la France était déjà présente au Mali dans le cadre de l'opération Serval (janvier 2013-juillet 2014) avant d'intégrer l'opération Barkhane<sup>1066</sup>.

Parallèlement, cette instabilité attire de nombreux mercenaires. À cet égard, Akram Khariief précise que « c'est aussi un champ de bataille pour des mercenaires venus de partout. Jamais, depuis la tentative de sécession de la région du Biafra au Nigéria (1967-1970), la terre africaine n'avait attiré autant de "chien de guerre"<sup>1067</sup> ». Entre autres États impliqués dans le jeu géopolitique en Libye, la Turquie affirme sa présence et son soutien au Gouvernement d'Accord National libyen (GAN) dans le cadre d'une politique néo-ottomane<sup>1068</sup>. Si la Turquie

---

<sup>1063</sup> *Ibid.*, p. 104.

<sup>1064</sup> SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ Emilio, « Libia: tratando de "coser los retarles" de la revolución », *Panorama geopolítico de los conflictos 2016*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, décembre 2016, p. 86.

<sup>1065</sup> LEYMARIE Philippe, « En Libye, une nouvelle guerre qui ne dit pas son nom », Les blogs du « Diplo », *Défense en ligne*, Le Monde Diplomatique, 16 mars 2016. Disponible sur <https://blog.mondediplo.net/2016-03-16-En-Libye-une-nouvelle-guerre-qui-ne-dit-pas-son>

<sup>1066</sup> L'Espagne participe, depuis janvier 2013, à l'opération européenne EUTM-Mali de formation et d'entraînement des forces maliennes. Voir « EUTM-Mali », *Misiones en el exterior*, Ministerio de Defensa. Disponible sur [https://www.defensa.gob.es/misiones/en\\_exterior/actuales/listado/eutm-mali.html](https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/eutm-mali.html)

<sup>1067</sup> KHARIEF Akram, « Un afflux historique de mercenaires », *Le Monde Diplomatique*, septembre 2020. Disponible sur <https://www.monde-diplomatique.fr/2020/09/KHARIEF/62171>

<sup>1068</sup> MOREL Jean-Michel, « Libye, le terrain de jeu russo-turc », *Le Monde Diplomatique*, septembre 2020. Disponible sur <https://www.monde-diplomatique.fr/2020/09/MOREL/62172> Voir également, MARIN Cécile, « Contrôle précaire du territoire libyen », Rivalités et convergences géopolitiques dans un pays en plein chaos, *Le Monde Diplomatique*, septembre 2020. Disponible sur <https://www.monde-diplomatique.fr/cartes/libye-controle>

n'est pas présente officiellement et n'envoie pas de troupes, c'est par l'intermédiaire du groupe SADAT International Defense Consultancy, créé en 2012, qu'elle apparaît<sup>1069</sup>. La Russie est également présente à travers le groupe Wagner et, d'après Jean-Michel Morel, « entend faire de la Libye un nouveau point d'arrimage lui permettant d'étendre son influence au Maghreb et en Afrique subsaharienne<sup>1070</sup>. »

Cette instabilité du Maghreb et du Sahel constitue, dès lors, une menace importante pour l'Union Européenne, non seulement parce qu'elle rapproche dangereusement de ses frontières et de son territoire des groupes terroristes qu'on pensait, jusqu'à présent, éloignés géographiquement, mais également parce qu'elle provoque des déplacements massifs de population qui se pressent aux frontières. Qu'ils soient originaires du Maghreb, de l'Afrique subsaharienne ou encore du Proche et du Moyen Orient, les demandeurs d'asile se pressent aux frontières de l'Europe, depuis la Turquie, pour entrer par l'est de l'Europe, depuis la Libye ou le Maroc, pour entrer par l'ouest, traversant la Méditerranée sur des embarcations de fortune à destination de l'Italie ou de l'Espagne (les Îles Canaries ou les enclaves de Ceuta et Melilla). La crise migratoire de 2015 interroge alors la libre circulation des personnes organisée par l'espace Schengen et pousse les gouvernements européens à renforcer les contrôles aux frontières à travers divers dispositifs, comme le rapporte Benoît Bréville :

Depuis vingt-cinq ans, l'Union européenne a multiplié les dispositifs pour barrer la route à l'immigration clandestine : base de données commune pour les polices européennes (Système d'information Schengen), création en 2000 d'un fichier d'empreintes digitales et lancement, en 2005, de Frontex, l'agence européenne chargée de surveiller les frontières extérieures à grand renfort d'hélicoptères, de drones, de navires militaires, de lunettes de vision nocturne et de détecteurs de battements cardiaques<sup>1071</sup>.

À ces dispositifs, il faut également ajouter l'externalisation, par l'Union Européenne, de la fonction de contrôle et de régulation des flux migratoires dévolue à l'Afrique. C'est dans cette perspective qu'il faut replacer, comme l'indique Ian Urbina, la création en 2015 du Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union Européenne pour l'Afrique<sup>1072</sup> dont la finalité affichée est la lutte contre le trafic d'êtres humains et l'aide au développement et qui « vise essentiellement à

---

<sup>1069</sup> KHARIEF Akram, « Un afflux historique de mercenaires », *art. cit.*

<sup>1070</sup> MOREL Jean-Michel, « Libye, le terrain de jeu russo-turc », *art. cit.*

<sup>1071</sup> BRÉVILLE Benoît, « Haro sur Schengen », *Le droit d'asile remis en question, Le Monde Diplomatique*, janvier 2016. Disponible sur <https://www.monde-diplomatique.fr/2016/01/BREVILLE/54470>

<sup>1072</sup> URBINA Ian, « La Libye, garde-chiourme de l'Europe face aux migrants », *Dans les prisons secrètes parrainées par Bruxelles, Le Monde Diplomatique*, janvier 2022. Disponible sur <https://www.monde-diplomatique.fr/2022/01/URBINA/64243>

encourager un contrôle plus strict des mouvements de population entre les pays africains et à financer les opérations d'arrestation de migrants [...]. Dans les faits, cela revient à déplacer la frontière de l'Union au nord du continent africain et à en sous-traiter la surveillance<sup>1073</sup> [...] » Aussi la menace terroriste au Maghreb et au Sahel se double-t-elle d'une forte pression migratoire aux frontières d'une Europe qui se trouve bien en peine d'absorber ces flux, notamment par l'absence de politique migratoire européenne. Pour Diego López Garrido, l'idée même de crise migratoire est une invention qui laisse de côté les véritables raisons de ces déplacements de populations, « les migrations sont plus graves et problématiques pour leurs causes que pour leurs effets. Les gens qui quittent l'Afrique subsaharienne vers le nord ont des motifs d'ordre démographique et économique ; ceux qui partent de Syrie ou d'autres zones de conflit vers l'Europe sont des réfugiés qui fuient la guerre civile<sup>1074</sup> [...] » En outre, la gestion de ces flux migratoires et la possibilité de fermeture des frontières fait le lit des partis d'extrême droite en Europe. En Espagne, c'est le parti *Vox* qui profite de cette conjoncture<sup>1075</sup>.

Par ailleurs, si le Concept Stratégique de l'OTAN décrivait, en 2010, la Russie comme un partenaire de l'Alliance Atlantique et de l'Europe, la Russie de Vladimir Poutine a progressivement construit les conditions d'une nouvelle confrontation avec l'Occident, provoquant la réactivation de réflexes de guerre froide et une contraction sécuritaire. Plusieurs éléments viennent, en effet, contredire cette perception et contribuent à esquisser le renouveau d'une Russie militairement menaçante face à une Europe qui ne cesse de donner des preuves de faiblesse, dans un nouveau bras de fer entre la Russie et l'Occident. Le retour de l'État et la renationalisation de la gestion des énergies publiques russes (monopoles publics de l'énergie, Gazprom et Transneft), en 2006-2007, s'inscrivent, comme le rapporte Jean-Marie Chauvier, dans le cadre « d'une stratégie destinée à contrecarrer la politique de "refoulement" de la puissance russe mise en œuvre par les États-Unis dès 1991. C'était [...] le sens de l'élargissement de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et de la mise en place de corridors énergétiques alternatifs aux réseaux russes<sup>1076</sup>. »

---

<sup>1073</sup> *Ibid.*

<sup>1074</sup> LÓPEZ GARRIDO Diego, « Inmigración: una crisis política inventada », *El País*, 14 février 2019. Disponible sur [https://elpais.com/economia/2019/02/14/alternativas/1550138514\\_562513.html](https://elpais.com/economia/2019/02/14/alternativas/1550138514_562513.html)

<sup>1075</sup> En décembre 2020, le parti a déposé une proposition de résolution au parlement valencien demandant des mesures urgentes pour enrayer l'invasion de migrants illégaux dans la Communauté Valencienne, allant jusqu'à qualifier l'afflux de populations d'agression. « Vox pide medidas urgentes para frenar la invasión de inmigrantes ilegales en la Comunidad Valenciana », *Vox España*, 10 décembre 2020. Disponible sur <https://www.voxespana.es/noticias/vox-pide-medidas-urgentes-para-frenar-la-invasion-de-inmigrantes-ilegales-en-la-comunidad-valenciana-20201210>

<sup>1076</sup> CHAUVIER Jean-Marie, « La "nouvelle Russie" de Vladimir Poutine », *Nostalgie de puissance, rêve d'autonomie ? Le Monde Diplomatique*, février 2007. Disponible sur <https://www.monde-diplomatique.fr/2007/02/CHAUVIER/14403>

Or, le 3 avril 2008, à l'issue du Sommet de Bucarest, l'OTAN « se félicite des aspirations euro-atlantiques de l'Ukraine et de la Géorgie, qui souhaitent adhérer à l'Alliance. Aujourd'hui, [elle a décidé] que ces pays deviendraient membres de l'OTAN<sup>1077</sup>. » Malgré l'espoir donné à la Géorgie en avril 2008, l'invasion russe de la république autonome d'Ossétie du Sud en août de la même année et l'occupation de la république autoproclamée d'Abkhazie compromettent l'intégration dans l'OTAN. Cette occupation d'un quart du territoire géorgien compromet l'intégration atlantique du pays, les dirigeants euro-atlantiques étant peu enclins à provoquer la Russie<sup>1078</sup>. En outre, en 2009, l'Union Européenne lance une initiative visant à promouvoir le rapprochement de six républiques postsoviétiques, conduisant à la signature en 2013, d'un accord d'association avec la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine en juin 2014<sup>1079</sup>. La Russie, à l'inverse, voit d'un mauvais œil ce rapprochement, « considérant Kiev, comme l'indique Sébastien Gobert, comme le berceau historique et spirituel de la Russie, le président russe a en effet publiquement désapprouvé tout rapprochement avec Bruxelles<sup>1080</sup>. » La signature de l'accord d'association fait suite à l'annexion de la Crimée par la Russie et à l'insurrection prorusse du Donbass, ayant conduit à la création, le 7 avril, de la République de Donetsk et, le 27 avril, de la République de Lougansk. Les accords Minsk 1 et Minsk 2 (5-25 février 2015) ont tenté vainement d'élaborer une sortie de crise par la reconnaissance de l'autonomie des provinces séparatistes ukrainiennes.

Si l'annexion unilatérale de la Crimée, en 2014, témoigne d'une rupture avec les méthodes jusque-là employées par la Russie, Susan Richards affirme que « la Crimée est si profondément enracinée dans l'idée d'identité russe, qu'il n'est pas réaliste d'attendre que le président russe, Vladimir Poutine, cède du terrain à court terme<sup>1081</sup>. » Le soutien russe aux séparatismes en Géorgie et en Ukraine, mais également en Azerbaïdjan, a favorisé, selon Jeffrey Mankoff, l'émergence de « conflits gelés dans ces États, où les territoires sécessionnistes restent

---

<sup>1077</sup> « Déclaration du Sommet de Bucarest », *Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, Communiqué de Presse, 3 avril 2008. Disponible sur [https://www.nato.int/cps/fr/natolive/official\\_texts\\_8443.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_8443.htm)

<sup>1078</sup> ZURABASHVILI Tornike, « Let Georgia join NATO. Tbilisi's case », *Foreign Affairs*, 12 avril 2016. Disponible sur <https://www.foreignaffairs.com/articles/georgia/2016-04-12/let-georgia-join-nato> « Les relations de la Géorgie avec Moscou sont troubles ; avec près d'un quart de son territoire déjà occupé par la Fédération de Russie, la Géorgie est vue comme l'un des pays les plus exposés de la région à une menace militaire et, ce faisant, comme une préoccupation supplémentaire pour les dirigeants ouest-européens, qui sont généralement peu disposés à provoquer l'ours russe en étendant les frontières orientales de l'OTAN. » Traduction personnelle.

<sup>1079</sup> « EU signs pacts with Ukraine, Georgia and Moldova », *BBC News*, 27 juin 2014. Disponible sur <https://www.bbc.com/news/world-europe-28052645>

<sup>1080</sup> GOBERT Sébastien, « L'Ukraine se dérobe à l'orbite européenne », Un pays-clé écartelé entre Est et Ouest, *Le Monde Diplomatique*, décembre 2013. Disponible sur <https://www.monde-diplomatique.fr/2013/12/GOBERT/49942>

<sup>1081</sup> RICHARDS Susan, « Crimea in context. Life in Russia's backyard », *Foreign Affairs*, 16 mars 2014. Disponible sur <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2014-03-16/crimea-context>



sous le contrôle des gouvernements centraux et les autorités locales *de facto* jouissent de la protection et de l'influence russe<sup>1082</sup>. » Aussi Mankoff dessine-t-il déjà en 2014 les contours de ce que sera le comportement de l'Ukraine en 2022 suite à l'invasion russe :

Le soutien de Moscou aux mouvements séparatistes à l'intérieur de leurs frontières a poussé l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la Moldavie à se détourner de leur dépendance envers la Russie et à rechercher de nouveaux partenariats avec l'Occident. L'Ukraine suivra vraisemblablement une trajectoire similaire. En annexant la Crimée et en menaçant d'une intervention militaire plus poussée dans l'est de l'Ukraine, la Russie ne fera que soutenir le nationalisme ukrainien et rapprocher Kiev de l'Europe, tout en amenant d'autres États post-soviétiques à questionner le caractère idoine d'un alignement avec Moscou<sup>1083</sup>.

On remarquera, enfin, que la question énergétique (production et approvisionnement), constitue la toile de fond de ces conflits en Géorgie et en Ukraine, en sus des considérations géopolitiques, stratégiques, historiques et culturelles<sup>1084</sup>. Les menées russes dans l'est de l'Europe interviennent alors que celle-ci (et le monde) est plongée dans une grave crise économique qui s'est traduite par une réduction globale des dépenses de Défense<sup>1085</sup>. L'Union Européenne et l'OTAN voient apparaître le long de leurs frontières des menaces qui, jusque-là, avaient semblé lointaines. Les interventions russes en Géorgie et en Ukraine annoncent déjà le retour des sphères d'influence, en même temps que le rapprochement de la menace terroriste conduit au retour sur le devant de la scène de l'agenda sécuritaire et de Défense.

## **De la Défense nationale à la sécurité nationale**

L'évolution du sens donné au concept de sécurité ainsi que le rapport qu'il entretient avec l'idée de Défense (nationale) illustre, dès les premières années du XXI<sup>e</sup> siècle, l'émergence et la prégnance dans le panorama stratégique de nouvelles questions de sécurité (énergétique, alimentaire, humaine, environnementale, informatique). La sécurité et la Défense de la Nation et de sa population ne passent donc plus uniquement par l'emploi des Forces Armées, lesquelles tendent à s'inscrire de plus en plus dans une conception de la Défense bien plus large. Thierry

---

<sup>1082</sup> MANKOFF Jeffrey, « Russia's latest land grab. How Putin won Crimea and lost Ukraine », *Foreign Affairs*, Mai-Juin 2014. Disponible sur <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2014-04-17/russias-latest-land-grab>

<sup>1083</sup> *Ibid.*

<sup>1084</sup> STIENNE Agnès, « Un pays charnière entre l'Europe et la Russie », *Le Monde Diplomatique*, avril 2014. Disponible sur <https://www.monde-diplomatique.fr/cartes/ukraine> ; MARDIROSSIAN Florence, SARIAN Robin, « Mise en perspective régionale des enjeux énergétiques et territoriaux en Géorgie », *Le Monde Diplomatique*, août 2008. Disponible sur <https://www.monde-diplomatique.fr/cartes/minoritesgeorgie>

<sup>1085</sup> Voir chapitre 7.

Balzacq a déjà illustré la plasticité du concept de sécurité nationale et ce que l'on pouvait en comprendre<sup>1086</sup>. Dario Battistella, en rappelant que le concept de sécurité est un concept essentiellement contesté, a précisé que « un concept essentiellement contestable est en effet une notion qui non seulement fait l'objet d'usages concurrents, mais qui, parce que vague, *open-ended* et ambiguë, ne peut pas ne pas avoir des usages et des interprétations disputables, malgré toutes les précautions de vocabulaire<sup>1087</sup> [...] ». Mais malgré ce caractère essentiellement contesté du concept, on observe que les puissances européennes réagissent sensiblement de la même manière, ce dont témoigne la fièvre éditoriale qui s'empare de l'Espagne mais aussi de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne en matière de sécurité nationale. Par ailleurs, si l'on considère que la première Stratégie de Sécurité Nationale espagnole apparaît tardivement dans la lutte contre le terrorisme international, pour réagir aux nouveaux risques issus du cyberspace, un éclairage européen sur l'évolution de la sécurité nationale montre que la crise économique, plus que les attentats du début des années 2000, agit comme révélateur des risques, menaces et vulnérabilités de ces puissances occidentales.

#### *Des initiatives nationales en Europe occidentale*

L'adoption de Stratégies de Sécurité Nationale et d'autres stratégies sectorielles plus spécifiques n'est évidemment pas propre à l'Espagne car c'est une évolution que l'on peut observer dans d'autres pays. Mais si, en Espagne, c'est la Directive de Défense Nationale qui a défini pendant plusieurs décennies les priorités de la Défense, ses alliés occidentaux ont préféré d'autres formules, comme le Livre Blanc (Allemagne, 1994, 2006 et 2016), la revue stratégique de sécurité et de Défense (Royaume-Uni, de 2008 à 2012, puis 2015) ou, tout simplement, la stratégie de la sécurité nationale (États-Unis, 2002, 2006, 2010, 2015, 2017). La France a employé la formule du Livre Blanc de la Défense et de la Sécurité Nationale (en 1972, 1994, 2008 et 2013) avant de passer à la Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale (depuis 2017).

Effectivement, le Livre Blanc de la Défense française, publié en 1994, prenant acte de la dissolution de l'Union Soviétique, décrivait l'ouverture « d'une période d'incertitudes et

---

<sup>1086</sup> BALZACQ Thierry, « Qu'est-ce que la sécurité nationale ? », *Revue internationale et stratégique*, n° 52, 2003/4, p. 33-50.

<sup>1087</sup> BATTISTELLA Dario, *Théories des relations internationales*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 2012, 4<sup>e</sup> édition mise à jour et augmentée, p. 523. Battistella s'inspire lui-même de GALLIE W. B., « Essentially Contested Concepts », in M. BLACK (Ed.), *The importance of Language*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1962, p. 121-146.

d'instabilité<sup>1088</sup> » avant d'ajouter que la France « se trouve dans la situation peu familière, où ses frontières ne semblent plus immédiatement et directement menacées. Rarement pourtant, depuis la guerre, un sentiment souvent diffus d'insécurité n'a été aussi fortement ressenti. La menace précise et identifiée ne s'incarne plus dans un adversaire, un espace, ni un Pacte<sup>1089</sup>. » En revanche, si le Livre Blanc de 2008 réaffirme la permanence d'un contexte international conflictuel, instable et volatile, il confirme également la professionnalisation des armées et, surtout, le virage stratégique mondial qui s'est opéré vers l'Asie et la région Indopacifique, illustré par la réorientation de la politique étrangère étatsunienne. En même temps, il identifie de nouvelles menaces, sanitaires, écologiques et informatiques<sup>1090</sup>, dans le cadre d'une mondialisation qui accélère les échanges, les communications mais également le partage des risques et des menaces. La mondialisation apparaît, en effet, dans ce Livre Blanc de 2008, comme l'agent perturbateur qui promeut l'incertitude contre laquelle les stratégies doivent lutter afin de proposer une vision claire et des objectifs pour la Défense et la sécurité nationales<sup>1091</sup>.

Cette insistance sur la mondialisation et sur l'émergence de nouveaux systèmes informatiques qui ont conduit à la construction d'un nouvel espace, le cyberspace, a justifié la création, en 2009, de l'Agence Nationale de Sécurité des Systèmes Informatiques<sup>1092</sup> (ANSSI). Cette agence publie, en 2011, une stratégie qui mêle tout à la fois cyberdéfense et cybersécurité, dont l'objectif premier affiché consiste à faire appartenir la France « au premier cercle très restreint des nations majeures dans le domaine de la cyberdéfense » pour en faire une puissance mondiale de cyberdéfense<sup>1093</sup>. On voit déjà la nuance avec la stratégie espagnole qui met l'accent sur la notion de cybersécurité plutôt que sur celle de cyberdéfense. De la même manière, le Livre Blanc de 2008 accole au concept de Défense celui de sécurité nationale, faisant de ce document la première stratégie de Défense et de sécurité nationale à la fois. L'emploi conjoint des deux concepts illustre bien la nécessité de les appréhender ensemble ainsi

---

<sup>1088</sup> *Livre Blanc de la Défense*, Commission du Livre Blanc, Ministère de la Défense, 1994, p. 4. Disponible sur <http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le-livre-blanc-sur-la-defense-1994.pdf>

<sup>1089</sup> *Ibid.*

<sup>1090</sup> *Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc*, Odile Jacob/La Documentation Française, Paris, 17 juin 2008, p. 14.

<sup>1091</sup> *Ibid.*, p. 16. « La définition d'une stratégie d'ensemble en matière de sécurité correspond à une nécessité nouvelle, qui s'impose à la France comme à l'ensemble de ses alliés et partenaires : s'adapter aux bouleversements engendrés par la mondialisation. »

<sup>1092</sup> « Une autorité nationale et une stratégie pour défendre et protéger la France dans le cyberspace », Communiqué de presse, *Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information*, 15 février 2011. Disponible sur [https://www.ssi.gouv.fr/uploads/IMG/pdf/2011-02-15\\_Communique\\_de\\_presse\\_strategie\\_publique.pdf](https://www.ssi.gouv.fr/uploads/IMG/pdf/2011-02-15_Communique_de_presse_strategie_publique.pdf)

<sup>1093</sup> *Défense et sécurité des systèmes d'information. Stratégie de la France*, Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information, février 2011. Disponible sur [https://www.ssi.gouv.fr/uploads/IMG/pdf/2011-02-15\\_Defense\\_et\\_securite\\_des\\_systemes\\_d\\_information\\_strategie\\_de\\_la\\_France.pdf](https://www.ssi.gouv.fr/uploads/IMG/pdf/2011-02-15_Defense_et_securite_des_systemes_d_information_strategie_de_la_France.pdf)

que la volatilité des frontières conceptuelles. Le Livre Blanc de 2013 confirme l'émergence d'un nouveau monde en même temps qu'il tire les conséquences de l'impact de la crise économique et financière, en matière de sécurité européenne, des révoltes politiques et sociales dans le monde arabo-musulman<sup>1094</sup>.

Pareillement, si l'armée allemande (la *Bundeswehr*) contribue à la sécurité du pays, le Livre Blanc sur la politique de sécurité allemande et l'avenir de la *Bundeswehr* met plutôt l'accent sur les moyens civils de réponse et de gestion de crise<sup>1095</sup>. Il n'en décrit pas moins une approche globale de la sécurité, comme le fera la France deux ans plus tard, contrairement à l'approche espagnole qui consiste à distinguer la Défense nationale de la sécurité nationale. Le document allemand énonce les transformations du contexte international depuis la publication du dernier Livre Blanc en 1994, et présente le terrorisme international comme la première menace, devant la prolifération d'armes de destruction massive et de conflits entre États ou intra-nationaux<sup>1096</sup>. Toutefois, il faut ajouter à ces menaces le trafic illégal d'armes, la question des routes et infrastructures de transport et de communication, l'accès aux ressources, matières premières et énergies essentielles, la sécurité énergétique, en même temps que les flux migratoires ou la sécurité sanitaire et la lutte contre les épidémies. Comme la France en 2008, la mondialisation apporte autant de bienfaits qu'elle véhicule de menaces et de risques pour la sécurité nationale<sup>1097</sup>. Le cyberspace apparaît, dans ce contexte, comme une source supplémentaire de préoccupations et qui donnera lieu à la publication d'une première stratégie de cybersécurité en 2011, revue ensuite en 2016 puis en 2021<sup>1098</sup>.

Outre la présence de troupes allemandes dans les Balkans, au Moyen Orient, dans la Corne de l'Afrique, l'Allemagne réaffirme l'importance des organisations de sécurité collective dans le maintien de la sécurité régionale et globale, l'ONU, l'Union Européenne. Les États-Unis sont présentés comme la garantie de la sécurité européenne, justifiant, dès lors, l'entretien des relations entre l'Allemagne et la puissance tutélaire, que ce soit au niveau bilatéral ou multilatéral dans l'OTAN. Contrairement à la France, l'Allemagne n'exprime pas cette volonté de présence dans le monde ou d'orienter sa politique sur le chemin de la puissance et demeure bien plutôt centrée sur les questions de sécurité et de sécurisation. La nouvelle stratégie, publiée

---

<sup>1094</sup> *Livre Blanc. Défense et de la sécurité nationale*, 2013, Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2013, p. 10. Disponible sur <http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/>

<sup>1095</sup> *White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, The Federal Government, 2006, p. 7. Disponible sur [https://issat.dcaf.ch/content/download/17423/203638/version/2/file/Germany\\_White\\_Paper\\_2006.pdf](https://issat.dcaf.ch/content/download/17423/203638/version/2/file/Germany_White_Paper_2006.pdf)

<sup>1096</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>1097</sup> *Ibid.*, p. 17-20.

<sup>1098</sup> *German Government, Cyber Security Strategy for Germany*, European Union Agency for Cybersecurity, 2011. Disponible sur <https://www.enisa.europa.eu/media/news-items/german-cyber-security-strategy-2011-1>

en 2016, insiste, quant à elle, davantage sur la question de l'identité allemande et son acceptation de responsabilité et d'un nouveau leadership, tout en admettant que « à terme, cependant, il est peu probable que l'Allemagne conserve sa position comme quatrième économie mondiale. Les économies de puissances émergentes en Asie et en Amérique Latine dépasseront très probablement le PIB allemand – mais pas le PIB européen – dans les années à venir<sup>1099</sup>. » Ces transformations économiques constituent également les premiers indicateurs d'un glissement de pouvoir et d'une transition de l'ordre international dont le questionnement de l'ordre euro-atlantique représente l'un des symptômes. Steven Simon et Jonathan Stevenson n'avaient-ils pas diagnostiqué l'effritement de la *Pax Americana* et de l'interventionnisme étatsunien, fin 2015, face au retrait d'une partie des troupes américaines du Moyen Orient<sup>1100</sup> ?

On retrouve dans la première stratégie de la sécurité nationale du Royaume-Uni, intitulée *Sécurité dans un monde interdépendant* (*National Security Strategy of the UK. Security in an interdependent world*<sup>1101</sup>) et publiée en 2008, des défis déjà mentionnés dans d'autres stratégies des pays voisins, témoignant du caractère conjoint, partagé de la plupart de ces menaces. Les risques et menaces identifiés restent le terrorisme, auquel l'Europe occidentale fait face, la prolifération d'armes de destruction massive (prétexte à l'invasion de l'Irak en 2003 par une coalition internationale), le crime organisé transnational, l'instabilité globale et la conflictualité dans des États fragiles ou faillis. Aux côtés de ces menaces d'ordre global, apparaissent également d'autres risques tels que des situations d'urgence à caractère civil, généralement provoquées par l'homme, mais aussi des menaces émanant d'États, justifiant la promotion de moyens de contrespionnage et de cybersécurité (et de cyberdéfense). D'autres facteurs de risques dessinent les contours d'une insécurité globale, généralisée mais le document, comme son homologue allemand, pointe surtout un questionnement de l'ordre international en vigueur basé sur le respect des règles du jeu international. Enfin, et à cet égard le Royaume-Uni est plus précis que ses voisins, le document identifie le changement climatique, la compétition pour les ressources et matières premières ainsi que la pauvreté et les inégalités comme autres risques et menaces, notamment parce qu'ils provoquent des mouvements massifs de population vers ces

---

<sup>1099</sup> *White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, The Federal Government, 2016, p. 22. Disponible sur <https://www.bundeswehr.de/resource/blob/4800140/fe103a80d8576b2cd7a135a5a8a86dde/download-white-paper-2016-data.pdf>. Traduction personnelle.

<sup>1100</sup> SIMON Steven, STEVENSON Jonathan, « The end of Pax Americana. Why Washington's Middle East Pullback makes sense », *Foreign Affairs*, novembre/décembre 2015. Disponible sur <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/end-pax-americana>

<sup>1101</sup> *National Security Strategy of the UK. Security in an interdependent world*, Cabinet Office, United Kingdom, mars 2008. Disponible sur [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228539/7291.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228539/7291.pdf)

pays développés d'Europe de nord (généralement les anciennes métropoles coloniales) et peuvent être sources de conflits<sup>1102</sup>.

Deux ans plus tard, en 2010, le Royaume-Uni intégrera parmi les principales menaces à la sécurité britannique le terrorisme international et le terrorisme nord-irlandais, les cyberattaques (qu'elles proviennent d'autres États ou d'organisations criminelles et terroristes), les crises militaires internationales et les catastrophes naturelles<sup>1103</sup>. De la même manière, illustrant la transformation du contexte international et de la perception britannique des risques et menaces qui pèsent sur le Royaume-Uni, la stratégie de sécurité nationale de 2015, identifie quatre défis majeurs pour la décennie à venir. Le terrorisme, l'extrémisme et l'instabilité constituent des menaces prioritaires et permanentes, mais on observe la résurgence de menaces étatiques et l'intensification de la compétition interétatique (notamment pour l'accès aux ressources et matières premières). Parallèlement, les cybermenaces et le développement technologique sont au cœur des nouvelles menaces pour la sécurité nationale au même titre que l'érosion de l'ordre international constaté déjà en 2010. Par ailleurs, le développement d'internet et des réseaux sociaux participe de la création d'un monde de plus en plus interconnecté où les distances et le temps sont considérablement réduits. Les risques et menaces se développent donc également dans un nouvel espace plein d'opportunités et de dangers qui justifie, dès lors, la publication d'une stratégie spécifique de cybersécurité. La réduction des distances et du temps favorise également la définition d'une conception de la sécurité beaucoup plus large, comme nous l'avons vu, qui affecte à la fois, l'État et le citoyen particulier. Entre 2011 et 2022, le Royaume-Uni publiera d'ailleurs trois stratégies de cybersécurité (en 2011, 2016 et 2022<sup>1104</sup>) pour répondre à ces nouveaux défis.

Dès lors, plusieurs constats s'imposent. Les stratégies de sécurité nationale de la France, de l'Allemagne et du Royaume Uni, font toutes le constat de l'évolution du contexte international et des menaces qui en découlent depuis les années 1990. Il s'agit surtout ici du constat de la fin de la relative tranquillité dont ont joui les États de l'ancien bloc occidental face

---

<sup>1102</sup> *Ibid.*, p. 10-24.

<sup>1103</sup> *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, Cabinet Office, United Kingdom, octobre 2010, p. 11. Disponible sur [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61936/national-security-strategy.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf)

<sup>1104</sup> *The UK Cyber Security Strategy. Protecting and promoting the UK in a digital world*, Cabinet Office, United Kingdom, novembre 2011. Disponible sur [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/60961/uk-cyber-security-strategy-final.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60961/uk-cyber-security-strategy-final.pdf); *National Cyber Security Strategy, 2016-2021*, Cabinet Office, United Kingdom, 2016. Disponible sur [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/567242/national\\_cyber\\_security\\_strategy\\_2016.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/567242/national_cyber_security_strategy_2016.pdf) National Cyber Strategy 2022. *Pioneering a cyber future with the whole of the UK*, Cabinet Office, United Kingdom, 2022. Disponible sur [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1053023/national-cyber-strategy-amend.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1053023/national-cyber-strategy-amend.pdf)

à l'émergence d'États engagés sur le sentier de la puissance, économique et commerciale d'abord, qui tend à devenir politique et militaire. C'est l'émergence de la puissance chinoise qui apparaît en filigrane dans toutes ces stratégies de sécurité nationale. Par ailleurs, ces documents apparaissent à un moment où le Vieux Continent subit les contrecoups de la crise économique et financière de 2008 qui révèle l'interdépendance de tous les secteurs qui structurent les sociétés (politique, économique, militaire, social). Ces documents témoignent donc d'une nouvelle façon de concevoir la sécurité nationale considérée non plus seulement comme sécurité de l'État mais aussi et surtout comme sécurité du citoyen, notamment dans son usage d'internet et des nouvelles technologies. Aussi ne faut-il pas s'étonner de la publication parfois quasi-simultanée des stratégies de sécurité nationale et des stratégies de cybersécurité.

### *Sécurité ou Défense, vers une nouvelle hiérarchie des concepts*

Souvent employés ensemble et indistinctement, les concepts de Défense et de sécurité ne définissent pourtant pas la même réalité. Le concept de Défense peut lui-même renvoyer à la Défense militaire, relevant du ministère de la Défense, et à la Défense civile, qui relève du ministère de l'Intérieur. D'autant plus que la diversité d'interprétations liée à ces deux concepts facilite la confusion qui est faite, comme le rappelle Luis Feliú Ortega : « Il est important de remarquer le risque de confusion qu'il y a également à identifier la Défense avec la Défense militaire, qui n'en est qu'une partie, et à ignorer la Défense civile qui ne doit pas être identifiée non plus avec la Protection Civile dont elle n'est qu'un de ses composants, comme c'est le cas dans d'autres pays<sup>1105</sup>. » Mais si, selon lui, la loi de Défense Nationale de 2005 contribue à maintenir la confusion en ne proposant pas de définition précise et en ne distinguant pas la Défense de la Défense Militaire, on aperçoit un début de solution dans la Stratégie Espagnole de Sécurité (EES – *Estrategia Española de Seguridad*). Elle indique, effectivement, comme le rapporte Feliú Ortega, que « la Défense de ces intérêts doit toujours se faire dans le cadre des valeurs démocratiques et de l'État de Droit, au même titre que la Défense de la paix, de la liberté, de la tolérance, de la solidarité, de la durabilité et du progrès global, y la préservation de modes de vie qui s'appuient sur l'État Providence<sup>1106</sup>. » C'est d'ailleurs cette même confusion que l'on retrouvera dans des Stratégies d'autres pays occidentaux.

---

<sup>1105</sup> FELIÚ ORTEGA Luis, « La confusa terminología de la seguridad y la defensa », Documento de Opinión, 06/2012, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 25 mars 2012, p. 3. Disponible sur <https://www.ieee.es/temas/cultura-de-seguridad-y-defensa/2012/DIEEE006-2012.html>

<sup>1106</sup> *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*, Gobierno de España, 2011, p. 16. Disponible sur <https://www.lamoncloa.gob.es/documentos/9BED-CF7A-estrategiaespanoladeseguridad.pdf>

Malgré cette confusion constante de la terminologie, Ana Blesa López rapporte que la Stratégie Espagnole de Sécurité, publiée pour la première fois en 2011, plonge ses racines dans plusieurs documents du début des années 2000. Le Livre Blanc de la Défense (2000), la Stratégie Militaire de Défense (2003) ainsi que la Révision Stratégique de la Défense (2003) jalonnent et définissent le chemin de l'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale, car, chaque document incarne une tentative d'adaptation au contexte national et international de sécurité du moment<sup>1107</sup>. Toutefois, ces documents ne seraient que le produit d'une réflexion issue de l'évolution constatée des missions des Forces Armées au cours des années 1990, modifiées et transformées par les impératifs de gestion de crise, de reconstruction et de stabilisation, comme l'indique Miguel Angel Ballesteros Martín qui prend l'exemple de l'intervention de l'OTAN en ex-Yougoslavie<sup>1108</sup>. L'auteur considère que les Directives de Défense Nationale (DDN) ont été insuffisantes pour appréhender et englober l'évolution de l'ensemble des risques et menaces, mais les DDN constituent d'abord une stratégie sectorielle (de Défense militaire) qui ne peut se substituer à une approche plus globale, elle-même fruit de son propre temps. En effet, c'est face à l'évolution des interventions et des missions dévolues aux systèmes de Défense (dont font partie les Forces Armées), qu'est apparu le besoin de « stratégies transversales, qui ne soient pas basées exclusivement sur l'emploi d'un seul instrument comme les capacités militaires<sup>1109</sup>. »

La Directive de Défense Nationale de 2008 affirme la nécessité de disposer d'une stratégie de sécurité nationale qui engloberait les lignes directrices de la Défense nationale :

La Directive de Défense Nationale doit s'inscrire, en effet, dans une Stratégie de Sécurité Nationale, dont la nécessité paraît évidente, et qui [...] analyse les risques, menaces et vulnérabilités, ainsi que les causes qui les produisent ; qui établisse les normes d'action et contienne les bases pour proposer une réponse intégrale qui garantisse la protection des intérêts nationaux qui assurent le respect des valeurs constitutionnelles et des traités internationaux souscrits par l'Espagne<sup>1110</sup>.

La DDN 2008 pose ainsi le cadre et l'impératif d'aborder les menaces depuis une perspective élargie et globale tout en distinguant les concepts de Défense et de sécurité, le

---

<sup>1107</sup> BLESÁ LÓPEZ Ana, « España y sus Estrategias de Seguridad (2000-2017): un análisis comparativo », Documento de Opinión 75/2018, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Ministerio de Defensa, 21 juin 2018, p. 3. Disponible sur [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2018/DIEEO75-2018\\_Espana\\_EstrategiasSeguridad\\_AnaBlesa.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEO75-2018_Espana_EstrategiasSeguridad_AnaBlesa.pdf)

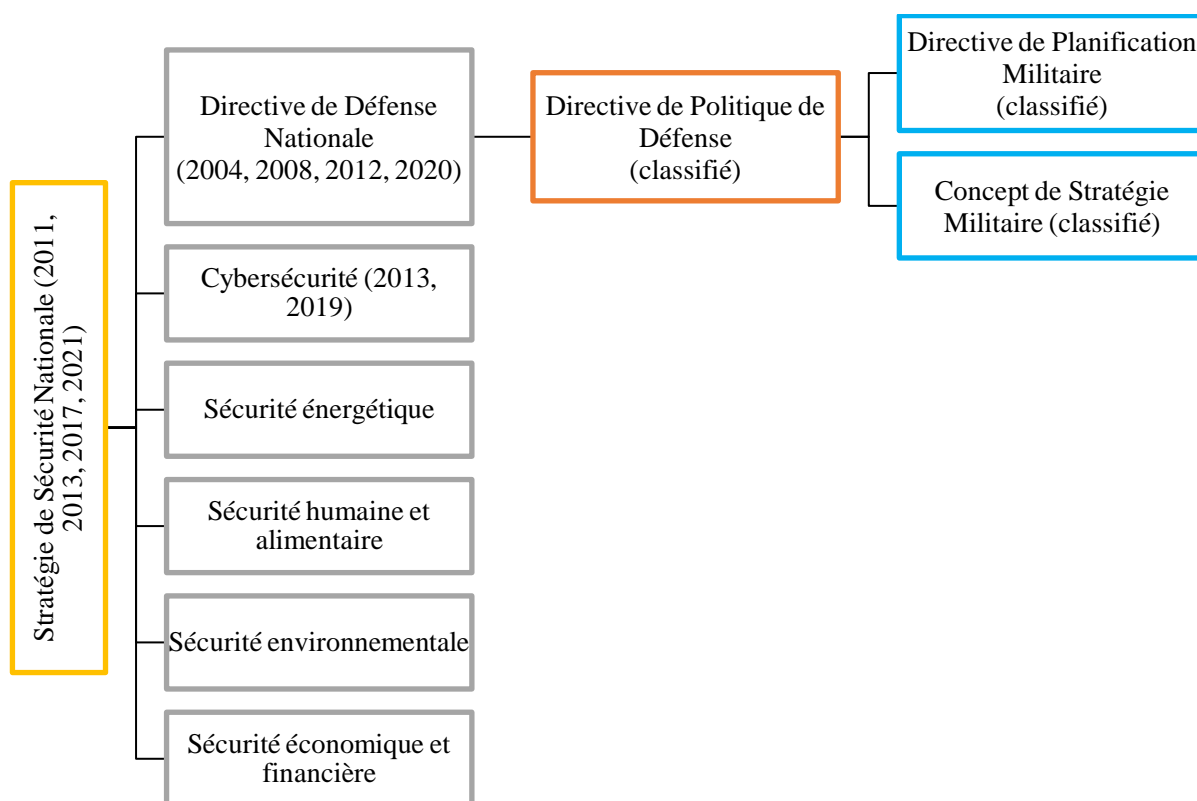
<sup>1108</sup> BALLESTEROS MARTÍN Miguel Ángel, *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, juin 2016, p. 14. Disponible sur [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2016/MABM\\_ESN.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2016/MABM_ESN.pdf)

<sup>1109</sup> *Ibid.*

<sup>1110</sup> *Directiva de Defensa Nacional 1/2008*, Presidencia del Gobierno, 30 décembre 2008, p. 2.



premier n'étant qu'une partie du second. La multiplicité des acteurs sur la scène internationale et stratégique, l'apparition de risques et menaces à la sécurité qui requièrent une réponse autre que strictement et exclusivement militaire (terrorisme, crime organisé, prolifération d'armes de destruction massive) expliquent l'impératif de changement d'échelle, depuis une perspective centrée sur la Défense nationale vers une perspective plus globale de sécurité nationale. Les États faillis ou en décomposition, les conflits au même titre que la lutte pour les ressources naturelles et contre le réchauffement climatique ainsi que les nouveaux risques inhérents à l'émergence du cyberspace sont autant d'éléments qui composent la mosaïque de menaces qui pèsent sur les États et qui ne requièrent pas une réponse strictement et exclusivement militaire. Ainsi, alors que jusque-là la DDN représentait le document le plus important en matière de définition de la Défense et de la sécurité, c'est, à partir de 2011, la Stratégie de Sécurité Nationale qui vient remplir cette fonction, depuis une approche plus large et plus globale. Si la Directive de Défense Nationale constitue toujours le document de référence dans la définition de la Défense nationale (militaire), elle s'inscrit désormais dans le cadre de la sécurité nationale. Le graphique 45, ci-dessous, illustre cette nouvelle hiérarchie des concepts et la dimension transversale de la sécurité :



Graphique 45 : *Entre Défense Nationale et Sécurité Nationale, une nouvelle hiérarchie des concepts*<sup>1111</sup>.

Au-delà de la Défense Nationale, la sécurité peut se décliner selon différentes modalités en fonction des risques et menaces avérées ou déjà existantes, ou encore à partir des facteurs de risques, que le tableau 30 ci-dessous, résume :

<sup>1111</sup> Sources : élaboration personnelle à partir de la *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*, Gobierno de España, La Moncloa, 2011. Disponible sur <https://www.lamoncloa.gob.es/documents/9BED-CF7A-estrategiaespanoladeseguridad.pdf>

Facteurs de risques	Risques et menaces
Dysfonctionnement de la mondialisation	Conflits armés
Déséquilibres démographiques	Terrorisme
Pauvreté et inégalité	Crime organisé
Réchauffement climatique	Insécurité économique et financière
Dangers technologiques	Vulnérabilité énergétique
Idéologies radicales et non démocratiques	Prolifération d'armes de destruction massive
	Cybermenaces
	Flux migratoires incontrôlés
	Situations d'urgence et catastrophes naturelles

Tableau 30 : *La sécurité nationale face aux facteurs de risques et aux menaces avérées*<sup>1112</sup>.

L'émergence et l'importance croissante des nouvelles technologies, d'internet et l'apparition des réseaux sociaux (Facebook, Twitter en tête), ainsi qu'une économie nationale et internationale de plus en plus interconnectée, favoriseront la définition et l'élaboration d'une stratégie de cybersécurité, à partir de 2013. La sécurité économique et financière occupe une place toute particulière dans une stratégie de sécurité nationale publiée à une époque où l'Espagne oscille entre récession et faux espoirs de récupération économique.

Malgré les efforts fournis pour élaborer cette première stratégie de sécurité nationale de 2011, celle-ci n'a pas trouvé le consensus politique ou de gouvernement que l'on pouvait en attendre, notamment pour sa mise en pratique, comme l'indique Félix Arteaga<sup>1113</sup>. Lorsque le Parti Populaire remporte les élections anticipées de fin 2011, « le nouveau gouvernement s'est trouvé avec une partie du chemin déjà fait et s'est disposé à compléter [la première Stratégie de Sécurité Nationale] en créant pour cela, le 20 juillet, le Département de Sécurité Nationale, au sein du cabinet du président du gouvernement<sup>1114</sup>. » La seconde Stratégie de Sécurité Nationale, adoptée en 2013, ne modifie pas fondamentalement la précédente. Car toutes deux ne partagent pas seulement une même vision de la sécurité, définie comme transversale, transfrontalière,

<sup>1112</sup> Sources : *Ibid.*

<sup>1113</sup> ARTEAGA Félix, « La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 », *Real Instituto Elcano*, 31 mai 2013. Disponible sur <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/la-estrategia-de-seguridad-nacional-2013/>

<sup>1114</sup> *Ibid.* Le département de sécurité nationale a été créé par le Real Decreto 1119/2012, de 20 de julio de 2012, de modificación del Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, *Boletín Oficial del Estado*, n° 175, 23 juillet 2012, p. 52757-52758.

ouverte à la coopération entre public et privé, elles sont aussi en commun des insuffisances<sup>1115</sup>. Il faudra attendre septembre 2015 pour que soit adoptée la première loi de Sécurité Nationale qui vienne combler les insuffisances évoquées par Arteaga. Le préambule réaffirme une définition large de la sécurité nationale qui comprend à la fois la sécurité de l'État et la sécurité du citoyen, en même temps qu'il emploie le terme de Défense dans son sens le plus global :

En ce sens, la Sécurité Nationale se comprend comme l'action de l'État destinée à protéger la liberté et le bien-être de ses citoyens, à garantir la Défense de l'Espagne et ses principes et valeurs constitutionnelles, ainsi qu'à contribuer, aux côtés de nos partenaires et alliés, à la sécurité internationale en application des engagements assumés ; concept qui, jusqu'à présent, n'avait pas fait l'objet d'une régulation normative intégrale<sup>1116</sup>.

Toutefois, Arteaga considère que la loi de Sécurité Nationale « arrive tardivement et au mauvais moment, mais [qu'il] paraît plus pragmatique de se résigner à son adoption et de souhaiter que son développement futur ait meilleure fortune que sa gestation<sup>1117</sup>. » Néanmoins, à partir de cette nouvelle loi, on peut préciser davantage les domaines spécifiques qui relèvent de la sécurité nationale, que l'article 10 précise. Elle définit, parallèlement la structure et les fonctions du Système de Sécurité Nationale (art. 20 et 21) et évoque la contribution des administrations publiques, des Communautés Autonomes et des administrations locales à l'effort de sécurité nationale. Les domaines d'intérêt pour la sécurité nationale, comme on peut le constater dans le graphique 46 ci-dessous, diffèrent très peu de ceux que la précédente Stratégie de Sécurité Nationale définissait en 2011. Toutefois, la norme ne reprend que sept des douze domaines d'action identifiés dans la Stratégie de Sécurité Nationale de 2013 parmi lesquels il faut compter, outre les domaines mentionnés dans le graphique, la Défense nationale, la lutte contre le terrorisme, la lutte contre le crime organisé, la non-prolifération d'armes de destruction massive, le contrespionnage et la protection d'infrastructures critiques<sup>1118</sup>. On

---

<sup>1115</sup> ARTEAGA Félix, « La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 », *art. cit.*

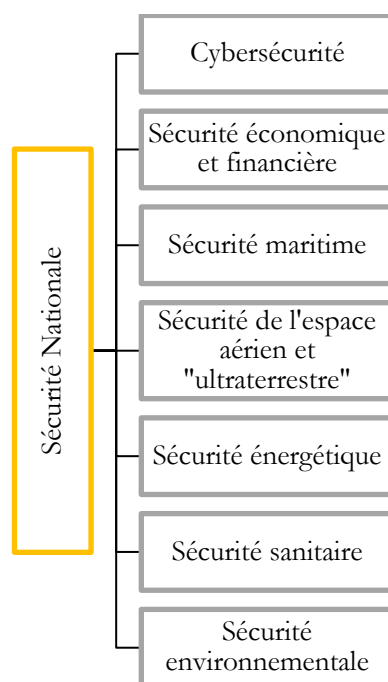
<sup>1116</sup> Ley 36/2015, de 28 de septiembre de 2015, de Seguridad Nacional, *Boletín Oficial del Estado*, n° 233, 29 septembre 2015, p. 87106.

<sup>1117</sup> ARTEAGA Félix, « La Ley de Seguridad Nacional: tarde y mal pero ¿mejor que nunca? », *Real Instituto Elcano*, 24 juillet 2015. Disponible sur <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/la-ley-de-seguridad-nacional-tarde-y-mal-pero-mejor-que-nunca/>

<sup>1118</sup> *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*, Presidencia del Gobierno, Gobierno de España, 2013, p. 39. Disponible sur [https://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad\\_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf)

La Défense nationale s'occupe également de sécurité maritime, de sécurité de l'espace aérien et « ultraterrestre » et de contrespionnage, en même temps que la sécurité des infrastructures critiques relève en partie de la cybersécurité.

comprend, dès lors, que le concept de sécurité efface la distinction entre réponse militaire et réponse civile aux menaces intérieures et extérieures :



Graphique 46 : *Domaines d'intérêt pour la sécurité nationale*<sup>1119</sup>.

Par ailleurs, dans le cadre de cette définition de la sécurité nationale, plusieurs stratégies nationales sectorielles ont vu le jour depuis 2013. Les deux premières Stratégies de Sécurité Nationale ont été complétées en 2017 puis révisées en 2021. Dans la lignée de la Stratégie de Sécurité Nationale de 2013, le gouvernement publiera, la même année, la première Stratégie de Cybersécurité Nationale<sup>1120</sup>, revue en 2019, ainsi qu'une stratégie de sécurité maritime. De la même manière, en 2015, apparaîtra une stratégie de sécurité énergétique nationale et, en 2019, une stratégie nationale de protection civile, une stratégie de sécurité aérospatiale nationale, une stratégie nationale contre le crime organisé et la délinquance grave (pour 2019-2023) et une stratégie nationale contre le terrorisme<sup>1121</sup>, pour citer quelques exemples. Cette multiplicité de stratégies témoigne de la diversité des menaces et de l'atomisation de l'idée de sécurité qui, comme nous avons pu le constater, n'est pas unique ni monolithique. À l'occasion de la

<sup>1119</sup> Sources : élaboration personnelle à partir de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre de 2015, de Seguridad Nacional, *Boletín Oficial del Estado*, n° 233, 29 septembre 2015, article 10.

<sup>1120</sup> *Estrategia de Ciberseguridad Nacional*, Presidencia del Gobierno, Gobierno de España, 2013. Disponible sur <https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/estrategia%20de%20ciberseguridad%20nacional.pdf>

<sup>1121</sup> Toutes ces stratégies sont disponibles sur le site du Département de Sécurité Nationale. <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias>

publication de la dernière Stratégie de Sécurité Nationale (2021), Arteaga évoque « la fièvre éditoriale » des gouvernants face à la publication de quatre stratégies en dix ans, et se montre critique non seulement envers le manque de coordination entre toutes ces stratégies qui, parfois, se répètent, mais également envers la loi de Sécurité Nationale dont « la difficile application ajoute à la confusion constitutionnelle créée autour du pouvoir discrétionnaire du gouvernement dans des situations extraordinaires comme l'état d'urgence<sup>1122</sup>. »

## **LA POLITIQUE DE DÉFENSE ET SES ENJEUX**

### **La politique de Défense de l'Espagne du XXI<sup>e</sup> siècle**

S'il y a alternance politique au pouvoir en 2004, illustrée par la réorientation de la politique étrangère espagnole, depuis la préférence à la relation bilatérale hispano-nord-américaine vers l'Union Européenne, les transformations de la politique et des structures de Défense s'inscrivent, quant à elles, dans un rapport de continuité, du gouvernement Aznar (2000-2004) au gouvernement Zapatero (2004-2008). Car si la Révision Stratégique de la Défense est élaborée dans les dernières années du gouvernement Aznar, ses recommandations ne se matérialiseront que dans la réforme de la Défense que tentera d'appliquer l'administration suivante. Plus encore qu'une réforme structurelle ou organisationnelle de la Défense, les premières modifications esquissent bien plutôt une refondation de l'identité même de la Défense, comme une acceptation pleine et entière du rôle que la Défense nationale et l'armée ont endossé depuis le début des années 1990. Ce faisant, l'Espagne fait entrer de plain-pied sa Défense dans ce premier XXI<sup>e</sup> siècle qui se définit principalement par la lutte contre le terrorisme, l'instabilité du Proche et du Moyen Orient et le concept de guerre préventive.

#### *Refonder la politique de Défense*

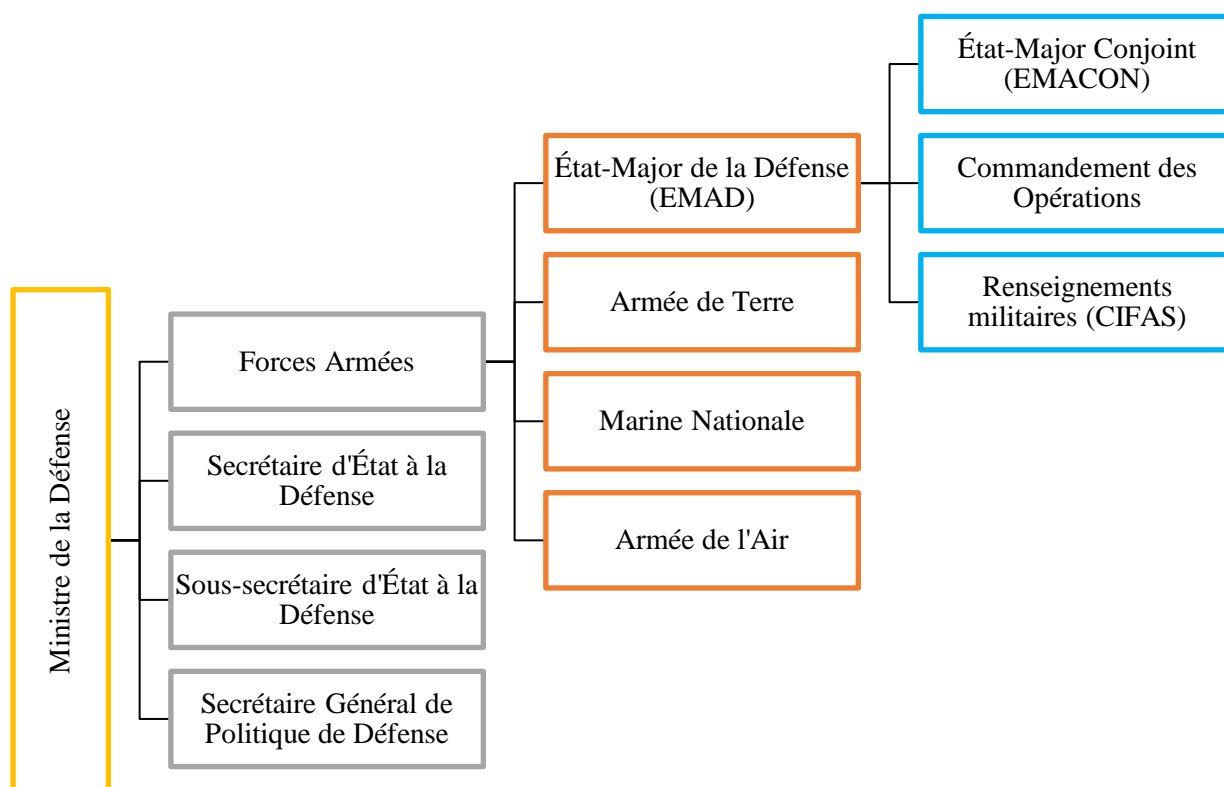
Contrairement à ce que l'on pourrait être amené à croire, l'adoption d'une nouvelle loi de Défense Nationale en novembre 2005, ne constitue pas le point de départ absolu de cette transformation. Aussi symbolique qu'elle puisse paraître au regard des précédentes lois de Défense Nationale qui ont structuré la réforme politique et militaire de la Transition, cette loi 5/2005, du 17 novembre correspond bien plutôt au point de départ d'un nouveau modèle de Défense, car elle contient en elle les germes d'un système de Défense pour le XXI<sup>e</sup> siècle. Aussi,

---

<sup>1122</sup> ARTEAGA Félix, « Estrategia de Seguridad Nacional 2021 : más discurso que novedades », *Real Instituto Elcano*, 24 janvier 2022. Disponible sur <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/estrategia-de-seguridad-nacional-2021-mas-discurso-que-novedades/>

L'état d'urgence et la gestion de la crise du Covid-19 a interrogé sur les compétences du gouvernement dans ce type de situations, notamment en matière de respect de la transparence démocratique.

la restructuration que le PSOE entame à partir de son accession au pouvoir en 2004 n'est-elle à la fois que la suite et la mise en application des mesures proposées dans la Révision Stratégique de la Défense, et le prélude à une refondation de tout l'édifice juridique, conceptuel et philosophique de la Défense. En effet, le décret du 25 juin 2004 qui restructure le ministère de la Défense, comme l'indique le graphique 47 ci-dessous, va bien au-delà de la simple réorganisation administrative puisqu'il conçoit les Forces Armées comme une « entité unique<sup>1123</sup> » :



Graphique 47 : *Structure de la Défense nationale en 2004*<sup>1124</sup>.

Et c'est cette conception de La sécurité nationale face aux facteurs de risques et aux menaces avérées des Forces Armées comme entité unique que salue le chef d'État-Major de la Défense de l'époque, le général Félix Sanz Roldán, soulignant le chemin parcouru depuis la création du ministère de la Défense en 1977 :

<sup>1123</sup> Real Decreto 1551/2004, de 25 de junio de 2005, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, *Boletín Oficial del Estado*, n° 154, 26 juin 2004, p. 23480.

<sup>1124</sup> Sources : élaboration personnelle à partir du Real Decreto 1551/2004, de 25 de junio de 2005, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, *Boletín Oficial del Estado*, n° 154, 26 juin 2004, p. 23480-23490.

Depuis les premiers instants où [...] les armées et la Marine déterminaient leur propre stratégie d'avenir, nous avons avancé vers une définition plus intégrée. Ce modèle de "juxtaposition" de stratégies a rempli les obligations qui lui incombait à un moment où la définition de la politique de Défense et, par conséquent, de la politique militaire était bien différente à celle d'aujourd'hui<sup>1125</sup>.

Le rappel, en 2004, de l'héritage des structures de la Transition qui se caractérisaient effectivement bien plus par une juxtaposition de compétences et de structures que de conceptions et d'actions réellement conjointes, est significatif d'un progrès tardif vers une conception unique et unifiée de l'action des Forces Armées. Évoquant, par ailleurs, l'impératif d'adaptation des armées au modèle allié d'opérations extérieures et d'exercices conjoints, le général Sanz Roldán dessine les contours de nouvelles modalités d'emploi des Forces Armées qui, d'une conception encore territoriale de la Défense, doivent s'adapter à un besoin croissant de projection en dehors des frontières. Si cette conception s'est élaborée progressivement en Espagne durant les années 1990 et l'apprentissage qu'elle a fait de la projection des forces, le XXI<sup>e</sup> siècle promet d'être le siècle des opérations extérieures, comme l'exprime le chef d'État-Major de la Défense :

La nouvelle situation internationale, et la nouvelle vision concernant les missions à réaliser par les Forces Armées des organisations auxquelles nous appartenons, (principalement l'UE et l'OTAN) nous a obligés à faire un pas de plus quant à la capacité de déploiement, et on nous demande à présent de disposer d'une « capacité expéditionnaire », pour faire face à la possibilité (qui s'est déjà faite réalité) d'avoir à agir à n'importe quel endroit du monde de manière autosuffisante<sup>1126</sup>.

Sanz Roldán exprime là la nouvelle philosophie de la Défense pour un XXI<sup>e</sup> siècle encore balbutiant mais qui, pourtant, se nourrit des expériences des opérations des années 1990 et des attentats de 2001 comme de la réponse apportée à travers les opérations militaires en Irak d'abord, puis en Afghanistan, pour lutter contre le terrorisme. L'installation des opérations extérieures, dites de maintien de la paix, dans le panorama géopolitique et militaire international exige alors que les armées capables d'une telle projection s'adaptent à ces modalités d'action. Le caractère expéditionnaire témoigne, en outre, de la transformation de la manière de faire la guerre et de la nécessité pour les unités déployées sur place d'être équipées au mieux pour des missions éloignées du territoire national d'origine, de courte durée mais aussi de haute intensité.

---

<sup>1125</sup> SANZ ROLDÁN Félix, « Hacia unas Fuerzas Armadas conjuntas », *Revista Española de Defensa*, 199, septembre 2004, p. 26. Disponible sur <https://publicaciones.defensa.gob.es/revista-espa-ola-de-defensa-5290.html>

<sup>1126</sup> *Ibid.*



Dès lors, on comprend que la technologie militaire joue un rôle de premier plan dans la préparation et l'entraînement des unités déployées. Aussi cette première restructuration correspond-elle à l'antichambre de la réforme militaire que la loi de 2005 sur la Défense Nationale favorisera l'année suivante.

En effet, si cette nouvelle transition militaire est préparée en amont par la Révision Stratégique de la Défense, puis par le décret 1551/2004, la loi 5/2005, du 17 novembre 2005<sup>1127</sup> entérine une rénovation complète de la conception de la Défense et de l'emploi des Forces Armées, conçues, désormais, comme forces expéditionnaires. Mais dans quelle mesure cette norme est-elle novatrice ? Si, comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, les années 1990 peuvent être comprises comme des années de restructuration des réformes de la Transition, la nouvelle Défense Nationale qui émerge en 2005 constitue une véritable actualisation des structures, actions et missions de ce secteur et une adaptation à cette philosophie de la Défense qui se fait jour dans les premières années du XXI<sup>e</sup> siècle. Il s'agit donc d'actualiser les acquis de la loi de Défense Nationale de 1980, modifiée par celle de 1984, pour que la nouvelle norme prenne acte de la disparition du service militaire et du panorama stratégique de la guerre froide. À cet égard, si le commandement suprême des Forces Armées revient au roi, l'importance prise par les opérations extérieures impose que le gouvernement soumette, au préalable, la décision de toute intervention internationale au Parlement, émanation de la souveraineté nationale (art. 4.2). Pour la première fois depuis 1989, l'envoi de troupes à l'extérieur est conditionné au contrôle et à l'approbation de la part du Parlement. De plus, cette conception renouvelée aborde la politique de Défense sous un autre jour, comme l'illustre le tableau 31 ci-dessous. En effet, alors que la définition de la Défense nationale, proposée en 1980, relevait d'une conception plus traditionnelle et encore circonscrite à un effort purement militaire, la conception de 2005, relève, au contraire, d'une approche plus moderne, qui reflète l'adéquation entre Défense militaire et identité démocratique de la société. La Défense Nationale n'est plus définie pour elle-même mais en lien avec la société qu'elle protège et dont elle assure la sécurité, tout en intégrant l'implication pour la préservation de la sécurité internationale :

---

<sup>1127</sup> Ley orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de 2005, de la Defensa Nacional, *Boletín Oficial del Estado*, n° 276, 18 novembre 2005, p. 37717-37723.

1980	2005
La Défense nationale est la disposition, l'intégration y l'action coordonnée de toutes <i>les énergies et forces morales et matérielles de la Nation</i> , face à toute forme d'agression, tous les espagnols devant participer à la réalisation de cet objectif. Elle se donne pour finalité de garantir, de façon permanente, <i>l'unité, la souveraineté et l'indépendance de l'Espagne, de son intégrité territoriale et de son ordonnancement constitutionnel</i> , en protégeant la vie de la population et <i>les intérêts de la Patrie</i> , dans le cadre prévu à l'article 97 de la Constitution.	La politique de Défense a pour finalité <i>la protection de l'ensemble de la société espagnole</i> , de sa Constitution, des valeurs supérieures, des principes et des institutions que celle-ci consacre, <i>de l'Etat social et démocratique de droit, du plein exercice des droits et libertés, et de la garantie, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale de l'Espagne</i> . De la même façon, elle a pour objectif de contribuer à <i>la préservation de la paix et de la sécurité internationales</i> , dans le cadre des engagements contractés par le Royaume d'Espagne.

Tableau 31 : *La politique de Défense en 1980 et 2005*<sup>1128</sup>.

L'évolution de l'environnement politique, géopolitique et stratégique, technologique et philosophique de la Défense a également imposé la révision du cadre éthique et moral ainsi que des droits et devoirs des militaires pour le développement de leurs activités professionnelles. Ainsi, la loi de Défense Nationale prévoit la révision des Ordonnances Royales dont la dernière version a été adoptée en 1978. Comme nous le verrons plus loin, le nouveau code éthique constitue également une avancée non négligeable en matière de comportement du militaire et témoigne du chemin parcouru depuis les années de la Transition. Les nouvelles *Reales Ordenanzas* seront adoptées en février 2009. Parallèlement à la nécessité de revoir et d'actualiser les normes éthiques et morales qui régissent le comportement du militaire, la loi prévoit de réaffirmer les droits et devoirs des militaires professionnels. Toutefois, il faudra attendre 2011 pour que la loi portant droits et devoirs des membres des Forces Armées<sup>1129</sup> voie le jour. Si les Ordonnances Royales constituent le code du comportement éthique et moral du militaire dans le cadre professionnel et au-delà, principalement à l'étranger, les droits et devoirs

<sup>1128</sup> Sources : élaboration personnelle à partir de la loi organique 6/1980, portant critères de base de la Défense Nationale et de l'organisation militaire, et de la loi organique 5/2005, de Défense Nationale. Nous soulignons.

<sup>1129</sup> Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio de 2011, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 180, 28 juillet 2011, p. 85320-85345.

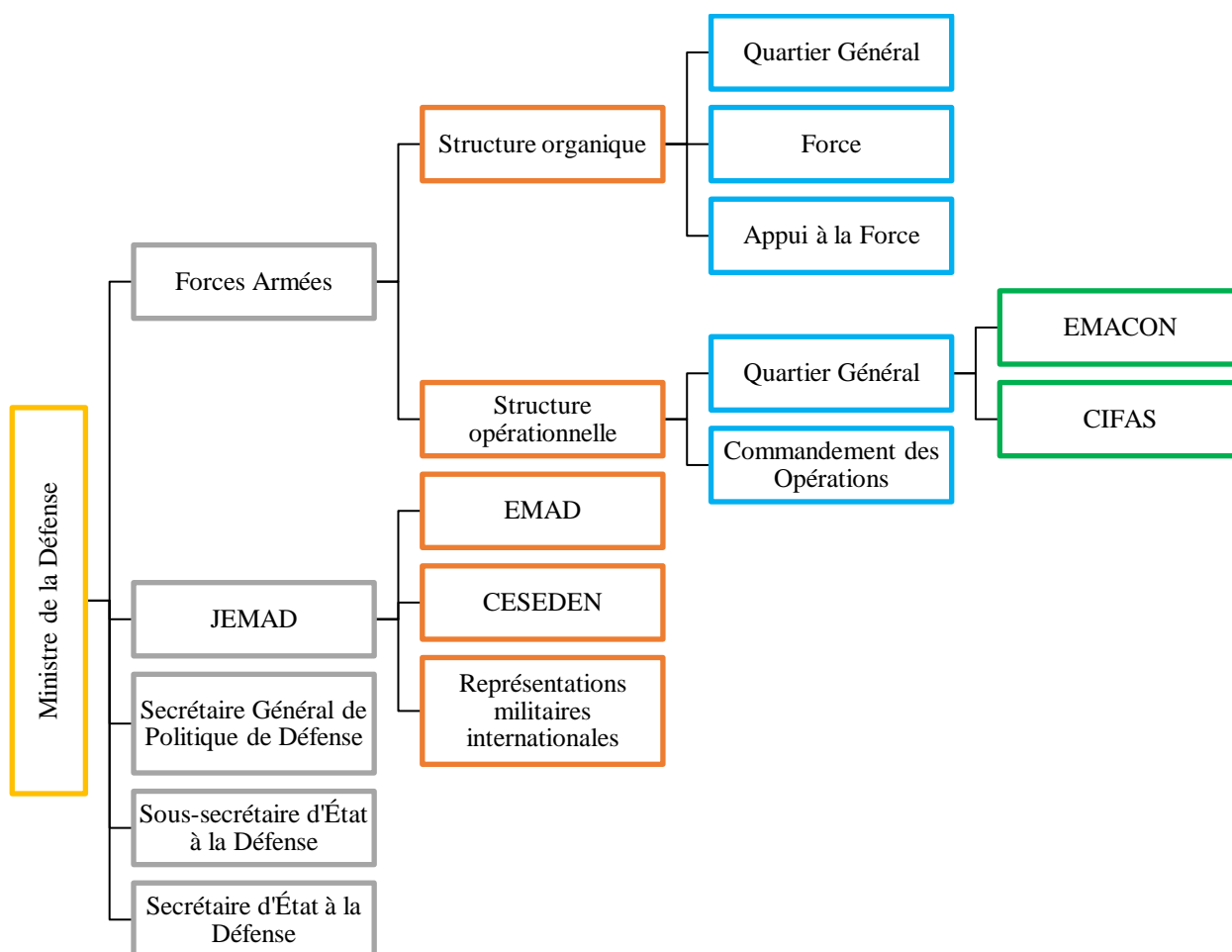
inscrivent le comportement du militaire dans son rapport à la société, comme l'indique l'article premier de la loi :

Cette loi organique régle l'exercice des droits fondamentaux et des libertés publiques par les membres des Forces Armées, établis dans la Constitution, avec les particularités inhérentes à leur statut, à leur condition de militaire et aux exigences de la sécurité et de la Défense nationale. Elle inclut également leurs droits et devoirs à caractère professionnel et les devoirs de protection sociale<sup>1130</sup>.

Ainsi, alors que la loi de Défense Nationale de 2005 établit un cadre nouveau, actualisé et modernisé, la loi portant droits et devoirs du militaire assimile davantage le militaire au citoyen. On constatera également le lien et l'ancrage plus évidents du militaire dans la société, à la fois dans le cadre énoncé et dans le lexique employé. Car, au début des années 2000, il n'est plus question d'assujettir les Forces Armées au pouvoir civil, il n'est plus question non plus de prudence dans un environnement marqué par l'incertitude quant à la réaction de l'armée et sa possibilité d'intervention. Il s'agit bien là d'adapter la norme pour favoriser une action plus efficace et plus en phase avec les évolutions du panorama stratégique, politique, juridique et social. Si bien que l'évolution est notable entre la structure de la Défense Nationale en 2004 et ce à quoi la réforme militaire et de la Défense des années postérieures aboutit. En effet, le graphique 48, ci-dessous, illustre la structure de la Défense Nationale en 2012, après la réforme militaire :

---

<sup>1130</sup> *Ibid.*, art. 1<sup>er</sup>, p. 85323-85324.



Graphique 48 : *Structures de la Défense Nationale en 2012*<sup>1131</sup>.

L'État-Major Conjoint de la Défense (EMACON) et les renseignements militaires (CIFAS – *Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas*) ont été intégrés dans un quartier général. Les évolutions successives de la structure basique du ministère de la Défense (en 2004, 2008, 2010 et 2012) renforcent ou confirment le rôle du chef d'État-Major de la Défense, dont les fonctions sont définies à l'article 12 de la loi de Défense Nationale, comme responsable militaire des Forces Armées et de la structure opérationnelle en particulier. Celui-ci est responsable de l'emploi et de l'organisation territoriale des Forces Armées, alors que les différents chefs d'État-Major (de l'armée de Terre, de la Marine et de l'armée de l'Air) sont responsables de la préparation de l'armée, comme le définit l'article 13.3 de la loi de Défense Nationale. On remarquera également que la JUJEM (*Junta de Jefes de Estado Mayor*), vestige d'une concession faite durant la Transition, disparaît, en même temps que la réforme promeut

<sup>1131</sup> Sources : élaboration personnelle à partir du Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo de 2012, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, *Boletín Oficial del Estado*, n° 56, 6 mars 2012, p. 18859-18875.

un commandement unique de la structure opérationnelle sous l'autorité du chef d'État-Major de la Défense<sup>1132</sup>. La création du CIFAS relève également de cette dynamique de promotion du caractère conjoint de l'action des armées à travers l'unification des services de renseignements militaires. Car, jusqu'à présent, chaque armée disposait de son propre service de renseignement.

Aussi assiste-t-on, entre 2004 et 2011, à une véritable refondation de la Défense Nationale dont l'ampleur est comparable à la réforme militaire de la Transition compte tenu de l'importance fondamentale et fondatrice pour ce premier XXI<sup>e</sup> siècle. La réforme militaire et de la Défense pose le cadre nécessaire au développement des activités de la Défense nationale dans un environnement géostratégique marqué par le besoin de forces expéditionnaires, des opérations extérieures de plus en plus nombreuses, variées et coûteuses<sup>1133</sup>. Dans ce contexte normatif et juridique rénové, quelle politique de Défense les gouvernements successifs peuvent-ils définir et développer ?

### *La Défense militaire, quelles priorités ?*

Dans sa réponse au ministre de la Défense lors de sa comparution en commission de la Défense le 25 mai 2004, le porte-parole du groupe parlementaire Populaire, Fernando López-Amor García, affirmait qu'il « ne peut exister une politique de Défense du Parti Populaire, une politique de Défense du Parti Socialiste ou des politiques de Défense qui soient susceptibles de variations radicales<sup>1134</sup>. » La définition de la politique de Défense comme une politique d'État est un lieu commun dans les débats en commission de la Défense en se référant à l'impératif de consensus et de concertation entre les députés des divers groupes parlementaires antagonistes. On ne s'étonnera pas, dès lors, de retrouver de nombreuses fois répétés les mots consensus et politique d'État, lors des sessions de présentation des grandes lignes de la politique de Défense, en début de législature. Toutefois, malgré ces appels, plus ou moins sincères et toujours très convenus, à la concertation et au dialogue, les Directives de Défense Nationale (DDN) ainsi que les discours des ministres successifs en commission de la Défense témoignent de certaines

---

<sup>1132</sup> Cette restructuration implique, selon le nouveau ministre de la Défense, José Bono Martínez, que les chefs d'État-Major de l'armée de Terre, de la Marine et de l'armée de l'Air « [se convertissent en] commandements organiques de leurs armées, mais [que] les fonctions opérationnelles [résident] là où elles doivent résider, dans les mains de l'État-Major de la Défense. » Ils perdent alors le commandement opérationnel sur les armées. BONO MARTÍNEZ José, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (Bono Martínez) para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 32, Commission de la Défense, n° 2, 25 mai 2004, p. 7.

<sup>1133</sup> Voir chapitre 7.

<sup>1134</sup> LÓPEZ-AMOR GARCÍA Fernando, « Comparecencia del señor Ministro de Defensa (Bono Martínez) para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 32, Commission de la Défense, n° 2, 25 mai 2004, p. 9.

divergences et d'une identité propre non seulement à chaque parti politique mais y compris à chaque législature, marquée chacune par ses enjeux propres.

Signée le 30 décembre 2004 par le président du gouvernement, José Luis Rodríguez Zapatero, la première Directive de Défense Nationale socialiste<sup>1135</sup> s'inscrit dans la continuité, en tant que document essentiel et le plus important de la définition de la politique de Défense. Le panorama stratégique global esquissé par la Directive rappelle les attentats à New York (11 septembre 2001), à Madrid (11 mars 2004) et la prise d'otages à Beslan, en Russie (1<sup>er</sup> septembre 2004). La lutte contre le terrorisme, partagée par plusieurs États occidentaux, justifie donc un engagement réaffirmé en faveur du multilatéralisme et dans le cadre des structures de sécurité partagée et de Défense collective. La DDN est aussi marquée par le retrait des troupes espagnoles d'Irak, annoncé déjà par le président du gouvernement lors de son discours d'investiture, l'envoi probable d'un contingent en Afghanistan et la gestion de l'accident du *Yakolev*, ayant provoqué la mort de 62 militaires espagnols, survenu l'année précédente en Turquie. Le projet de restructuration de la Défense et de réforme militaire apparaît nécessairement parmi les premières priorités de la Directive. Il n'est donc pas étonnant que les objectifs généraux poursuivis évoquent le renforcement du rôle des Forces Armées dans l'action extérieure de l'État, leur transformation, passant par la professionnalisation et la modernisation des armées. L'État cherche également à assumer pleinement ses engagements internationaux dans le cadre de la sécurité partagée et de la Défense collective, ainsi que la Défense du multilatéralisme. Le Parlement doit prendre la place qui lui revient de droit dans la gestion et le suivi de la politique de Défense.

Les lignes directrices particulières sont plus précises. À l'échelle internationale, l'Espagne cherche à promouvoir activement la Politique Commune de Sécurité et Défense (PCSD) de l'Union Européenne, à participer aux initiatives de l'OTAN et à promouvoir les relations entre l'UE et l'OTAN. La sécurité en Méditerranée constitue également un enjeu important, que ce soit à travers la PCSD et le Processus de Barcelone (initiatives européennes) ou à travers le Dialogue Méditerranéen de l'Alliance Atlantique. En outre, même si le gouvernement socialiste réoriente sa politique étrangère vers l'Union Européenne, contrairement à celle qu'avait développé le gouvernement Aznar, résolument tournée vers la relation hispano-nord-américaine, la Directive conserve le lien bilatéral avec le principal garant de la sécurité européenne. La coopération militaire et de Défense constitue également un enjeu de la relation avec la Communauté Ibéro-américaine des Nations et la diplomatie de Défense

---

<sup>1135</sup> *Directiva de Defensa Nacional 1/2004*, Presidencia de Gobierno, 30 décembre 2004.

apparaît comme une nouveauté dans le rapport qu'entretiennent les Forces Armées espagnoles avec leurs homologues étrangères.

À l'échelle nationale, la Directive distingue entre l'organisation de la Défense, d'abord, la transformation des Forces Armées ensuite, et enfin la coopération de l'armée avec certaines structures et organismes du secteur civil (comme la Protection Civile). C'est-à-dire, que la DDN nous invite à distinguer entre les structures supérieures de la Défense, la réforme militaire proprement dite et la coopération civils/militaires. Ces lignes directrices contiennent déjà, de manière embryonnaire, ce que sera à partir de 2005 la refondation de la Défense. La réorganisation de la Défense prévoit l'élaboration d'une nouvelle loi de Défense nationale (qui deviendra, l'année suivante, la loi 5/2005, du 17 novembre, de Défense Nationale). La restructuration de l'État-Major de la Défense établit la rationalisation de l'État-Major Conjoint, l'unification des services de renseignements militaires en un Centre unique des renseignements militaires (CIFAS) et la mise en place du Commandement des Opérations (*Mando de Operaciones*), dépendant de l'État-Major de la Défense. Une Force Conjointe d'Action Rapide, intégrée au Commandement des Opérations doit être mise sur pied pour pouvoir répondre rapidement à des situations d'urgence. Il s'agit, en réalité, d'une force expéditionnaire, hautement disponible et qualifiée<sup>1136</sup>.

La transformation des Forces Armées prévoit la définition d'un nouveau modèle de Forces Armées, d'un niveau déterminé d'ambition militaire. Parallèlement, la Directive vise à développer un nouveau modèle de professionnalisation, plus réaliste et en adéquation avec la société espagnole. Il suffit de rappeler que le gouvernement Aznar, suite à la suppression du Service Militaire Obligatoire, avait prévu entre 102 et 120 000 effectifs de troupe et n'avait pu recruter qu'environ 80 000 soldats. À cet égard, le nouveau gouvernement, prévoit de déterminer les effectifs des hommes du rang et des cadres de commandements (officiers et officiers supérieurs) selon les prévisions démographiques et financières, en même temps que doit être repensée la carrière militaire. Ces deux derniers éléments se concrétiseront dans la loi 39/2007, sur la Carrière Militaire<sup>1137</sup>. Au-delà de la réforme structurelle projetée, le gouvernement se propose également d'assurer une croissance continue du financement et de maintenir l'effort de modernisation des Forces Armées par le développement de programmes d'armement déjà en cours et le lancement de nouveaux programmes. On pourra être étonné, alors, de constater que les deux gouvernements du président Rodríguez Zapatero sont ceux qui lanceront le plus grand nombre de nouveaux programmes d'armement et financeront le plus les

---

<sup>1136</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>1137</sup> *Ibid.*, p. 8.

Forces Armées et la Défense<sup>1138</sup>. Cette posture contraste nettement avec l'opposition initiale du PSOE à l'intégration dans l'OTAN et l'importance du courant pacifiste dans les années 1970 et début des années 1980. La dernière section de la Directive portant sur la coopération avec d'autres organismes civils porte en germe la relation qu'instaurera l'Unité Militaire d'Urgence (UME – *Unidad Militar de Emergencias*) avec le système de Protection Civile. La promotion de la culture de Défense et de la conscience du rôle des Forces Armées par la société constitue l'un des enjeux formalisés par cette nouvelle politique de Défense espagnole.

Quatre ans plus tard, en 2008, la Directive de Défense Nationale apparaît tout à la fois comme un bilan et un programme pour la politique de Défense de la nouvelle législature socialiste. Elle s'appuie effectivement sur les acquis des dernières années pour mesurer le chemin parcouru et celui qu'il reste à parcourir, proposant ainsi un programme à la fois ambitieux et lucide. À cet égard, on ne peut s'empêcher de repenser aux documents envoyés aux armées par le général Gutiérrez Mellado en 1977, 1978 et 1979 dans le but de donner un aperçu de l'avancement de la réforme<sup>1139</sup>. Bien que la nature des documents et les objectifs poursuivis diffèrent grandement, force est de constater la ressemblance méthodologique des deux approches. Cette nouvelle DDN diffère des précédentes par l'intégration qu'elle esquisse déjà de la Défense militaire dans le cadre plus large du concept de sécurité nationale, évoquant l'élaboration d'une Stratégie de Sécurité Nationale qui verra le jour en 2011. L'évolution des types de conflit, de l'implication des Forces Armées dans des missions à caractère non militaire ainsi que l'apparition de nouvelles menaces (notamment les cybermenaces) imposent une vision plus large des questions de Défense. La Défense ne peut plus se concevoir comme strictement militaire, conception qui était déjà remise en question quelques années auparavant mais qui se voit confirmée par la DDN 2008, comme en témoigne la promotion de l'UME et des capacités des services de renseignement<sup>1140</sup>.

La nouvelle Directive se propose de poursuivre le travail de transformation des Forces Armées, mais alors que celle de 2004 insistait sur les points à transformer, la DDN 2008, s'appuyant sur une réforme déjà bien avancée, ouvre le programme à la question budgétaire, qui doit permettre la continuité de l'effort de modernisation et de professionnalisation, l'approfondissement du modèle de professionnalisation des Forces Armées. L'effort de modernisation passe, lui, par les programmes d'armement en évoquant de nouveaux programmes à lancer, en plus de ceux déjà en cours. Il n'est donc pas étonnant que la

---

<sup>1138</sup> Voir chapitre 7.

<sup>1139</sup> Voir chapitre 2.

<sup>1140</sup> *Directiva de Defensa Nacional 1/2008*, Presidencia del Gobierno, 30 décembre 2008, p. 9-10.



composante technologique et industrielle apparaisse à travers la promotion du secteur Recherche et Développement (I+D+i – *Investigación, Desarrollo, Innovación*)<sup>1141</sup>. L'industrie de Défense ne cessera, d'ailleurs, d'être au cœur des préoccupations des parlementaires de la commission de la Défense dans le cadre d'une promotion de l'industrie nationale, tout d'abord, et d'une idée d'une relative autonomie stratégique. À l'échelle internationale, l'Espagne maintient ses engagements multilatéraux avec l'ONU, le processus de transformation de l'OTAN et le développement de la Politique Commune de Sécurité et Défense de l'Union Européenne. La diplomatie de Défense et la relation bilatérale hispano-nord-américaine restent des enjeux importants de la politique de Défense espagnole, au même titre que l'engagement de l'État en faveur du désarmement ou, du moins, d'un contrôle des ventes d'armes.

Néanmoins, le continent africain et la région subsaharienne apparaissent plus nettement comme enjeux de sécurité pour l'Espagne. La diffusion de groupes terroristes dans cette zone, l'implication des Forces Armées espagnoles dans le cadre de l'opération de formation de l'armée malienne, EUTM Mali, ainsi que la crise migratoire de 2015 devaient confirmer l'importance de l'Afrique du Nord et de la région subsaharienne dans la perception de sécurité espagnole<sup>1142</sup>. Par ailleurs, la promotion de la sécurité dans la Méditerranée se voit renforcée par l'initiative 5+5 Défense, créée en 2004 et rassemblant cinq pays européens (Espagne, Portugal, France, Italie et Malte) et cinq pays d'Afrique du Nord (Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Mauritanie)<sup>1143</sup>. Cette initiative vise la promotion du dialogue et de la coopération dans le cadre d'activités qui s'articulent autour de quatre domaines : la surveillance maritime, la sûreté aérienne, la contribution des Forces Armées à la protection civile et la formation et la recherche<sup>1144</sup>. Cette initiative constitue une structure sous-régionale de sécurité et Défense pour la sécurisation de la Méditerranée occidentale. Mais la crise économique et financière de 2008 devait imposer une révision du niveau d'ambition de la politique de Défense, notamment en matière budgétaire et de modernisation de l'armement<sup>1145</sup>.

---

<sup>1141</sup> *Ibid.*, p. 10-11.

<sup>1142</sup> À ces éléments s'ajoutent également la pression des flux migratoires sur les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla et l'afflux de migrants clandestins sur les rivages des îles Canaries. Par ailleurs, si le Maghreb constituait déjà une zone stratégique en matière d'approvisionnement en gaz et en pétrole, le conflit russo-ukrainien en 2022 a confirmé l'importance de la région pour la sécurité énergétique de l'Espagne. Enfin, la question non résolue du Sahara Occidental impose une négociation et une coopération permanente, principalement avec le Maroc pour la résolution pacifique du contentieux, comme l'ont de nouveau montré les négociations qui ont eu lieu en 2021 et 2022.

<sup>1143</sup> L'Initiative 5+5 Défense correspond au volet Défense et sécurité du Dialogue 5+5 instauré officiellement en 1990. Voir <https://www.5plus5defence.org/>

<sup>1144</sup> Voir <https://www.5plus5defence.org/Pages/cooperation.aspx>

<sup>1145</sup> Voir chapitres 7 et 8.

La Directive de Défense Nationale de 2012, adoptée par le gouvernement de Mariano Rajoy en juillet 2012, reflète, en revanche, la situation économique du pays. En effet, à la contraction économique répond la contraction des ambitions de Défense qui, à son tour, transparaît dans la méthodologie employée. Si Félix Arteaga considère que la publication, en 2011, de la Stratégie de Sécurité Nationale et la définition des risques et menaces à la sécurité de l'Espagne permettent une extension moindre de la Directive de Défense Nationale, circonscrite à ses justes limites, il n'en reste pas moins que les lignes directrices de la politique de Défense exprimées sont très générales. « L'approbation de la EES [*Estrategia Española de Seguridad*] en 2011 a permis à la Directive 1/2012 de réduire son extension et de se restreindre à son cadre naturel [strictement militaire] car la première définissait déjà le contexte, les principes et les intérêts généraux de l'action extérieure<sup>1146</sup>. » Par ailleurs, le repli sur soi que contient la nouvelle Directive témoigne également de l'évolution du panorama stratégique mondial et méditerranéen en particulier, dont les Printemps Arabes de 2011, les conflits en Libye et en Syrie constituent la plus grande source d'instabilité. De sorte que si l'UE et l'OTAN restent des paramètres essentiels de la politique de Défense espagnole, le nouveau gouvernement réaffirme l'importance du lien transatlantique, la DDN 2012 dessine les contours d'une politique centrée sur la Défense de soi, et renvoie l'image d'un pays assiégé.

Elle prévoit également la révision de la Stratégie Espagnole de Sécurité de 2011 ainsi qu'une Révision Stratégique de la Défense, sur le modèle de celle qu'avait mise en place le dernier gouvernement Aznar. Toutefois, la question de la cybersécurité fait son apparition dans la DDN pour la première, à la manière d'une reconnaissance d'une nouvelle menace et d'un nouvel espace potentiellement dangereux<sup>1147</sup>. La Directive et le gouvernement font également le pari de l'efficacité au moyen d'une restructuration, liée inévitablement au contexte économique plus qu'à une redéfinition de la philosophie de Défense ou d'une réorientation des grandes lignes directrices de la politique de Défense :

La plus grande efficacité de nos Forces Armées et les limitations qu'impose le contexte économique actuel exigent une révision de l'agencement des structures actuelles. Avec cette orientation, les structures et procédures des Forces Armées devront être adaptées, de manière à augmenter l'efficacité tant dans la gestion que dans l'obtention et l'emploi des ressources, en promouvant la concordance entre les

---

<sup>1146</sup> ARTEAGA Félix, « La Directiva de Defensa Nacional 1/2012 : tiempos de cambio para cambiar a tiempo », *Real Instituto Elcano*, 5 septembre 2012. Disponible sur [La Directiva de Defensa Nacional 1/2012: tiempos de cambio para cambiar a tiempo - Real Instituto Elcano](#)

<sup>1147</sup> *Directiva de Defensa Nacional 1/2012*, Presidencia del Gobierno, juillet 2012, p. 8.

ressources financières à disposition de la Défense et exigences du panorama stratégique et des besoins des Forces Armées<sup>1148</sup>.

Les années suivantes ainsi que la politique économique du gouvernement démontreront le caractère illusoire de cette clause de la Directive. La gestion de la crise économique prendra le pas aussi bien sur les besoins réels de l'armée que sur les objectifs propres de la Défense. Aussi, la gestion politique de la crise rendra-t-elle la DDN 2012 caduque *de facto*, comme nous le verrons dans les chapitres suivants.

### **Les nouveaux enjeux de la politique de Défense**

Néanmoins, la politique de Défense ne se résume pas exclusivement à l'identification des risques et des menaces qui pèsent sur la sécurité de l'État. Et si les Forces Armées constituent l'instrument privilégié de cette dimension de la politique générale des gouvernements, le premier XXI<sup>e</sup> siècle formalisera d'autres orientations qui viendront appuyer une politique de Défense qui, depuis la transition militaire, n'est plus une politique autonome. Le ministère cherchera alors à promouvoir le lien entre Forces Armées et société, et en particulier à favoriser une meilleure connaissance de l'armée par la société, sur le chemin de l'acquisition d'une culture de sécurité et Défense. Parallèlement, et en accord avec l'internationalisation de la politique de Défense et l'envoi de troupes en missions extérieures, les Directives de Défense Nationale, en particulier celles de 2004 et 2008, portent le projet d'une diplomatie de Défense, vecteur de dialogue et de coopération avec les pays alliés et amis, dans le domaine de la Défense et de la sécurité.

Illustrant deux dynamiques opposées, la promotion de la culture de sécurité et Défense et la diplomatie de Défense représentent deux des nouveaux enjeux de ce secteur. La culture de Défense cherche à renforcer le lien entre Forces Armées et société par la connaissance de l'organisation chargée de sa protection et par la conscience des risques et menaces auxquels l'Espagne fait face et la manière dont l'armée peut y répondre. Alors que le renforcement de la culture de sécurité et Défense vise, en dernière instance, le renforcement d'un lien intra-sociétal (armée/société, monde civil/monde militaire), la diplomatie de Défense porte son regard vers l'extérieur. Elle se définit comme un appui supplémentaire de l'action extérieure de l'État, complémentaire de l'emploi des Forces Armées, spécifique à la Défense, mais toujours en accord avec les orientations de la politique étrangère du gouvernement.

---

<sup>1148</sup> *Ibid.*

### *Permanence de la culture de Défense*

La culture de sécurité et de Défense constitue, effectivement, l'un des nouveaux enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle qui a pris chaque année plus d'ampleur après la suppression du service militaire obligatoire (SMO). Si depuis la Transition, il était fondamental de tisser à nouveau et de refonder le lien entre armée et société civile, comme l'avait défendu le général Díez Alegría en 1972, le SMO permettait encore de maintenir une certaine connaissance des Forces Armées espagnoles au sein de la société par le contact direct que supposait la *mili*. Or, la disparition, en 2002, du SMO rompt cette possibilité de contact et pose le problème de l'invisibilisation des Forces Armées au sein de la société, créant ainsi virtuellement les conditions de son exclusion. Par ailleurs, les Forces Armées souffrent d'une mauvaise image héritée du XX<sup>e</sup> siècle et des interventions militaires en politique, que l'on pense aux multiples *pronunciamientos* dont les dictatures de Primo de Rivera et de Franco représentent les derniers avatars ou encore à la Défense, jugée déshonorante et indigne<sup>1149</sup>, des militaires inculpés pour la tentative de coup d'État du 23 février 1981. Ce n'est qu'avec la participation de l'armée aux opérations internationales durant les années 1990 qu'elle commencera à récupérer une image favorable aux yeux de la société.

Ce lourd héritage peut expliquer le rejet de la participation au service militaire obligatoire, et la préférence pour l'objection de conscience ou même parfois la prison. Ce désamour pour les Forces Armées plonge ses racines dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, par l'omniprésence de l'armée dans la dictature franquiste et le maintien, jusqu'en 2002, du service militaire obligatoire, et apparaît encore visible dans l'évaluation que font les espagnols de certaines professions. Le décalage entre prévisions de recrutement d'hommes du rang et recrutement effectif pour 2001, particulièrement élevé cette année, témoigne également de ce désamour. En effet, la loi de finances pour 2001 prévoyait, dans sa 9<sup>e</sup> disposition additionnelle, le recrutement de 102 000 hommes du rang pour la fin de l'année 2001<sup>1150</sup>. Or, à la fin de l'année, les Forces Armées comptaient seulement 72 243 hommes du rang :

---

<sup>1149</sup> ORTEGA MARTÍN Jorge, *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*, op. cit., p. 83-84. Dans son livre, l'auteur témoigne personnellement : « j'eus le malheur d'assister personnellement, jour après jour, au déroulement du procès, car j'avais reçu l'ordre [...] de transmettre quotidiennement au ministre de la Défense un résumé détaillé de chaque séance, et je peux assurer que jamais je n'ai ressenti une telle honte que celle que j'ai ressentie en voyant dans la salle, en uniforme et entouré de journaliste, l'attitude de la plus grande partie des accusés qui, à quelques exceptions près [...], ne furent pas à la hauteur du concept de dignité militaire que j'avais [...] ». » Traduction personnelle.

<sup>1150</sup> Ley 13/2000, de 28 de diciembre de 2000, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001, *Boletín Oficial del Estado*, n° 312, 29 décembre 2000, 9<sup>e</sup> disposition additionnelle, p. 46569.

Profession	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Avocat	57,5	62,2	59,8	60,8	59,5	64,6
Professeur	77	80,8	82	81,2	83,2	87
Militaire de carrière	39,6	45,6	48,7	52,2	47,9	54
Soldat professionnel	39,4	47,4	47,4	52,3	49,2	52,8
Médecin	89,2	90,8	89,5	91	91,7	93,4
Journaliste	52,7	48,9	47,1	50,9	52,4	52,9

Tableau 32 : *Perception et évaluation des Forces Armées au regard d'autres professions, 2005-2015, en pourcentages*<sup>1151</sup>.

C'est précisément ce désamour qu'illustre le tableau 32, ci-dessus, en comparant l'évaluation qu'ont faite les espagnols de certaines professions entre 2005 et 2015. Cette évaluation amène plusieurs constats. Tout d'abord, en 2005, la profession militaire est la plus mal perçue parmi les six professions sélectionnées, car seuls 39,6 des espagnols interrogés évaluent positivement (entre 7 et 10 sur 10) le métier de militaire de carrière, et 39,4 pour le soldat professionnel. Le journalisme, corps de métier le moins bien évalué après les militaires, est perçu positivement à 52,7 % des espagnols interrogés. Toutefois, cette perception évolue rapidement, durant les deux mandats de José Luis Rodríguez Zapatero, pendant lesquels se développe la réforme militaire, pour atteindre 52,2 % de perception favorable en 2011 pour les militaires de carrière et 52,3 % pour les soldats professionnels. Cette même perception ne cesse de s'améliorer jusqu'en 2015 (54 % et 52,8 % respectivement) illustrant l'évolution du regard posé sur les Forces Armées espagnoles par la société. Par ailleurs, l'évolution de la perception des Forces Armées par la société est la plus importante des six professions indiquées. L'image des médecins s'améliore de 4 %, celle des avocats de 7 % quand l'image des militaires de carrière fait un bond de 14,4 % entre 2005 et 2015. Mais aussi appréciable que puisse paraître l'amélioration de cette perception de la profession militaire, l'armée reste le métier le moins bien perçu, aux côtés du journalisme.

Pourtant, interrogés également sur le degré de confiance qu'ils accordent à certaines institutions du pays, les espagnols placent une grande confiance dans les Forces Armées. Le

<sup>1151</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des enquêtes du *Centro de Investigaciones Sociológicas*, 2005-2015. Disponible sur [https://www.cis.es/cis/openm/ES/2\\_bancodatos/estudios/listaTematico.jsp?tema=4&todos=no](https://www.cis.es/cis/openm/ES/2_bancodatos/estudios/listaTematico.jsp?tema=4&todos=no)

tableau 33, ci-dessous, témoigne de cette confiance qui est allée grandissant entre 2004 et 2017. Si elles sont la deuxième institution la mieux notée, avec 11.6 % des espagnols qui leur accordent une grande confiance après la radio (14,4 % en 2005), les Forces Armées sont la première institution dépositaire de la plus grande confiance de la société avec 20 % en 2009 et près de 25 % en 2017 :

	Grande confiance			Aucune confiance		
	2004	2009	2017	2004	2009	2017
Gouvernement Central	7,5	6,5	4,1 (2010)	15,7	28,2	38,6 (2010)
Parlement/Congreso de los Diputados	11,4 (2005)	4,9	2,0	9,6	21,5	36,2
Pouvoir judiciaire	8,4 (2005)	6,5	4,4	13,2	19,5	33,1
Banques	5,8	2,1	2,9	22,0	37,2	42,7
Télévisions	2,2	3,6	3,7	31,8	21,0	23,2
Église	10,5	8,2	10,5 (2013)	30,3	38,9	40,8 (2013)
Radio	14,4 (2005)	8,7	8,5	20,4 (2005)	9,9	32,0
Journaux (médias)	9,3 (2005)	5,8	4,6	8,0 (2005)	15,2	19,2
Partis politiques	3,0 (2005)	1,4	0,9 (2010)	20,5 (2005)	39,0	45,6 (2010)
<b>Forces Armées</b>	<b>11,6</b>	<b>20</b>	<b>24,8</b>	<b>16,8</b>	<b>10,1</b>	<b>13,1</b>
Syndicats	4,1	3,7	2,8	21,8	26,6	37,3

Tableau 33 : *Confiance accordée aux institutions espagnoles, 2004-2017, en pourcentages*<sup>1152</sup>.

À l'inverse, les résultats de l'enquête esquissent également un effondrement de la confiance envers les institutions politiques, qu'il s'agisse des partis politiques, du parlement ou

<sup>1152</sup> Sources : élaboration personnelle à partir de séries d'enquêtes menées par le *Centro de Investigaciones Sociológicas* entre 2004 et 2017. Disponible sur <https://www.analisis.cis.es/cisdb.jsp>

du gouvernement central, témoignant d'un éloignement des espagnols, probablement conséquence de la crise économique et de sa gestion ainsi que de la corruption politique que les multiples affaires illustrent. Toutefois, si le début des années 2000 incarne une amélioration de l'image des Forces Armées, la société peine encore à s'intéresser aux questions de sécurité et de Défense, désintérêt dont participe la méconnaissance du domaine strictement militaire, comme le rappelle Cayetano Miró Valls, général de corps d'armée à la retraite<sup>1153</sup>. Francisco Laguna Sanquirico est plus précis en évoquant non seulement l'absence de mise en pratique mais surtout l'absence de définition. Car, si la nécessité de promouvoir une conscience de Défense au sein de la société espagnole, notamment par la promotion de la connaissance du rôle constitutionnel des Forces Armées, est rappelée dans la plupart des documents officiels de la Défense, le *Libro Blanco de la Defensa* (2000), la *Revisión Estratégica de la Defensa*, les *Directivas de Defensa Nacional* (2004 et 2008), Laguna Sanquirico précise que « deux questions sont restées lettre morte. La première est “de quoi s'agit-il ?” et la seconde “pourquoi est-ce nécessaire ?”<sup>1154</sup> ». La culture de Défense interroge déjà par la confusion terminologique qui l'entoure<sup>1155</sup>, car on parle indistinctement de culture ou de conscience, de même que l'on trouvera fréquemment les concepts de sécurité et de Défense, employés ensemble ou séparément<sup>1156</sup>. La loi de sécurité nationale de 2015 confirme cette confusion en cherchant à promouvoir une culture de sécurité nationale<sup>1157</sup> (art. 5).

Malgré la confusion terminologique introduite par l'emploi indiscriminé des concepts et idées précédents, la culture de Défense correspond à la connaissance qu'a une société des risques et menaces, issus d'un contexte géostratégique toujours mouvant, qui pèsent sur le pays. Cette culture de Défense s'appuie également sur une connaissance des instruments de lutte pour limiter l'impact de ces risques et menaces, les Forces Armées. Mais encore faut-il, pour compléter le tableau, selon Laguna Sanquirico, que la société considère que le pays, la nation ou la patrie, comme quelque chose qui mérite d'être défendu<sup>1158</sup>. La connaissance du contexte

<sup>1153</sup> MIRÓ VALLS Cayetano, « La Cultura de seguridad y defensa, y el conocimiento de las Fuerzas Armadas », Documento de opinión, 59/2011, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 23 août 2011. Disponible sur <https://www.ieee.es/temas/cultura-de-seguridad-y-defensa/2011/DIEEE059-2011CulturaSegyDefConocimientoFAS.html>

<sup>1154</sup> LAGUNA SANQUIRICO Francisco, « Reflexiones sobre el problema de la cultura de defensa », Documento de opinión, 132/2014, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 20 novembre 2014, p. 2. Disponible sur <https://www.ieee.es/temas/cultura-de-seguridad-y-defensa/2014/DIEEE0132-2014.html>

<sup>1155</sup> FELIÚ ORTEGA Luis, « La confusa terminología de la seguridad y la defensa », Documento de Opinión, 06/2012, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 25 mars 2012. Disponible sur <https://www.ieee.es/temas/cultura-de-seguridad-y-defensa/2012/DIEEE006-2012.html>

<sup>1156</sup> LAGUNA SANQUIRICO Francisco, « Reflexiones sobre el problema de la cultura de defensa », *art. cit.*, p. 3.

<sup>1157</sup> Ley 36/2015, de 28 de septiembre de 2015, de Seguridad Nacional, *Boletín Oficial del Estado*, n° 233, 29 septembre 2015, article 5, p. 87108.

<sup>1158</sup> LAGUNA SANQUIRICO Francisco, « Reflexiones sobre el problema de la cultura de defensa », *art. cit.*, p. 7.

stratégique et des capacités de réponse doit donc nécessairement s'accompagner d'une forme d'appropriation par le citoyen de risques et menaces sur les intérêts de la nation. Dans l'optique de faire connaître les Forces Armées, leur rôle et leurs fonctions au sein et au service de la société, et d'inviter la société à la réflexion stratégique, le ministère de la Défense dispose de plusieurs centres de réflexion comme le CESEDEN (*Centro Superior de Estudios sobre la Defensa Nacional*), dont dépend l'*Instituto Español de Estudios Estratégicos* (IEEE) qui propose tout un éventail de documents portant sur la stratégie, la géopolitique des conflits entre autres thèmes liés à la Défense. L'*Instituto Universitario general Gutiérrez Mellado* (IUGM), rattaché à l'*Universidad Nacional de Educación a Distancia* (UNED), représente également un centre de réflexion qui participe de la promotion de la culture de Défense. D'autres initiatives de promotion ont tenté d'introduire une présentation des Forces Armées et de leur rôle dans et au service de la société dans les programmes pédagogiques des écoles secondaires, en particulier dans les programmes d'éducation à la citoyenneté<sup>1159</sup>.

Toutefois, la promotion de la culture de Défense repose sur une contradiction fondamentale entre, d'une part, la grande confiance accordée par la société aux Forces Armées et, d'autre part, le refus de participer à la Défense ou une opinion peu favorable aux dépenses de Défense<sup>1160</sup>. D'aucuns y voient de l'admiration<sup>1161</sup> ou un encouragement à poursuivre dans la voie de la croissance des dépenses de Défense, par exemple. Mais pourrait-on envisager de concevoir ce vote de confiance non pas comme un encouragement ou comme un engouement, mais bien plutôt comme une reconnaissance de l'adaptation accomplie de la part des Forces Armées et une satisfaction de leur rôle actuel. Compte tenu de la contradiction fondamentale de cette perception sociétale, les espagnols se satisferaient globalement de l'invisibilité relative des Forces Armées et tout autant que du maintien de leur rôle international. L'hypothèse reste à démontrer. Du moins éviterait-on l'instrumentalisation de ces enquêtes pour affirmer l'admiration de la société pour les Forces Armées et la récupération par celles-ci du prestige

---

<sup>1159</sup> IZQUIERDO ALBERCA María José, « Propuestas para la incorporación curricular de la cultura de seguridad y defensa en las ESO », Documento de Opinión, 61/2012, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 13 août 2012. Disponible sur <https://www.ieee.es/temas/cultura-de-seguridad-y-defensa/2012/DIEEE061-2012.html> ; PALACIÁN DE INZA Blanca, « Los cambios en las asignaturas de educación para la ciudadanía », Documento Informativo, 55/2012, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 28 août 2012. Disponible sur <https://www.ieee.es/temas/cultura-de-seguridad-y-defensa/2012/DIEEE155-2012.html> ; HERRERO FABREGAT Clemente, « Política de seguridad y defensa en la educación secundaria y bachillerato », Documento de Opinión, 32/2015, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 27 mars 2015. Disponible sur <https://www.ieee.es/temas/cultura-de-seguridad-y-defensa/2015/DIEEE032-2015.html>

<sup>1160</sup> IZQUIERDO ALBERCA María José, « Propuestas para la incorporación curricular de la cultura de seguridad y defensa en las ESO », *art. cit.*, p. 11.

<sup>1161</sup> GARCÍA GONZÁLEZ José A., « Las Fuerzas armadas, la institución mejor valorada », *La Razón*, 12 décembre 2010. Disponible sur <https://www.larazon.es/historico/2639-las-fuerzas-armadas-la-institucion-mejor-valorada-por-jose-a-garcia-gonzalez-ILLA RAZON 347518/>



d'antan<sup>1162</sup>. Mais alors que la culture de Défense (ou de sécurité et de Défense) représente une version officielle du rapport à la sécurité, basée sur le pragmatisme et l'emploi inévitable de la violence légitime de l'État incarnée par les Forces Armées, le Centre Delàs, de tendance pacifiste et antimilitariste, développe l'idée d'une culture de la paix, axée autour des questions de désarmement et de démilitarisation. Les documents consultés illustrent un débat nécessairement et idéologiquement biaisé où le choix du concept implique, *de facto*, une prise de position.

### *La diplomatie de Défense*

Parallèlement à la promotion constante de la culture de sécurité et de Défense qui, comme nous venons de le voir, constitue déjà en soi une expression partisane, l'État et le ministère de la Défense ont développé une nouvelle forme de diplomatie qui, si elle préexiste à sa formalisation, se concrétise réellement, d'abord, dans les Directives de Défense Nationale de 2004 et 2008 puis dans un Plan de Diplomatie de Défense, adopté en 2011. La réalité de la diplomatie de Défense préexiste, en effet, au concept ainsi formulé dans le sens où les Forces Armées et leurs membres ont, selon Juan Antonio Moliner, toujours été impliqués dans des événements et situations conflictuels ou de confrontations dans le but de défendre les intérêts nationaux de l'Espagne :

La Diplomatie de Défense constitue une forme traditionnelle de diplomatie et de représentation de l'État qui s'inscrit dans une riche trajectoire historique, plusieurs fois centenaire, de diplomatie espagnole, qui plonge ses racines dans le XVI<sup>e</sup> siècle et dont les actions se sont toujours déroulées avec une entière vocation de service public. Si l'on prend en compte une perspective du temps long, on doit considérer que les Forces Armées ont toujours contribué et mené à bien des actions de diplomatie de Défense face à certaines confrontations ou face à la nécessité de défendre des intérêts nationaux<sup>1163</sup>.

Si les concepts de diplomatie de Défense et de service public sont anachroniques avant la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, on ne peut nier un rôle politique à certains militaires, en particulier dans l'histoire espagnole. Que l'on pense à la reddition de Breda, représentée par

---

<sup>1162</sup> *Ibid.* « Bien préparés, bien que mal équipés, et fréquemment incompris, [les armées] ont su maintenir cet esprit permanent de service de l'Espagne et des espagnols, ce qui a permis d'atteindre le niveau de prestige dont les armées espagnoles bénéficient aujourd'hui. » Traduction personnelle.

<sup>1163</sup> MOLINER Juan Antonio, « El concepto de diplomacia de defensa », *Diplomacia de Defensa. La defensa en la acción exterior del Estado*, Documentos de Seguridad y Defensa, n° 71, Instituto Español de Estudios Estratégicos, abril 2017, p. 75. Disponible sur [https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-trabajo/2017/Doc\\_SegyDef\\_71.html](https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-trabajo/2017/Doc_SegyDef_71.html)

Velázquez en 1634-1635, où le général Ambrosio Spinola n'incarne pas seulement un pouvoir militaire mais aussi un pouvoir politique, ou encore aux militaires interventionnistes (Espoz y Mina, Rafael de Riego, Leopoldo O'Donnell, Ramón María Narváez ou Miguel Primo de Rivera) qui se sont succédé à la tête des gouvernements et dont le général Franco est l'ultime incarnation. Figure sociale et politique, notamment au XIX<sup>e</sup> siècle, le militaire a pu être président du Conseil, ministre ou député mais c'est surtout comme attaché dans les ambassades que le militaire a pu participer activement au développement d'une diplomatie de Défense qui ne disait pas encore son nom. La Révision Stratégique de la Défense rattache l'exercice de la diplomatie de Défense à la fonction d'attaché militaire<sup>1164</sup>.

Aussi la diplomatie de Défense se définit-elle, effectivement, par sa dimension internationale et par la restriction de cette diplomatie aux questions de sécurité et de Défense. La diplomatie de Défense peut donc être définie comme « l'ensemble des activités développées et exécutées en appui à l'action extérieure de l'État, avec l'emploi des moyens et capacités militaires dans des missions propres des Forces Armées, complétant et appuyant ainsi la diplomatie traditionnelle<sup>1165</sup>. » Il ne faut donc pas confondre, comme le précise Juan Antonio Moliner, la diplomatie de Défense avec la diplomatie ordinaire déployée par le ministère des Affaires Étrangères, qu'il s'agisse de diplomatie publique ou bien de diplomatie préventive. La diplomatie publique vise, au moyen du dialogue et de la coopération, à forger de nouvelles alliances et à obtenir une influence sur la scène internationale, alors que la diplomatie préventive vise, au contraire, à empêcher des conflits et confrontations entre États et à éviter qu'ils escaladent (géographiquement ou en intensité)<sup>1166</sup>.

En revanche, la diplomatie de Défense se base principalement, mais pas uniquement, sur les relations bilatérales qu'entretient l'Espagne avec d'autres États alliés et amis avec lesquels elle entretient des liens de coopération de Défense. Selon Juan Antonio Moliner, les accords de coopération, signés avec les États-Unis (les Pactes de Madrid) en 1953 par le régime de Franco, relèvent de cette même diplomatie de Défense. Et l'auteur de conclure que « [les Forces Armées espagnoles] contribuaient donc déjà à l'action extérieure depuis l'importance indéniable de leur

---

<sup>1164</sup> *Ibid.*

<sup>1165</sup> *Ibid.* Cette définition reste un peu plus précise que celle proposée par le Plan de Diplomacia de Defensa du ministère de la Défense qui la définit comme « l'ensemble des activités internationales basées principalement sur le dialogue et la coopération que réalise le ministère de la Défense à niveau bilatéral avec nos alliés, partenaires et les pays amis pour promouvoir l'accomplissement des objectifs de la politique de Défense en appui à l'action extérieure de l'État. » *Plan de Diplomacia de Defensa*, Ministère de la Défense, avril 2011, p. 18. Nous traduisons. Disponible sur <https://www.defensa.gob.es/Galerias/misiones/diplomaciaDefensadoc/DGL-110506-Plan-Diplomacia.pdf>

<sup>1166</sup> MOLINER Juan Antonio, « El concepto de diplomacia de defensa », *art. cit.*, p. 76-77.

relation bilatérale avec la puissance nord-américaine<sup>1167</sup>. » Or, si ces accords ont effectivement permis à l'Espagne franquiste de sortir de son isolement et de la réintroduire très partiellement dans le système international, c'est oublier que ces mêmes accords ont constitué la formalisation de la mise sous tutelle de l'Espagne par la puissance américaine par l'abandon d'une partie de sa souveraineté<sup>1168</sup>. C'est également oublier que ces accords avaient été perçus comme les instruments du maintien en place du régime dictatorial. Néanmoins, dans cette perspective, les accords militaires signés en 1970 avec la France constituent également un élément de la diplomatie de Défense. Les protocoles additionnels à l'accord hispano-nord-américain, rénové sur une base plus égalitaire en 1988, adoptés en 2002, puis 2013 et 2015 relèvent également de la diplomatie de Défense. Cela permet de comprendre, dès lors, que cette forme de diplomatie se développe de manière préférentielle dans le cadre des relations bilatérales de l'Espagne.

Toutefois, si la diplomatie de Défense apparaît comme l'un des objectifs prioritaires de la politique du département, son application concrète ne commencera qu'en 2009 après création, par ordonnance ministérielle, d'une commission de coordination de l'activité internationale du ministère de la Défense<sup>1169</sup>. En 2011, un Plan de Diplomatie de Défense, dont la formulation figurait parmi les objectifs définis par la Directive de Politique de Défense signée en 2009, est approuvé. Son contenu s'adapte non seulement aux lignes directrices énoncées dans les Directives de Défense Nationale de 2004 et 2008 mais aussi à la Directive de Politique de Défense et surtout à la Stratégie Espagnole de Sécurité dont la conception s'est faite de manière parallèle<sup>1170</sup>. Mais son financement ne se fera qu'à partir de 2014 à hauteur de 49 800 euros, comme l'indique le tableau 34 ci-dessous, et la réduction du financement de 50 000 euros en 2015 à 19 000 l'année suivante interroge sur les capacités réelles de la Diplomatie de Défense et sur ses limites :

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
49 800	50 000	20 000	19 140	19 140	-	-	19 000	19 000

Tableau 34 : *Financer le Plan de Diplomatie de Défense, 2014-2022*<sup>1171</sup>.

<sup>1167</sup> *Ibid.*, p. 78.

<sup>1168</sup> VIÑAS Ángel, *En las garras del águila*, op. cit. Voir également chapitre 2.

<sup>1169</sup> Orden DEF/1951/2009, de 15 de julio de 200, por la que se crea la Comisión de Coordinación de la Actividad Internacional del Ministerio de Defensa, *Boletín Oficial del Estado*, n° 17, 22 juillet 2009, p. 62466-62469.

<sup>1170</sup> CUESTA CIVIS Luis, « Plan de Diplomacia de Defensa », *Revista Española de Defensa*, n° 276, septiembre 2011, p. 20. Disponible sur [https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/e/red\\_276.pdf](https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/e/red_276.pdf)

<sup>1171</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des budgets du ministère de la Défense, 2014-2022. La prorogation du budget de 2018 pour 2019 et 2020 nous amène à supposer que le financement de la Diplomatie de Défense se maintient à hauteur de 19 140€, mais sans preuve tangible.

L'importance que prend la diplomatie de Défense se justifie, selon Carme Chacón, ministre de la Défense de l'époque, par le rôle croissant qu'ont joué les militaires dans l'action extérieure de l'État dans le cadre des missions extérieures principalement, comme observateurs ou participants aux missions de maintien de la paix :

La dimension de Sécurité et Défense est un pilier fondamental de la politique extérieure de l'Espagne. Il existe aujourd'hui moins de guerres de type conventionnel mais des affrontements de moyenne et de faible intensité continuent de se produire. Les conflits asymétriques prolifèrent, en plus de nouvelles menaces. Leurs conséquences dépassent les frontières nationales, d'où notre responsabilité commune. [...] Élaboré en coordination avec le ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération, le Plan de Diplomatie de Défense constitue un guide pour tous les organes de la Défense dans leurs relations internationales<sup>1172</sup>.

Cependant, si les Forces Armées ont joué et continuent de jouer un rôle important dans l'action extérieure de l'État, elles ne peuvent pas pour autant agir de manière autonome et indépendante, en marge des orientations politiques définies par le gouvernement. En effet, le Plan définit quatre principes censés orienter l'action des services de la Défense concernés par l'action internationale. Il s'agit donc de respecter le principe d'unité de l'action en matière de politique étrangère, en accord avec le ministère des Affaires Étrangères, de respecter les accords et engagements adoptés au sein des organisations internationales (ONU, OTAN et UE en tête). L'action de la diplomatie de Défense doit également porter sur l'intégration et la coordination des efforts ainsi que sur l'efficacité et l'économie des moyens. Aussi est-elle fortement dépendante du panorama stratégique et géopolitique mondial et régional.

Ainsi, le Plan a pour objectifs d'identifier les activités que réalise le ministère dans le cadre de la diplomatie de Défense et les ressources qu'il y consacre ; coordonner les efforts du ministère dans le cadre des relations bilatérales ; évaluer en permanence la situation de la coopération internationale du ministère de la Défense. Les efforts sont orientés en fonction des priorités géographiques, opérationnelles ou industrielles (armement et technologies). Le Plan définit huit aires géographiques en fonction des intérêts espagnols ou des principales sources de risques et menaces. L'Europe et l'Amérique du Nord constituent une aire unique alors que l'Afrique est divisée en trois aires, composées par le Maroc, seul d'abord, le reste du Maghreb ensuite, et le reste de l'Afrique représente la dernière aire géographique d'intérêt. De la même

---

<sup>1172</sup> CHACÓN Carme, « Presentación », *Plan de Diplomacia de Defensa*, Ministerio de Defensa, abril 2011, p. 5. Disponible sur <https://www.defensa.gob.es/Galerias/misiones/diplomaciaDefensadoc/DGL-110506-Plan-Diplomacia.pdf>

manière, l'Asie est divisée en deux, le Proche et le Moyen Orient d'une part, et la région Pacifique d'autre part<sup>1173</sup>. Les priorités industrielles, technologiques ou d'armement pourront être analysées à partir de ces aires géographiques et en fonction des intérêts espagnols. On comprend, dès lors, que la diplomatie de Défense constitue un élément supplémentaire de promotion de l'internationalisation de la Défense espagnole, au-delà des missions extérieures (de combat, d'observation ou humanitaires) et participe, à sa manière, à l'évolution de la philosophie de la Défense. À cet égard, la diplomatie de Défense peut être conçue comme le point d'orgue d'un déracinement, celui d'une conception territoriale de la Défense, au profit d'une conception internationale et extérieure.

### **LA RÉFORME MILITAIRE : FAIRE ENTRER L'ARMÉE DANS LE XXI<sup>e</sup> SIÈCLE**

La transformation de la Défense et des Forces Armées à partir de 2004 apparaît comme la culmination d'un processus réformateur entamé presque 30 ans plus tôt. Alors que la réforme entamée par le général Gutiérrez Mellado visait à adapter les armées espagnoles à un nouveau cadre politique et idéologique, c'est en complétant leur modernisation et leur professionnalisation que la réforme des années 2000 parvient, tout à la fois, à fermer un chapitre pour en ouvrir un autre. Le contexte d'incertitudes de la Transition ainsi que les acteurs du processus eux-mêmes n'ont pas permis que la réforme se porte au-delà de son époque et de ses caractéristiques. Car il fallait mener de front la transformation du régime dictatorial, dont l'un des piliers était l'armée, en un régime démocratique dans lequel l'armée prendrait sa place au service de la société et non plus au service du régime. De la même manière, les années 1990 ont représenté une décennie d'adaptation à un nouveau contexte international alors que l'Espagne venait à peine de terminer sa transition militaire. La restructuration de ces années ne constitue qu'un correctif progressif et partiel. À l'inverse, la réforme du début du XXI<sup>e</sup> siècle, débarrassée d'un contexte intérieur incertain et d'un nouveau revirement international actualise les structures et la doctrine en prenant acte des transformations subies depuis près de 20 ans. Or, l'importance de l'actualisation suppose, en réalité, une réforme complète puisque le cadre initial de la Défense, adopté entre 1978 et modifié en 1984 n'a plus rien à voir avec les besoins des années 2000. Mais plus qu'une réforme, la modernisation que l'actualisation de la Défense implique, constitue plutôt un renouveau philosophique et conceptuel de la Défense, à la manière d'une nouvelle impulsion pour entrer dans ce nouveau siècle. Mais aussi importante et

---

<sup>1173</sup> *Plan de Diplomacia de Defensa*, Ministerio de Defensa, avril 2011, p. 50.

fondamentale qu'elle puisse être, cette réforme philosophique et conceptuelle n'en est pas pour autant complète, parfaite et moins encore idéale.

### **Une réforme fondamentale de l'armée**

L'analyse de la politique de Défense l'a déjà montré, la réforme qui débute avec le mandat de José Luis Rodríguez Zapatero, ne constitue pas seulement la continuité de la réforme militaire des années de la Transition mais aussi et surtout une transformation de la philosophie de la Défense qui sous-tend toute la structure juridique, conceptuelle et doctrinale de la Défense et de l'armée. À cet égard, la professionnalisation de l'armée et la réforme de l'éthique militaire appliquée à la nouvelle époque sont les héritières directes des acquis de la Transition et du rééquilibrage qui s'est opéré après la fin de la guerre froide. Une partie de la réforme cherche à clore le chapitre de la professionnalisation ouvert par les avancées de la technologie appliquée à la Défense militaire et surtout par la suppression du service militaire obligatoire en Espagne, fin décembre 2002 et annoncé dès 1996. L'implication de l'armée dans les opérations extérieures ainsi que l'intégration d'étrangers dans les rangs de l'armée ont obligé à actualiser le code de comportement et l'éthique militaire à de nouvelles procédures et, en définitive, à une nouvelle armée.

#### *Vers la professionnalisation des militaires*

Thématique récurrente des analyses militaires et de Défense, la professionnalisation des Forces Armées constitue le cœur de la réforme militaire du début des années 2000, puisqu'elle touche le cœur même des Forces Armées : son personnel. Un pas décisif avait déjà été fait en 1999 lorsqu'avait été décidée la suspension du service militaire obligatoire prévue au 31 décembre 2002<sup>1174</sup>, mais n'avait pas répondu aux besoins des armées ni aux évolutions du contexte stratégique. À cet égard, José Faura Martín, ancien chef d'État-Major de l'armée de Terre, déplorait en 2000, le manque de dialogue avec les trois armes pour que la suppression du service militaire obligatoire pût s'opérer dans les meilleures conditions et selon un modèle convenu entre les parties :

[...] l'obstacle pour faire de cette proposition une réalité réside dans l'inertie que nous traînons encore (et jusque quand ?) du régime précédent. Je crois, sans craindre de me tromper, que nos Forces Armées sont, aujourd'hui, suffisamment

---

<sup>1174</sup> Ley 17/1999, de 18 de mayo de 1999, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 119, 19 mai 1999, p. 18751-18797.

responsables pour participer à des décisions de ce type sans que leur attitude ne s'en voit modifiée le moins du monde<sup>1175</sup>.

Par cet appel au dialogue ouvert avec les Forces Armées, José Faura illustre la permanence de certains réflexes et d'une méfiance de la société civile envers l'armée hérités de la dictature en même temps qu'il confirme la transformation de l'armée depuis la Transition ainsi que l'importance de celle induite par la suppression du service militaire. On comprend, dès lors, que la professionnalisation représente également la continuation d'un processus de modernisation des structures militaires et de Défense en visant l'adaptation des Forces Armées au XXI<sup>e</sup> siècle. Or, si la réforme militaire du nouveau gouvernement socialiste est lancée par décret en 2004, l'effort de professionnalisation débute réellement par l'adoption, en 2006, d'une loi portant sur les hommes du rang (*tropa y marinería*) esquissant un nouveau modèle de relation entre le soldat professionnel et l'armée. En effet, le préambule de la loi précise que « le modèle de professionnalisation en vigueur n'a pas satisfait les attentes prévues, et n'a pas permis non plus d'atteindre les objectifs, quant au contingent d'hommes du rang établi dans la loi 17/1999, du 18 mai, portant Régime du Personnel des Forces Armées<sup>1176</sup>. » On avait effectivement remarqué, comme l'illustre le tableau 35 ci-dessous, un décalage particulièrement important entre les objectifs de recrutement d'hommes du rang (102 000 pour l'année 2001) et les recrutements réellement effectués (72 243 pour 2001) ainsi qu'une stabilisation du nombre de recrutement entre 68 600 et 69 800, entre 2002 et 2004, alors que les prévisions s'élevaient à 86 000 hommes du rang (80 000 à partir de 2004) :

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Objectifs de recrutement	102 000	86 000		80 000			85 000	
Recrutements réels	72 243	69 796	68 627	68 684	70 465	74 989	75 541	77 923

Tableau 35 : *La professionnalisation en question : un recrutement difficile (2001-2008)*<sup>1177</sup>.

<sup>1175</sup> FAURA MARTÍN José, « La profesionalización del ejército. El factor humano », *El País*, 28 mars 2000. Disponible sur [https://elpais.com/diario/2000/03/28/espana/954194440\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2000/03/28/espana/954194440_850215.html)

<sup>1176</sup> Ley 17/1999, de 18 de mayo de 1999, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 119, 19 mai 1999.

<sup>1177</sup> Sources : élaboration personnelle à partir de l'*Anuario Estadístico Militar*, pour les années, 2000-2008.

La difficulté à recruter est expliquée, au moins partiellement, dans le préambule de la loi de *Tropa y Marinería*, par le fait que « la temporalité et d'autres facteurs sur lesquels repose le modèle actuel a donné lieu à un flux important d'entrées et de sorties de soldats et de marins qui, finalement, ont généré de l'instabilité et ont conduit à une situation de stagnation où l'on n'atteint pas le nombre d'effectifs considéré comme nécessaire<sup>1178</sup>. » Aussi la loi, prenant exemple sur d'autres nations voisines, instaure-t-elle de nouvelles modalités de relations de services qui prétendent donner une plus grande stabilité aux effectifs en maintenant les soldats professionnels plus longtemps sous contrat. L'article 6 de la loi prévoit trois modalités de service. L'engagement initial peut être signé pour deux ou trois ans, renouvelable jusqu'à atteindre six ans de service. L'engagement de longue durée, que l'on peut signer jusqu'à l'âge de 45 ans, est accessible par l'engagement initial. Enfin, un soldat professionnel peut demander à devenir militaire permanent pendant la durée de son engagement long.

Toutefois, c'est la réforme de la carrière militaire qui aura l'impact le plus important sur le processus de professionnalisation, « adoptant, comme l'indique le préambule de la loi de réforme de la Carrière Militaire, une structure rénovée de corps et d'échelles, avec des systèmes de promotion qui promeuvent l'implication et l'effort professionnel<sup>1179</sup>. » Cette réforme recherche donc l'excellence du personnel des Forces Armées en donnant la possibilité aux militaires d'obtenir un diplôme universitaire civil parallèlement à la formation purement militaire, et en réformant le système d'enseignement militaire, notamment par la création de Centres Universitaires de la Défense. De la même manière, la loi favorise les promotions au mérite et selon les compétences et capacités professionnelles du militaire et rationalise en la simplifiant la structure des corps et échelles (*Cuerpos y Escalas*). Surtout, la loi établit les nouvelles dimensions de l'armée espagnole pour le XXI<sup>e</sup> siècle qui s'annonce, en fixant les effectifs maximums en service actif dans une fourchette entre 130 000 et 140 000 militaires, parmi lesquels un maximum de 50 000 officiers généraux, officiers et sous-officiers<sup>1180</sup> (art. 16). Cette nouvelle dimension de l'armée espagnole s'adapte à son temps et représente une réduction substantielle des effectifs militaires prévus par la loi de 1999 qui fixait des effectifs maximums entre 150 000 et 168 000 militaires parmi lesquels, 48 000 officiers et sous-officiers, et entre 102 000 et 120 000 militaires du rang.

---

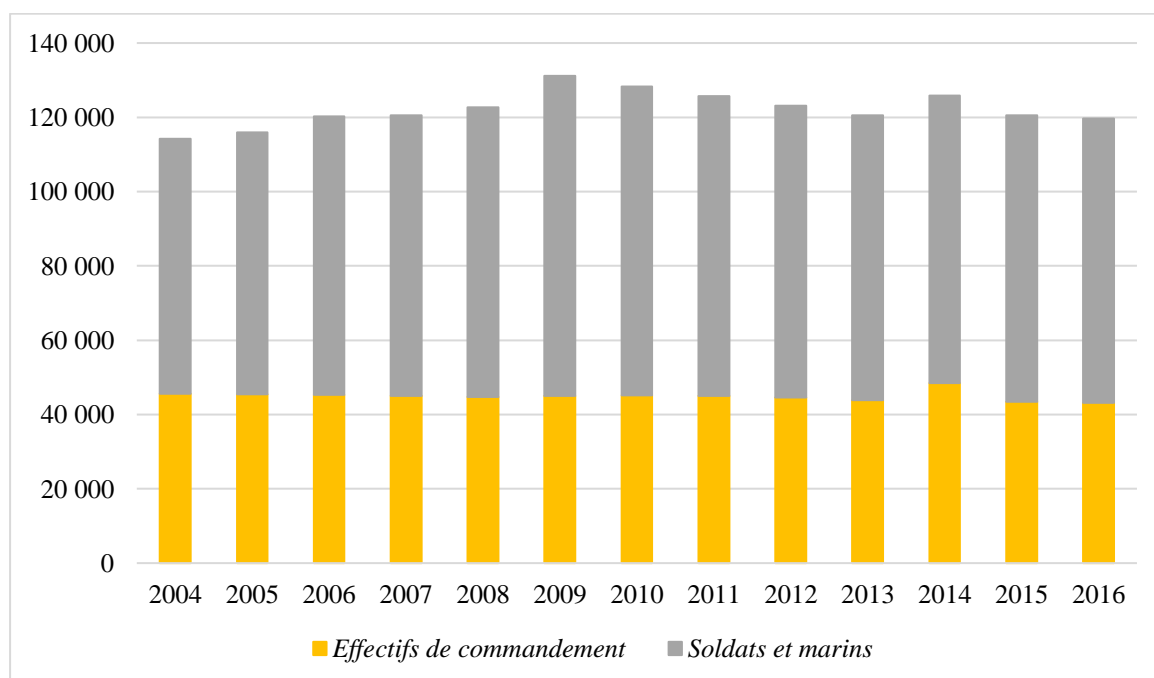
<sup>1178</sup> Ley 8/2006, de 24 de abril de 2006, de Tropa y Marinería, *Boletín Oficial del Estado*, n° 98, 25 avril 2006, p. 15752.

<sup>1179</sup> Ley 39/2007, de 19 de noviembre de 2007, de la carrera militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 278, 20 novembre 2007, p. 47336.

<sup>1180</sup> L'article 16 (« *Efectivos y plantillas reglamentarias de las Fuerzas Armadas* ») prévoit surtout un maximum de 200 officiers généraux, hors Maison du Roi, et 1050 colonels.



Comme l'illustre le graphique 49 ci-dessous, sur la base des effectifs d'officiers et sous-officiers et des hommes du rang, et sans compter les militaires de complément et la *Guardia Civil*, on est loin d'atteindre les 130 000 militaires. À cet égard, les effectifs militaires professionnels oscillent entre 114 207 (2004) et 120 558 (2015) avec un maximum de 131 100 en 2009. On remarquera, néanmoins, que si les effectifs de la troupe tendent à augmenter légèrement tout au long de la période sélectionnée, les effectifs des sous-officiers et des officiers, ont tendance, quant à eux, à diminuer :



Graphique 49 : *Effectifs militaires en service actif, 2004-2016*<sup>1181</sup>.

Alors que certains députés ont déploré l'absence des droits et devoirs des militaires dans le texte<sup>1182</sup>, ceux-ci feront l'objet d'une nouvelle loi organique adoptée en 2011 et qui, en confirmant le processus de professionnalisation des militaires, réaffirme les droits et devoirs des militaires au même titre que n'importe quel citoyen espagnol. Cette nouvelle norme juridique qui vient compléter la réforme militaire et de la Défense depuis la perspective de la professionnalisation aborde notamment le droit d'association des militaires, la création d'un Conseil du Personnel des Forces Armées et d'un Observatoire de la Vie Militaire. Ce faisant, elle tente de maintenir, comme le rappelle le préambule de la loi, « l'équilibre adéquat entre

<sup>1181</sup> Sources : élaboration personnelle à partir de l'*Anuario Estadístico Militar*, pour les années, 2004-2016.

<sup>1182</sup> VADO Santiago F. del, « Aprobada la Ley de la Carrera Militar », *Revista Española de Defensa*, n° 234, octobre 2007, p. 9.

l'exercice des droits et l'assumption des devoirs, pour rendre possible l'accomplissement des missions des Forces Armées et l'application du principe d'efficacité<sup>1183</sup> ». Ainsi, les différentes parties de la loi régulent l'exercice par les militaires des droits fondamentaux et des libertés publiques (liberté personnelle, droit à l'intimité, droit de recours individuel au Défenseur des Droits, par exemple), les droits et devoirs professionnels ainsi que le droit à la protection sociale. Le droit d'association constitue le cœur de la loi, et apparaît avant les droits et devoirs de militaires réservistes. Par ailleurs, s'il faut distinguer les droits et devoirs du militaire des *Reales Ordenanzas*, les règles essentielles de comportement du militaire (art. 6) rejoignent les principes et règles de comportement contenus dans le code éthique que sont les Ordonnances, réformées en 2009.

L'affirmation des droits et devoirs des militaires ainsi que la réglementation de leur droit d'association viennent couronner un processus de réforme entamé en 2004 mais qui plonge ses racines dans les transformations des années 1990, période de restructuration des acquis de la Transition. Elle fait écho, également, à l'une des premières mesures de la réforme militaire du général Gutiérrez Mellado qui concernait précisément le droit d'association des militaires<sup>1184</sup>. Par ce rappel des droits et devoirs du militaire, le gouvernement confirme le métier des armes comme une profession parmi d'autres, soumise à des impératifs propres qui justifient un code de conduite strict. Aussi les droits et devoirs du militaire, actualisés et adaptés aux enjeux d'un XXI<sup>e</sup> siècle naissant, constituent-ils l'ultime point d'ancrage du militaire dans la société civile dont il est partie intégrante. Et si c'est bien dans ce rapport indispensable entre l'armée et la société qu'il faut replacer cette norme, elle sera complétée par un nouveau régime disciplinaire des Forces Armées en décembre 2014<sup>1185</sup>. L'actualisation du régime disciplinaire permettra au lieutenant Luis Gonzalo Segura d'obtenir sa mise en liberté après la publication et la promotion d'un roman, *Un paso al frente*, dans lequel il dénonçait la corruption au sein de l'armée<sup>1186</sup>.

---

<sup>1183</sup> Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio de 2011, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 180, 28 juillet 2011, p. 85320.

<sup>1184</sup> Voir chapitre 2.

<sup>1185</sup> Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre de 2014, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, 294, 5 décembre 2014, p. 100151-100191.

<sup>1186</sup> GONZÁLEZ Miguel, « El teniente Segura sale en libertad por la nueva ley disciplinaria », *El País*, 4 mars 2015. Disponible sur [https://elpais.com/politica/2015/03/04/actualidad/1425497639\\_853902.html](https://elpais.com/politica/2015/03/04/actualidad/1425497639_853902.html) ; GONZÁLEZ Miguel, « Morenés expulsa al teniente Segura, pero no por su novela », *El País*, 12 juin 2015. Disponible sur [https://elpais.com/politica/2015/06/12/actualidad/1434129624\\_242034.html](https://elpais.com/politica/2015/06/12/actualidad/1434129624_242034.html) En 2017, Luis Gonzalo Segura publie *El libro negro del ejército español*, dans lequel il décrit l'armée espagnole comme une armée où règne la corruption, la négligence et qui reste, malgré tout, l'armée de Franco.

*Les Reales Ordenanzas, entre éthique militaire et guerre juste*

L'approbation de nouvelles Ordonnances Royales (*Reales Ordenanzas*) au début de l'année 2009, constitue le troisième volet de la réforme des structures de la Défense Nationale et de la profession militaire entamée en 2005, par l'adoption du décret portant création de l'Unité Militaire d'Urgence parallèlement à la nouvelle loi de Défense Nationale. La réforme du code éthique et de comportement des Forces Armées entre en résonance avec celles qui avaient été adoptées en 1978, sous l'impulsion du général Gutiérrez Mellado<sup>1187</sup>, qui avait également été à l'origine de la réforme militaire qui devait permettre une progressive modernisation et adaptation des Forces Armées espagnoles au nouveau cadre démocratique. On s'aperçoit, à travers les Ordonnances Royales en 2009, et de la loi de Défense Nationale de 2005, que résonne l'écho de la Transition. Le contexte national du début du XXI<sup>e</sup> siècle diffère grandement de celui des années 1970 et 1980. La démocratie est solidement implantée, dans le respect des autonomies régionales, et l'Espagne est une nation intégrée au niveau européen, par sa participation à l'Alliance Atlantique et son appartenance à l'Union Européenne, et au niveau mondial. L'Espagne des années 2004-2011, qui a vu l'implantation d'une nouvelle réforme militaire et de la Défense, n'est plus, loin s'en faut, cette Espagne qui devait reconstruire sa démocratie à partir des vestiges d'une dictature aux structures et à l'idéologie archaïques.

Aussi la réforme militaire du général Gutiérrez Mellado fut-elle l'œuvre de militaires et d'hommes politiques disposés à accueillir la démocratie jusque dans l'armée, mais surtout elle fut le fruit et le reflet de son époque et des tensions au sein de la société. L'inquiétude quant à l'attitude de l'armée et des secteurs les plus réactionnaires et les plus retors au changement politique, idéologique et social, imposèrent une certaine prudence. Et on a pu constater que la loi de Défense Nationale de 1980 ne faisait, en réalité, que reprendre des principes et préceptes déjà énoncés ailleurs dès 1978, que ce soit dans les *Reales Ordenanzas* ou dans la loi sur les structures supérieures de la Défense<sup>1188</sup>. À l'inverse, les enjeux de la réforme militaire et de la Défense au début des années 2000 sont ceux d'une démocratie intégrée et d'une armée en quête d'actualisation et de modernisation. Car, en l'occurrence, il ne s'agit plus de procéder avec la prudence qui s'impose, à la transformation des structures et institutions d'un régime dictatorial, dont la genèse fascisante et militaire reste prégnante, en structures et avec une doctrine et un fonctionnement pleinement intégrés dans une société démocratique et dans des organismes européennes de Défense, à égalité de traitement et de statut.

---

<sup>1187</sup> Voir chapitre 2.

<sup>1188</sup> *Ibid.*

Dès lors, si elle s'inscrit dans cette histoire récente et conflictuelle, la réforme militaire et de Défense des années 2000 ne s'en distingue pas moins par son caractère actualisant. Loin d'accompagner la transformation d'un régime, elle facilite au contraire l'adaptation des Forces Armées à de nouvelles menaces et à un nouvel environnement issus des attentats du 11 septembre ainsi qu'à des pratiques et missions renouvelées sur le terrain, mais qui ne se trouvent pas reflétées dans la loi. La réforme des *Reales Ordenanzas* s'inscrit donc dans cette dynamique d'actualisation du code de comportement du militaire qui, depuis 1989, doit prendre en compte la participation des femmes dans l'armée, la participation aux opérations extérieures ou encore la dimension humanitaire des missions des Forces Armées. Le discours de la ministre de la Défense, Carme Chacón, en janvier 2009, à l'occasion de la Pâques militaire est éclairant à cet égard<sup>1189</sup>. En effet, avant même d'aborder la réforme des *Reales Ordenanzas*, la ministre rappelle l'empire de la loi et de la Constitution, le rôle des Forces Armées sous le commandement suprême du roi, le chef de l'État. La salle du trône, où la ministre tient son discours, et la présence du roi, Juan Carlos I, configurent le lien qui unit les époques, tissant ainsi la continuité d'une réforme militaire à l'autre, tout en insistant sur la profondeur des transformations de l'une à l'autre. Ce discours est également l'occasion de présenter les grandes lignes de la politique de Défense menée par le ministère et le gouvernement, les orientations de l'enseignement militaire, la restructuration et le redéploiement des armées et le développement de la Force Conjointe d'Action Rapide. Les programmes d'armement et les opérations internationales occupent également une place importante dans cet exposé.

Face aux enjeux de la politique de Défense présentés par la ministre et concernant les transformations survenues depuis la fin des années 1970, la révision des *Reales Ordenanzas* apparaît comme une évidence. Carme Chacón inscrit les nouvelles Ordonnances dans la lignée de celles qu'avaient initialement approuvées le roi Charles III (1759-1788). Si elles ont le regard tourné vers le passé, posé sur leur illustre généalogie, elles n'en sont pas moins fermement ancrées dans le présent. En effet, « les Ordonnances Royales [...] recueilleront, pour la première fois dans l'histoire de [l'Espagne], tout un corps de règles de conduite en lien avec les nouvelles fonctions [des] Forces Armées à l'extérieur<sup>1190</sup>. » L'actualisation nécessaire de ce code de conduite constitue également l'occasion de rappeler que les Forces Armées, dotées d'armes destructrices et létales, représentent le bras armé de l'État et exercent, à ce titre et dans le cadre de leurs missions extérieures, le monopole de la violence légitime pour la Défense des intérêts

---

<sup>1189</sup> CHACON Carme, *Discurso de la ministra de Defensa en la Pascua Militar*, Ministère de la Défense, 6 janvier 2009. Disponible sur [https://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2009/01/notaPrensa\\_11882.html](https://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2009/01/notaPrensa_11882.html)

<sup>1190</sup> *Ibid.*

nationaux. L'appellation de code éthique des Forces Armées pose la question du caractère éthique et moral de l'action militaire et, *a fortiori*, de la guerre et de la lutte armée.

Les Ordonnances Royales, qui doivent régler la conduite des militaires espagnols du XXI<sup>e</sup> siècle, englobent ainsi divers concepts et missions des Forces Armées que les précédentes Ordonnances ne prévoyaient pas. Ainsi, apparaissent les idées de guerre juste ou, du moins, l'idée d'une juste raison de faire la guerre. Le militaire espagnol doit également démontrer « une solide connaissance de tout ce qui se produit dans le monde ; [...] [a] le devoir de connaître et respecter la culture et les coutumes propres de la zone de déploiement ; et [doit collaborer] avec les autorités civiles et avec les organisations humanitaires<sup>1191</sup>. » La dimension éthique ainsi que le respect des règles du droit international humanitaire apportent l'essentiel de la transformation des Ordonnances. Les commentateurs ont également beaucoup insisté sur la distinction à opérer entre combattants et non combattants sur les théâtres d'opérations pour éviter au maximum les pertes dites collatérales<sup>1192</sup>. À l'inverse, le journaliste Miguel González<sup>1193</sup> met l'accent sur la question de l'obéissance en s'appuyant sur les articles 48 et 49 des Ordonnances Royales portant respectivement sur les « limites de l'obéissance » et sur l'« objection aux ordres reçus<sup>1194</sup> ».

Bien que les nouvelles Ordonnances aient été approuvées officiellement en février 2009 et aient constitué l'essentiel du renouvellement du code éthique, certaines dispositions des Ordonnances de 1978 avaient déjà été abrogées en 2007, lors de l'adoption de la loi sur la Carrière Militaire<sup>1195</sup>. En effet, une des dispositions de cette loi annonçait l'abrogation de 68 des 224 articles des Ordonnances Royales de 1978, soit un tiers de la totalité. Parallèlement, 148 des 224 articles (les deux tiers) avaient adopté le rang de décret, perdant ainsi le statut de loi que leur avait conféré la forme dans laquelle ils avaient initialement été adoptés en 1978. Ainsi, suite à l'adoption de la loi sur la Carrière Militaire, seuls 8 articles étaient maintenus avec force de loi. Deux ans plus tard, l'adoption du nouveau code éthique des Forces Armées confirme le mouvement amorcé précédemment en abrogeant 142 des 148 articles maintenus sous forme de décret depuis 2007. Aussi les Ordonnances Royales de 2009 ne conservent-elles

---

<sup>1191</sup> CHACON Carme, *Discurso de la ministra de Defensa en la Pascua Militar*, Ministère de la Défense, 6 janvier 2009. Disponible sur [https://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2009/01/notaPrensa\\_11882.html](https://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2009/01/notaPrensa_11882.html)

<sup>1192</sup> MOYA M<sup>a</sup> Ángeles, « Las Fuerzas Armadas ya cuentan con un nuevo código deontológico », *Boletín Informativo del Ejército Español*, n° 169, 25 février 2009. Disponible sur <https://ejercito.defensa.gob.es/Galerias/multimedia/boletines/2009/BoletinTierra169.pdf>

<sup>1193</sup> GONZÁLEZ Miguel, « Ningún resquicio para la obediencia indebida », *El País*, 12 janvier 2009. Disponible sur [https://elpais.com/diario/2009/01/12/espana/1231714806\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2009/01/12/espana/1231714806_850215.html)

<sup>1194</sup> Real decreto 96/2009, de 6 de febrero de 2009, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 33, 7 février 2009, p. 13017-13018.

<sup>1195</sup> Ley 39/2007, de 19 de noviembre de 2007, de la carrera militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 278, 20 novembre 2007, p. 47336-47377.

intacts que 14 des 224 articles des Ordonnances de 1978, qui concernent les fonctions de sentinelle (art. 59 à 64 des *Reales Ordenanzas* de 1978) ainsi que les libertés et droits fondamentaux du militaire (art. 169, 174, 177, 178, 180, 181, 182, et 185)<sup>1196</sup>. La fonction de sentinelle sera revue par un décret de 2010 portant sur les normes de sécurité dans les Forces Armées<sup>1197</sup> et qui abrogera six des quatorze articles des Ordonnances Royales de 1978 encore en vigueur. De la même manière, les *Reales Ordenanzas* qui avaient été approuvées en 1983 et 1984 pour chacune des armées, sous forme de décrets, subissent cette même actualisation, certaines dispositions adoptant déjà le rang d'ordonnance ministérielle qu'elles adopteront définitivement en 2011, pour l'armée de Terre<sup>1198</sup>, et en 2012 pour la Marine et l'armée de l'Air<sup>1199</sup>.

On constate, dès lors, que l'ensemble des normes juridiques approuvées entre 2005 et 2012, depuis la loi de Défense Nationale comme cadre général jusqu'aux Ordonnances Royales spécifiques à chaque armée, configure une structure de normes subordonnées à la seule loi organique de la Défense Nationale. Aussi, la réforme militaire et de la Défense du début des années 2000 ne correspond-elle pas tant à une actualisation du contenu de la norme juridique qu'à l'adaptation de l'ordonnancement de cette même norme dont le graphique 50, ci-dessous, propose une représentation :

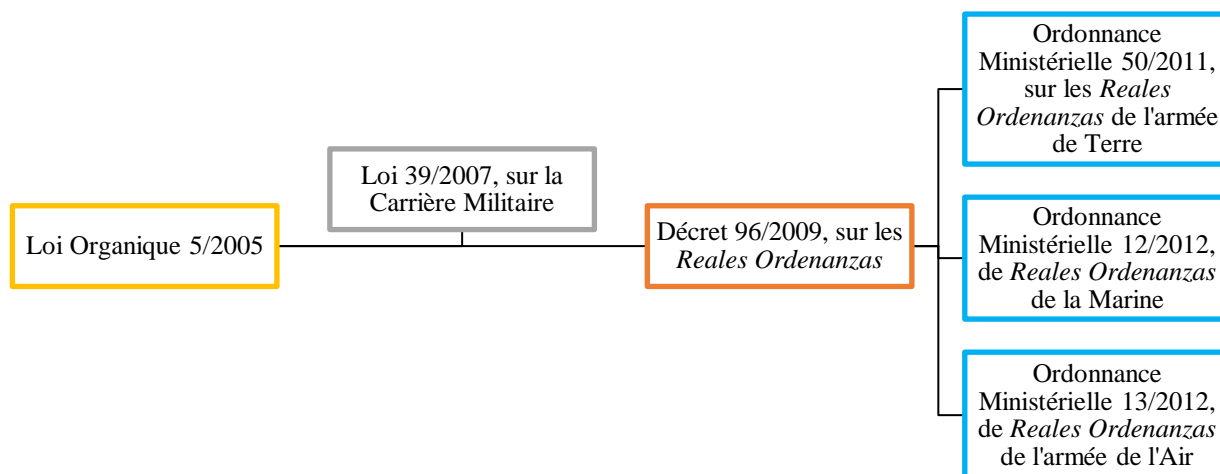
---

<sup>1196</sup> Voir également MINISTERIO DE DEFENSA, *Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas*, février 2014. Disponible sur [https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/e/recopilacion\\_rroo3085ea1f9d7276c50ec5297c.pdf](https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/e/recopilacion_rroo3085ea1f9d7276c50ec5297c.pdf)

<sup>1197</sup> Real Decreto 194/2010, de 26 de febrero de 2010, por el que se aprueban las Normas sobre seguridad en las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 64, 15 mars 2010, p. 25324-25334.

<sup>1198</sup> Orden Ministerial 50/2011, de 28 de julio de 2011, por la que se aprueban las Normas sobre mando y régimen interior de las unidades del Ejército del Aire, *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*, n° 150, 2 août 2011, p. 21023-21051.

<sup>1199</sup> Orden Ministerial 12/2012, de 28 de febrero de 2012, por la que se aprueban las Normas sobre mando y régimen interior de las unidades de la Armada, *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*, n° 46, 6 mars 2012. Orden Ministerial 13/2012, de 28 de febrero de 2012, por la que se aprueban las Normas sobre mando y régimen interior de las unidades del Ejército del Aire, *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*, n° 46, 6 mars 2012, p. 5266-5288.



Graphique 50 : *Hiérarchie des normes juridiques de la Défense, 2005-2012*<sup>1200</sup>.

En effet, cette nouvelle structure normative se voit dotée d'une cohérence hiérarchique dont était dépourvue la structure élaborée durant les années de Transition. Les enjeux de l'époque, les rapports des forces politiques, idéologiques et sociales, l'incertitude quant à la possibilité réelle d'une transition démocratique ainsi que le changement de parti au gouvernement en 1982 ont rendu difficile l'expression juridique et normative d'un projet de Défense Nationale adapté, à travers une hiérarchie des normes qui soit cohérente. À travers la réforme du code éthique que sont les *Reales Ordenanzas*, on observe cette hiérarchisation des normes qui s'établit sous l'autorité juridique et symbolique de la loi de Défense Nationale.

Toutefois, si restructuration normative il y a, la réforme des règles éthiques et de comportement du militaire illustrent également une transformation de la perspective qui consiste à mettre le militaire professionnel au cœur de la préoccupation éthique. Les titres I et IV des Ordonnances Royales de 2009 sont représentatifs de l'élan réformateur et de la dynamique actualisatrice qui a animé les travaux. En effet, dès le Titre Préliminaire, le Législateur évoque « le premier devoir du militaire » (art. 3), de la même manière que le Titre I « du militaire » porte au cœur de la réflexion éthique le militaire, au singulier, faisant appel à la primauté du comportement éthique personnel et individuel avant tout. Il s'agit, dès lors, de placer l'individu au centre de la démarche de responsabilisation. À l'inverse, les Ordonnances de 1978 avaient dilué l'individu, le militaire, dans le collectif de l'institution militaire, présentée comme entité unique et unie. Cette essentialisation du collectif répondait également à l'impératif de maintenir l'unité des Forces Armées, impératif qui avait d'ailleurs poussé le

<sup>1200</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des lois, décrets et ordonnances ministérielles du *Boletín Oficial del Estado*.

général Gutiérrez Mellado à ne pas réintégrer dans l'armée les militaires de l'Union Militaire Démocratique<sup>1201</sup>. Parallèlement, le concept de patrie disparaît au profit de l'Espagne comme entité dépositaire de l'amour patriotique et du service du militaire.

Le Titre IV portant sur le comportement à adopter en opérations extérieures constitue la grande nouveauté des *Reales Ordenanzas* et le cœur même de la réforme. Elle actualise la nécessité d'un comportement et d'une éthique adaptés aux situations diverses et complexes au-delà des frontières nationales et, le plus souvent, dans les principales zones de conflit. Un comportement éthique requiert donc que le militaire entretienne le principe d'humanité en même temps qu'il fera un usage raisonné, légitime et progressif de la force (art. 84 et 85). C'est bien cette même actualisation qui témoigne de l'évolution de l'implication des Forces Armées sur les principaux théâtres d'opérations depuis les années 1990 mais aussi l'évolution des missions qui leur sont attribuées, énoncées dans la loi de Défense Nationale. La déclinaison du comportement du militaire selon des modalités éthiques illustre également la prégnance du rôle de médiateur acquis progressivement par les Forces Armées ainsi que leur participation à des missions humanitaires, les éloignant, par là même, de la fonction guerrière première attachée à l'armée.

À cet égard, le nouveau lexique qui accompagne la réforme des Ordonnances oriente la compréhension des missions de l'armée et des conflits et crises dans lesquels elles sont appelées à jouer un rôle important. Si le Titre I<sup>er</sup> ne manque pas de rappeler les valeurs militaires traditionnelles (sens du devoir, honneur, courage, abnégation, sacrifice, par exemple), c'est le Titre IV qui contient les grands concepts sur lesquels repose le code éthique. La légitimité (emploi raisonné et graduel de la force), la légalité (respect des principes du droit international humanitaire) constituent la base de l'action des militaires espagnols déployés en missions extérieures. Ces mêmes préceptes témoignent, au moins en principe, de la subordination de la force au droit. Car se pose effectivement la question de l'emploi de la force, qui peut être létale si la situation et les conditions de sécurité l'exigent. Les principes de légalité et de légitimité sont donc à la base de toute démarche de réflexion éthique, comme l'indique le général (à la retraite) Juan Antonio Moliner, et *a fortiori* dans ce code de comportement que représentent les nouvelles Ordonnances Royales espagnoles de 2009 :

On ne peut pas ignorer que l'emploi de cette force militaire suppose l'exercice de la violence qui peut produire, et produit, mort et destruction. [Cet exercice de la violence] doit pouvoir, dans une société comme la nôtre, trouver sa place avec une

---

<sup>1201</sup> Voir chapitre 2.



légalité et une légitimité pleines et entières. La légalité, en respectant scrupuleusement le droit national et le droit international auquel [l'Espagne] souscrit. La légitimité qui acquiert deux connotations : la légitimité d'origine, en exerçant la force pour la Défense d'une cause juste (qui correspond au principe juridique *jus ad bellum*. Et la légitimité d'exercice, en l'utilisant dans le respect des usages et règles de la guerre, qui doivent être entendus comme usages et règles moraux de la guerre et non légaux, en plus de conserver à tout moment le principe d'humanité (ce serait le *jus in bello*)<sup>1202</sup>.

Comprendre l'action des Forces Armées au XXI<sup>e</sup> siècle impose donc d'appréhender la grande variété des missions qui leur sont dévolues, car on ne peut plus les réduire à leur seule fonction première : faire la guerre. La loi de Défense Nationale comme les Ordonnances Royales témoignent de cette diversité et de la nécessaire distinction à opérer entre missions de combat ou de sécurité, d'une part, et missions humanitaires, de reconstruction, de l'autre, bien que les deux fonctionnent conjointement. L'actualisation d'un recueil de préceptes et d'ordonnances pour un comportement éthique et moral acceptable du militaire, en temps de paix, en temps de guerre et en zone d'opérations, n'est pas sans rappeler l'idée de guerre juste, qui transparaît dans les concepts de respect des règles de droit et du juste usage de la force. Aussi les *Reales Ordenanzas* s'inscrivent-elles dans une conception morale de la guerre et reflètent les grands principes du droit de la guerre. À cet égard, la discrimination entre combattants et non-combattants (art. 111) par les militaires en opérations extérieures, que les commentateurs avaient relevée, reflète pleinement cette dimension morale de la guerre et le respect du principe d'humanité que mentionnait Juan Antonio Moliner. Cette même distinction est, d'ailleurs, une des caractéristiques du fondement moral de la guerre comme le rappelle Monique Canto-Sperber :

Le fondement moral qui sous-tend la règle de discrimination est l'obligation de respecter les droits dont dispose tout citoyen de pouvoir être protégé de la violence publique et privée. [...] L'exigence de discrimination procède du postulat que la guerre a lieu entre des États, et non entre des peuples ni même entre un État et un peuple. Les cibles légitimes de la guerre sont uniquement celles qui incarnent, par convention, la puissance combattante d'un État, à savoir l'armée et les gouvernants<sup>1203</sup>.

---

<sup>1202</sup> MOLINER Juan Antonio, « La ética como marco de reflexión sobre la profesión militar », *Global Strategy*, 27 novembre 2020. Disponible sur <https://global-strategy.org/etica-profesion-militar/> Traduction personnelle.

<sup>1203</sup> CANTO-SPERBER Monique, *L'idée de guerre juste*, op. cit., p. 96.

En somme, les *Reales Ordenanzas*, comme code éthique du militaire, constituent l'une des conditions pour que la guerre se déroule selon l'idée de guerre juste, donc moralement acceptable et justifiable. Aussi les articles 84 (« emploi légitime de la force ») et 111 (« principe de discrimination ») reflètent-ils l'essence même des règles du droit *dans* la guerre, le *jus in bello*. Le respect de ces normes s'accompagne également du respect des règles *de* la guerre, le *jus ad bellum*, qui suppose un principe de légitimité des causes de la guerre. Si Monique Canto-Sperber liste six préceptes qui résument le droit de la guerre, la légitimité de faire la guerre reste la règle principale. La cause peut être juste en cas de légitime défense, d'attaque préemptive ou, de plus en plus fréquemment, dans les cas d'interventions humanitaires<sup>1204</sup>. Nous verrons un peu plus loin que la nécessité d'intervention humanitaire comme cause légitime de la guerre a donné lieu au début du XXI<sup>e</sup> siècle à l'apparition du droit de protéger, perçu aussi comme un droit d'ingérence dans les affaires d'un État plus faible. Ces mêmes opérations humanitaires, qui interviennent à la fin des conflits, participent également de l'effort de reconstruction d'un État après la guerre (ou dans une zone où il n'y a plus de combats) et constituent selon Juan Antonio Moliner le *jus post-bellum*<sup>1205</sup>. Car, au-delà de la guerre proprement dite, il s'agit ensuite de revenir à un état de paix qui soit, autant que faire se peut, le plus juste possible. Moliner explique, en effet, que les opérations humanitaires participent, à travers leurs missions de reconstruction ou d'aide aux populations, de l'effort de redressement du pays en guerre :

Lorsque la force militaire est employée, l'objectif final est le retour à la situation de paix. [Les principes du *jus post bellum*] sont corollaires du *jus ad bellum*, en tant que la théorie qui défend le juste recours à la force doit exiger la légitimité en établissant les termes justes qui y mettent fin, pouvant aller jusqu'à exiger la participation active du vainqueur dans la reconstruction du pays vaincu<sup>1206</sup>.

Aussi nécessaires et modernes que puissent être les *Reales Ordenanzas*, elles n'en constituent pas pour autant un rempart infranchissable et infaillible face aux guerres injustes ou aux comportements condamnables non seulement du point de vue des valeurs et de l'éthique militaire mais aussi du point de vue légal. On se rappellera alors qu'un militaire et un membre de la *Guardia Civil*, membres du groupe « *La Manada* » (La Meute), tous deux soumis aux règles de comportement des Ordonnances, avaient été inculpés, en 2018, pour viol en réunion contre une jeune femme à Pampelune, en juillet 2016<sup>1207</sup>. Par ailleurs, les Ordonnances Royales

<sup>1204</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>1205</sup> MOLINER Juan Antonio, « La ética como marco de reflexión sobre la profesión militar », *art. cit.*

<sup>1206</sup> *Ibid.*

<sup>1207</sup> « Así son los miembros de "La Manada" condenados por abuso sexual », *Público*, 26 avril 2018. Disponible sur <https://www.publico.es/sociedad/manada-son-miembros-manada-condenados-abuso-sexual.html>

témoignent et répondent à des excès antérieurs, comme l'engagement du gouvernement espagnol dans la guerre en Irak, perçue comme illégale et illégitime par une grande partie de l'opinion publique, ou encore les tortures perpétrées par des militaires espagnols contre des prisonniers en 2004<sup>1208</sup>. Cette perception fut exprimée à l'époque par la Conférence des Présidents d'Université le 25 mars 2003<sup>1209</sup> et par certaines personnalités du monde de la culture comme Pedro Almodóvar, Leonor Watling et Fernando Fernán-Gómez<sup>1210</sup> qui, en février 2003, s'élevaient contre l'imminence d'une intervention armée en Irak. À bien des égards et à la différence de la guerre en Irak, si une guerre peut être entamée pour de justes causes, comme l'indiquent Javier Jordán et Josep Baqués dans une discussion sur les théories classiques de la guerre juste, elle peut également être entachée d'illégitimité dans son déroulement ou sa fin<sup>1211</sup>. Loin d'être un cadre immuable, infaillible et absolu, le code d'éthique militaire que sont les Ordonnances a su s'adapter aux évolutions de son temps et des missions des Forces Armées. Ces nouvelles missions élargissent le champ d'application de cette éthique militaire en même temps qu'elles transforment la conception du conflit et de la réponse appropriée à apporter.

### **Vers une redéfinition du rôle des armées au XXI<sup>e</sup> siècle**

Engagées dans un processus permanent de transformation qui trouve son incarnation dans les efforts de modernisation et de professionnalisation, les Forces Armées s'adaptent également à un environnement international en perpétuelle métamorphose. La réforme militaire de 2004-2011 ainsi que la loi de Défense Nationale de 2005 ont favorisé une actualisation nécessaire d'une structure de commandement et d'une répartition des tâches à travers laquelle on perçoit les échos de la Transition. Dès lors, il ne s'agissait plus de la place et des fonctions de l'armée dans l'État et la société, mais bien plutôt de l'adapter aux risques et menaces qui s'annoncent protéiformes au début du XXI<sup>e</sup> siècle. Car, alors que la tâche primordiale de la Transition avait été d'arracher l'armée à ses fonctions de gardienne de l'ordre institutionnel, légal, moral et religieux de la dictature, les interventions extérieures des années 1990 ont progressivement façonné de nouvelles modalités d'emploi des Forces Armées. Et si l'armée espagnole n'a été

---

<sup>1208</sup> GONZÁLEZ Miguel, « Cinco militares españoles procesados por torturar a prisioneros en Irak », *El País*, 1<sup>er</sup> octobre 2014. Disponible sur [https://elpais.com/politica/2014/09/30/actualidad/1412097608\\_886445.html](https://elpais.com/politica/2014/09/30/actualidad/1412097608_886445.html)

<sup>1209</sup> AGUIRRE GÓMEZ CORTA Marta, « La Conferencia de Rectores rechaza la invasión de Irak por "ilegal e ilegítima" », *El País*, 26 mars 2003. Disponible sur [https://elpais.com/diario/2003/03/26/espana/1048633213\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2003/03/26/espana/1048633213_850215.html)

<sup>1210</sup> « "Paremos la guerra" », *El País*, 16 février 2003. Disponible sur [https://elpais.com/diario/2003/02/16/espana/1045350002\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2003/02/16/espana/1045350002_850215.html)

<sup>1211</sup> BAQUÉS Josep, JORDÁN Javier, « Ética y conflictos armados: teorías clásicas de la "guerra justa" », Estrategia podcast 22, *Global Strategy*, Université de Grenade, 11 mars 2022. Disponible sur [Ética y conflictos armados | Global Strategy – Universidad de Granada \(global-strategy.org\)](https://global-strategy.org)

employée, tout au long de cette décennie, que dans le cadre de négociations et de gestion de crises (Angola, 1989), pour des opérations de soutien logistique (Guerre du Golfe, 1991<sup>1212</sup>), ou encore pour des missions humanitaires (Haïti, 2010), on constate que l'emploi des Forces Armées s'éloigne de la fonction guerrière primitive qui lui est attachée.

La création en 2006 de l'Unité Militaire d'Urgence<sup>1213</sup> répond à cette volonté de réorienter une partie des efforts des Forces Armées espagnoles vers des missions dont la caractéristique militaire et guerrière est moins marquée. Parallèlement, elle répond aussi à une prise de conscience encore brouillonne et embryonnaire des caractéristiques des menaces à la sécurité nationale face auxquelles la force militaire traditionnelle est inadaptée. C'est bien dans le cadre, plus large, de la sécurité nationale et non plus seulement dans le seul cadre de la Défense militaire qu'il faut replacer les nouvelles missions et attributions des Forces Armées, élargies à toute mission d'urgence, même climatique.

### *L'UME, une naissance douloureuse*

En effet, dès sa création le 7 octobre 2005 par un accord du Conseil des Ministres<sup>1214</sup>, l'Unité Militaire d'Urgence constitue une unité à part. Car, par les missions qui lui sont attribuées, l'UME ne s'identifie pas à la fonction guerrière première des Forces Armées mais répond plutôt à l'une des quatre missions attribuées aux Forces Armées définies à l'article 15<sup>1215</sup> de la loi de Défense Nationale de 2005, garantir la sécurité des citoyens. C'est d'ailleurs sur la base de cet article que le Conseil des Ministres définit la mission essentielle de cette nouvelle unité qui devra « donner une réponse rapide et efficace aux citoyens face aux situations

---

<sup>1212</sup> Pendant la Première Guerre du Golfe, l'Espagne a participé à l'embargo maritime en déployant deux corvettes en mer Rouge et une frégate dans le Golfe Persique, et mené près de 5500 interventions. L'armée de l'Air a également déployé plusieurs avions de transport C-130 Hercules. Cette opération a été suivie, fin avril 1991, d'une mission humanitaire d'assistance au peuple kurde, avec la participation d'un groupe tactique de la brigade parachutiste. La mission UNAVEM est la première mission extérieure de l'armée espagnole et consistait à superviser le retrait des troupes cubaines du territoire angolais entre 1989 et 1991 avec 21 observateurs. Une seconde mission (UNAVEM II) devait mobiliser 75 militaires espagnols entre 1991 et 1993. L'opération en Haïti est une réponse au séisme de magnitude 7 qui s'est produit le 12 janvier 2010 à Port-au-Prince. Elle a mobilisé des effectifs de l'armée de l'Air qui ont permis l'établissement d'un pont aérien entre l'Espagne et Haïti, des effectifs de l'UME, de la Guardia Civil, du SAMUR et des volontaires entre janvier et mai 2010.

L'historique des missions des Forces Armées espagnoles est disponible sur le site du ministère de la Défense : [https://www.defensa.gob.es/misiones/en\\_exterior/historico/listado/primera-guerra-del-golfo.html](https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/historico/listado/primera-guerra-del-golfo.html)

<sup>1213</sup> Unidad Militar de Emergencias. <https://ume.defensa.gob.es/>

<sup>1214</sup> « Acuerdo del Consejo de Ministros », 7 octobre 2005, *La Moncloa*, Présidence du Gouvernement. Disponible sur [https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2005/RCM\\_051007.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2005/RCM_051007.aspx)

<sup>1215</sup> Ley 5/2005, de 17 de noviembre de 2005, de la Defensa Nacional, *Boletín Oficial del Estado*, 276, 18 novembre 2005, p. 37721. « Les Forces Armées, parallèlement aux institutions de l'Etat et aux administrations publiques, doivent préserver la sécurité et le bien-être des citoyens dans les cas de risques graves, de catastrophe, de calamité ou autre nécessité publique, conformément à la législation en vigueur. » Traduction personnelle.

d'urgence qui mettent en danger leur sécurité et leur bien-être<sup>1216</sup>. » Si la définition est large, le Conseil des Ministres précise que cette nouvelle unité militaire « prétend corriger la précarité ou le manque de moyens de l'administration pour répondre aux situations exceptionnellement adverses comme de grands incendies, des inondations, des chutes de neige, des séismes et des risques biologiques, chimiques ou radiologiques<sup>1217</sup>. » La caractéristique militaire est justifiée par la concentration des moyens, la possibilité de transport massif des Forces Armées et surtout par la capacité à affronter des situations dangereuses et à hauts risques, autant de compétences qui doivent favoriser une relation de confiance avec la population civile. L'unité est placée sous les ordres d'un officier général et peut être déployée sur décision directe du président du gouvernement. Initialement, l'UME doit être déployée sur le territoire national dans six bases militaires dont trois correspondent à des bases militaires partagées avec les États-Unis en vertu des accords hispano-nord-américains, signés la première fois durant la dictature franquiste en 1953. Ainsi, les bases aériennes de Torrejón de Ardoz (Madrid), Morón (Séville), et de Saragosse accueillent les infrastructures de l'UME, en plus des unités américaines qui y sont déjà déployées. Les bases de Bétera (Valence), San Andrés de Rabanedo (León) et la base aérienne de Gando (Las Palmas) complètent le déploiement initial.

Le décret 416/2006, du 11 avril 2006, développe l'organisation exacte de l'UME et la définit comme une « force conjointe qui a pour mission l'intervention dans quelque endroit du territoire national que ce soit<sup>1218</sup> » reprenant ainsi la définition établie en conseil des ministres quelques mois plus tôt. Il est intéressant de noter que la création de l'UME, censée répondre aux missions des Forces Armées définies par la loi de Défense Nationale, a été approuvée en octobre 2005, un mois avant l'approbation de la loi, en novembre 2005. On ne peut s'empêcher de voir dans cette chronologie législative l'écho de l'année 1978, qui a vu l'approbation des *Reales Ordenanzas* (le 28 décembre 1978) qui elles-mêmes disaient s'inscrire dans le cadre constitutionnel, avant même l'approbation de la Constitution (le 29 décembre 1978). La comparaison acquiert d'autant plus d'importance si l'on considère l'effort législatif consenti entre 2005 et 2009 et si on l'appréhende comme une refondation de la Défense Nationale par

---

<sup>1216</sup> « Acuerdo por el que se crea la Unidad Militar de Emergencia », *Conseil des Ministres*, 7 octobre 2005. Disponible sur [https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2005/RCM\\_051007.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2005/RCM_051007.aspx)

<sup>1217</sup> *Ibid.*

<sup>1218</sup> Real Decreto 416/2006, de 11 de abril de 2006, por el que se establece la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias, *Boletín Oficial del Estado*, n° 96, 22 avril 2006, p. 15580. Ce décret sera modifié par les ordonnances DEF/896/2013, du 16 mai 2013, portant modification de la structure organique et du déploiement de l'Unité Militaire d'Urgence, *Boletín Oficial del Estado*, n° 124, 24 mai 2013, p. 39268-39272 ; puis par l'ordonnance DEF/1631/2014, du 3 septembre, portant modification de la structure organique de l'Unité Militaire d'Urgence, *Boletín Oficial del Estado*, n° 223, 13 septembre 2014, p. 71455-71457.

l'actualisation de ses structures et de ses missions. Le décret portant approbation du Protocole d'intervention de l'UME<sup>1219</sup> non seulement s'inscrit pleinement dans cette refondation de la Défense Nationale mais participe de la définition d'une nouvelle Défense Nationale, adaptée aux exigences du XXI<sup>e</sup> siècle.

Néanmoins, dès sa création, cette nouvelle unité des Forces Armées ne fait pas l'unanimité. En effet, si, dans une logique partisane de critique politique, adressée au gouvernement socialiste de José Luis Rodríguez Zapatero, le Parti Populaire (PP) dénonce « une armée de pompiers<sup>1220</sup> », comme le rapporte la députée socialiste Carmen Sánchez Díaz en 2011, l'incompréhension porte principalement sur l'emploi d'une unité militaire pour remplir une mission essentiellement civile et pour laquelle existent déjà le corps des pompiers et le Système National de Protection Civile<sup>1221</sup>. En effet, l'accord du Conseil des Ministres portant création de l'UME justifie la démarche en pointant « la précarité et le manque de moyens de l'administration pour répondre à des situations exceptionnellement adverses<sup>1222</sup> ». Or, cette seule justification qui apparaît comme la raison d'être initiale de l'UME pose question à plusieurs égards. Tout d'abord, pourquoi créer une nouvelle unité pour compenser un manque de moyens de l'administration et des structures chargées des mêmes missions ? Dans quelle mesure l'armée est-elle mieux à même de répondre aux situations d'urgence prévues par l'accord du Conseil des Ministres ? Car les missions qui lui sont assignées dès sa naissance ne relèvent pas de la fonction militaire et guerrière à proprement parler. Mais il s'agirait en réalité de mettre au service de la protection des citoyens les moyens et le savoir-faire militaires. Toutefois, outre la duplication des structures que suppose la création de l'UME, le Centre Delàs dénonce plutôt l'intromission du militaire dans les affaires civiles, autrement dit la perméabilité de la société espagnole au militarisme dont l'Unité Militaire d'Urgence est le reflet et le principal protagoniste.

Dans un rapport de décembre 2021 consacré à la perméabilité de la société espagnole au militarisme, le Centre Delàs dénonce la militarisation des services de protection civile et met en évidence certaines incohérences liées à la création de cette nouvelle unité au premier rang

---

<sup>1219</sup> Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio de 2011, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias, *Boletín Oficial del Estado*, n° 178, 26 juillet 2011, p. 84139-84144.

<sup>1220</sup> SÁNCHEZ DÍAZ Carmen, « Pregunta de la diputada doña Carmen Sánchez Díaz, del grupo parlamentario socialista, que formula a la señora ministra de Defensa: ¿qué valoración hacer el ministerio de Defensa de la actuación de la Unidad Militar de Emergencias en la catástrofe de Lorca? », *Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 247, Séance plénière, n° 235, 25 mai 2011.

<sup>1221</sup> Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC), *Ministère de l'Intérieur*. Disponible sur <https://www.proteccioncivil.es/coordinacion/snpc>

<sup>1222</sup> « Acuerdo por el que se crea la Unidad Militar de Emergencia », *Conseil des Ministres*, 7 octobre 2005. Disponible sur [https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2005/RCM\\_051007.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2005/RCM_051007.aspx)

desquelles figure la création d'une unité militaire pour répondre au manque de moyens de la structure civile<sup>1223</sup>. En effet, dans une perspective pacifiste et militariste, on peut voir dans ce choix politique le refus de consolider et de renforcer une structure existante aux moyens insuffisants et de la doubler d'une structure militaire. L'incompréhension est d'autant plus grande qu'en 2005, l'armée, les militaires de carrière et les militaires professionnels, sont les deux catégories professionnelles les moins bien évaluées par la société espagnole notamment si l'on compare l'évaluation des Forces Armées avec celle des pompiers. Dans une enquête de février 2005<sup>1224</sup>, le Centre de Recherches Sociologiques (CIS – *Centro de Investigaciones Sociológicas*) montrait que 87 % des espagnols qui avaient répondu à l'enquête donnaient une note entre 7 et 10 (sur 10) aux pompiers mais que cette proportion tombait à 39,6 % et 39,4 % dans le cas des militaires de carrière et des soldats professionnels<sup>1225</sup> respectivement. Dès lors, le choix du caractère militaire de l'Unité Militaire d'Urgence ne pouvait répondre à une demande sociétale du moment.

En 2007, les critiques à l'encontre de l'UME se sont vues renforcées par la décision du Tribunal Suprême d'invalider le Protocole d'Intervention de l'unité adopté en Conseil des ministres le 23 mars 2007<sup>1226</sup>. En effet, bien que la porte-parole du gouvernement socialiste, María Teresa Fernández de la Vega, assure que la sentence du Tribunal Suprême ne remet pas en question la validité ou la légitimité de l'Unité Militaire d'Urgence<sup>1227</sup>, le journal *ABC* profite de l'occasion, et du vice de forme sur lequel s'appuie la démarche, pour se faire l'écho des critiques initiales formulées par le Parti Populaire. Le vice-président de la commission de la Défense du Congrès, Arsenio Fernández de Mesa, avait ainsi décrit l'UME comme « le projet pharaonique » et comme un « caprice<sup>1228</sup> » de José Luis Rodríguez Zapatero. Par ailleurs, initialement placée sous l'autorité du président du gouvernement, l'UME est présentée comme

<sup>1223</sup> BOHIGAS Xavier, CABALLERO Adrián, CHECA HIDALGO Diego, FONT Tica, GISBERT Tomás, MONTESINOS Davi, MONTULL GARCÍA Anna, ORTEGA Pere, POZO MARÍN Alejandro, ROIS Juan Carlos, RUIZ Ainhoa, SERRA M<sup>a</sup> Gabriela, SIMARRO ORTIZ Camino, VEGA Edgard, VELASCO VÁZQUEZ M. Koldobike, « Preparados para la guerra. Cómo el militarismo permea en nuestras sociedades », Informe n° 51, *Centre Delàs d'Estudis per la Pau*, Barcelona, décembre 2021, p. 23-25.

<sup>1224</sup> « La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas (VI) », Estudio n° 2592, *Centro de Investigaciones Sociológicas*, 4 février 2005. Disponible sur <https://analisis.cis.es/cisdb.jsp?ESTUDIO=2592>

<sup>1225</sup> À titre de comparaison, 77% des espagnols enquêtés donnent une note supérieure ou égale à 7 pour les professeurs, 89.2% pour les médecins, 63.5% pour les policiers et 52.7% pour les journalistes.

<sup>1226</sup> Real Decreto 399/2007, de 23 de marzo de 2007, por el que se aprueba el protocolo de intervención de la Unidad Militar de Emergencias, Boletín Oficial del Estado, n° 131, 1<sup>er</sup> juin 2007, p. 23896-23898.

<sup>1227</sup> « El Tribunal Supremo anula la norma que regula la UME mientras el Gobierno afirma que subsanará el error y el PP dice que está fuera de la Constitución », *Infodefensa*, 23 novembre 2008. Disponible sur <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3148667/tribunal-supremo-anula-norma-regula-ume-mientras-gobierno-afirma-subsanara-error-pp-dice-esta-fuera-constitucion>

<sup>1228</sup> COLLADO A., « El Tribunal Supremo paraliza la UME, el proyecto militar estrella de Zapatero », *ABC*, 21 novembre 2008. Disponible sur [https://www.abc.es/espana/abci-tribunal-supremo-paraliza-proyecto-militar-estrella-zapatero-200811210300-911391399354\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-tribunal-supremo-paraliza-proyecto-militar-estrella-zapatero-200811210300-911391399354_noticia.html)

une quatrième armée, au même titre que les trois armes traditionnelles mais ne dépendant d'aucune d'elles, au service de la Moncloa plutôt qu'au service de la Nation. Les meilleures rétributions et les meilleurs équipements constitueraient ainsi une motivation essentielle pour réduire les compétences et les effectifs de l'armée au profit de cette nouvelle armée au service du Pouvoir Exécutif<sup>1229</sup>, sapant ainsi l'efficacité des Forces Armées. L'UME elle-même réfute cet argument la qualifiant de quatrième armée, dans un ouvrage publié à l'occasion du dixième anniversaire de l'unité<sup>1230</sup>.

Toutefois, le débat sur le caractère militaire de l'UME ou sur la dépendance de l'unité à la décision du président du gouvernement invisibilise la question fondamentale de son rapport à la société espagnole. Ce questionnement est d'autant plus important que la réflexion autour de la relation entre armée et société avait été au cœur de la réforme militaire et de Défense durant la Transition, préparée au préalable par l'ouvrage clé du général Díez Alegría, *Ejército y sociedad*<sup>1231</sup> publié en 1972. Si les enjeux politiques et idéologiques du début des années 2000 n'ont plus rien à voir avec ceux des années 1970 et 1980, la création d'une unité militaire destinée à lutter contre les effets de catastrophes naturelles dans des contextes dénués de tout caractère militaire et guerrier interroge. En effet, l'UME s'inscrit dans une longue tradition d'intervention de l'armée dans le cadre de catastrophes naturelles ou de situations d'urgence (incendies ou inondations, par exemple). Mais sa spécificité réside bien davantage dans le fait qu'elle ne dépend d'aucune des trois armes et qu'elle apparaît, dans un premier XXI<sup>e</sup> siècle, marquée par l'importance croissante des problématiques environnementales et climatiques, configurant ainsi un champ d'action nouveau pour les Forces Armées. Les symptômes du changement climatique apportent, dès lors, une justification supplémentaire à l'emploi des armées en complément des structures de protection civile déplaçant et réorientant, par la même occasion, la fonction guerrière contre un ennemi moins traditionnel et plus insaisissable.

### *De nouvelles missions pour l'armée*

En effet, lorsqu'en 2005 est créée l'UME à l'initiative du président du gouvernement, José Luis Rodríguez Zapatero, l'armée a déjà une longue tradition d'intervention et de lutte contre les catastrophes naturelles (incendies et inondations en tête). Dans une publication plus

---

<sup>1229</sup> *Ibid.*

<sup>1230</sup> MARCOS INGELMO Javier (Coord.), *10 años UME, 2005-2015. Empieza la historia*, Unidad Militar de Emergencias, Oficina de Comunicación Pública, octobre 2015, p. 27. Voir également la vidéo commémorative du 10<sup>e</sup> anniversaire de l'unité, [https://www.youtube.com/watch?v=BIC0J\\_TMKSE&ab\\_channel=UnidadMilitardeEmergencias](https://www.youtube.com/watch?v=BIC0J_TMKSE&ab_channel=UnidadMilitardeEmergencias)

<sup>1231</sup> Díez-ALEGRÍA GUTIÉRREZ Manuel, *Ejército y sociedad*, op. cit.



récente (2021), l'UME réaffirme le lien essentiel et historique entre l'armée et la réponse aux situations d'urgence et d'exception, en remontant à la création des *Cohortes Vigilum* de l'Antiquité romaine<sup>1232</sup>. Entre catastrophes naturelles historiquement avérées (l'éruption du Vésuve et le témoignage de Pliny l'Ancien ou l'incendie de Rome en 64 de notre ère) et récits mythologiques de catastrophes (l'Atlantide, les dix plaies bibliques ou le Déluge), l'UME établit une chronologie des grands cataclysmes de l'histoire de manière à justifier et légitimer l'action et l'intervention de l'armée dans ce genre de situation. Ce faisant, elle renforce également l'idée de cohésion entre armée et société, la première assurant la sécurité de la seconde, non seulement par la Défense des frontières extérieures ou dans le cadre des missions extérieures, mais aussi par la lutte contre des situations exceptionnelles.

Les XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles sont marqués par l'apparition de différentes unités, depuis la Compagnie de Fusiliers Garde-Forêtiers Royaux (*Compañía de Fusileros Guardabosques Reales*) et la Brigade d'Artillerie Volante (*Brigada de Artillería Volante*) jusqu'à la création de la *Guardia Civil* (1844) et la Croix Rouge Espagnole (1864) en réponse à de nombreux incendies et inondations, et constituent autant de jalons sur le chemin de la création de l'UME en 2005. De la même manière, César Cervera, dans un article au titre plein d'ironie<sup>1233</sup>, voit dans la Brigade d'Artillerie Volante, créée par Manuel Godoy, un ancêtre de l'UME, dans un effort de légitimation de l'unité, rappelant que l'armée a souvent constitué l'outil de réponse le plus immédiat et le plus efficace dans les cas de catastrophes naturelles. Mais le plus frappant n'est pas cette généalogie de l'intervention de l'armée pour la résolution de crises générées par des incidents climatiques mais bien plutôt, la réorientation conceptuelle que la création de l'UME implique pour le rôle et la raison d'être des Forces Armées, et en particulier à un moment où la problématique du réchauffement climatique et des énergies fossiles et renouvelables se fait de plus en plus prégnante dans la société, dont Philippe Moreau Defarges identifie les motifs :

Dans les dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle, la question écologique prend une ampleur radicalement nouvelle du fait de la convergence de vagues de fond, à la

---

<sup>1232</sup> ANEIRO ROMAGUERA Pedro, MARTINEZ LOPEZ José Antonio (Coord.), *Milicia y emergencias. Historia compartida*, Ministerio de Defensa, 2021. Gregory N. Daugherty dit des *vigiles* qu'elles "furent un produit de l'empire romain et, comme la Garde Prétorienne et les Cohortes Urbaines, avaient pour fonction première d'assurer la sécurité et la tranquillité de l'Empereur et de la capitale impériale » et interroge, en même temps, le rôle ambigu de ces cohortes lors de l'incendie de Rome du 18 juillet 64 après J.C., sous Néron. Voir DAUGHERTY Gregory N., « The Cohortes Vigilum and the Great Fire of 64 AD », *The Classical Journal*, Vol. 87, n° 3, Février-Mars 1992, The John Hopkins University Press, p. 229.

<sup>1233</sup> CERVERA César, « El antecedente histórico de la Unidad Militar de Emergencias: los artilleros que apagaban incendios », *ABC*, 2 octobre 2020. Disponible sur [https://www.abc.es/historia/abci-antecedente-historico-unidad-militar-emergencias-artilleros-apagaban-incendios-202010020057\\_noticia.html](https://www.abc.es/historia/abci-antecedente-historico-unidad-militar-emergencias-artilleros-apagaban-incendios-202010020057_noticia.html)

fois distinctes et s'amplifiant les unes les autres : augmentation de la population humaine, industrialisation, urbanisation, interactions entre opinions publiques nationales et flux internationaux d'idées et de discours<sup>1234</sup>.

Ce sont là autant d'arguments qui expliquent la prise de conscience par les sociétés et par les gouvernants de l'impact du changement climatique. Si la révolution industrielle du XIX<sup>e</sup> siècle a pu donner, durant près de deux siècles, l'illusion de la toute-puissance de l'homme sur la nature, « la prise de conscience écologique des dernières décennies – poursuit Moreau Defarges – stoppe-t-elle irrémédiablement le rêve prométhéen, les sociétés contemporaines redécouvrant l'inévitable soumission de l'homme à la nature ?<sup>1235</sup> » C'est bien dans cette dynamique et cette prise de conscience écologique qu'il faut replacer la création et le développement des missions et capacités de l'UME. Mais elle trouve sa base de légitimité dans la définition d'un nouvel ennemi, la catastrophe naturelle. Loin d'être un aveu d'écologisme de la part des gouvernants, les risques environnementaux et naturels qui constituent une menace potentielle pour la sécurité des populations sont érigés en nouvel « ennemi<sup>1236</sup> », au même titre que peut l'être un autre État dans un conflit plus conventionnel. Car si la lutte contre les intempéries n'est pas une nouveauté, la construction du rapport entre l'homme et la nature, au point de créer une unité spéciale et spécialisée de lutte contre ces risques et menaces, en est une. Dès lors, l'UME cristallise le déplacement d'une partie des missions de l'armée et des priorités des menaces. Si les menaces traditionnelles et émergentes, comme les cybermenaces, n'ont rien perdu de leur vigueur, la menace climatique se voit érigée en une nouvelle menace pour la sécurité humaine (intérieure ou extérieure).

Néanmoins, depuis la perspective pacifiste et antimilitariste que défend le Centre Delàs, la création de l'UME s'inscrit dans une longue tradition espagnole de contrôle de la population par les Forces Armées, que l'on songe à la Loi sur les Juridictions de 1906 ou encore à l'omniprésence de l'armée durant la dictature franquiste<sup>1237</sup>. En effet, Jesús A. Núñez Villaverde, évoquant la transformation des Forces Armées depuis la fin de la dictature, décrit l'UME comme un outil inadapté et inadéquat pour la tâche qui lui incombe, en l'inscrivant dans une généalogie du contrôle militaire sur la société civile :

[Ce livre met en évidence] le profond changement qui s'est produit, depuis sa fonction d'instrument de contrôle de la population, en passant par la perte de son

---

<sup>1234</sup> MOREAU DEFARGES Philippe, *Nouvelles relations internationales*, Paris, Éditions du Seuil, 2017, p. 302.

<sup>1235</sup> *Ibid.*, p. 307.

<sup>1236</sup> MARCOS INGELMO Javier (Coord.), *10 años UME, 2005-2015, op. cit.*, p. 28. On retrouvera la même rhétorique appliquée aux menaces sanitaires et en particulier lors de la gestion de la pandémie de COVID-19.

<sup>1237</sup> Voir chapitres 1 et 2.

pouvoir factuel, jusqu'à se transformer en une machinerie subordonnée au pouvoir civil qui aujourd'hui cherche davantage sa raison d'être dans des tâches qui ne lui correspondent pas (c'est ainsi qu'il faut comprendre l'Unité Militaire d'Urgence) et dans sa participation à des opérations internationales<sup>1238</sup>.

Fortement marqués par une tradition d'interventionnisme militaire dans les affaires civiles, certains secteurs de la société espagnole, réprouvent et rejettent l'emploi d'une force militaire dans le cadre de la lutte contre des catastrophes naturelles qui, précisément, ne requièrent ni ne justifient le recours à une telle unité. Au-delà de la dénonciation récurrente du lien entre l'existence et le rôle des Forces Armées, d'une part, et la crise environnementale de l'autre, le Centre Delàs met en cause la militarisation de la protection civile et le poids du secteur militaire et de la Défense dans le réchauffement climatique<sup>1239</sup>.

Plus encore que la protection civile et dans cette même perspective antimilitariste, on peut observer que la participation des Forces Armées à des tâches de lutte contre des phénomènes naturels tend également à illustrer la militarisation de la sécurité nationale à travers l'emploi d'une unité proprement militaire à des fins de sécurité humaine. Cette critique de la militarisation de la sécurité humaine et de la lutte contre certains symptômes du réchauffement climatique vient s'ajouter à une critique qui rappelle l'intervention traditionnelle de l'armée lors de situations d'urgence climatique (inondations, incendies, séisme) comme ce fut le cas, par exemple, du 43<sup>e</sup> groupe des Forces Aériennes, créé en 1970 et intégré initialement dans le 803<sup>e</sup> escadron des Forces Aériennes, au service à la fois du ministère de l'armée de l'Air et du ministère de l'agriculture<sup>1240</sup>. Mais cette critique, basée sur une conception classique de l'armée comme instrument d'intervention exceptionnel dans ces situations, ignore totalement le passage de l'exceptionnalité à la norme que suppose la création de l'UME et sa superposition aux services et structures de protection civile. Ainsi, l'UME cristallise autour de sa genèse une prise de conscience écologique et une transformation des modalités de lutte contre les catastrophes

---

<sup>1238</sup> NÚÑEZ VILLAVERDE Jesús A., « Prólogo », ORTEGA Pere, *Dinero y militarismo. Del franquismo a la democracia (1939-2018)*, Barcelona, Icaria Editorial, 2019, p. 8-9.

<sup>1239</sup> BOHIGAS Xavier, CABALLERO Adrián, CHECA HIDALGO Diego, FONT Tica, GISBERT Tomás, MONTESINOS Davi, MONTULL GARCÍA Anna, ORTEGA Pere, POZO MARÍN Alejandro, ROIS Juan Carlos, RUIZ Ainhoa, SERRA M<sup>a</sup> Gabriela, SIMARRO ORTIZ Camino, VEGA Edgard, VELASCO VÁZQUEZ M. Koldobike, « Preparados para la guerra. Cómo el militarismo permea en nuestras sociedades », *op. cit.*, p. 23.

Voir également MEULEWAETER Chloé, BRUNET Pere (Coord.), *Militarismo y crisis ambiental. Una reflexión necesaria*, Informe n° 47 del Centre Delàs, Centre Delàs d'Estudis per la Pau, Barcelona, janvier 2021 ; BRUNET Pere, MEULEWAETER Chloé, ORTEGA Pere, *Crisis climática, fuerzas armadas y paz medioambiental*, Informe n° 49 del Centre Delàs, Centre Delàs d'Estudis per la Pau, Barcelona, septembre 2021.

<sup>1240</sup> ANEIROS ROMAGUERA Pedro, MARTINEZ LOPEZ José Antonio (Coord.), *Milicia y emergencias*, *op. cit.*, p. 200. Cet escadron hérite de la tradition des fusiliers gardes-forestiers et de la brigade d'artillerie volante, et poursuit son travail de lutte contre les incendies au service l'UME.

naturelles, obligeant, dès lors, à un déplacement de l'objet du conflit qui n'est plus proprement militaire ou humain et à une métamorphose des missions de l'armée.

On observe, dans une moindre mesure toutefois, cette même métamorphose dans le champ de l'aide humanitaire. Déjà mise en place dans les 1990, comme on a pu le constater dans les chapitres précédents, l'armée se voit confier des missions d'aide humanitaire notamment dans le cadre des missions internationales auxquelles participe l'Espagne. Aussi l'aide humanitaire apportée par l'armée dans les régions en conflit, principales sources d'instabilité n'interroge-t-elle pas de la même manière que le recours à l'UME sur le territoire national. En effet, les missions humanitaires, prévues à l'article 15.2 de la loi de Défense Nationale de novembre 2005<sup>1241</sup>, constituent des missions spécifiques sur les principaux théâtres d'opérations, dans le cadre de missions extérieures attribuées spécifiquement à l'armée, en marge des combats. Néanmoins, si l'armée espagnole peut se targuer d'avoir acquis une solide expérience extérieure, les missions humanitaires restent minoritaires et se réduisent à la mission en Haïti en 2010<sup>1242</sup>, même si d'autres missions internationales peuvent être agrémentées de ou prolongées par une dimension humanitaire. Par ailleurs, alors que l'armée assume pleinement cette fonction humanitaire qui peut lui être confiée, justifiant la complémentarité entre l'action purement militaire et l'action humanitaire, des voix s'élèvent pour dénoncer cette alliance sinon contre-nature, du moins contre-productive dans la plupart des cas.

En effet, dans un article publié dans le quotidien *El País* en 2006<sup>1243</sup>, le professeur de science politique, Carlos Taibo, critiquant l'envoi de troupes en Afghanistan juste après que les militaires présents en Irak eurent été retirés, dénonce l'attribution de missions humanitaires à l'armée qui, selon lui, sont impropres à leur réalisation. Il s'agirait là d'un « nouvel épisode de l'inquiétante usurpation de l'action humanitaire par les armées<sup>1244</sup> ». De la même manière, Aitor Zabalgogazkoa, directeur général de Médecin Sans Frontières en Espagne jusqu'en juin 2012, décrit l'instrumentalisation des médecins dans le cadre humanitaire pour des missions de renseignement et la perte de crédibilité face aux populations dont les structures et les personnels

---

<sup>1241</sup> Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de 2005, de la Defensa Nacional, *Boletín Oficial del Estado*, n° 276, 18 novembre 2005, p. 37720. L'article 15.2 dispose que « *Las Fuerzas Armadas aportent una contribucion militar a la seguridad y a la Defensa de l'Espagne et de ses alliés, dans le cadres des organisations internationales dont l'Espagne fait partie, ainsi que le maintien de la paix, de la stabilité et de l'aide humanitaire.* » Nous traduisons.

<sup>1242</sup> Voir [https://www.defensa.gob.es/misiones/en\\_exterior/historico/](https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/historico/)

<sup>1243</sup> TAIBO Carlos, « ¿Afganistán? No, gracias », *El País*, 13 mai 2006. Disponible sur [https://elpais.com/diario/2006/05/13/opinion/1147471212\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2006/05/13/opinion/1147471212_850215.html)

Dans un courrier adressé au directeur du journal, un lecteur (vraisemblablement militaire) répond à Carlos Taibo, « Ejército y ayuda humanitaria », Cartas al director, *El País*, 16 mai 2006. Disponible sur [https://elpais.com/diario/2006/05/16/opinion/1147730409\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2006/05/16/opinion/1147730409_850215.html)

<sup>1244</sup> TAIBO Carlos, « ¿Afganistán? No, gracias », *art. cit.*

humanitaires tentent de gagner la confiance. Les attentats du 11 septembre aux États-Unis marquent également le début de « la criminalisation de l'aide humanitaire [indépendante] et son instrumentalisation politique et militaire<sup>1245</sup> » parallèlement à une récupération de la dimension humanitaire par l'armée à des fins de propagande. Il est d'ailleurs intéressant et ironique de constater que la *Revista Española de Defensa* insère dans son numéro d'octobre 2019, consacré au 30<sup>e</sup> anniversaire du début de la participation de l'armée espagnole aux missions internationales, des images de militaires (bien souvent, des femmes) dans le cadre d'opérations humanitaires<sup>1246</sup>. Le lien est encore plus évident lorsqu'il s'agit de rendre hommage aux femmes engagées dans l'armée, car le photographe met en lumière non seulement une femme militaire mais aussi une militaire engagée dans une opération humanitaire, aux côtés de civils, femmes et enfants. La couverture du numéro 377 de la *Revista Española de Defensa* est, à cet égard, particulièrement éclairante<sup>1247</sup>.

Aussi comprend-on que les nouvelles missions de l'armée pour ce premier XXI<sup>e</sup> siècle sont soumises à de fortes pressions. Des pressions internes, inhérentes aux exigences de la profession mais également externes, en provenance de la société civile, encore marquée par près de deux siècles d'interventionnisme militaire en politique, la Guerre Civile et la dictature du général Franco. Toutefois, ces transformations esquissent un chemin pour l'évolution future de l'armée et son imbrication plus étroite avec et au sein de la société. L'une des conditions du succès d'une telle politique reste, malgré tout, le financement de l'armée et de leur matériel, qui, comme nous le verrons, n'est pas un long fleuve tranquille.

\*\*\*

L'épidémie de COVID-19, survenue en 2020, a représenté un exemple supplémentaire de l'emploi des Forces Armées dans le cadre de la gestion d'une situation de crise, sanitaire en l'occurrence. C'est dans le cadre de l'opération Balmis que l'intervention de l'armée s'est matérialisée, dirigée par le chef d'État-Major de la Défense, à travers le Commandement des Opérations. En juillet 2020, l'opération avait déjà mobilisé près de 188 713 militaires pour un total de 20 002 interventions. En moyenne, ce sont 7800 militaires mobilisés par jour, dont 3000

---

<sup>1245</sup> ZABALGOGEAZKOA Aitor, « Militares y ayuda humanitaria : rumbo de colisión », *Política Exterior*, Vol. 26, n° 149, septembre/octobre 2012, p. 140.

<sup>1246</sup> « 30 años de misiones internacionales », *Revista Española de Defensa*, n° 365, Ministère de la Défense, octobre 2019, page de couverture, p. 12 et p. 18.

<sup>1247</sup> « Mujeres, poder de paz », *Revista Española de Defensa*, n° 377, Ministère de la Défense, novembre 2020.

issus du service de santé militaire<sup>1248</sup>. On peut mesurer l'implication de l'armée dans la lutte contre le COVID-19 par le nombre de militaires mobilisés au 3 mai 2020 (près de 155 241) et le nombre des interventions réalisées (18 473). Dans le cadre de ce nouveau conflit, les armées participent selon leurs compétences et spécialités. On ne s'étonnera pas de constater que l'UME représentait 43 des effectifs mobilisés, l'armée de Terre, 35, la Marine, 17 et l'armée de l'Air, 5<sup>1249</sup>. La création de l'UME, son développement et sa spécialisation dans la réponse aux situations d'urgence, de lutte contre les catastrophes naturelles et sanitaires, n'est pas exclusive de l'emploi d'effectifs des autres armes, prolongeant ainsi la longue tradition de participation de l'armée à la lutte contre des événements qui ne relèvent pas strictement du domaine militaire. Dès lors, deux constats s'imposent. L'armée est équipée, entraînée pour répondre aux situations d'urgence et son implication, tant dans le cadre de l'opération *Balmis* que dans l'opération *Misión Baluarte* qui lui a succédé, l'a démontré depuis 2020. Néanmoins, un emploi aussi rapide et massif des Forces Armées dans un contexte non militaire illustre également l'impuissance du service public de santé ainsi que les insuffisances de la Défense civile.

Parallèlement à cette « guerre » menée contre le virus Sars-Cov-2, l'invasion de l'Ukraine par la Russie, en février 2022, faisant suite à l'annexion de la Crimée en 2014, interroge le modèle expéditionnaire des Forces Armées, réaffirmé notamment dans le concept d'emploi des Forces Armées, publié en 2017<sup>1250</sup>. Si les dernières années ont donné de multiples exemples de conflits de haute intensité dans le monde, le général Pierre-Joseph Givre explique, depuis une perspective française, avoir été surpris par l'ampleur de l'agression russe. « En visant Kiev, le Kremlin inscrit sa guerre dans une dimension stratégique qui s'apparente à une guerre quasi-totale. J'en veux pour preuve le volume et l'intégralité des moyens engagés. Pour moi, ce qui constitue la surprise, c'est vraiment le caractère généralisé de l'attaque<sup>1251</sup>. » Cet engagement russe impose, en Europe, une révision des capacités des armées dans l'optique de pouvoir soutenir une attaque de cette ampleur. L'évolution des financements, à partir de 2016, pour adapter les armées aux nouveaux défis et menaces contraste fortement avec les réductions drastiques des crédits subies par la Défense durant les années précédentes (notamment 2010-2016), issues de la crise économique et financière de 2008.

<sup>1248</sup> « Operación Balmis », *Revista Española de Defensa*, n° 374, juillet-août 2020, p. 11. Disponible sur <https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2020/07/RED374.pdf>

<sup>1249</sup> « Operación Balmis. Infografía », *Revista Española de Defensa*, n° 372, Mai 2020, p. 10. Disponible sur [https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/e/red\\_372.pdf](https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/e/red_372.pdf)

<sup>1250</sup> « Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas 2017 », Estado Mayor de la Defensa (EMAD), *Ministerio de Defensa*, 30 mai 2018, p. 6. Disponible sur <https://emad.defensa.gob.es/Galerias/emad/files/CEFAS-cambio-2.pdf>

<sup>1251</sup> « Entretien avec le général Pierre-Joseph Givre. Les premières leçons de la guerre russe en Ukraine », *Revue Conflits*, 7 mai 2022. Disponible sur <https://www.revueconflits.com/entretien-avec-le-general-pierre-joseph-givre-les-premieres-lecons-de-la-guerre-russe-en-ukraine/>

---

## ÉCONOMIE DE LA DÉFENSE, 2004-2015. DISCOURS POLITIQUE ET FINANCES PUBLIQUES

### L'ILLUSION D'UNE CROISSANCE LINÉAIRE

La politique de Défense et l'utilisation de l'armée, comme son instrument privilégié, par un État ne peut, dans le monde globalisé de ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, se concevoir par elle-même ni pour elle-même, sans lien avec le contexte géopolitique et géostratégique dans lequel elle évolue. Le financement de la Défense, s'il peut être appréhendé dans le seul cadre national, répond également à des impératifs internationaux et géopolitiques. C'est pourquoi chaque année, les budgets de l'État présentent non seulement la situation de l'économie nationale mais également le contexte économique mondial. Ainsi, après le ralentissement que l'économie mondiale a subi à la fin des années 1990, le début des années 2000 fait l'expérience d'un redressement économique dont les États-Unis, le Japon et quelques pays émergents d'Asie et d'Europe de l'Est prennent la tête. L'Union Européenne se remet également de ce ralentissement mais dans une proportion moindre (le PIB de la zone euro n'augmente que de 0,5 % durant le deuxième trimestre de l'année 2004<sup>1252</sup>). Néanmoins, ce redressement de

---

<sup>1252</sup> *El Presupuesto para 2005*, Libro Rojo, Secretaría General Técnica, Ministerio de Economía y de Hacienda, 2004, p. 35. La présentation des budgets annuels doit être appréhendée avec prudence car, si certaines données ne peuvent être soumises à aucune forme de manipulation langagière, le discours reste néanmoins celui d'un gouvernement qui procède au bilan économique et financier de sa propre politique en même temps qu'il présente les priorités de la politique économique pour la nouvelle année. Disponible sur <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/PresupuestosEjerciciosAnteriores/Documents/EJERCICIO%202005/LEY%202005/LIBRO%20ROJO%202005%20v2.pdf>

l'économie mondiale doit également faire face à certains risques et à certaines incertitudes notamment en ce qui concerne le marché du pétrole qui subit tout à la fois une augmentation de la demande et des problèmes d'offre, provoquant ainsi des prix plus élevés que ne l'avait anticipé l'administration espagnole<sup>1253</sup>.

Le contexte géopolitique ainsi que l'évolution des prix du pétrole, au même titre que les données macroéconomiques, sont de première importance pour évaluer les prévisions budgétaires. La présentation des budgets pour l'année 2004, établie à la fin 2003, témoigne de l'impact des opérations militaires en Irak sur le redressement économique mondial en pointant surtout un retour de la confiance des marchés boursiers et des agents économiques mais sans pour autant que cette confiance ne se voie reflétée dans les grandes économies nationales. En effet, la guerre en Irak, l'augmentation du prix du baril de pétrole et la correction des déséquilibres accumulés à la fin des années 1990 expliquent un ralentissement du rythme de l'activité économique dans les principales économies industrielles<sup>1254</sup>. Par ailleurs, l'évolution du prix du baril de pétrole aura un impact direct sur la politique de Défense puisque, durant les années de gestion de crise (2008-2016), l'approvisionnement et le prix du combustible constitueront l'argument principal justifiant la réduction du nombre d'exercices prévus pour l'armée et l'immobilisation d'une grande partie du parc automobile blindé et mécanisé de l'armée de terre aussi bien que des avions et navires de l'armée de l'air et de la marine.

Malgré l'expansion continue de l'économie mondiale, dont les États-Unis, le Japon et les pays émergents avaient pris la tête, l'année 2006 voit, au contraire, le ralentissement de la croissance américaine. Toutefois, la permanence de la croissance économique qui caractérise ces premières années du nouveau siècle doit affronter des incertitudes persistantes comme le prix du pétrole ou encore l'évolution à la hausse des prix des matières premières énergétiques. Et c'est en 2007 qu'apparaît, dans la documentation espagnole, l'expression des premières turbulences et de la volatilité des marchés financiers qui font l'objet de mesures de contrôle<sup>1255</sup>.

---

<sup>1253</sup> *Ibid.*

<sup>1254</sup> *El Presupuesto para 2004*, Libro Rojo, Secretaría General Técnica, Ministerio de Economía y de Hacienda, 2003, p. 12. Disponible sur <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/PresupuestosEjerciciosAnteriores/Documents/EJERCICIO%202004/LEY%202004/LIBRO%20ROJO%202004%20v2.pdf>

<sup>1255</sup> *El Presupuesto para 2008*, Libro Rojo, Secretaría General Técnica, Ministerio de Economía y de Hacienda, 2007, p. 65. Disponible sur <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/PresupuestosEjerciciosAnteriores/Documents/EJERCICIO%202008/LEY%202008/LIBRO%20ROJO%202008v2.pdf>

Sur la financiarisation de l'économie et les mécanismes qui ont conduit à la crise économique de 2008, voir BUHLER Pierre, *La puissance au XXI<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 287-292. Pour un regard *a posteriori* de la crise, PÉREZ Claudi, « Recesión a lo grande : crónica de los 10 años de crisis que cambiaron el mundo », *El País*, 9 septembre 2018. Disponible sur [https://elpais.com/economia/2018/09/07/actualidad/1536333092\\_303809.html](https://elpais.com/economia/2018/09/07/actualidad/1536333092_303809.html)



Les années suivantes se caractérisent par une crise économique et financière d'une telle intensité qu'elle est rapidement comparée au krach boursier de 1929<sup>1256</sup> et les économies qui, peu de temps auparavant, constituaient encore le fer de lance du redressement économique mondial, subissent de plein fouet les conséquences d'une crise qui trouve sa source aux États-Unis. La Chine et l'Inde parviennent à maintenir jusqu'en 2010 un taux de croissance important de l'ordre de 9% et 5-6 % respectivement pour l'année 2009, pour revenir à près de 10 % et 11 % respectivement l'année suivante<sup>1257</sup>. Mais, comme l'indique Pierre Buhler, « ce n'est qu'à partir de 2011-2012 que ces pays ont accusé le coup, affichant des taux de croissance significativement inférieurs à leurs performances antérieures – pour des raisons moins conjoncturelles que liées à un certain épuisement de leur modèle économique<sup>1258</sup>. »

### Défense et économie nationale

Dans un tel contexte économique mondial, comment s'étonner de la « double récession<sup>1259</sup> », décrite par José Carlos Díez, que subit l'Espagne entre 2009 et 2011 ? En effet, si les années précédant la crise de 2007-2008 avaient été caractérisées par une forte croissance de l'économie espagnole, celle-ci entre néanmoins en récession à partir de 2009 et de nouveau en 2011 malgré une année 2010 qui donnait pourtant des signes d'amélioration. L'année 2007 s'était caractérisée au niveau national par une forte croissance continue malgré un ralentissement de la consommation des ménages et des investissements dans le logement. Et la très faible croissance du PIB en 2009 était due à la baisse de la consommation interne en même que chutait la productivité nationale<sup>1260</sup>. La timide amélioration de la situation économique nationale en 2011, apparue comme une brève lueur d'espoir, devait s'achever par un retour à l'austérité la plus stricte à travers l'intervention et la mise sous tutelle de l'économie espagnole par l'Union Européenne entre 2012 et 2014<sup>1261</sup>.

<sup>1256</sup> MARIMÓN Ramón, « Del « crash » de 1929 a la crisis de 2008 », Tribuna, *El País*, 12 janvier 2009. Disponible sur [https://elpais.com/diario/2009/01/12/opinion/1231714811\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2009/01/12/opinion/1231714811_850215.html)

<sup>1257</sup> BUHLER Pierre, *La puissance au XXI<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 305.

<sup>1258</sup> *Ibid.*

<sup>1259</sup> Díez José Carlos, « Doble recesión: la economía española en 2011 », *Anuario Internacional Cidob*, 2012. Disponible sur [https://www.cidob.org/es/articulos/anuario\\_internacional\\_cidob/2012/doble\\_recesion\\_la\\_economia\\_espanola\\_en\\_2011](https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2012/doble_recesion_la_economia_espanola_en_2011)

<sup>1260</sup> « Informe económico y financiero », *Presupuestos generales del Estado 2010*, Serie Amarilla, Secretaría General Técnica, Ministerio de Economía y de Hacienda, 2010, p. 45-

49. Disponible sur [https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2010Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/3/1/N\\_10\\_E\\_A\\_1\\_1.PDF](https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2010Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/3/1/N_10_E_A_1_1.PDF)

<sup>1261</sup> PÉREZ Claudi, « Bruselas coloca a la economía española bajo estricta vigilancia », *El País*, 23 mars 2012. Disponible sur [https://elpais.com/economia/2012/03/23/actualidad/1332541842\\_635702.html](https://elpais.com/economia/2012/03/23/actualidad/1332541842_635702.html) ; MARTÍNEZ DE RITUERTO Ricardo, PÉREZ Claudi, « La UE pone bajo tutela a España », *El País*, 11 juillet 2012. Disponible sur [https://elpais.com/economia/2012/07/10/actualidad/1341932165\\_331354.html](https://elpais.com/economia/2012/07/10/actualidad/1341932165_331354.html) ; PÉREZ Claudi, « Europa

Dans un tel contexte économique, la politique de Défense est contrainte de s'adapter. À cet égard, l'évolution des objectifs annuels présentés dans les budgets du ministère illustrent la tension permanente entre les objectifs de Défense à proprement parler et les objectifs définis dans le cadre de la participation solidaire de la Défense à l'effort de redressement économique. En effet, les années 2004-2008 se caractérisent par une définition relativement sommaire et peu développée des objectifs de la Défense et se résument à une poignée de concepts importants (professionnalisation, rationalisation, modernisation, promotion de la dimension internationale, promotion de la culture de Défense)<sup>1262</sup>. Néanmoins, le second mandat de José Luis Rodríguez Zapatero comme président du gouvernement signe une adaptation des objectifs de la Défense qui, à partir de 2009, voient apparaître les objectifs d'égalité (au sein du personnel de la Défense, militaires et civils) et de respect de l'environnement (dans la gestion du patrimoine notamment). Car si leur apparition dans le domaine de la Défense reflète la prégnance de ces questions contemporaines dans la société espagnole, on observe comment les objectifs qui avaient été initialement définis en fonction d'une croissance continue du budget (modernisation, professionnalisation) sont réorientés à présent vers la recherche d'une plus grande efficacité et d'une meilleure gestion des ressources disponibles. Mais c'est surtout entre 2012 et 2015 que les objectifs de la politique de Défense reflèteront le mieux la tension entre économie et Défense et témoigneront à la fois de l'impact de la crise économique sur les Forces Armées, en particulier à travers l'importance que prendra la dimension sociale et la protection des familles de militaires, et de l'assujettissement de la politique de Défense à la politique économique du pays à travers une exigence de solidarité, comme en témoigne la part qu'occupe la Défense dans le PIB et les finances de l'État.

### *La Défense face au PIB*

Les budgets des années 2004 à 2008, dans leur élaboration et les priorités politiques dont ils sont les représentations économiques et financières, entretiennent un rapport de continuité vis-à-vis des budgets des années précédentes, correspondant à la période de gouvernement Populaire. Ils s'inscrivent alors dans une logique de croissance ininterrompue du financement de la Défense depuis les années 1960, sans que les quelques ralentissements ne puissent grever sérieusement cette tendance linéaire potentiellement infinie. Toutefois, la crise économique de

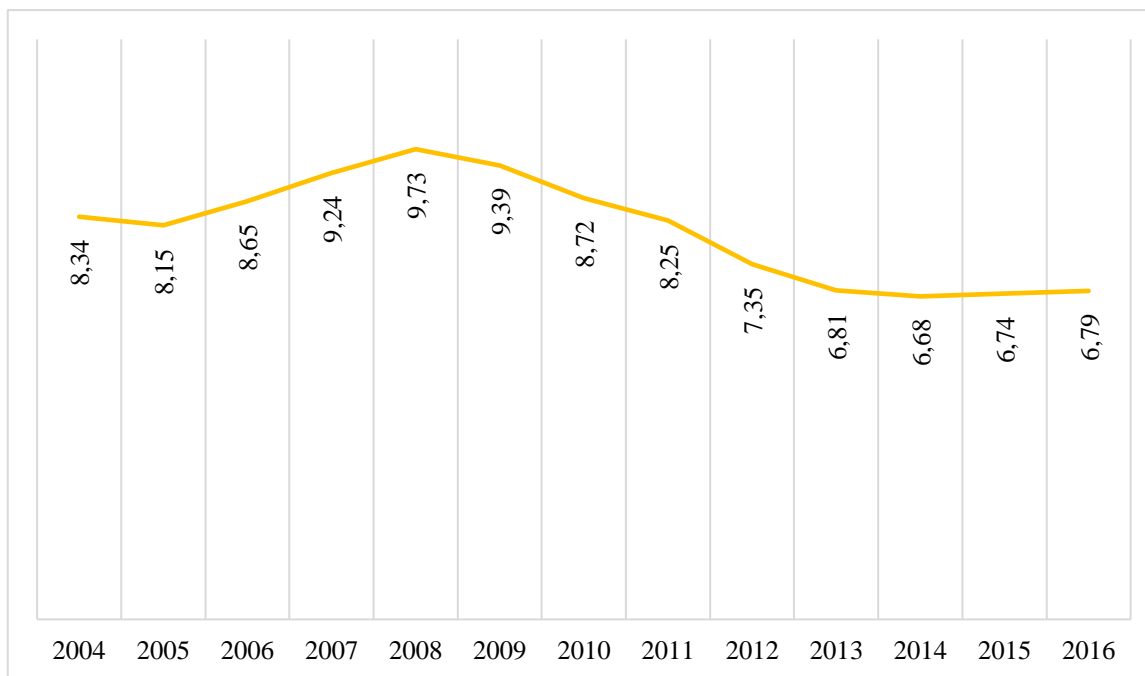
---

proclama el fin del rescate español », *El País*, 14 novembre 2013. Disponible sur [https://elpais.com/economia/2013/11/14/actualidad/1384467348\\_127306.html](https://elpais.com/economia/2013/11/14/actualidad/1384467348_127306.html)

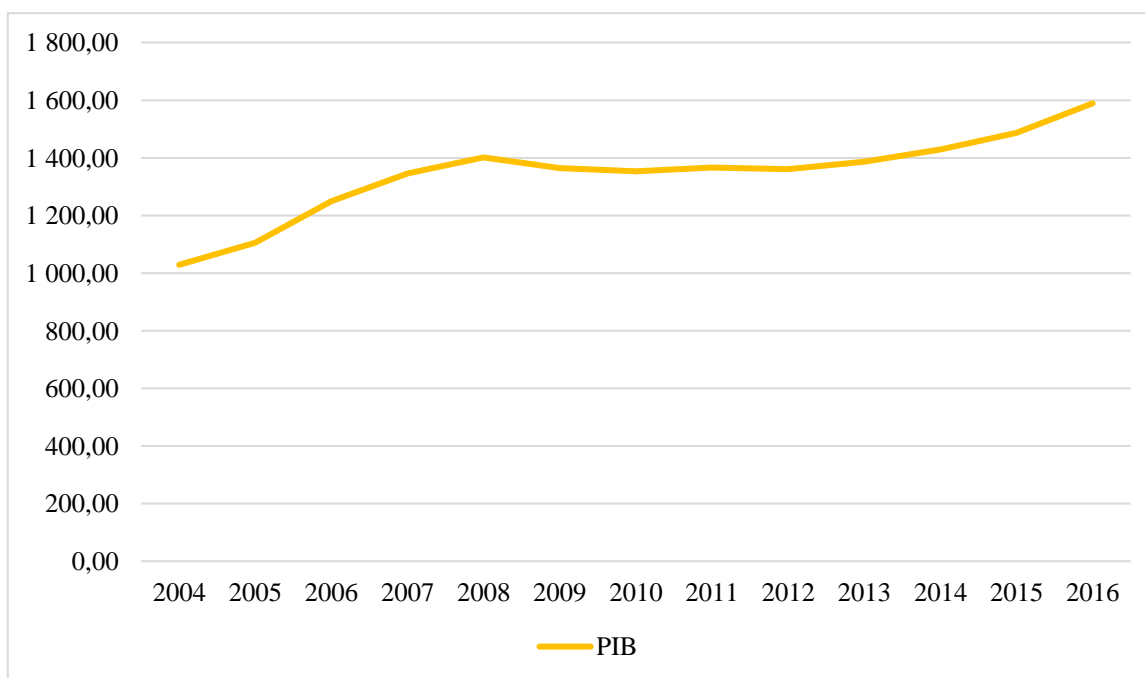
<sup>1262</sup> *Presupuestos del Ministerio de la Defensa*, 2004-2006. Disponible sur <https://www.defensa.gob.es/defensa/presupuestos/>

2008 et ses conséquences sur l'économie espagnole, marquent un coup d'arrêt important à la budgétisation en termes quantitatifs qui était la norme depuis près de quarante ans, puisque à partir de cette date et plus encore à partir de 2009 et 2010, les budgets Défense subiront de fortes restrictions durant plusieurs années consécutives. C'est le même événement qui met fin également à cette politique de Défense dont l'objectif principal, depuis la Transition et durant les années de post-transition, a été la transformation des Forces Armées à travers un effort de modernisation et de professionnalisation. À l'inverse, la réaction à cet événement et la gestion qui sera faite de la crise amorcera un processus exactement inverse qui impliquera une réduction des capacités de modernisation de l'armée en même temps que le discours politique cherchera à démontrer la possibilité de maintenir cette capacité de modernisation avec des budgets inférieurs de 2 à 3 milliards d'euros au regard des budgets les plus élevés.

À cet égard, les graphiques 51 et 52 ci-dessous sont représentatifs de ces évolutions, en termes strictement quantitatifs. En effet, globalement, sur la période 2004-2016, le graphique 51 illustre bien la réduction de plus d'un milliard d'euros, avec un pic de financement, en 2008, de près de 9,7 milliards d'euros, ce qui correspond à une augmentation de 16,72 %. (1,4 milliard d'euros supplémentaires) par rapport à 2004. En comparant avec l'évolution observable durant la législature précédente, durant laquelle le Parti Populaire (PP) était au pouvoir, le budget Défense augmente de 11,68 %, soit environ 677 millions d'euros supplémentaires. Si bien que, contrairement à ce à quoi on pourrait s'attendre de la part du Parti Socialiste (PSOE), les dépenses de Défense ont été beaucoup plus élevées durant les mandatures de la gauche que de la droite. Hormis en 2005 où le budget se tasse légèrement, l'augmentation du budget annuel de la Défense est constante et le budget de 2008 est multiplié par 1,67 par rapport à celui de 2000 (soit une augmentation de 166 %) :



Graphique 51 : *Le budget Défense face à la crise économique, 2004-2016, en milliards d'euros courants*<sup>1263</sup>.



Graphique 52 : *Évolution du PIB espagnol, 2004-2016, en milliards d'euros courants*<sup>1264</sup>.

<sup>1263</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des budgets du Ministère de la Défense, 2000-2008, exprimés en millions d'euros. Disponible sur <https://www.defensa.gob.es/defensa/presupuestos/>

<sup>1264</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données de l'OCDE. Disponibles sur <https://data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm>

Contrairement à l'évolution subie par les budgets Défense, la croissance du PIB n'est que ralentie entre 2009 et 2013 mais reprend sa croissance dès 2014. Le financement de la politique de Défense prend le contrepied de l'évolution du PIB, mettant ainsi en évidence la place secondaire, voire périphérique, de la Défense dans la politique gouvernementale en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle. Par ailleurs, outre l'évolution des chiffres dont témoignent ces deux graphiques, la budgétisation s'accompagne d'un discours politique qui tend à légitimer les priorités politiques des gouvernements successifs. Ainsi, quel discours sous-tend cette évolution contraire des finances de la Défense et du PIB ? Quels objectifs justifient une telle évolution ? Le Secrétaire d'État de l'époque, Francisco Pardo Piqueras, justifie l'effort économique supplémentaire en Défense par la transformation des risques :

Les nouveaux risques du XXI<sup>e</sup> siècle, le panorama stratégique qu'ils dessinent, le concept de Défense et sécurité qu'ils supposent ainsi que la modernisation et l'adaptation à tout cela de nos Forces Armées ont donc déterminé la structure du projet de budgétisation de la Défense pour l'année prochaine<sup>1265</sup>.

Le financement de la Défense espagnole est d'autant plus complexe, qu'il faut gérer non seulement la modernisation et la transformation des Forces Armées, mais également les adapter à un contexte international changeant. Les premières années du nouveau siècle sont marquées par diverses attaques (États-Unis, 2001 ; Espagne, 2004 ; Grande-Bretagne et Russie, 2005). Les budgets sont donc marqués par cette double obligation : gérer le poids de l'héritage et entrer de plain-pied dans le XXI<sup>e</sup> siècle pour affronter les nouvelles menaces. Ainsi, les années 2004 à 2008 se caractérisent par la continuité des efforts portant sur la modernisation, la professionnalisation et l'amélioration de l'opérativité des armées ainsi que sur la rationalisation des financements pour faciliter ces mêmes objectifs. Cette courte énumération des éléments du discours répétés à satiété par les divers responsables politiques et militaires de la Défense ne serait pas complète sans l'appel fréquent voire quasi systématique au besoin de soutien populaire, tout en insistant sur le fait que l'action de la Défense, et des Force Armées en particulier, se fait au profit des citoyens :

Les citoyens doivent savoir que les dépenses destinées à la Défense nous permettent de disposer de Forces Armées toujours plus efficaces, et qui, en même temps, apportent un prestige international à notre pays et constituent également un élément particulièrement important pour l'augmentation de notre productivité et notre

---

<sup>1265</sup> PARDO PIQUERAS Francisco, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2005 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 99, Commission de la Défense, n° 5, 13 octobre 2004, p. 3

développement économique. La complicité de la société est aussi nécessaire dans ce domaine<sup>1266</sup>.

On constate alors que les budgets de la période s'insèrent dans la continuité du développement conceptuel, matériel et financier des Forces Armées des vingt années précédentes mais également que cet appel au soutien des citoyens fait écho à la perte de crédibilité et à l'importante détérioration de l'image de l'armée pour son implication dans les diverses conspirations militaires des années 1980, et notamment dans la tentative de coup d'État du 23 février 1981.

Par ailleurs, au-delà de l'évolution propre du ministère de la Défense et du discours qui justifie et sous-tend cette budgétisation en constante augmentation, que représentent ces budgets Défense par rapport au budget de l'État ? Quelle part la Défense occupe-t-elle dans le PIB de l'Espagne ? Le tableau 36 montre l'évolution de la part de la Défense dans le PIB. La réduction moins forte observée dans la part du PIB consacrée à la Défense est due au fait que, parallèlement à l'augmentation de la budgétisation de la Défense, le PIB a connu une augmentation moins élevée que celle du budget de l'État. En effet, entre 2004 et 2008, le PIB espagnol a augmenté de 29,10 % alors que durant la même période, le budget de l'État a augmenté de 31,93 %. Dans le même temps, le budget du ministère croît de 16,72 %, passant de 8,3 à 9,7 milliards d'euros. Nous verrons plus loin (tableau 37) que la réduction de la part de la Défense dans le PIB est moins forte que celle observée au regard du budget de l'État.

Par ailleurs, à partir des budgets du ministère de la Défense pour la période 2004-2015 et des chiffres fournis par l'OCDE, on observe que la part des dépenses dédiées au secteur de la Défense ne dépasse guère les 0,8 %, pas plus qu'elle n'illustre une tendance globale vers l'objectif des 2 % du PIB fixé par l'OTAN. À l'inverse, l'économie espagnole subit de plein fouet la crise économique, et les dépenses de Défense, en faisant office d'outil politique et financier de remédiation, sont victimes d'une politique d'austérité qui, comme nous le verrons plus loin, sera présentée comme un impératif de solidarité et de réalisme. Ce faisant, cette gestion de la crise dans le domaine de la Défense éloignera d'autant l'Espagne de cet objectif des 2 % comme en témoigne le tableau 36 ci-dessous. :

---

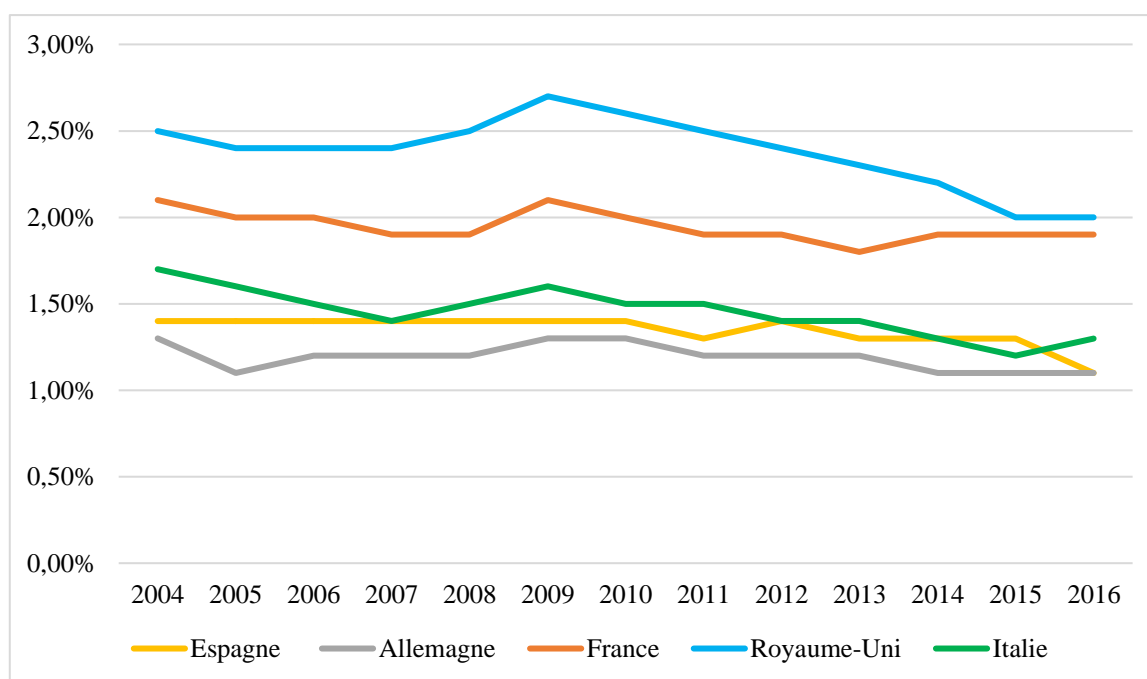
<sup>1266</sup> *Ibid.*

	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015
PIB	1 028,63	1 250,26	1 401,22	1 352,72	1 360,03	1 428,47	1 486,00
Part de la Défense	0,81 %	0,74 %	0,69 %	0,64 %	0,54 %	0,47 %	0,45 %

Tableau 36 : *La Défense dans le PIB, 2004-2015*<sup>1267</sup>.

À partir de ce tableau, on constate une période de contraction du PIB entre 2008 et 2012, pendant laquelle le PIB descend à 1352 milliards d’euros en 2010 après avoir atteint 1401 milliards en 2008. Il ne dépassera les chiffres de 2008 qu’en 2014, signal d’une reprise qui, pourtant, ne profitera pas au secteur de la Défense, lequel restera en marge de la reprise économique, que l’on prenne le PIB ou les finances de l’État comme référence et point de comparaison. En effet, parallèlement à cette reprise économique qu’illustre la croissance renouvelée du PIB, la part de la Défense continue, quant à elle, de se réduire comme peau de chagrin, en raison du maintien de la politique d’austérité du gouvernement Rajoy dans ce domaine, restrictions qui atteindront un seuil critique en 2014, et qui ne seront pas compensées par la très légère croissance du budget Défense en 2015. Cette part de la Défense dans le PIB reste néanmoins sous-évaluée au regard de la définition que donne l’OTAN des dépenses de Défense, lesquelles ne se limitent pas uniquement aux seuls budgets du ministère de la Défense mais englobent également les dépenses qui relèvent des forces paramilitaires (gendarmerie française, *Guardia Civil* espagnole ou encore *carabinieri* italiens, par exemple). Dans ce cas, non seulement les dépenses de Défense sont plus élevées mais la part de la Défense dans le PIB est, elle aussi, augmentée pour se situer aux alentours de 1,4 % :

<sup>1267</sup> Sources : élaboration personnelle à partir de l’*Anuario Estadístico Militar*, pour les années, 2000-2008.



Graphique 53 : *Dépenses militaires des principales puissances d'Europe occidentale au regard du PIB, 2004-2016, en pourcentages*<sup>1268</sup>.

Or, si la redéfinition des dépenses militaires entraîne une multiplication par deux de la part de la Défense dans le PIB, le pourcentage n'en reste pas moins faible et bien en-deçà de ce que peuvent représenter ces dépenses dans d'autres pays d'Europe occidentale, comme en France et au Royaume-Uni. Et malgré des variations plus importantes, la part de la Défense dans le PIB italien reste régulièrement supérieure à celui de l'Espagne<sup>1269</sup>. Enfin, le graphique 51 a bien montré que même en 2016, le budget Défense ne s'était pas remis de cette politique de solidarité alors que, au contraire, le PIB avait, dès 2015, largement dépassé celui de 2008. Par ailleurs, si l'on compare les taux d'évolution annuelle du PIB, des finances de l'État et du budget Défense, on remarque rapidement que la Défense ne constitue pas une priorité dans la politique gouvernementale en ne bénéficiant pas de la reprise économique.

<sup>1268</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données du Stockholm International Peace Research Institute, « Data for all countries from 1988-2020 as a share of Gross Domestic Product », *SIPRI Military Expenditures Database*, 2021. Disponible sur <https://www.sipri.org/databases/milex> (consulté le 9 avril 2022).

<sup>1269</sup> À titre comparatif, en 2017, dans un classement des 15 premières économies du monde effectué sur la base du PIB, aux prix courants, l'Espagne se classait au 14<sup>e</sup> rang après l'Inde (6<sup>e</sup>), le Brésil (8<sup>e</sup>), la Corée (11<sup>e</sup>) et juste devant le Mexique (15<sup>e</sup>). Converti en parité de pouvoir d'achat, l'Espagne se trouve en 15<sup>e</sup> position derrière l'Inde (3<sup>e</sup>), l'Indonésie (7<sup>e</sup>), le Mexique (11<sup>e</sup>) et la Turquie (13<sup>e</sup>), selon la Base de données *World Economic Outlook Database*, avril 2018 du Fonds Monétaire International, citée dans BUHLER Pierre, *La puissance au XXI<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 250.



### *La Défense dans les finances de l'État*

La priorité donnée à d'autres secteurs plus immédiatement nécessaires dans le cadre du redressement économique national aux dépens de la Défense est aussi visible si l'on se penche sur le rapport entre les finances de l'État et le budget du ministère de la Défense sur la période 2004-2015. En effet, les finances de l'État croissent globalement de 56,7 % sur toute la période, passant de 280,1 milliards d'euros courants à 440,8 milliards. Mais l'évolution interannuelle ainsi que l'impact de la crise et de sa gestion postérieure imposent de nuancer ce pourcentage. Car si la croissance du budget de l'État est bien réelle entre 2004 et 2008 (+ 24,4 %), la seconde législature de José Luis Rodríguez Zapatero (2008-2011) et celle de Mariano Rajoy (2011-2015) témoignent d'un ralentissement conséquent de la croissance qui se chiffre à 3,7 % et 13,9 % respectivement. L'impact de la crise et sa gestion ont supposé une première stagnation de la croissance en 2008 et 2009, avec 349 et 350 milliards d'euros de dépenses budgétisées pour ces deux années. Et après un pic à 386 milliards d'euros en 2010, issu d'une amélioration provisoire de la situation économique nationale, les finances de l'État subissent une nouvelle stagnation au début du mandat du PP, avec 362,8 milliards et 362,1 milliards d'euros en 2011 et 2012 respectivement, avant de repartir à la hausse dès 2013 (408 milliards d'euros).

À l'inverse, le budget du ministère de la Défense subit une forte contraction entre 2004 et 2015 de l'ordre de 19,2 % qui représente une réduction de près d'1,6 milliard d'euros sur toute la période, réduction qui ne prend pas en compte cependant la croissance suivie jusqu'en 2008. En effet, si les dépenses de Défense augmentent encore de 16,7 % entre 2004 et 2008, la crise économique et la participation postérieure de la Défense à l'effort de redressement économique mettent un terme à cette croissance du budget qui subit alors des réductions drastiques entre 2008 et 2015. Le budget est réduit de 15,2 % entre 2008 et 2011, puis de 18,3 % entre 2011 et 2015. La contraction globale de ces dépenses depuis la crise et jusqu'en 2015 a donc représenté une réduction totale d'un tiers du budget de 2008 (- 30,7 %), signifiant ainsi une régression des dotations par rapport aux efforts de financement fournis durant les dernières décennies. Les budgets initiaux approuvés par le Parlement en 2013 et 2014 correspondent à peu près à celui qui avait été approuvé en 2000. Aussi, malgré une très légère augmentation des crédits de Défense, le budget pour 2015 ne comporte-t-il aucune nouveauté réelle, comme l'indique Fonfría Mesa<sup>1270</sup> qui, pourtant, impute ces réductions non pas à une orientation de la politique économique du gouvernement mais bien plutôt à un désintérêt de la société espagnole

---

<sup>1270</sup> FONFRÍA MESA Antonio, « Presupuesto de Defensa 2015 : sin novedad », Documento de Opinión 07/2015, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 12 janvier 2015, p. 2. Disponible sur <https://www.ieee.es/temas/seguridad-y-defensa/2015/DIEEO07-2015.html>

pour les questions de Défense et en particulier pour les risques et menaces qui pèsent sur l'Espagne. Ce désintérêt serait également partagé par la classe politique, dans une perspective électoraliste, qui ne verrait pas dans la Défense un thème susceptible d'intéresser les électeurs et d'attirer les votes. À l'inverse, pour Pere Ortega, les budgets successifs présentés au Parlement constituent autant de tentatives du gouvernement pour dissimuler l'ampleur véritable des dépenses militaires (et non plus seulement de Défense) à la société espagnole<sup>1271</sup>.

Néanmoins, si l'on ne prend en compte que les seuls budgets initiaux du ministère de la Défense, par opposition à la définition beaucoup plus large des dépenses de Défense du Centre Delàs, on constate une évolution inverse des budgets Défense au regard des budgets de l'État. Car si celui-ci subit un premier ralentissement de sa croissance en 2008 et 2009 et un second en 2011 et 2012 mais conserve, malgré tout, une tendance à la hausse sur toute la période, les budgets Défense sont clairement affectés par l'impact de la crise en 2008 et sa gestion politique durant les années suivantes. À tel point que la croissance des dépenses de Défense atteint un pic en 2009 pour, ensuite, prendre le sentier des restrictions budgétaires de façon continue jusqu'en 2015. La même courbe de l'évolution de la part de la Défense dans le PIB peut alors être appliquée au rapport entre les finances de l'État et les finances de la Défense, comme l'indique le tableau 37 ci-dessous :

---

<sup>1271</sup> ORTEGA Pere, « La gran estafa del presupuesto de Defensa 2015 », *Crónicas Insumisas*, *Público*, 6 octobre 2014. Disponible sur <https://blogs.publico.es/cronicas-insumisas/2014/10/06/la-gran-estafa-del-presupuesto-de-defensa-2015/> Également ORTEGA Pere, CALVO RUIFANGES Jordi, « Inercia, despilfarro y engaño en el gasto militar. Análisis del presupuesto de Defensa español del año 2015 », Informe n° 25, *Centre Delàs d'Estudis per la Pau*, décembre 2014. Disponible sur [http://www.centredelas.org/wp-content/uploads/2019/10/informe25\\_cas\\_def.pdf](http://www.centredelas.org/wp-content/uploads/2019/10/informe25_cas_def.pdf)

	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015
<b>PIB</b>	<b>1 028,63</b>	<b>1 250,26</b>	<b>1 401,22</b>	<b>1 352,72</b>	<b>1 360,03</b>	<b>1 428,47</b>	<b>1 486,00</b>
Part de la Défense	0,81 %	0,74 %	0,69 %	0,64 %	0,54 %	0,47 %	0,45 %
<b>État</b>	<b>280,78</b>	<b>316,72</b>	<b>349,22</b>	<b>386,40</b>	<b>362,07</b>	<b>423,23</b>	<b>440,08</b>
Part de la Défense	2,97 %	2,73 %	2,79 %	2,26 %	2,03 %	1,58 %	1,53 %
Part de la Défense exécutée	3,15 %	3,21 %	3,16 %	2,49 %	2,79 %	2,04 %	2,07 %

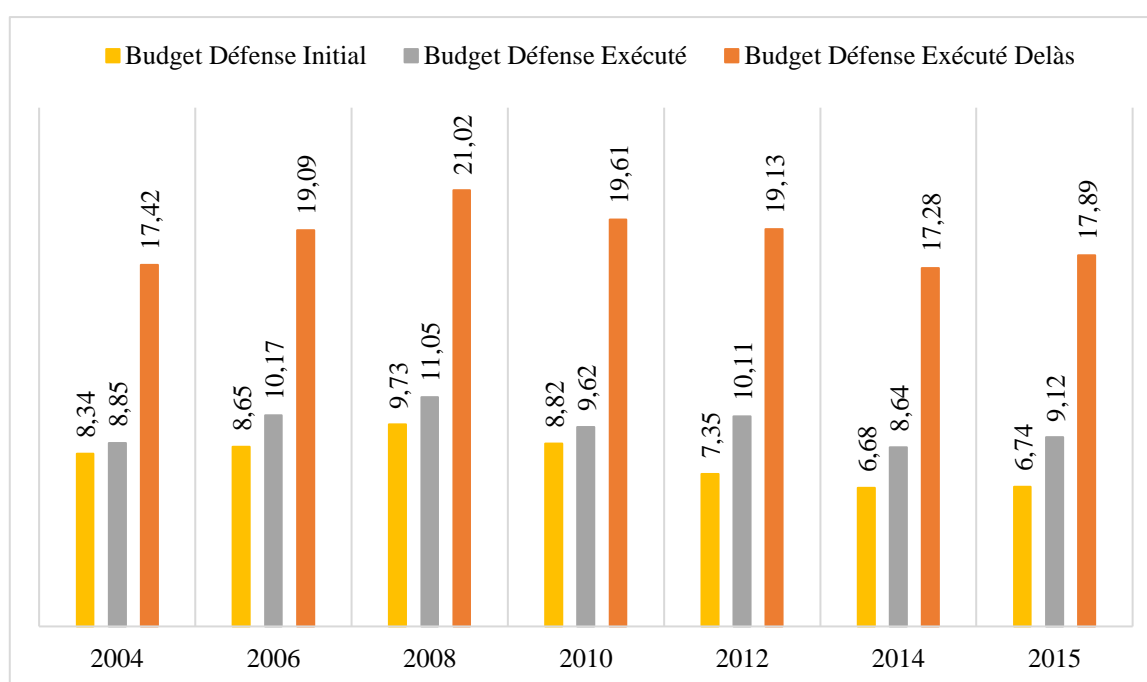
Tableau 37 : *Le budget Défense dans les dépenses de l'État, 2004-2015, en milliards d'euros courants*<sup>1272</sup>.

En effet, si la Défense a représenté, entre 2004 et 2015, entre 0,8 % et 0,45 % du PIB, elle représente, sur la même période, entre 2,97 % et 1,53 % des finances étatiques. Cette évolution est marquée par l'augmentation des dépenses de l'État, d'un côté et, de l'autre, la réduction constante de celles de la Défense, éloignant l'Espagne de l'objectif des 2 % fixé par l'OTAN. Toutefois, cette évolution à la baisse de la part de la Défense ne relève pas essentiellement de la crise et de sa gestion postérieure, car on observe, dès 2004-2008, une évolution similaire alors même que les dépenses de Défense poursuivent une croissance constante.

Cette proportion est plus élevée si l'on prend comme référence, non plus les budgets prévisionnels (ou initiaux) de la Défense mais plutôt les dépenses réellement effectuées, enregistrées en fin d'année. En effet, la part de la Défense passe alors de 2,97 % des finances de l'État à 3,15 % en 2004, pour atteindre 3,21 % en 2006. Cette proportion se réduit ensuite de manière constante entre 2006 et 2015 pour tomber à 2,07 % en 2015. De la même manière que nous l'avons remarqué pour la période de post-transition, cette distinction servira de base aux critiques à l'encontre des budgets présentés par les gouvernements successifs. Toutefois, l'ampleur de la crise et sa gestion, en particulier par le PP entre 2011 et 2016 fera apparaître un fossé important, non plus seulement dans les chiffres, mais aussi et surtout dans le discours

<sup>1272</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des budgets du ministère espagnol de la Défense, 2004-2015 (disponibles sur <https://www.defensa.gob.es/defensa/presupuestos/>), des lois de finances (*Leyes de Presupuestos del Estado*), 2004-2015, et des chiffres du PIB selon l'OCDE. Disponible sur <https://data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm>

politique et l'attitude des partis politiques<sup>1273</sup> dénonçant l'illusion budgétaire construite par le gouvernement. Mais alors que cette dialectique s'inscrit dans le cadre de la lutte partisane que se livrent les divers partis politiques dans leur quête de pouvoir, le Centre Delàs a développé son propre système de comptabilisation des dépenses militaires, comme en témoigne le graphique 54. En effet, outre la différence entre budget prévisionnel et budget exécuté qui s'accroît notablement entre 2010 et 2015, l'intérêt de la distinction entre budget initial et consolidé se voit réduit par l'importance des dépenses militaires telles que les conçoit le Centre Delàs jusqu'à en perdre de sa pertinence au regard de l'abîme entre les dépenses du point de vue antimilitariste et les dépenses exécutées du seul ministère de la Défense :



Graphique 54 : *La Défense, entre budget initial et dépenses militaires, 2004-2015, en milliards d'euros*<sup>1274</sup>.

Dans un tel contexte, la part qu'occupe la Défense tant dans le PIB que dans les finances de l'État s'en voit radicalement transformée et augmentée, comme l'illustre le tableau 37, mentionné plus haut. Selon cette conception antimilitariste des dépenses, la Défense correspond

<sup>1273</sup> Voir chapitre 8.

<sup>1274</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des budgets du ministère de la Défense entre 2004 et 2015 (disponibles sur <https://www.defensa.gob.es/defensa/presupuestos/> ), des données de la *Intervención General de la Administración del Estado* (disponibles sur <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Paginas/ialiquidacionestado.aspx> ) et de la base de données du Centre Delàs, d'Estudis per la Pau (disponible sur <http://database.centredelas.org/el-gasto-militar-en-espana/?lang=es> )

à près de 2,2 % du PIB en 2004 et encore 1,7 % en 2015. Parallèlement, dans les finances de l'État, la Défense occupe 7,8 en 2004 pour descendre à 4,1 en 2015, les réductions les plus importantes apparaissant au moment de l'arrivée du PP au pouvoir, fin 2011. Quelle que soit la définition des dépenses de Défense que l'on privilégie (selon l'objectif politique ou idéologique poursuivi), la croissance du PIB et des finances de l'État a toujours été plus rapide que celle de la Défense, expliquant alors cette réduction constante que la crise à elle seule ne peut justifier. Prenant appui sur une définition des dépenses militaires plus large encore que celle de l'OTAN, le Centre Delàs développe un argumentaire antimilitariste et pacifiste dénonçant des dépenses excessives et les abus aussi bien de la gestion économique et financière que des rapports parfois obscurs entre politique et industrie de Défense et dont témoignent les rapports annuels sur les budgets Défense<sup>1275</sup>. Sur la base de cette différence de définition, il n'est pas étonnant de constater que la part qu'occupe la Défense dans le PIB et les finances de l'État s'en trouve fortement impactée comme l'indique le tableau 38 ci-dessous. En effet, au regard des budgets initiaux, la part de la Défense passe de 0,81 % à 2,2 % du PIB pour l'année 2004, et de 0,45 % à 1,7 % en 2015. De la même manière, elle correspond à 7,8 % des finances de l'État en 2004 et 4,1 % en 2015, contre 2,97 % et 1,53 % des budgets initiaux en 2004 et 2015 respectivement. La définition du Centre Delàs témoigne alors d'une présence bien plus importante des crédits destinés au financement de la Défense et des affaires militaires que ne le laissent entrevoir les seuls budgets Défense. Par conséquent, depuis cette perspective, c'est tout le discours politique de la Défense visant à augmenter les crédits de Défense, avec la modernisation et la professionnalisation permanente des armées comme horizon, qui s'en trouve invalidé, et cela d'autant plus que, à l'origine, il s'appuie précisément sur la faiblesse de ce financement initial pour promouvoir l'augmentation de la budgétisation. À l'inverse, ces chiffres présentés par le Centre Delàs viennent dénoncer un financement de la Défense considéré comme trop important au regard de l'utilité du secteur pour la société :

---

<sup>1275</sup> ORTEGA Pere, El gasto militar del Estado español para el año 2009, Informe 3, Centre Delàs d'Estudis per la Pau, 10 novembre 2008. Disponible sur <http://centredelas.org/publicacions/informe-3-el-gasto-militar-del-estado-espanol-para-el-ano-2009/?lang=es> ; ORTEGA Pere, SIMARRO Camino, « El complejo militar-industrial », Informe n° 12, Centre Delàs d'Estudis per la Pau, 24 avril 2012. Disponible sur <http://centredelas.org/publicacions/informe-12-el-complejo-militar-industrial/?lang=es> ; Ortega Pere, « Verdades y mentiras en el presupuesto militar español de 2013 », Informe 14, Centre Delàs d'Estudis per la Pau, 26 octobre 2012. Disponible sur <http://centredelas.org/publicacions/informe-14-verdades-y-mentiras-en-el-presupuesto-militar-espanol-de-2013/?lang=es>

		2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015
PIB	Initial	0,81	0,74	0,69	0,64	0,54	0,47	0,45
	Delàs	<b>2,22</b>	<b>2</b>	<b>1,93</b>	<b>1,81</b>	<b>1,8</b>	<b>1,63</b>	<b>1,66</b>
État	Initial	2,97	2,73	2,79	2,26	2,03	1,58	1,53
	Delàs	<b>7,76</b>	<b>7,61</b>	<b>7,45</b>	<b>6,64</b>	<b>6,3</b>	<b>4,08</b>	<b>4,06</b>

Tableau 38 : *La Défense dans les dépenses de l'État et le PIB en perspective antimilitariste, 2004-2015, en pourcentages*<sup>1276</sup>.

Dès lors, on comprend bien que, suivant la définition choisie de ce que sont ou doivent être les dépenses militaires ou de Défense, les chiffres que l'on manipule ne disent pas la même réalité financière. Car, suivant la conception antimilitariste du budget militaire, celui-ci correspond à 2 % du PIB dès 2004 et 2005, et continue de représenter près de 1,6 % au plus fort de l'austérité budgétaire dans le secteur de la Défense. À l'inverse, en ne prenant en compte que les seuls budgets annuels, la part de la Défense dans le PIB ne représente pas plus de 0,8 %. La différence est encore plus accentuée lorsque la comparaison s'effectue sur la base des finances de l'État. Car, si la Défense y représente entre près de 3 % en 2004 et 1,5 % en 2015, la définition antimilitariste des dépenses de Défense avance plutôt une participation de ce secteur qui se chiffre entre 7,8 % en 2004 et 4 % en 2015. La participation du financement de la Défense semble, dès lors, autrement plus importante que les budgets annuels ne le laissent paraître.

Depuis cette même perspective antimilitariste, l'Espagne se situe très près de l'objectif européen des 2 % des dépenses de l'État dédiés à l'effort de Défense nationale, affirmé une première fois dans les années 1990 et réaffirmé lors du sommet de l'OTAN à Newport (Pays de Galles) en 2014. Dans le chapitre 4, nous avons déjà mis en avant cette distinction entre le budget Défense, d'une part, et les dépenses militaires, d'autre part, et qui sépare deux conceptions du financement de la Défense. Car si le budget recouvre uniquement la prévision d'un gouvernement dans un secteur donné, la perspective antimilitariste à partir de laquelle on peut aborder cette question amène nécessairement à concevoir ce financement de manière bien plus large et à intégrer des crédits qui, officiellement, relèvent d'autres ministères que celui de la Défense. Le Centre Delàs intègre dans la catégorie des dépenses militaires la participation

<sup>1276</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des budgets du ministère espagnol de la Défense, 2004-2015 (disponibles sur <https://www.defensa.gob.es/defensa/presupuestos/>), des lois de finances (*Leyes de Presupuestos del Estado*), 2004-2015, et des chiffres du PIB selon l'OCDE, disponibles sur <https://data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm>

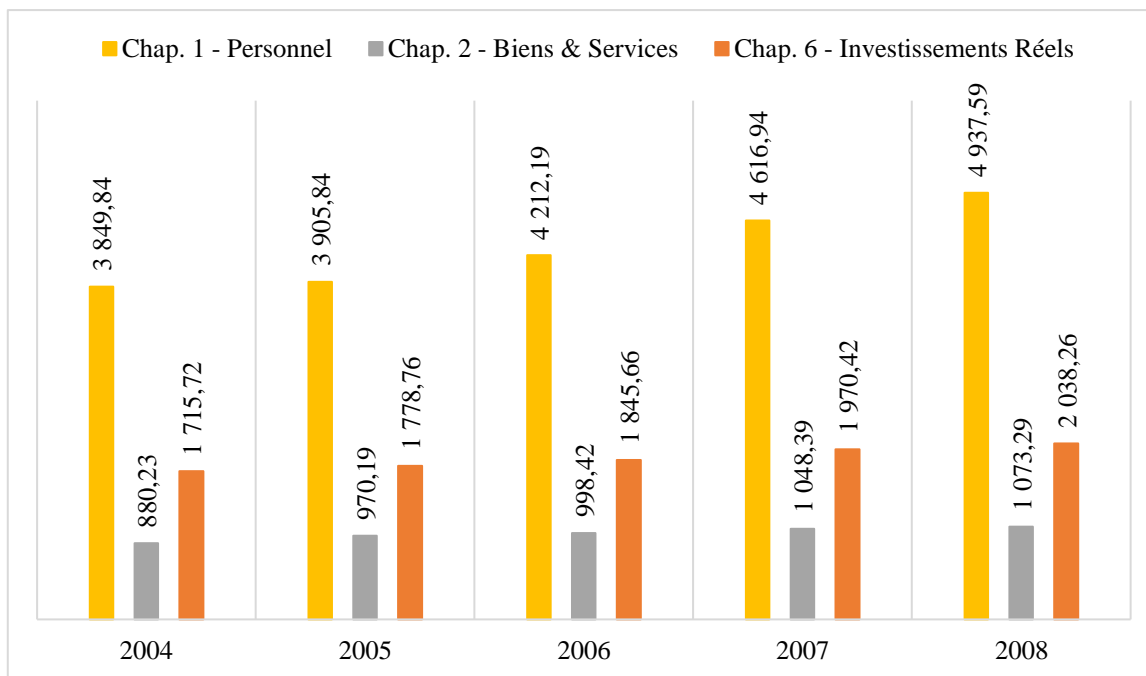
financière de l'Espagne à l'OTAN, organisation à la fois politique et militaire, qui apparaît dans le budget du ministère de la Défense et dans celui du ministère des Affaires Étrangères. Ainsi, le budget peut-il être autre chose que politique ? La crise économique et financière de 2008 permettra également de mettre en avant le rapport entre budgétisation et politique, et illustrera à merveille l'impossibilité du budget et, *a fortiori*, du budget Défense, de s'affranchir de cette conception politique du financement de l'armée.

### **Une budgétisation inévitablement politique (2004-2008)**

#### *Les priorités budgétaires*

Si, dans un premier temps, le budget consolidé est indispensable pour appréhender le budget prévisionnel global du ministère, la budgétisation du secteur État est néanmoins plus importante pour comprendre de manière plus précise le détail de la répartition des crédits en fonction des objectifs annoncés. Le graphique 55 ci-dessous reproduit l'évolution à la hausse du budget du secteur État en se focalisant, d'une part, sur le chapitre 1 qui concerne les frais consacrés à la rémunération du personnel, qu'il soit civil ou militaire, et d'autre part, sur les chapitres 2 et 6 qui recouvrent respectivement les dépenses en biens et services et les dépenses en investissements réels. Bien que la répartition fonctionnelle comprenne neuf chapitres, les chapitres 1, 2 et 6 sont les plus importants pour comprendre et appréhender l'évolution des capacités opérationnelles des Forces Armées à travers les dépenses de personnel, les dépenses en matériel et en Recherche et Développement.

Ainsi, on observe dans le graphique 55 ci-dessous une augmentation constante des crédits alloués à chacun des chapitres retenus. Effectivement, entre 2004 et 2008, l'augmentation est de 28,25 % pour les frais de personnel (soit une hausse de 1,09 milliard d'euros), 21,93 % pour les frais consacrés aux biens et services (+193 millions) et 18,80 % pour les investissements réels (+ 322 millions). De plus, on constate que la budgétisation pour l'année 2007 est supérieure aux autres années de la période : le taux d'évolution annuelle n'est jamais aussi élevé qu'en 2007. En effet, l'augmentation des frais de personnel est de 9,61 % (contre 7,84 % pour 2006), celle des dépenses de biens et services de 5 % (2,91 % en 2006) et elle est de 6,76 % pour les dépenses en investissements réels (3,76 % en 2006). Ces trois chapitres représentent une augmentation en termes absolus de 579,5 millions d'euros et concentrent à eux seuls la quasi-totalité de la hausse budgétaire constatée dans le secteur État qui s'élève à 636,2 millions d'euros par rapport à l'année 2006 :



Graphique 55 : Répartition du budget par chapitre, 2004-2008, en millions d'euros courants<sup>1277</sup>.

Pendant cette période, les frais de personnel représentent en moyenne 57 % du budget (secteur État) de la Défense alors que les chapitres qui touchent le plus directement l'opérativité des Forces Armées (chapitres 2 et 6) correspondent à 13,21 % et 24,85 % respectivement, soit 38,05 % en moyenne pour ces deux chapitres cumulés. Si bien que, l'équilibre entre le personnel et le matériel n'est, à ce stade de l'évolution budgétaire, toujours pas atteint. De plus, l'évolution des dotations et des besoins de la Défense ont fait évoluer la conception de l'équilibre défini pour la décennie précédente (50 % de dépenses de personnel et 50 % de dépenses de matériel) vers une répartition différente : 60 % (de frais de personnel) et 40 % (pour le matériel), comme le rappelle le JEMAD lors de son intervention devant la commission de la Défense du Congrès, le 13 octobre 2004 :

Il est vrai que nous suivons toujours une tendance qui, au fond, est endémique. Je me rappelle que lors de ma première année comme commandant d'État-Major, affecté à la division des plans de l'État-Major de l'Armée de Terre, on me disait déjà que les frais de personnel et de matériel devaient être 40 et 60, et on m'a dit de ne pas perdre espoir, que bientôt les Forces Armées espagnoles dépenseraient 40 et 60 % en matériel et en personnel<sup>1278</sup>.

<sup>1277</sup> Sources : budget du ministère de la Défense, 2004-2008.

<sup>1278</sup> SANZ ROLDÁN Félix (Chef d'État-Major de la Défense), « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos



C'est ce déséquilibre structurel entre les frais de personnel et les dépenses allouées au matériel que pointe le chef d'État-Major de la Défense lors de sa comparution le 13 octobre 2004 pour présenter le budget Défense pour l'année 2005. Les augmentations de crédits concernant les aspects les plus directement liés à l'opérativité et au matériel des armées permettent de mettre en évidence ce déséquilibre<sup>1279</sup>. Toutefois, malgré cet objectif à atteindre, l'évolution du financement de la Défense montre une orientation radicalement contraire puisqu'en moyenne les frais de personnel représentent 57 % et les frais de capacités opérationnelles 38 %. En outre, si en 2005 la diminution des frais de personnel (de 57,06 % en 2004 à 55,87 % en 2005) se répercute par une augmentation des frais d'opérativité, passant de 38,48 % à 39,32 %, les années suivantes voient l'augmentation de la part des frais de personnel monter jusqu'à 58,13 % en 2008 et 36,63 % pour l'opérativité. À mesure qu'augmente la dotation budgétaire globale du ministère et que se résorbe le problème de recrutement de la troupe, la répartition des crédits s'éloigne de ce modèle d'équilibre, faisant ainsi du déséquilibre un aspect permanent et structurel du budget. Cette tendance sera accentuée par les choix politiques de lutte contre les effets de la crise économique dans le domaine de la Défense.

Par ailleurs, les aléas observables dans les dépenses de personnel correspondent à deux éléments concrets. Le premier est la difficulté de recrutement éprouvée par les armées suite à la suppression du service militaire obligatoire, et qui explique la réduction des effectifs jusqu'en 2003-2004, ce dont s'alarme le chef d'État-Major de la Marine :

Le processus de professionnalisation [...] connaît une stagnation et nous devons affronter cette situation depuis des années. Il y a des facteurs externes, comme le vieillissement de la population, le marché du travail, et quelque chose de paradoxal comme le fait que ce qui est bon pour la nation ne l'est pas autant pour nous, l'offre d'emploi est très grande, la situation économique est très bonne. Toutes ces causes externes ne jouent pas en faveur du recrutement de jeunes pour nos Forces Armées<sup>1280</sup>.

Le second est la revalorisation des rémunérations de la troupe. Effectivement, les dotations de personnel prennent en compte un supplément de 450 millions d'euros dédiés à la

---

Generales del Estado, para el año 2005 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 99, Commission de la Défense, Séance n° 5, 13 octobre 2004, p. 31.

<sup>1279</sup> Ce déséquilibre met également en avant la gestion totale (inévitables de la part du Ministère) et la gestion et les besoins particuliers de la structure militaire où le matériel acquiert une importance autrement plus élevée.

<sup>1280</sup> ZARAGOZA SOTO Sebastián (Jefe del Estado Mayor de la Armada), « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2005 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 99, Commission de la Défense, n° 5, 13 octobre 2004, p. 43.

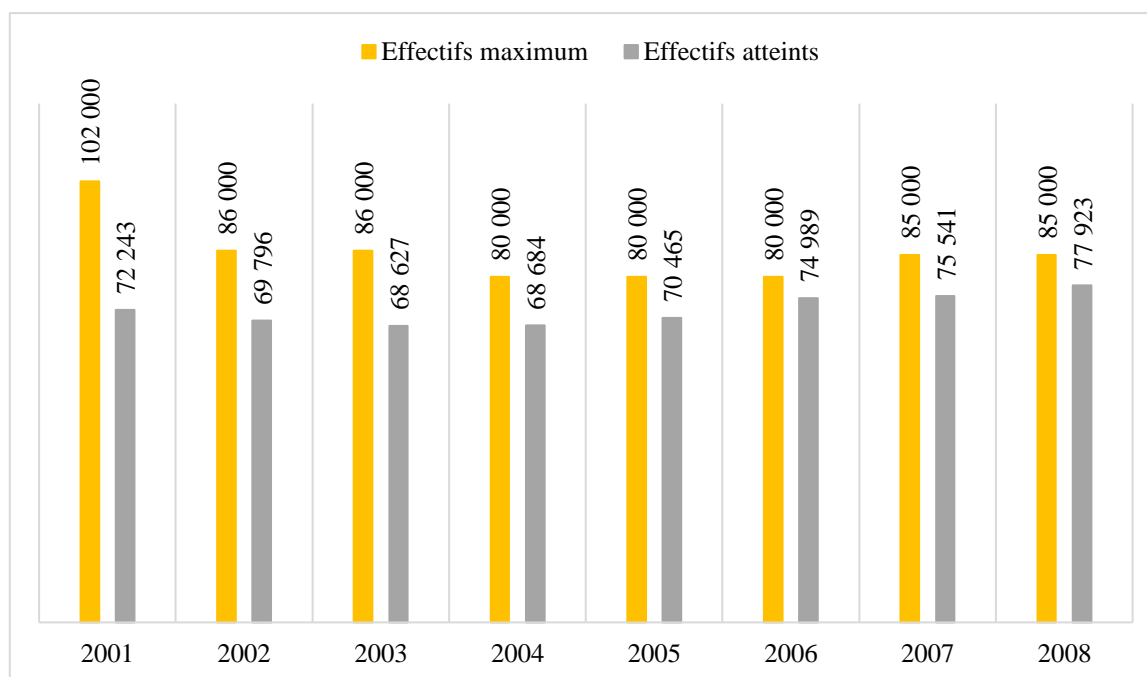
revalorisation des salaires des Forces Armées. Cette somme doit être répartie sur trois exercices consécutifs : 200 millions en 2006, 200 millions en 2007 et 50 millions en 2008 :

Les 450 millions d'euros vont supposer une augmentation de 18,5 % sur la masse salariale destinée au paiement des rétributions, qui avec les augmentations annuelles qui doivent s'appliquer de manière générale à tous les employés publics, nous permettra de parler d'une montée d'environ 25 % sur la période 2006-2008<sup>1281</sup>.

Bien que ces chiffres aient été calculés sur la base du projet du budget (28 % selon les budgets approuvés), ils expliquent en partie les augmentations régulières des crédits dédiés au personnel. Par ailleurs, les dotations destinées au financement de l'Unité Militaire d'Urgence correspondent à un autre aspect de cette augmentation non seulement financière mais également du personnel, à une époque où les chefs d'État-Major des trois armées rappellent tous les ans les difficultés de recrutement d'hommes du rang. Ainsi, l'évolution à la hausse observable à partir de 2005 et plus particulièrement à partir de 2006, qui apparaît dans le graphique ci-dessous, peut-elle être expliquée par ces deux raisons, évolution favorisée probablement, et dans une moindre mesure, par l'apparition de l'UME, en cours de création en 2006 :

---

<sup>1281</sup> PARDO PIQUERAS Francisco, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2005 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 99, Commission de la Défense, n° 5, 13 octobre 2004, p. 5.



Graphique 56 : *Effectifs des hommes du rang en service actif, 2001-2008*<sup>1282</sup>.

Enfin, grâce au rapport disproportionné entre les objectifs de recrutement (autorisés par la loi) et les effectifs réels entre 2001 et 2004 et la tentative d'adéquation qui s'ensuit entre les objectifs et la réalité, on comprend bien que cet objectif d'effectifs répond tout autant à des nécessités militaires et stratégiques qu'à des considérations politiques et financières. L'amiral Zaragoza Soto, chef d'État-Major de la Marine, s'en était inquiété en ces termes :

Il n'y a pas si longtemps, il y avait une partie importante des unités de l'armée (de Terre) qui manquaient cruellement de personnel de troupe. Je ne vais pas exagérer au point de dire que nous avons une armée creuse [...] mais il est vrai que nous avons des unités incomplètes ou creuses<sup>1283</sup>.

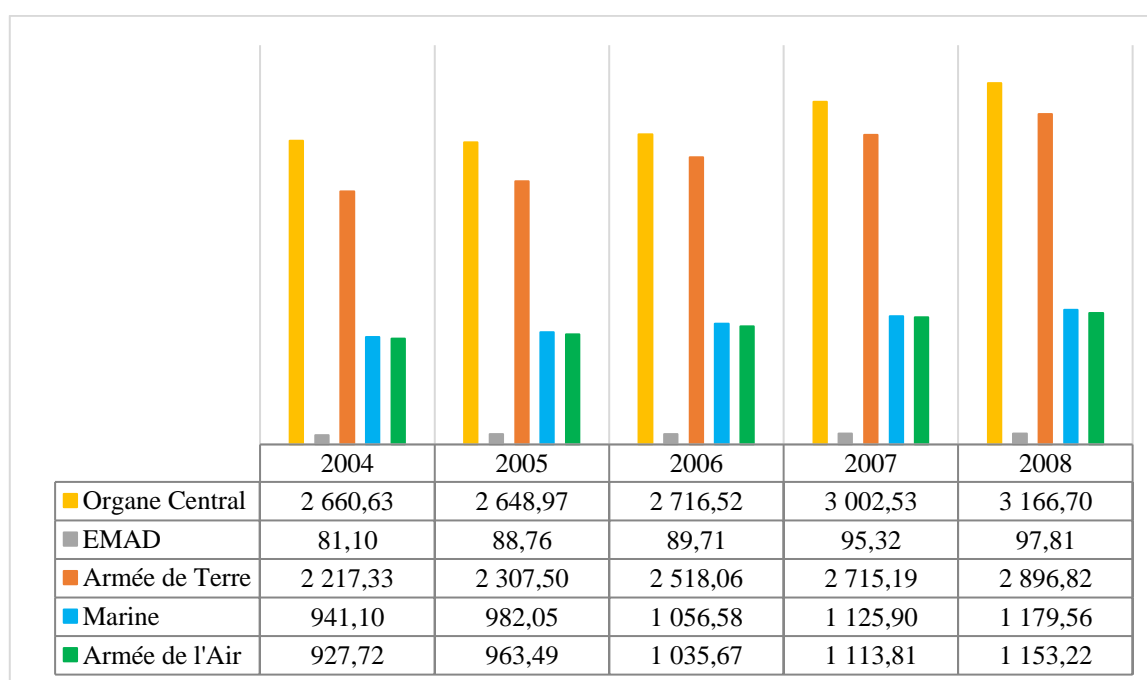
Toutefois, le rapport de la société aux Forces Armées et l'histoire récente de l'Espagne ne peuvent pas être étrangers à l'évolution des effectifs, notamment après la suppression du service militaire obligatoire et influant nécessairement sur la capacité de recrutement de l'armée et son attractivité comme profession.

<sup>1282</sup> Sources : élaboration personnelle à partir de l'*Anuario Estadístico Militar*, pour les années, 2000-2008.

<sup>1283</sup> ZARAGOZA SOTO Sebastián (Jefe del Estado Mayor de la Armada), « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2005 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 99, Commission de la Défense, n° 5, 13 octobre 2004, p. 44.

### *Modernisation et professionnalisation, un leitmotiv*

Cette recherche d'équilibre dans la répartition financière se traduit par une croissance moins rapide et moins grande des dépenses administratives comme le sont les dépenses de l'administration centrale, par rapport à l'évolution des armées, et de l'armée de Terre en particulier. En effet, comme le montre le graphique 57, l'augmentation des crédits est constante durant toute la période pour chacun des organes présentés : la hausse de 19,02 % de l'organe central est compensée par la croissance de 30,64 % de l'armée de Terre, de 25,34 % de la Marine et de 24,31 % de l'armée de l'Air :



Graphique 57 : *Distribution organique des ressources budgétaires, 2004-2008, en millions d'euros courants*<sup>1284</sup>.

Cette compensation est particulièrement flagrante en 2005 où les dotations de l'organe central subissent une réduction de 0,44 % alors que, parallèlement, celles des armées augmente de 4,07 % pour l'armée de Terre, de 4,35 % pour la Marine et de 3,86 % pour l'armée de l'Air. Cette diminution de 0,44 % de l'organe central permet non seulement d'adapter les dépenses aux réalités mais également de privilégier les dépenses ayant un impact plus direct sur les capacités opérationnelles des Forces Armées. Par ailleurs, il s'agit d'une des rares apparitions, avant 2010, du principe d'austérité, utilisé par le secrétaire d'État, M. Pardo Piqueras, pour qualifier la priorisation des dépenses :

<sup>1284</sup> Sources : budgets du Ministère de la Défense, 2004-2008, en millions d'euros courants.

L'austérité est une obligation si en plus nous voulons que le budget soit expansif quant aux dépenses d'opérativité, en cherchant la plus grande efficacité de la part des Forces Armées. Les dotations budgétaires dédiées aux unités opérationnelles ont été augmentées et nous les avons financées avec des diminutions dans des fonctions administratives et de services [...]<sup>1285</sup>.

Dans un contexte de retour du PSOE au pouvoir et de perte de crédibilité du PP après l'engagement de l'Espagne d'Aznar dans le conflit en Irak, l'idée d'austérité, fin octobre 2004, ne peut pas être entendue au sens strict du terme, notamment au regard de l'austérité comme élément de discours et comme réalité économique, appliquée à la gestion de la crise à partir de 2010. Cette austérité socialiste se construit, au contraire, par opposition à la politique développée par le gouvernement précédent et s'inscrit bien davantage dans le cadre d'une définition d'une politique distincte. Par ailleurs, cette austérité, si elle caractérise une diminution légère des crédits de Défense pour 2005 (8,34 milliards en 2004, 8,15 milliards en 2005 et 8,64 milliards en 2006) n'est que toute relative au regard de l'évolution globale tout au long de la législature (2004-2008) et marque surtout des débuts pacifistes du premier gouvernement Zapatero avant que la croissance budgétaire du secteur ne favorise le lancement de plusieurs grands programmes d'armement.

L'année 2005 reste, en effet, la seule année qui ait subi une réduction du budget général de la Défense et en particulier des frais administratifs au profits des dépenses opérationnelles : toute la période se caractérise par une augmentation constante de la budgétisation de tous les organes de la Défense qui répond à un besoin plus grand de financement pour l'implantation totale du nouveau modèle de Forces Armées issu de la professionnalisation complète de la troupe. Cette budgétisation favorable permet également la continuation du processus de modernisation (complémentaire de la professionnalisation de la troupe), qualifié de priorité par les chefs d'État-Major de trois armées :

[...] Le problème que nous avons en ce moment-même – précise l'amiral Zaragoza Soto – [est] de compléter avec succès le processus de professionnalisation. Ce processus est notre première priorité, et il ne peut pas en être autrement puisque, aussi avancés que soient les moyens que nous incorporons progressivement et même si nous avons probablement la meilleure Marine depuis un siècle, nous devons toujours disposer d'un personnel formé pour garantir que l'emploi de ces

---

<sup>1285</sup> PARDO PIQUERAS Francisco, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2005 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 99, Commission de la Défense, n° 5, 13 octobre 2004, p. 3.

moyens soit optimal et qu'ils soient à disposition du commandement opérationnel au moment où il devra les utiliser<sup>1286</sup>.

Effectivement, si la professionnalisation de l'armée est un élément important et incontournable du processus de transformation, la modernisation se concrétise par la transformation des dotations budgétaires en investissements de matériel militaire. Ces investissements, budgétisés dans le secrétariat d'Etat à la Défense permettent le développement de nouveaux programmes spéciaux de modernisation. Cette modernisation appelle nécessairement un discours beaucoup plus technique et moins financier des principaux responsables de la Défense et en particulier dans le cas des chefs d'Etat Major<sup>1287</sup>. En ce sens, les discours tendent vers la présentation des principaux programmes d'armement qui participent de la modernisation du matériel militaire. Ils correspondent en réalité à l'essentiel de la modernisation :

Le programme de navire de projection stratégique, le LCD, a déjà commencé. [...] En lien avec la construction de ce navire, et comme nouveau programme, il y a la fabrication de 12 barges de débarquement LCM-1E. [...] Enfin, dans le programme de construction des sous-marins S-80, nous sommes à présent dans le processus d'élaboration et de design de la plateforme<sup>1288</sup>.

Le général García de la Vega, chef d'Etat-Major de l'armée de l'Air, procède dans le même style de discours en 2007 en présentant les programmes d'acquisition et en expliquant dans quelle mesure ces acquisitions constituent le fer de lance de la modernisation des Forces Armées :

L'A400-M ne sera une réalité pour l'Espagne qu'en 2011 même si le premier avion sortira de la ligne de production en 2008. [...] Le MLU du F-18 essaye de prolonger la vie d'un avion reçu en 1986 jusqu'en 2020 avec le meilleur de ses capacités. Il essaye d'améliorer ses missions, de faire une grande révision et peut-être même ses capacités de guerre électronique avec sa marque de fabrique nationale. Nous avons

---

<sup>1286</sup> ZARAGOZA SOTO Sebastián (Chef d'Etat-Major de la Marine), « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2005 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 99, Commission de la Défense, n° 5, 13 octobre 2004, p. 43.

<sup>1287</sup> Jusqu'en 2007 les chefs d'Etat-Major des trois armées comparaissent pour expliquer la budgétisation de leur armée. À partir de 2008, cette responsabilité est assumée par le JEMAD qui développera alors un discours à la fois plus général concernant l'armée dans son ensemble et plus technique que celui qu'il avait l'habitude développer jusque-là.

<sup>1288</sup> ZARAGOZA SOTO Sebastián (Chef d'Etat-Major de la Marine), « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2005 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 99, Commission de la Défense, n° 5, 13 octobre 2004, p. 44.

9 avions 295, à la fin de l'année, nous en aurons jusqu'à 13 et l'année prochaine avec le budget nous arriverons probablement à 14 ou 15. En octobre de cette année nous recevrons le premier avion 235 Vimar, avion de patrouille maritime transformé et l'année prochaine, trois de plus<sup>1289</sup>.

Dès lors, au-delà d'une modernisation entendue comme renouvellement du matériel et des capacités opérationnelles par des capacités et du matériel neufs, plus adaptés aux nouvelles missions, la modernisation doit également s'entendre en termes quantitatifs favorisant non seulement les capacités d'action mais aussi la force de dissuasion d'une armée.

De plus la période 2004-2008 voit le lancement de plusieurs programmes spéciaux d'armement qui concernent les trois armées. Ces douze programmes lancés entre 2004 et 2007 représentent la quasi-totalité des programmes en cours, au moins jusqu'en 2015 où le nombre de programmes s'élève à 19 et concentrent, de fait, l'essentiel de la volonté d'investissement en modernisation<sup>1290</sup>, cette fois entendue comme renouvellement pour atteindre un autre niveau technologique de capacités militaires :

---

<sup>1289</sup> GARCÍA DE LA VEGA Francisco José (Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire), « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2008 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 913, Commission de la Défense, n° 37, 11 octobre 2007, p. 62.

<sup>1290</sup> Les montants indiqués dans le tableau correspondent aux montants de 2009 et ne prennent pas en compte les renégociations successives qui auront lieu les années suivantes.

Début du programme	Programme	Coût du programme (2009)	Période de développement
2004	Navire de Projection Stratégique LLX	374 551,44	2004-2024
2004	Hélicoptère d'attaque (TIGRE)	1 296 909,36	2004-2025
2004	Sous-marin S-80	1 955 540,22	2004-2025
2005	Missile TAURUS	60 110,35	2005-2013
2005	Missile antichar	364 685,20	2005-2024
2005	Véhicule de combat d'infanterie (PIZARRO) – 2 <sup>e</sup> phase	776 122,31	2005-2025
2006	Missile IRIS-T	212 635,06	2006-2018
2006	Navire d'Action Maritime (BAM)	389 932,73	2006-2022
2006	Obus 155/52	195 996,41	2006-2023
2006	Frégate F-100 (2 <sup>e</sup> série)	822 992,40	2006-2023
2007	Canadair	40 54640	2007-2019
2007	Hélicoptère de transport	76 000	2007-2019

Tableau 39 : *Programmes Spéciaux d'Armement initiés entre 2004 et 2007, en millions d'euros*<sup>1291</sup>.

Ces programmes de modernisation viennent donc s'ajouter aux 5 programmes lancés entre 1995 et 2003. Ils seront rejoints par deux programmes supplémentaires en 2009 et 2013. Cependant, si cette période 2004-2008 voit le lancement de 12 nouveaux programmes d'armement, leur importance financière, technologique, industrielle impose un temps de développement qui ne permettra aux armées de disposer de ces armements que 10, 20 ou 30 ans après le début de leur conception ou, du moins, de leur programmation. De sorte qu'il est difficile de parler de modernisation puisqu'elle ne pourra se concrétiser qu'à long terme. Toutefois, on assiste à une claire volonté politique de modernisation, soutenue par des moyens financiers *a priori* adaptés. Par ailleurs, cette prévision n'est valable que dans un contexte économique et financier favorable comme l'est celui des premières années du XXI<sup>e</sup> siècle. Car, comme l'avaient montré les premières années de la décennie précédente et faisant suite à la fin de la guerre froide, les difficultés économiques et financières impactent la modernisation des armements dans le sens où, faute de moyens pour maintenir le calendrier prévu, la durée de

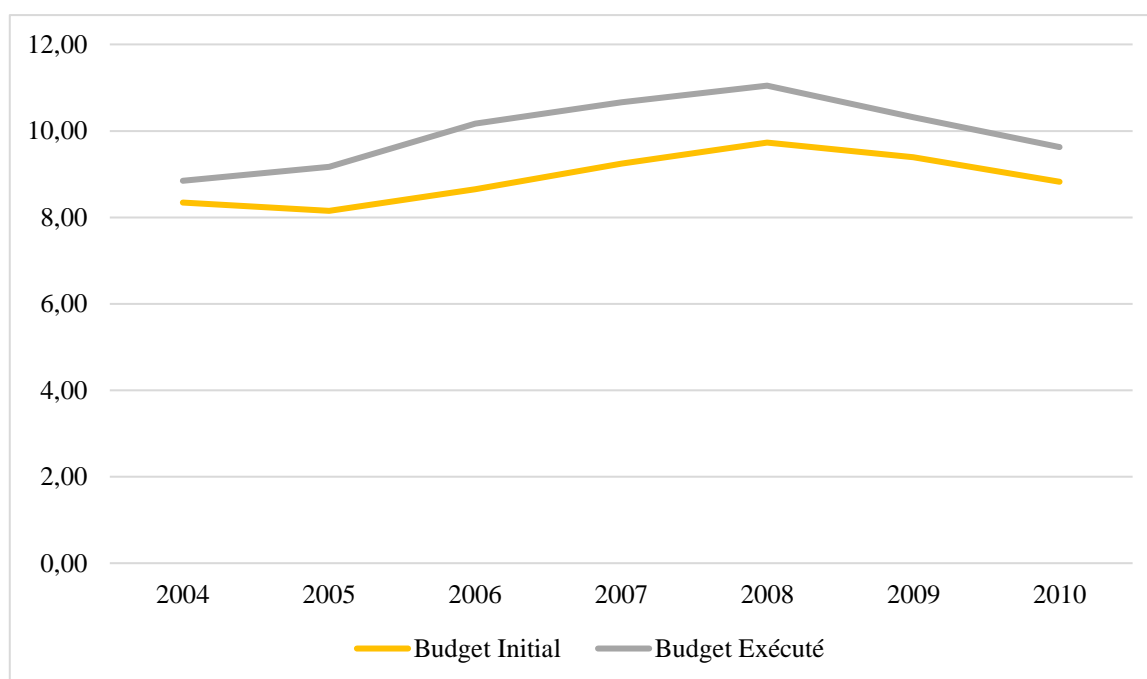
<sup>1291</sup> Source : élaboration personnelle à partir du budget du ministère de la Défense, 2009, exprimé en milliers d'euros. Disponible sur <https://www.defensa.gob.es/defensa/presupuestos/>



développement des programmes est allongée, reportant d'autant non seulement la livraison des armements mais également le paiement des obligations. Cet allongement suppose, par contraste, le maintien en fonctionnement de l'équipement dont l'armée est déjà pourvue mais qui, dans certains cas, frise l'obsolescence. Alors que le lancement de ces nouveaux programmes profite d'une conjoncture particulièrement favorable, la gestion de la crise économique par les gouvernements Socialiste puis Populaire entre 2008 et 2016, aura recours à cette même méthode de gestion des programmes d'armement par l'allongement de la durée de développement des armements, reportant la livraison et le paiement et mettant en avant la nécessité de maintenir le matériel dont on dispose déjà. Mais pour l'heure, le début des années 2000 est synonyme d'investissement militaire et de promotion de l'industrie nationale de Défense.

#### *Exécution budgétaire et opérations extérieures*

Néanmoins, le discours est tout autre lorsque l'on analyse l'exécution budgétaire. Car, si le budget initial apparaît comme une déclaration d'intention et une présentation des objectifs politiques, l'exécution budgétaire, plus pragmatique, traduit, quant à elle, la réalité des besoins. Dès lors, on constate un écart significatif et mouvant entre le budget initial approuvé et les véritables nécessités du ministère et des forces armées. Malgré un ralentissement du financement de la Défense en 2005, la budgétisation a globalement suivi une croissance constante permettant ainsi un certain degré de transformation des armées. Toutefois, la crise financière vient stopper cette évolution, à la hausse depuis les années 1960 en dépit de quelques ralentissements, moment à partir duquel la transformation cesse d'être une priorité pour les gouvernements qui se succèdent au pouvoir. Parallèlement, on observe, à travers le graphique 58 ci-dessous, comment la prévision est largement dépassée par la réalité des besoins de financement pour ce ministère, notamment entre 2004 et 2008 :

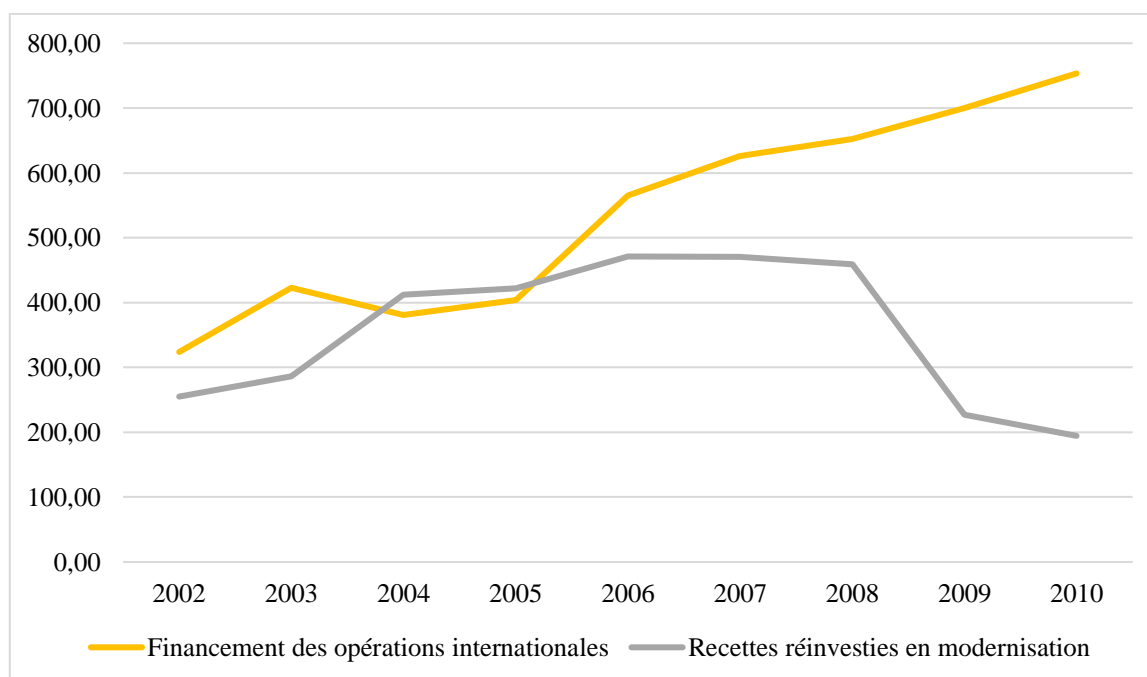


Graphique 58 : *Budgétisation initiale et exécution budgétaire, 2002-2010, en milliards d'euros courants*<sup>1292</sup>.

Effectivement, les opérations extérieures sont financées à l'aide de crédits extensibles en vertu de l'article 13 de la loi annuelle de Finances de l'État. C'est-à-dire que, en plus des crédits initialement prévus pour ces opérations, le Ministère peut demander des crédits supplémentaires pour faire face aux coûts de ces interventions extérieures des Forces Armées. La dotation initiale est budgétisée dans le chapitre 2, à la rubrique 228, « Participation des Forces Armées à des opérations de maintien de la paix » (*Participación de las FAS en operaciones de mantenimiento de la Paz*). Or, jusqu'à l'année 2004 (incluse) cette budgétisation annuelle s'élève à 60 100 euros et doit comprendre la rémunération des soldats déployés ainsi que les dépenses de matériel militaire, équipement, appui logistique. Elle évolue dans les années suivantes pour atteindre 18 360 100 euros et 17 360 100 euros en 2007 et 2008, respectivement. Dès lors, avec un tel contexte financier, on comprend bien que, à une époque où les interventions extérieures deviennent chaque année plus importantes, l'un des piliers fondamentaux de la politique de Défense espagnole ne peut être mené à bien sans une dotation supplémentaire. Ces crédits extensibles sont dédiés exclusivement à cette rubrique 228, si bien

<sup>1292</sup> Sources : élaboration personnelle à partir budgets du ministère de la Défense, 2002-2010, exprimés en milliards d'euros. Disponible sur <https://www.defensa.gob.es/defensa/presupuestos/>  
Et des données de la *Intervención General de la Administración del Estado*, Ministerio de Hacienda, 2002-2008, en millions d'euros. Disponible sur <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Paginas/ialiquidacionestado.aspx>

que l'évolution des dotations que l'on observe dans le graphique suivant représente l'évolution des dotations pour les opérations internationales menées par les Forces Armées espagnoles entre 2004 et 2008 :



Graphique 59 : *Crédits extensibles et recettes réinvesties du ministère de la Défense, 2002-2008, en millions d'euros courants*<sup>1293</sup>.

Ce graphique permet de constater que, malgré une légère diminution en 2004, le financement (hors budget) de ces opérations est en constante augmentation. Celle-ci peut s'expliquer par un engagement chaque fois plus important de l'Espagne dans ces missions qui impliquent non seulement des capacités militaires mais également une question d'image internationale, notamment dans un cadre politique plus large de recherche d'influence politique, diplomatique et militaire sur la scène internationale. Cette augmentation peut également être due au coût croissant de la technologie militaire ou encore à l'engagement espagnol dans un plus grand nombre d'opérations internationales<sup>1294</sup>. Enfin, étant donné la faible budgétisation

<sup>1293</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données de la *Intervención General de la Administración del Estado*, Ministerio de Hacienda, 2002-2008, exprimées en millions d'euros. Disponible sur <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Paginas/ialiquidacionestado.aspx>

<sup>1294</sup> Les opérations internationales n'étant pas l'objet de ce travail, nous n'avancerons pas plus avant l'étude de ce thème. Toutefois, il serait intéressant d'analyser le rapport entre l'augmentation des crédits dédiés au financement des opérations internationales et le nombre d'opérations auxquelles l'Espagne participe, le coût de la technologie utilisée et l'importance de l'implication en termes de nombre de troupes envoyées sur les différents théâtres d'opération.

initiale des opérations internationales, il est intéressant de faire remarquer que la quasi-totalité de leur financement se fait en dehors du budget initial de la Défense, alors même qu'elles représentent un élément non négligeable de la politique de Défense. Ce mode de financement n'est pas sans rappeler celui de la décennie précédente ainsi que les conclusions du rapport de la Cour des Comptes (2002).

De la même manière, les recettes perçues, issues des Organismes Autonomes dépendant du ministère de la Défense sont considérées comme des dépenses supplémentaires du ministère puisqu'elles correspondent aux recettes générées dans le cours de l'année par ces organismes et sont réinvesties dans la modernisation du matériel et des équipements militaires. Toutefois, en observant les données du graphique ci-dessus, on constate que ces recettes n'ont jamais été aussi élevées que pendant la période 2004-2008 (446,9 millions de moyenne annuelle), contrairement aux années précédentes et postérieures pour lesquelles elles représentent une moyenne annuelle de 275 et 209 millions d'euros, respectivement. Ce sont donc environ 446,9 millions d'euros qui viennent s'ajouter aux dotations initiales prévues pour la modernisation des Forces Armées, soit environ 15,60 % du coût moyen annuel de la modernisation qui est, en réalité, financée en dehors du budget. Bien qu'habituelle, cette modalité de financement des opérations extérieures témoigne du manque de réalisme du budget prévisionnel, car l'évolution du contexte géopolitique et géostratégique ainsi que les incertitudes liées à la permanence de ces opérations d'une année sur l'autre ne suffisent pas à justifier que leur financement s'opère hors du cadre prévisionnel normal.

## **UNE FICTION POLITIQUE COMME GESTION DE CRISE (2008-2015)**

L'éclatement de la bulle spéculative et l'impact de la crise économique et financière en Espagne ouvrent une période marquée par les tentatives successives des gouvernements Socialiste et Populaire de résorber une récession dont l'inéluctabilité s'est progressivement affirmée et renforcée au fil des années dans le domaine de la Défense. Car, si l'évidence de la crise ne fait pas de doute dès 2008 dans la société, il faut attendre au moins l'année 2010 pour que les budgets du ministère de la Défense témoignent d'une gestion financière directement dérivée de ses effets. Enfin, alors que le second gouvernement de Rodriguez Zapatero (2008-2011) amorcera une réduction significative des dépenses en matière de Défense, notamment en 2010 et 2011, l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement Populaire dirigé par Mariano Rajoy marquera une nouvelle étape dans l'effondrement des crédits alloués à la Défense.

Mais plus encore que les coupes budgétaires drastiques dans le financement de ce secteur moins immédiatement essentiel que d'autres, l'évolution des budgets du ministère de la Défense

illustre notamment une stratégie de gestion de crise qui, comme nous le verrons plus loin, relève bien davantage d'une stratégie de l'illusion que d'une véritable adaptation de la Défense à une conjoncture économique nettement défavorable. Cette stratégie de l'illusion apparaît sous la forme d'une double fiction qui participe de la création d'un effet de vérité, d'authenticité et de cohérence devant le Parlement et, *a fortiori*, devant la société. Il s'agit, tout d'abord, d'une fiction financière. Car, sous couvert de participation de la politique de Défense à l'impératif de solidarité budgétaire avec les autres secteurs de la société plus directement touchés par la crise, le gouvernement appliquera une série de restrictions qui affecteront tout à la fois la transparence et la lisibilité des budgets. Cette première fiction est nécessairement consubstantielle à une fiction politique<sup>1295</sup> qui cristallisera dans le discours politique des responsables de la politique de Défense visant à convaincre le Parlement et l'opinion publique de la nécessité d'une telle politique d'austérité. À mesure que s'intensifie l'impact de la crise sur l'économie espagnole, on constate en effet la mise en place d'une stratégie du faux et de l'illusion dans les finances de la Défense et le discours politique qui les sous-tend, où le discours agit comme écran pour dissimuler les réalités économiques.

### **Nuances et dissonances du discours politique**

Dans un contexte semblable, le discours politique et parlementaire constitue un point de repère intéressant pour comprendre les stratégies de gestion de crise ainsi que la transformation des objectifs politiques spécifiques à chaque secteur selon l'importance qui lui incombe parmi les diverses politiques d'État. Aussi les questionnements portant sur l'emploi, le chômage ou encore l'accès aux soins prédominent-ils dans la réflexion politique. La politique de Défense, comme politique à la fois essentielle et périphérique, fait les frais de cette conjoncture et des efforts du gouvernement centrés sur la gestion du présent immédiat, aux dépens d'une Défense qui ne se pense qu'à moyen terme au mieux. À cet égard, les budgets Défense, qui reflètent une gestion à court terme, révèlent un revirement des priorités dans ce secteur. Car, si jusqu'en 2008, il s'agissait de trouver les moyens d'augmenter le financement de la Défense pour mener à bien, et dans les plus brefs délais, l'impératif de transformation (c'est-à-dire modernisation et professionnalisation) des armées, à partir de 2010-2011 et plus encore à partir de 2012, l'objectif consiste, à l'inverse, à justifier les restrictions.

---

<sup>1295</sup> Dans le chapitre 8, nous approfondissons l'idée de fiction politique, appliquée particulièrement à la X<sup>e</sup> Législature (2011-2016) correspondant à la période de gouvernement Populaire.

### *Restructuration budgétaire*

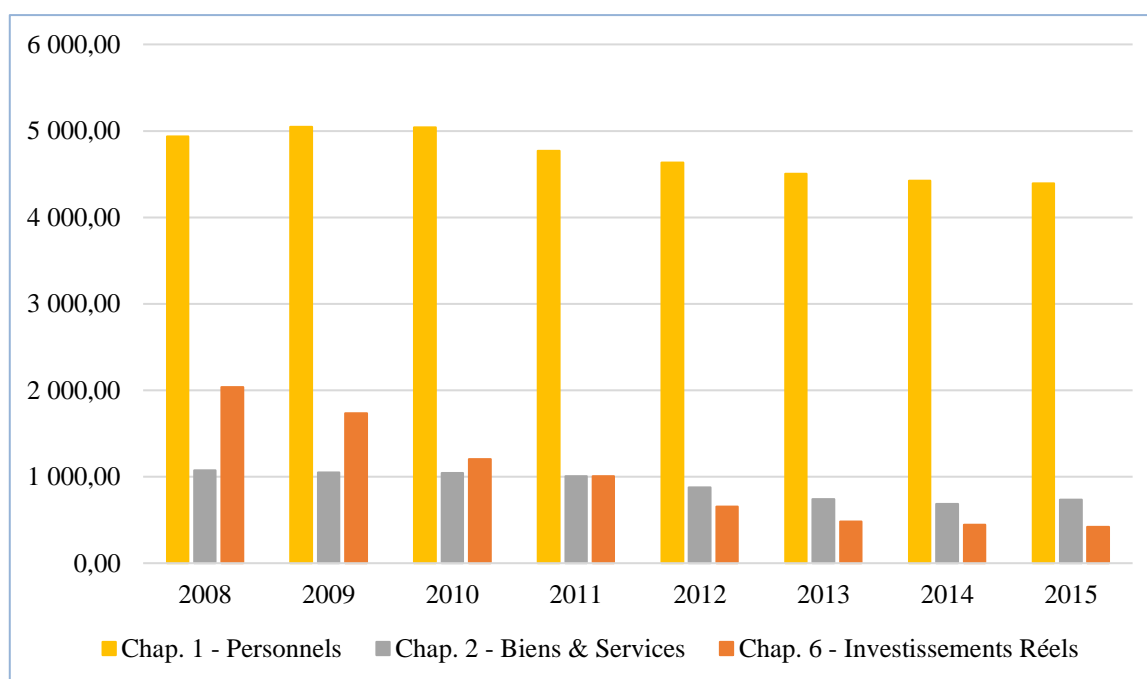
L'analyse des budgets Défense dans leur ensemble (entendus ici au sens de budgets consolidés), si elle permet une compréhension de leur évolution par rapport au budget de l'État ou par rapport à certaines exigences internationales, n'apporte qu'une vision globale sans pour autant préciser la nature et les raisons des évolutions internes ou mêmes les priorités de la politique de Défense qui justifient certaines dépenses plutôt que d'autres dans le contexte de cette période. En ce sens la structuration du budget par chapitres rend plus visibles les objectifs du ministère en fonction de ce à quoi sont destinés les crédits alloués.

Effectivement, rappelons<sup>1296</sup> que, suivant une analyse économique, le budget se structure en chapitres dont les plus importants ici correspondent aux chapitres 1 (frais de personnels), 2 (frais courants en biens et services) et 6 (investissements réels). Outre le chapitre 1 qui regroupe les frais de personnels aussi bien militaires que civils, les chapitres 2 et 6 revêtent une importance particulière puisqu'ils ont une incidence directe sur le caractère opérationnel des Forces Armées. Le chapitre 2 comprend les programmes d'appui logistique et de maintenance du matériel et de l'équipement, et le chapitre 6 correspond aux dépenses de recherche militaire et autres investissements en matériel. Ce dernier chapitre regroupe les crédits alloués aux grands programmes d'acquisition d'armement.

Comme le montre le graphique suivant concernant ces trois chapitres, les frais de personnels occupent une place prépondérante dans cette répartition, mettant à mal l'idée précédemment évoquée selon laquelle les budgets présentés en commission de la Défense sont des budgets équilibrés :

---

<sup>1296</sup> Voir chapitre 4 : Épilogue financier de la transition militaire (1989-2004).



Graphique 60 : Répartition du budget par chapitre, 2008-2015, en millions d'euros courants<sup>1297</sup>.

Si durant les années 1980 et les premières années de la décennie suivante l'objectif fixé par la loi était de l'ordre de 50 % de frais de personnels et 50 % répartis entre les autres chapitres, cette proportion évolue vers 60 % de frais personnels et 40 % pour le reste. Toutefois, malgré une réduction évidente des crédits alloués aux frais de personnels, ceux-ci subissent le contrecoup de la réduction plus drastique encore des dotations des chapitres 2 et 6. Ainsi, le chapitre 1 passe de 58,13 % du budget (secteur État) en 2008 à 76,22 % en 2015. Là encore, l'année 2011 est une année charnière puisque les frais de personnels dépassent pour la première fois la barre des 70 % du budget secteur État (73,40 % exactement). Pourtant les crédits de personnels subissent des réductions constantes durant cette période passant de 4 937 millions d'euros (5 048 millions en 2009) à 4 396 millions en 2015, soit une réduction de près de 541 millions d'euros.

En effet, même si le chapitre de biens et services conserve une budgétisation relativement stable (environ 12,9 % du budget secteur État de moyenne sur toute la période considérée), les partis politiques au pouvoir font preuve d'une gestion et d'une priorisation différente vis-à-vis de ce chapitre 2. L'objectif du PSOE (2008-2011) est, malgré les efforts d'austérité à appliquer

<sup>1297</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des budgets du ministère de la Défense, 2008-2015, en millions d'euros. Disponible sur <https://www.defensa.gob.es/defensa/presupuestos/>

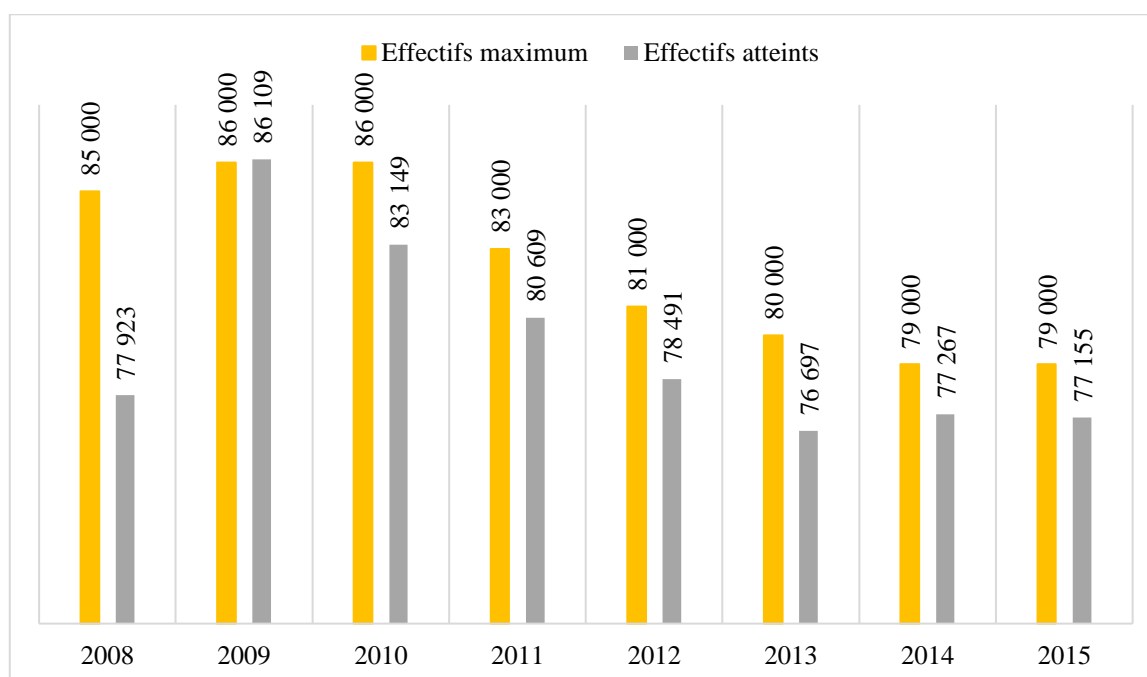
aux budgets, la priorisation de la budgétisation et un renouveau des méthodes de gestion dans le cadre d'une recherche d'une plus grande efficacité de gestion.

Par ailleurs, bien que la part des frais de personnel soit en augmentation tout au long de ces années de gestion de crise, on observe grâce au graphique 60 ci-dessus, que ces dépenses de personnel, qu'il soit civil ou militaire, sont en constante diminution à partir de 2011. L'impact de la crise sur la Défense oblige le ministère à revoir à la baisse le nombre de militaires et de civils au service de la Défense. En effet, la loi 39/2007, du 19 novembre 2007 portant sur la Carrière Militaire prévoit un plafond maximum des effectifs entre 130 et 140 000 militaires en service actif, parmi lesquels, 50 000 sous-officiers, officiers et officiers généraux (*cuadros de mando*), laissant au ministère de la Défense le soin d'établir tous les quatre ans le nombre maximum d'effectifs pour les hommes du rang (*tropa y marinería*). Or, comme on l'a vu précédemment, au début des années 2000 l'évolution des effectifs militaires est soumise au choc qu'a représenté en Espagne la suppression du service militaire et à la difficulté du recrutement qui en a découlé. Cette évolution est néanmoins influencée par le facteur économique et l'obligation des restrictions budgétaires, et d'autant plus à partir de 2010 et 2011, moment où le gouvernement de Rodríguez Zapatero met en place des mesures plus drastiques de réductions des dépenses dans la Défense.

L'évolution des effectifs de sous-officiers, officiers et officiers généraux sur la période étudiée ne montre aucun signe d'évolution sous le signe de la crise économique. Mieux, le mouvement de réduction du nombre de ces personnels semble accompagner les réductions d'effectifs (militaires ou civils) dues à la gestion de crise mais il semble répondre à une tendance indépendante de la contraction économique en suivant un mouvement plus profond et ancien. Effectivement, ces effectifs sont en constante diminution depuis le début de la réforme militaire de la Transition.

En revanche, les effectifs des hommes du rang (*tropa y marinería*) connaissent une évolution parallèle aux coupes budgétaires effectuées durant la période concernée. Effectivement, si les effectifs maximum (*plantillas*) prévues pour chaque année ne cessent d'augmenter jusqu'en 2010, c'est précisément dans le but d'atteindre l'objectif de professionnalisation et de contrer la tendance à la baisse des effectifs de la troupe depuis la suppression du service militaire. Toutefois, à partir de 2011, comme on peut le constater dans le graphique suivant, non seulement les effectifs maximums ciblés sont évalués à la baisse mais les effectifs réels subissent également les contrecoups de l'impact de la crise. Effectivement, ces effectifs cibles pour la fin de chaque année sont fixés par la loi de finance de l'État : 86 000 en 2010, 83 000 en 2011, 79 000 en 2014 et 2015 :





Graphique 61 : *Effectifs des hommes du rang, 2008-2015*<sup>1298</sup>.

Cependant la réduction observée des frais de personnels ne relève pas uniquement de la diminution des effectifs militaires, elle dépend également de la réduction des émoluments des personnels qui affecte divers échelons de responsables politiques, militaires et administratifs de la Défense, comme l'affirme la Sous-secrétaire d'État à la Défense, María Victoria San José Villacé en octobre 2010 :

[Cette réduction globale de] 13,36 % est justifiée ou est due à ce que la réduction des rétributions pour [les hauts responsables] était plus élevée que la moyenne pour les fonctionnaires, puisqu'elle est de 15 % pour les ministres, de 10 % pour les secrétaires d'État, de 9 % pour les sous-secrétaires et de 8 % pour les directeurs généraux<sup>1299</sup>.

Par ailleurs, les rétributions du reste des employés civils<sup>1300</sup> de la Défense (qu'ils soient fonctionnaires ou non) subissent également des réductions qui viennent s'ajouter à celles

<sup>1298</sup> Sources : *Anuario Estadístico Militar*, Ministerio de Defensa, 2008-2015 et lois de finances de l'État (*Leyes de Presupuestos Generales del Estado*), 2008-2015. Disponible sur <https://www.defensa.gob.es/defensa/estadisticas/>

<sup>1299</sup> SAN JOSÉ VILLACÉ María Victoria (subsecretaria de Estado de Defensa), « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2011 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 627, Commission de la Défense, n° 29, 6 octobre 2010, p. 26.

<sup>1300</sup> À noter qu'à partir de 2012, l'État congèle l'offre d'emplois publics, avec comme conséquence, le non-remplacement des personnels civils partant à la retraite dans l'année. De plus, et parallèlement à cette congélation

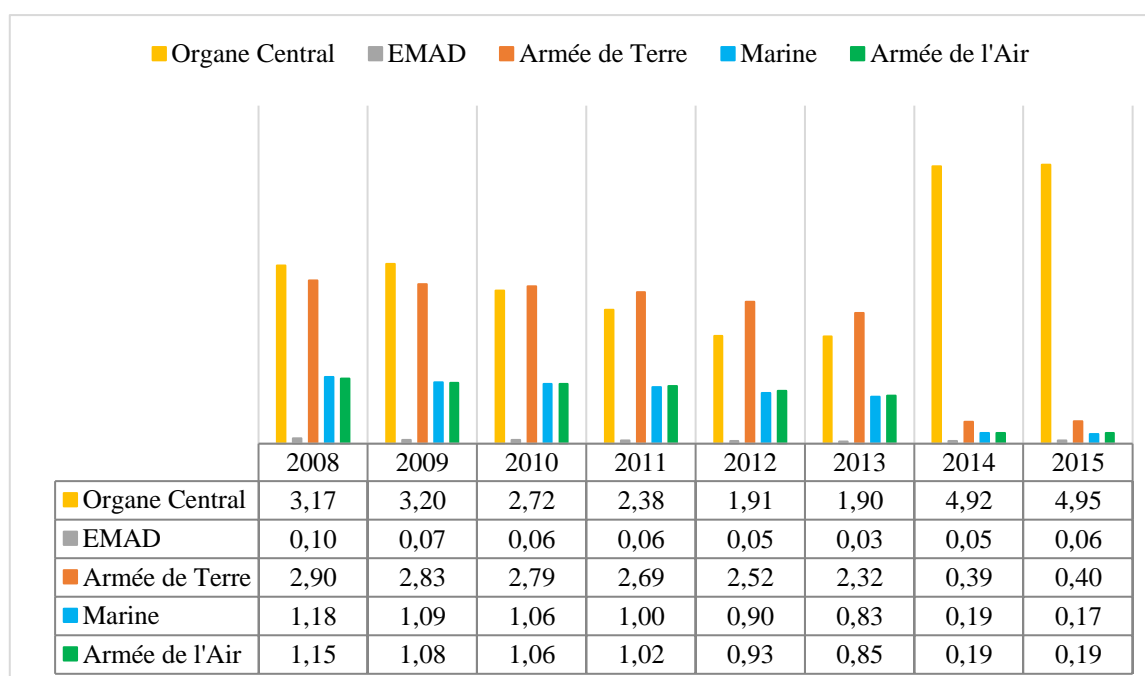
précédemment évoquées, justifiant ainsi les contractions successives des frais de personnels entre 2008 et 2015, et mettant à mal l'idée, pourtant omniprésente, d'équilibre des budgets. Parallèlement au déséquilibre structurel du budget Défense et à leurs réductions successives, chaque structure à l'intérieur du ministère est mise à contribution dans un effort de collaboration solidaire pour atteindre les objectifs de la politique économique de réduction des dépenses et de la dette publique. Les diminutions imposées à chaque organisme et armée, entamées en 2010 et 2011 (entre 1,2 et 5 pour les trois armées) s'intensifient en 2012 et 2013 (entre 6,23 et 10,10). L'État-Major de la Défense (EMAD) et l'organe central<sup>1301</sup> participent également à cet effort de contraction des dépenses.

Par ailleurs, les armées atteignent leur budgétisation maximale en 2008 puis empruntent une pente descendante au moins jusqu'à la fin de la période considérée. Entre 2008 et 2013, l'armée de Terre perd 20,01 % de son budget, la Marine, 29,32 % et l'armée de l'Air, 26,12 % et l'État-Major de la Défense, 65,34 %. L'organe central n'est pas épargné par les coupes budgétaires bien qu'elles n'entament son budget qu'à partir de 2009 : en 2013, il doit compter avec 40,53 % de moins dans son budget, comme le montre le graphique 62, ci-dessous :

---

de l'offre d'emplois et à titre exceptionnel, les emplois militaires des hommes du rang ne sont renouvelés qu'à hauteur de 10%.

<sup>1301</sup> Nous entendons par organe central l'ensemble composé, d'une part, du Ministère et du sous-secrétariat à la Défense, et d'autre part, du secrétariat à la Défense, bien qu'ils correspondent à des services budgétaires différents (service budgétaire 01 dans un cas, et 03 dans l'autre).



Graphique 62 : *Distribution organique des ressources budgétaires, 2008-2015, en milliards d'euros courants*<sup>1302</sup>.

Alors même que le ministère procède à ces réductions des dotations, on voit apparaître une inquiétude grandissante, proportionnellement à l'importance des coupes budgétaires parmi les parlementaires (voir en particulier le chapitre 8). Car le contexte économique ne doit pas faire oublier les priorités de la politique de Défense et les missions des Forces Armées qui requièrent une certaine quantité de financement pour maintenir un degré acceptable d'opérativité, condition de leur efficacité.

Dans ce contexte de contractions des dépenses pour la Défense, le gouvernement socialiste pose quatre objectifs pour l'année 2011 : la sécurité des troupes déployées à l'étranger, le maintien<sup>1303</sup> des capacités opérationnelles des Forces Armées, la maintenance correcte des systèmes d'armement en conditions opérationnelles, et la continuité de l'engagement auprès des alliés. L'année précédente, il était question de la sécurité des troupes déployées à l'étranger, de l'amélioration des capacités opérationnelles des armées, de la continuation du processus de professionnalisation et de la poursuite des efforts de modernisation de l'armement<sup>1304</sup>. La réalité de l'impact de la crise sur la Défense a imposé

<sup>1302</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des budgets du ministère de la Défense, 2008-2015, en millions d'euros courants.

<sup>1303</sup> Fin 2009, le secrétaire d'État parlait d'améliorer les capacités opérationnelles en 2010.

<sup>1304</sup> MÉNDEZ-MARTÍNEZ Constantino (Secretario de Estado de Defensa), « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2010 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 359,

d'abandonner les objectifs de professionnalisation et de modernisation pour recentrer les dépenses vers l'image internationale de l'Espagne, objectif que s'approprie officiellement le Parti Populaire en 2012 en annonçant deux objectifs principaux : l'ajustement des comptes publics, à travers « une assignation budgétaire énormément austère<sup>1305</sup> » et le rétablissement de l'image extérieure de l'Espagne, en tenant les engagements pris sur le plan international, que ce soit à travers les opérations ou la coopération industrielle internationales.

Or le secrétaire d'État se propose de travailler dans trois directions : atteindre une plus grande « rigueur dans l'utilisation des ressources mises [à la disposition du Ministère] en renonçant à tout ce qui n'est pas *strictement nécessaire* », « une augmentation de l'efficacité dans l'usage des moyens déjà existant, en maximisant ce [qu'il a déjà] » et enfin « la recherche d'une certaine stabilité et prévision qui [permette] de savoir à tout moment de quelles ressources [le Ministère dispose]<sup>1306</sup> ». Le caractère strictement nécessaire des ressources permet de comprendre la chute de 79,33 % du chapitre 6, entre 2008 et 2015, correspondant aux investissements en recherche et développement militaire, chapitre qui représente, avec le chapitre 2 (biens et services), l'un des piliers de l'opérativité des Forces Armées.

La priorisation des objectifs et l'amélioration de la gestion financière évoquées à propos des budgets de 2009 et 2010 seront mises en place progressivement, tendant vers une plus forte centralisation et bureaucratisation et dont l'exemple le plus marquant d'un point de vue économique se matérialise dans le chapitre de frais de personnel. En effet, le graphique précédant montre une augmentation, par ailleurs contraire à la tendance généralisée de la budgétisation de l'organe central en 2014 (de 159,10 %, passant de 1 900 millions en 2013 à 4 923 millions d'euros l'année suivante), qui correspond au transfert des frais de personnel de chacune des trois armées vers le service de gestion des frais de personnel de l'organe central (en particulier celui du ministère et du sous-secrétariat)<sup>1307</sup>.

---

Commission de la Défense, n° 19, 7 octobre 2009, p.2 ; et MÉNDEZ-MARTÍNEZ Constantino, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2011 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 627, Commission de la Défense, n° 29, 6 octobre 2010, p. 2-3.

<sup>1305</sup> DOMÍNGUEZ-ALCAHÚD MARTÍN-PEÑA Irene, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2012 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 82, Commission de la Défense, n° 4, 17 avril 2012, p. 2.

<sup>1306</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>1307</sup> Cette évolution rend plus difficile l'étude de l'évolution continue de 2008 à 2015 de la budgétisation des armées et de l'organe central puisqu'elle casse l'évolution issue de la crise économique en cachant l'évolution du budget dédié au personnel militaire de chaque armée à travers son transfert dans le budget général du personnel. Pour contourner cet écueil, il serait nécessaire d'entreprendre une étude détaillée de l'évolution des personnels, civils et militaires, de manière à mieux appréhender, étude qui n'est pas spécifiquement l'objet de ce travail.

## *L'illusion du réalisme*

Si la réduction du budget Défense est constante à partir de 2009 et jusqu'en 2014, elle ne se matérialise pas de manière égale durant toute cette période. Effectivement, en analysant les données économiques, on constate une claire accélération de la diminution des crédits alloués à la Défense à partir de 2010 et plus encore à partir de 2011. Ces réductions seront menées et justifiées grâce à un discours politique des principaux fonctionnaires responsables de la politique de Défense (ministre, secrétaire d'État, sous-secrétaire d'État et chef d'État-Major de la Défense) et de son application à partir des crédits accordés par le gouvernement pour un exercice donné. De sorte que la politique budgétaire espagnole à partir de 2009 se caractérise par la contention des dépenses publiques dont la réduction est évaluée à 6 % en moyenne par ministère<sup>1308</sup>. À la fin de l'année 2008, à l'occasion de la présentation du projet de loi portant sur les budgets de l'État pour l'année 2009 et les budgets Défense tout particulièrement, le discours politique faisait état d'un « cadre de restrictions » et d'un « effort d'austérité<sup>1309</sup> ». Le Secrétaire d'État à la Défense du gouvernement socialiste, Constantino Méndez-Martínez, déclinant les raisons de l'austérité budgétaire, expose les caractéristiques des finances de la Défense pour l'année 2009. Ce faisant, et sans le savoir, il ouvre la voie à une gestion financière qui ira à l'encontre des intérêts de la politique de Défense en même temps qu'il pose la première pierre de cette construction discursive illusoire qui consistera à rendre acceptable, réfléchie et cohérente une budgétisation insuffisante pour le maintien des capacités opérationnelles :

Le budget Défense doit être *austère, cohérent, équilibré et solidaire*. Il doit être austère dans le sens où il requiert de la responsabilité pour assumer l'impact de la crise ; cohérent avec les principes et les orientations établis par le gouvernement pour l'année prochaine ; équilibré, parce qu'il cherche à atteindre les objectifs, les programmes et les projets en cours ; solidaire avec les priorités de dépense sociale et avec l'effort que nous devons tous faire<sup>1310</sup>.

Ces propos du secrétaire d'État à la Défense englobent l'ensemble du lexique propre aux discours politiques qui vont justifier les réductions successives et plus ou moins importantes entre 2009 et 2015. L'effort d'austérité qu'il évoque fin 2008 se matérialise dans un budget

---

<sup>1308</sup> MÉNDEZ-MARTÍNEZ Constantino, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2010 », Commission de la Défense, Séance 19, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 359, 7 octobre 2009, p. 2.

<sup>1309</sup> MÉNDEZ-MARTÍNEZ Constantino, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2009 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 94, Commission de la Défense, n° 6, 7 octobre 2008, p. 2.

<sup>1310</sup> *Ibid.*, p.3.

pour 2009 qui subit une réduction de 3,16 %. Trois ans plus tard, en 2012, le nouveau Secrétaire d'État, Pedro Argüelles Salaverría reprendra en effet cette dialectique fondée sur la nécessité d'un exercice de réalisme et présentant l'austérité comme seul recours possible face à une conjoncture économique et financière pour le moins adverse :

Ces chiffres du budget [...] nous obligent tous à un exercice de *réalisme et de responsabilité*. Ils exigent une *politique d'austérité*, de contentions des dépenses et d'élimination de ce qui n'est pas strictement nécessaire. Ils impliquent également la recherche de la plus grande *efficacité* dans l'emploi des ressources déjà existantes de manière à les maintenir<sup>1311</sup>.

Dès lors, c'est sous couvert d'austérité et prenant comme prétexte la nécessité de faire preuve de responsabilité et de cohérence que se construit la stratégie de l'illusion et du faux que nous évoquions précédemment. Car, comme les graphiques précédents l'ont montré, le même discours décrit des réalités financières très différentes et le maintien d'une terminologie identique entre 2009 et 2012 (et jusqu'en 2015) témoigne de cette démarche de dissimulation de la part des responsables. Cette dissimulation est double puisqu'elle illustre, d'une part, le degré important d'assujettissement du budget Défense à l'impératif de récupération de l'économie nationale, et qu'elle révèle, d'autre part, la faiblesse du financement de la Défense que ces mêmes responsables tentent de compenser par un discours aux dehors réfléchis et raisonnés. Toutefois, l'impact de la crise ne semble pas se faire sentir immédiatement dans le discours politique puisqu'en 2009, outre la mention du cadre de restrictions et du contexte d'austérité, les différents responsables de la politique de Défense qui comparaissent appuient tous sur la priorisation des objectifs à atteindre sans pour autant appliquer de réductions sérieuses au budget. Effectivement, comme le rappelle le secrétaire d'État en 2009, les deux objectifs du projet de loi présenté sont, d'une part, « l'implantation d'un nouveau système de budgétisation » et d'autre part, « prioriser systématiquement les assignations de ressources aux services en accord avec les besoins, les disponibilités et l'efficacité démontrée de la gestion, et assurer leur cohérence avec les priorités qui découlent de la planification de la Défense<sup>1312</sup>. » Dans le même temps, une des priorités face à la crise semble être l'amélioration de la gestion des ressources économiques mises à disposition du ministère et des armées.

---

<sup>1311</sup> ARGÜELLES SALAVERRÍA Pedro, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2012 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 82, Commission de la Défense, n° 4, 17 avril 2012, p. 5.

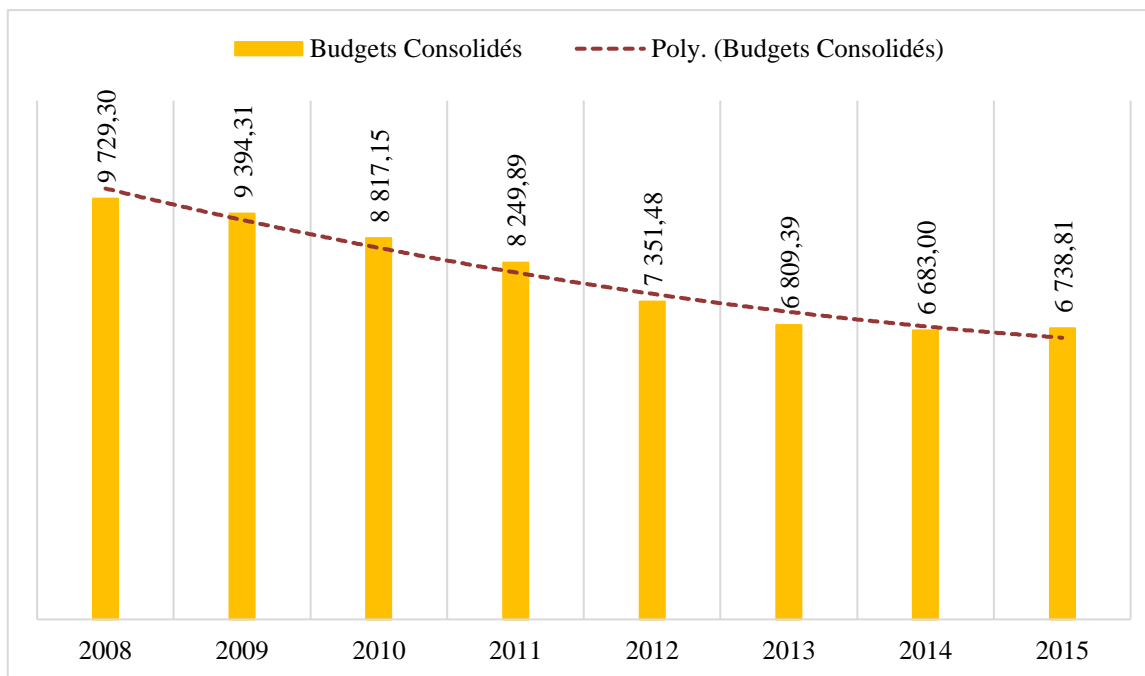
<sup>1312</sup> *Ibid.* p. 3.

En 2013, le ministère « [a essayé] de faire face à la situation à travers trois attitudes fondamentales : austérité, efficacité et détermination pour affronter les problèmes les plus urgents<sup>1313</sup> ». Or, à ce stade de la gestion de la crise économique par la Défense, le budget avait déjà diminué de 2,91 milliards d'euros depuis 2008, soit une réduction cumulée de 30,01 %, un tiers du budget de cette même année. Dans ce contexte, on comprend bien que la détermination exprimée par le secrétaire d'État corresponde davantage à la détermination du gouvernement et du ministère à continuer sur le sentier des restrictions budgétaires comme réponse à la crise, et dans une tentative de solidarité avec les autres départements ministériels pour atteindre les objectifs de la politique économique du gouvernement de Mariano Rajoy (2012-2015, Parti Populaire) : réduire la dette publique et contenir les dépenses publiques.

Le graphique 63 ci-dessous montre la chute vertigineuse des dépenses budgétaires de la Défense entre 2008 et 2015. La très légère augmentation du budget total en 2015 (+0,84 % par rapport à 2014) suffit à peine à cacher ou, du moins, à infléchir cette courbe descendante. Par ailleurs, la réduction de 30 % du budget Défense apparaît très clairement : durant la période considérée ici, les budgets subissent une réduction cumulée de 29,9 %, soit une diminution moyenne de 3,75 % par an. En termes absolus, cette réduction du tiers s'élève à environ 3 milliards d'euros. Enfin, l'année 2011 est une année charnière puisqu'elle représente une nette accentuation des réductions et met en évidence la différence de gestion des partis au pouvoir. Effectivement, sous la direction du PSOE (2008-2011), les budgets Défense diminuent de 1,5 milliard d'euros, soit une réduction cumulée de 10,70 % (-2,68 % de moyenne annuelle) alors que le gouvernement de Mariano Rajoy (2012-2015) maintiendra le cap des coupes budgétaires qui s'élèveront à la fin de son mandat à 612,7 millions d'euros, soit une réduction cumulée de 19,28 %. L'arrivée au pouvoir du Parti Populaire au gouvernement suppose une diminution particulièrement importante du budget Défense puisque le passage de relais d'un parti à l'autre représente presque un tiers des réductions de 2008 à 2015 : 898,4 millions d'euros (-10,89 %). Dans ce contexte, le terme d'austérité prend tout son sens et serait d'ailleurs davantage applicable au mandat de Mariano Rajoy qu'à celui de José Luis Rodríguez Zapatero :

---

<sup>1313</sup> ARGÜELLES SALAVERRÍA Pedro, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2014 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 427, Commission de la Défense, n° 21, 7 avril 2013, p. 9.

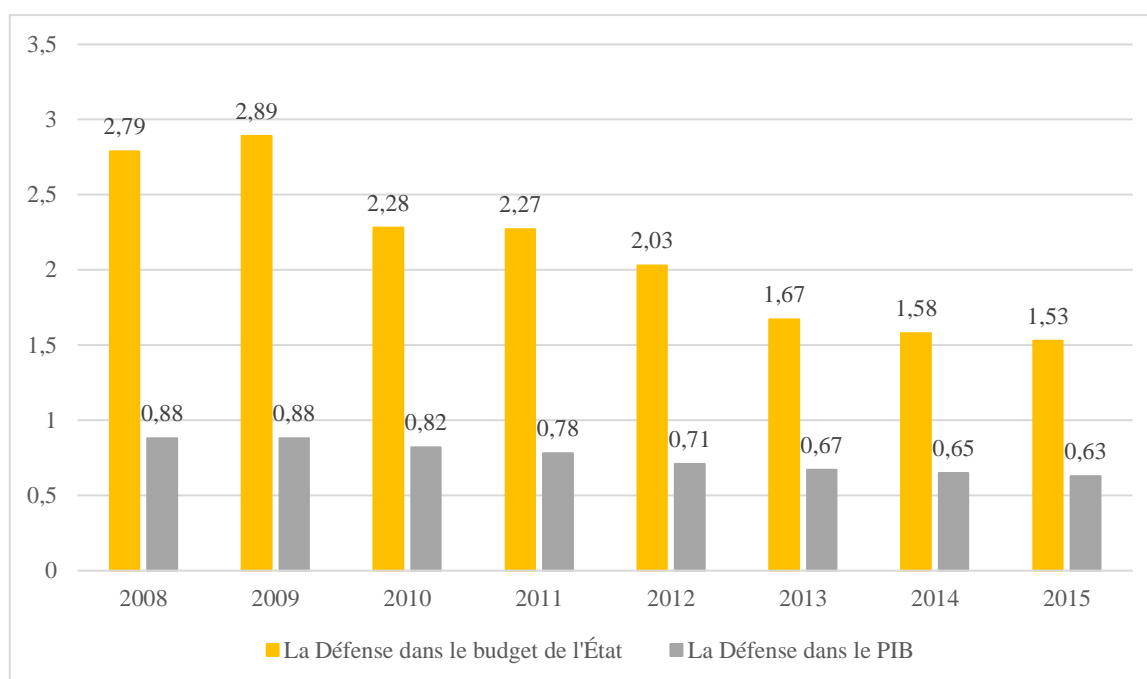


Graphique 63 : *Décroissance des budgets consolidés, 2008-2015, en millions d'euros courants*<sup>1314</sup>.

Mais que représentent ces chiffres par rapport au budget de l'État ? Quelle est la part de la Défense dans le PIB espagnol ? Contrairement à l'évolution des budgets Défense, celui de l'État suit une progression à la hausse relativement constante et homogène et augmente de 26,02 % entre 2008 et 2015 (33 % d'augmentation cumulée, soit 4,19 % de moyenne annuelle). Dans le contexte de la crise économique, la politique de Défense n'est donc pas une priorité du gouvernement bien que les restrictions imposées permettent vraisemblablement une redistribution des crédits vers d'autres départements ministériels plus prioritaires. L'évolution des dotations budgétaires de la Défense suivent le chemin inverse de celles de l'État : en 2008, la Défense représente 2,79 % du budget de l'État, atteignant 2,89 % l'année suivante. Mais l'impact de la crise et la priorisation de la part des deux gouvernements de la période imposera une révision à la baisse de cette participation, jusqu'à atteindre 1,53 % en 2015, alors que le budget de l'État n'a jamais été aussi élevé (440 milliards d'euros). Le graphique 64 ci-dessous apporte une représentation de la part qu'occupe la Défense au regard du budget de l'État et du PIB :

<sup>1314</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des budgets du ministère espagnol de la Défense, 2008-2015. Disponible sur <https://www.defensa.gob.es/defensa/presupuestos/>





Graphique 64 : *La Défense au regard du budget de l'État et du PIB, 2008-2015, en pourcentages*<sup>1315</sup>.

Toutefois, le choc économique et financier qu'a représenté la crise de 2007-2008 ne se reflète pas dans les budgets de l'État mais plutôt dans les chiffres du PIB (Produit Intérieur Brut). L'année 2008 représente de nouveau un moment clé dans l'évolution, non plus seulement des budgets Défense ou de l'État, mais également du PIB puisqu'il atteint sa valeur chiffrée la plus élevée en 2008 (1 109 milliards d'euros) avant d'entamer une chute constante jusqu'en 2013 (1 032 milliards) pour entamer une lente augmentation à partir de 2014. Durant cette période (2008-2015) et compte tenu de l'évolution du PIB et du budget ministériel, la Défense représente 0,88 % du PIB (2008) pour ne plus représenter que 0,63 % en 2015. Par ailleurs, s'il est intéressant de prendre en compte la part du budget Défense dans le budget global de l'État, la part de la Défense dans le PIB a une valeur bien plus politique et stratégique dans un contexte non plus de Défense nationale mais bien plutôt de sécurité collective et de Défense partagée. En effet, la réunion des chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'OTAN à Newport (Pays de Galles) les 4 et 5 septembre 2014<sup>1316</sup> confirme l'objectif des 2 % du PIB consacrés aux dépenses de Défense. Si la Directive Politique Globale, adoptée à l'occasion du

<sup>1315</sup> Source : élaboration personnelle à partir des données de l'INE (*Instituto Nacional de Estadísticas*) et des *Presupuestos Generales del Estado*, 2008-2015.

<sup>1316</sup> La Directive Politique Globale de l'OTAN a été présentée en décembre 2005, adoptée par les ministres de la Défense des pays membres en juin 2006 puis entérinée par les chefs d'État et de gouvernements durant le Sommet de Riga le 29 novembre 2006. Disponible sur [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_112964.htm)

Sommet de Riga en novembre 2006, ne fixait pas de délai pour l'obtention de ces capacités financières de Défense, le sommet de Newport précise que les 2 % sont à atteindre à l'horizon 2024. On constate, dès lors, que, sur la base du budget ministériel, l'Espagne est loin de répondre à cette exigence internationale aussi bien en 2008 (0,88 % du PIB) qu'en 2015 (0,63 % du PIB)<sup>1317</sup>.

### *Gestion de crise et opérativité*

La question qui se pose donc face à l'évolution financière du ministère de la Défense est la question relative à l'opérativité des Forces Armées et dans quelle mesure les restrictions budgétaires leur permettent de maintenir un degré d'opérativité suffisant pour assurer leur sécurité lors de leurs déploiements, assurer les missions qui leur sont confiées, et de manière plus générale, pour assurer la Défense nationale et la Défense des intérêts espagnols. En effet, les premiers effets de la crise exprimés dans le budget Défense imposent une priorisation des objectifs pour les responsables militaires. Toutefois, selon le général Rodríguez Fernández, cette réduction des crédits militaires « ne doit pas en principe produire une grande incidence, mais elle oblige l'adoption de mesures<sup>1318</sup>. » Comme nous avons pu le constater précédemment, la période 2008-2011 correspond à une phase d'hésitation face à l'application de mesures drastiques de réduction des dépenses dans le domaine de la Défense. Or, durant ces années aucune des réductions appliquées ne semble entamer les capacités opérationnelles des Forces Armées qui adaptent leur mode de fonctionnement aux réalités budgétaires du moment en maintenant le matériel au plus haut niveau opérationnel. Dans ce contexte, l'entretien du matériel militaire revêt une importance capitale car, comme l'explique le chef d'État-Major de la Défense lors de sa comparution le 7 octobre 2008 :

Les systèmes d'armes de plus en plus complexes et le caractère expéditionnaire des Forces Armées [nous obligeant] à les rendre plus déployables, plus flexibles, plus interopérables et plus aptes pour l'action conjointe, rendent nécessaire le développement d'une stratégie de rationalisation de la politique d'entretien, dans le but d'augmenter la disponibilité opérationnelle et l'efficacité des Forces Armées<sup>1319</sup>.

---

<sup>1317</sup> Selon la définition plus large des dépenses de Défense du SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*), la part du PIB espagnol consacré à la Défense oscille entre 1,3 % et 1,4 %. Disponible sur <https://www.sipri.org/databases/milex>

<sup>1318</sup> RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ José Julio, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2009 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 94, Commission de la Défense, n° 6, 7 octobre 2008, p. 38.

<sup>1319</sup> *Ibid.*, p. 39.

Aussi l'entretien du matériel est-il un processus capital dans le maintien des capacités opérationnelles au même titre que les crédits du chapitre 6, lequel « est réellement le facteur de dynamisation de la transformation des Forces Armées puisque les fonds de ce chapitre sont ceux qui donnent les capacités militaires réelles<sup>1320</sup>. » Cependant, on sait que ce même chapitre, malgré son importance stratégique pour les Forces Armées, a subi une réduction de 79,3 % de son budget entre 2008 et 2015, passant de 2 038,26 millions à 421,27 millions d'euros. En effet, la modernisation, qui était jusqu'à 2009 et au même titre que la professionnalisation, le maître-mot de la transformation des Forces Armées, passait par les grands programmes d'acquisition (également appelés programmes principaux de modernisation ou programmes spéciaux d'armement), budgétisés dans ce même chapitre 6.

Or, dès le 7 octobre 2008, le chef d'État-Major de la Défense, le général Rodríguez Fernández met en évidence le besoin pour les armées « de disposer d'un élément essentiel qui permette de maintenir cette volonté de restructuration, d'adaptation et de modernisation, et de continuer à être cet instrument utile pour les citoyens espagnols. Cet élément n'est autre que la stabilité financière<sup>1321</sup>. » C'est la première fois, pendant cette période, que l'idée de stabilité financière est évoquée pour caractériser les besoins militaires. Cette déclaration acquiert, par ailleurs, un caractère quasi prophétique puisque dès 2012, cette même idée deviendra un leitmotiv dans les interventions du général García Sánchez (JEMAD de 2012 à 2015) face à la commission de la Défense du Congrès :

Nous avons effectué une réduction budgétaire austère et solidaire de notre budget. Mais simultanément, nous travaillons à la définition du type de missions, de forces et d'organisation dont nous avons besoin pour l'avenir [...] et quel processus de transformation nous devons mettre en marche<sup>1322</sup>.

Si ces quelques mots du militaire ne constituent qu'une entrée en matière lors de sa comparution devant la commission de la Défense du Congrès, le général García Sánchez propose une transformation de l'armée, non pas seulement nécessaire mais surtout indispensable et qui est intimement liée à l'évolution des ressources financières de l'armée. Cette nouvelle transformation n'a plus rien à voir avec la transformation de l'armée issue de la

---

<sup>1320</sup> *Ibid.*, p.39.

<sup>1321</sup> *Ibid.*, p.37.

<sup>1322</sup> GARCÍA SÁNCHEZ Fernando, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2012 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 82, Commission de la Défense, n° 4, 17 avril 2012, p. 30.

réforme militaire de la Transition et qui avait pour but la professionnalisation de l'armée et sa modernisation pour l'adapter aux nouvelles missions qui lui incombait dans une nation démocratique mais aussi dans un contexte international où les Forces Armées alliées n'avaient pas eu à subir un processus long et lent, d'adaptation et de transition vers un nouveau modèle de structure, de pensée et d'action. Il fallait donc rattraper un retard professionnel, doctrinal et technologique. Or, l'enjeu de cette transformation est la reconfiguration de l'armée en fonction des moyens financiers disponibles ; reconfiguration qui n'est plus soumise, comme 30 ans plus tôt, à un impératif professionnel et politique mais bien plutôt à un impératif économique.

Effectivement, aux réductions successives répondent les appels répétés à la stabilité financière à moyen et long terme en brandissant le spectre, dont la menace se fait chaque année plus évidente, de la perte de capacités opérationnelles. Le général García Sánchez annonçait en 2012 :

Les réductions successives des budgets, dans des budgets déjà traditionnellement réduits, rendent difficile le maintien en conditions des Forces Armées et rendent chaque fois plus chère et plus lente la préparation de la force nécessaire pour être déployée dans une opération déterminée. On ne peut atteindre la solution à ce problème qu'en maintenant une base budgétaire stable à long terme<sup>1323</sup>.

Au-delà du regard critique du professionnel, c'est l'annualisation des finances de la Défense et des armées qui est en question. À terme, c'est la crédibilité de l'armée espagnole et l'image internationale de l'Espagne qui sont remises en cause, comme le rappelle, en octobre 2012, le chef de l'État-Major de la Défense, le général de corps d'armée García Sánchez :

[Ces budgets] représentent pour l'Armée de Terre des difficultés financières qui se traduisent par la difficulté à rénover le matériel obsolète ou en mauvais état et à satisfaire les besoins de vie et de fonctionnement des unités. Ainsi, cette minoration de la disponibilité financière pour le maintien en conditions opérationnelles du matériel oblige, entre autres choses à paralyser 50 % du parc automobile blindé ou mécanisé<sup>1324</sup>.

Les exigences financières, qui touchent de la même manière, l'Armée de l'Air et la Marine, imposent la réduction du nombre de jours en mer, du nombre d'heures de vol, du

---

<sup>1323</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>1324</sup> GARCÍA SÁNCHEZ Fernando, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2012 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 178, Commission de la Défense, n° 10, 8 octobre 2012, p. 36.

nombre et de l'ampleur des entraînements. Par ailleurs, dans le cadre de la politique gouvernementale d'amélioration de l'image et de la crédibilité internationales de l'Espagne, la priorité exclusive donnée aux unités destinées à être déployées dans des théâtres d'opérations extérieurs permet certainement la préparation, l'entraînement et l'équipement à 100 % de ces unités et des unités qui, par rotations, relèveront les premières. En revanche, elle laisse de côté ces autres unités qui ne sont pas destinées au déploiement international (opérations de maintien de la paix, opérations humanitaires etc.). De fait, en réduisant les capacités opérationnelles de ces unités non déployables, l'Espagne, à force de restrictions budgétaires et de politiques d'austérité, met en danger sa capacité de dissuasion et sa Défense Nationale. La question peut, dès lors, être posée de la manière suivante : à partir de quel niveau financier peut-on considérer que la Défense Nationale est devenue inopérante ?

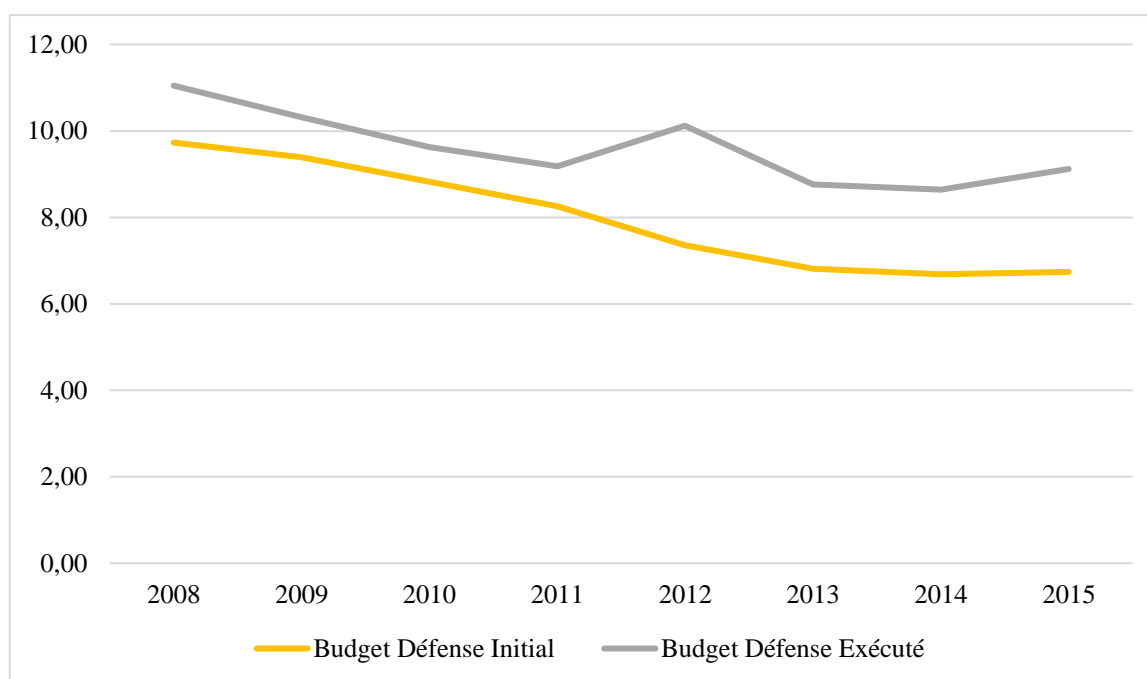
Dans tous les cas, on observe de timides réductions entre 2008 et 2011, date à partir de laquelle elles deviennent non seulement plus systématiques mais également plus fortes. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette évolution en deux temps. La première d'entre elles serait que les gouvernants socialistes n'ont pas pris la mesure de l'impact de la crise économique qui devait, à terme, frapper la Défense, d'où une réaction tardive (2011) accélérée par l'arrivée de la droite au pouvoir l'année suivante. La seconde raison serait la volonté consciente de vouloir continuer le processus de professionnalisation et de modernisation entamé depuis 20 ans. Enfin, il est possible que la Défense n'ait été impactée que plus tardivement par rapport à d'autres secteurs d'activité touchés plus directement. Aussi les budgets prévisionnels de la Défense relèvent-ils davantage de budgets politiques en répondant à des impératifs de politique économique, (surtout à partir de 2011), d'autant plus que l'impact de la politique économique du gouvernement de Mariano Rajoy à partir de 2012 met en danger les capacités opérationnelles des Forces Armées dans le cadre de leurs missions (nationales ou internationales), tendant à poser la question du caractère illusoire de la Défense à partir d'un certain seuil financier. Aussi, le discours des responsables politiques de la Défense ne correspond-il en rien à la réalité du financement et des besoins du secteur de la Défense. Néanmoins, le discours politique n'est qu'une partie (prévisible) seulement de cette stratégie de l'illusion et du faux que nous avons relevée plus haut.

### **La fiction financière des budgets Défense**

La budgétisation initiale, en constante baisse entre 2009 et 2014, ne permet pas, en effet, d'atteindre les objectifs fixés par le Secrétaire d'État à la Défense, qu'il soit issu du PSOE ou du PP. Les discours que Constantino Méndez Martínez (PSOE) et Pedro Argüelles Salaverría

(PP) développent en 2009 et 2012 respectivement pour justifier et expliquer les motivations et priorités de leurs budgets, curieusement similaires, ne font que dissimuler non plus seulement un assujettissement de la Défense à l'effort national de récupération économique mais aussi et surtout l'aliénation des priorités de la Défense que cette solidarité implique. Ainsi, le discours politique construit de toutes pièces l'illusion de la suffisance budgétaire des armées alors même que cette budgétisation suppose un recul des capacités opérationnelles et un ralentissement marqué du processus de modernisation.

Par ailleurs, si cette fiction politique ne peut s'entendre que dans sa relation avec les restrictions budgétaires, la stratégie de l'illusion choisie et élaborée par les gouvernants se voit renforcée par une déviation du financement. Effectivement, il existe une contradiction fondamentale entre la politique d'austérité appliquée par les gouvernements et les nécessités de la Défense pour assurer les missions qui lui incombent, qu'elles soient définies par la Constitution ou par les gouvernements eux-mêmes dans un contexte géopolitique et géostratégique donné. Le contraste, chaque année plus important, entre la budgétisation initiale et l'exécution en fin d'année témoigne des priorités des gouvernements en même temps qu'il illustre non plus seulement la fiction politique des responsables de la Défense mais surtout la fiction financière. Compte tenu des besoins réels de la Défense, le budget prévu dans le cadre d'une politique d'austérité peut-il répondre à l'impératif de Défense nationale et d'équipement des armées ? À mesure que se dévoile l'ampleur de la crise économique, sa gestion gouvernementale conduit à l'élaboration d'une double fiction, tout à la fois politique et financière, qui apparaît, dès lors, comme une réponse à l'incompatibilité d'une politique de Défense qui soit simultanément solidaire des restrictions budgétaires imposées et à même de répondre aux défis propres à son domaine de compétences. L'exécution budgétaire révèle cette double fiction en mettant en évidence un impressionnant fossé entre une budgétisation politique non réaliste et la réalité des besoins de la Défense. En effet, comme l'indique le graphique 65 ci-dessous, l'écart se creuse à partir de 2012 entre les prévisions initiales de financement de la Défense et les dépenses réelles, sans pour autant qu'il soit imputable à la seule gestion politique et économique du gouvernement de droite. Car nous avons pu observer le même type d'écart durant le premier mandat socialiste de José Luis Rodríguez Zapatero entre 2004 et 2008 :



Graphique 65 : *Exécution budgétaire au regard des prévisions initiales, 2008-2015, en milliards d'euros courants*<sup>1325</sup>.

Néanmoins, ce graphique illustre une tendance générale et l'exécution budgétaire ici représentée ne représente pas les différents types de financements apportés en cours d'année. Il est alors intéressant de remarquer que l'écart grandissant, observable entre 2012 et 2015 entre ces deux types de budget se chiffre à près de 2,5 milliards d'euros en 2012, 1,6 milliard en 2013 et 2014 et 1,8 milliard en 2015. Or, le financement des opérations internationales de l'armée et les remboursements aux entreprises de Défense, accordés par crédits extraordinaires, composent l'essentiel de cet écart. En 2012, ces deux piliers de la politique de Défense représentaient 92,2 % de l'écart entre budget prévisionnel et budget exécuté, et 80,9 % en 2015. Ce qui pose question ici, n'est pas tant la quantité de financement de ces deux éléments essentiels de la Défense que les modalités de leur financement et les raisons pour lesquelles ils n'apparaissent pas crédités dans le budget prévisionnel.

<sup>1325</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des budgets du ministère espagnol de la Défense. Disponible sur <https://www.defensa.gob.es/defensa/presupuestos/> Et Intervención General de las Administraciones del Estado, Ministerio de Hacienda, 2008-2015, en millions d'euros courants. Disponible sur <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Paginas/ialiquidacionestado.aspx>

### *Les opérations internationales*

Dans le cadre de la budgétisation initiale des opérations extérieures de l'armée espagnole, parler de faiblesse des dotations serait un euphémisme. Car, durant la période qui nous intéresse, 2008-2015, la participation des armées des pays occidentaux est une réalité, une habitude et surtout une des conditions de l'affirmation de l'existence d'un État et de sa puissance sur la scène internationale. Ainsi, la participation aux Opérations de Maintien de la Paix constitue une obligation politique avant d'être une obligation morale et éthique. Aussi doit-on s'étonner devant une budgétisation qui, de 2008 à 2015, ne cesse de se réduire comme peau de chagrin, passant de 17 millions d'euros en 2008 à 6 millions en 2015<sup>1326</sup>. Ces quelques millions intègrent le chapitre des dépenses courantes en biens et services (chapitre 2 du budget) et correspondent, comme évoqué précédemment, à la rubrique 228 « *gastos originados por participación de las FAS en operaciones de mantenimiento de la paz* », depuis la création de cette catégorie, rendue nécessaire par les premières participations internationales de l'armée espagnole dès le début des années 1990. Le tableau 40, qui apparaît ci-dessous, illustre la part toujours plus faible des crédits destinés aux OPEX dans les budgets initiaux du ministère de la Défense. La réduction de ces dotations fait écho, sans y correspondre exactement, aux coupes budgétaires de l'ensemble. Car si les budgets (Secteur État) passent de 8,5 milliards d'euros en 2008 à 5,7 milliards d'euros en 2015 (5,8 en 2016), les dotations pour les OPEX conservent, malgré tout, une relative stabilité dans leurs réductions successives. À l'inverse, l'augmentation de la part de ces crédits dans le budget prévu pour 2016 répond à la très légère augmentation des crédits alloués au ministère de la Défense :

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sous-secteur État	0,20	0,17	0,19	0,09	0,10	0,11	0,11	0,11	0,16
Consolidé	0,18	0,15	0,16	0,08	0,09	0,09	0,10	0,09	0,14

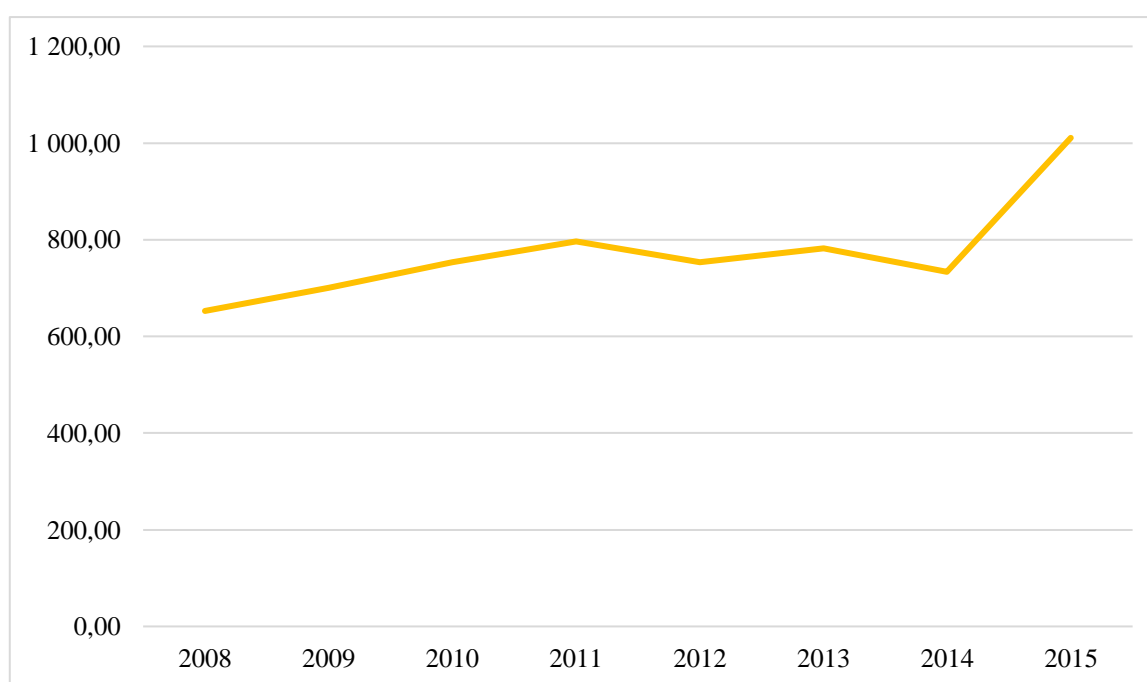
Tableau 40 : *Crédits destinés aux OPEX et budget Défense, 2008-2016, en pourcentages*<sup>1327</sup>.

<sup>1326</sup> Les OPEX étaient initialement financées à hauteur de 17.36 millions d'euros en 2008, 14.36 millions en 2009 et 2010 mais 6.36 millions entre 2011 et 2015 pour remonter très légèrement en 2016 avec 9.36 millions d'euros.

<sup>1327</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données des budgets du ministère de la Défense. Disponible sur <https://www.defensa.gob.es/defensa/presupuestos/>



Par ailleurs, cette budgétisation initiale peut être gonflée durant l'année grâce à l'article 13<sup>1328</sup> des lois de finances de l'État, et en particulier à l'Annexe II<sup>1329</sup>, qui spécifie que pour le ministère de la Défense, les seuls crédits qui peuvent être gonflés durant l'année sont les crédits destinés à l'indemnisation des participants aux opérations de maintien de la paix et les crédits destinés aux dépenses issues de cette participation (logistique, matériel, infrastructures etc.). En conséquence, les crédits extensibles correspondent exclusivement aux crédits destinés au financement des opérations internationales. Comme on peut le constater dans le graphique 66, ces crédits sont en constante augmentation et ont représenté entre 652 millions et 1 milliard d'euros en 2008 et 2015 respectivement :



Graphique 66 : *Évolution des crédits extensibles, 2008-2015, en millions d'euros courants*<sup>1330</sup>.

Ces crédits ne sont pas comptabilisés dans la budgétisation initiale sous prétexte que le montant exact est soumis à variations selon les opérations auxquelles l'Espagne participe. En 2013, le secrétaire d'État à la Défense, lors de sa comparution du 7 octobre 2013 devant la

<sup>1328</sup> À partir de 2014, ce type de financement passe à l'article 12.

<sup>1329</sup> Ley 17/2012, de 27 de diciembre de 2012, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, *Boletín Oficial del Estado*, n° 312, 28 novembre 2012, p. 88156-88670. Article 13, *De las ampliaciones e incorporaciones de crédito*, p. 88175 et *Anexo II, Créditos Ampliables*, p. 88376. Et Ley 22/2013, de 23 de diciembre de 2013, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, *Boletín Oficial del Estado*, n° 309, 26 décembre 2013, p. 104609-105136. Article 12, *De las ampliaciones e incorporaciones de crédito*, p. 104629 et *Anexo II, Créditos Ampliables*, p. 104855.

<sup>1330</sup> Sources : Intervención General de las Administraciones del Estado, Ministerio de Hacienda, 2008-2015, en millions d'euros courants. Disponible sur <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Paginas/ialiquidacionestado.aspx>

Commission de la Défense justifiait le traitement différencié du financement des opérations internationales de la manière suivante en réponse à un député :

Quant à la gestion des crédits des missions, vous pourriez nous dire de mettre dans le budget les crédits de l'an passé. Ça ne me paraît pas nécessaire, il y a suffisamment de transparence. Tout le monde sait à quelles missions nous participons. [...] Qu'ils apparaissent ou non dans le budget, c'est une question, je dirais, presque anecdotique. De notre point de vue, leur absence du budget rend la chose plus difficile, sincèrement. La gestion serait plus facile s'ils étaient dans le budget [...] mais il ne me paraît pas indispensable qu'ils soient dans le budget<sup>1331</sup>.

La vague explication du secrétaire sur la non-inclusion des frais de missions extérieures au budget ne permet pas de comprendre pourquoi un élément aussi essentiel de la politique de Défense, financé entre 652 millions et 1 milliard d'euros, continue d'être financé hors budget. Par ailleurs, outre la contradiction du discours sur son refus d'intégrer les crédits dédiés aux opérations internationales malgré le fait que cette intégration faciliterait la gestion du budget, le secrétaire d'État ne semble pas remettre en question le caractère idoine et légitime d'un tel modèle de financement. En effet, même si ce mode de financement est prévu par la loi (les lois de finances de l'État successives et la *Ley General Presupuestaria*<sup>1332</sup>), dans quelle mesure est-il légitime de financer hors budget la totalité, à 14 millions près, des crédits d'opérations internationales ?

Ce mode de fonctionnement a été remis en question par la Cour des Comptes espagnole (le *Tribunal de Cuentas*) dans un rapport de 2012<sup>1333</sup> concernant la participation des Forces Armées espagnoles dans des opérations internationales (ou opérations de maintien de la paix, OMP). Le rapport déplore que la Défense n'ait corrigé aucun des défauts que la Cour des Comptes avait déjà signalés dans un rapport précédent, publié en 2002 concernant les années 1996, 1997 et 1998. Effectivement, les crédits accordés aux dépenses pour opérations internationales sont budgétisés dans le seul chapitre 2 (biens et services), à la rubrique 228, qui regroupe à la fois, les frais de personnel et les autres dépenses liées aux opérations (infrastructures, matériel, équipement etc.). La suggestion de distinguer ces différents types de

---

<sup>1331</sup> ARGÜELLES SALAVERRÍA Pedro, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 427, Commission de la Défense, n° 21, 7 octobre 2013.

<sup>1332</sup> Ley 47/2003, de 26 de noviembre de 2003, General Presupuestaria, *Boletín Oficial del Estado*, n° 284, 27 novembre 2003, p. 42079-42126.

<sup>1333</sup> « Informe de Fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales, ejercicios 2009 y 2010 », n° 943, *Tribunal de Cuentas*, 28 juin 2012. Disponible sur <https://www.tcu.es/repositorio/6b2c581a-ce6b-4a3c-a8fb-cfd72fb66c03/I943.pdf>

frais, en accord avec la classification économique en vigueur<sup>1334</sup> ne sera appliquée qu'à partir de la loi de finances de l'État pour l'année 2011 permettant ainsi une meilleure répartition des frais en fonction de leur emploi : chapitre 1, rubrique 128, chapitre 2, rubrique 228, et chapitre 6, rubrique 668. Toutefois, si cette distinction est bien respectée à partir de 2011, la budgétisation reste la même : 14 630 100 euros, mais cette fois, répartis dans ces trois catégories (4 millions en personnel, 6,36 millions en biens et services, et 4 millions en investissements réels).

Si la structure de budgétisation s'en voit légèrement modifiée, le mode de financement des opérations de maintien de la paix reste inchangé, pas même questionné ou remis en cause. La Cour des comptes recommande cependant d'adapter la budgétisation des crédits aux nécessités réelles :

*Ce manque de rigueur et de réalisme dans la budgétisation est récurrent depuis la création de cette rubrique budgétaire [228] et cela a été mis en avant dans les rapports précédents de la Cour des Comptes concernant cette thématique. Il ne peut être admis qu'il s'agisse de dépenses imprévues puisque, comme cela a pu être analysé, la presque totalité des missions menées à bien durant ces exercices avaient commencé pendant des exercices antérieurs. De sorte que leur dépense aurait pu et aurait dû être prévue et planifiée<sup>1335</sup>.*

Ces mots ont une résonnance à la fois prophétique et politique puisqu'ils trouvent un écho dans les discours des responsables politiques de la Défense issus du parti populaire qui justifient les réductions drastiques du budget Défense comme « une rigueur dans la gestion<sup>1336</sup> » et « un exercice de réalisme<sup>1337</sup> ». Il est étonnant de constater que ce lexique n'est pas seulement le même que celui employé en 2002 à propos du financement des opérations internationales entre 1996 et 1998, mais il apparaît également dans un rapport public au début d'une mandature dont les responsables politiques de la Défense feront un si grand usage pour faire accepter des budgets chaque année plus réduits. Pourtant, malgré cette perte de crédibilité du discours politique, le mode de financement des opérations internationales ne change pas. Aussi le

---

<sup>1334</sup> Loi 47/2003 Générale Budgétaire, du 26 novembre 2003, Art. 42, *Boletín Oficial del Estado*, n° 284, 27 novembre 2003. Nous soulignons les termes.

<sup>1335</sup> Rapport n° 943, *op. cit.*, p. 29.

<sup>1336</sup> ARGÜELLES SALAVERÍA Pedro, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2013 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 178, Commission de la Défense, n° 10, 8 octobre 2012, p. 20.

<sup>1337</sup> ARGÜELLES SALAVERÍA Pedro, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2012 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 82, Commission de la Défense, n° 4, 17 avril 2012, p. 17.

financement des opérations extérieures de l'armée espagnole constitue-t-il, avec la gestion des grands programmes d'armement, l'un des éléments centraux dans l'élaboration de cette fiction politique (et financière) destinée à donner l'illusion d'une réduction budgétaire qui participerait d'un effort d'austérité nationale.

#### *Les Programmes Spéciaux d'Armement*

Parallèlement au financement des opérations internationales, les programmes spéciaux de modernisation représentent un autre des piliers de la politique de Défense en particulier et participent de la même manière à l'élaboration de la fiction financière que sont les budgets Défense. Car, si l'essentiel des opérations internationales est financé en dehors du budget prévisionnel pour des montants allant de 600 millions à un milliard d'euros, le procédé se répète avec le financement de la programmation à moyen et long terme de ces grands programmes, fer de lance de la modernisation des Forces Armées. En effet, ces programmes permettent, depuis la décennie 1990, la modernisation de l'armement et de l'équipement des Forces Armées en faisant appel à l'industrie nationale (et internationale dans certains cas) spécialisée dans la Défense ou à double capacité civile et militaire. Si ces programmes sont le fer de lance de la modernisation des Forces Armées, il faut distinguer entre les programmes de modernisation et les programmes spéciaux de modernisation. Les premiers sont budgétisés dans le programme budgétaire 122A alors que les seconds le sont dans le programme 122B. De plus, les programmes spéciaux ont une importance stratégique, financière, industrielle, technologique et politique puisque le système mis en place, de la conception à la livraison en passant par le financement, implique le Ministère de la Défense, comme client principal, le ministère de l'Industrie, pour le préfinancement des programmes versé aux entreprises, et les entreprises nationales elles-mêmes. Certains programmes sont développés dans le cadre de consortiums internationaux, comme c'est le cas pour le développement de l'avion de transport tactique A400-M ou l'avion de combat EF-2000 par exemple et dont la gestion s'effectue à travers des agences internationales (OCCAR et NETMA, respectivement, concernant les exemples donnés :

Ce financement peut être décomposé en plusieurs phases :

1. MINETUR ordonne au ministère de l'Économie qu'il réalise le paiement matériel à l'industrie, avec des fonds issus de son chapitre 8. C'est avec cette avance [...] que commencera le financement du programme.
2. De son côté, le MINISDEF, dans une phase postérieure, apportera également [des fonds issus de son chapitre 6], du programme 122-B (Programmes Spéciaux). De sorte qu'il est habituel qu'il existe un double financement durant les exercices budgétaires : d'une part, celui du MINETUR et, d'autre part, celui du MINISDEF.

3. Une fois finalisé le programme, une fois reçu et terminé le dernier élément du programme, le MINISDEF, avec ses fonds budgétaires, procèdera au paiement de l'entreprise contractante du montant qu'elle a reçu du MINETUR, qui à son tour reversera la somme au Trésor Public<sup>1338</sup>.

Nous n'entrerons pas dans le détail du financement global de ces programmes, puisque cela supposerait de trop nous écarter du financement du seul ministère de la Défense et d'entrer plus avant dans l'étude d'un domaine (l'industrie de Défense) qui ne fait pas partie de l'objet de ce travail. Cependant, il est important de comprendre le mode de financement de ces programmes de façon à comprendre la gestion qui en est faite à travers les budgets Défense, d'une part, et les crédits supplémentaires et extraordinaires, d'autre part. En effet, les budgets Défense consignent deux éléments concernant ces programmes (*Programas Especiales de Armamento*, PEA). Chaque année le budget Défense détaille le coût total de chacun des programmes principaux d'armement et le coût global, avec une programmation pluriannuelle de paiement. Dans le même temps, et à un endroit différent du budget, sont consignés les crédits destinés au paiement effectif de ces programmes. Or, on constate qu'en 2008, au début de la période qui nous intéresse, le coût global des programmes s'élève à 25,4 milliards d'euros et la programmation pluriannuelle prévoit des paiements échelonnés à hauteur de 607,1 millions en 2008, puis 707,6 millions (2009), 770,4 millions (2010) et 889,3 millions d'euros (2011). Toutefois, le montant global évolue d'une année sur l'autre pour atteindre 31,05 milliards d'euros en 2012. De sorte qu'il serait logique d'attendre que, dans le cadre de la programmation pluriannuelle, les prévisions de paiements soient recalibrées à la hausse de manière à respecter les calendriers de paiement et de développement. Mais comme le montre le tableau 41 ci-dessous, c'est tout le contraire que l'on observe : la budgétisation annuelle se réduit comme peau de chagrin, passant de 607 millions à 6,8 millions d'euros entre 2008 et 2015, alors que le montant global augmente de 4 milliards d'euros entre 2008 et 2015 :

---

<sup>1338</sup> PÉREZ MUINELO, Francisco, *El Gasto de Defensa en España, 1946-2015*, Madrid, Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa, 2015, p. 200.

Années	Montant global de l'ensemble des programmes	Budgétisation annuelle pour le financement des programmes
2008	25 429,9	607,1
2009	25 709,6	707,6
2010	26 834,6	333,7
2011	27 051,7	204,5
2012	31 054,6	4,9
2013	31 054,6	6,8
2014	29 479,0	6,8
2015	29 812,5	6,8

Tableau 41 : *Budgétisation initiale totale des Programmes Spéciaux de Modernisation (ou d'Armement), 2008-2015, en millions d'euros courants*<sup>1339</sup>.

Par ailleurs, on constate que chaque année la budgétisation pluriannuelle est réévaluée mais la budgétisation réelle est toujours différente et très en deçà des prévisions. De plus, la budgétisation suit une évolution parallèle à celle des budgets dans leur ensemble et représente de fait un élément de cohérence par rapport à la politique de restrictions appliquée notamment à partir de 2011 et, à plus forte raison à partir de 2012. Alors que le tableau 41 ci-dessus illustre, pour chaque année, le montant alloué au paiement annuel des programmes d'armement au regard de leur coût total, le tableau suivant détaille davantage la prévision pluriannuelle des dépenses. Ainsi, on observe que le gouvernement socialiste prévoit le remboursement des programmes à hauteur de 607 millions d'euros pour l'année 2008, 707 millions pour 2009, 770 millions pour 2010 et 889 millions d'euros encore pour 2011. Néanmoins, on comprend rapidement que cette prévision des dépenses et remboursements tient compte d'une économie nationale qui n'est pas encore touchée par les effets de la crise, permettant ainsi un échelonnement des remboursements. Cette situation de crise commencera à se faire sentir dans la prévision dès l'année suivante, en 2009, où l'on constate que les prévisions se tassent et restent contenues entre 707 et 766 millions d'euros pour les années 2009, 2010 et 2011, reportant par la même occasion l'essentiel des remboursements à l'année 2012 avec près d'un milliard d'euros :

<sup>1339</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des budgets du Ministère de la Défense, 2008-2015, exprimés en millions d'euros. Disponible sur <https://www.defensa.gob.es/defensa/presupuestos/>

<b>Années (n)</b>	<b>Budgétisation</b>	<b>Programmation n+1</b>	<b>Programmation n+2</b>	<b>Programmation n+3</b>
2008	607,1	707,6	770,4	889,3
2009	707,6	732,7	766,3	1 046,3
2010	333,7	821,4	1 058,6	1 318,4
2011	204,5	184,9	162,5	224,6
2012	4,9	105,0	286,4	485,4
2013	6,8	6,8	6,8	6,8
2014	6,8	873,5	1 028,1	1 168,4
2015	6,8	1 036,1	1 174,4	1 353,5

Tableau 42 : *Budgétisation pluriannuelle des Programmes Spéciaux de Modernisation, 2008-2015, en millions d'euros courants*<sup>1340</sup>.

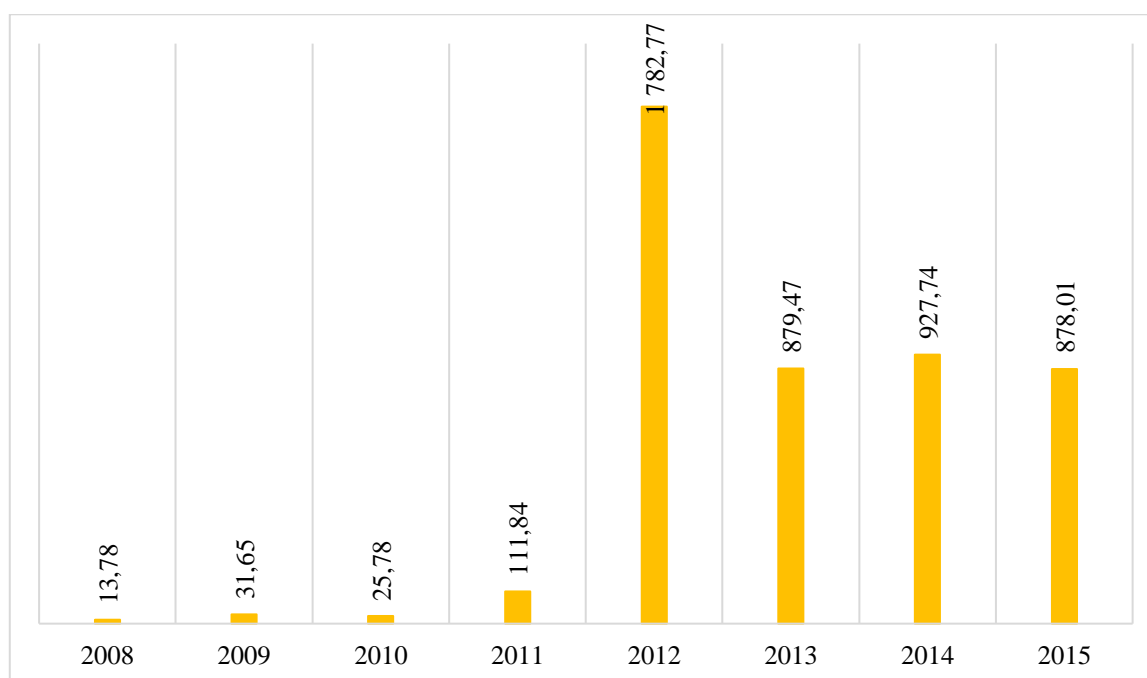
À partir de 2010, la prévision pluriannuelle évolue de manière beaucoup plus irrégulière, passant de 333 millions d’euros pour 2010, à 821 millions en 2011, puis à 1 milliard et 1,3 milliard d’euros pour 2012 et 2013. La prise de conscience de l’impact de la crise sur le financement de la Défense apparaît donc dans ce calendrier prévisionnel des remboursements. Toutefois, la programmation de ces années laisse encore entrevoir l’espoir d’une prompte récupération économique, justifiant un financement prévisionnel passant de 333 millions à 1 milliard d’euros en deux ans. Elle est rattrapée par la réalité dès 2011 avec une programmation comprise entre 162 millions et 224 millions d’euros, alors qu’au même moment, le coût total de l’ensemble des programmes se chiffre entre 27 et 31 milliards d’euros. Elle est encore réduite drastiquement par le nouveau gouvernement du Parti Populaire (PP), fin 2011, lequel malgré une tentative pour relancer la programmation des remboursements aux industries, propose une programmation réduite à sa plus simple expression avec 6,8 millions d’euros par an initialement prévus pour la période 2013-2016.

Toutefois, et malgré les réductions constatées durant la mandature socialiste, les crédits accordés pour les programmes spéciaux de modernisation sont loin d’être suffisants et leur budgétisation répond clairement à une logique politique. En effet, en budgétisant au minimum entre 2012 et 2015 les crédits alloués aux programmes spéciaux, le ministère non seulement applique strictement la politique du gouvernement de contrôle et de réduction des dépenses publiques mais il systématise également l’usage du crédit extraordinaire<sup>1341</sup> comme moyen

<sup>1340</sup> *Ibid.*

<sup>1341</sup> Cet usage abusif du crédit extraordinaire fera l’objet d’un recours devant le Tribunal Constitutionnel qui statuera en 2016 contre cette pratique. Voir chapitre 8 : le contrôle parlementaire de la Défense.

ordinaire de répondre aux nécessités de paiement concernant ces programmes. Or, en comparant l'évolution de la budgétisation entre 2008 et 2011 (tableau 42) avec les crédits extraordinaires approuvés, on observe une insuffisance systématique des crédits alloués aux programmes de modernisation, ce qui explique le crédit extraordinaire à hauteur de 1 782,7 millions d'euros. En outre, le secrétaire d'État à la Défense, en réponse à un commentaire d'un député socialiste, Víctor Morlán, justifie cette somme par le fait que les responsables socialistes de la Défense du gouvernement précédent n'ont pas honoré leurs engagements envers les partenaires internationaux : « Nous avons honoré les sommes dues à notre gestion, qui sont celles de l'année 2012 et nous avons également honoré les sommes correspondantes à celles que le parti socialiste n'avait pas honorées en 2010 et 2011<sup>1342</sup> » :



Graphique 67 : Évolution des crédits extraordinaires alloués à la Défense, 2008-2015, en millions d'euros courants<sup>1343</sup>.

Ainsi, les disparités observées entre le budget initial et les dépenses finalement exécutées s'expliquent non seulement par les dépenses dédiées aux opérations internationales, financées

<sup>1342</sup> ARGÜELLES SALAVERRÍA Pedro, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2012 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 178, Commission de la Défense, n° 10, 8 octobre 2012, p. 15.

<sup>1343</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données de la *Intervención General de la Administración del Estado*, Ministerio de Hacienda, 2008-2015, exprimés en millions d'euros. Disponible sur <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Paginas/ialiquidacionestado.aspx>



exclusivement par les crédits extensibles mais également par les crédits extraordinaires qui, eux, permettent de financer les dépenses issues des programmes spéciaux d'armement (ou de modernisation). Or, ces deux éléments constituent, selon les Directives de Défense Nationale de 2012, de 2008 ou de 2004, les piliers fondamentaux de la politique de Défense espagnole puisqu'elles permettent non seulement la participation à la sécurité collective, au maintien de la sécurité internationale mais également de maintenir, à travers la modernisation de l'équipement et du matériel, une capacité de Défense et de dissuasion. Néanmoins, la divergence croissante entre le budget prévisionnel et le budget exécuté en temps de crise, issue de la gestion politique, amène à penser que la modernisation n'est réellement possible qu'en dehors des moments de crise ou, du moins, en dehors des crises majeures.

### **LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE, UNE SOLUTION VIABLE ?**

C'est précisément la succession des crises économiques et financières qui doit amener à repenser le système de programmation des armements. Car on a bien vu que si la crise économique de 1997-1998 n'a pas eu un impact déterminant sur le processus de modernisation de l'équipement et du matériel, celle de 2007-2008 a, en revanche, complètement inversé la tendance. Les budgets prévisionnels ont cessé de représenter les besoins réels de l'armée pour correspondre davantage à des dépenses irréalisables dans le cadre d'une solidarité illusoire de la Défense avec d'autres secteurs de la société plus durement affectés par la crise. La programmation s'en est vue affectée et les délais de livraison repoussés à des dates ultérieures, repoussant d'autant la modernisation de l'armée. À cet égard, l'assujettissement de la Défense à l'impératif de solidarité a signifié également un retard important de la modernisation. Deux questions se posent alors. Dans un premier temps, la gestion du processus de modernisation avant et pendant la crise économique appelle à remettre en question les diverses temporalités de la programmation en matière de Défense, puisque l'annualité budgétaire côtoie la programmation longue des Programmes Spéciaux d'Armement (PEA). Ensuite, la stabilité financière et budgétaire de la Défense apparaît comme une condition nécessaire à la modernisation. En effet, la croissance continue des années précédant la crise financière a favorisé la modernisation du matériel, contrairement aux années qui ont suivi.

Dans ce contexte, le système français de programmation basé sur des Lois de Programmation Militaire (LPM), peut-il pallier les insuffisances du système espagnol ? Cette modalité de programmation a été mise en place, selon Jean Rannou, pour « inscrire les

programmes [d'armement] dans la durée en les mettant à l'abri des aléas de toute sorte<sup>1344</sup> ». C'est précisément l'obstacle majeur que rencontre la programmation espagnole dès que l'impact de la crise se fait sentir dans le secteur de la Défense. Toutefois, si la programmation établie par les LPM successives semble relativement respectée jusqu'aux années 1980 grâce à un financement adéquat, la fin de la guerre froide conduit à une adaptation parfois difficile des forces, liée au nouveau contexte international. Jean Rannou explique :

Les choses allèrent moins bien avec des contraintes financières plus fortes et une volonté politique moins affirmée de soutenir l'effort de Défense – ce qui fut le cas après la fin de la guerre froide, quand les crédits d'équipement commencèrent à être réduits. D'autres éléments étaient en outre venus se conjuguer au fil du temps pour réduire l'efficacité des lois de programmation et en empêcher la réalisation complète<sup>1345</sup>.

La LPM constitue donc un modèle de programmation, lui-même victime de certaines défaillances. Car, si le facteur économique et financier reste prédominant, la volonté politique d'application est indispensable pour donner corps à cette programmation et lui donner un sens dans le cadre de la Défense Nationale. C'est cette même volonté politique qui est mise en cause dans la priorisation des objectifs liés à la Défense. Si Jean Rannou en fait le constat en 2007, cette affirmation est également valable pour l'Espagne des années qui ont suivi la crise.

### **Des capacités modernisatrices limitées**

#### *L'obstacle des temporalités de programmation*

Les capacités de modernisation d'une armée dépendent en grande partie, comme on a pu le constater, de la capacité d'un État à financer ce processus dont la durée varie selon l'ampleur de la modernisation à mener, la quantité de financement disponible, ou que les gouvernants acceptent de consacrer à cette question en fonction de priorités politiques définies. Le nombre de programmes et les acteurs, politiques et industriels, agissent également sur le temps de la modernisation. Dans le cas spécifique de la politique de Défense de l'Espagne, plusieurs temporalités se superposent dont le but est le développement des divers aspects de la politique définie, la modernisation des Forces Armées constituant une partie essentielle de ce processus. En effet, la politique de Défense que développe la Directive de Défense Nationale, développée et précisée par la Directive de Politique de Défense, constitue le point de départ d'un cycle de

---

<sup>1344</sup> RANNOU Jean, « La transformation du système de Défense : la problématique des équipements », *Politique étrangère*, 2007/4 (Hiver), p. 764.

<sup>1345</sup> *Ibid.*, p. 765.

politique de Défense d'une durée de quatre ans, correspondant à la durée du mandat du président du gouvernement, agrémenté d'une révision au bout de deux ans. Dans le même temps, cette programmation doit composer avec une budgétisation publique qui fonctionne par annualités et qui s'inscrit dans le temps de la politique tel que l'envisagent Laurent Godmer et Guillaume Marrel :

Le temps gouverne structurellement les professionnels de la politique davantage qu'ils ne le gouvernement. Dans le gouvernement temporaire qui caractérise la démocratie, le jeu politique serait tout à la fois incertain, parce qu'ouvert à l'alternance, et prédéfini dans un calendrier précis et prévisible<sup>1346</sup>.

Bien que ces deux auteurs se placent dans la perspective de la politique générale, le constat reste tout à fait applicable à la démocratie espagnole et, *a fortiori*, à la politique de Défense du pays. Car la possibilité de l'alternance politique évoquée dépend de la durée du mandat présidentiel d'une durée de cinq ans en France et de quatre ans en Espagne, établissant déjà un temps de la politique très court. C'est dans ce temps court que doivent s'inscrire le cycle de politique de Défense, équivalant à la durée d'un mandat à la présidence du gouvernement, et de sa révision à mi-mandat. Les lois de finances de l'État (*Presupuestos Generales del Estado*), plus encore que le cycle de politique de Défense, incarnent cette décomposition du temps politique à travers les annualités financières, instaurant ainsi, selon Godmer et Marrel une « institutionnalisation de l'incertitude » propre à l'alternance démocratique :

La démocratie instaurerait donc une temporalité propre, une limitation qui la distinguerait fortement des régimes autoritaires : elle ne serait rien d'autre que « l'institutionnalisation de l'incertitude », un mode de gouvernement à l'horizon limité, dont les échéances électorales dessinent les limites temporelles de l'action. L'enjeu principal résiderait alors dans la capacité, non seulement à conduire une politique de court terme et de long terme, mais aussi à construire un horizon futur, un projet collectif pour l'avenir<sup>1347</sup>.

Tiraillée entre le temps court de la démocratie et le temps long du projet d'avenir, la politique opère un va-et-vient constant entre différentes temporalités que l'on retrouve dans la gestion de la modernisation dans le cadre de la politique de Défense. En effet, celle-ci jongle

---

<sup>1346</sup> GODMER Laurent, MARREL Guillaume, « Les temps de la politique », Dossier : 2022, l'énergie du politique, *La Vie des Idées*, 6 avril 2022. Disponible sur <https://laviedesidees.fr/Les-temps-de-la-politique.html>

<sup>1347</sup> *Ibid.*

de la même manière entre différentes temporalités à court terme mais aussi à long terme avec les grands programmes d'armement qui, eux, ont un développement sur plus de vingt ans.

Néanmoins, ces différentes temporalités concernant la planification de la Défense apparaissent également comme un obstacle à la modernisation stable et prévisible des Forces Armées. En effet, la planification financière annuelle des crédits du ministère de la Défense, et par conséquent des Forces Armées, ne permet pas la stabilité ni la prévisibilité nécessaires pour mener à bien l'effort de modernisation qui, comme nous avons pu le comprendre, dépend en grande partie des grands programmes d'armement. Ce type de financement n'aurait pas autant d'importance s'il n'avait pas un impact sur la programmation pluriannuelle des programmes de modernisation de la Défense. Car, comme l'ont démontré les effets de la crise économique, les lois de finances de l'État et, *a fortiori*, les budgets du ministère de la Défense, sont subordonnées à l'évolution du contexte économique et financier, national et international. Il existe alors une contradiction fondamentale entre le temps de la budgétisation et le temps requis pour la programmation. Cette contradiction est d'autant plus importante lorsque l'on aborde les Programmes Spéciaux d'Armement (PEA), car, si le budget Défense intègre en son sein quelques-uns des petits programmes de modernisation pluriannuels, développés à court ou moyen terme, les PEA suivent, au contraire, un développement beaucoup plus complexe et long, sur une durée de dix, quinze ou vingt ans. La capacité modernisatrice du budget Défense est, à cet égard, limitée.

Ainsi, le système de financement des PEA au moyen d'une avance de crédits par le ministère de l'industrie à l'industrie espagnole de Défense favorise le lancement d'un cycle de conception et de construction, qui s'achève par la fourniture du matériel et le paiement par le ministère de la Défense aux industries de Défense. Toutefois, cette avance concédée par le ministère de l'industrie s'est vue progressivement réduite à partir de 2009, année où elle descend à 1,15 milliard d'euros, après avoir atteint 1,31 milliard l'année précédente. Et si en 2010 et 2011, ces crédits souffrent de nouvelles réductions, les avances de financement chutent à un niveau moyen de 427 millions d'euros entre 2012 et 2015, atteignant le minimum en 2013, avec 218 millions d'euros. La modernisation des Forces Armées doit donc faire face à deux obstacles : tout d'abord, la subordination des budgets à la situation économique, dont découle la participation du secteur de la Défense à l'effort national de redressement économique et de réduction des dépenses publiques dans le but de limiter les effets et l'impact de la crise. L'absence de lien entre ces deux processus de programmation économique, l'un annuel (à court terme) et l'autre pluriannuel (à moyen et long terme) dérivé du premier, constitue le second obstacle.

Par ailleurs, Arteaga et Fojón ont déjà démontré l'importance du temps en ce qui concerne la Défense et plus particulièrement la programmation et la planification, en particulier dans le cas des opérations internationales. Pour eux, « le décalage entre les ressources matérielles et humaines augmente à mesure que se multiplient le nombre, la durée et la complexité des missions internationales<sup>1348</sup>. » Encore les opérations extérieures illustrent-elles un autre type d'obstacle : le coût toujours plus élevé de la technologie nécessaire pour maintenir des Forces Armées modernes et bien équipées, qui vient s'ajouter à des missions chaque fois plus complexes et longues. Face à cette diversité des temporalités de la programmation dans le domaine de la Défense, on comprend la nécessité d'un niveau de financement suffisant, qui permette de mener à bien des processus de modernisation à la chronologie variée. Néanmoins, comme on a pu le voir plus haut, cette nécessité se heurte à la réalité de l'évolution des budgets Défense entre 2008 et 2015, faisant de la modernisation de l'armée espagnole l'une des principales victimes de la gestion de crise par les gouvernements de l'époque, après avoir été élevée au rang de dogme durant plusieurs décennies.

Dès lors, l'irréductible contraction des temporalités de programmation ne peut plus se concevoir sans l'idée de stabilité de l'apport économique et financier à ces processus de modernisation. Or, si la conjoncture économique influence la budgétisation annuelle des finances de l'État, et de la Défense en particulier, elle met également en évidence une seconde contradiction qui se noue entre les diverses temporalités de la programmation, d'une part, et la nécessité de stabilité, d'autre part. Jusqu'en 2008, les gouvernements successifs avaient pu maintenir une forme de modernisation, avec un succès variable, grâce notamment à des budgets dont la croissance constante permettait la permanence de ce processus. Toutefois, à partir de 2008, l'impératif de solidarité, dans le cadre de l'effort national exigé des finances publiques pour le redressement économique, modifie considérablement les priorités de la Défense et surtout la manière d'appréhender la modernisation. Car la modernisation ne cesse pas d'être une priorité, mais l'environnement économique et financier ainsi que les priorités gouvernementales empêchent toute forme de continuité dans ce domaine. Il s'agit donc de réfléchir à la manière de poursuivre cet effort de modernisation à un moment où la contraction économique est la norme. En dernière instance, face à l'impossibilité du gouvernement espagnol et du ministère de la Défense de maintenir le même effort de modernisation des Forces Armées, se pose la question de la stabilité financière nécessaire pour mener à bien un processus

---

<sup>1348</sup> ARTEAGA, Félix, FOJÓN LAGOA Enrique, *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid, UNED/IUGM, 2007, p. 61.

d'autant plus important que l'armée, une armée moderne et bien équipée, reste un vecteur de la puissance d'un État<sup>1349</sup>.

### *Une introuvable stabilité*

La question de la stabilité est-elle conjoncturelle ou structurelle ? Ou encore, cette stabilité correspond-elle à une question structurelle que des particularités conjoncturelles et des décisions politiques déterminées mettent en évidence ? Jusqu'en 2004, l'évolution des dotations budgétaires, loin d'être remise en cause, est louée et les quelques critiques qui apparaissent portent principalement sur ce qu'il manque pour atteindre pleinement les objectifs de la transformation des Forces Armées (modernisation et professionnalisation). Or la première mention d'une recherche de stabilité financière dans les budgets du ministère de la Défense n'apparaît dans les *Diarios de Sesiones* que le 7 octobre 2008, à l'occasion de la présentation du projet de loi de Finances de l'État pour l'année 2009 devant la Commission de la Défense du *Congreso*. Ce budget pour 2009 correspond aux premiers qui subissent une diminution significative par rapport à l'année précédente :

[...] nous devons disposer d'un élément essentiel qui nous permette de maintenir une volonté de restructuration, d'adaptation et de modernisation, et qui nous permette de continuer à être un instrument utile pour les citoyens espagnols. Cet élément n'est autre que la stabilité budgétaire. Nous avons besoin d'un cadre économique stable et de croissance soutenue, de préférence, qui nous permette de planifier à moyen et long terme [...] <sup>1350</sup>.

Dès lors, la stabilité financière ne peut correspondre à la stagnation de la budgétisation une fois que les dotations ont atteint un seuil suffisant qui permette de répondre de manière adéquate aux objectifs fixés. En effet, la stagnation vaut réduction de la budgétisation si on prend en compte les avancées de la technologie militaire, les évolutions des prix du marché ainsi que le caractère évolutif et adaptable des risques, menaces et perceptions des dangers par une nation. Par ailleurs, certains événements ponctuels ou traumatiques peuvent avoir une répercussion sur la budgétisation de la Défense, que ce soit à travers l'augmentation du taux de

---

<sup>1349</sup> BUHLER Pierre, *La puissance au XXI<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 43. « Michael Mann montre, à partir d'une analyse des finances de la monarchie anglaise à partir du XII<sup>e</sup> siècle, que les fonctions de l'État sont principalement militaires et géopolitiques : sur une période de 7 siècles, la proportion des ressources fiscales vouées à l'acquisition et à l'emploi de la force armée variera entre 70 et 90 %, ces variations épousant du reste la chronologie des activités guerrières. »

<sup>1350</sup> RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ José Julio, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2009 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 94, Commission de la Défense, n° 6, 7 octobre 2008, p. 37.

recrutement, comme ce fut le cas aux Etats-Unis, suite aux attentats du 11 septembre 2001 par exemple, ou à travers un plus fort engagement politique dans ce domaine qui se traduit par l'augmentation des dotations budgétaires.

Toutefois, si la stabilité financière pourrait se traduire par l'augmentation soutenue, continue et régulière, celle-ci dépend de certains critères et en particulier de celui de la priorité politique donnée à la Défense. Car la question de la stabilité n'est pas seulement une question économique, elle est surtout une question politique puisque la budgétisation ne traduit pas seulement les capacités économiques et financières d'un Etat à pourvoir à sa Défense et à participer à la Défense collective mais elle relève également des orientations de politique générale qui confèrent une priorité plus ou moins grande à la Défense. Or, comme on l'a vu, la budgétisation de la Défense entre 2004 et 2015 répond principalement à un questionnement plus politique que militaire, stratégique ou économique. Cela est d'autant plus vrai que les appels à la stabilité financière apparaissent de manière systématique et avec une régularité quasi hypnotique à partir de 2012, moment où les budgets subissent la deuxième plus grosse vague de restrictions, et jusqu'en 2015. Les interventions du général García Sánchez en commission de la Défense lors de la présentation annuelle du budget pour la Défense sont ponctuées de ces appels à la stabilité financière et à la recherche d'un cadre économique à long terme :

[L'inévitable] ajustement budgétaire de cette année des Forces Armées ne peut être considéré comme une fin en soi ni un modèle d'action, et nous devons définir et assurer un cadre budgétaire à long terme qui permette la planification des futures Forces Armées de manière appropriée, praticable et acceptable ; un cadre budgétaire qui rende faisable la Vision 2025 des Forces Armées [...] <sup>1351</sup>.

Les années 2012 à 2015, en particulier, montrent la contradiction fondamentale entre, d'une part, une budgétisation pour la Défense qui répond aux objectifs de la politique économique du gouvernement mais qui, d'autre part, se fait au détriment des objectifs de la politique de Défense elle-même, qui voit ses capacités opérationnelles entamées par plusieurs années de restrictions. En effet, poursuit Fernando García Sánchez, « la construction de la Défense nationale est un processus accumulatif qui requiert des objectifs clairs, suffisamment de temps et surtout une base de ressources solide et fiable <sup>1352</sup>. » En ce sens, la capacité de la Défense Nationale ne dépend pas nécessairement de la quantité économique dépensée par l'État

---

<sup>1351</sup> GARCÍA SÁNCHEZ Fernando, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2012 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 82, Commission de la Défense, n° 4, 17 avril 2012, p. 30-31.

<sup>1352</sup> *Ibid.*, p.35.

pour répondre à ses besoins de sécurité et Défense puisque le facteur temps est un facteur clé, non seulement pour comprendre le processus de modernisation à travers le développement à long terme (environ 15-20 ans) de certains programmes mais également la capacité de transformation des Forces Armées et de planification de la Défense. Celle-ci, concrétisée dans les cycles de politique de Défense<sup>1353</sup>, doit s'accommoder d'un financement annualisé dépendant des orientations économiques du gouvernement, elles-mêmes définies selon la conjoncture. La budgétisation annualisée ne facilite donc en rien la planification de la Défense ou une prévision financière à moyen et long terme pour la modernisation du matériel militaire et l'adaptation des Forces Armées.

Pour remédier à ce problème de l'instabilité financière dans le domaine de la Défense, plusieurs options ont été envisagées. L'une d'entre elles est la mise en place d'une loi organique de financement, proposée par Francisco Ignacio del Cerro Campos pour qui « par cette loi, on éviterait, de plus, l'emploi de cette ingénierie budgétaire<sup>1354</sup> pour faire passer inaperçu, devant le parlement et l'opinion publique, une bonne partie du budget des Forces Armées. En outre, on éviterait l'opacité budgétaire et on gagnerait en matière de transparence administrative<sup>1355</sup> ». Si cette proposition a l'avantage de vouloir résoudre la question du financement extrabudgétaire des besoins de la Défense, elle propose également que celle-ci représente un budget pleinement autonome vis-à-vis de celui de l'État, de manière à mieux budgétiser les nécessités en matériels et équipements et à ce que l'objectif des 2 % du PIB soit réalisable et atteignable. Aussi, cette proposition ne résout-elle que des problèmes de gestion et de technique administrative plus qu'elle ne résout le problème de la stabilité qui requiert également une prévision à court et à moyen terme. Enfin, la question de l'autonomie du budget Défense vis-à-vis du budget de l'État, par son centrage sur le seul ministère de la Défense, exclut tout autre ministère de ce droit à un financement stable, constant et non soumis aux aléas politiques.

### **La loi de programmation militaire française, un modèle de stabilité ?**

On comprend bien, dès lors, que le seul budget ne suffit pas à assurer la prévisibilité et la stabilité nécessaires et indispensables aux projets à moyen et long terme de la Défense, et en particulier aux programmes de modernisation de l'armement. Pris entre l'impératif de modernisation et d'adaptation permanente de ses structures, de son opérativité et de son

---

<sup>1353</sup> Voir chapitres 3 et 6.

<sup>1354</sup> Modifications budgétaires, crédits extraordinaires, financement des opérations internationales.

<sup>1355</sup> CERRO CAMPOS Francisco Ignacio del, « Un nuevo sistema de financiación de las Fuerzas Armadas », *Actas de las VIII Jornadas de Estudios de Seguridad*, Madrid, IUGM-UNED, 2016, p. 663.



équipement, d'une part, et son caractère de politique d'État, qui implique un lien indissociable entre la politique de Défense et les autres secteurs de la politique générale, d'autre part, la Défense, et l'armée en particulier, se heurte à une modernisation *de facto* intermittente, dépendante des aléas de la situation économique du pays. Dans ces conditions, la Loi de Programmation Militaire française peut-elle agir comme un modèle de programmation pour l'Espagne ? Dans quelle mesure les modalités de programmation de la Loi de Programmation Militaire (LPM) à la française peuvent-elles pallier les insuffisances du modèle de programmation espagnole ? Au-delà même de savoir si ce modèle est exportable et applicable à l'Espagne, la comparaison de ces deux systèmes de programmation doit permettre de mettre en évidence le caractère technique ou politique de la défaillance dans la programmation espagnole.

### *Une programmation inévitablement politique*

Dans cette optique de recherche de prévisibilité à travers la stabilité financière, il peut être utile d'interroger le modèle français de programmation et de financement de la Défense. En effet, en France, les finances de l'État font l'objet d'une loi de finances initiale (LFI) selon le principe d'annualité budgétaire. C'est-à-dire que chaque budget est présenté et approuvé, comme c'est le cas en Espagne, en fin d'année pour l'année suivante. Toutefois, ce principe d'annualité budgétaire ne permet pas de répondre aux besoins spécifiques de financement et d'investissements militaires ni à l'impératif de prévision et de programmation, soumis à la durée de développement des programmes d'armement. C'est pour cela que la loi de programmation militaire (LPM) tente d'apporter une réponse qui puisse s'accommoder à la fois d'une budgétisation annuelle et de cet impératif de programmation et prévision pluriannuelle. La programmation est prévue en théorie pour avoir une durée de vie entre 4 et 7 ans, mais plus généralement de 6 ans. Cependant, la loi de programmation militaire n'a pas de valeur juridique au même titre qu'une loi de finance :

La loi de programmation militaire se borne donc à établir des prévisions de dépenses, qui devront nécessairement être reprises par les lois de finances. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 réaffirme d'ailleurs clairement la primauté des lois de finances sur les engagements pluriannuels de l'État. Une loi de programmation militaire relève ainsi plus d'un engagement politique que d'une obligation juridique<sup>1356</sup>.

---

<sup>1356</sup> ASSEMBLEE NATIONALE, Rapport d'information 1388 sur le contrôle de l'exécution des crédits de la Défense pour les exercices 2011 et 2012, déposé par la commission de la Défense Nationale et des Forces Armées, présenté par François ANDRE et Philippe VITEL, 18 septembre 2013, p. 14.

La réalisation de ces programmations est donc soumise à deux conditions. D'une part, les lois de finances doivent permettre d'entériner la programmation militaire et d'autre part, le financement autorisé doit être suffisant pour que l'exécution ne diffère pas ou très peu de la budgétisation initiale. Les trois lois de programmation militaire françaises : 1997-2002, 2003-2008 et 2009-2014 avaient pour but la professionnalisation des Forces Armées françaises suite à la reconfiguration du panorama international de sécurité et Défense issu de la fin de la Guerre Froide et de la disparition du Pacte de Varsovie et de l'URSS. Dans ce contexte de professionnalisation, ces trois lois devaient financer la transformation vers un modèle d'armée dont l'horizon d'accomplissement était fixé à 2015. Les deux premières lois répondent aux objectifs fixés par le Livre Blanc de la Défense publié en 1994, la troisième au livre de 2008.

### *Une exécution en demi-teinte*

Toutefois, étant donné le caractère plus politique que juridique d'une loi de programmation, aussi bien les lois de finances que leur exécution elle-même peuvent différer de manière plus ou moins importante par rapport à la prévision de la LPM et de la LFI. Ce système de programmation a l'avantage, notamment entre 2009 et 2014, d'inclure les ressources exceptionnelles issues des cessions d'infrastructures de licences de téléphonie mobile. Une loi de finance rectificative vient dans le courant de l'année corriger les erreurs d'évaluation dans la budgétisation initiale.

La programmation pour les années 1997 à 2002 est problématique puisque la budgétisation initiale prévue (185 milliards de francs par an dont 86 milliards dédiés chaque année à l'équipement) ne correspond en rien au financement réellement exécuté. La loi de programmation suivante (2003-2008), comme la précédente, « [n'a] pas pu garantir le financement de l'investissement au niveau prévu<sup>1357</sup> » :

Elle faisait suite, en effet, à la loi de programmation militaire 1997-2002 dont la *sous-exécution financière avait provoqué une forte érosion de l'effort d'équipement*. Rappelons que dès 1998, une « encoche » dans le niveau de ressources prévu par la loi avait été effectuée, après une « revue de programmes », et que du fait des annulations de crédits sur des lois de finances successives elles-mêmes inférieures aux annuités prévues, la première des trois lois de programmation qui devaient conduire à la réalisation du modèle d'armée a été amputée d'un sixième, soit une annuité entière. En 2001, point bas de cette

---

<sup>1357</sup> *Défense et Sécurité Nationale, le Livre Blanc*, Paris, Odile Jacob. La Documentation Française, juin 2008, p. 286.

programmation, les dépenses d'équipement, en monnaie constante, étaient inférieures de 15 % au niveau de 1996 qui aurait dû théoriquement être maintenu<sup>1358</sup>. »

La revue de programme effectuée en 1998, et qui s'est appliquée aux années 1999-2002, comprend des annulations de crédits et des reports ainsi que des « décalages calendaires de livraisons de matériels<sup>1359</sup>. » Quant à la loi de programmation 2009-2014, elle ne semble atteindre ses objectifs que partiellement :

Si la loi de programmation militaire 2009-2014 a été globalement respectée les deux premières années de son exécution (2009 et 2010), l'écart s'est sensiblement creusé à partir de 2011, puis prolongé en 2012. [...] Selon les chiffres de la direction du budget communiqués aux rapporteurs, l'écart total, à la fin de l'année 2012, entre l'exécution et la programmation était de 2,9 milliards d'euros (-2,3 %), soit 125,8 milliards dépensés sur 128,7 prévus, ce qui représente un taux d'exécution de 97,7 %.

Même si la programmation permet une certaine prévisibilité sur une période de 6 ans, elle ne résout pas pour autant la question de l'évaluation correcte des besoins de financement pour une période donnée puisque les différents rapports publiés par l'Assemblée Nationale et le Sénat concernant les lois de programmation militaires pointent, en effet, un écart plus ou moins significatif entre la prévision et son exécution. Cependant la prévisibilité inhérente à ce mode de programmation trouve ses limites assez rapidement pour les raisons déjà énoncées et avancées dans un rapport présenté à l'Assemblée Nationale en 2018 concernant la LPM 2014-2019 :

[...] excepté entre 2003 et 2007, les lois de finances initiales (LFI) s'écartent de plus en plus souvent de la programmation. [...] Enfin, bien qu'elle prévît des réductions de crédits et d'effectifs, l'exécution de la LPM 2009-2014 fut rapidement compromise par la crise des finances publiques qui suivit la crise financière de l'été 2008.

Nonobstant des aléas difficilement prévisibles, comme la crise de 2008, l'inadéquation de la ressource budgétaire avec les ambitions affichées est la cause principale des écarts. Elle manifeste la tension permanente entre les objectifs d'autonomie stratégique et de Défense, d'une part, et les objectifs de bonne gestion

---

<sup>1358</sup> SENAT, Rapport 513, fait par M. Josselin de Rohan au nom de la commission des Affaires Étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la Défense., p. 19, <http://www.senat.fr/rap/108-513/108-5131.pdf>

<sup>1359</sup> *Défense et Sécurité Nationale, le Livre Blanc*, op. cit., p. 286.

des finances publiques et de respect des engagements européens de la France, d'autre part.

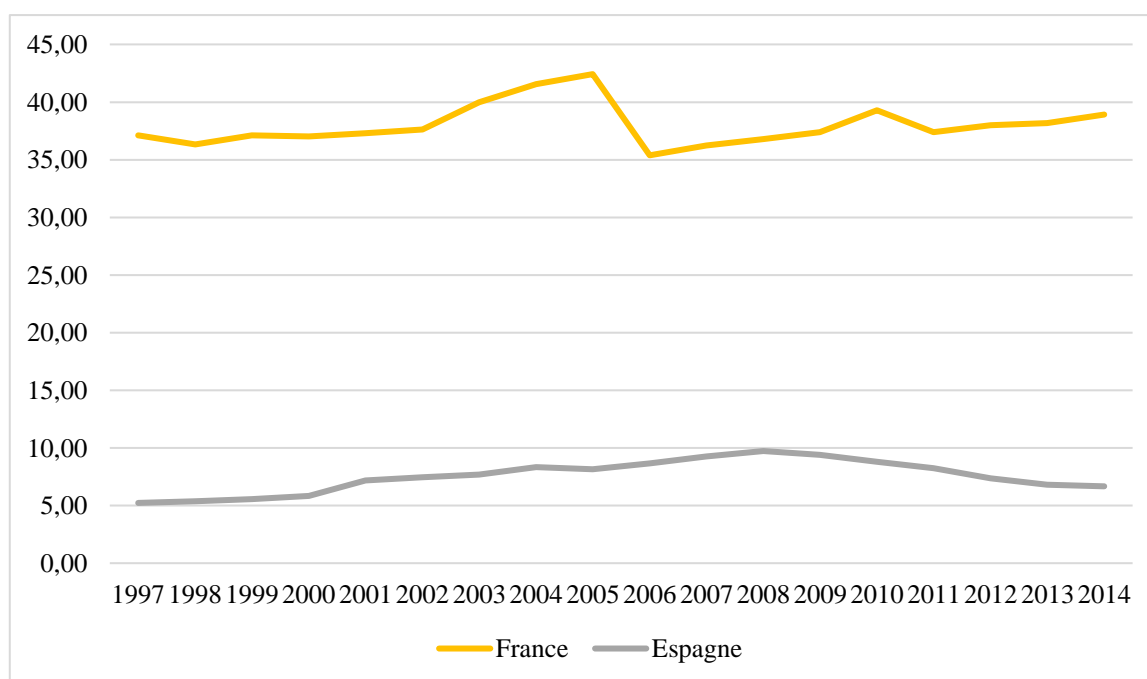
Ce décrochage de la ressource budgétaire par rapport aux ambitions a des conséquences tangibles. Les crédits d'équipements ont été mal exécutés pendant quatre LPM (1997-2014), ce qui crée évidemment un environnement instable pour les industries de Défense, privées de la visibilité nécessaire à leurs investissements. Cette sous-exécution a aussi entraîné des surcoûts importants pour l'État, du fait des réductions de commandes et des retards de livraison, nécessitant de prolonger la durée de vie d'anciens matériels et de verser des intérêts moratoires aux industriels<sup>1360</sup>. »

Ce rapport pointe l'influence de la crise économique et financière sur l'exécution du budget prévisionnel sans pour autant que les crédits aient évolué en fonction de son impact économique. Du moins, l'impact de la crise n'a pas été aussi visible que pour la budgétisation du ministère de la Défense espagnol. Par ailleurs, le discours employé par les différents rapports tant de l'Assemblée Nationale que du Sénat, et notamment le rapport 718 (2018), montre que le caractère de la prévisibilité à la française est double : elle est politique par son origine et ses objectifs à moyen et long terme, et économique par sa transposition dans les lois de finances et sa nécessaire adéquation aux finances de l'État.

Enfin, comme on peut le constater sur le graphique suivant, le financement de la mission Défense en France présente certains écarts annuels bien plus importants que le financement espagnol, sans, toutefois, qu'ils répondent à des impératifs conjoncturels. En effet, on notera parmi les principaux écarts, une augmentation plus forte entre 2002 et 2005, une perte de 7 milliards d'euros entre 2005 et 2006 puis un saut de 2 milliards entre 2009 et 2010 (37,39 milliards et 39,26 milliards respectivement) pour revenir ensuite à un budget de 37,41 milliards d'euros en 2011. Ces évolutions plus importantes ne s'expliquent pas par des raisons d'ordre conjoncturel mais plutôt pour des motifs politiques. Contrairement à l'évolution du financement de la Défense en Espagne qui suit une courbe ascendante régulière jusqu'à ce que l'impact de la crise et sa gestion politique n'imposent des restrictions budgétaires, le financement français ne semble pas être aussi dépendant des aléas de la conjoncture économique mais reflète à la fois des décisions politiques et de gestion administrative, ainsi que l'indique le graphique 68 ci-dessous :

---

<sup>1360</sup> ASSEMBLEE NATIONALE, Rapport n° 718, fait MM. François ANDRE et Joaquim PUEYO au nom de la commission de la Défense Nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'exécution de la loi de programmation militaire 2014-2019, 22 février 2018, p. 8.



Graphique 68 : *Perspective comparée du financement de la Défense en France et en Espagne, 1997-2014, en milliards d'euros courants*<sup>1361</sup>.

Le modèle français de programmation militaire peut-il correspondre aux besoins de prévisibilité et de stabilité de la budgétisation de la Défense espagnole ? On voit bien que la stabilité financière, au sens strict du terme, n'est qu'illusoire puisque l'évolution des dotations est soumise pour les deux pays aux objectifs politiques. La capacité française de prévision sur six ans et la volonté politique d'appliquer cette programmation donnerait une meilleure visibilité à moyen terme pour la Défense espagnole et faciliterait l'effort de planification à travers les cycles de Défense. L'Espagne se heurte donc à plusieurs écueils quand il s'agit d'aborder la question de la prévision et de la stabilité financière. La budgétisation annuelle des crédits de Défense est en contradiction avec les nécessités et les besoins de prévision permettant adaptabilité et visibilité pour les Forces Armées, pour atteindre les objectifs fixés dans un cadre politique. Cette contradiction est à l'origine même des lois de programmation françaises. Aussi le système de financement de la Défense, que l'on parle de sa budgétisation annuelle ou bien du financement hors budget de près d'un tiers de ses dotations initiales, porte-t-il en lui les germes de sa propre instabilité et de son introuvable prévisibilité. En outre, la tension permanente entre le budget initial, perçu comme le seul véritable budget, et le budget final,

<sup>1361</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des budgets du ministère espagnol de la Défense 1997-2014 et des Documents budgétaires (les Bleus) rapports de l'Assemblée Nationale sur les projets de Loi de Finances et annexes à la Loi de Finances Initiales 2006-2014. Disponibles respectivement sur <https://www.defensa.gob.es/defensa/presupuestos/>

réalisé et qui est, lui, perçu comme virtuel puisqu'en partie non crédité dans les finances initiales, pose la question de la perception politique de ce que représente et doit représenter le budget Défense en Espagne. Effectivement, le budget exécuté est encore trop souvent appréhendé comme un financement virtuel que le gouvernement tente d'occulter alors qu'il correspondrait davantage à un financement en accord avec les nécessités des forces armées. Ainsi, cette logique tendrait à nier un certain niveau d'engagement politique à travers les dépenses de Défense. La solution au manque de prévision et de stabilité est à chercher dans les raisons du maintien de l'actuel mode de financement lui-même. Car, au-delà de la budgétisation insuffisante et de la gestion inadéquate des ressources économiques, la fracture politique que le débat fait apparaître relève bien davantage du poids d'un héritage historique et idéologique.

Cet héritage se concrétise sous la forme d'une autolimitation de la budgétisation, celle-ci pouvant être conçue sous deux formes complémentaires. D'une part, la question de la budgétisation idéale à atteindre pour permettre aux Forces Armées d'atteindre les objectifs stratégiques et militaires fixés par les différents gouvernements n'est jamais ou très rarement abordée par la critique. Or, la définition d'un certain niveau d'ambition politique, d'une capacité de rayonnement et d'influence sur la scène internationale (européenne ou globale) suppose des moyens non seulement politiques mais également économiques et militaires. Les missions extérieures, conçues par les différentes Directives de Défense Nationale comme le fer de lance de la politique de Défense et un élément important de l'action extérieure de l'État, représentent, à travers la capacité de projection, une capacité d'influence internationale. D'autre part, les critiques<sup>1362</sup> se centrent principalement sur le mode de financement et de gestion administrative des crédits alloués à la Défense, en mettant en évidence la différence parfois colossale entre le budget initial (politique) et le budget final (virtuel) effectivement exécuté. Or, cette budgétisation initiale relève d'une vision politique qui ne permet pas, notamment en temps de crise, une visibilité et une prévisibilité à moyen terme pour l'armée.

Aussi les réponses apportées s'organisent-elles autour de l'amélioration de la gestion administrative des ressources plutôt que sur l'adéquation du budget aux nécessités réelles et au niveau d'ambition politique de l'État, autorisant par là-même, un aveuglement plus ou moins conscient face à la question qui n'est pas posée : quelle est la quantité de ressources économiques à fournir à la Défense, pour permettre d'atteindre les objectifs aussi bien militaires et stratégiques que politiques ? Quelle quantité permettrait de faire entrer l'Espagne dans le cercle des grandes puissances européennes de son temps ? Ainsi, cet héritage idéologique et

---

<sup>1362</sup> Voir à ce sujet les rapports annuels sur les budgets Défense par le Centre Delàs d'Estudis per la Pau, <http://www.centredelas.org/>

historique, le souvenir encore frais de l'omniprésence de l'armée et la fin proche de l'interventionnisme militaire en politique résonnent dans la gestion politique de la Défense. En dernière instance, force est de constater que les premières années du XXI<sup>e</sup> siècle (et jusqu'en 2008) apparaissent comme les derniers soubresauts des années 1990, d'une longue période de post-Transition, que la crise économique et financière de 2008 fait entrer dans le XXI<sup>e</sup> siècle.

\*\*\*

Malgré l'instabilité politique qui caractérise l'Espagne entre 2016 et 2022, le ministère de la Défense connaît, lui, une plus grande tranquillité, car, si Pedro Morenés Eulate occupe la fonction de ministre entre 2011 et 2016 durant toute la durée du premier mandat de Mariano Rajoy, il est remplacé par María Dolores de Cospedal, durant le second mandat du Parti Populaire au gouvernement, avant qu'il ne tombe, victime d'une motion de censure de l'opposition, à la fin du mois de mai 2018. C'est donc Margarita Robles qui occupe la fonction de ministre de la Défense depuis le 7 juin 2018, assurant une forme de continuité et de stabilité dans la direction du ministère et des affaires de sécurité et Défense au sein des divers gouvernements durant les quatre dernières années. Par ailleurs, entre 2016 et 2022, la Défense fait l'objet d'une reprise en main d'un point de vue économique et financier et voit ses budgets reprendre le sentier de la croissance. C'est en effet à partir de 2017 que la Défense renoue réellement avec un programme budgétaire à la hausse.

Le contexte géopolitique mondial et plus encore le conflit russo-ukrainien appellent journalistes et analystes de Défense à mettre en évidence la courbe de croissance des budgets durant ces dernières années. Ainsi, si certains médias évoquent une augmentation de 20 % des crédits alloués au ministère de la Défense entre 2017 et 2022<sup>1363</sup>, ou de 60,8 % en dix ans (2012-2022)<sup>1364</sup>, d'autres encore insistent sur l'engagement pris par le président du gouvernement, Pedro Sánchez, d'augmenter les dépenses de Défense jusqu'à atteindre les 2 % du PIB<sup>1365</sup>,

---

<sup>1363</sup> « España ha aumentado un 20% su presupuesto en Defensa en los últimos 5 años, pero sigue lejos del 2% del PIB », *Europa Press*, 1<sup>er</sup> mars 2022. Disponible sur <https://www.europapress.es/nacional/noticia-espana-aumentado-20-presupuesto-defensa-ultimos-anos-sigue-lejos-pib-20220301134826.html>

À partir des données recueillies dans les budgets du ministère de la Défense, ceux-ci auraient augmenté de près de 33% entre 2017 et 2022.

<sup>1364</sup> CIVIETA Óscar F., « El presupuesto en Defensa ha subido un 60.8 % en una década y el gasto extra supera los 14 550 millones de euros », *La Marea*, 3 avril 2022. Disponible sur <https://www.lamarea.com/2022/04/03/el-presupuesto-en-defensa-ha-subido-un-608-en-una-decada-y-el-gasto-extra-supera-los-14-550-millones-de-euros/>

<sup>1365</sup> MONFORTE JAÉN Marta, « Sólo uno de cada tres países la OTAN dedica el 2% de su PIB a Defensa que ahora promete Sánchez », *InfoLibre*, 15 mars 2022. Disponible sur [https://www.infolibre.es/politica/tres-paises-otan-dedica-2-pib-defensa-ahora-promete-sanchez\\_1\\_1222482.html](https://www.infolibre.es/politica/tres-paises-otan-dedica-2-pib-defensa-ahora-promete-sanchez_1_1222482.html) Voir également GONZÁLEZ Miguel, « España se compromete con la OTAN a duplicar su gasto militar en esta década », *El País*, 17 mai 2022. Disponible sur

engagement pourtant pris en 2014 lors du sommet de l'OTAN qui s'était tenu au Pays de Galles. Ces commentaires illustrent un renouveau de l'importance de l'outil militaire et de la nécessaire coopération internationale (européenne et transatlantique) face à la menace russe. Néanmoins, cette courbe de croissance s'inscrit dans un cycle de récupération et de redressement économique après une réduction drastique des budgets Défense observée entre 2008 et 2014. Les engagements politiques de l'année 2022 remettent l'instrument militaire au cœur de la politique étrangère et de la politique de Défense et de sécurité, contrairement aux années 2012-2016 qui avaient vu la subordination de la politique de Défense aux objectifs de politique économique et à l'impératif de redressement. Dès lors, la croissance des dépenses de Défense répond davantage à une reprise en main de la politique de Défense par et pour elle-même que le gouvernement pourra employer et rediriger vers la lutte contre la menace russe en Europe de l'Est.

La croissance budgétaire correspond également à une augmentation des investissements pour les Forces Armées et l'industrie de Défense dans un contexte de fortes tensions. Rien d'étonnant alors à ce que la période 2016-2022 ait vu l'apparition de dix nouveaux programmes parmi les programmes spéciaux de modernisation (PEA – *Programas Especiales de Armamento*) pour un montant total de 12,6 milliards d'euros, comme en témoigne le tableau ci-dessous. Ils correspondent à près de 30 % de la totalité des programmes dont le coût global s'élève à près de 42,8 milliards d'euros<sup>1366</sup>.

Toutefois, le gouvernement reconnaissait, en octobre 2021, ne plus pouvoir lancer de grands programmes de modernisation avant 2028 compte tenu des paiements liés aux livraisons d'armements de ces dernières années<sup>1367</sup>. Le chef d'État-Major de la Défense, l'amiral López Calderón, a laissé ouverte la possibilité de revoir « le calendrier des paiements pour faire place à d'autres acquisitions<sup>1368</sup> ». Dès lors, l'évolution du financement de la Défense durant ces dernières années amène deux constats. La croissance des dépenses de Défense ne peut pas être appréhendée uniquement au regard des dépenses des années 2012-2016 qui ont correspondu à des années de très forte contraction des dépenses. Il est donc indispensable de replacer cette croissance dans le contexte de redressement économique qui a suivi ces années de disette. Car

---

<https://elpais.com/espana/2022-05-17/espana-se-compromete-con-la-otan-a-duplicar-su-gasto-militar-en-esta-decada.html>

<sup>1366</sup> Sources : élaboration personnelle à partir du « Presupuesto del Ministerio de Defensa, para el año 2022 », Secretaría de Estado de Defensa, *Ministère de la Défense*, 2022, p. 618. Disponible sur <https://www.defensa.gob.es/Galerias/presupuestos/presupuesto-MINISDEF-2022.pdf>

<sup>1367</sup> GONZÁLEZ Miguel « Defensa reconoce que no podrá iniciar grandes programas de armamento hasta 2028 », *El País*, 28 octobre 2021. Disponible sur <https://elpais.com/espana/2021-10-28/defensa-reconoce-que-no-podra-iniciar-grandes-programas-de-armamento-hasta-2028.html>

<sup>1368</sup> *Ibid.*



si l'on observe, non plus les cinq ou dix dernières années mais plutôt les vingt dernières, on remarquera que les augmentations budgétaires réalisées depuis 2016 ont permis de retrouver des niveaux de financement équivalents à ceux des années 2007-2009, et ce n'est qu'en 2019, avec 10,2 milliards d'euros, que les dépenses prévisionnelles de Défense atteignent et dépassent le budget prévu pour l'année 2008 qui était de 9,7 milliards d'euros. En 2019, reprend alors la croissance que la crise économique et financière avait interrompue, le contexte européen et mondial aidant à orienter les efforts de Défense.

## Chapitre 8

---

# **CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ET SUBORDINATION DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE DE L'ESPAGNE DU XXI<sup>e</sup> SIÈCLE (2004-2016)**

### **PARLEMENT ET POLITIQUE DE DÉFENSE**

Les années 1990 avaient été marquées, comme nous l'avons vu au chapitre 5, par une nécessité de restructuration de la Défense nationale dans un contexte de post-transition qui requerrait l'adaptation d'un cadre construit durant les années de la Transition. La consolidation de la démocratie espagnole ainsi que la fin des tensions issues de la guerre froide favorisèrent donc une révision de ce cadre. À cet égard, si nous avons fixé la fin de la transition militaire à l'année 1989 (pour des raisons qui ont été évoquées au chapitre 2), l'entrée de la politique de Défense dans le XXI<sup>e</sup> siècle ne se produit qu'à partir de la réforme militaire entreprise par le premier gouvernement de José Luis Rodríguez Zapatero entre 2006 et 2009, précédée de l'adoption de la loi 5/2005 sur la Défense Nationale qui, pour la première fois, formalise et introduit dans le texte de la loi, le lien entre Parlement et Défense nationale (voir chapitre 6). Néanmoins, les débats parlementaires sont marqués jusqu'en 2008 par un impératif de transformation des Forces Armées espagnoles, alliant modernisation et professionnalisation, qui avait jalonné les années de Transition et de post-transition. La crise économique et ses conséquences marquent un coup d'arrêt à ce processus hérité des décennies précédentes pour réorienter la politique de Défense et sa relation avec le Parlement vers une gestion de crise qui fera apparaître, comme nous le verrons plus loin, diverses formes de « tyrannie ».

L'impact de la crise sur la société et la politique de Défense en particulier ainsi que les mouvements de contestation sociale et politique renforcent à partir de 2008 la nécessité d'une reddition de comptes du gouvernement et d'une exigence de responsabilité. Ce rôle de surveillance, de contrôle et d'exigence de reddition de comptes s'inscrit dans la définition que donnait John Stuart Mill des assemblées représentatives pour qui « le véritable office d'une assemblée représentative n'est pas de gouverner, elle y est radicalement impropre ; mais bien de surveiller et de contrôler le gouvernement, de mettre en lumière ses actes, d'en exiger l'exposé et la justification<sup>1369</sup>. » Toutefois, alors que la situation économique du pays et les revendications politiques et sociales de la société auraient dû entraîner un renforcement de l'action de contrôle du Parlement, on constate, au contraire, un affaiblissement du contrôle, tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif. Par ailleurs, l'évolution de l'emploi de certains instruments législatifs tendant à faciliter une action unilatérale des gouvernements amène, à partir de 2016, à une forme de *déparlementarisation*<sup>1370</sup>, déjà en germe entre 2011 et 2016, à la fin de la période considérée ici.

### **1989-2015 : du pareil au même ?**

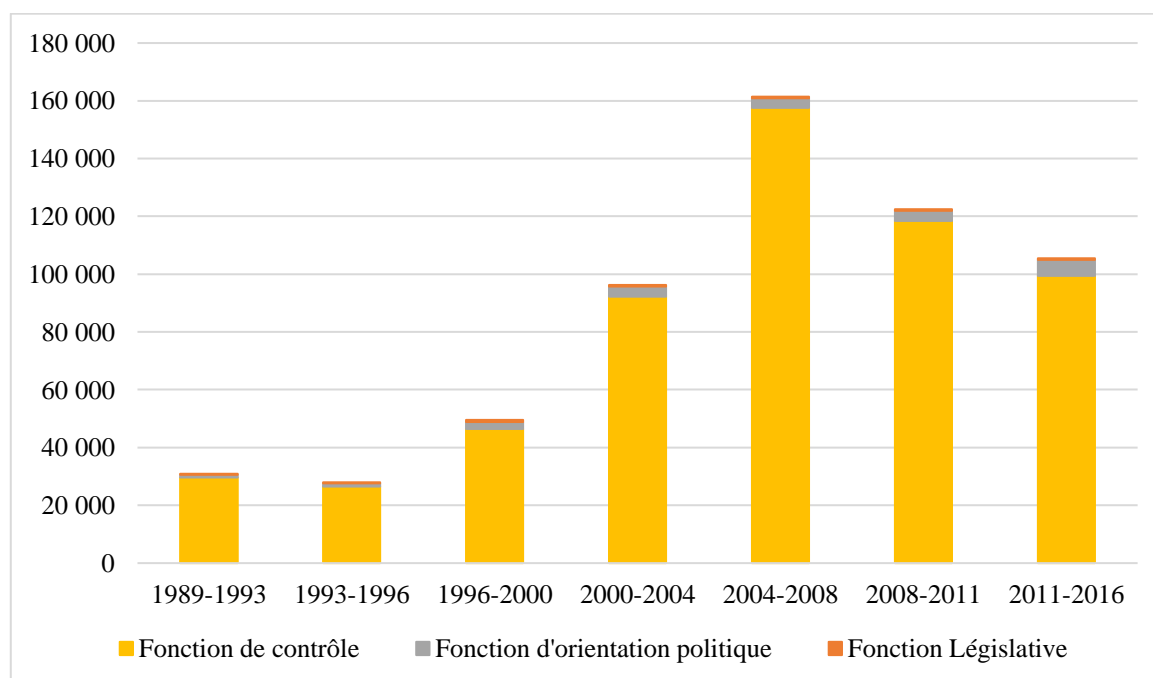
La période 1989-2004 s'était caractérisée, comme nous l'avons remarqué au chapitre 5, par une impressionnante croissance de l'activité parlementaire à partir de laquelle nous avons évoqué l'apprentissage de la fonction du Parlement dans un système démocratique. Cette augmentation n'avait pas signifié pour autant un regain d'intérêt pour les questions de Défense militaire. La faiblesse du contrôle parlementaire de la politique de Défense s'expliquait alors par le relatif consensus entre les partis favorisant ainsi un développement de la Défense qui ne fût pas soumis aux aléas électoraux. Par ailleurs, la priorisation des politiques d'État et la relégation de la Défense comme variable d'ajustement, tant sur le plan économique que parlementaire, favorise la perception du contrôle de la Défense comme une veille permanente opérée par les députés. Depuis cette perspective, ce secteur joue donc le rôle de *basso continuo*<sup>1371</sup> dans le concert des politiques gouvernementales, à travers sa présence continue d'une législature à l'autre et la permanence du rôle des Forces Armées dans cette monarchie parlementaire qu'est l'Espagne contemporaine et actuelle. À cet égard, la politique de Défense,

<sup>1369</sup> STUART MILL John, *Le Gouvernement représentatif* (1861), Paris Guillaumin, 1865, p. 99-120. Cité dans ROSANVALLON Pierre, *Le bon gouvernement*, Paris, Éditions du Seuil, 2015, p. 263.

<sup>1370</sup> GÓMEZ CORONA Esperanza, « La desparlamentarización del sistema político español. De parlamentarismo excesivamente racionalizado a un parlamento diluido », *Revista de Derecho Político*, n° 111, mai-août 2021.

<sup>1371</sup> VIGNAL Marc (dir.), « Basse continue », *Dictionnaire de la Musique*, Larousse, 2017. Et NETHERLAND BACH SOCIETY, « *Musicians on basso continuo* », 29 septembre 2020. Disponible sur [https://www.youtube.com/watch?v=aCSFa36uhiY&ab\\_channel=NetherlandsBachSociety](https://www.youtube.com/watch?v=aCSFa36uhiY&ab_channel=NetherlandsBachSociety)

au même titre que les Affaires Étrangères d'ailleurs, représente cet accompagnement nécessaire à l'organisation d'une partie de la vie démocratique, correspondant respectivement à la Défense extérieure du territoire et de la société, et à l'organisation et coordination de la dimension nationale de l'État dans ses relations avec ses voisins. Néanmoins, comme l'illustre le graphique 69 ci-dessous, si la période 1989-2004 s'était caractérisée par cette croissance vertigineuse de l'activité parlementaire, la période suivante, 2004-2016, se caractérise au contraire par un reflux de l'initiative du Congrès des Députés :



Graphique 69 : *Évolution du contrôle parlementaire pour une perspective comparée, 1989-2016*<sup>1372</sup>.

En effet, la décennie de post-transition avait vu le nombre d'initiatives parlementaires passer de 30 955 à 96 327 en 15 ans. Mais après avoir poursuivi une ascension tout aussi impressionnante durant la 8<sup>e</sup> législature (2004-2008), avec près de 161 444 initiatives parlementaires, le reflux de l'activité des députés s'amorce pour atteindre, à la fin de la 10<sup>e</sup> législature (2011-2016), 105 477 initiatives. Il est alors étonnant de constater que l'évolution de l'activité parlementaire entre 1989 et 2016 coïncide avec la croissance et la décroissance du budget de l'État et du budget du ministère de la Défense. En effet, le budget atteint son point le plus élevé en 2008 après une croissance ininterrompue depuis la fin des années 1960. Aussi

<sup>1372</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données du *Congreso de los Diputados*. Disponible sur <https://www.congreso.es/home>

l'activité parlementaire semble-t-elle être le reflet de la bonne santé économique d'une société en pleine expansion. À l'inverse, la crise économico-financière de 2008 marque un coup d'arrêt à cette évolution dont les effets et leur gestion par les gouvernements socialiste et populaire entraîneront une forme de dépression nationale, observable également au Congrès. Après avoir illustré l'impact de la crise et de sa gestion politique sur la politique de Défense (aux chapitres 4 et 7), nous nous proposons d'analyser dans les lignes qui suivent l'impact que la crise a pu avoir sur l'activité parlementaire, en particulier en matière de Défense.

#### *Limites du contrôle ex ante*

Contrairement à l'évolution globale de l'activité parlementaire, le nombre des initiatives à but informatif suit une courbe ascendante durant toute la période qui s'ouvre avec le retour du Parti Socialiste au pouvoir en 2004, jusqu'à la fin de la 10<sup>e</sup> législature en 2016. On pourrait, dès lors, conclure à un regain d'intérêt de la part des députés que l'on pourrait imputer à une volonté d'être informés ou d'agir en toute connaissance de cause, le total des demandes d'information passant de 2880 durant le 8<sup>e</sup> législature (2004-2008) à 4678 durant la 10<sup>e</sup>, entre 2011 et 2016, comme l'illustre le tableau 43, ci-dessous :

	2004-2008	2008-2011	2011-2016
Total des demandes	2880	3437	4678
Demandes concernant la Défense	34	29	39
<b>Part de la Défense</b>	<b>1,2 %</b>	<b>0,8 %</b>	<b>0,7 %</b>

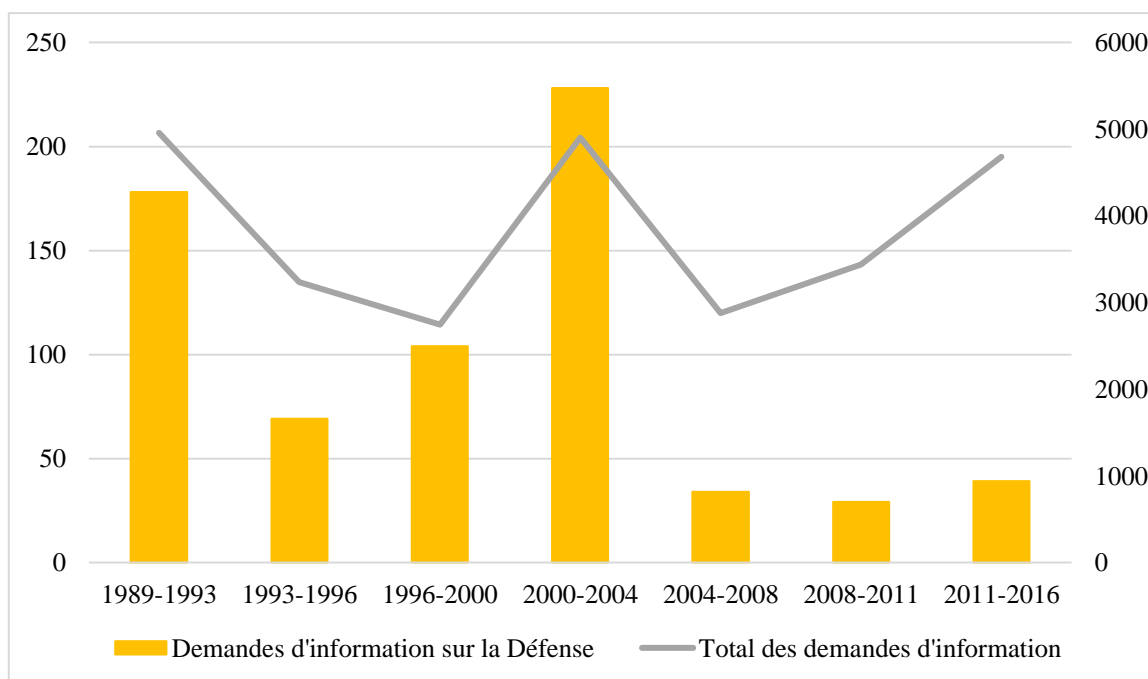
Tableau 43 : *Initiatives parlementaires à valeur informative par législature, 2004-2016*<sup>1373</sup>.

Or, cette affirmation doit être nuancée pour deux raisons. Les chiffres indiqués dans le tableau précédent prennent en compte non seulement les demandes d'information comprises dans la fonction de contrôle telle que la conçoit le Congrès des Députés (demandes d'information aux administrations de l'État, aux Communautés Autonomes et aux Entités Publiques et locales), mais également les autres demandes d'information comme les commissions d'investigation (*Comisiones de investigación*), les mémoires du Conseil Général du Pouvoir Judiciaire (*Memoria del Consejo General del Poder Judicial*), la comptabilité

<sup>1373</sup> Sources : *ibid.*

générale de l'État (*Cuenta General del Estado*), les rapports de la Cour des Comptes (*Informe del Tribunal de Cuentas*). Les demandes de contrôle de la Cour des Comptes (*solicitud de fiscalización del Tribunal de Cuentas*), le rapport annuel du Défenseur des Droits (*Informe Anual del Defensor del Pueblo*) et celui, semestriel, du Conseil de Sécurité Nucléaire (*Informe semestral del Consejo de Seguridad Nuclear*) entrent également dans cette catégorie, comme nous l'avions déjà signalé au chapitre 5. Ces rapports, provenant d'une autre fonction que la fonction de contrôle à proprement parler, renforcent une évolution déjà résolument ascendante.

Néanmoins, il serait illusoire de ne concevoir cette augmentation de la course à l'information que dans les bornes chronologiques artificielles délimitées, 2004-2016. Aussi touchons-nous là à une des limites de la périodisation choisie, car cette dernière étape ne reflète pas, lorsqu'elle est considérée pour elle-même, l'évolution des demandes d'information depuis la fin de la transition du secteur de la Défense. Replacée dans un temps plus long qui comprend la période de post-transition, on observe alors une évolution symétrique des demandes d'information entre 1989 et 2016. La représentation que nous en donne le graphique 70, ci-dessous, sépare distinctement les deux périodes que nous avons définies au début de notre travail, puisqu'elle distingue une première période (1989-2004) de forte réduction des demandes d'information mais qui suscite un intérêt relativement important, bien que variable, autour des questions de Défense militaire. Après une nouvelle hausse des demandes d'information, la 7<sup>e</sup> législature (2000-2004) constitue le point culminant de cette longue étape démocratique (1989-2016). Puis le graphique définit une seconde période (2004-2016) qui se caractérise par une première chute des demandes d'information compensée par une nouvelle recrudescence durant les deux législatures suivantes (2008-2011 puis 2011-2016) :



Graphique 70 : *Évolution des demandes d'information portant sur la Défense au regard du total des demandes d'information, 1989-2016*<sup>1374</sup>.

Parallèlement à cette recrudescence des demandes d'information, on constate que l'intérêt pour les questions de Défense s'est considérablement réduit au point que l'on peut supposer que la préoccupation majeure des demandes d'information au cours des années 1990 concernait principalement la restructuration des Forces Armées et de la politique de Défense dans leur rapport à la société et à l'implantation territoriale des armées. En effet, si la réforme militaire des années 2006-2009 ainsi que l'actualisation de la loi de Défense Nationale (5/2005), ont suscité d'intenses débats, elles n'ont pas non plus été à l'origine du même nombre de demandes d'information. Il semblerait, par ailleurs, que la suppression du service militaire et que le scandale lié à l'accident du Yak-42 en 2003 aient constitué les dernières grandes thématiques ayant motivé les démarches à visée informative. Car ni la réforme militaire, ni l'actualisation du cadre législatif ou la création de l'Unité Militaire d'Urgence, pas même la crise économique et son impact sur la Défense militaire n'ont suscité autant de démarches parlementaires. Bien au contraire, on constate même que le secteur de la Défense endosse le rôle de variable d'ajustement, non plus seulement dans le domaine économique et budgétaire, mais aussi dans le domaine politique et parlementaire. Le passage de 228 demandes d'information (2000-2004) à 34 (2004-2008) puis à 29 lors de la 9<sup>e</sup> législature (2008-2011) reflète un déplacement de l'attention des parlementaires en même temps qu'elle illustre une forme de routine

<sup>1374</sup> Sources : *ibid.*

démocratique du secteur de la Défense qui transcende les mandats politiques et les orientations idéologiques. Toutefois, cette même explication trouve ses limites par le faible nombre des demandes qui concernent la Défense aussi bien durant une législature socialiste que pendant une législature populaire.

La distinction des deux périodes est encore plus marquée si l'on prend en compte les différents types de sources d'information. Effectivement, les rapports d'information en provenance des Communautés Autonomes ainsi que des entités publiques et locales ne permettent pas d'appréhender le contrôle de la politique de Défense par le Parlement, et ceux provenant de l'administration de l'État concernant la Défense ne représentent que 0,5 % du total entre 2004 et 2016. Ces quatre types de source d'information ne sont pas significatifs pour mesurer l'importance de la politique de Défense dans l'activité parlementaire. En outre, on constate une réduction drastique de la part de la Défense dans les demandes d'information d'une période à l'autre. Si les Communautés Autonomes et les entités publiques ne fournissent aucun renseignement depuis 1989 (0,0 % et 0,3 % respectivement), 3,7 % des informations en provenance de l'administration de l'État portaient sur la Défense entre 1989 et 2004. Or, cette proportion se voit réduite à 0,5 % durant la période suivante (2004-2016), faisant des informations sur les secrets officiels et des informations transmises par le gouvernement aux commissions les principales sources d'information avec respectivement 21 % et 10 % du total de chacune des sources. Enfin, si les informations portant sur les secrets officiels ont vu leur proportion diminuer considérablement entre la première période (50 %) et la seconde (21,1 %), les informations transmises aux commissions, à l'inverse, voient la leur passer de 1,2 % à 10 %). Cette dernière évolution laisse supposer un meilleur contrôle de l'information par le gouvernement ou, du moins, de sa transmission et des modalités de sa transmission.

On observe surtout, dans le secteur de la Défense, un transfert de l'initiative en matière d'information demandée (aux Administrations de l'État) à une information transmise (sans demande préalable). C'est ce transfert qu'illustre, d'une part, la réduction de la part de la Défense parmi les demandes d'information aux Administrations et, d'autre part, l'augmentation de la part de la documentation transmise aux commissions. En effet, la Défense occupe 3,7 % des demandes d'information aux Administrations de l'État entre 1989 et 2004 mais 0,5 % entre 2004 et 2016. À l'inverse, la Défense correspond à 1,2 % de la documentation remise aux commissions entre 1989 et 2004, mais 10 % durant la période suivante, comme l'indique le tableau 44 :



	2004-2008	2008-2011	2011-2016	<b>Part moyenne de la Défense entre 2004 et 2016</b>	<b>Part moyenne de la Défense entre 1989 et 2004</b>
Administration de l'État	2479	3117	4126	<b>0,5 %</b>	<b>3,7 %</b>
Communautés Autonomes et entités locales	18	5	9	<b>0 %</b>	<b>0 %</b>
Entités Publiques	33	17	82	<b>0 %</b>	<b>0,3 %</b>
Secrets Officiels	34	25	17	<b>21,1 %</b>	<b>50 %</b>
Documentation remise aux Commissions	63	71	95	<b>10 %</b>	<b>1,2 %</b>

Tableau 44 : *Questions de Défense par type de source d'information, 2004-2016, en pourcentages*<sup>1375</sup>.

Ce transfert de l'initiative que l'on constate durant la seconde période illustre également, à sa manière et depuis le contrôle parlementaire, la transformation des enjeux propres à chaque période. Car si la période 1989-2004 s'était caractérisée par une nécessaire restructuration post-transitionnelle et, par conséquent, une plus grande attention du Parlement aux actions de l'Exécutif, la réduction du nombre d'initiatives parlementaires durant la seconde période peut être interprétée comme un signe de solidité et de stabilité de la relation fiduciaire entre ces deux institutions. Aussi l'évolution de la part de la Défense dans les demandes d'information aux Administrations de l'État et dans la documentation remise aux commissions reflète-t-elle autant la consolidation de la confiance entre le Parlement et l'Exécutif qu'une augmentation effective des informations portant sur la Défense. Cette consolidation de la relation fiduciaire se retrouve dans le contrôle de la fonction législative où les projets de loi représentent essentiellement la réforme militaire et de la Défense mise en place par le premier gouvernement de José Luis Rodríguez Zapatero entre 2004 et 2008. Comme nous avons pu le voir au chapitre 6, les enjeux propres à cette réforme en font une actualisation du cadre législatif, des structures et du mode de fonctionnement de la Défense et des armées en même temps qu'elle confirme une praxis et un consensus. Hormis l'idée de contrôle parlementaire, le texte de la loi 5/2005 sur la Défense

<sup>1375</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données du *Congreso de los Diputados*. Disponible sur <https://www.congreso.es/home>

Nationale n'apporte dans le fond aucun concept nouveau mais insère dans la loi divers éléments que la réforme de la Défense de la Transition n'avait pas prévus. L'adaptation de la Défense et des Forces Armées durant les années post-transitionnelles a favorisé l'élaboration d'une praxis évolutive mais non intégrée par la législation de Défense. Cette réforme, proposée par le Parti Socialiste, est également le résultat d'un consensus dans le sens où on y retrouve les principaux éléments qui avaient déjà été mis en avant dans la Révision Stratégique de 2003 élaborée par le gouvernement de José María Aznar.

C'est cette mise à jour du cadre législatif que le tableau 45 ci-dessous illustre et par laquelle se justifient les 2,4 % de part de la Défense dans les projets de lois présentés entre 2004 et 2016. Tout comme pour le contrôle à valeur informative, la part de la Défense dans le contrôle de la fonction législative montre une réduction significative notamment dans le cas des propositions de Loi du Congrès, mais elle ne peut pas être interprétée comme le signe d'une perte d'intérêt pour la Défense nationale et les questions militaires. En effet, cette évolution cache l'importance symbolique et structurelle de la réforme qui fait entrer de plain-pied la Défense et les armées espagnoles dans le XXI<sup>e</sup> siècle en actualisant une législation héritée d'une époque, certes proche, mais aux enjeux nationaux et internationaux qui semblent pourtant bien lointains :

	2004-2008	2008-2011	2011-2016	<b>Part moyenne de la Défense entre 2004 et 2016</b>	<b>Moyenne en Défense, 1989-2004</b>
Projets de Loi	152	147	163	<b>2,4 %</b>	<b>3,2 %</b>
Projets de Loi concernant la Défense	6	2	3		
Proposition de Loi du Congrès	235	292	216	<b>0,5 %</b>	<b>6,4 %</b>
Proposition de Loi du Congrès concernant la Défense	0	2	2		
Décrets-Lois	52	56	76	<b>3,4 %</b>	<b>2,0 %</b>
Décrets-Lois concernant la Défense	1	0	4		

Tableau 45 : *Questions de Défense dans la fonction législative, 2004-2016*<sup>1376</sup>.

Parallèlement, l'augmentation de la part de la Défense dans les décrets-lois approuvés est à nuancer puisque les quatre décrets qui constituent l'essentiel de ces 3,4 % correspondent à des accords par le Conseil des Ministres de dotations supplémentaires et concernent non seulement le ministère de la Défense mais également le ministère des Affaires Étrangères ou celui de l'Éducation. Peut-être peut-on y voir un signe du sous-financement chronique du ministère de la Défense entre 2011 et 2016 et de l'illusion de cohérence et de réalisme du financement élaborée par le gouvernement Rajoy dans le but de répondre à une politique tournée exclusivement vers le contrôle des dépenses publiques (voir chapitre 7).

Au chapitre 5, nous avons tenté de mettre en évidence la manière dont trois projets de loi avaient été approuvés durant la période 1989-2004. La facilité de l'adoption du projet dépendait, comme nous l'avons constaté, de l'attitude des différents groupes parlementaires et en particulier du groupe d'opposition, PSOE ou PP, selon la législature qui, dans le cadre d'un système bipartite, suffisait à illustrer une adoption claire et sans appel ou au contraire un résultat plus nuancé voire mitigé. Lors de ses deux mandats (2004-2011), José Luis Rodríguez Zapatero et ses gouvernements mirent en application un programme de réforme militaire qui passait par

<sup>1376</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données du *Congreso de los Diputados*. Disponible sur <https://www.congreso.es/home>

l'actualisation d'une législation de la Défense nationale dont le cadre remontait à la loi de 1984, qui elle-même réformait celui élaboré en 1980. Ainsi, la loi 5/2005 actualisait le cadre législatif de la Défense Nationale<sup>1377</sup> et serait suivie par l'adoption, en 2006, de la loi sur la troupe et les marins<sup>1378</sup> (*de Tropa y Marinería*) puis, en 2007, de la loi sur la Carrière Militaire<sup>1379</sup>. Fondamentales, ces trois lois participent de la modernisation de la Défense entreprise par les gouvernements de Rodríguez Zapatero en actualisant un cadre hérité des années 1980 et de celles de la Transition.

Toutefois, ce processus de modernisation ne parvient pas à dépasser les clivages politiques et idéologiques ni le bipartisme caractéristique du système espagnol, et l'on retrouvera, lors des votes des lois et de leurs amendements, les mêmes distinctions que nous avons mises en relief au chapitre 5. On observe que, à l'image des trois lois que nous avons prises en exemple et portant sur le Service Militaire Obligatoire (1991), sur le régime Disciplinaire des Forces Armées (1998) et sur la modification de la Loi Organique 4/1987 sur les Compétences et l'Organisation de la Juridiction Militaire (2003), c'est l'attitude du PSOE et du PP qui détermine encore une fois l'issue du vote. En effet, le tableau 46 ci-dessous nous permet d'appréhender la répartition du vote dans le cadre de l'adoption des lois de 2005, 2006 et 2007 :

	<b>Présents</b>	<b>Oui</b>	<b>Non</b>	<b>Abstentions</b>	<b>Absents</b>
Défense Nationale (2005)	329	184	134	11	21
	100 %	55,9 %	40,7 %	3,4 %	-
Carrière Militaire (2007)	299	163	8	128	51
	100 %	54,5 %	2,7 %	42,8 %	-
Troupe et Marins (2006)	326	325	0	1	24
	100 %	99,7 %	0,0 %	0,3 %	-

Tableau 46 : Répartition des votes portant sur trois projets de loi, 2004-2016<sup>1380</sup>.

<sup>1377</sup> Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de 2005, de la Defensa Nacional, *Boletín Oficial del Estado*, n° 276, 18 novembre 2005.

<sup>1378</sup> Ley 8/2006, de 24 de abril de 2006, de Tropa y Marinería, *Boletín Oficial del Estado*, n° 98, 25 avril 2006.

<sup>1379</sup> Ley 39/2007, de 19 de noviembre de 2007, de la Carrera Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 278, 20 novembre 2007.

<sup>1380</sup> *Ibid.*

Malgré un taux d'abstention très faible (3,4 %), la loi portant sur la Défense Nationale, est approuvée par 55,9 % des voix alors que 40,7 % des voix la rejettent lors du vote en commission de la Défense du Congrès le 15 septembre 2005<sup>1381</sup>. La loi est soutenue par le Parti Socialiste, le groupe catalan (CiU – *Convergència i Unió*), la gauche républicaine catalane (ERC – *Esquerra Republicana de Catalunya*) et la gauche écologiste (IU-ICV – *Izquierda Unida – Iniciativa per Catalunya Verds*) ainsi que par des membres isolés de la coalition canarienne, du groupe Mixte et du groupe Populaire. À l'inverse, le rejet de la norme qui, d'ailleurs, s'inscrit dans le cadre du contrôle *ex ante*, est défendu exclusivement par le groupe Populaire.

Le résultat est également mitigé dans le cas de la loi sur la Carrière Militaire. La loi est adoptée par 54,5 % des voix mais rejetée par 2,7 % seulement. Parmi les votes favorables se trouvent les députés du groupe socialiste, le groupe Mixte, deux députés de la gauche écologiste (IU-ICV) et le gouvernement, également promoteur de la norme. Les 2,7 % d'opposition correspondent au groupe de la gauche républicaine catalane (ERC) et à deux députés du groupe Populaire, alors que les 42,8 % d'abstention représentent les voix du groupe Populaire, dans son immense majorité, ainsi que celles des groupes nationalistes<sup>1382</sup> (PNV, CiU). Dans le même ordre d'idées, le vote portant sur l'adoption ou le rejet d'un amendement concernant la septième disposition finale de la loi illustre le même type de répartition des voix. L'amendement du Sénat est rejeté par le groupe socialiste, le gouvernement (socialiste) et deux députés de la gauche écologiste à 52,5 % des voix alors qu'il est défendu par le groupe Populaire et les groupes nationalistes, y compris la gauche républicaine catalane, qui représentent 47,16 % des voix<sup>1383</sup>. Si le rejet de cet amendement représente un nouvel exemple de l'équilibre des forces parlementaires entre le PP et le PSOE, il illustre également un contrôle de forme bien plus que de fond, comme l'explique le sénateur Sacristán Rodríguez, du groupe Populaire, qui défend l'amendement. D'après lui, « [le groupe Populaire est] totalement d'accord, excepté sur la forme. [Il estime] que la formule employée dans la loi n'a jamais été employée dans la pratique législative, et avec cet amendement nous essayons de faire en sorte que cet article corresponde

<sup>1381</sup> Dictamen de Comisión sobre el Proyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional, *Congreso de los Diputados*, 15 septembre 2005. Disponible sur <https://www.congreso.es/votoplenoh/L8/20050915011.pdf>

<sup>1382</sup> « Votación n° 21 de las Enmiendas del Senado a los artículos 45, 50, 52, 56, 58, 62, 64 y 71; a las disposiciones transitorias sexta y séptima; y a la disposición derogatorias única del Proyecto de Ley de la Carrera Militar », *Congreso de los Diputados*, Séance plénière, n° 273, 30 octobre 2007. Disponible sur <https://www.congreso.es/votoplenoh/L8/20071030021.pdf>

<sup>1383</sup> « Votación n° 24 de la Enmienda del Senado a la Disposición final séptima del Proyecto de Ley de la Carrera Militar », *Congreso de los Diputados*, Séance Plénière, n° 273, 30 octobre 2007. Disponible sur <https://www.congreso.es/votoplenoh/L8/20071030024.pdf>

à l'usage<sup>1384</sup> ». Le rejet de l'amendement apparaît donc également comme un rejet du contrôle par la forme. Or, tous les amendements proposés par l'opposition ont été rejetés, à l'exception de ceux pour lesquels il y avait consensus entre le PSOE et le PP. Dans les autres cas, la proposition de l'opposition a été rejetée, illustrant ainsi la force de la majorité socialiste ou bien la faible importance du contrôle de forme dans le cadre du contrôle *ex ante*.

Dans le cadre de l'adoption de la loi *de Tropa y marinería*, les amendements proposés par les groupes parlementaires firent l'objet de tractations et de négociations entre les groupes avant que le texte approuvé ne soit envoyé au Sénat. Les deux votes concernent l'amendement à la totalité de la loi défendue par le groupe Populaire, qui obtient 43,3 % des voix mais rencontre l'opposition du groupe socialiste, épaulé par les groupes nationalistes (CiU, PNV) et les partis de gauche (ERC, IU-ICV), qui, eux totalisent 55,7 % des voix. On retrouve, dans ce vote, un cas d'opposition entre les deux principaux partis politiques espagnols (PP et PSOE) entourés de petits partis comme autant de satellites qui, selon leurs intérêts et leur stratégie, font pencher la balance d'un côté ou de l'autre. En revanche, les votes portant sur tous les amendements du Sénat illustrent davantage un cas de consensus entre les deux grands partis puisque l'adoption de ces amendements représente 99,7 % des voix et 0,3 % d'abstention (une voix). Dans ce cas de figure et compte tenu des résultats, l'exercice du contrôle par l'amendement relève davantage d'un contrôle technique qui fait primer la forme, plus propice au consensus, sur le contenu même, plus propre à la polémique et à la polarisation des positions.

### *Le contrôle ex post, permanence d'une faiblesse*

Le contrôle *ex ante* de la politique de Défense témoigne alors de la toute-puissance des deux principaux partis politiques espagnols. Le contrôle exercé *ex post*, consistant en une activité de suivi de l'application d'une norme, illustre une continuité sans rupture entre les années 1990 et les deux premières décennies du XXI<sup>e</sup> siècle que les chiffres du tableau suivant (tableau 47) confirment. Mais plus encore qu'une continuité, le contrôle de la politique de Défense en commission montre l'accentuation d'une faiblesse déjà observée. Entre 2004 et 2016, les chiffres du contrôle sont, excepté dans le cas des interpellations et des motions qui sont plus nombreuses, plus faibles que dans le cas du contrôle parlementaire des années 1990. Les questions orales en commission en particulier s'effondrent passant de 9,8 % à 3,5 % du total des questions :

---

<sup>1384</sup> SACRISTÁN RODRÍGUEZ José Antonio, « Dictamen sobre el Proyecto de Ley de la Carrera Militar », *Diario de Sesiones del Senado*, n° 516, Commission de la Défense, 16 octobre 2007, p. 7. Disponible sur [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/SEN/DS/CO/CS0516.PDF#page=1](https://www.congreso.es/public_oficiales/L8/SEN/DS/CO/CS0516.PDF#page=1)

	2004-2008	2008-2011	2011-2016	<b>Moyenne de la Défense entre 2004 et 2016</b>	<b>Rappel de la moyenne de la Défense entre 1989 et 2004</b>
Interpellations	320	297	337	<b>2,1 %</b>	<b>1,4 %</b>
Interpellations concernant la Défense	8	8	4		
Question orale (séance plénière)	2227	1669	1440	<b>2,2 %</b>	<b>2,9 %</b>
Questions concernant la Défense	68	34	14		
Question orale (commission)	3692	3508	3662	<b>3,5 %</b>	<b>9,8 %</b>
Questions concernant la Défense	131	200	48		
Proposition de résolution (séance plénière)	1315	905	648	<b>2,2 %</b>	<b>3,1 %</b>
Propositions de résolution concernant la Défense	21	25	16		
Proposition de résolution (commission)	3921	2329	2504	<b>3,1 %</b>	<b>4,5 %</b>
Propositions de résolution en commission de la Défense	127	71	74		
Motions résultant d'une interpellation urgente	233	236	232	<b>2,3 %</b>	<b>1,5 %</b>
Motions concernant la Défense	3	7	6		

Tableau 47 : *La Défense selon le type d'instrument de contrôle, 2004-2016*<sup>1385</sup>.

Il semble étonnant, en effet, que l'activité parlementaire suive une variation similaire à celle des finances publiques dans un contexte qui paraît pourtant favorable à un contrôle

<sup>1385</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données du *Congreso de los Diputados*. Disponible sur <https://www.congreso.es/home>

frénétique. En effet, la crise économique-financière de 2008 n'a pas seulement affecté les capacités budgétaires de l'État ou de modernisation dans le cas des Forces Armées, elle a également eu un fort impact social et politique, comme le démontrent les manifestations du 15 mai 2011 (15-M). La mobilisation sociale, résultat de la crise économique mais aussi de la gestion politique du social, de la corruption politique (locale et régionale) ainsi que l'effondrement des deux principaux partis politiques, PSOE et PP, appellent une refondation de l'action politique et de la relation entre gouvernants et gouvernés<sup>1386</sup>. Revendication qui s'accompagne d'une cristallisation des aspirations politiques dans différents mouvements nouveaux, tels que *Podemos* qui s'impose sur la scène politique lors des élections européennes en 2014<sup>1387</sup>. En 2013, Santiago Abascal créait le parti *Vox*, d'extrême-droite, profitant de cette vague de désenchantement économique, social et politique, issu de la crise et de sa gestion par le PSOE comme par le PP. Son implantation première en Andalousie répondait, d'ailleurs, à « la démobilisation de la gauche au pouvoir depuis 36 ans dans cette région<sup>1388</sup> ».

Les élections générales de décembre 2015 devaient confirmer la reconfiguration des rapports de force de la scène politique espagnole à travers l'effondrement du bipartisme traditionnel incarné par l'alternance du Parti Socialiste et du Parti Populaire depuis la Transition. La fin du bipartisme signale parallèlement la montée en puissance de partis nouveaux, tels que *Ciudadanos* (créé en 2006) et *Podemos*, qui obtiennent respectivement près de 14 % et 13 % des voix lors du scrutin. Il est donc surprenant dans un tel contexte effervescent que nous n'assistions pas à un regain d'intérêt pour l'activité parlementaire. Cette reconfiguration des forces politiques ne s'accompagnant pas d'une dynamique de contrôle parlementaire, et donc d'un taux de contrôle plus important, force est de constater avec Esperanza Gómez Corona que « l'essence du contrôle parlementaire, à savoir offrir à l'électorat un projet politique alternatif avec l'espoir de gagner sa confiance lors des élections suivantes, a perdu l'efficacité qu'elle a pu avoir dans les années postérieures à la Transition et durant le règne du bipartisme<sup>1389</sup> ». Perte d'efficacité qui serait, selon Esperanza Gómez Corona une des caractéristiques de la *déparlementarisation* du système politique espagnol qui définit les années

<sup>1386</sup> ALCAIDE Soledad, « Movimiento 15-M: los ciudadanos exigen reconstruir la política », *El País*, 17 mai 2011. Disponible sur [https://elpais.com/politica/2011/05/16/actualidad/1305578500\\_751064.html](https://elpais.com/politica/2011/05/16/actualidad/1305578500_751064.html)

<sup>1387</sup> URQUIZU Ignacio, « ¿Por qué tiene éxito Podemos? », *El País*, 15 octobre 2014. Disponible sur [https://elpais.com/elpais/2014/10/15/opinion/1413398106\\_224493.html](https://elpais.com/elpais/2014/10/15/opinion/1413398106_224493.html) et JIMÉNEZ GÁLVEZ José María, KADNER Marién, « Podemos se convierte en la sorpresa y logra cinco escaños en Estrasburgo », *El País*, 26 mai 2014. Disponible sur [https://elpais.com/politica/2014/05/25/actualidad/1401009854\\_060215.html](https://elpais.com/politica/2014/05/25/actualidad/1401009854_060215.html)

<sup>1388</sup> GUGEN Guillaume, « Vox, le parti sorti de nulle part qui relance l'extrême droite en Espagne », *France 24*, 3 décembre 2018. Disponible sur <https://www.france24.com/fr/20181203-espagne-vox-andalousie-extreme-droite-parlement>

<sup>1389</sup> GÓMEZ CORONA Esperanza, « La desparlamentarización del sistema político español. De parlamentarismo excesivamente racionalizado a un parlamento diluido », *art. cit.*, p. 130.



d'instabilité entre 2016 et 2021. À cet égard, et suivant cette dialectique, la fin du second mandat de Rodríguez Zapatero (2011) ainsi que le mandat de Mariano Rajoy en constitueraient le prélude :

	2004-2008	2008-2011	2011-2016	<b>Moyenne de la Défense entre 2004 et 2016</b>	<b>Rappel de la moyenne de la Défense entre 1989 et 2004</b>
Comparutions du gouvernement (séance plénière)	101	91	163	<b>5,6 %</b>	<b>8,4 %</b>
Comparutions concernant la Défense	13	5	2		
Comparutions du gouvernement (commission)	1309	1383	2320	<b>7,0 %</b>	<b>8,5 %</b>
Comparutions concernant la Défense	112	103	136		
Comparutions de responsables politiques et militaires (commission)	1867	1555	2535	<b>3,2 %</b>	<b>3,2 %</b>
Comparutions concernant la Défense	57	56	78		

Tableau 48 : *La Défense dans les comparutions des membres du gouvernement et responsables politiques et militaires, 2004-2016*<sup>1390</sup>.

Malgré leur caractère hybride parmi les instruments du contrôle parlementaire, l'évolution du nombre de comparutions du gouvernement ou de responsables politiques et militaires amène plusieurs interprétations. La première réfute la *déparlementarisation* du système politique espagnol s'exprimant, entre autres, par la perte de sens du contrôle parlementaire. Le contrôle s'exerçant principalement en commission, on peut constater que l'activité augmente globalement entre 2004 et 2016, et en particulier durant la 10<sup>e</sup> législature (2011-2016) alors que les comparutions du gouvernement en matière de Défense s'effondrent. Parallèlement, la part des questions de Défense qui justifient les comparutions est moindre en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle que durant les années de la post-transition. En effet, excepté le cas des

<sup>1390</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données du *Congreso de los Diputados*. Disponible sur <https://www.congreso.es/home>

comparutions en séances plénières, la part de la Défense subit peu de modifications, notamment les comparutions de fonctionnaires. Cet équilibre d'une période à l'autre concernant les comparutions de fonctionnaires est d'autant plus étonnant qu'à partir de 2008, les chefs d'État-Major des trois armes (de Terre, de l'Air et de la Marine) cessent de comparaître devant la commission de la Défense lors de la présentation du projet de loi de finances (*Presupuestos Generales del Estado*) au profit de la seule comparution du chef d'État-Major de la Défense (JEMAD), dont le rôle et l'importance s'en voient ainsi rehaussés.

### **La Défense, parent pauvre du contrôle parlementaire**

De la même manière que le contrôle parlementaire de la Défense entre 1989 et 2004 avait fait apparaître une faiblesse structurelle de la surveillance de ce secteur par les députés, les années suivantes illustrent, comme on vient de la voir, la permanence de cette insuffisance. Compte tenu du rôle périphérique de la politique de Défense dans le concert des politiques d'État dans un cadre démocratique, on comprend aisément qu'elle n'ait pas été définie comme un champ de bataille privilégié pour la lutte partisane, pour la conquête ou la conservation du pouvoir entre les partis politiques (essentiellement le PSOE et le PP). Toutes proportions gardées, la réduction de la part des initiatives parlementaires concernant la Défense nationale dans le total des initiatives (tous secteurs confondus) témoigne de cet intérêt moindre des parlementaires pour ce secteur ou, du moins, illustre le caractère secondaire et mineur de cette politique d'État face aux problèmes que doit affronter la société espagnole en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle. Aussi la Défense apparaît-elle comme le parent pauvre du contrôle parlementaire, image que renforce la comparaison entre, d'une part, le contrôle de la Défense et, d'autre part, les chiffres du contrôle d'autres secteurs relevant de la compétence de l'État comme peuvent être les Affaires Étrangères, l'Intérieur, l'Éducation ou encore la Santé.

#### *Un contrôle ex ante de piètre qualité*

Loin d'être des structures figées, les commissions spécialisées du Congrès voient leurs domaines de compétences varier d'une législature à l'autre. Mais, si entre 1989 et 2004, elles avaient subi peu de modifications et conservé, de fait, une relative stabilité, on constate, entre 2004 et 2016, des variations d'attributions et de dénomination qui témoignent d'une importante incertitude quant aux compétences de chacune d'entre elles. Les trois changements apparus durant cette période concernent, d'une part, l'émergence d'une commission spécialisée de la Santé et de la Consommation lors de la dernière législature du PSOE (1993-1996) et, d'autre part, la modification du secteur privilégié d'action des commissions de l'Économie, du

Commerce et des Finances et de la commission de l'Éducation et de la Culture qui deviennent respectivement la commission de l'Économie et des Finances et la commission de l'Éducation, de la Culture et des Sports. Ce dernier changement apparaît dans le cadre de la seconde législature de José María Aznar entre 2000 et 2004. De sorte que l'évolution des champs de compétences des commissions ne reflète pas l'idéologie ou le courant de pensée du parti au pouvoir mais semblent bien plutôt répondre à des exigences de lisibilité, d'efficacité, voire de rationalité.

À l'inverse, l'instabilité chronique de la structure des commissions entre 2004 et 2016 illustre les problématiques auxquelles celles-ci sont confrontées. C'est le cas notamment de la commission du Travail et des Affaires Sociales qui change de nom, et de champ de compétences, à chaque législature. Mais si le nom de la commission entre 2000 et 2008 renvoie à l'impossibilité d'appréhender l'emploi sans la dimension sociale qui lui est inéluctablement associée, l'irruption de l'immigration comme thématique privilégiée aux côtés du travail entre 2008 et 2011 n'est que le signe extérieur d'une nouvelle problématique au cœur du débat politique, irruption qui revêt d'autant plus d'importance que ces années (2008-2011) correspondent aux premières années de gestion de la crise économique. La commission de l'Éducation ne trouvera une relative stabilité qu'à partir de 2008, mais se voit rattachée tour à tour, la culture, les sports, puis la science. L'arrivée du Parti Populaire, suite aux élections de 2011, implique également une restructuration des commissions qu'illustre le tableau 49 ci-dessous pour la 10<sup>e</sup> législature (2011-2016) :

	2000-2004	2004-2008	2008-2011	2011-2016
Défense	<i>Comisión de Defensa</i>			
Affaires Étrangères	<i>Comisión de Asuntos Exteriores</i>			
Intérieur	<i>Comisión de Justicia e Interior</i>	<i>Comisión de Interior</i>		
Économie et Finances	<i>Comisión de Economía y Hacienda</i>			<i>Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas</i>
Travail & Affaires Sociales	<i>Comisión de Política Social y de Empleo</i>	<i>Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales</i>	<i>Comisión de Trabajo e Inmigración</i>	<i>Comisión de Empleo y Seguridad Social</i>
Santé	<i>Comisión de Sanidad y Consumo</i>			<i>Comisión de Sanidad y Servicios Sociales</i>
Éducation	<i>Comisión de Educación, Cultura y Deporte</i>	<i>Comisión de Educación y Ciencia</i>	<i>Comisión de Educación y Deporte</i>	

Tableau 49 : Les commissions spécialisées du Congreso de los Diputados, 2000-2016<sup>1391</sup>.

En effet, parmi les six commissions choisies, trois d'entre elles sont restructurées : la commission des Finances, la commission de l'Emploi et de la Sécurité Sociale et la commission de la Santé. En revanche, les commissions de la Défense et des Affaires Étrangères brillent par leur stabilité à mesure que se succèdent les présidents du gouvernement et les législatures, ce qui peut s'expliquer par la relative stabilité de leurs domaines respectifs. Ce sont également deux secteurs qui sont moins susceptibles de voir leur structure influencée par une alternance politique ou par un quelconque événement. La stabilité du nom et de la structure ne signifie pas pour autant stabilité, voire tranquillité des débats politiques qui peuvent avoir lieu en leur sein. Le nom des commissions correspond au signe extérieur de la mission et du champ d'action qui leur sont imputés. Mais si la mission et le champ d'action des commissions de la Défense et des Affaires Étrangères sont aisément identifiables, les modifications récurrentes de la commission du Travail reflètent, à l'inverse, la nécessité d'une adaptation permanente à des limites en

<sup>1391</sup> Sources : *ibid.*

constante redéfinition. De par cette transformation permanente des commissions, les résultats du contrôle parlementaire rapportés plus bas doivent donc être appréhendés comme nécessairement partiels. Toutefois, les données recueillies illustrent la faiblesse du contrôle de la politique de Défense au regard du contrôle exercé dans d'autres secteurs :

	Défense	Affaires Étrangères	Intérieur	Économie et Finances
Demandes d'information	44	187	886	1324
Informations transmises aux commissions	23	8	3	36
Projets de Loi	11	16	33	98
Décrets-Lois	5	2	2	3
<b>Total par ministère</b>	<b>83</b>	<b>213</b>	<b>924</b>	<b>1461</b>

Tableau 50 : *Contrôle ex ante des compétences régaliennes de l'État au regard de contrôle de la Défense, 2004-2016*<sup>1392</sup>.

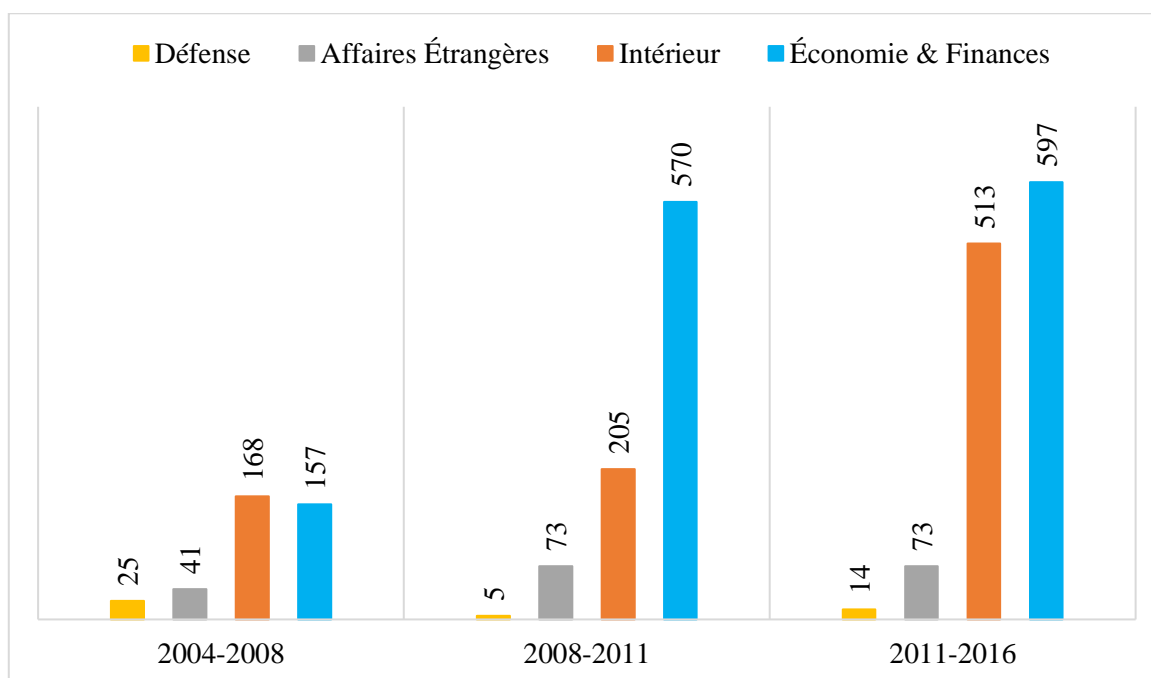
Malgré l'idée que l'on peut se faire du taux de contrôle par ministère sur l'ensemble de la période 2004-2016, les données du tableau ci-dessus ne donnent qu'un aperçu partiel précisément parce qu'elles englobent toute la période sans prendre en compte les spécificités conjoncturelles de chaque législature qui la compose. Et si le nombre total d'initiatives par secteur représente un déséquilibre de fond du contrôle parlementaire, le cas du nombre de demandes d'information au gouvernement illustre d'autant mieux l'idée d'une politique de Défense identifiée comme le parent pauvre du contrôle parlementaire. En effet, le tableau 50 illustre bien la différence de traitement des compétences régaliennes de l'État entre 2004 et 2016 en mettant en avant la sous-représentation des questions de Défense, d'une part, et la grande importance de l'économie dans la gestion politique et parlementaire de l'État. Sur la base des items sélectionnés et malgré la faiblesse relative de l'activité parlementaire sur les questions de politique étrangère, celle-ci reste néanmoins nettement inférieure à celle développée pour les questions de politique intérieure et celles d'économie et des finances. Ainsi, on retrouve, avec quelques nuances, un contrôle faible ou relativement faible constitué par la Défense et les Affaires Étrangères, et deux secteurs dont l'activité parlementaire illustre

---

<sup>1392</sup> Sources : *ibid.*

l'importance politique. Cette distinction répond notamment à l'influence de la conjoncture intérieure et économique et la nécessaire réaction du Parlement concernant la politique intérieure et la politique économique, alors que la politique de Défense et la politique étrangère relèvent de temporalités distinctes, définies sur la base d'objectifs et de planification à moyen ou long terme. La gestion de la politique intérieure et de la politique économique relève, en revanche, d'un traitement plus immédiat, à court terme.

En effet, le relatif équilibre entre, d'une part, la Défense et les Affaires Étrangères, et d'autre part, l'Intérieur et l'Économie, rappelle l'équilibre que nous avons mis en évidence au chapitre 5 entre ces mêmes secteurs. Par ailleurs, on peut se rendre compte, *a posteriori*, que s'agissant de la dernière législature avant la crise économique, l'activité parlementaire durant le premier mandat de José Luis Rodríguez Zapatero témoigne de la permanence d'habitudes de contrôle déjà présentes durant les années et décennies précédentes. Or, si la dernière législature de pré-crise présente une forme d'équilibre hérité de la gestion politique des décennies précédentes, la crise économique et la gestion de son impact influencent l'activité parlementaire au point de brouiller ces équilibres comme l'illustre le graphique 71, ci-dessous :



Graphique 71 : *Nombre de demandes d'information par ministère et par législature des compétences régaliennes, 2004-2016*<sup>1393</sup>.

<sup>1393</sup> Sources: *ibid.*

Effectivement, alors que les demandes d'information concernant la Défense s'effondrent, l'information relative à l'économie et aux finances augmente de manière spectaculaire, passant de 157 demandes entre 2004 et 2008 à 570 entre 2008 et 2011. Le même constat peut être fait pour la 10<sup>e</sup> législature (2011-2016) après une augmentation plus lente. Outre la panique qu'elles reflètent, ces données illustrent la manière dont la Défense militaire passe au second plan de l'activité politique et parlementaire. Car, à partir de 2008, la menace à laquelle le gouvernement doit faire face n'est pas une menace de type militaire mais bien plutôt économique, menace qui, par ailleurs, n'est pas exempte de violence économique et sociale. Dès lors, les mesures d'austérité imposées par les gouvernements de la 9<sup>e</sup> puis de la 10<sup>e</sup> législature (2008-2016) répondent à la nécessité de lutter contre la récession et les effets de la crise, expliquant ainsi non seulement les données du contrôle parlementaire de la politique de Défense mais également le statut de variable d'ajustement des budgets Défense et leur assujettissement à la politique économique des gouvernements.

Un constat similaire peut être établi en ce qui concerne le rapport entre l'activité parlementaire relative à la politique de Défense, d'une part, et l'activité portant sur les compétences sociales et éducatives de l'État, d'autre part. À la différence des chiffres relevant des compétences régaliennes de l'État présentés plus haut, les données relevant des compétences sociales et éducatives témoignent d'un équilibre beaucoup plus net, en particulier dans le domaine de l'information, qu'elles soient demandées par les commissions ou transmises par le gouvernement (sans demande préalable). Par ailleurs, les demandes d'information illustrent la faible activité en matière de Défense comparée à l'activité développée pour les affaires sociales, la santé ou l'éducation, que l'on retrouve, dans une moindre mesure, dans le nombre de projets de loi. Mais contrairement aux compétences régaliennes, les données des secteurs sociaux et éducatifs font état d'une homogénéité particulière, non seulement dans les résultats totaux mais en matière d'information (demandée et transmise), comme l'illustre le tableau 51, ci-dessous :

	Défense	Travail & Affaires Sociales	Santé	Éducation
Demandes d'information	44	370	378	401
Informations transmises aux commissions	23	13	10	5
Projets de Loi	11	41	28	16
Décrets-Lois	5	23	1	1
<b>Total par ministère</b>	<b>83</b>	<b>447</b>	<b>417</b>	<b>423</b>

Tableau 51 : *Contrôle ex ante des compétences sociales et éducatives de l'État au regard du secteur Défense, 2004-2016*<sup>1394</sup>.

Cette inégalité de traitement, qui est à la fois structurelle et conjoncturelle, définit – et confirme – une représentation de la Défense comme une variable d'ajustement en même temps qu'elle met en évidence les priorités politiques pour le Parlement. À cet égard, la politique de Défense et, *a fortiori*, la commission de la Défense, ne sont pas les lieux privilégiés de l'affrontement partisan entre les partis politiques, ce qui permet d'expliquer, dès lors, le faible taux de contrôle.

Le graphique 72 portant sur la répartition des demandes d'information par secteur durant les trois législatures de la période, représente bien ces disparités entre ministères d'une part, et entre législatures d'autre part. En effet, dès la 1<sup>e</sup> législature socialiste (2004-2008), les demandes d'information concernant la Défense apparaissent comme très minoritaires face aux autres secteurs, sociaux et éducatifs. La commission du Travail et des Affaires Sociales s'illustre par son activité et se pose comme le lieu d'un affrontement partisan ou, du moins, comme un lieu d'intérêt majeur pour les enjeux politiques. Toutefois, dès la législature suivante (2008-2011), les demandes d'information concernant la Défense s'effondrent à la fois qu'augmentent celles relatives au Travail en particulier et à la Santé et à l'Éducation. La multiplication des demandes d'information en commission du Travail est à replacer dans le cadre de la modification systématique de son champ d'application. C'est en effet durant cette législature que, outre la question du travail (donc de l'emploi et du chômage), la commission se voit attribuer les questions d'immigration. Aussi les 200 demandes peuvent-elles s'expliquer par les effets immédiats de la crise sur l'emploi ou bien par l'agrégation d'une nouvelle

<sup>1394</sup> Sources : *ibid.*



thématique liée directement ou indirectement à la crise économique<sup>1395</sup>. Mais si l'on pouvait identifier une certaine homogénéité de traitement entre 2008 et 2011, notamment entre les commissions de la Santé et de l'Éducation, la législature populaire, entre 2011 et 2016, illustre la prégnance des thématiques sociales et d'éducation comme conséquence d'une politique économique définie sur la base de mesures d'austérité, à travers une multiplication des demandes d'information dans ces deux commissions. Effectivement, les demandes d'information en commission de la Santé sont multipliées par 3,5 et celles présentées devant la commission de l'Éducation par 3,7. Ces augmentations illustrent les préoccupations des parlementaires face aux effets sociaux de la crise dans un contexte de restrictions budgétaires continues. Pour se convaincre de l'importance de l'impact social de la gestion de crise, il suffit de rappeler la politique de gestion du personnel du ministère de la Défense entre 2011 et 2016, où la participation de la Défense à l'effort national d'austérité justifiait le non-remplacement des employés qui prenaient leur retraite, un taux de remplacement du personnel militaire de carrière de 10 % (rehaussé à 50 % l'année suivante). C'est précisément cette politique d'austérité appliquée au personnel de la Défense qui constitue la base de la restructuration qui s'opère durant ces années. En comparaison, la Défense est la grande absente de l'information parlementaire, malgré une très légère augmentation du nombre de demandes d'information entre 2011 et 2016 :

---

<sup>1395</sup> Les flux migratoires en provenance du Maghreb sont à replacer dans le contexte des révoltes arabes, dites des « Printemps arabes » de 2011. À la crise économique, il faut ajouter la crise politique de ces pays comme source des flux migratoires qui sont objet de travail pour cette commission.



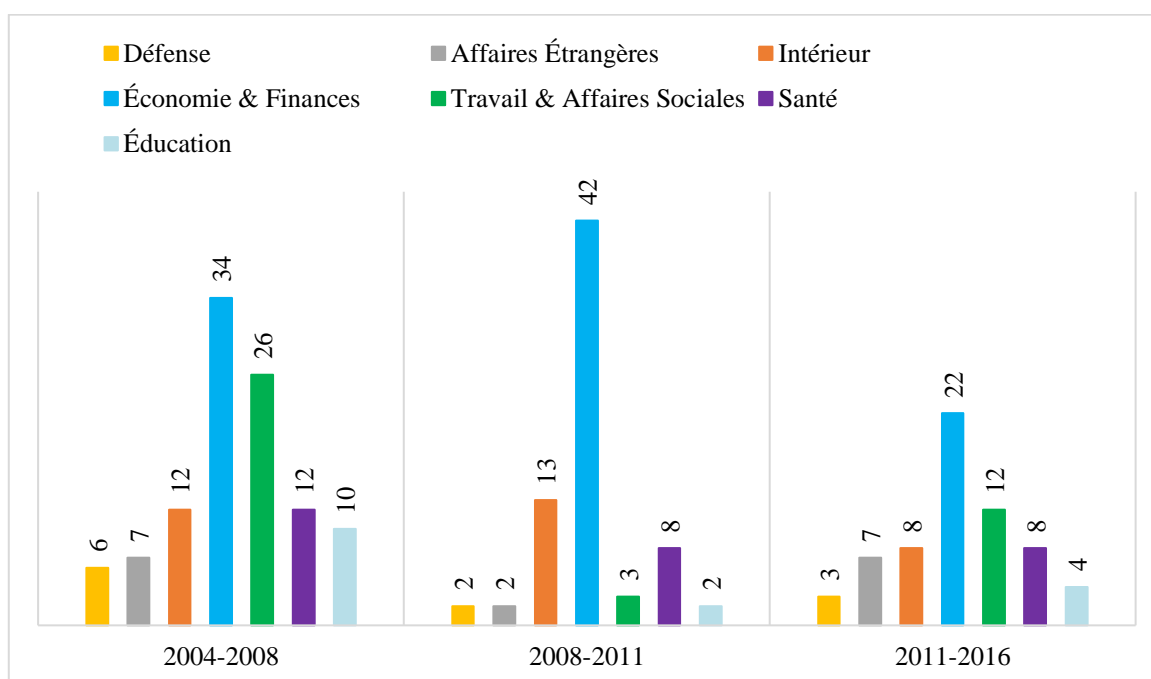
Graphique 72 : *Nombre de demandes d'informations par ministère et par législature concernant les compétences sociales au regard du contrôle de la Défense, 2004-2016*<sup>1396</sup>.

Si l'information parlementaire est significative de la faiblesse structurelle du contrôle de la politique de Défense, notamment au regard d'autres secteurs de la politique générale, l'activité législative du Congrès est également représentative à la fois de la posture de la Défense dans le cadre de cette fonction parlementaire et de l'évolution de la fonction législative du Parlement elle-même face à la démocratie espagnole en période de crise économique et politique.

Entre 2004 et 2008, l'activité législative peut être répartie en trois groupes, en fonction de l'intensité législative, déterminée par le nombre de projets de loi présentés. L'économie (34 projets de loi) et le travail (26 projets de loi), comme activités structurantes de la vie politique et sociale, constituent, à cet égard, le fer de lance de l'activité législative sous le premier mandat de José Luis Rodríguez Zapatero. La politique intérieure, la politique de santé et la politique éducative forment un deuxième groupe avec 12 projets de loi pour chacun des deux premiers secteurs et 10 pour le troisième, comme l'indique le graphique 73 ci-dessous. Enfin, le troisième groupe est composé de la politique de Défense et de la politique étrangère avec respectivement 6 et 7 projets de loi. Les six projets de loi de la Défense constituent, comme nous l'avons

<sup>1396</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données du *Congreso de los Diputados*. Disponible sur <https://www.congreso.es/home>

remarqué au chapitre 6, la réforme militaire et de la Défense entamée dès 2005 et qui se poursuit jusqu'en 2009 :

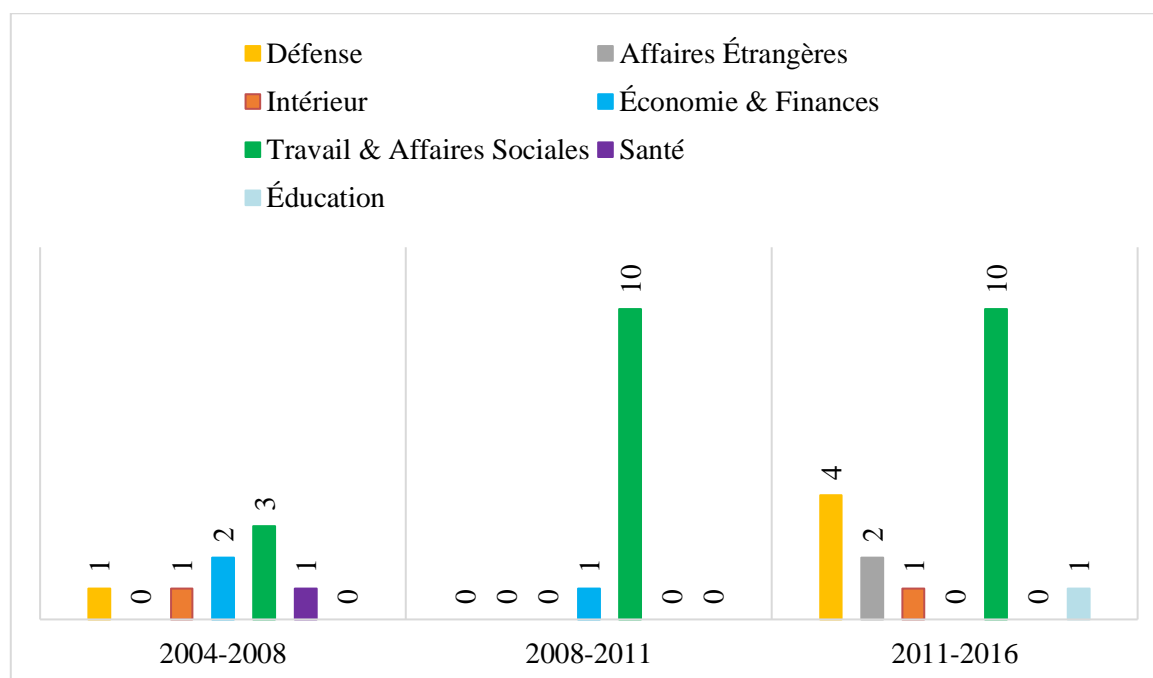


Graphique 73 : Évolution du nombre de projets de loi présentés au Congrès, 2004-2016<sup>1397</sup>.

En revanche, toute l'activité législative s'effondre à partir de la crise économique de 2008 dans les secteurs sélectionnés, excepté dans le domaine économique et financier. Le travail n'est plus une priorité et les secteurs de la Défense, des Affaires Étrangères, du Travail et de l'Éducation ne représentent plus guère que 2 à 3 projets de loi entre 2008 et 2011. Le graphique 73, ci-dessus, illustre bien la manière dont les efforts politiques (et parlementaires) ont été recentrés vers la gestion économique de la menace. Et si, entre 2011 et 2016, on retrouve une activité législative similaire, celle-ci est quantitativement moindre puisque le nombre de projets de loi est inférieur de 40 % au nombre de projets de loi présentés entre 2004 et 2008. En effet, de 107 projets de loi présentés lors du premier mandat de Rodríguez Zapatero, on n'en dénombre plus que 64 sous le premier mandat de Mariano Rajoy. Cette baisse de l'activité législative peut-elle être imputable à la crise économique ou à sa gestion par les différents gouvernements ? La couleur politique du gouvernement ne semble pas avoir influencé une orientation quelconque en termes de quantité d'activité législative. Les deux gouvernements socialistes sous la présidence de José Luis Rodríguez Zapatero en constituent l'exemple type : d'un mandat à l'autre le nombre de projets de loi présentés passe de 107 à 72, avec une priorité

<sup>1397</sup> Sources : *ibid.*

marquée pour les questions d'économie et de finances dans le cadre d'une gestion de crise. À l'inverse, le gouvernement populaire sous la présidence de Mariano Rajoy, 2011-2016, a représenté un retour à une répartition par secteurs similaire à celle de 2004-2008, bien que dans des proportions moindres, alors même que les restrictions budgétaires et les mesures d'austérité atteignaient leur plus haute expression :



Graphique 74 : Évolution de l'emploi du décret-loi dans l'activité législative du Congrès, 2004-2016<sup>1398</sup>.

C'est le mouvement inverse que l'on observe concernant les décrets-lois sur la même période qui voient leur nombre passer de 8, entre 2004 et 2008, à 18 entre 2011 et 2016, évolution qui va de pair avec une déconstruction de l'homogénéité initiale. La mandature de pré-crise présente effectivement une relative homogénéité d'ensemble, contrairement aux législatures suivantes. Le cas de la 9<sup>e</sup> législature (2008-2011) est particulièrement représentatif de cette déconstruction qui s'opère en faveur du secteur du travail et de l'immigration<sup>1399</sup>. On constatera alors que, entre 2008 et 2011, le décret-loi constitue un outil privilégié de gestion du problème du travail et de l'immigration (donc, nécessairement, du chômage) au moment où le projet de loi tente d'apporter une solution à la crise économique (voir graphique 74). Ce mode de gestion sera également celui employé par le gouvernement du PP entre 2011 et 2016, et sera

<sup>1398</sup> Sources : *ibid.*

<sup>1399</sup> Pour les décrets-lois, nous ne parlerons pas de commission puisque ces textes sont approuvés en séance plénière mais ils relèvent d'un ministère et sont rattachés, au moins thématiquement, à une commission.

même généralisé à d'autres secteurs comme la Défense, les Affaires Étrangères, l'Intérieur et l'Éducation, comme l'indique le graphique 74. L'emploi croissant du décret-loi pose néanmoins un problème pour la démocratie et interroge l'évolution du rôle du Parlement dans la gestion des affaires publiques et surtout dans le contrôle de l'exécutif. Loin d'être un procédé illégal, le recours au décret-loi est prévu par l'article 86 de la Constitution espagnole de 1978. Celui-ci prévoit effectivement que « en cas de *necesidad extraordinaria y urgente*, le gouvernement pourra dicter des dispositions législatives provisoires qui prendront la forme de décrets-lois et qui ne pourront pas affecter l'ordonnancement des institutions basiques de l'État<sup>1400</sup> ». Or, dans le cas des décrets-lois approuvés dans le domaine de la Défense, leur validation ne relevait pas d'une « nécessité extraordinaire et urgente », ce que démontrera le Tribunal Constitutionnel en 2016 pour la Défense, comme nous le verrons un peu plus loin, et se référerait aux paiements dus à l'industrie militaire dans le cadre des Programmes Spéciaux d'Armement (*PEA – Programas Especiales de Armamento*).

Les 18 décrets-lois, adoptés entre 2011 et 2016 dans les secteurs identifiés, constituent 21 % du nombre total de décrets-lois adoptés, tous secteurs confondus durant la même période. Ils participent ainsi de l'emploi croissant de cet instrument par l'exécutif dont Ana María Carmona Contreras souligne la facilité du recours par les gouvernants espagnols :

Les avantages inhérents à cet outil normatif agissent comme une tentation irrésistible pour n'importe quel gouvernement puisqu'il permet l'adoption de normes à valeur de loi en marge aussi bien du Parlement que du processus législatif, entrant ainsi immédiatement en vigueur à partir de leur publication dans le *Boletín Oficial del Estado*<sup>1401</sup>.

Malgré cette tentation de la facilité, de la rapidité et de l'immédiateté de l'action et de l'adoption, l'importance croissante accordée au décret-loi aux dépens de la loi ordinaire est à la fois symptomatique et révélatrice d'un prélude à la *déparlementarisation* que Esperanza Gómez Corona évoque pour qualifier la période 2016-2020<sup>1402</sup>. Le décret-loi constitue ainsi une entrave au système parlementaire puisqu'il s'agit d'une initiative du gouvernement s'arrogeant de cette façon la compétence législative qui relève normalement du Parlement. Suite à ce transfert de compétences, la parole est rendue au Parlement, selon la Constitution (art. 86), pour valider ou

---

<sup>1400</sup> Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, *Boletín Oficial del Estado*, n° 311, 29 décembre 1978, édition actualisée au 16 mars 2016, p. 23. Nous soulignons.

<sup>1401</sup> CARMONA CONTRERAS Ana María, « Decretos-leyes: el medio y los fines », *Agenda Pública*, 8 mars 2019. Disponible sur <https://agendapublica.elpais.com/noticia/14377/decretos-leyes-medio-fines>

<sup>1402</sup> GÓMEZ CORONA Esperanza, « La desparlamentarización del sistema político español. De parlamentarismo excesivamente racionalizado a un parlamento diluido », *art. cit.*, p. 130.

abroger la mesure dans un délai de 30 jours après son approbation par le gouvernement, redonnant ainsi, selon Carmona Contreras, « l'opportunité aux groupes de l'opposition de contrôler les décisions gouvernementales<sup>1403</sup> ». Cependant, le contrôle qui est alors exercé par l'opposition relève-t-il encore d'un contrôle de type *ex ante*, tel que nous l'avions défini ? Car le transfert de la compétence législative du Parlement vers le gouvernement prive le Congrès de sa fonction de contrôle et lorsque la parole lui revient, le cadre juridique et constitutionnel ne lui permet que de valider ou non le décret-loi adopté sans pouvoir proposer d'amendement puisqu'il s'agit d'une validation ou d'une abrogation de la totalité. On peut, dès lors, appréhender le danger potentiel que représente pour le Parlement dans le cadre de sa fonction de contrôle mais également pour le système politique espagnol, le recours croissant à ce type d'instrument par un gouvernement.

### *Le contrôle ex post, l'essence du contrôle de la Défense*

L'analyse du contrôle *ex ante* montre la grande faiblesse numérique des initiatives de contrôle de la politique de Défense au regard du contrôle d'autres secteurs de la politique générale de l'État, confirmant ainsi l'idée selon laquelle la Défense constitue le parent pauvre du contrôle parlementaire. Elle confirme également que la politique de Défense ne représente pas, en Espagne, un lieu d'affrontement des conceptions idéologiques et partisans entre partis politiques sur le chemin du pouvoir. Le chapitre 5 avait déjà démontré, pour la période 1989-2004, la constitution de l'essence du contrôle de la politique de Défense, à travers une plus grande importance du contrôle *ex post* par rapport au contrôle exercé *ex ante* et le quasi-monopole de la commission dans l'exercice du contrôle. La période 2004-2016 ne fait pas exception comme l'indique le tableau 52 ci-dessous. En effet, à partir des instruments de contrôle retenus et présentés dans les tableaux 50, 51, 53 et 54, on constate que le contrôle *ex post* de la Défense est 14,4 fois supérieur au contrôle *ex ante* alors qu'il n'est que de 2,9 fois supérieur dans le cas du contrôle de la politique intérieure. Cas intéressant, le contrôle *ex post* de la politique économique et financière est le seul à être inférieur au contrôle exercé *ex ante* (environ -10 %). Ainsi, bien que dans des proportions diverses, le contrôle parlementaire est exercé de manière préférentielle *ex post* et constitue une véritable politique de suivi de l'action gouvernementale, d'autant plus que le nombre d'initiatives de contrôle est nettement plus élevé dans le cas du contrôle *ex post* que pour le contrôle *ex ante* :

---

<sup>1403</sup> CARMONA CONTRERAS Ana María, , « Decretos-leyes: el medio y los fines », *art cit.*

<i>Ex post</i> <i>Ex ante</i>	Défense	Affaires Étrangères	Intérieur	Économie & Finances	Travail & Affaires Sociales	Santé	Éducation
Défense	<b>14,37</b>						
Affaires Etrangères		<b>5,63</b>					
Intérieur			<b>2,92</b>				
Economie & Finances				<b>0,89</b>			
Travail					<b>4,85</b>		
Santé						<b>3,94</b>	
Éducation							<b>3,96</b>

Tableau 52 : *Coefficient multiplicateur du différentiel entre le contrôle ex ante et le contrôle ex post, 2004-2016*<sup>1404</sup>.

Par ailleurs, les tableaux 52, ci-dessus, et 53, présenté ci-dessous, illustrent deux tendances distinctes du contrôle parlementaire de la politique de Défense au regard des autres secteurs. Le contrôle de la Défense est relativement important s'il est comparé au contrôle des secteurs correspondant aux compétences régaliennes de l'État, au point d'être le deuxième secteur le plus contrôlé après la politique intérieure, si l'on ne considère que les questions posées en commission et les comparutions du gouvernement (tableau 53). À l'inverse, les comparutions des responsables politiques et militaires ainsi que les propositions de résolution représentent une faible activité parlementaire. Le recours quasi-nul à la proposition de résolution par les députés siégeant en commission de la Défense illustre, par ailleurs, une attitude extrêmement critique des groupes parlementaires car cet instrument constitue, pour le *Congreso*, un instrument d'orientation politique plus que de contrôle au sens strict. Aussi les soixante-deux propositions de résolution présentées entre 2004 et 2016, au regard des cinq cent une présentées en commission des Affaires Étrangères, nous amènent-elles à envisager le thème militaire et de la Défense comme un moyen d'expression des divergences d'opinion, voire d'idéologie. Une approche par parti est, à cet égard, plus éclairante encore de l'emploi qui est fait de la proposition de résolution par les différents groupes parlementaires, comme nous le verrons plus loin.

<sup>1404</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données du *Congreso de los Diputados*. Disponible sur <https://www.congreso.es/home>

Les comparutions de fonctionnaires de la Défense constituent le chiffre le plus faible dans cette catégorie malgré la présence de deux à trois responsables politiques et un à quatre responsables militaires en commission. En effet, jusqu'en 2008, comparaissaient dans le cadre de la présentation du projet de loi de finances (*Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado*), outre le chef d'État-Major de la Défense (JEMAD – *Jefe de Estado Mayor de la Defensa*), le chef d'État-Major de chacune des trois armées. À partir de 2008, seul le chef d'État-Major de la Défense comparaît. Parmi les responsables civils, comparaissent le Secrétaire d'État à la Défense, le Sous-Secrétaire ainsi que les responsables de l'Observatoire de la Vie Militaire<sup>1405</sup> et de l'Observatoire pour l'égalité entre les hommes et les femmes dans les Forces Armées<sup>1406</sup>, ce dernier dépendant du sous-secrétariat à la Défense. La réduction du nombre de comparutions militaires de quatre à une, une fois par an, ainsi que la comparution unique et annuelle des responsables des deux observatoires peut expliquer la faiblesse du nombre de comparutions dans le secteur de la Défense au regard des autres, notamment de l'Intérieur. Il est également révélateur du peu d'intérêt porté à ce domaine autant qu'il confirme la faible pertinence de la Défense dans la stratégie politicienne. Une attitude plus critique de l'opposition et une plus grande importance de la Défense dans le jeu politique supposerait un plus grand nombre de comparutions, elles seraient également plus fréquentes :

---

<sup>1405</sup> Observatorio de la Vida Militar. Disponible sur <http://www.observatoriodelavidamilitar.es/index.html>

<sup>1406</sup> Observatorio Militar para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en las Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa. Disponible sur <https://www.defensa.gob.es/ministerio/organigrama/subdef/omi/>



	Défense	Affaires Étrangères	Intérieur	Économie et Finances
Questions en commission	379	230	1202	299
Comparutions du Gouvernement	351	251	573	312
Comparutions de fonctionnaires	191	217	506	233
Propositions de résolutions	272	501	421	452
<b>Total par ministère</b>	<b>1193</b>	<b>1199</b>	<b>2702</b>	<b>1296</b>
<b>Coefficient multiplicateur par rapport à la Défense</b>	<b>-</b>	<b>1,01</b>	<b>2,26</b>	<b>1,09</b>

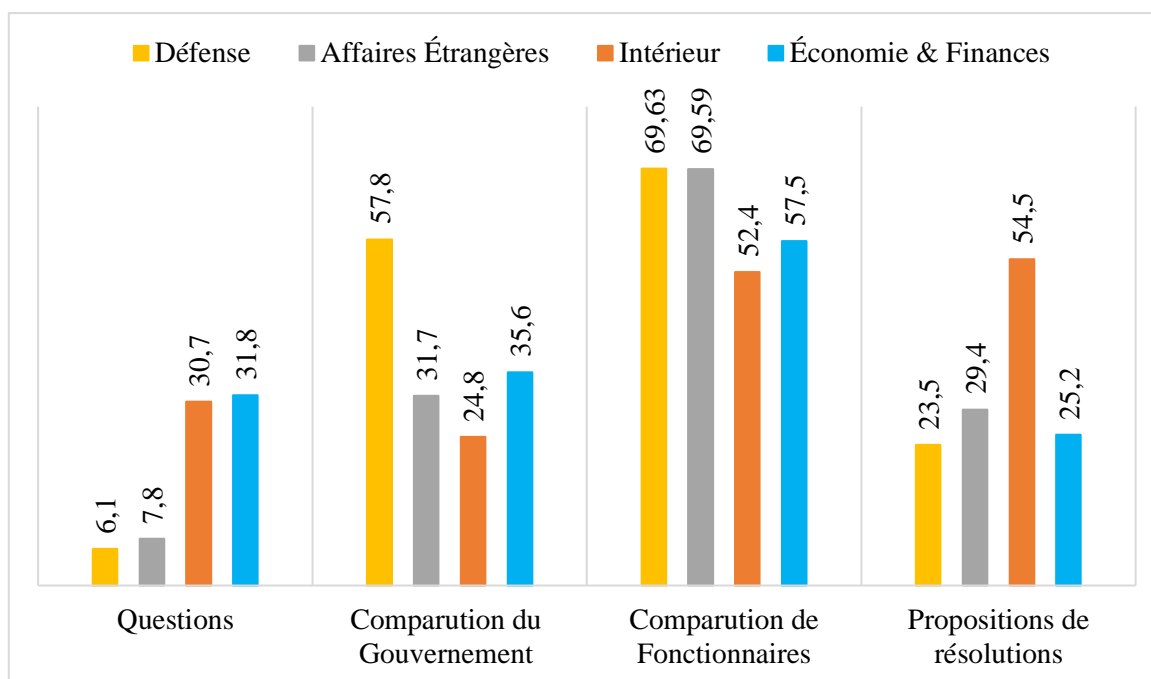
Tableau 53 : *Contrôle ex post des compétences régaliennes de l'État, 2004-2016*<sup>1407</sup>.

En revanche, les questions en commission et les comparutions du gouvernement, essentiellement celles du ministre pour ce qui est de la Défense, placent la politique de Défense comme le deuxième secteur le plus contrôlé après la politique intérieure. En effet, avec 379 procédures lancées, le recours à la question témoigne d'une forte activité parlementaire en commission de la Défense, devant la commission des Affaires Étrangères (230 demandes) et la commission de l'Économie et des Finances (299 demandes). Toutefois, ces trois secteurs se situent tous très en deçà de l'activité développée par les membres de la commission des Affaires Intérieures qui, de leur côté, ont lancé près de 1202 procédures. On retrouve le même classement lorsqu'il s'agit des comparutions de membres du gouvernement, bien que les écarts soient beaucoup moins prononcés. Par ailleurs, ces résultats doivent être nuancés, car les questions posées en commission relèvent d'une initiative personnelle d'un ou d'une député(e) et non pas du groupe parlementaire lui-même, et si elles sont comptabilisées comme éléments de contrôle, la démarche personnelle échappe partiellement à la logique d'opposition du groupe. Parallèlement, le nombre des comparutions du gouvernement est déterminé par des comparutions obligatoires, notamment en ce qui concerne la présentation des lignes directrices

<sup>1407</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données du *Congreso de los Diputados*. Disponible sur <https://www.congreso.es/home>

du ministre ou sur tout autre événement ponctuel et marquant devant faire l'objet d'une comparution spécifique ou d'une reddition de comptes.

Plus encore que ces éléments formels, il est possible de déterminer le taux de précision ou de réussite pour chacun des instruments de contrôle présentés. En effet, les chiffres qui apparaissent dans les tableaux précédents comptabilisent toutes les initiatives présentées, quel qu'ait pu être le résultat. Sur la base du rapport entre le total des initiatives présentées et le nombre des demandes qui ont effectivement abouti, on peut déterminer le taux de réussite des initiatives, par secteurs et par instrument de contrôle. Ainsi, on observe que les procédures entamées aboutissent assez peu, et là où les résultats du contrôle de la Défense pouvaient paraître importants, on constate plutôt l'inverse. En effet, des 379 procédures entamées pour une question posée en commission, seuls 23 aboutissent, soit 6,1 %. Les résultats sont similaires pour les Affaires Étrangères, comme l'indique le graphique 75 ci-dessous, qui atteignent à peine 8 des 230 procédures lancées. On notera, par ailleurs, l'homogénéité entre, d'une part, la Défense et les Affaires Étrangères, et d'autre part, l'Intérieur et la Finance dont le taux de précision se situe aux alentours de 31 % et 32 % respectivement. À l'inverse, les comparutions de fonctionnaires font état d'un taux de précision bien plus élevé, en particulier pour la Défense et les Affaires Étrangères, atteignant respectivement 69,63 % et 69,59 %), comme l'indique le graphique 75 :



Graphique 75 : Représentation du taux de précision du contrôle parlementaire des compétences régaliennes, 2004-2016, en pourcentages<sup>1408</sup>.

Peut-on alors supposer que, s’agissant de politiques qui s’établissent à moyen et long terme et compte tenu d’un contrôle relativement plus faible de ces secteurs, les comparutions de fonctionnaires constituent autant de rendez-vous nécessaires pour leur suivi par le Congrès ? Le contrôle *ex post* de ces politiques semble effectivement s’exercer davantage par l’intermédiaire de ces comparutions, plutôt que par celles du gouvernement, compte tenu du faible taux de précision des demandes de comparutions émises par les commissions. Encore la Défense fait-elle exception avec un taux de précision de presque 58 %. D’autre part, sur cette même période, le contrôle de la politique de Défense reste somme toute assez faible s’il est comparé au contrôle exercé sur les secteurs sociaux et éducatifs, comme le montre le tableau 54 :

<sup>1408</sup> Sources : *ibid.*

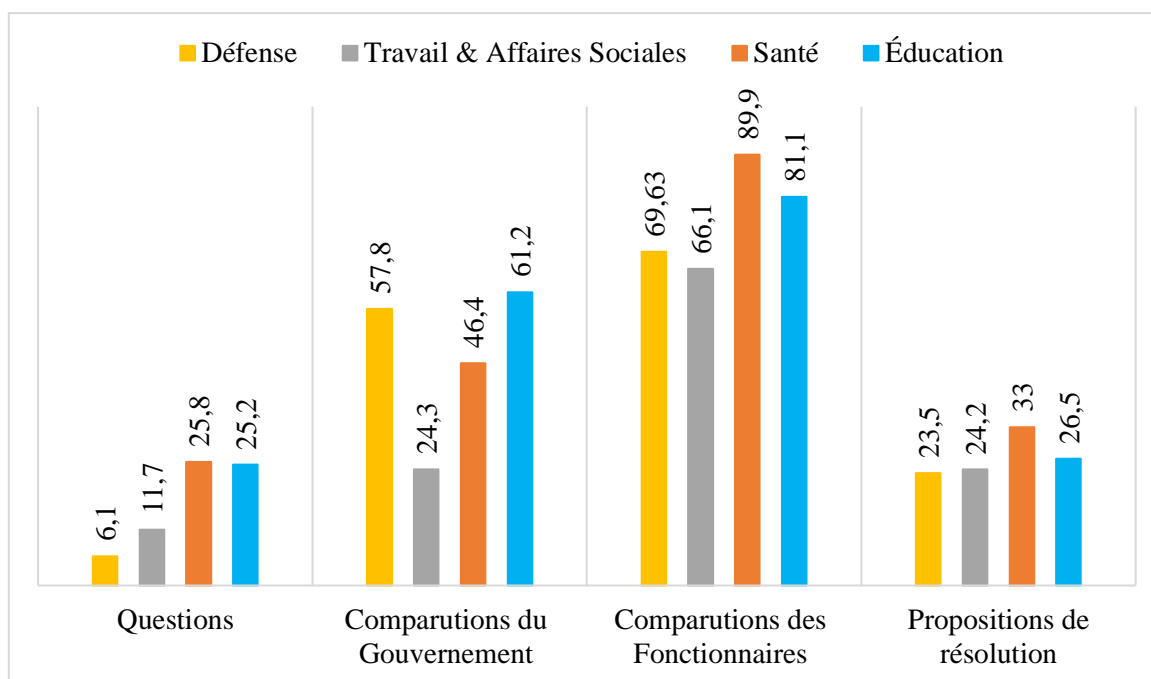
	Défense	Travail & Affaires Sociales	Santé	Éducation
Questions en commission	379	1072	400	739
Comparutions du Gouvernement	351	333	349	219
Comparutions de fonctionnaires	191	295	217	301
Propositions de résolutions	272	467	678	415
<b>Total par ministère</b>	<b>1193</b>	<b>2167</b>	<b>1644</b>	<b>1674</b>
<b>Coefficient multiplicateur par rapport à la Défense</b>	-	<b>1,82</b>	<b>1,37</b>	<b>1,40</b>

Tableau 54 : *Contrôle ex post des compétences sociales et éducatives de l'État au regard du contrôle de la Défense, 2004-2016*<sup>1409</sup>.

En effet, hormis le cas des comparutions du gouvernement en commission, dont le nombre en commission de la Défense dépasse (de peu) le nombre de comparutions dans les autres secteurs, le contrôle de la Défense est toujours plus faible. Alors que le contrôle de la Défense peut être appréhendé parallèlement à celui des Affaires Étrangères pour leur approche similaire par le Parlement, la Défense fait cavalier seul lorsqu'elle est comparée aux secteurs sociaux et éducatifs, étant presque systématiquement et structurellement moindre. Dans ce second bloc de compétences de l'État, le secteur du travail et des affaires sociales occupe le premier rang, dans un contexte de gestion de la crise économique et de ses conséquences sociales. Par ailleurs, si le contrôle *ex post* de la Défense est multiplié par 14 par rapport au contrôle *ex ante* et celui du Travail multiplié par presque 5, les chiffres du contrôle témoignent à la fois de la prégnance et de l'importance du travail et du chômage dans les débats politiques et parlementaires, en même temps qu'ils mettent en évidence, par opposition, le peu d'intérêt des parlementaires à l'égard de la Défense.

<sup>1409</sup> Sources : *ibid.*

Là encore, ces résultats sont à nuancer et à contraster avec le taux de précision des démarches entreprises par les députés pour chacun des instruments de contrôle utilisés. En effet, le secteur du travail et des affaires sociales constitue un secteur d'importance majeure si l'on prend en compte les données du tableau 55. Toutefois, le graphique 76 illustre la manière dont, malgré des chiffres particulièrement élevés, le taux de précision des démarches parlementaires de la commission du Travail (comparutions du gouvernement et des fonctionnaires) est un des plus bas, davantage encore que celui de la Défense. Mais les démarches entreprises au sein de cette même commission sont plus précises que celles de la Défense, pour ce qui est des questions et des propositions de résolution. Encore cette plus grande précision n'est-elle que très relative, notamment dans le cas des propositions de résolution où elle atteint 24,2 % contre 23,5 % pour la Défense. À l'inverse, le taux de précision est largement plus élevé pour la Défense dans le cas des comparutions du gouvernement avec 57,8 % contre 24,3 %, différence que l'on peut expliquer par le caractère fondamental de la comparution du gouvernement dans le cadre du contrôle d'une politique moins déterminée par les aléas d'une conjoncture ponctuelle que par des transformations à moyen et long terme. De la même manière, la très grande précision des démarches concernant les comparutions de fonctionnaires répond à l'exigence de reddition de compte de ces personnels, moins dépendants que les ministres de considérations et stratégies politiciennes. C'est également parce que leurs fonctions sont plus spécialisées que celles des ministres que leurs comparutions sont importantes car elles facilitent, pour les parlementaires, la comparaison entre la politique annoncée par le gouvernement, à travers le ministre, et son application réelle. Depuis cette perspective, la comparution des fonctionnaires apparaît comme un rouage fondamental de la fonction de contrôle. Néanmoins, les comparutions, comme nous l'avons déjà annoncé au chapitre 5, et comme nous le vérifierons encore un peu plus loin, sont d'un caractère hybride dans lequel se confondent le contrôle *ex ante* et le contrôle *ex post*, les comparutions qui ont lieu lors du débat concernant les projets de loi de finances annuelles en constituent l'exemple type :

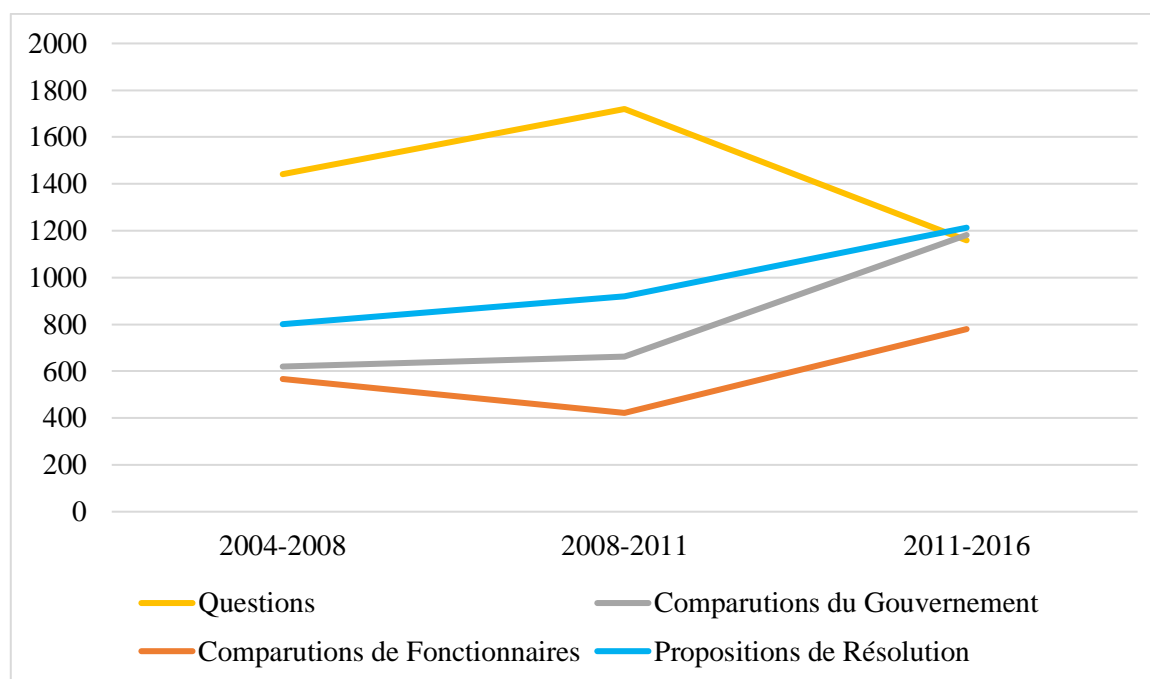


Graphique 76 : Représentation du taux de précision du contrôle parlementaire des compétences sociales et éducatives au regard de la Défense, 2004-2016, en pourcentages<sup>1410</sup>.

Enfin, les résultats totaux du contrôle parlementaire exercé *ex ante* révèlent un recours moins important au projet de loi, contrebalancé par une utilisation plus fréquente du décret-loi pouvant expliquer un possible prélude à une forme de *déparlementarisation* du système politique espagnol, les variations de l'emploi de certains instruments dans le cadre du contrôle *ex post* pouvant tendre vers des conclusions voisines. En effet, sans toutefois parler de *déparlementarisation* ou d'affaiblissement du système parlementaire, on remarque une réduction importante du recours à la question comme moyen de contrôle entre 2004 et 2016, après un pic entre 2008 et 2011. S'agissant d'un instrument de contrôle exercé de manière individuelle, l'augmentation du recours à cet outil entre les 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> législatures (2004-2008 et 2008-2011 respectivement) et la réduction de son utilisation durant la 10<sup>e</sup> législature témoignent d'une importance croissante de l'activité individuelle dans le premier cas, et de son abandon dans le second cas. Dès lors, doit-on en déduire que l'activité de groupe s'en voit affectée ? Le graphique 77 illustre la manière dont, à la réduction du recours à la question parlementaire entre 2011 et 2016, répond l'augmentation du recours à la proposition de résolution et aux comparutions comme instruments de contrôle par les groupes parlementaires. Néanmoins, l'utilisation de la proposition de résolution n'est pas spécifique à cette législature puisque son emploi était déjà en augmentation depuis 2004. Par ailleurs, et comme nous le verrons plus loin,

<sup>1410</sup> Sources : *ibid.*

le nombre croissant de ces propositions de résolution cache non seulement le nombre de démarches ayant réellement abouti mais aussi leur finalité exacte dans le cadre d'une stratégie partisane par les divers groupes représentés en commissions :



Graphique 77 : *Variations de l'usage de certains instruments de contrôle ex post en commissions, 2004-2016*<sup>1411</sup>.

Le cas des comparutions est également symptomatique de la nécessité d'exiger la responsabilité du gouvernement dans un contexte de crise, ce qu'illustre la différence croissante entre le nombre de comparutions du gouvernement et le nombre de comparutions de fonctionnaires, bien que l'usage de ces deux instruments soient en hausse entre la 9<sup>e</sup> et la 10<sup>e</sup> législature. En outre, si la comparution apparaît comme un instrument de contrôle total, puisque se confondent les deux types de contrôles *ex ante* et *ex post* et qu'il favorise également l'exigence de responsabilité du gouvernement, la faiblesse des demandes de comparution durant la 9<sup>e</sup> législature (2008-2011) a de quoi inquiéter. Cette faiblesse est d'autant plus préoccupante si l'on considère que, en commission de la Défense, seules 23,3 % des demandes de comparution sont suivies d'une comparution effective du gouvernement. Dans les autres secteurs, cette proportion varie entre 17,1 % (commission des Affaires Intérieures) et 68,6 % (commission de la Santé). Par opposition, la plus grande utilisation qui est faite de la comparution entre 2011 et 2016 témoigne à la fois de la nécessité de l'exigence de

<sup>1411</sup> Sources : *ibid.*

responsabilité du gouvernement face au Parlement et du changement de majorité. L'échec électoral du Parti Socialiste (PSOE) en 2011, était-il perçu de manière si inéluctable qu'il ait justifié un contrôle parlementaire plus individuel que collectif ? Cette éventualité peut-elle également expliquer le moindre recours à la comparution de fonctionnaires de l'État en commissions ? À cet égard, une approche du contrôle parlementaire par parti s'impose pour confirmer cette explication et mieux appréhender le fond des débats que les chiffres n'expriment pas.

## **DU DISCOURS POLITIQUE ET DE SON RAPPORT À L'HISTOIRE**

Les chiffres généraux du contrôle parlementaire de la Défense n'offrent qu'une perspective globale et nécessairement partielle de ce qu'est le contrôle et de la manière dont il s'exerce. Or, pour appréhender cette fonction parlementaire d'une façon qui soit la plus complète possible, on ne peut pas faire l'économie d'une approche par le discours politique, support du contrôle. En effet, le discours politique s'inscrit dans le cadre d'une stratégie de persuasion de l'opposition parlementaire (stratégie politicienne) dont le but est la justification d'une orientation et de choix politiques déterminés, en même temps qu'il assume, plus ou moins implicitement, un héritage historique. Il n'est pas anodin, comme nous le verrons, que le rejet de l'appartenance à l'OTAN réapparaisse dans le discours de la coalition de gauche, *La Izquierda Plural*, dans un contexte de fortes restrictions économiques. Quelles sont les stratégies discursives employées par les parlementaires lors des débats en commission ? En quoi ceux-ci sont-ils révélateurs d'une certaine vision de la politique de Défense nationale espagnole ? Compte tenu du rapport conflictuel avec la thématique militaire, notamment au regard du rôle des armées espagnoles au XX<sup>e</sup> siècle, quel rapport à l'histoire entretiennent les parlementaires des divers partis représentés avec l'histoire militaire espagnole ? En dernière instance, la question du discours parlementaire en matière de Défense, ne pose-t-elle pas l'éternelle question du rapport entre armées et politique et, plus largement, entre politique et société ? Car, au-delà du rôle de l'armée dans la construction de l'État espagnol au XIX<sup>e</sup> siècle et de son implication dans le renversement de la Seconde République et la construction d'un régime dictatorial (et personnaliste), quel peut être le rôle des armées en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle ? Renvoyée de la sphère politique et cantonnée au strict domaine militaire, l'armée n'en doit pas pour autant rester aux marges de la société. Le rapport entre armée et société conserve toute son actualité, depuis la nécessité de repenser la légitimité des opérations extérieures des Forces Armées dans la conservation des intérêts vitaux de la nation jusqu'à leur emploi dans le



cadre d'opérations humanitaires ou de gestion de crises environnementales<sup>1412</sup>. Mais plus encore, le discours politique des parlementaires concernant la Défense révèle l'instrumentalisation de ce secteur à des fins politiciennes et électoralistes, dérivant sur une nouvelle forme de subordination de la Défense.

### **De l'insouciance à la prise de conscience (2004-2011)**

L'activité de contrôle exercée par le groupe Populaire en commission est caractéristique de ce type de contrôle qui est d'autant plus critique, voire agressif, à mesure que se rapproche la perspective d'une alternance au pouvoir, comme le révèlent les pics d'activité durant la 9<sup>e</sup> législature (2008-2011). Le président du gouvernement, José Luis Rodríguez Zapatero, doit effectivement faire face aux conséquences de la crise économique que d'aucuns comparent à la Grande Dépression de 1929<sup>1413</sup> et que d'autres rapprochent plutôt de l'effondrement du PIB dérivé de la fin de la Seconde Guerre mondiale, de la défaite du partenaire économique qu'était l'Allemagne nazie<sup>1414</sup> et de la politique autarcique dans laquelle s'était engagé le nouveau régime franquiste. Alors que la 9<sup>e</sup> législature voit le PP atteindre un pic d'activité en commission, celui-ci devient parti de gouvernement à partir des élections de novembre 2011.

Toutefois, au-delà des chiffres présentés, l'activité du Parti Populaire en tant que parti de gouvernement se caractérise par une Défense à outrance de l'option politique définie par le gouvernement de Mariano Rajoy. Et si les débats politiques sont toujours empreints de luttes et de stratégies politiciennes pour atteindre le pouvoir ou s'y maintenir, ils sont néanmoins marqués par des tendances de fond qui en viennent à donner une identité particulière aux différents partis. Il est donc significatif que le groupe parlementaire Populaire en commission de la Défense procède à une récupération d'éléments historiques choisis pour une mise en récit spécifique tendant à expliquer le présent par le passé dans un sens déterminé. Cette capacité de mise en récit de l'histoire est d'autant plus importante qu'elle apparaît dans un contexte d'austérité, atteignant son point culminant en 2014. Cette rhétorique se trouve être en complète

---

<sup>1412</sup> Voir chapitre 6.

<sup>1413</sup> VALERA David, « La crisis del 29 en España », *ABC*, 12 novembre 2012. Disponible sur [https://www.abc.es/economia/abci-crisis-espana-201111120000\\_noticia.html](https://www.abc.es/economia/abci-crisis-espana-201111120000_noticia.html) Étonnamment, le krach boursier de 1929 ne figure pas dans le classement établi par El País des plus graves crises économiques des XX<sup>e</sup> et XXI<sup>e</sup> siècles. Voir MAQUEDA Antonio, ALONSO Antonio et CLEMENTE Yolanda, « Las mayores crisis de la economía española », *El País*, 29 janvier 2021. Disponible sur <https://elpais.com/economia/2021-01-29/las-mayores-crisis-de-la-economia-espanola.html>

<sup>1414</sup> MAQUEDA Antonio, ALONSO Antonio et CLEMENTE Yolanda, « Las mayores crisis de la economía española », *art. cit.* ; CUADRADO BAUSELA Jesús, « Comparecencia de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 359, Commission de la Défense, n° 19, 7 octobre 2009, p. 12.

contradiction avec le discours développé alors que le PP était constitué comme force d'opposition entre 2004 et 2011. Aussi observe-t-on une prise de conscience de la part des parlementaires, et qui transparaît dans le *Diario de Sesiones* du Congrès, face à l'impact de la crise, qui contraste fortement avec l'insouciance qui avait dominé les débats entre 2004 et 2008. Car, dans un contexte économique favorable, il s'agissait principalement de discuter des conditions et de la manière de mettre en œuvre la modernisation des Forces Armées, et leur transformation vers un modèle plus complètement professionnel. Mais comment se fait jour cette prise de conscience ? Dans quelle mesure influence-t-elle l'orientation des débats parlementaires et le contrôle de la politique de Défense ?

### *Modernisation et transformation des armées, une continuité sans rupture*

Le contenu des débats parlementaires, que ce soit en commission de la Défense ou en commission des Budgets, diffère assez peu de ce qu'ils étaient durant les législatures précédentes. Ils sont marqués par l'impératif de professionnalisation et de modernisation des Forces Armées sur lequel s'appuie l'opposition politique, essentiellement mais pas exclusivement le Parti Populaire, pour exiger une reddition de comptes de la part du gouvernement et du Parti Socialiste. À cet égard, le changement de gouvernement en 2004 et la périodisation que nous avons choisie n'exercent qu'une influence marginale sur le discours politique et parlementaire qui continue de prioriser la mise en place complète de la professionnalisation des armées et leur modernisation. Toutefois, si ces questions sont au cœur des débats, elles constituent également l'instrument privilégié de l'affrontement partisan qui se joue en commission entre les différents partis politiques, en particulier entre le PSOE et le PP, principaux partis dominant le système politique espagnol. Si la nécessité de la professionnalisation et de la modernisation des armées fait consensus, elle n'est que le prétexte à un jeu de pouvoir dont le but est sa conservation ou son obtention par l'un ou l'autre parti. Cette lutte pour le pouvoir se fait particulièrement sentir à propos de questions comme le degré de financement d'un programme de modernisation ou le degré d'amélioration de la qualité de vie des militaires dans le cadre de la professionnalisation des armées.

Par ailleurs, le contenu des débats est révélateur de la confiance dont dispose la classe politique dans une croissance budgétaire qui semblait encore à ce moment ne pas avoir de limite. En effet, comme on a pu le voir dans les chapitres précédents, le budget Défense avait suivi une courbe ascendante depuis la fin des années 1960 et n'avait connu aucun mouvement contraire, hormis quelques ralentissements de la croissance imputable surtout à une situation économique nationale et internationale défavorable. On comprendra, dès lors, que l'essentiel

de l'opposition, notamment de la part du PP, porte sur une insuffisance du financement des armées ou encore sur l'inadéquation entre croissance du budget Défense et celui de l'État, comme le rappelle, María Asunción Oltra Torres, porte-parole du groupe parlementaire Populaire, en 2004 :

Monsieur le Secrétaire d'État [à la Défense] nous a dit que la croissance des dépenses du ministère de la Défense pour 2005 était de 4,2 %, chiffre qui est inférieur de 2 % à l'augmentation des dépenses totales du budget de l'État pour cette année, ce qui peut se traduire par l'idée d'une politique de Défense comme une politique non prioritaire pour le gouvernement du PSOE à un moment où un pari décidé est nécessaire pour la consolidation du processus de professionnalisation et de modernisation des Forces Armées<sup>1415</sup>.

Outre le fait qu'il s'agisse là d'un discours caractéristique de l'opposition politique, la professionnalisation et la modernisation sont érigées en objectifs absolus de la politique de Défense qui, de fait, s'ancre dans le présent pour mieux préparer l'avenir. Néanmoins, cette intervention met en évidence la déception du PP face à l'insuffisance du financement de la Défense qu'il perçoit à travers la différence du niveau de croissance des budgets Défense et de l'État. Le projet de loi de finances pour 2005, faisait état d'une croissance des crédits de l'État de 6 % par rapport à l'année précédente alors que les dotations de la Défense n'augmentaient que de 4,2 %. Pourquoi le budget Défense ne profite-t-il pas de la bonne santé de l'économie espagnole ? Pourquoi le taux de croissance budgétaire de la Défense n'est-il pas égal à celui du budget de l'État ? Tel est le cœur de la critique qu'adresse le PP au gouvernement socialiste, et qui sera ensuite décliné sous diverses formes et de diverses manières, comme le confirme d'ailleurs María Asunción Oltra Torres :

Mon groupe pense que le gouvernement a perdu une grande opportunité de donner une impulsion décisive au processus de modernisation de nos Forces Armées en repoussant à 2006, d'après la programmation pluriannuelle qu'on nous présente, la nécessaire confirmation dont ont besoin les grands projets de modernisation<sup>1416</sup>.

Le questionnement de l'immédiateté de la transformation des Forces Armées pour l'adaptation au nouveau modèle d'armée professionnelle est central dans la dialectique du PP,

---

<sup>1415</sup> OLTRA TORRES María Asunción, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 99, Commission de la Défense, n° 5, 13 octobre 2004, p. 9.

<sup>1416</sup> *Ibid.*, p. 9-10.

la bonne santé économique de l'Espagne et les dotations croissantes de la Défense justifiant, *de facto*, une application immédiate des mesures prévues pour la modernisation et la professionnalisation. La conception du PP de la transformation de la Défense entre 2004 et 2008 est intrinsèquement liée à un ancrage presque viscéral dans le présent et à l'immédiateté de l'action. Cet ancrage dans le présent n'est pas sans lien avec la réforme militaire que le gouvernement de Rodríguez Zapatero commence à mettre en place (ou, du moins, dont il commence à dessiner les contours). La budgétisation par annualités constitue l'autre élément qui impose d'adopter cette perspective tournée vers le présent et l'action immédiate<sup>1417</sup>. Dès lors, les débats parlementaires font nécessairement l'économie d'une réflexion sur les besoins à moyen et long terme. Car l'abondance financière et économique favorise l'approfondissement d'une réflexion sur l'emploi de ces ressources dans un contexte de transformation des Forces Armées, mais cette attention portée au présent suppose, parallèlement de détourner le regard de l'avenir et des nécessités futures. À cet égard, les premières années du XXI<sup>e</sup> siècle correspondent d'abord à une période charnière, de redéfinition de la Défense, en même temps qu'elles dessinent une forme d'insouciance politique et économique où la préoccupation majeure est celle du niveau adéquat de financement, comme l'évoque le questionnement qu'adresse un autre porte-parole du groupe Populaire au Chef d'État-Major de la Défense en 2004 :

Ces budgets sont-ils ceux dont vous avez besoin ? Que leur manque-t-il ? Ces budgets, comme l'a dit mon collègue et ami du groupe Socialiste, garantissent-ils l'intégrité de notre territoire face à des agressions extérieures ? Ne serions-nous pas en train d'opérer une convergence insuffisante par rapport à d'autres pays de notre entourage, sur le plan territorial ?<sup>1418</sup>

Malgré l'opposition et le rejet du groupe au projet de finances de la Défense présenté par le gouvernement socialiste, ce questionnement témoigne de la bonne santé économique de l'Espagne et de sa Défense et d'un confort financier certain, les dissensions étant principalement imputables à des divergences d'appréciation et de priorisation des dépenses. Aussi ce discours n'a-t-il rien à voir avec les échanges alarmistes et catastrophés qui devaient avoir lieu en commission de la Défense quelques années après l'éclatement de la bulle spéculative en 2008. Il est intéressant de constater que, lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2005,

---

<sup>1417</sup> Voir chapitre 7.

<sup>1418</sup> LÓPEZ-AMOR GARCÍA Fernando, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2005 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 99, Commission de la Défense, n° 5, 13 octobre 2004, p. 35.

seuls les partis Socialiste et Populaire participent au débat, les plus petits partis comme ERC (*Esquerra Republicana de Catalunya*), IU (*Izquierda Unida*) ou CiU (*Convergència i Unió*) n'intervenant à aucun moment.

La création de l'Unité Militaire d'Urgence 2006<sup>1419</sup> soulève une forte contestation de la part de l'opposition, non plus seulement celle du PP, mais également celle de la gauche républicaine catalane (ERC). Car cette nouvelle unité, si elle est toujours définie comme militaire, ne remplit plus les missions traditionnellement comprises comme militaires. Il s'agit donc d'une unité militaire en charge de la réponse à des situations d'urgence à caractère national en complément des structures déjà existantes de protection civile. Dès lors, on comprend mieux l'intervention et l'opposition du porte-parole du groupe ERC en commission, Joan Puig Cerdà : « Il serait logique – dit-il – qu'il y ait une puissante unité civile d'Urgence car, en définitive, dans le monde globalisé dans lequel nous vivons, la force militaire est sûrement aussi importante que la participation de la force civile<sup>1420</sup> ». La création de cette unité témoigne, comme on l'a vu, d'une évolution importante de la fonction des armées vis-à-vis de la société mais, aux yeux de ce député, elle empiète sur le domaine civil. En effet, pourquoi attribuer à une unité militaire des fonctions qui relèvent bien davantage du secteur civil ? Face à la création de l'UME en 2006, si l'opposition du PP est beaucoup plus technique et s'inscrit dans le cadre d'une critique de l'action gouvernementale à des fins de décrédibilisation pour, *in fine*, obtenir une nouvelle alternance politique, la posture du groupe ERC s'inscrit bien plutôt dans une conception de la Défense et du rôle des Forces Armées qui a peu à voir avec la conception dont le PP et le PSOE sont les gardiens parlementaires. Compte tenu de l'absence de ces petits partis en commission de la Défense, cette nouvelle conception de la Défense apparaît plus clairement en commission des Budgets et se voit défendue par Puig Cerdà lui-même et par le porte-parole du groupe IV (*Izquierda Verde*), Gáscar Llamazares Trigo.

En effet, les deux députés remettent en question cette conception de la Défense qui suppose la promotion d'une politique d'armement, des opérations militaires à l'extérieur des frontières et dénoncent une politique de Défense plus centrée sur les capacités offensives. C'est donc dans cette perspective qu'il faut replacer les propositions de Puig Cerdà concernant la reconversion de l'industrie militaire à des fins civiles ou encore le rapport de causalité entre

---

<sup>1419</sup> Real Decreto 416/2006, de 11 de abril de 2006, por el que se establece la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencia, *Boletín Oficial del Estado*, n° 96, 22 avril 2006, p. 15579-15587. Voir chapitre 6.

<sup>1420</sup> PUIG CORDÓN Joan, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 661, Commission de la Défense, n° 29, 10 octobre 2006, p. 14.

génération (conservation ou aggravation) d'inégalités et conflits auxquels participent les forces armées des pays occidentaux hors de leurs frontières sous le nom d'opérations de maintien de la paix<sup>1421</sup>. Il insiste, par ailleurs, sur la nécessaire démocratisation des Forces Armées espagnoles qui, selon lui, n'a pas été complètement menée à bien, malgré la transformation idéologique et conceptuelle des armées depuis les années 1980 :

Il y a également deux amendements destinés à la démocratisation de l'armée espagnole. D'un côté, il s'agit de former les soldats aux valeurs démocratiques puisqu'il n'y a pas eu de régénération totale de l'armée, comme le démontrent la décoration et la promotion militaire de Blas Piñar<sup>1422</sup> ou l'existence de soldats qui commémorent la mort du dictateur Franco au Valle de los Caídos<sup>1423</sup>.

À travers cet amendement proposé par ERC, on constate encore certains échos de la transformation des armées de la Transition et surtout de la période de post-transition. À cet égard, la période 2004-2008 constitue bien un moment charnière qui lie ensemble la post-transition et une nouvelle époque marquée par la décroissance et participe de l'entrée la Défense et les armées espagnoles dans le XXI<sup>e</sup> siècle. De son côté, Gaspar Llamazares Trigo insiste sur la dimension humanitaire de l'armée en s'appuyant sur la participation de plus en plus fréquente de l'Espagne aux opérations internationales sous mandat de l'ONU, de l'OTAN ou encore de l'UE. Néanmoins, il remet en question toute la nomenclature liée à ces missions de la Défense et des armées en dénonçant les si « mal nommées actions humanitaires<sup>1424</sup> ». Cette partie de la gauche, marquée par un certain pacifisme, considère que l'action humanitaire ne relève pas du ministère de la Défense puisque n'étant pas une compétence strictement militaire. Pour le porte-parole de *Izquierda Verde*, la stratégie de la Défense « ne devrait pas être centrée sur une stratégie offensive ou sur des politiques humanitaires qui normalement doivent être développées par les organismes dignes de ce nom, par des organismes humanitaires<sup>1425</sup> ». Alors

---

<sup>1421</sup> PUIG CORDÓN Joan, « Ratificación de la ponencia designada para informar sobre proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 125, Commission des Budgets, n° 5, 10 novembre 2004, p. 62.

<sup>1422</sup> Catholique intégriste, fondateur des éditions *Fuerza Nueva* et de la revue du même nom, il est l'un des hommes politiques qui intègrent le « bunker » dans les dernières années de la dictature franquiste et s'oppose à toute forme d'ouverture de la dictature. Dans les années 1980, il tente, sans succès, de réunir l'extrême droite dans une force parlementaire. Voir PECHARROMÁN Julio Gil, « Biografía de Blas Piñar López », *Real Academia de la Historia*. Disponible sur <https://dbe.rah.es/biografias/9721/blas-pinar-lopez>

<sup>1423</sup> PUIG CORDÓN Joan, « Ratificación de la ponencia designada para informar sobre proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 125, Commission des Budgets, n° 5, 10 novembre 2004, p. 63.

<sup>1424</sup> LLAMAZARES TRIGO Gaspar, « Ratificación de la ponencia designada para informar sobre proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 125, Commission des Budgets, n° 5, 10 novembre 2004, p. 64.

<sup>1425</sup> *Ibid.*

que le PP et le PSOE, principaux partis de gouvernement, développent une posture bien plus technocratique que réellement idéologique, la gauche espagnole (*Izquierda Verde*, *ERC*, *Izquierda Unida*) promeut, au contraire, une révision conceptuelle et idéologique de la Défense en mettant en évidence notamment la nuance entre le mot et l'idée, d'une part, et la réalité de l'action politique et militaire de l'autre, en se demandant quel type d'action humanitaire peut développer un corps formé et entraîné pour identifier une cible et la neutraliser par la violence et la force. Aussi comprend-on la propension de ces groupes à proposer un ministère de la paix et à développer une culture de la paix plutôt qu'une culture de la Défense<sup>1426</sup>.

Face aux interventions de ces divers groupes parlementaires, le groupe Socialiste et son principal porte-parole, Jesús Cuadrado Bausela, agit comme avocat actif du gouvernement. Entre 2004 et 2008, Cuadrado Bausela défend avec véhémence et virulence les prises de position et les choix opérés par le gouvernement avec, le plus souvent, les deux mêmes arguments. Le premier consiste à comparer, de manière systématique, les résultats et les propositions budgétaires du PSOE aux résultats et budgets proposés entre 1996 et 2004, lorsque le PP était parti de gouvernement, ce qu'il ne manque pas de rappeler dès novembre 2004 :

Il suffit d'analyser en termes réels les budgets de 1996, 1997, 1998, 1999, 2004 et maintenant de 2005 pour observer quelle est la politique de Défense en termes budgétaires de chacun des groupes. Durant toutes ces années, un objectif très ambitieux a été mené à bien, en termes budgétaires, qui est la professionnalisation de nos Forces Armées, mais avec moins de ressources. Et cela a donné un résultat très négatif en termes budgétaires, au point que nous en sommes arrivés à perdre en capacités opérationnelles, de manière spectaculaire dans certains cas<sup>1427</sup>.

Alors que le PP pointe régulièrement les insuffisances du financement de la Défense pour mener à bien et au plus vite la transformation nécessaire des armées, le porte-parole socialiste renvoie au bilan des gouvernements Aznar de la fin des années 1990, d'autant plus que le budget total de la Défense n'a cessé d'augmenter entre 1996 et 2004. Ce faisant, il devient à la fois juge et partie, notamment dans la réponse qu'il donne à chacun des groupes parlementaires participants. Ainsi, ses réponses, entre 2004 et 2008, visent bien davantage à disqualifier les propositions d'amendements des groupes et à justifier le projet de loi de finances présenté par le gouvernement, attitude qu'il résume en 2004 et qu'il conservera tout au long de la législature :

---

<sup>1426</sup> Voir chapitre 6.

<sup>1427</sup> CUADRADO BAUSELA Jesús, « Ratificación de la ponencia designada para informar sobre proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 125, Commission des Budgets, n° 5, 10 novembre 2004, p. 64.

Vous me demandez pourquoi je ne défends pas les amendements du PSOE. Et bien, parce qu'il n'y en a pas. Je n'ai aucun amendement à défendre, madame la députée. Les amendements auxquels je me réfère sont les 16 amendements du PP, les 4 de *Eusko Alkartasuna*, les 2 de *Izquierda Unida* et les 14 de *Esquerra Republicana*.

L'attitude du porte-parole du PP en commission de la Défense, Vicente Ferrer Roselló, entre 2011 et 2016, rappellera cette posture d'avocat du gouvernement et, dans certains cas, donnera l'impression d'un gouvernement auquel le parti dont il est issu a laissé carte blanche. Centrés sur l'emploi du financement dans le secteur de la Défense, les débats ne reflètent aucune réflexion concernant une éventuelle prévision à moyen et long terme et transforment la politique de Défense en une politique tournée exclusivement vers le présent et, dans une moindre mesure, vers un passé récent dont elle peine à se défaire. La dimension prospective de la réflexion est d'autant plus absente des débats que les critiques de l'opposition au gouvernement se concentrent sur le manque de transparence dans la communication et l'information transmise aux commissions<sup>1428</sup>. Élément essentiel, la transparence constitue un instrument important et systématique de déstabilisation et de décrédibilisation du gouvernement où l'accusation d'opacité dans la gestion et la transmission d'informations équivaut à placer l'adversaire du côté obscur de la légitimité politique et démocratique, comme l'évoque Pierre Rosanvallon :

La transparence est [...] encensée en étant supposée constituer un remède magique à toutes les déficiences du politique et faire advenir le règne du bien. [...] Mais elle se distingue [de la publicité] aussi d'une double façon. Elle lui adjoint d'abord une consonance morale, charriant des images de pureté, d'honnêteté, d'authenticité, d'immédiateté des actes aux paroles<sup>1429</sup>.

Car là est le cœur des débats parlementaires en commission, de la Défense ou des Budgets. C'est la légitimité démocratique du PSOE comme parti de gouvernement que l'opposition tente de saper dans le cadre de cette lutte incessante pour le pouvoir. La professionnalisation et la modernisation n'apparaissent plus alors que comme des slogans pour rallier citoyens et députés à la cause. Ce qui se joue donc en commission n'est pas l'élaboration, la définition ou la gestion d'une véritable politique de Défense mais bien plutôt une variation sur le thème de la Défense

---

<sup>1428</sup> OLTRA TORRES María Asunción, « Ratificación de la ponencia designada para informar sobre proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 411, Commission des Budgets, n° 13, 7 novembre 2004, p. 51. « Si nous parlons de transparence, il faut dire que le gouvernement ne remplit pas l'obligation de transmettre à cette Chambre les rapports annuels sur la modernisation et la professionnalisation. »

<sup>1429</sup> ROSANVALLON Pierre, *Le bon gouvernement*, Paris, Éditions du Seuil, 2015, p. 356.



de l'éternel bras de fer entre groupes politiques. Années charnières, les années 2004-2008 constituent l'épilogue de la post-transition sur le plan parlementaire en même temps qu'elles construisent le cadre à partir duquel se développera la Défense des années postérieures. La centralité du présent, de l'immédiateté et de la gestion à court terme ainsi que l'omniprésence de la lutte partisane dans les débats dessinent une insouciance politique généralisée, certes compréhensible sur le moment, mais que les années suivantes devaient battre en brèche.

### *Un prélude à la débandade, la question de la responsabilité politique*

Lorsque les premiers effets de la crise économique se font sentir en Espagne, le budget du ministère de la Défense poursuit un mouvement de croissance initié plusieurs décennies plus tôt et qui culminera en 2009 (voir chapitres 4 et 7). Ni le parlement ni le gouvernement, à travers les diverses comparutions en commission, ne semblent en mesure d'appréhender l'ampleur de la crise qui s'annonce. Les discours développés en commission de la Défense ou en commission des Budgets témoignent, depuis la fin 2007 jusqu'à la fin 2009, de la prégnance toujours actuelle des thématiques caractéristiques des années qui ont précédé la crise. Durant ces deux premières années du second mandat de José Luis Rodríguez Zapatero, les débats portent principalement sur les conditions de maintien du rythme de modernisation des Forces Armées. Par ailleurs, on y retrouve un argumentaire déjà présent au début des années 1990 lorsque la croissance du budget Défense s'est vue ralentie par les circonstances économiques nationales.

Aussi les débats parlementaires oscillent-ils entre la prise en compte, même minime, de la réalité économique nationale dans le cadre de la budgétisation de la Défense et la nécessité de maintenir un niveau suffisant de financement pour assurer la continuité de la modernisation et de la transformation des Forces Armées. Or, si l'on pouvait encore rapprocher les premières réductions budgétaires de la Défense à des ralentissements circonstanciels et ponctuels qui n'empêchaient pas pour autant d'atteindre les objectifs fixés, l'importance des restrictions continues en 2010 et 2011 donne une tout autre ampleur au ralentissement qui devient, dès lors, structurel. Le discours parlementaire s'en voit donc nécessairement affecté et s'adaptera à la gravité de la situation à mesure que les restrictions budgétaires se feront plus importantes et plus contraignantes en termes de capacités opérationnelles. À cet égard, la préoccupation qu'exprime le Parti Populaire, tant en commission de la Défense qu'en commission des Budgets, fin 2007 et fin 2008, rapproche les deux porte-paroles du groupe parlementaire Populaire de la figure de Cassandra. La première question de la porte-parole du groupe lors de la présentation du projet de loi de finances pour l'année 2008 est révélatrice :

Comme première question, nous devons dire que ce budget perd en importance par rapport aux années précédentes. Vous [la Secrétaire d'État à la Défense], avez parlé de 5,5 % et je peux vous assurer qu'il s'agit [d'une réduction] de 5,46 %). Il descend de 1,2 pour cent par rapport à l'année passée, ce qui suppose une perte de poids de la section 14 au regard du total du budget de l'État<sup>1430</sup>.

Au-delà de cette insistance sur la réduction budgétaire de la Défense, qui dans le contexte financier de la fin de l'année 2007 reste malgré tout très réduite, l'évolution du financement de la Défense et des affaires militaires n'a jamais réellement suivi le rythme de croissance du budget de l'État, moins encore celui du PIB. Cette formalité s'accompagne également d'un discours porté principalement sur l'Unité Militaire d'Urgence créée l'année précédente, et sur la réforme de la loi sur la Carrière Militaire que le groupe parlementaire Populaire souhaite réformer. Le contenu de cette première intervention, qui rappelle les principaux chevaux de bataille du parti, témoigne implicitement de la confiance des parlementaires dans la situation économique et sa stabilité. Car, bien que le débat sur le projet de loi de finances pour l'année suivante ancre les discours et positions politiques dans le présent, le regard du PP est tourné vers un passé récent dont il veut réformer certains éléments.

Les débats d'octobre 2008 ne diffèrent guère de ceux de l'année précédente et renforcent même le contraste entre le groupe parlementaire Populaire qui cherche à maintenir un niveau de croissance du budget et assurer la continuité du processus de modernisation et de transformation des armées, et le groupe parlementaire socialiste qui défend les réductions opérées par le gouvernement en matière de Défense. Le recours à la Directive de Défense Nationale, comme argument d'autorité, permet encore de donner à la crainte des réductions un vernis d'opposition de principe. Il s'agit donc de lier cette peur à un non-respect de la Directive par le parti au gouvernement plutôt qu'à un effet secondaire de la crise économique qui pourrait arrêter net la transformation et la modernisation des Forces Armées :

La Directive de Défense Nationale [...], dans son point n° 9, parle d'une croissance soutenue qui est, c'est ainsi que nous le comprenons, de plus de 3 pour cent. Si cet édifice de nouvel objectif de capacités, de système de planification, de transformation et de modernisation ne se réalise pas sur la base d'une croissance

---

<sup>1430</sup> OLTRA TORRES María Asunción, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 913, commission de la Défense, n° 37, 11 octobre 2007, p. 7.

des investissements de 5 %, cette dépense spectaculaire, comme dit la ministre, que vous étiez en train de faire, se transformera en un édifice effondré<sup>1431</sup>.

Le même argumentaire est défendu en commission des Budgets en novembre 2008, partant de l'idée selon laquelle les réductions budgétaires opérées dans le budget Défense mettent à mal le processus de modernisation et de transformation des Forces Armées, modernisation et transformation qui restent, en 2008, les maître-mots de la politique de Défense. Le rappel à des engagements antérieurs comme expression de la crainte de voir un processus nécessaire tronqué avant d'avoir été mené à son terme s'accompagne également d'un champ lexical de la catastrophe : ces réductions annoncent une « hécatombe<sup>1432</sup> » et l'arrêt possible du processus de modernisation est comparé à un « édifice effondré<sup>1433</sup> » en même temps que « en matière d'entretien, d'appui logistique et d'appui opérationnel, les coupes sont gigantesques<sup>1434</sup> ». Champ lexical que ne manquera pas de relever le groupe parlementaire socialiste à travers son porte-parole, le député Jesús Cuadrado Bausela :

J'ai entendu des expressions qui ne me rappellent pas la partie la plus modérée de la droite espagnole : hécatombe ; effondrement de l'édifice ; le ministère de la Défense devra payer le gros de la crise ; un trou gigantesque. Je ne continue pas à énumérer davantage d'expressions car elles m'ont surpris, puisqu'elles ne correspondent pas à la position du Parti Populaire au regard des budgets Défense ou de la politique de Défense du pays, et moins encore à la manière convenue d'aborder ces questions par la porte-parole du groupe parlementaire Populaire<sup>1435</sup>.

La réplique du groupe socialiste, qui consiste principalement en une disqualification systématique des arguments de l'opposition, participe du renvoi du discours de la porte-parole du groupe Populaire à la figure mythologique de Cassandra, dont les avertissements ne sont jamais écoutés. Si le groupe Populaire alerte des dangers des restrictions budgétaires sur la poursuite de la modernisation et de la transformation des armées, le groupe socialiste utilise la conjoncture économique pour justifier des coupes budgétaires que le recul permet d'identifier

---

<sup>1431</sup> RODRÍGUEZ-SALMONES CABEZA Beatriz, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2009 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 94, Commission de la Défense, n° 6, 7 octobre 2008, p. 9.

<sup>1432</sup> *Ibid.*

<sup>1433</sup> *Ibid.*

<sup>1434</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>1435</sup> CUADRADO BAUSELA Jesús, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2009 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 94, Commission de la Défense, n° 6, 7 octobre 2008, p. 11.

comme le prélude à une avalanche autrement plus importante et décisive pour les capacités opérationnelles des armées. Ainsi, les conceptions partisans de chacun des deux principaux groupes parlementaires aveuglent les uns et les autres concernant l'ampleur des conséquences de la crise économique dans le domaine de la Défense. Si à la fin 2008 il était encore possible d'évoquer la continuité du processus de modernisation des armées, les années suivantes devaient voir apparaître progressivement une prise de conscience de la part des parlementaires, et le remplacement de l'idée de modernisation par le facteur économique qui présidera la destinée de la Défense nationale espagnole pour les années à venir.

En effet, dès l'année suivante, l'évolution du discours est devenue patente et la politique d'austérité menée par le gouvernement socialiste devient la cible de l'opposition du groupe Populaire. La fiction politique élaborée par le gouvernement visant à dissimuler l'impact de la crise derrière une recherche apparente d'efficacité de gestion, de rationalisation des dépenses et de solidarité avec d'autres secteurs, devient un sauve-qui-peut général dans un contexte de crise dont l'ampleur et la gravité se dessinent un peu plus chaque année. À cet égard, l'opposition parlementaire, essentiellement l'opposition du Parti Populaire, se fait plus critique à mesure que les budgets Défense paraissent emprunter le chemin inverse de celui qui avait été le leur durant les années précédant la crise. L'austérité comme argument et modalité de gestion budgétaire prend le pas sur la modernisation et la transformation qui passent progressivement au second plan :

Réduire, comme c'est le cas ici une fois de plus, mais cette année dans des proportions qui nous paraissent impossibles, ce n'est pas réduire en Défense ; non, nous réduisons en postes de travail, nous coupons dans le tissu industriel, nous réduisons, comme nous l'avons dit, en sécurité immédiate de nos pêcheurs ou nous réduisons en sécurité du combattant<sup>1436</sup>.

À la fin 2009, l'opposition Populaire se construit encore comme une opposition de principe qui ne semble pas prendre en compte les réalités de l'économie nationale. Toutefois, l'impact et les conséquences immédiates de la crise l'ont amenée à réviser ses positions, substituant aux traditionnelles questions de modernisation et de transformation la crainte de voir le tissu industriel et la sécurité des troupes affectés, illustrant une première prise de conscience des modifications des conditions d'élaboration et d'application de la politique de

---

<sup>1436</sup> RODRÍGUEZ-SALMONES CABEZA Beatriz, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2010 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 359, Commission de la Défense, n° 19, 7 octobre 2009, p. 10.

Défense espagnole. Dans ce contexte, l'industrie de Défense prendra une importance croissante parallèlement à la réduction budgétaire de la Défense, depuis 2009 et bien après la législature de Mariano Rajoy. Néanmoins, l'activité parlementaire du groupe Populaire, notamment en commission des Budgets, vise encore à favoriser un plus grand financement de la Défense, laissant apparaître une contradiction fondamentale dans son attitude. En effet, cette demande de financement, même minime, ne correspond guère à la prise de conscience des réalités économiques et des implications pour la budgétisation en Défense dont témoigne, au moins en apparence, le discours politique. En ce sens, l'année 2010 est, si l'on en croit le discours de la porte-parole du groupe Populaire, plus explicite et met l'accent sur la permanence des restrictions budgétaires et la continuité d'une politique d'austérité :

Monsieur le Secrétaire d'État, une fois de plus vous nous dites, et ce pour la troisième fois consécutive, que tout est basé sur des coupes [budgétaires] qui ne sont pas seulement annoncées au début, dans le débat parlementaire, mais qui sont également augmentées ensuite, et de manière extraordinaire, tout au long de l'exercice [budgétaire] au moyen de diverses indisponibilités ; vous venez imputer tout cela, selon nous, à cette culture de l'austérité et de l'efficacité, à l'amélioration de la gestion<sup>1437</sup>.

Cette contradiction fondamentale du discours du groupe Populaire semble se résoudre dans la disqualification du discours gouvernemental qui consiste à imputer les restrictions budgétaires à une recherche d'efficacité et de rationalisation de la gestion dans un contexte d'austérité. Dès lors, se mettent en place les principaux éléments discursifs et argumentatifs qui formeront la base du discours politique de la 10<sup>e</sup> législature (2011-2016). Le recours à l'idée de culture de l'austérité, à la recherche d'efficacité et d'amélioration de la gestion constitue le fondement de la fiction politique dont le but, *in fine*, est le maintien de l'illusion de la maîtrise budgétaire et l'application d'une politique cohérente et réfléchie, dialectique que l'on retrouvera quelques années plus tard, avec le PP comme parti de gouvernement et le PSOE dans l'opposition.

La prise de conscience progressive qui se fait jour à travers le discours parlementaire s'accompagne également d'une recherche des responsabilités politiques. En effet, si le groupe parlementaire Populaire accuse le parti de gouvernement d'ériger une fiction politique autour de l'idée de culture de l'austérité pour une gestion plus efficace, le groupe parlementaire

---

<sup>1437</sup> RODRÍGUEZ-SALMONES CABEZA Beatriz, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2011 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 627, Commission de la Défense, n° 29, 6 octobre 2010, p. 11.

Socialiste procède, quant à lui, à une disqualification systématique de l'argumentaire du principal acteur de l'opposition en renvoyant à la situation qui était celle de la Défense et des Forces Armées en 2004, à la fin du second mandat de José María Aznar. Les allers et retours entre l'année 2004 et les années 2008-2011 visent à montrer l'amélioration des conditions d'exercice de la profession militaire pendant la période de gouvernance socialiste, à illustrer le degré de modernisation et de professionnalisation atteint. La première étape de la disqualification du discours d'opposition consiste à présenter le contexte économique comme un moment d'exception justifiant, dès lors, les restrictions budgétaires imposées, comme le rappelle le porte-parole du groupe Socialiste, qui s'interroge sur les conditions d'élaboration du budget de la Défense « au milieu de la plus grande récession économique mondiale des soixante dernières années<sup>1438</sup> ». Néanmoins, si à la fin 2009, la plus grande récession économique mondiale renvoie au milieu des années 1940, durant les années d'après Seconde Guerre mondiale, à la fin de l'année suivante le même député met sur un pied d'égalité la crise de 2008 avec celle de 1929. Ainsi, d'une année sur l'autre et pour les besoins de la justification de restrictions budgétaires toujours plus importantes, le porte-parole socialiste envisage d'abord la situation comme « la plus grande récession économique mondiale » pour expliquer ensuite que « le monde n'a pas vécu de crise économique comme celle-ci depuis quatre-vingt ans, c'est donc dans ce contexte qu'il faut analyser ces budgets. Les envisager depuis une perspective distincte serait absurde<sup>1439</sup> ». Outre l'adaptation de la référence qui laisse percevoir la prise de conscience de l'ampleur grandissante des conséquences de la crise, l'argument de l'adéquation des budgets à un contexte économique national et mondial déterminé rencontrera, deux à trois ans plus tard, un écho dans le discours du gouvernement Populaire qui évoquera des budgets réalistes et cohérents<sup>1440</sup>.

L'affirmation des conditions économiques du moment favorisent ensuite une perception des efforts réalisés durant les mandats socialistes entre 2004 et 2011, et permettant au porte-parole socialiste d'indiquer que « le budget des Forces Armées espagnoles, en 2004, était, en

---

<sup>1438</sup> CUADRADO BAUSELA Jesús, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2010 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 359, Commission de la Défense, n° 19, 7 octobre 2009, p. 12.

<sup>1439</sup> CUADRADO BAUSELA Jesús, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2011 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 627, Commission de la Défense, n° 29, 6 octobre 2010, p. 14.

<sup>1440</sup> Qu'il me soit permis de citer mon article intitulé : « Discurso político y gasto en Defensa en España », *Desafíos para la seguridad internacional. Los retos geopolíticos de las grandes potencias y el cambio climático*, PERIANES BERMÚDEZ Ana Belén (Coord.), Madrid, UNED/IUGM, Septembre 2021, p. 245-263.

euros constants, inférieur à celui de 1996<sup>1441</sup> ». Il s'agit donc de décrédibiliser les attaques du groupe Populaire en commission sur la base des budgets approuvés entre 1997 et 2004, période de gouvernement Populaire, en les opposant à des budgétisations socialistes plus élevées. Le financement des opérations internationales n'est pas en reste et passe « de 380 millions [en 2004] à 794 [en 2010], malgré la grande récession économique que nous sommes en train de vivre<sup>1442</sup> », précise Jesús Cuadrado Bausela. Cette surenchère permanente, qui imprègne les débats parlementaires en 2009 et 2010, doit favoriser également une meilleure acceptation par l'opposition des réductions qui se produisent dans le domaine des grands programmes d'armement. Nous avons vu, à propos de ces programmes, que le gouvernement de Rodríguez Zapatero n'avait pas honoré les paiements aux industries de Défense, en se servant de décrets-lois annuels<sup>1443</sup>. En effet, Jesús Bausela Cuadrado, porte-parole socialiste, justifie le délai de paiement par le choix moral opéré par le gouvernement de favoriser les dépenses sociales au détriment des dépenses militaires :

Ce budget fait face aux questions qui affectent les programmes opérationnels (la sécurité de nos troupes, les missions extérieures, nos engagements internationaux, la professionnalisation) dans de bonnes conditions [...] car mon groupe appuie la décision du gouvernement de retarder les paiements des grandes plateformes d'armement au milieu de la plus grande récession économique, car c'est un pari du gouvernement et du président Zapatero : dépenses sociales avant tout autre type de dépenses, qui peuvent effectivement être remises à plus tard<sup>1444</sup>.

On comprend, dès lors, que le bilan positif qu'essaye de tirer le porte-parole socialiste n'est qu'une façade destinée à minimiser l'importance des restrictions, en les comparant aux acquis des dernières années. Ce faisant, il procède à détourner l'attention de l'opposition face au défaut de paiement volontaire du gouvernement aux industries de Défense qui participent de l'effort de modernisation des Forces Armées. Car, même si le thème de la modernisation perd de sa centralité à partir de 2009, l'industrie de Défense constitue un élément clef dans le

---

<sup>1441</sup> CUADRADO BAUSELA Jesús, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2010 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 359, Commission de la Défense, n° 19, 7 octobre 2009, p. 14.

<sup>1442</sup> CUADRADO BAUSELA Jesús, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2011 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 627, Commission de la Défense, n° 29, 6 octobre 2010, p. 16.

<sup>1443</sup> Voir chapitre 7.

<sup>1444</sup> CUADRADO BAUSELA Jesús, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2010 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 359, Commission de la Défense, n° 19, 7 octobre 2009, p. 15.

maintien des capacités opérationnelles. Ainsi, pour une opposition Populaire qui cherche à minimiser les restrictions budgétaires de la Défense, le défaut de paiement organisé par le gouvernement socialiste correspond à une mise en danger des militaires déployés, mais également à une mise à mal de l'image de l'Espagne. Dans le cadre d'une dialectique où le maintien d'une présence militaire internationale est fortement lié à l'image extérieure de la nation et à la puissance dont elle veut faire l'étalage, l'industrie de Défense comme vecteur de modernisation constitue la clef de voûte de la politique militaire.

Toutefois, piégée entre une situation économique et financière défavorable, d'une part, et des intérêts politiques partisans, d'autre part, la politique de Défense se voit un peu plus chaque année subordonnée à des stratégies politiciennes visant l'accès au pouvoir de l'un ou l'autre des deux grands partis politiques, PP et PSOE. Ce sont, d'ailleurs, leurs discours de délégitimation réciproque qui construisent la subordination de la politique de Défense à ces intérêts de partis dont les élections sont l'objectif, comme modalité d'alternance politique, ce que n'a pas manqué, fin 2007, de rappeler la porte-parole du groupe Populaire en commission des Budgets :

Nous ne pouvons que déduire que, dans un budget aussi expansif que celui que nous débattons cette année, aussi centré sur les élections qui vont avoir lieu en mars prochain [2008], la Défense n'ait pas obtenu la portion qui lui correspondait dans la répartition, je ne sais si parce que le gouvernement pense que [...] les euros destinés à la Défense ne produisent pas d'intérêts directs en termes électoraux<sup>1445</sup>.

Aussi voit-on comment les premières conséquences de la crise économique sur la politique de Défense affectent les rapports qu'entretiennent les deux principaux partis qui monopolisent tout autant le débat parlementaire et les initiatives que la composition même des commissions. Dans ce contexte, les premières restrictions budgétaires de la Défense, présentées comme une attitude de solidarité dans un contexte de crise, amènent un discours visant à identifier les responsables de la situation. Si, d'une part, le Parti Populaire considère que le contexte économique et financier est grave mais qu'il continue à promouvoir un financement important de la Défense pour que les Forces Armées puissent maintenir un niveau de modernisation de pré-crise, le PSOE, de son côté, met en avant un bilan de transformation et de modernisation des armées ainsi qu'un niveau de financement de la Défense que les législatures du PP, des années 1990 n'avaient jamais atteint. Néanmoins, il ne s'agit là que d'un prélude à une gestion de crise qui s'avèrera plus polarisante encore lors de la législature suivante.

---

<sup>1445</sup> OLTRA TORRES Beatriz, « Ratificación de la ponencia designada para informar sobre proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 934, commission des Budgets, n° 27, 7 novembre 2007, p. 52.



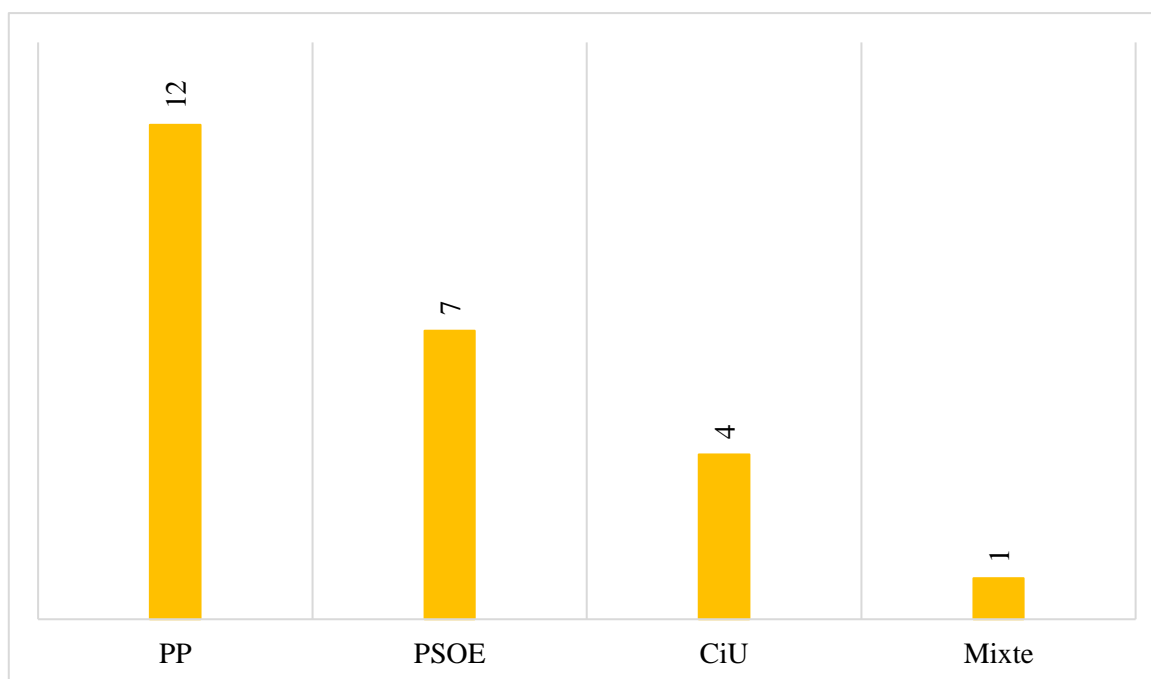
## Anatomie d'une débâcle politique (2011-2016)

### *Entre récit historique et fiction politique*

Plus encore que ces autres instruments du contrôle parlementaire, les propositions de résolutions issues des bancs du groupe Populaire de la commission de la Défense illustrent l'attitude du parti majoritaire et, par contraste, l'incarnation de la fonction de contrôle dans l'opposition<sup>1446</sup>. En effet, durant toute la 10<sup>e</sup> législature (2011-2016), le Parti Populaire, alors parti de gouvernement, élabore treize propositions de résolution en commission de la Défense, douze d'entre elles sont adoptées. Et de ces douze propositions de résolution adoptées en commission, huit concernent des commémorations ou célébrations d'anniversaires d'inventions qui touchent à la Défense ou au monde militaire. Cette action parlementaire du groupe Populaire, presque exclusivement tournée vers la commémoration et le passé espagnol, pose la question de son intégration dans le cadre de la fonction de contrôle du Parlement et des commissions spécialisées au sein du Congrès des Députés. Par ailleurs, on observe, à travers le graphique 78, que le nombre de propositions de résolution du groupe Populaire adoptées en commission de la Défense dépasse largement celui des autres groupes d'opposition : 7 pour le PSOE, pourtant premier groupe d'opposition, 4 pour *Convergència i Unió* (CiU) et une seule pour le groupe Mixte. Aussi s'agit-il ici d'une forte activité parlementaire du groupe Populaire. La faiblesse des chiffres et des initiatives nous amène à croire que le poids du contrôle effectif repose ailleurs et s'effectue par d'autres moyens. Néanmoins, bien que la politique de Défense et son contrôle par le Parlement relèvent d'une action ancrée dans le présent avec le regard porté sur l'avenir, le contenu de l'activité du PP oblige à détourner le regard du temps présent pour le porter sur le passé. L'activité du Parti Populaire au moment du contrôle parlementaire de la politique de Défense est donc trompeuse :

---

<sup>1446</sup> Voir chapitre 5.



Graphique 78 : *Nombre de propositions de résolution adoptées en commission de la Défense, 2011-2016*<sup>1447</sup>.

Ce déplacement du regard et de l'attention constitue une fiction politique<sup>1448</sup>, pour reprendre une expression de Patrick Boucheron, qui peut être comprise de deux manières. Tout d'abord, il s'agit d'une fiction politique dans le sens où le rapport entre le nombre de propositions de résolution, au regard des propositions des autres partis, et du contenu de ces mêmes propositions donne l'illusion d'une importante implication du Parti Populaire dans l'orientation politique d'un gouvernement de la même couleur. De la même manière, suivant la distinction effectuée au chapitre 5 entre un contrôle de type *ex ante* et un contrôle *ex post*, le nombre de propositions de résolution du PP en commission de la Défense donne l'illusion d'une importante activité de contrôle. Car si les chiffres illustrent une forte présence du groupe Populaire, le contenu des propositions et leur visée majoritairement commémorative pose la question du sens de l'action parlementaire en même temps qu'il indique tout à la fois la liberté dont dispose le gouvernement et le soutien dont il dispose de la part de son groupe qui, à travers le contenu des propositions de résolution, s'absente et se retire de la fonction de contrôle du Congrès. C'est ce désengagement du groupe Populaire, par le biais des propositions de résolution, qui constitue cette illusion de l'action politique.

<sup>1447</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données du *Congreso de los Diputados*. Disponible sur <https://www.congreso.es/home>

<sup>1448</sup> BOUCHERON Patrick, « Fictions politiques », *Cours au collège de France*, 10 janvier 2017. Disponible sur <https://www.college-de-france.fr/site/patrick-boucheron/course-2017-01-10-11h00.htm>

D'autre part, cette fièvre commémorative de la droite espagnole entre 2011 et 2016 vise à mettre en lumière l'action de certains personnages historiques ou à illustrer la permanence d'une histoire nationale perçue comme glorieuse mais aujourd'hui disparue, à travers des bâtiments choisis et représentatifs. En effet, le 15 avril 2013, le groupe Populaire présente, en commission de la Défense, une proposition de résolution portant sur la célébration du 250<sup>e</sup> anniversaire du Palais de la Capitainerie Générale de La Corogne<sup>1449</sup>. Le 9 mai 2014, il présente une nouvelle proposition portant cette fois sur le 250<sup>e</sup> anniversaire de l'inauguration du Collège Royal d'Artillerie<sup>1450</sup> de Ségovie. L'exposé des motifs donne le ton en indiquant que « le Collège Royal d'Artillerie est l'Institution d'Enseignement Militaire d'Officiers en service actif la plus ancienne du monde. Elle fut fondée le 16 mai 1764 par ordre du Roi Charles III y elle précède dans le temps l'Académie Royale de Norvège, qui date de 1780, et West Point, de 1803<sup>1451</sup> ». La démarche politique recherche alors la promotion d'une forme de spécificité ou de primauté militaire espagnole vis-à-vis d'autres nations, dont la comparaison avec West Point, prestigieuse académie militaire nord-américaine, apparaît comme l'étalon à l'aune duquel opérer la comparaison. Cinq mois plus tard, le 14 octobre 2014, le groupe parlementaire du PP présente une initiative qui vise, non plus la commémoration directe d'un anniversaire, mais plutôt l'appui à la célébration du centenaire de la base aérienne de Los Alcázares<sup>1452</sup>, près de Carthagène (Murcie). Cette occasion favorise l'évocation des principaux promoteurs de l'aviation espagnole au début du XX<sup>e</sup> siècle comme Pedro Vives y Vich ou Alfredo Kindelán<sup>1453</sup>. De la même manière, la Marine est à l'honneur, tout autant que l'armée de l'Air, comme l'indiquent les propositions de résolution concernant le 125<sup>e</sup> anniversaire de la première mise à l'eau du sous-marin d'Isaac Peral, présentée le 30 septembre 2013, et le centenaire de la création de l'arme sous-marine, présentée le 14 octobre 2014. Ces trois initiatives s'accompagnent de trois autres qui ont pour but de promouvoir et de commémorer des

<sup>1449</sup> ALONSO ARANEGUI Alfonso, Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Série D, n° 264, p. 9-10, 30 avril 2013. Disponible sur [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-264.PDF#page=9](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-264.PDF#page=9)

<sup>1450</sup> ALONSO ARANEGUI Alfonso, Comisión de Defensa, *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, Série D, n° 461, p. 36-37, 20 mai 2014. Disponible sur [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-461.PDF#page=36](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-461.PDF#page=36)

<sup>1451</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>1452</sup> ALONSO ARANEGUI Alfonso, Comisión de Defensa, *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, Série D, 547, p. 8-9, 28 octobre 2014. Disponible sur [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-547.PDF#page=8](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-547.PDF#page=8)

<sup>1453</sup> Mais le PP se garde bien de mentionner Virgilio Leret, capitaine d'aviation de la République, à qui l'on attribue l'invention du moteur à réaction, et qui fut exécuté par les insurgés le 18 juillet 1936, alors qu'il était en poste au Maroc. Sa femme, Carlota O'Neill en fit le récit dans *Una mujer en la guerra de España*, Madrid, Editorial Oberón, Biblioteca 70 años, 2003.

personnages historiques qui ont marqué l'histoire militaire espagnole tels que Jorge Juan Santacilia Canicia, Blas de Lezo y Olavarrieta, Juan Prim y Prats.

Le choix des personnages historiques n'est pas anodin, surtout dans le cadre d'une proposition de résolution présentée en commission de la Défense. En effet, tous ces hommes furent des militaires, inventeurs et hommes d'État espagnols des XVIII<sup>e</sup>, XIX<sup>e</sup> siècles et du début du XX<sup>e</sup>. Blas de Lezo y Olavarrieta (1689-1741) fut marin entre 1702<sup>1454</sup> (il avait 13 ans) jusqu'à sa mort en 1741. Le 24 août 1704, lors de la bataille navale de Vélez Málaga, « un boulet de canon lui arracha la jambe gauche en-dessous du genou<sup>1455</sup> ». Il perdit la vue de l'œil gauche lors d'opérations contre la flotte de la Marine du duché de Savoie et, en 1714, une balle de mousquet le toucha au bras droit. Toutes ces blessures reçues durant la guerre de Succession d'Espagne, font dire à Gonzalo Quintero Saravia que « à 26 ans à peine, Blas de Lezo était déjà boiteux, borgne et manchot, mais sa légende avait commencé à se former et parmi les marins, le marin basque que l'on appelait *anka motz* (« jambe de bois » en basque) était déjà un mythe<sup>1456</sup> ». Il continua sa carrière dans la marine espagnole et mourut des suites de ses blessures le 7 septembre 1741 à Carthagène des Indes (Colombie) après une attaque de la ville par les anglais. Jorge Juan Santacilia Canicia<sup>1457</sup> (1713-1773), quant à lui, s'engagea, comme Blas de Lezo, dans les gardes marines en 1730. En 1734, il est affecté à l'accompagnement d'une équipe de scientifiques français qui devait passer au Pérou pour réaliser des mesures géodésiques dans le but de déterminer la forme de la Terre et qui ne prendrait fin qu'en 1744. À son retour en Europe, il fut nommé membre correspondant de l'Académie française des Sciences et plus tard, membre de la Société Royale des Sciences de Londres et de l'Académie des Sciences de Berlin. Et à partir de 1748, il est envoyé à Londres pour une opération que l'on qualifierait aujourd'hui d'espionnage industriel et scientifique. Son parcours relève davantage d'une dynamique de modernisation scientifique et d'apport de savoirs et de savoir-faire nouveaux en Espagne au profit de la formation des gardes marines, que du parcours strictement militaire. Il est d'ailleurs nommé, le 13 septembre 1751, capitaine commandant de la Compagnie des Gardes Marines chargé de la rénovation du professorat et du plan d'étude.

Enfin, Juan Prim y Prats (1814-1870), qui fait l'objet d'une proposition de résolution dans le cadre de la commémoration du bicentenaire de sa naissance, fut un militaire et homme d'État.

---

<sup>1454</sup> Blas de Lezo s'engage en 1702 comme garde marine dans la Marine française au début de la guerre de Succession d'Espagne, moment où les marines française et espagnole sont fusionnées.

<sup>1455</sup> QUINTERO SARAVIA Gonzalo M., « Blas de Lezo y Olavarrieta », *Real Academia de la Historia*. Disponible sur <https://dbe.rah.es/biografias/43231/blas-de-lezo-y-olavarrieta>

<sup>1456</sup> *Ibid.*

<sup>1457</sup> SELLÉS Manuel, « Jorge Juan y Santacilia Canicia », *Real Academia de la Historia*. Disponible sur <https://dbe.rah.es/biografias/13510/jorge-juan-y-santacilia>

Son dynamisme, sa témérité et son intrépidité lui permirent de gravir les échelons de la milice durant les guerres carlistes, comme l'indique José Manuel Cuenca Torribio : « [...] à 25 ans, il jouissait déjà d'un grand prestige comme chef audacieux et d'une implacable férocité, au même titre que les soldats d'origine professionnelle qui se construisirent une brillante carrière tout au long du sanglant conflit fratricide<sup>1458</sup> ». Ambitieux, il est élu député de Tarragone en 1841 et s'engage dans une Défense à outrance de la régence du général Espartero (1840-1843), son évolution politique et militaire témoigne de l'instabilité politique du siècle : en 1843, il est gouverneur militaire de Madrid puis de Barcelone. L'année suivante il refuse le poste de gouverneur militaire de Ceuta. Trois ans plus tard, il est nommé capitaine général de Puerto Rico, poste depuis lequel il fera étalage de son caractère implacable, selon ce que relate Cuenca Torribio, en « [réprimant] dans le sang la moindre tentative de rébellion qui pût advenir sous son mandat, en même temps qu'il collaborait à l'écrasement sans pitié des foyers rebelles dans la toute proche colonie danoise de Santa Cruz<sup>1459</sup> ». La prise de la ville de Tétouan, lors de la Guerre du Maroc, marque un point culminant dans la carrière du militaire à partir duquel il deviendra « un personnage mythique, avec une légende qui commence à dépasser les frontières de sa nation<sup>1460</sup> ». Juan Prim y Prats est assassiné le 30 décembre 1870, non sans avoir auparavant dirigé la révolution de septembre 1868 qui déposa la reine Isabelle II, la forçant à l'exil et soutenu le roi Amédée de Savoie, qui, d'ailleurs, renonça au trône après l'assassinat de celui qui avait été son principal soutien.

Ces trois personnages ont en commun d'avoir marqué leur temps : Blas de Lezo et Prim y Prats jouissaient d'une certaine légende. Mais chacun représente un apport distinct pour ce début de XXI<sup>e</sup> siècle où la récession économique et les mesures de restriction pèsent sur une société espagnole écrasée par des politiques de correction imposées par l'Union Européenne. En effet, Blas de Lezo incarne les valeurs proprement militaires d'abnégation, de service et d'engagement. La perte d'un œil, d'un bras et d'une jambe, entre 15 et 26 ans, en fait un symbole de ce que nous nommons aujourd'hui la résilience, et la permanence de l'homme au service de l'Espagne malgré ses blessures illustre la loyauté, la fidélité du personnage. À l'inverse, Jorge Juan Santacilia Canicia représente le type même de l'explorateur du XVIII<sup>e</sup> siècle qui accompagne et participe aux nouvelles découvertes scientifiques de son époque. Son entrée dans les principales académies scientifiques européennes d'alors (Paris, Londres, Berlin)

---

<sup>1458</sup> CUENCA TORRIBIO José Manuel, « Juan Prim y Prats », *Real Academia de la Historia*. Disponible sur <https://dbe.rah.es/biografias/10238/juan-prim-y-prats>

<sup>1459</sup> *Ibid.*

<sup>1460</sup> *Ibid.*

alliée à la mission d'espionnage industriel et scientifique qui lui est confiée, ainsi que la dimension pédagogique qui en résulte, donnent de ce personnage non seulement l'image du militaire éclairé mais promeuvent aussi et surtout l'image d'une Espagne active dans la course à la modernité scientifique et industrielle, au même niveau que la France, la Grande-Bretagne ou l'Allemagne. Par ailleurs, la commémoration de la naissance d'un Prim y Prats relève bien davantage de la promotion de la figure du chef, unique mais énergique et courageux. Nous pourrions ajouter à cette courte liste le nom d'Isaac Peral y Caballero, également militaire et inventeur du premier sous-marin (fonctionnel) que Julio Mas décrit comme « cette « arme secrète » dont l'Espagne ne sut pas tirer profit ni utiliser et qui fut un sous-marin qui fonctionnait [et] dont ce pays [l'Espagne] disposait vers l'année 1890<sup>1461</sup> ». Toutefois, malgré la nouveauté technologique et l'ingéniosité d'un Isaac Peral, l'histoire du sous-marin espagnol renvoie davantage à l'histoire d'une occasion manquée.

Aussi cette mosaïque de personnages participe-t-elle de la création d'un récit historique et national basé sur la transmission de valeurs spécifiques incarnées par des hommes érigés en symboles. Ce récit, cette image que veut donner le PP de l'Espagne entre en résonance avec la situation économique et financière du mandat de Mariano Rajoy (2011-2016) issue de la crise de 2008 et dont la gestion des effets constitue le principal objectif. Car cette fièvre commémorative et ce besoin de revenir à un passé perçu comme plus brillant et glorieux intervient à un moment de dépression économique, où les finances de l'État, et celles du ministère de la Défense, sont au plus bas depuis l'an 2000. Dès lors, l'adoption de ces propositions de résolution apparaît comme une actualisation des valeurs véhiculées par ces modèles historiques, à la manière d'une transposition dans le temps présent de ces mêmes modèles. Leur adaptation à la société espagnole du XXI<sup>e</sup> siècle agit comme un repère, une boussole pour une société désorientée par la violence de la crise et de ses conséquences. Aussi, à travers la promotion de ces trois seules figures militaires de l'histoire espagnole, le Parti Populaire construit-il le second type de fiction politique. Patrick Boucheron, à qui nous empruntons le concept de fiction politique, le définit « comme une forme narrative de théorie de la politique ou, avec Michel Foucault, [comme] une épreuve de pensée qui, depuis le passé, produit des “effets de vérité” sur l'aujourd'hui et éclaire la politique à venir<sup>1462</sup> ».

Cette fiction politique propose une narration centrée sur un système de valeurs présenté implicitement comme nécessaire pour faire face à la situation du moment. Dans le secteur de la

---

<sup>1461</sup> MAS Julio, « Isaac Peral y Caballero », *Real Academia de la Historia*. Disponible sur <https://dbe.rah.es/biografias/5221/isaac-peral-y-caballero>

<sup>1462</sup> BOUCHERON Patrick, « Fictions politiques », *op. cit.*

Défense, ces valeurs entrent en résonnance avec les réductions budgétaires, les limitations de sorties en mer pour la Marine, la réduction du nombre d'heures de vol et de missions d'entraînement pour l'armée de l'Air ou encore l'immobilisation d'une grande partie du parc automobile blindé de l'armée de Terre<sup>1463</sup>. Le taux de remplacement des militaires professionnels, fixé à 10 %, illustre parfaitement cette injonction à la résilience au sein des Forces Armées espagnoles dans un contexte de réduction et de contrôle des dépenses publiques. Dès lors, ce système de valeurs véhiculé par ces modèles historiques évoque un masque posé sur une réalité socio-économique vécue et perçue comme « tyrannique ». Car les mesures de lutte contre les effets de la crise économique sont celles imposées par l'Union Européenne. Elles nourrissent un euroscepticisme grandissant dans la société espagnole. Évoquant la transformation des moyens de production au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, Walter Benjamin attribue aux progrès techniques et technologiques, comme représentations du Nouveau, une capacité à faire rêver, une capacité à envisager l'avenir comme le lieu de tous les possibles : « À la forme du nouveau moyen de production, encore dominé au début par celle de l'ancien (Marx), correspond dans la superstructure une conscience onirique, où le Nouveau se préfigure sous un aspect fantastique<sup>1464</sup> ».

Or, c'est précisément cette préfiguration fantastique, comprise comme capacité de représentation d'un avenir imminent sans poser de limite à l'imagination qui l'envisage, qui fait défaut durant les années de gouvernement Populaire. La récession économique et la violence sociale de ses conséquences ainsi que la cristallisation politique de nouvelles revendications définissent un désenchantement qui favorise la montée de l'euroscepticisme dans la société espagnole en même temps qu'elle légitime un retour à la tradition et à l'histoire<sup>1465</sup>. Dès lors, à l'inverse de Walter Benjamin, le Nouveau ne se préfigure plus sous un aspect fantastique<sup>1466</sup>, et face au marasme économique post-crise, la conscience onirique de l'avenir et du Nouveau est transférée vers un passé historique vécu et perçu comme plus brillant et glorieux. À cet égard, Benjamin réaffirmait avec Jules Michelet que « chaque époque rêv[ait] la suivante<sup>1467</sup> », mais on voit bien comment l'action parlementaire du PP redirige cette conscience onirique de manière à ce que les contemporains rêvent, non plus la suivante, mais la (et même les)

---

<sup>1463</sup> Voir chapitre 7.

<sup>1464</sup> BENJAMIN Walter, « Sur le concept d'histoire », *Écrits français*, Gallimard, Paris, 2003, p. 449.

<sup>1465</sup> En ce sens, la période considérée constitue l'exact contraire du propos de Benjamin : « Avec le tempo rapide de la technique, auquel correspond un déclin (*Verfall*) tout aussi rapide de la tradition, la part de l'inconscient collectif, le visage archaïque d'une époque viennent également à la lumière beaucoup plus vite qu'auparavant [...] ». », *Ibid.*

<sup>1466</sup> *Ibid.*

<sup>1467</sup> MICHELET Jules, rapporté dans BENJAMIN Walter, « Sur le concept d'histoire », *Écrits français*, *op. cit.*, p. 449.

précédente(s). Aussi, cette activité en commission peut-elle être identifiée à la puissance fictionnelle d'une « tyrannie » (ou plutôt de domination)<sup>1468</sup> qui s'incarne dans les politiques d'austérité de l'Union Européenne, auxquelles souscrit le gouvernement de Mariano Rajoy et auxquelles répond la détresse sociale et économique d'une grande partie de la société espagnole. Cette détresse sociale et économique est illustrée notamment par le taux de chômage et le nombre d'évictions réalisées depuis le début de la crise économique<sup>1469</sup>. Ce masque de résilience posé sur la réalité de la domination au moyen du rappel des valeurs, de l'esprit d'entreprise et d'innovation qui, selon le discours implicite du choix des commémorations, caractérise l'identité espagnole, n'est pas si attirant qu'il y paraît. Car, toutes les propositions de résolution du PP s'accompagnent d'une ultime recommandation : « Réaliser tout cela sans qu'il y ait de surcoût d'aucune sorte pour les Institutions de l'État impliquées ».

Il apparaît donc que cette puissance fictionnelle de la tyrannie qui s'exerce par le transfert de la puissance onirique du nouveau vers l'ancien, de l'avenir vers le passé, répond à un besoin de croire, face à l'inéluctabilité de l'application de l'orthodoxie économique et financière européenne (allemande en particulier). Inéluctabilité renforcée par la longueur de la crise et les difficultés rencontrées pour endiguer ses effets, en même temps que la ponctualité et la dimension conjoncturelle de l'événement et de sa gestion tendent à devenir structurelles et permanentes<sup>1470</sup>. Le retour à la dimension onirique de l'histoire, à travers une anthologie d'événements et de comportements, devient d'autant plus nécessaire qu'il facilite cette résilience déjà évoquée. Néanmoins, dans le cadre de l'Espagne démocratique des années 2011-2016, peut-on réellement parler de puissance fictionnelle de la tyrannie ? Pour Patrick Boucheron, « tout pouvoir est pouvoir de mise en récit. [...] On doit sans louvoyer envisager cette puissance narrative de l'exercice du pouvoir, qui noue art de gouverner et art de raconter. [...] Pour le dire vite : ce qu'il y a d'attirant dans la tyrannie, c'est sa puissance fictionnelle<sup>1471</sup>. » Il est indéniable que les propositions de résolutions relèvent de l'exercice d'une puissance fictionnelle dans une tentative de détournement de l'attention des parlementaires de l'opposition et de l'opinion publique. Dès lors, l'exercice du pouvoir de la majorité parlementaire devait être l'instrument de persuasion de la nécessité absolue des restrictions

---

<sup>1468</sup> Le 22 janvier 2012, le candidat François Hollande prononçait ces deux phrases lors d'un discours au Bourget : « Mon véritable adversaire, c'est le monde de la finance. En 20 ans, la finance a pris le contrôle de l'économie, de la société et même de nos vies ». Disponible sur <https://www.dailymotion.com/video/xnyssm>

<sup>1469</sup> Ces évictions étaient déjà pratiquées avant la crise économique, mais celle-ci a entraîné leur multiplication dans les années qui ont suivi.

<sup>1470</sup> La crise née de la pandémie de COVID-19 en 2020-2021 ainsi que sa gestion renforce cette idée de crise structurelle, la politique d'austérité étant perçue comme le seul moyen d'endiguer la crise.

<sup>1471</sup> BOUCHERON Patrick, « Fictions politiques (2) : nouvelles de la tyrannie », *Cours au Collège de France*, 2017-2018. Disponible sur [https://www.college-de-france.fr/site/patrick-boucheron/p713783798792895\\_content.htm](https://www.college-de-france.fr/site/patrick-boucheron/p713783798792895_content.htm)



budgétaires, pouvoir qui prendrait la forme d'une « tyrannie de la majorité », pour reprendre une formule empruntée à Tocqueville<sup>1472</sup>. Aussi les propositions de résolutions ne sont-elles qu'un élément du discours politique qui configure cette mise en récit du passé lequel s'accompagne par ailleurs d'une mise en récit du présent. Car, à la récupération d'éléments choisis de l'histoire espagnole s'ajoute un « art de raconter » et d'interpréter la réalité. En effet, cette mise en récit du réel qui apparaît clairement en 2014, constitue le fondement conceptuel de la Défense, par le groupe Populaire majoritaire, de la politique d'austérité appliquée par le gouvernement depuis 2012, bien que l'opposition de gauche ne s'en soit pas saisie.

### *La politique de Défense, un enjeu partisan majeur*

Après la défaite du PSOE aux élections de novembre 2011, qui relevait davantage d'un vote de sanction<sup>1473</sup> au regard de la gestion socialiste de la crise économique et de ses conséquences, la gauche entre dans l'opposition parlementaire. Si parmi les groupes d'opposition on trouve les divers partis nationalistes ou régionalistes tels que le Parti Nationaliste Basque, le parti catalaniste *Convergencia i Unió* (CiU) ou encore le parti Union du Peuple Navarrais (*Unión del Pueblo Navarro*). Le parti centriste *Unión Progreso y Democracia* (UPyD) fait une brève apparition dans le panorama politique et parlementaire entre 2008 et 2016. Face à ces partis nationalistes, centristes ou de droite, l'opposition de gauche est incarnée principalement par le PSOE et le groupe *La Izquierda Plural*, coalition de divers petits partis de la gauche écologiste et régionaliste, dominée par *Izquierda Unida* (IU). L'activité parlementaire, qui, comme on l'a vu, s'exerce de manière préférentielle en commission, illustre l'attitude des deux principaux partis qui alternent au pouvoir depuis les années de la Transition. Cette alternance régulière et systématique peut-elle encore refléter une option idéologique en matière de politique de Défense ? L'omniprésence de l'économie comme élément fondamental de structuration des sociétés contemporaines laisse-t-elle encore le champ libre à un débat d'idées et de conceptions idéologiques ? La documentation consultée laisse entrevoir la possibilité de ce débat mais rencontre, en même temps, des obstacles évidents comme le rappellent plusieurs porte-paroles de différents groupes parlementaires, que ce soit en commission de la Défense ou en commission des Budgets. En effet, les débats en commission

<sup>1472</sup> TOCQUEVILLE Alexis de, *De la démocratie en Amérique. Souvenirs. L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, Éditions Robert Laffont, 2004, p. 172.

<sup>1473</sup> Si le Parti Populaire remporte la majorité absolue lors de cette élection avec 186 sièges au Congrès sur 350, il ne gagne que 600 000 électeurs entre les élections de 2008 et de 2011, contrairement au PSOE qui en perd un peu plus de 4 millions selon les journaux *ABC* et *El País*. Disponible sur <https://www.abc.es/elecciones/20n-2011/resultados/> et sur <https://resultados.elpais.com/elecciones/2011/generales/congreso/>

autour du projet de loi de finances ne constituent pas seulement un moment important pour les finances publiques mais aussi et surtout pour l'orientation que le gouvernement entend donner à une politique d'État, en l'occurrence la politique de Défense. La budgétisation annuelle étant l'expression économique et financière des objectifs politiques du gouvernement, il n'est pas étonnant que les débats débordent souvent le cadre strictement budgétaire et se transforment en un contrôle de type *ex ante* et *ex post* tout à la fois. Car, s'agissant de l'adoption d'un projet de loi, les débats en commission s'insèrent dans le cadre d'un contrôle *ex ante*. Toutefois, parce que la dimension éminemment politique de ces débats ne peut pas être évacuée, la comparution des fonctionnaires et responsables militaires en vient à constituer, au moins virtuellement, une forme de contrôle de la politique générale de Défense présentée en début de mandat par le ministre de la Défense. En ce sens, les débats sur la budgétisation constituent une nouvelle étape du contrôle *ex post*. Cette double dimension du contrôle témoigne ainsi du statut ambigu des comparutions et en particulier les comparutions de fonctionnaires portant sur la présentation du projet de loi de finances.

Dans le cadre de ces débats, l'opposition parlementaire de gauche ne présente pas un front uni, et l'on distingue clairement la position défendue par le PSOE de celle de *La Izquierda Plural*. Les interventions du Parti Socialiste, que ce soit en commissions des Budgets ou en commission de la Défense, relèvent davantage d'un contrôle technique que purement idéologique et ne remettent pas fondamentalement en cause le modèle de politique de Défense développé par le gouvernement populaire. À l'inverse, la politique développée par le gouvernement formé en 2012 par Mariano Rajoy et présentée à travers le projet de finances pour l'année 2012 ne semble pas rencontrer l'opposition du groupe socialiste qui, pour des raisons politiques et de protocole, réaffirme la nécessité d'un consensus entre le Parti Populaire et le Parti Socialiste comme le rapporte le porte-parole du groupe socialiste en commission de la Défense concernant le modèle de financement des programmes spéciaux d'armement, dont le nouveau gouvernement avait mené à bien une réduction du montant total de 36 à 29 milliards d'euros :

Vous [le Secrétaire d'État à la Défense] avez expliqué que vous seriez disposé à faire une proposition que vous transmettriez aux groupes parlementaires. Nous [le groupe parlementaire socialiste] voudrions que, quand cela se produira, l'on compte sur le groupe socialiste. Vous devez avoir une idée en ce qui concerne cette formule d'établissement des contrats pour qu'une entreprise à laquelle on accorde la

fabrication d'un type précis d'armement obtienne un préfinancement du ministère de l'Industrie<sup>1474</sup>.

S'agissant des premiers budgets présentés par le nouveau gouvernement populaire, l'attitude du Parti Socialiste consiste en une attente prudente et attentive tout en enregistrant les réductions drastiques imposées au budget Défense pour l'année 2012 au regard de celui de 2011. D'où l'intérêt répété pour les réductions de crédits présentées pour la modernisation et les investissements des Forces Armées ainsi que pour leur impact sur l'opérativité de l'armée :

J'imagine [...] que s'agissant des programmes spéciaux de modernisation, lorsque vous avez mené à bien cette réduction, vous avez tenu compte de l'impact qu'elle a sur l'opérativité des armées, que vous avez tenu compte de l'impact qu'a cette réduction, dans ces quantités, sur nos engagements européens et des répercussions qu'elle a sur la sécurité de nos troupes déployées à l'extérieur dans le cadre de leurs missions<sup>1475</sup>.

Aussi bien la modernisation des armées via les programmes spéciaux d'armement (ou de modernisation) que les opérations extérieures touchent au cœur même de la politique de Défense puisque ce sont deux des axes développés par les Directives de Défense Nationale depuis la Directive de 2000. Et face à la comparution du chef d'État-Major de la Défense, le groupe socialiste soulève plusieurs autres questions, toutes relatives à l'impact des réductions contenues dans le projet de loi. En effet, la formation et la préparation des armées voient leurs crédits réduits en même temps que les renseignements généraux (CNI – *Centro Nacional de Inteligencia*) sont soustraits à la tutelle du ministère de la Défense pour dépendre de la présidence du gouvernement. Dès lors, la question qui se pose est celle de l'échange d'informations entre les renseignements généraux et les renseignements militaires intégrés dans le CIFAS, le centre de renseignements militaires (*Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas*). De la même manière, les réductions affectent nécessairement un autre pan de la modernisation des Forces Armées dédié à la lutte contre les menaces nucléaires, bactériologiques et chimiques (ANBQ – *Amenaza Nuclear, Bacteriológica y Química*)<sup>1476</sup>.

---

<sup>1474</sup> MORLÁN GRACIA Víctor, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2012 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 82, Commission de la Défense, n° 4, 17 avril 2012, p. 8-9.

<sup>1475</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>1476</sup> ECHÁVARRI FERNÁNDEZ Gabriel, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2012 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 82, Commission de la Défense, n° 4, 17 avril 2012, p. 37.

En réponse aux interventions des différents porte-paroles et en défense de la politique tracée par le gouvernement Rajoy et présentée par le Secrétaire d'État à la Défense, le porte-parole du groupe Populaire, Vicente Ferrer Roselló, définit le budget comme étant « plus une question de politique que de comptabilité. C'est, en fait, parmi les lois adoptées à la Chambre tout au long de l'année, la plus politique. Elle indique quelles sont les priorités, quelles sont les préoccupations du gouvernement et, avec l'exactitude que lui confèrent les chiffres, de quelle manière il pense les aborder<sup>1477</sup>. » L'importance de la dimension politique du budget reflète à la fois une réalité et une manière subtile d'orienter la perception par l'opposition parlementaire du projet de loi de finances de la Défense vers une certaine bienveillance à l'égard des réductions proposées puisqu'elles s'insèrent dans le cadre d'une politique plus large de réduction des dépenses publiques. Cette comparution de fonctionnaires et de responsables de la Défense constitue donc le pendant économique et financier de la comparution du ministre en commission du 26 janvier 2012 portant sur la présentation des lignes directrices de la politique de Défense que le nouveau gouvernement, à travers le ministre, entend développer. Rien d'étonnant alors à ce que le contrôle effectué par l'opposition socialiste se borne à un contrôle technique lors de cette première année de législature.

Néanmoins, les positions sont plus tranchées lors du débat du projet de loi de finances pour l'année 2014 et si le contrôle technique du groupe socialiste reste une constante, apparaît dans le discours une dimension beaucoup plus politique. En effet, dans le cadre de la présentation du budget pour l'année 2014, l'opposition socialiste prend acte de l'assujettissement de la politique de Défense aux objectifs de la politique économique globale du gouvernement, comme le fait remarquer le porte-parole du groupe, Víctor Morlán Gracia :

Je voudrais que le chemin que nous empruntons soit clair pour nous, non plus seulement pour que les groupes parlementaires sachent ici, dans cette Chambre, ce que vous voulez faire avec la Défense dans les prochaines années, mais aussi pour que les Forces Armées elles-mêmes sachent ce qu'elles vont devenir. Vous [le Secrétaire d'État à la Défense] nous avez parlé de la situation économique du pays mais moi, le seul objectif que je vois dans vos budgets, c'est la réduction du déficit<sup>1478</sup>.

---

<sup>1477</sup> FERRER ROSELLÓ Vicente, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2012 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 82, Commission de la Défense, n° 4, 17 avril 2012, p. 9.

<sup>1478</sup> MORLÁN GRACIA Víctor, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 427, Commission de la Défense, n° 21, 7 octobre 2013, p. 8.

L'opinion ici exprimée constitue une opposition dialectique au discours du Secrétaire d'État à travers la dénonciation de l'importance donnée à la réduction du déficit qui, au sens strict, ne relève pas des compétences de la Défense. Mais c'est l'assujettissement du fonctionnement des Forces Armées à la politique économique que le député met en évidence en dénonçant des réductions qui, non seulement affectent de plus en plus l'opérativité des armées, mais également réduisent d'année en année la prévisibilité et la stabilité indispensables pour la politique de Défense et la bonne préparation et modernisation des armées. Affleure alors une critique non plus seulement de la budgétisation mais de la politique de Défense menée jusqu'à présent et annoncée par le ministre de la Défense, Pedro Morenés Eulate, lors de sa comparution le 26 janvier 2012. En effet, il y affirmait : « il y a deux éléments qui doivent rester stables et prévisibles : la politique étrangère et la politique de Défense<sup>1479</sup> ».

Cependant, au-delà de l'application d'un programme annoncé, l'opposition technique portant sur des réductions trop drastiques tend à devenir une opposition plus politique qui trouve son origine dans l'assujettissement de la politique de Défense et de ses finances à la politique économique gouvernementale. En effet, cet assujettissement construit une dépendance chaque fois plus forte des armées et de la Défense vis-à-vis des crédits alloués chaque année. Si bien que la prévisibilité indispensable dans le secteur de la Défense, notamment en matière de planification et de modernisation, ne peut plus s'effectuer qu'à un rythme annuel. L'opposition socialiste dénonce dès octobre 2013 la substitution des objectifs de résorption de la crise économique aux objectifs de la politique de Défense à proprement parler, avec son rythme, sa planification et ses processus à moyen et long terme, ce que rappelle Luis Tudanca Fernández face au chef d'État-Major de la Défense :

Il y a toujours moins d'argent pour le ministère et son sous-secrétariat, mais on ne prévoit pas le modèle de Forces Armées que l'on veut, on ne prévoit pas le modèle de Forces Armées que l'on peut avoir avec le budget qu'il y a et on ne prévoit pas non plus le modèle de Forces Armées dont nous avons besoin avec ce budget. Ce manque de prévisibilité/planification, qui peut être compréhensible du point de vue de la conjoncture, peut être un problème car il nous donne l'impression que c'en est devenu une grave irresponsabilité<sup>1480</sup>.

---

<sup>1479</sup> MORENÉS EULATE Pedro, « Comparecencia del señor ministro de Defensa (Morenés Eulate), para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 28, Commission de la Défense, n° 2 (extraordinaire), 26 janvier 2012, p. 3.

<sup>1480</sup> TUDANCA FERNÁNDEZ Luis, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 427, Commission de la Défense, n° 21, 7 octobre 2013, p. 28.

La participation du budget Défense à l'effort national de réduction des dépenses et du déficit public entraîne donc cette modification des objectifs à moyen et long terme des Forces Armées et de la Défense dans son ensemble par un objectif de restriction basé sur une action à court terme dans l'espoir de générer une reprise économique. Car ce n'est pas seulement la modernisation et l'emploi du matériel militaire qui est en question, mais aussi et surtout le modèle de Forces Armées. Que peut une armée dont le budget est réduit de près de 30 % en cinq ans (entre 2009 et 2014) ? Les restrictions budgétaires du gouvernement Populaire visaient notamment la réduction des dotations pour les unités qui ne participeraient pas à un déploiement en opérations extérieures de manière à maintenir la pleine opérativité des unités déployables et déployées sur les principaux théâtres d'opérations. Les Forces Armées agissant comme le fer de lance de la présence espagnole sur la scène internationale et comme un des acteurs de l'image de l'Espagne à l'extérieur, comment défendre la place de l'Espagne sur la scène internationale si l'un de ses principaux instruments n'est plus en mesure d'assurer son rôle ? Aussi le problème posé n'est-il plus seulement technique et purement budgétaire, il devient également éminemment politique. En effet, le recul de la date de livraison des armements issus des programmes spéciaux d'armement, la réduction du personnel contractuel et fonctionnaire ainsi que la paralysation d'un grand nombre d'équipements, matériels et véhicules, au même titre que l'absence des troupes espagnoles à certains exercices militaires façonnent un nouveau type de présence (ou une absence calculée) de l'Espagne à travers une politique de Défense en quête de restructuration. Or, cette restructuration à la fois administrative, institutionnelle et politique issue de la réduction des moyens ne s'impose pas pour des raisons politiques ou idéologiques mais pour des raisons purement économiques, elle répond plutôt à une nécessité organisationnelle plutôt qu'à un projet structuré et établi à moyen et long terme sur l'emploi des Forces Armées dans, pour et au service de la société.

À la substitution des objectifs de la politique économique à ceux de la politique de Défense s'ajoute une confusion des rôles par l'assimilation de la lutte contre les conséquences de la crise économique à une guerre dont les Forces Armées seraient l'instrument. Le porte-parole du groupe Populaire en commission de la Défense développe l'idée de l'implication des armées dans une guerre d'un genre nouveau. Celle-ci relevant de la compétence exclusive des armées, quoi de plus normal que de faire participer les forces de la Défense nationale à cet effort :

Notre pays est un pays en guerre contre les conséquences d'une crise économique d'une ampleur que nous n'avions jamais connue auparavant. Il est évident que les Forces Armées ne pouvaient pas rester étrangères à ce combat, nos armées et la marine se sont rangées du côté du gouvernement de la nation et toute la société pour faire face à ce défi et ils l'ont fait, comme ils nous y ont habitué, en redoublant d'efforts avec abnégation, esprit de sacrifice, [...] suppléant ainsi les réductions budgétaires pour pouvoir continuer à maintenir leurs capacités, les capacités nécessaires pour atteindre [...] leurs objectifs, qui ne sont autres que garantir la Défense nationale, la souveraineté de notre pays, son intégrité et indépendance, les libertés individuelles et collectives des citoyens, de tous les espagnols et le respect des engagements internationaux<sup>1481</sup>.

Cette rhétorique, qui reflète davantage un patriotisme démagogique et une flatterie trompeuse qu'un éloge sincère et fondé des Forces Armées, permet de justifier les mesures drastiques imposées à la Défense. Alors qu'une guerre physique et matérielle, entendue au sens traditionnel du terme, supposerait l'augmentation des crédits pour les armées et se déroulerait sur un champ de bataille géographiquement défini, cette guerre d'un genre nouveau implique que les Forces Armées se fassent discrètes à tous points de vue. Leur rôle dans ce conflit est d'autant plus grand et important que la trace économique et financière qu'elles laissent est faible et évanescence. Elles deviennent alors dignes de louanges. Aussi cette dialectique donne-t-elle naissance à une conception des objectifs de politique de Défense comme une nouvelle fiction politique destinée à maintenir l'illusion d'une activité militaire et de Défense qui serait en accord avec les conceptions qui avaient dominé jusque-là dans ce domaine. On est donc loin des stéréotypes traditionnels et habituels qui consistent à assimiler, d'une part, partis de droite et militarisme, ou du moins promotion des affaires militaires et de Défense, et d'autre part, partis de gauche, antimilitarisme et pacifisme. En dernière instance, apparaît en filigrane une redéfinition complète du rôle des armées à travers une instrumentalisation des finances de la Défense, expliquant l'interrogation récurrente du groupe socialiste concernant le modèle de Forces Armées. En somme, selon ce député, la Défense de la Nation passe par une aliénation des capacités économiques, financières et, par conséquent, opérationnelles de l'armée, sous couvert d'un effort de solidarité.

En outre, si *Izquierda Unida* dénonce également cet asservissement des objectifs de Défense à une politique économique de réduction des dépenses de l'État, sa posture est,

---

<sup>1481</sup> FERRER ROSELLÓ Vicente, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 645, Commission de la Défense, n° 33, 6 octobre 2014, p. 12.

néanmoins, plus marquée idéologiquement. Car l'opposition technique n'apparaît pas comme une finalité mais plutôt comme un instrument, une preuve d'une divergence politique et idéologique notable. Le porte-parole du groupe parlementaire *La Izquierda Plural*, dont *Izquierda Unida* constitue l'élément principal, résume une conception de la politique de Défense du moment comme soumise aux intérêts de l'OTAN :

Une politique de paix, une politique de sécurité, une politique de Défense dépendante des intérêts de l'OTAN ne nous met pas plus en sécurité, ni ne nous rendra plus libres, ni bien sûr ne nous situera nulle part en défense de la démocratie. [...] on ne défend pas l'Espagne avec la guerre en Afghanistan, on n'a pas défendu l'Espagne durant la guerre en Irak et on ne la défend pas non plus en bombardant la Libye. Parce que nos troupes en Afghanistan, n'assurent pas une mission humanitaire [...]<sup>1482</sup>.

Le rapport entre le mot et l'idée constitue la première pierre d'achoppement du débat politique, car derrière les termes de défense, de sécurité ou de paix, se cachent souvent des conceptions et des représentations radicalement différentes. Là où le Parti Populaire et le PSOE considèrent que la politique de Défense espagnole et la conservation des intérêts de la nation supposent et justifient le maintien d'une force de projection internationale et d'une présence militaire à l'extérieur des frontières, le groupe *La Izquierda Plural* développe une conception contraire, dans laquelle la guerre ne peut être un moyen de Défense des intérêts nationaux. Elle l'est d'autant moins que cette projection internationale s'opère presque systématiquement dans le cadre d'un mandat d'une organisation internationale. À cet égard, les budgets présentés représentent un point d'appui solide pour développer une opposition plus idéologique, une opposition de principe. Par ailleurs, le rejet de la politique de Défense défendue par le ministre en janvier 2012, constitue également un rejet des termes employés et dévoyés, à en croire le porte-parole de *La Izquierda Plural*, José Luis Centella Gómez : quelle paix apporte-t-on à un pays lorsqu'on y envoie des forces armées et du matériel de destruction ? À qui apporte-t-on de la sécurité ? Et que défend-on en envoyant des troupes espagnoles sur les principaux théâtres de conflit ? Au-delà du questionnement portant sur la cohérence entre l'idée de Défense nationale et la manière ainsi que les moyens de sa mise en œuvre, c'est une conception restrictive et morale qui apparaît derrière cette opposition de principe à la politique de Défense.

---

<sup>1482</sup> CENTELLA GÓMEZ José Luis, « Comparecencia del señor ministro de Defensa (Morenés Eulate), para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 28, Commission de la Défense, n° 2 (extraordinaire), 26 janvier 2012, p. 14.



En effet, loin d'être un vecteur de sécurité, la politique de Défense, à travers les opérations internationales, constitue un élément d'insécurité et promouvant un réarmement de l'Espagne. Le groupe parlementaire dénonce la décision du gouvernement de céder la base aéronavale de Rota pour qu'elle intègre le programme de bouclier antimissile américain<sup>1483</sup>. Ainsi et parallèlement à la critique de l'appartenance à l'OTAN, la posture idéologique de contrôle de *La Izquierda Plural* renvoie, d'une part, à la permanence sous une autre forme des Pactes de Madrid, et au débat sur l'adhésion de l'Espagne au Traité de l'Atlantique Nord. En effet, l'existence, en 2012, des bases que l'Espagne franquiste avait cédées aux États-Unis en 1953, constitue un vestige de cette histoire récente. Mais plus encore que le souvenir de ces accords, c'est le critère éthique et moral qui domine la vision du parti en concevant ces bases en territoire espagnol comme autant de bases avancées pour faciliter et favoriser les interventions militaires américaines aux quatre coins du globe :

[...] la base de Rota, comme celle de Morón, comme toutes les autres bases américaines doivent disparaître, car elles ne sont ni plus ni moins que des instruments d'une action qui sert simplement au contrôle, à l'intervention n'importe où dans le monde, pour créer plus de guerre et pour emmener la mort à différents endroits de l'humanité<sup>1484</sup>.

Dès les années 1950, « l'ami américain » avait été perçu par Franco comme ce partenaire qui devait lui ouvrir les portes de l'acceptation et de la reconnaissance internationales qui faisaient cruellement défaut à son régime. Aussi comptait-il sur les américains pour faciliter un rapprochement avec l'Europe occidentale. Par ailleurs, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord étant largement financée par les États-Unis, il n'est pas étonnant que *La Izquierda Plural* voie dans l'appartenance à cette organisation internationale la permanence de la tutelle américaine sur l'Espagne :

De la même manière, nous sommes partisans d'une dénonciation de l'accord bilatéral actuel avec les États-Unis, pour que soient abandonnées les bases de Rota et de Morón, et que l'Espagne cesse d'être dépendante des intérêts de l'OTAN, des États-Unis. Aujourd'hui plus que jamais, l'OTAN est un instrument d'intervention et de domination, d'intervention des États-Unis et de domination de la richesse naturelle de la planète entre les mains d'une minorité<sup>1485</sup>.

---

<sup>1483</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>1484</sup> *Ibid.*

<sup>1485</sup> *Ibid.*

Ainsi, au critère éthique et moral de l'opposition vient s'ajouter la dénonciation d'une double tutelle des américains : une tutelle directe exercée à travers les accords bilatéraux de Défense et une tutelle indirecte à travers l'OTAN, perçue comme instrument de domination. Dès lors, la critique envers la politique de Défense espagnole se mue en une critique contre l'impérialisme américain dont l'Espagne se rend complice par son appartenance à l'Alliance Atlantique et son lien direct avec la puissance impérialiste. Il apparaît alors que la posture idéologique de *La Izquierda Plural* fait écho à celle adoptée durant les années 1970 par le Parti Communiste qui avait fait le pari du tiers-mondisme et du pacifisme, de manière à préserver l'équilibre des blocs. Adhérer à l'OTAN, dans le cadre de la guerre froide et face au Pacte de Varsovie, représentait également pour certains l'introduction d'un déséquilibre entre les blocs pouvant justifier que l'Union Soviétique se sente menacée. Plus qu'une tutelle américaine sur l'Espagne, le porte-parole du groupe parlementaire affirme en 2014 que l'Espagne « a maintenu une politique de soumission envers l'OTAN<sup>1486</sup> ».

Aussi le souvenir du militarisme espagnol du XX<sup>e</sup> siècle est-il constitutif de l'idéologie de ce parti qui perçoit l'effort de Défense nationale comme une militarisation excessive de la nation. Les débats sur les projets de lois de finances pendant lesquels les dépenses discutées correspondent principalement aux grands programmes d'armement et aux opérations extérieures, sont l'occasion pour *La Izquierda Plural* de dénoncer un fonctionnement qu'elle considère contraire aux principes de transparence et de démocratie. De fait, elle se place en Défenseur de la démocratie, comprise au sens étymologique du terme, par ses appels répétés à la société et au jugement des citoyens, en même temps qu'elle prétend rendre visible la militarisation de l'Espagne, à travers son porte-parole en commission de la Défense : « N'ayez pas peur, mais que les gens sachent que cet État dépense, pour la Défense, plus du double de ce que représentent la santé, l'éducation et la culture réunies<sup>1487</sup> ». Àlvaro Sanz Remón résume une posture, par ailleurs proche de celle développée par le Centre Delàs d'Études sur la Paix de Barcelone dans ses divers rapports et travaux de recherche sur les questions militaires et de Défense, par une conclusion à l'encontre des budgets présentés par le Secrétaire d'État à la Défense :

En résumé, [...] la position de *La Izquierda Plural* est que ces budgets consacrent une politique de soumission à l'OTAN, ils sont un pari en faveur de l'industrie de

---

<sup>1486</sup> SANZ REMÓN Àlvaro, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 645, Commission de la Défense, n° 33, 6 octobre 2014, p. 7.

<sup>1487</sup> *Ibid.*, p. 8.

l'armement et non pour la Défense, et intensifient une politique de gestion du personnel basée sur la précarité et sur le manque de démocratie et de contrôle interne. En outre, ils sont une escroquerie publique qui trouvera son point culminant, comme vous l'avez reconnu, avec un nouveau décret en août, comme vous nous avez habitué à le faire<sup>1488</sup>.

L'option défendue par *La Izquierda Plural* cristallise la perception de la Défense nationale comme une dépense moralement et éthiquement injustifiable et à terme intenable par les gouvernements, en défendant une autre voie vers la paix et le désarmement. Il s'agit en effet de briser l'argumentaire officiel selon lequel la politique de Défense nationale et le maintien d'une force militaire, autant sur le territoire national que déployée à l'extérieur, participe du maintien de la paix. Dans cette optique, la promotion par le gouvernement ainsi que par le PP et le PSOE, du développement de l'industrie militaire constitue un pari en faveur de la paix et doit donc être appréhendée comme moralement et politiquement acceptable et justifiable.

#### *Limites du contrôle et déplacement du débat politique*

Au-delà des divergences de fond qui distinguent le discours du groupe parlementaire socialiste de celui du groupe de *La Izquierda Plural*, les modalités de budgétisation et la gestion de la politique de Défense par le Parti Populaire au pouvoir favorisent la définition d'un espace commun d'opposition au gouvernement. En effet, l'important écart entre la budgétisation initiale et les dépenses réelles constitue une cible parfaite pour une opposition, sinon conjointe, du moins parallèle de ces deux partis. Définie comme une fiction<sup>1489</sup>, une farce<sup>1490</sup> ou un mensonge, cette fiction budgétaire (voir chapitre 7) cristallise les critiques et les oppositions. C'est cette fiction budgétaire, alliée à la nécessité dans laquelle se trouve le gouvernement d'appliquer un programme de réformes d'austérité économique, qui dessine, notamment à partir de la fin 2013, les limites du contrôle parlementaire. Les années 2012 et 2013 donnent le ton et font apparaître une orientation globale des politiques du gouvernement. C'est pourquoi l'attitude du PSOE se fait chaque année plus virulente à mesure que le PP applique un programme de restrictions, commandé non seulement par la conjoncture mais aussi par les instances européennes à Bruxelles. Ainsi, malgré une forte opposition parlementaire, le

---

<sup>1488</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>1489</sup> MORLÁN GRACIA Víctor, « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 645, Commission de la Défense, n° 33, 6 octobre 2014, p. 9.

<sup>1490</sup> GARZÓN ESPINOSA Alberto, « Ratificación de la ponencia designada para informar sobre proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 453, Commission des Budgets, n° 19, 5 novembre 2013, p. 37.

gouvernement use de sa majorité absolue au Congrès pour maintenir le cap défini, nonobstant l'impact non négligeable sur la politique de Défense.

Si la virulence de l'opposition socialiste à cette politique d'austérité n'est pas seulement une question de principe et d'idéologie, elle est, néanmoins, beaucoup plus importante à l'approche du terme de la législature et des élections que cela suppose. Toutefois, l'absence de dialogue entre les forces politiques, l'opposition constante aux arguments repris et réitérés d'une année sur l'autre ne sont pas sans évoquer l'idée tocquevillienne de « tyrannie de la majorité<sup>1491</sup> ». Tocqueville considère, en effet, « comme impie et détestable cette maxime, qu'en matière de gouvernement la majorité d'un peuple a le droit de tout faire, et pourtant [Tocqueville] place dans les volontés de la majorité l'origine de tous les pouvoirs<sup>1492</sup> ». Aussi la majorité est-elle intrinsèquement contradictoire puisque, si elle est l'expression de la souveraineté nationale (ou de la « généralité sociale<sup>1493</sup> ») sa toute-puissance porte également en elle les germes de la « tyrannie » ou plutôt d'une domination. Le risque de dérive de la majorité ne réside pas tant, comme le rappelle Tocqueville, dans la faiblesse de la majorité, que dans sa « force irrésistible<sup>1494</sup> ».

Étonnamment, c'est le groupe parlementaire catalaniste CiU (*Convergència i Unió*) qui illustre le mieux cette idée de domination de la majorité par laquelle le gouvernement impose ses vues et sa conception du redressement économique de l'Espagne. En effet, ce parti, pourtant généralement en accord avec la politique menée, ne se plaint-il pas de l'emploi fait de la majorité dont dispose le PP, y compris en commission, pour adopter les mesures et amendements qui correspondent à ses vues et rejeter celles qui lui sont contraires ? Le porte-parole du groupe CiU en a fait l'expérience en novembre 2014, lors de la phase de présentation d'amendements portant sur le projet de loi de finances pour l'année 2015. L'amendement visait à établir une forme de reconnaissance (financière) de la part de l'État aux vétérans des Forces Armées espagnoles qui avaient servi lors des conflits dans le territoire d'Ifni-Sahara : « En hommage à toutes ces personnes [...] je présente une fois de plus cet amendement et je demanderai au groupe Populaire que, au-delà du fait qu'aujourd'hui cette mesure succombe

---

<sup>1491</sup> TOCQUEVILLE Alexis de, *De la démocratie en Amérique. Souvenirs. L'Ancien Régime et la Révolution*, Éditions Robert Laffont, Paris, 2004, p. 242-244.

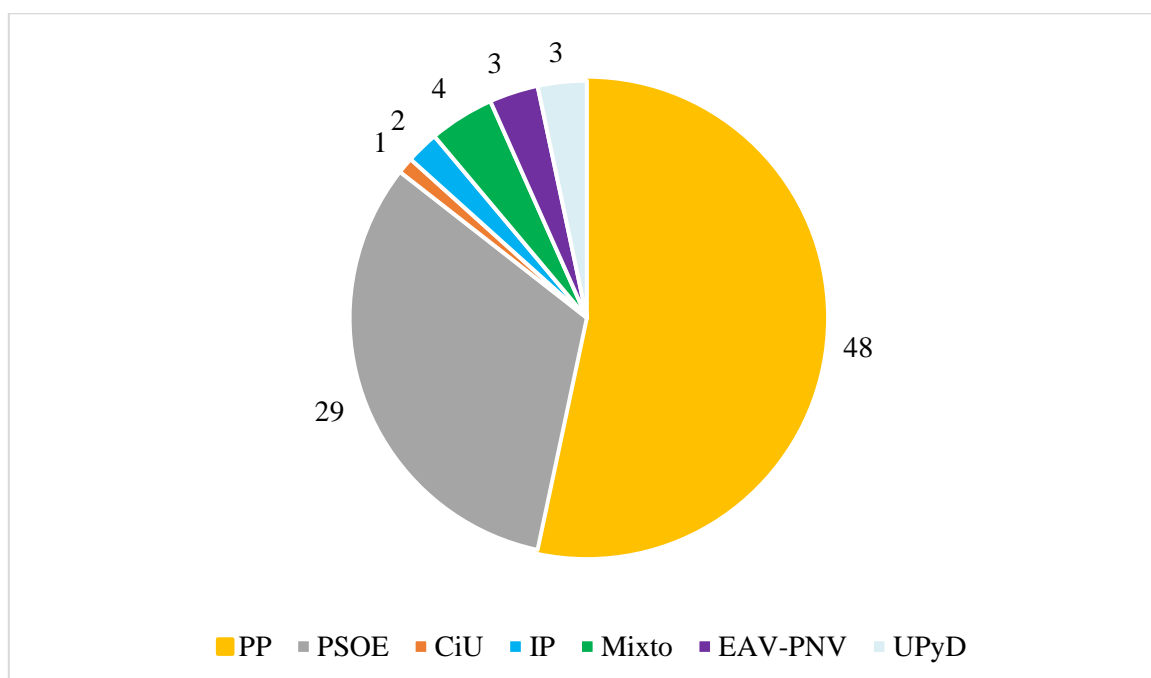
<sup>1492</sup> *Ibid.*, p. 242.

<sup>1493</sup> ROSANVALLON Pierre, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Éditions du Seuil, Paris, 2008.

<sup>1494</sup> TOCQUEVILLE Alexis de, *De la démocratie en Amérique, op. cit.* : « Lorsqu'un homme ou un parti souffre d'une injustice aux États-Unis, à qui voulez-vous qu'il s'adresse ? À l'opinion publique ? C'est elle qui forme la majorité ; au corps législatif ? Il représente la majorité et lui obéit aveuglément ; au pouvoir exécutif ? Il est nommé par la majorité et lui sert d'instrument passif ; à la force publique ? La force publique n'est autre chose que la majorité sous les armes [...]. Quelque inique ou déraisonnable que soit la mesure qui vous frappe, il faut vous y soumettre. » (p. 244)

sous ses votes, il ait un peu de cœur, car il y a des gens qui le méritent<sup>1495</sup> [...] ». Si une proposition de reconnaissance morale par l'intermédiaire d'une indemnisation économique avait peu de chances de prospérer dans un contexte de restrictions budgétaires, Macías i Arau, député, exprime ici une double résignation face à l'échec programmé de l'amendement qu'il défend. La réitération de sa demande illustre les échecs passés en même temps qu'il exprime la conscience du poids de la majorité. La décision finale ne sera pas déterminée à l'issue d'un débat mais est plutôt soumise au bon vouloir de cette majorité.

Cette domination de la majorité, que le Parti Populaire peut exercer, se comprend d'autant mieux que la composition de la commission des Budgets laisse peu de place au doute, comme l'illustre le graphique 79 ci-dessous. En effet, y compris en cas d'une opposition commune des différents groupes parlementaires, le groupe Populaire conserverait sa majorité, les forces d'opposition totalisant dans ce cas 42 voix contre 48 pour le PP, et serait en mesure d'imposer sa toute-puissance. Aussi, le contrôle parlementaire par l'opposition est-il limité par les rapports de force instaurés dans les commissions des Budgets et de la Défense, eux-mêmes définis par le résultat des urnes :

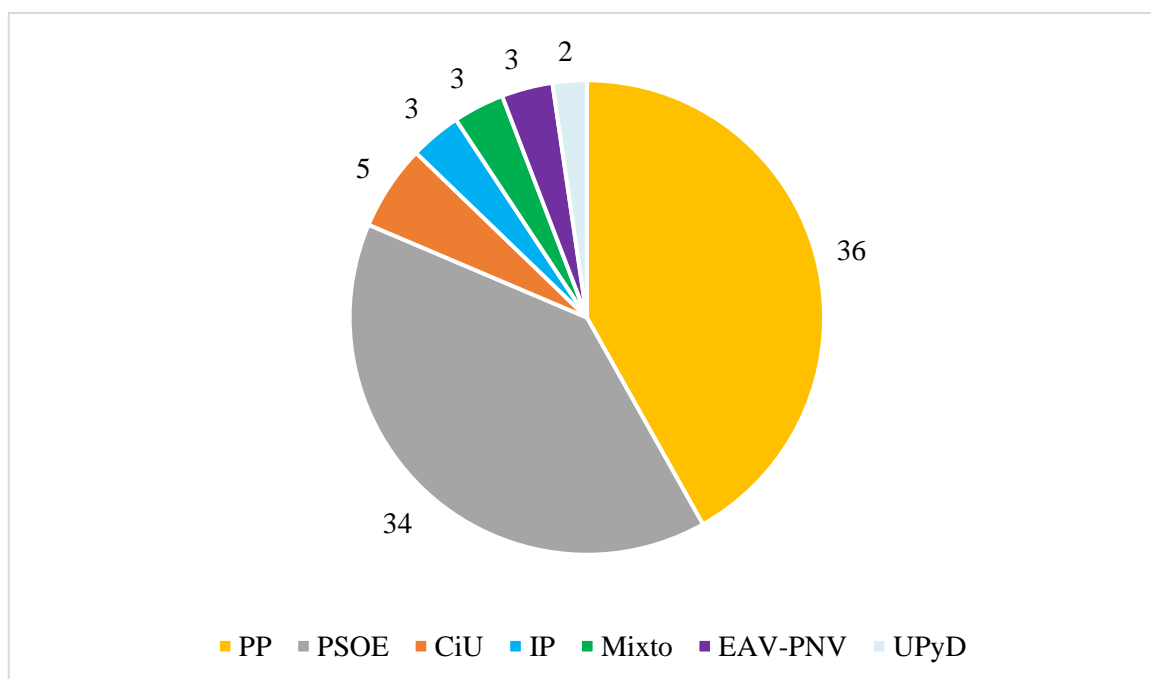


Graphique 79 : *Nombres de représentants en commission des Budgets, 2012-2016*<sup>1496</sup>.

<sup>1495</sup> MACÍAS I ARAU Pere, « Ratificación de la ponencia designada para informar sobre proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 678, Commission des Budgets, n° 25, 4 novembre 2014, p. 42.

<sup>1496</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données du *Congreso de los Diputados*. Disponible sur <https://www.congreso.es/comisiones>

À cette domination de la majorité s'ajoute une nouvelle forme de domination, celle, non plus de la majorité mais des majorités, plus propre des systèmes politiques dominés par le bipartisme. En effet, si la composition de la commission des Budgets consacre une majorité écrasante en faveur du Parti Populaire, le PSOE reste la première force d'opposition et la seule à même de représenter une alternative politique. La composition de la commission de la Défense, qu'illustre le graphique 80, présente une répartition plus mitigée quant aux principales forces politiques : le PP et le PSOE sont au coude-à-coude. Car, bien que le PP dispose d'une majorité absolue au Congrès, la composition de la commission de la Défense dessine plutôt deux majorités, le PSOE constituant à cet égard une minorité (largement) majoritaire avec 34 représentants contre 36 pour le PP. Les autres partis minoritaires disposent, quant à eux, de 2 (pour UPyD), 3 (Parti Nationaliste Basque, Groupe Mixte et *Izquierda Plural*) et 5 représentants (*Convergencia i Unió*) :



Graphique 80 : *Nombre de représentants en commission de la Défense, 2012-2016*<sup>1497</sup>.

Lorsque le Parti Populaire revient au pouvoir suite aux élections de 2011, le bipartisme n'est pas une nouveauté dans le système politique espagnol. Au contraire, il avait même trouvé sa plus parfaite expression lors des élections générales de 2008 dont les résultats avaient montré

<sup>1497</sup> Sources : élaboration personnelle à partir des données du *Congreso de los Diputados*. Disponible sur <https://www.congreso.es/comisiones>

une forte polarisation des votes en faveur des deux partis dominants (PP et PSOE) qui avaient raflé près de 322 sièges sur les 350 dont dispose le Congrès<sup>1498</sup>. Les résultats des élections de novembre 2011 montrent la permanence de cette domination du paysage politique par ces deux partis, malgré une légère réduction de leur présence. Ils comptabilisent à eux seuls 296 sièges sur 350<sup>1499</sup>.

Cette omniprésence de deux partis politiques sur la scène politique nationale se reflète nécessairement dans le cadre du contrôle parlementaire de la politique de Défense comme le rappelle en mai 2012, le porte-parole du PSOE en commission des Budgets. Pour lui, « la politique de Défense est une politique d'État, donc une politique qui doit être partagée par les divers groupes politiques, essentiellement par les deux grands groupes politiques<sup>1500</sup> [...] » légitimant ainsi un monopole, une confiscation des décisions politiques par le PP et le PSOE. Or, si en croisant les discours prononcés en commission de la Défense et en commission des Budgets, on comprend que ces propos intègrent une politique de la main tendue de la part du PSOE envers le nouveau gouvernement, ils posent également les bases de la légitimité de la tyrannie de la majorité observée dans le cas particulier de l'amendement proposé par le député Macías i Arau. Durant les deux années suivantes (2013 et 2014), et même durant le second semestre de 2012, l'opposition socialiste se basera essentiellement sur des éléments bien plus techniques et formels que réellement idéologiques. Et c'est l'approche de l'échéance électorale qui deviendra le véritable moteur du contrôle exercé par cette minorité majoritaire pleinement consciente d'incarner la seule alternative possible compte tenu de son poids politique. Aussi le contrôle parlementaire révèle-t-il l'exercice d'une double domination. D'une part, le Parti Populaire agit comme majorité tyrannique en appliquant, d'un bout à l'autre de la législature, un programme de restrictions budgétaires, celui-ci présenté comme nécessité absolue pour résorber les effets de la crise économique favorisant le comportement observé, d'autre part, le PSOE légitime une tyrannie exercée cette fois par les deux principaux partis dans le cadre d'un monopole du pouvoir qu'ils ont instauré.

Les interventions parlementaires durant la législature illustrent l'immobilisme des positions dialectiques et politiques des divers groupes représentés en commission au point que l'emploi du terme « consensus » en est arrivé à perdre toute consistance et réalité. Les débats

---

<sup>1498</sup> MARCET Joan, MEDINA Lucía, LUQUE Marta, « Les élections de mars 2008 en Espagne et en Catalogne », *Pòle Sud*, n° 29, 2008/2, p. 17-18.

<sup>1499</sup> *El País*. Disponible sur <https://resultados.elpais.com/elecciones/2019/generales/congreso/index.html>

<sup>1500</sup> LÓPEZ GARRIDO Diego, « Ratificación de la ponencia designada para informar sobre proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 87, Commission des Budgets, n° 6, 8 mai 2012, p. 48.

qui ont lieu au Parlement s'apparentent davantage à une guerre de tranchées et à un dialogue de sourds par la manière dont chaque parti campe sur ses positions. Alors que le cœur des critiques se concentre sur les méthodes de budgétisation et l'écart systématique entre la budgétisation initiale et les dépenses effectivement réalisées, les modalités de paiement des obligations liées aux programmes spéciaux d'armement vont être la cible d'un recours auprès de la Cour Constitutionnelle, présenté par le PSOE, *La Izquierda Plural* et le parti centriste UPyD (*Unión Progreso y Democracia*). En effet, ces obligations de paiement, loin d'être comptabilisées dans le budget initial, font l'objet d'un décret-loi adopté en août autorisant le versement de crédits extraordinaires et supplémentaires pour divers ministères, dont le ministère de la Défense, pratique courante adoptée par le gouvernement. Depuis 2012, celui-ci avait approuvé des crédits extraordinaires pour la Défense pour un montant de 1,8 milliard d'euros en 2012<sup>1501</sup>, 877 millions d'euros en 2013<sup>1502</sup> et 883 millions d'euros en 2014<sup>1503</sup>. Cette modalité de paiement dénoncée comme une absence de transparence ainsi que la paralysie du débat politique en commission avaient motivé le recours auprès de la Cour Constitutionnelle<sup>1504</sup> qui devenait par là-même juge et arbitre du débat politique en matière de politique de Défense et, en particulier, concernant les modalités de financement des grands programmes d'armement.

Dans son article 86, la Constitution espagnole de 1978 prévoyait l'emploi du décret-loi mais le réservait aux situations « de nécessité extraordinaire et urgente<sup>1505</sup> ». Toutefois l'usage admis par la Cour Constitutionnelle accepte le recours légitime au décret-loi en raison d'une « conjoncture économique problématique<sup>1506</sup> ». Mais si la Cour accepte le caractère urgent des

---

<sup>1501</sup> Real Decreto-ley 26/2012, de 7 de septiembre de 2012, por el que se concede un crédito extraordinario en presupuesto del Ministerio de Defensa para atender al pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento por entregas ya realizadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 217, 8 septembre 2012, p. 63236-63237.

<sup>1502</sup> Real Decreto-ley 10/2013, de 26 de julio de 2013, por el que se conceden créditos extraordinarios en los presupuestos de los Ministerios de Industria, Energía y Turismo y de Defensa y suplementos de créditos para atender obligaciones del Servicio Público de Empleo Estatal, *Boletín Oficial del Estado*, n° 179, 27 juillet 2013, p. 55040-5044.

<sup>1503</sup> Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto de 2014, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de créditos en el presupuesto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, *Boletín Oficial del Estado*, n° 187, 2 août 2014, p. 62205-62211.

<sup>1504</sup> Sentencia 126/2016, de 7 de julio de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 6524-2014. Interpuesto por más de cincuenta diputados, integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA: La Izquierda Plural; y Unión, Progreso y Democracia, en relación con el artículo 2.1 del Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Límites a los decretos-leyes: ausencia del presupuesto habilitante necesario para la concesión urgente de un crédito extraordinario en el presupuesto del Ministerio de Defensa, *Boletín Oficial del Estado*, n° 192, 10 août 2016, p. 57816-57826.

<sup>1505</sup> Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978, *Boletín Oficial del Estado*, n° 311, 29 décembre 1978, p. 29325.

<sup>1506</sup> Sentencia 126/2016, de 7 de julio de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 6524-2014, *art. cit.*, p. 57823.



obligations de paiement dans le cadre des programmes spéciaux d'armement, elle réfute, en revanche, leur dimension extraordinaire considérant que « cela constitue un motif générique d'urgence mais pas de situation de nécessité extraordinaire<sup>1507</sup> ». Les dénonciations et critiques de la part de l'opposition parlementaire se cristalliseront alors dans le verdict de la Cour Constitutionnelle qui introduit une nouvelle forme d'argumentation. Dès lors, comme le rappelle Pierre Rosanvallon, « à la discussion proprement politique, fortement conditionnée par des éléments d'opportunité et des considérations idéologiques, il substitue une intervention plus objective, contrainte par les méthodes du raisonnement juridique<sup>1508</sup> ». Le recours et la décision postérieure de cette instance exemplifient la transformation du rôle de la Cour que le même auteur avait défini comme « une arme essentielle pour l'opposition donnant à la minorité parlementaire l'occasion de provoquer un nouveau débat<sup>1509</sup> ». Or, il ne s'agissait pas tant de provoquer un nouveau débat que de provoquer une réaction qui mettrait fin à la paralysie des discussions et contourner ainsi l'exercice tyrannique de la majorité par le Parti Populaire. Dès lors, le recours à cette instance extraparlamentaire impliquait le déplacement du débat politique, débat empêché en commission mais qui pouvait trouver sa résolution auprès de la Cour Constitutionnelle. Pour Rosanvallon, s'opère alors un rééquilibrage entre la dynamique du débat parlementaire et l'argumentaire de la Cour :

Le sens de l'affrontement entre majorité et minorité change aussi de nature. Il ne peut plus simplement être compris de façon statique, comme le face-à-face de deux camps constitués, seulement susceptibles d'échanger leurs positions à l'issue de chaque épreuve électorale. Il participe d'une dialectique constructive qui contraint la majorité à intégrer d'autres raisonnements et d'autres arguments en se trouvant simultanément confronté aux assauts de la minorité et à la discipline de la justice constitutionnelle<sup>1510</sup>.

Ainsi au blocage du débat parlementaire par l'exercice d'une « tyrannie de la majorité » répond le déplacement du débat vers une instance extraparlamentaire qui favorise, en même temps, l'expression du débat empêché sous la forme d'une argumentation nouvelle. Le recours au jugement de constitutionnalité constitue alors pour l'opposition de gauche une arme pour se départir de cette tyrannie exercée par le Parti Populaire. Conçue comme un des éléments de la légitimité démocratique, la Cour Constitutionnelle correspond à une forme indirecte de contrôle de l'action du gouvernement. En l'occurrence, elle agit à la manière d'un supplément de

---

<sup>1507</sup> *Ibid.*, p. 57825.

<sup>1508</sup> ROSANVALLON Pierre, *La légitimité démocratique*, op. cit., p. 231-232.

<sup>1509</sup> *Ibid.*, p. 230.

<sup>1510</sup> *Ibid.*, p. 233.

contrôle qui vient s'ajouter au contrôle par le Parlement. Par ailleurs, si pour certains auteurs du recours, en particulier *La Izquierda Plural* et UPyD, cette procédure était motivée par un souci d'éthique et de transparence budgétaires, on peut supposer que pour le PSOE, principal parti d'opposition, le recours auprès de la Cour Constitutionnelle s'inscrivait dans le cadre d'une stratégie politique dont le regard était tourné vers la fin prochaine de la législature et l'éventualité d'une nouvelle alternance au pouvoir.

Cependant, la reconnaissance de l'usage abusif du décret-loi n'a pas signifié pour autant la fin du recours aux crédits extraordinaires ni même la résorption de l'écart entre budgétisation initiale et dépenses réelles qui s'est maintenu à des degrés divers jusqu'à nos jours, comme une donnée constante et structurelle. Par ailleurs, l'avis de la Cour Constitutionnelle de 2016 s'inscrit dans la tendance de plus en plus marquée du recours par le gouvernement à cet instrument qu'est le décret-loi aux dépens des lois (organiques ou ordinaires). Esperanza Gómez Corona<sup>1511</sup>, évoquant la période 2016-2019, dénonce à cet égard un déplacement de l'exercice de la compétence législative du Parlement vers le seul gouvernement, qui vient à remplacer la première en tant qu'institution compétente pour l'adoption de normes avec force de loi. Les chiffres du contrôle parlementaire comparé ont montré l'évolution de l'emploi des lois et décrets-lois dans sept domaines de compétences de l'État et bien qu'ils n'aient pas été assez significatifs pour parler de remplacement de la compétence législative entre 2011 et 2016, il est malgré tout possible d'y voir une tendance de fond confirmée durant cette législature. Le recours au décret-loi dans le cadre de la politique de Défense et de son contrôle n'est pas non plus assez significatif pour être représentatif ou faire pencher la balance d'un côté ou d'un autre. En revanche, il met en évidence un recours de plus en plus normalisé d'un instrument législatif par le gouvernement qui requiert pourtant des conditions extraordinaires et urgentes. La période d'instabilité qui devait suivre, à partir de 2016, devait confirmer également cette tendance au recours plus systématique au décret-loi, comme l'a montré Gómez Corona.

Néanmoins, si elle choisit de caractériser cet usage plus fréquent et systématique du décret-loi comme un affaiblissement du pouvoir du Parlement, cette évolution de l'usage annonce, parallèlement, un renforcement du pouvoir exécutif qui s'inscrit dans le cadre d'une perte de légitimité et de crédibilité des deux principaux partis politiques espagnols, le PSOE et le PP aux profits de nouveaux partis tels que *Podemos*, *Ciudadanos* ou encore *Vox*. La systématisation du recours au décret-loi pour assurer le paiement aux entreprises de Défense témoigne, depuis le secteur de la Défense, de cette évolution générale. En dernière instance,

---

<sup>1511</sup> GÓMEZ CORONA Esperanza, « La *desparlamentarización* del sistema político español. De parlamentarismo excesivamente racionalizado a un parlamento diluido », *art. cit.*, p. 125.

outre la subordination de la politique de Défense aux intérêts de la récupération économique nationale dans un contexte de gestion de crise, la Défense espagnole reste malgré tout, subordonnée aux intérêts et stratégies politiques, faisant apparaître au grand jour un manque de prévision et de programmation à moyen et long terme. Car la liste des grands programmes d'armement dissimule difficilement l'inadéquation entre, d'une part, le poids de la programmation et de l'investissement qu'ils supposent, et, d'autre part, la nécessité et l'emploi qui est fait de tels armements.

\*\*\*

Dès lors, le choix préférentiel d'un instrument pour l'action politique et parlementaire, du décret-loi en l'occurrence, est révélateur du retour en force du présent et de l'immédiateté à la fois dans l'action politique et dans le discours parlementaire de la Défense. Car durant ce premier XXI<sup>e</sup> siècle, la crise économique de 2008 agit comme élément de rupture ; non pas seulement l'événement en lui-même mais aussi et surtout ses conséquences : il y a donc un avant et un après la crise. Or, comme on a pu le voir, les quatre années qui ont précédé l'événement se sont caractérisées par une forme d'insouciance de la part des parlementaires dont les débats ont porté bien plus sur une gestion du présent de la Défense que sur des questions de fond car ils avaient tenu pour acquis le financement à long terme. Le budget Défense récoltait, en effet, les fruits d'une augmentation constante des crédits depuis la fin des années 1960, la crise et sa gestion venant interrompre cette progression, qui semblait sans fin, vers des dotations toujours plus importantes. L'éclatement de la bulle spéculative devait faire apparaître un désenchantement général à travers un discours parlementaire alarmiste et catastrophé.

Évoquant la manière dont l'histoire de l'empire islamique médiéval et l'historien Ibn Khaldûn (1332-1406) peuvent éclairer la compréhension de notre présent, Gabriel Martinez-Gros explique comment « l'histoire progressive [cette histoire linéaire des positivistes] a su faire passer dans le monde moderne le frisson de l'infini<sup>1512</sup> » précisément par cette idée de linéarité de l'histoire et du progrès, qu'il soit technique ou intellectuel. L'évolution du financement de la Défense nationale espagnole, et du discours politique et parlementaire qui lui correspond, relève, jusqu'en 2008, de ce postulat. La crise de 2008 et son impact mettent un terme à cette illusion, et le discours politique et parlementaire témoigne d'une prise de conscience de la finitude de la croissance du budget et de ses capacités modernisatrices qui amène,

---

<sup>1512</sup> MARTINEZ-GROS Gabriel, « Introduction », *L'empire islamique, VII<sup>e</sup>-XI<sup>e</sup> siècle*, Passés Composés, 2019, p. 21.

parallèlement, une inversion du discours parlementaire. Assurés qu'ils étaient de la croissance des budgets, le discours et les débats se concentraient sur le processus de transformation, de professionnalisation et de modernisation qui s'inscrivait dans le moyen et le long terme. La crise et sa gestion devaient forcer le discours à replacer la Défense dans l'immédiateté du présent rejetant dans un avenir incertain une gestion à moyen et long terme, qui reste d'ailleurs la grande absente de la réflexion stratégique et de Défense en Espagne. À cet égard, la crise a favorisé, au moins le temps d'une législature (2011-2016), la fin de ce que Martinez-Gros appelle « la tyrannie de l'avenir<sup>1513</sup> » mais pour asservir la Défense nationale à une nouvelle « tyrannie » politique : celle du présent.

---

<sup>1513</sup> *Ibid.*, p. 22.

## Conclusion générale

---

### **L'ESPAGNE FACE AUX NOUVELLES PERSPECTIVES GÉOPOLITIQUES ET GÉOSTRATÉGIQUES MONDIALES**

Au début de ce travail de thèse, nous nous étions proposé d'étudier la politique de Défense espagnole depuis une perspective essentiellement politique et institutionnelle en distinguant clairement ce qui relève du domaine militaire à proprement parler et ce qui relève, de manière plus générale, du système global de la Défense. L'analyse des influences internationales et nationales tout autant que politiques, économiques, sociales ou stratégiques devait nous amener à élaborer une définition de la politique de Défense pour l'appréhender dans sa totalité et dans toute sa complexité. On peut alors envisager la politique de Défense comme « l'art de conduire les affaires de l'État<sup>1514</sup> », dans le domaine de la Défense. Cette définition ne permet pas d'appréhender toutes les ramifications d'un système global qui amène certains observateurs à considérer qu'il s'agit d'un État dans l'État. Mais outre les moyens dont elle dispose pour mener à bien sa mission, la politique de Défense correspond, *in fine*, à la conduite des affaires de l'État dans ce secteur particulier dont la mission principale est la défense de la nation, de ses intérêts et des citoyens qui la composent. Alors que le régime franquiste avait maintenu un combat constant aussi bien contre l'ennemi extérieur que contre l'ennemi intérieur, l'acceptation démocratique de la pluralité politique et idéologique a remplacé l'ennemi qui légitime cette

---

<sup>1514</sup> CNRTL, « Politique ». Disponible sur <https://www.cnrtl.fr/definition/POLITIQUE>

défense. Néanmoins, cette définition s'appuie sur des concepts eux-mêmes sujets à débats rendant ainsi toute tentative de définition plus périlleuse encore. Mais on pourra remarquer que l'État, à travers sa politique de Défense, se défend d'un ennemi qu'il redéfinit continuellement. Alors que, durant la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, le communisme et l'Union Soviétique avaient représenté l'ennemi pour l'Espagne franquiste, c'est le terrorisme international qui est pointé du doigt après les attentats du 11 septembre aux États-Unis, puis le réchauffement climatique et la pandémie de Covid-19 en 2020. Les armées et les systèmes de Défense se sont adaptés à l'ennemi ainsi qu'aux risques et menaces identifiés à une époque et dans un contexte politique et géostratégique donné. À cet égard, on peut considérer que la politique de Défense peut se définir par l'ennemi qu'elle identifie.

La réforme militaire de Manuel Azaña, entre 1931 et 1933, a constitué à cet égard un premier élan modernisateur des Forces Armées de l'ancienne monarchie, et portait en elle les germes d'une véritable politique de Défense. Bien qu'incomplète et imparfaite, la réforme a priorisé, d'un point de vue structurel, l'efficacité et la fonctionnalité, sur la traditionnelle fonction sociale et de représentation de l'armée, pour en faire un véritable outil de Défense au service de la société, de la République et de la Nation. Parallèlement à la réforme militaire, l'article 6 de la Constitution républicaine de décembre 1931, qui stipule que l'Espagne cesse de recourir à la guerre comme instrument politique, donne, pour la première fois, tout son sens au concept de Défense nationale.

La dictature franquiste apparaît, dès lors, comme une parenthèse archaïsante en réhabilitant une conception des Forces Armées héritées des guerres du Maroc et du XIX<sup>e</sup> siècle. L'emploi du concept de Défense nationale correspond, à cet égard, à un abus de langage au regard de l'existence de trois ministères militaires distincts et des missions des Forces Armées qui recouvrent tout à la fois la Défense extérieure et intérieure, ou le maintien de l'ordre public lorsque l'effervescence sociale l'exige. Le concept a également pour fonction de canaliser un élan patriotique autour d'une représentation de la nation qui culmine dans la personne de Franco et dans l'idéologie national-catholique qui sous-tend le régime. À l'inverse, la Transition et la réforme militaire favoriseront une transformation en profondeur de l'armée franquiste pour l'adapter au nouveau cadre démocratique en construction. Si les objectifs premiers de cette réforme visent la professionnalisation complète de l'armée et sa réorientation vers des missions extérieures, il n'en reste pas moins que la réforme entamée par le général Gutiérrez Mellado reprend, pour les instaurer à nouveau, de nombreux éléments de la réforme militaire menée 40 ans auparavant par Manuel Azaña. On pourra alors relever la tragique ironie qui voit les

vainqueurs de la guerre civile reprendre à leur compte une partie de la réforme militaire des vaincus d'autrefois.

Durant la Transition, plusieurs éléments convergeront pour constituer les fondations politiques, conceptuelles et philosophiques d'une véritable politique de Défense. La réforme technique et structurelle des Forces Armées menée par Gutiérrez Mellado ne constitue qu'une facette d'une réorientation de la Défense vers l'extérieur et dont la (ré)intégration de l'Espagne sur la scène internationale représente une dimension essentielle. Cette réinsertion internationale va de pair avec une réaffirmation de l'autorité civile sur l'autorité militaire, condition *sine qua non* du développement d'une politique de Défense proprement démocratique, au service de la Nation et non plus au service d'une conception personnelle et excluante de la patrie. Ainsi, bien que la transition se poursuive durant les années 1990 sous des formes distinctes, on voit apparaître les premiers signes d'une véritable politique de Défense. La seconde transition, qui prend forme durant ces années-là, incarne, à proprement parler, les premiers développements d'une politique de Défense qui cherche tout à la fois à combler le retard de modernisation et de professionnalisation et à s'insérer dans les réseaux internationaux de sécurité et de Défense. Car, au-delà des difficultés économiques dues aux crises successives, l'intervention du Parlement dans l'élaboration et le contrôle de la Défense tend à faire de l'armée l'instrument d'une politique placée au service d'une société et non plus une condition du maintien d'un régime.

Si la période 1989-2004 se caractérise par une restructuration des acquis de la première Transition, la période suivante s'ouvre sur une réforme militaire qui fait entrer la Défense nationale espagnole dans le XXI<sup>e</sup> siècle. Elle est également marquée par la crise économique de 2008. Et si le panorama géopolitique et stratégique avait été fondamental pour définir les grandes orientations de la Défense au début des années 1990, ce sont les données économiques et financières, nationales et internationales, qui en détermineront les priorités durant ce premier XXI<sup>e</sup> siècle. Lieu de débat sur les orientations générales de la politique de Défense comme sur ses aspects les plus techniques, le Parlement est également une caisse de résonance où s'expriment des conceptions différentes de la Défense et s'affirment des projets politiques dans lesquels la Défense apparaît comme un instrument, une vision d'avenir ou l'image d'un tragique héritage. C'est à travers le contrôle exercé par cette institution sur la politique de Défense que l'on peut appréhender le poids de l'héritage historique dans le domaine militaire et de la Défense, qui, aujourd'hui encore, en porte la trace.

## Heurs et malheurs de la sécurité et de la Défense nationales

Le mouvement de pendule que dessine l'évolution budgétaire de la Défense espagnole entre 2008 et 2022 constitue la principale et la plus flagrante transformation de ces 15 dernières années dans le secteur. Ce sont ces mêmes dépenses pour la Défense nationale qui ont amené un député du Parti Populaire, en 2014, à affirmer que, en subissant les restructurations budgétaires qui leur étaient imposées, les Forces Armées remplissaient leur rôle de Défense de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale, au risque de mettre en danger leurs capacités opérationnelles. Ce sont ces mêmes dépenses, revues à la hausse entre 2016 et 2022, qui devaient favoriser une plus grande ambition du gouvernement espagnol de manière à exercer « un leadership positif dans les organisations de sécurité collective et coalitions internationales dont elle fait partie<sup>1515</sup>. » Ambition qui transparaît dans la Stratégie de Sécurité Nationale de 2017 (ESN – *Estrategia de Seguridad Nacional*) et que l'on retrouve dans celle de 2021.

Cette nouvelle Stratégie de Sécurité Nationale, adoptée en 2021, trouve sa justification, aux yeux de Félix Arteaga<sup>1516</sup>, dans la gestion de la crise du Covid-19 et la détérioration du contexte géopolitique, marqué par la compétition économique et commerciale entre les États-Unis et la Chine, le retour de la Russie comme menace militaire immédiate ainsi que par la question du terrorisme au Sahel. L'Europe et l'OTAN participent également de cette dynamique avec l'adoption d'un Concept Stratégique propre à l'Union Européenne, la Boussole Stratégique, adoptée le 21 mars 2022<sup>1517</sup>, et la révision du Concept Stratégique de l'Alliance lors du sommet de Madrid les 29 et 30 juin 2022. Mais les Stratégies de Sécurité Nationale espagnole brillent par la continuité qu'elles expriment, d'une stratégie à l'autre. La dimension descriptive des documents illustre d'autant mieux des mesures d'action peu nombreuses et souvent répétées d'un document à l'autre qu'elle est omniprésente.

Arteaga consacre un article à la dernière Stratégie de Sécurité Nationale espagnole dont le titre évocateur, « plus de discours que de nouveautés<sup>1518</sup> » témoigne d'une certaine difficulté

---

<sup>1515</sup> Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre de 2017, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2017, *Boletín Oficial del Estado*, n° 309, 21 décembre 2017, p. 125993.

<sup>1516</sup> ARTEAGA Félix, « La Brújula Estratégica : para proporcionar más seguridad que defensa a la UE », *Real Instituto Elcano*, 7 avril 2022. Disponible sur <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/la-brujula-estrategica-para-proporcionar-mas-seguridad-que-defensa-a-la-ue/>

<sup>1517</sup> « Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa: por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales », *Conseil de l'Europe*, Bruxelles, 21 mars 2022. Disponible sur <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>

<sup>1518</sup> ARTEAGA Félix, « Estrategia de Seguridad Nacional 2021 : más discurso que novedades », *Real Instituto Elcano*, 24 janvier 2022. Disponible sur <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/estrategia-de-seguridad-nacional-2021-mas-discurso-que-novedades/>



à actualiser la posture de l'Espagne au-delà du discours et de la seule déclaration d'intention. Ce titre n'est pas sans rappeler un commentaire similaire concernant le budget Défense pour l'année 2015<sup>1519</sup>, lorsque la poursuite de la politique budgétaire en Défense constituait un risque sérieux pour les capacités opérationnelles des armées. En outre, la Stratégie s'inscrit surtout en dehors du cadre habituel des documents de la Défense. En effet, aucune hiérarchie n'est prévue pour l'insertion des documents des différents secteurs, alimentant ainsi une confusion certaine entre eux, en particulier entre la Stratégie de Sécurité Nationale et la Stratégie Espagnole d'Action Extérieure (*Estrategia Española de Acción Exterior*) où l'on retrouve, selon Arteaga, les mêmes lieux communs concernant la perspective géographique de l'Espagne<sup>1520</sup>. Encore la Stratégie de Sécurité Nationale est-elle adossée à un Système de Sécurité Nationale qui permet un certain suivi et une évaluation à travers des rapports annuels. Mais ces Stratégies se perdent dans la profusion de documents et de stratégies sectorielles publiées par d'autres secteurs et départements ministériels.

La Directive de Défense Nationale en vigueur, adoptée en 2020, constitue pour le ministère, une grande actualisation au regard de la Directive précédente signée en 2012. Force est de constater l'importance de l'éthique militaire des *Reales Ordenanzas* dans la rédaction des objectifs de la Directive parallèlement à la prise en compte plus explicite, d'une part, du rôle des femmes dans l'armée et les opérations extérieures, et d'autre part, de la gestion des crises environnementales et climatiques. Par ailleurs, en décrivant « un contexte de repli du multilatéralisme, l'Union Européenne doit assumer de plus grandes responsabilités<sup>1521</sup> », cette nouvelle Directive reflète clairement le mépris du président Donald Trump pour le multilatéralisme, lui préférant une négociation directe, bilatérale, et le retrait des États-Unis d'accords multilatéraux aussi importants que les accords sur le nucléaire iranien, au risque de l'isolement international. On constatera alors la différence de traitement de la puissance américaine, encore admirée en 2012<sup>1522</sup> mais vecteur d'instabilité en 2020. Aussi, entre Stratégie ou Directive de Défense Nationale, l'Espagne semble-t-elle être prise dans une

---

<sup>1519</sup> FONFRÍA MESA Antonio, « Presupuesto de Defensa 2015 : sin novedad », Documento de Opinión 07/2015, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 12 janvier 2015. Disponible sur [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2015/DIEEO07-2015\\_Presupuesto2015\\_AntonioFonfria.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEO07-2015_Presupuesto2015_AntonioFonfria.pdf)

<sup>1520</sup> ARTEAGA Félix, « Estrategia de Seguridad Nacional 2021 : más discurso que novedades », *art. cit.*

<sup>1521</sup> *Directiva de Defensa Nacional 2020*, Presidencia del Gobierno, 2020, p. 4. Disponible sur <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2020.pdf>

<sup>1522</sup> *Directiva de Defensa Nacional 1/2012*, Presidencia del Gobierno, juillet 2012. Disponible sur <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2012.pdf> :

« Les États-Unis maintiennent leur leadership dans la lutte contre les risques et menaces globales, et en particulier contre ceux qui proviennent d'organisations non gouvernementales. Ils n'ont pas renoncé non plus au projet d'expansion continue de l'idéal démocratique. Cependant, l'évolution de son analyse stratégique est aussi évidente qu'elle a été inévitable, et elle doit être prise en compte. » (p. 3)

perpétuelle déclaration d'intention, sans effets concrets et structurels, à même de transformer et d'adapter réellement les Formes Armées et la Défense aux enjeux et réalités du moment.

## **POLITIQUE DE DÉFENSE ET RECONFIGURATION DES RAPPORTS DE FORCE EN EUROPE**

### **Les enjeux de la Défense collective, passé et présent**

Dans ce contexte de continuité de la politique de Défense, l'Espagne a fêté, le 30 mai 2022, les 40 ans de son intégration dans l'Alliance Atlantique, survenue le 30 mai 1982, quelques mois seulement avant les élections générales qui devaient porter au pouvoir un Parti Socialiste opposé à cette intégration. Ce processus était porté par un gouvernement d'UCD (*Unión de Centro Democrático*), fondé par Adolfo Suárez quelques années auparavant, dans le but de cristalliser les efforts réformateurs devant favoriser l'éclosion d'un nouveau régime. À l'inverse, principal parti d'opposition à ce moment, le PSOE a défendu la non-intégration dans l'OTAN avec le slogan « *OTAN, de entrada no* ». Felipe González qui avait défendu cette posture comme secrétaire général du parti, devait rapidement prendre conscience de la nécessité de cette intégration en appelant à voter en faveur du maintien de l'Espagne dans l'OTAN, mais en dehors de la structure militaire intégrée, lors du référendum organisé en mars 1986. Ce n'est qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1999 que l'Espagne intégrerait la structure militaire intégrée de l'Alliance.

La commémoration du 40<sup>e</sup> anniversaire de l'intégration de l'Espagne dans l'Alliance constitue également une occasion de revenir sur les échecs et les réussites de l'Espagne vis-à-vis de l'Alliance<sup>1523</sup>. Car, si pour José María Aznar, la congélation par le PSOE, dès son accession au pouvoir en octobre 1982, du processus d'intégration fut une grande erreur, une perte de temps même, c'est qu'il représentait, aux dires de l'ancien président du gouvernement, « un pas fondamental dans le processus d'occidentalisation de l'Espagne et d'accouplement de l'Espagne à toutes les structures occidentales<sup>1524</sup>. » Parallèlement, suivant une conception de l'Espagne comme pays essentiellement atlantique pour des motifs culturels, historiques et politiques, Aznar réaffirme l'importance et la prédominance de la relation bilatérale avec les États-Unis qu'il n'a cessé de promouvoir. C'est cette promotion du lien bilatéral que l'on a retrouvée lors du sommet des Açores en 2003 dans le cadre d'une politique visant à redonner

---

<sup>1523</sup> On pourra consulter à ce sujet la *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 8, n° 1, 6 juin 2022. Disponible sur <http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista>

<sup>1524</sup> POWELL Charles, GARCÍA ENCINA Carlota, « José María Aznar. 40 años de España en la OTAN. Hablan los protagonistas », *Real Instituto Elcano*, 30 mai 2022. Disponible sur [https://www.youtube.com/watch?v=dPdpfNyc8tc&list=PLaxZnHow5tVDUozsi3TKRNR47gK6yZRbd&index=4&ab\\_channel=RealInstitutoElcano%2FElcanoRoyalInstitute](https://www.youtube.com/watch?v=dPdpfNyc8tc&list=PLaxZnHow5tVDUozsi3TKRNR47gK6yZRbd&index=4&ab_channel=RealInstitutoElcano%2FElcanoRoyalInstitute)

au pays une puissance qu'il n'avait pas les moyens ni la légitimité d'assumer ou même d'atteindre. À cet égard, José Luis Rodríguez Zapatero, qui a succédé à José María Aznar, dénonce, quant à lui, la guerre en Irak du fait de son manque originel de légitimité et de légalité<sup>1525</sup>. L'ancien ministre de la Défense, Pedro Morenés Eulate<sup>1526</sup> (2011-2016), insiste, pour sa part, sur l'homologation de la terminologie et de l'armement qu'a supposé l'intégration, en même temps que sa successeur met l'accent sur l'intégration atlantique comme étape sur le chemin de l'Europe. Car, la (ré)intégration de l'Espagne en Europe ne pouvait être complète sans l'intégration atlantique, fondamentalement politique et militaire, et l'intégration purement européenne, essentiellement politique et économique.

Dès lors, il est intéressant de constater que la célébration d'un événement historique à niveau national se voit inscrite *de facto* dans la réalité du temps présent, mêlée aux enjeux géostratégiques et politiques que pose l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Car, parallèlement à la commémoration de cet anniversaire espagnol qui fait l'éloge de la Défense collective européenne, qu'elle prenne la forme de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) ou de l'Alliance Atlantique, l'Union Européenne et l'OTAN sont engagées dans un processus de révision de leur concept stratégique respectif. Si bien que la commémoration ne peut se départir d'une réflexion portant sur l'ancrage de l'Organisation Atlantique et de la posture de l'Espagne face aux enjeux présents. S'il s'agit d'une première pour l'Union Européenne, l'OTAN cherche pour sa part à rénover et actualiser le concept stratégique en vigueur depuis le sommet de Lisbonne de 2010, lui-même en grande partie héritier des enjeux et rapports de force de la post-guerre froide<sup>1527</sup>. La commémoration de ce 40<sup>e</sup> anniversaire ne constitue donc pas tant l'occasion pour l'Espagne de tourner le regard vers le passé mais bien plutôt de l'ancrer fermement dans le présent des enjeux et de la reconfiguration géopolitiques de l'année 2022.

---

<sup>1525</sup> POWELL Charles, GARCÍA ENCINA Carlota, « José Luis Rodríguez Zapatero. 40 años de España en la OTAN. Hablan los protagonistas », Real Instituto Elcano, 30 mai 2022. Disponible sur [https://www.youtube.com/watch?v=0gofE8M9xyY&list=PLaxZnHow5tVDUozsi3TKRNR47gK6yZRbd&index=4&ab\\_channel=RealInstitutoElcano%2FElcanoRoyalInstitute](https://www.youtube.com/watch?v=0gofE8M9xyY&list=PLaxZnHow5tVDUozsi3TKRNR47gK6yZRbd&index=4&ab_channel=RealInstitutoElcano%2FElcanoRoyalInstitute)

<sup>1526</sup> POWELL Charles, GARCÍA ENCINA Carlota, « Pedro Morenés Eulate. 40 años de España en la OTAN. Hablan los protagonistas », Real Instituto Elcano, 30 mai 2022. Disponible sur [https://www.youtube.com/watch?v=aMBa5Joau64&list=PLaxZnHow5tVDUozsi3TKRNR47gK6yZRbd&index=8&ab\\_channel=RealInstitutoElcano%2FElcanoRoyalInstitute](https://www.youtube.com/watch?v=aMBa5Joau64&list=PLaxZnHow5tVDUozsi3TKRNR47gK6yZRbd&index=8&ab_channel=RealInstitutoElcano%2FElcanoRoyalInstitute)

<sup>1527</sup> SIMÓN Luis, « La gran competición estratégica del siglo XXI y el vínculo transatlántico », *Cuadernos de Estrategia*, n° 211, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 9 mai 2022, p. 48. Disponible sur [https://www.iee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_211\\_FuturoDeLaOTAN.pdf](https://www.iee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_211_FuturoDeLaOTAN.pdf)

## L'OTAN et l'Europe face à la menace russe

On peut appréhender l'importance de cette année en revenant, avec Ignacio Fuente Cobo, sur les événements et les époques qui ont motivé la rénovation du Concept Stratégique de l'OTAN de 1950 à nos jours. Les quatre premiers (1950, 1952, 1957, 1968) furent adoptés durant la guerre froide et visaient la dissuasion et la Défense collective, alors que les trois suivant le furent après l'effondrement de l'Union Soviétique (1991, 1999, 2010)<sup>1528</sup>. Si le premier, en 1950, présentait les missions de l'Alliance, le Concept de 1952 était motivé par les transformations structurelles de l'Organisation et par la prise de conscience par les Alliés de l'instrumentalisation potentielle de la division idéologique de l'Allemagne, sur le modèle de la Corée du Nord<sup>1529</sup>. L'importance donnée à l'arme nucléaire dans la stratégie militaire devait donner lieu à une stratégie de représailles massives, laquelle serait à l'origine du troisième concept stratégique (1957), tandis que le quatrième (1968), basé sur le principe de la destruction mutuelle assurée visait un équilibre nucléaire tout en proposant une gamme plus large d'outils (diplomatiques, politiques, économiques et militaires) de dissuasion<sup>1530</sup>. Alors que le cinquième concept stratégique (1991) prenait acte de la dissolution de l'Union Soviétique, de la fin de la guerre froide et de l'incertitude qui en découlait, le sixième concept (1999) tirait les conclusions des interventions de l'Alliance dans les Balkans, pour tenter de résorber l'instabilité liée aux conflits en ex-Yougoslavie, héritiers en grande partie des conflits ethniques et des nationalismes non résolus de la fin du XIX<sup>e</sup> et début du XX<sup>e</sup> siècle. Ce sixième concept témoigne, avec un certain optimisme, d'une « définition plus large de la sécurité, qui reconnaissait l'importance des facteurs politiques, économiques, sociaux et environnementaux en plus de la dimension de Défense<sup>1531</sup> » comme l'indique Fuente Cobo. En 2010, alors en pleine crise économique, l'Alliance tirait le bilan de dix années d' « expériences expéditionnaires [...] et constatait, avec une certaine autocomplaisance, une zone euro-atlantique en paix et une Russie convertie en partenaire, rendant peu probable une attaque conventionnelle contre le territoire de l'OTAN.<sup>1532</sup> »

Depuis 2010, le panorama géopolitique et stratégique a évolué dans le sens d'une plus grande instabilité. La Russie n'est plus le partenaire que le Sommet de Lisbonne avait décrit en novembre 2010. Le conflit contre la Géorgie en 2008 puis l'annexion de la Crimée en 2014 qui

---

<sup>1528</sup> FUENTE COBO Ignacio, « Los ocho conceptos estratégicos de la historia aliada », *Cuadernos de Estrategia*, n° 211, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 9 mai 2022, p. 25-43.

Disponible sur [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_211\\_FuturoDeLaOTAN.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_211_FuturoDeLaOTAN.pdf)

<sup>1529</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>1530</sup> *Ibid.*, p. 31-32.

<sup>1531</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>1532</sup> *Ibid.*, p. 38.

ont débouché, en février 2022, sur l'invasion de l'Ukraine font dire à l'ancien président du gouvernement espagnol, José Luis Rodríguez Zapatero, que l'Europe a trop longtemps ignoré l'Europe de l'Est et plus encore les enjeux géostratégiques liés aux relations entre la Russie, la Tchétchénie, le Kazakhstan, la Géorgie ou l'Ukraine<sup>1533</sup>. La présidence de Donald Trump a marqué un retrait des États-Unis de certains accords internationaux et, de manière générale, un certain mépris pour le multilatéralisme, en même temps qu'elle favorisait l'émergence d'un nouveau régime de la vérité. En 2020, le retrait total des États-Unis d'Afghanistan marquait la fin de 20 ans de présence américaine et l'échec de la reconstruction du pays sur des bases démocratiques. La chute de Kaboul en août 2021 et la rapidité avec laquelle les Talibans ont repris le contrôle de la totalité du pays, ont confirmé cet échec retentissant, alors même que les pays occidentaux, encore présents sur place, tentaient, dans la précipitation, de rapatrier leurs derniers ressortissants, civils et militaires.

Le 7 novembre 2019, dans un entretien accordé à *The Economist*, le président français, Emmanuel Macron, annonçait que l'OTAN se trouvait en situation de « mort cérébrale » dans l'espoir notamment de redonner de la vigueur à l'idée d'une Europe de la Défense, face à l'imprévisibilité dont faisait preuve le président américain :

L'instabilité du partenaire américain et la montée des tensions font que l'idée d'une Europe de la Défense s'installe progressivement. C'est un véritable aggiornamento d'une Europe puissante et stratégique. J'ajoute que nous devons à un moment faire le bilan de l'OTAN. Ce qu'on est en train de vivre, c'est pour moi la mort cérébrale de l'OTAN. Il faut être lucide<sup>1534</sup>.

Toutefois, l'invasion de l'Ukraine par la Russie, le 24 février 2022, devait voir les membres de l'OTAN resserrer les rangs. Dès lors, l'idée d'une Europe de la Défense stratégiquement indépendante de la tutelle américaine, exercée à travers l'Alliance Atlantique<sup>1535</sup>, s'est éloignée au profit du renforcement de l'Organisation. Mieux encore, face au conflit russo-ukrainien et la menace que la Russie fait peser sur les pays baltes et scandinaves, la Finlande et la Suède ont demandé à intégrer l'Alliance Atlantique via un

---

<sup>1533</sup> POWELL Charles, GARCÍA ENCINA Carlota, *art. cit.*, 30 mai 2022.

<sup>1534</sup> « Emmanuel Macron in his own words », *The Economist*, 7 novembre 2019. Disponible sur <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-french>

<sup>1535</sup> LEYMARIE Philipe, « “Mort cérébrale” : l'OTAN bouge-t-elle encore ? », Défense en ligne, Les blogs du « Diplo », *Le Monde Diplomatique*, 12 novembre 2019. Disponible sur <https://blog.mondediplo.net/mort-cerebrale-l-otan-bouge-t-elle-encore> ; GLINASTY Jean de, « Un tournant dans la diplomatie française ? », *Le Monde Diplomatique*, Décembre 2019. Disponible sur [https://www.monde-diplomatique.fr/2019/12/DE\\_GLINASTY/61113](https://www.monde-diplomatique.fr/2019/12/DE_GLINASTY/61113)

processus d'intégration rapide<sup>1536</sup>. Parallèlement, alors que l'Ukraine continuait de franchir les étapes de l'adhésion à l'Union Européenne<sup>1537</sup>, sa candidature a été officiellement acceptée en juin 2022, sous couvert de réformes démocratiques<sup>1538</sup>. De la même manière, l'Allemagne, à travers son chancelier Olaf Scholz, a annoncé le réarmement le plus important du pays depuis la Seconde Guerre mondiale en accordant un fond de 100 milliards d'euros à l'amélioration de ses Forces Armées et pour atteindre l'objectif des 2 % du PIB fixés par l'OTAN<sup>1539</sup>. Par ailleurs, l'envoi d'armes de combat, pour un montant de 1,5 milliard d'euros en avril 2022<sup>1540</sup>, en Ukraine par l'Union Européenne constitue également une première dans son histoire<sup>1541</sup>. Si l'Espagne ne comptait pas initialement parmi les pays pourvoyeurs de matériel militaire, le président du gouvernement espagnol, Pedro Sánchez, a annoncé, en avril, l'envoi de matériel en Ukraine<sup>1542</sup>. Parallèlement à ces initiatives officielles, étatiques et institutionnelles, d'aide à l'Ukraine, une aide plus informelle et plus spontanée s'est mise en place par l'arrivée de combattants volontaires, souvent d'anciens militaires<sup>1543</sup>, contingent qui vient s'ajouter aux troupes de l'Alliance déjà présentes en Lettonie (depuis 2017), en Bulgarie ou en Roumanie<sup>1544</sup>.

<sup>1536</sup> SEVILLANO Elena G., « La OTAN ofrecerá a Finlandia y Suecia un proceso de adhesión rápido », *El País*, 15 mai 2022. Disponible sur <https://elpais.com/internacional/2022-05-15/la-otan-ofrecera-a-finlandia-y-suecia-un-proceso-de-adhesion-rapido.html>

<sup>1537</sup> GÓMEZ Manuel V., « Ucrania acelera los trámites para intentar convertirse en miembro de la Unión Europea », *El País*, 18 avril 2022. Disponible sur <https://elpais.com/internacional/2022-04-18/ucrania-acelera-los-tramites-para-intentar-ser-miembro-de-la-union-europea.html>

<sup>1538</sup> MIGUEL Bernardo de, « Bruselas acepta la candidatura de Ucrania a la UE pero exige a Zelenski grandes reformas democráticas », *El País*, 17 juin 2022. Disponible sur <https://elpais.com/internacional/2022-06-17/bruselas-acepta-la-candidatura-de-ucrania-a-la-ue-pero-exige-grandes-reformas-a-zelenski.html> ; RANKIN Jennifer, « “Ukraine’s future is in the EU” : Zelenskiy welcomes granting of candidate status », *The Guardian*, 23 juin 2022. Disponible sur <https://www.theguardian.com/world/2022/jun/23/eu-leaders-ukraine-candidate-status-russian-attack>

<sup>1539</sup> SEVILLANO Elena G., « Alemania confirma un giro histórico al aprobar su mayor operación de rearme desde la II Guerra Mundial », *El País*, 30 mai 2022. Disponible sur <https://elpais.com/internacional/2022-05-30/alemania-confirma-un-giro-historico-al-aprobar-su-mayor-operacion-de-rearme-desde-la-ii-guerra-mundial.html>

<sup>1540</sup> « La UE aprueba 500 millones más para financiar el envío de armas a Ucrania », *La Información*, 13 avril 2022. Disponible sur <https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/ue-aprueba-500-millones-financiar-envio-armas-ucrania/2864598/>

<sup>1541</sup> HERNÁNDEZ Olatz, « La UE propone por primera vez en su historia financiar el envío de armas a Ucrania », *Heraldo*, 27 février 2022. Disponible sur <https://www.heraldo.es/noticias/internacional/2022/02/27/la-ue-propone-por-primera-vez-en-su-historia-financiar-el-envio-de-armas-a-ucrania-1556301.html>

<sup>1542</sup> PITA Antonio, « Sánchez anuncia desde Kiev el mayor envío de armamento y equipamiento militar de España a Ucrania », *El País*, 21 avril 2022. Disponible sur <https://elpais.com/internacional/2022-04-21/pedro-sanchez-llega-a-kiev-para-reunirse-con-zelenski.html>

<sup>1543</sup> ABET Patricia, « Exmilitares españoles cruzan Europa para alistarse en la milicia », *ABC Galicia*, 16 mars 2022. Disponible sur [https://www.abc.es/espana/galicia/abci-soldados-espanoles-ucrania-enf-202203160124\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/galicia/abci-soldados-espanoles-ucrania-enf-202203160124_noticia.html)

La légion internationale créée en Ukraine pour accueillir les combattants volontaires entre en résonance directe avec les brigades internationales qui ont combattu en Espagne pour la République, durant la guerre civile.

<sup>1544</sup> GONZÁLEZ Miguel, « Casi 800 soldados españoles desplegados con la OTAN están a las puertas de Rusia », *El País*, 25 février 2022. Disponible sur <https://elpais.com/espana/2022-02-25/casi-800-soldados-espanoles-desplegados-con-la-otan-a-las-puertas-de-rusia.html>

## PROBLÉMATIQUES CONTEMPORAINES ET GÉOPOLITIQUES MONDIALES

### Vers un nouvel ordre international ?

Aussi, le conflit russo-ukrainien aura-t-il déclenché un nouvel élargissement de l'OTAN et de l'UE vers l'est avec l'intégration probable de la Finlande et de la Suède dans la première et de l'Ukraine dans la seconde. Néanmoins, il s'agit là d'un élargissement que dénonçait déjà John Mearsheimer, en 2014, comme une provocation de l'Ouest contre Poutine. Car, si l'on assume que Vladimir Poutine « [avait annexé] la Crimée par un désir de longue date de ressusciter l'empire soviétique, et [qu'il] pouvait éventuellement s'en prendre au reste de l'Ukraine, aussi bien qu'à d'autres pays en Europe de l'Est<sup>1545</sup> », Mearsheimer considère, au contraire, que « les États-Unis et leurs alliés Européens partagent la responsabilité de la crise. La racine du problème est l'élargissement de l'OTAN, l'élément central d'une stratégie plus large de déplacer l'Ukraine hors de l'orbite de la Russie et de l'intégrer à l'Ouest<sup>1546</sup>. » En 2018, *Le Monde Diplomatique* publiait le numéro 159 du magazine bimensuel « Manière de Voir » éloquentement intitulé, *La nouvelle Guerre Froide*<sup>1547</sup>. À l'inverse, et en réponse à Mearsheimer, Michael McFaul interroge plutôt le moment choisi par la Russie pour mener son attaque contre l'Ukraine, de manière à invalider l'idée selon laquelle l'élargissement de l'OTAN serait la source de l'agressivité russe<sup>1548</sup>. Quoi qu'il en soit, l'un des enjeux de la guerre russo-ukrainienne n'est pas tant la structure de sécurité internationale que la sécurité européenne. L'idée de Défense européenne a disparu au profit d'un réveil de l'OTAN qui se traduit par un nouvel élargissement de fait.

Cependant, le retour de la Russie comme menace à la sécurité européenne constitue également un enjeu pour la sécurité énergétique du continent. Car, nombreux sont les pays fortement dépendants de l'approvisionnement russe en pétrole et en gaz. D'après Mathias Reymond et Pierre Rimbart, l'Union Européenne aurait commis « deux imprudences. La première a consisté à réduire dans la précipitation plutôt que de manière planifiée sa forte dépendance au gaz (45 % début 2022) et au pétrole (27 %) russes sans disposer de solution de

---

<sup>1545</sup> MEARSHEIMER John J., « Why the Ukraine Crisis is the West's fault. The liberal delusions that provoked Putin », *Foreign Affairs*, septembre/octobre 2014. Disponible sur <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-08-18/why-ukraine-crisis-west-s-fault>

<sup>1546</sup> *Ibid.* On retrouvera la même opinion en 2018 dans DESCAMPS Philippe, « L'OTAN ne s'étendra pas d'un pouce vers l'est », Dossier Quand la Russie rêvait d'Europe, *Le Monde Diplomatique*, septembre 2018. Disponible sur <https://www.monde-diplomatique.fr/2018/09/DESCAMPS/59053#:~:text=%C2%AB%20L'OTAN%20ne%20s',Le%20Monde%20diplomatie%2C%20septembre%202018>

<sup>1547</sup> RICHARD Hélène (Coord.), « La nouvelle guerre froide », *Manière de Voir*, n° 159, *Le Monde Diplomatique*, juin-juillet 2018. Disponible sur <https://www.monde-diplomatique.fr/mav/159/>

<sup>1548</sup> MCFAL Michael, « Faulty powers. Who started the Ukraine crisis ? », *Foreign Affairs*, novembre/décembre 2014. Disponible sur <https://www.foreignaffairs.com/articles/eastern-europe-caucasus/2014-10-17/faulty-powers>

rechange d'une fiabilité et d'un coût équivalents<sup>1549</sup>. » Le conflit militaire se double alors d'une guerre énergétique, car il s'agit pour ces pays, trop dépendants des approvisionnements russes, de trouver de nouveaux fournisseurs d'énergie, que ce soit au Venezuela (pour le pétrole) ou au Maghreb pour le pétrole et le gaz. C'est pourquoi le nord de l'Afrique (l'Algérie en particulier) constitue une zone d'importance cruciale pour la sécurité de l'Espagne, non pas seulement en raison des flux migratoires en provenance de l'Afrique subsaharienne, mais aussi et surtout en raison de cet approvisionnement énergétique dont l'Espagne et l'Europe sont si dépendantes. À cet égard, pourquoi s'étonner de l'attention préférentielle qu'ont reçue, et continuent de recevoir, le Proche et le Moyen Orient de la part de l'Occident, depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et les premières expéditions sur les routes de l'or noir<sup>1550</sup> ? On assiste alors à une résurgence du langage géopolitique qui, selon Elbridge Colby et Wess Mitchell, semblait avoir disparu dans les années de post-guerre froide en raison de l'absence d'une puissance à même d'entrer en compétition avec les États-Unis<sup>1551</sup>.

Si on a pu parler de nouvelle guerre froide à l'occasion de l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014, cette idée a fait long feu<sup>1552</sup>. Les sanctions imposées à la Russie par l'Occident, suite à l'invasion de l'Ukraine en février 2022, ont été globalement suivies et ont amené l'Europe à repenser son schéma d'approvisionnement en énergies. Ces événements s'inscrivent dans un cadre plus large, global, d'affaiblissement de la superpuissance américaine symbolisée, entre autres, par son échec en Afghanistan et le retrait total de ses troupes à l'été 2021. Dans le même temps, l'émergence de la Chine, comme nouvelle puissance régionale, de l'Inde, sur le chemin de la puissance, et la dégradation de la situation au Proche Orient construisent une mosaïque de contestations de la puissance unique, américaine. Ce constat amène Pierre Buhler à affirmer que « l'alternative qui se dessine est celle d'un monde de "sphères d'influence", où

---

<sup>1549</sup> REYMOND Mathias, RIMBERT Pierre, « Qui gagne la guerre de l'énergie ? », Dossier Géopolitique de l'énergie, *Le Monde Diplomatique*, Juin 2022. Disponible sur <https://www.monde-diplomatique.fr/2022/06/REYMOND/64753>

<sup>1550</sup> FRANKOPAN Peter, *Les Routes de la Soie. op. cit.*

<sup>1551</sup> COLBY Elbridge A, MITCHELL A. Wess, « The age of great-power competition. How the Trump administration refashioned American strategy », *Foreign Affairs*, janvier/février 2020. Disponible sur <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-12-10/age-great-power-competition>

<sup>1552</sup> BRANDS Hal, LEWIS GADDIS John, « The New Cold War. America, China, and the echoes of History », *Foreign Affairs*, novembre/décembre 2021. Disponible sur <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-10-19/new-cold-war> « Le monde est-il en train d'entrer dans une nouvelle guerre froide ? Notre réponse est oui et non. Oui, si nous parlons d'une rivalité internationale prolongée, car, en ce sens, l'idée de guerre froide est aussi vieille que l'histoire elle-même. Certaines guerres se sont réchauffées, d'autres non : aucune loi ne garantit une issue ou une autre. Non, si nous parlons de la Guerre Froide, avec majuscules, car elle a enfanté et popularisé le terme. » Traduction personnelle.



le poids de la géographie, de la force militaire et des alliances retrouverait une signification perdue depuis la fin de la Guerre Froide<sup>1553</sup>. »

### **La Chine, puissance émergente et les nouvelles routes de la soie**

Parallèlement à ce déclin annoncé de la puissance américaine, la Chine construit patiemment son chemin vers la puissance, pendant que l'Inde, en rassemble les instruments<sup>1554</sup>. Le président américain Barack Obama avait bien reconnu un déplacement de la compétition stratégique vers l'Asie, et en particulier la zone Indopacifique, comme l'indique la politique du pivot vers l'Asie du président. La réorientation de la politique étrangère américaine devait reconnaître l'émergence de cette aire économique et commerciale dans la compétition pour la puissance. C'est d'ailleurs dans cette perspective de réorientation et de rééquilibrage stratégique qu'il faut comprendre l'accord AUKUS entre l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis, alliance de défense destinée à permettre à l'Australie la construction de sous-marins à propulsion nucléaire, et signé aux dépens de la France<sup>1555</sup>. L'accord a été interprété comme une tentative de contrer l'hégémonie croissante de la Chine dans le Pacifique. L'agressivité de la Chine en mer de Chine du Sud et de l'Est, et envers Taïwan, pourrait également pousser le Japon à transformer sa politique étrangère et de Défense comme l'a fait l'Allemagne face à la menace russe en Ukraine.

L'émergence de cette nouvelle puissance qu'illustre le projet de nouvelles routes de la Soie (*Belt and Road Initiative*), présenté en septembre 2013, témoigne de l'ambition chinoise et fait dire à Peter Frankopan que « nous vivons déjà dans le siècle asiatique, époque où le déplacement du PIB mondial, des économies occidentales développées vers celles de l'Orient, se produit à une échelle et à une vitesse stupéfiantes<sup>1556</sup>. » De la même manière, « fondement de tout effort de recherche, mais aussi plus largement, de l'accès à la modernité, l'enseignement supérieur est l'objet de toutes les attentions<sup>1557</sup> », ajoute Pierre Buhler. La Chine n'envoyait-elle pas en 2017 près de 847 000 jeunes étudier dans des universités étrangères<sup>1558</sup> ? On assiste alors à la construction progressive et méthodique de la puissance chinoise qui pourrait se

---

<sup>1553</sup> BUHLER Pierre, *La puissance au XXI<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 570.

<sup>1554</sup> BUHLER Pierre, « Chapitre VIII. La montée en puissance de l'Asie, ou le sprint des géants », *La puissance au XXI<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 373-426.

<sup>1555</sup> LEYMARIE Philippe, « Crise des sous-marins : Paris toujours groggy », Les blogs du « diplo », *Le Monde Diplomatique*, 14 octobre 2021. Disponible sur <https://blog.mondediplo.net/crise-des-sous-marins-paris-toujours-groggy>

<sup>1556</sup> FRANKOPAN Peter, *Les nouvelles routes de la soie*, op. cit., p. 22.

<sup>1557</sup> BUHLER Pierre, *La puissance au XXI<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 389.

<sup>1558</sup> *Ibid.*

traduire par une *translatio imperii et studiorum*<sup>1559</sup>, transfert potentiel de la domination politique, culturelle et intellectuelle, dans l'hypothèse où la Chine remplacerait les États-Unis comme superpuissance. De sorte que l'ordre international de l'après Seconde Guerre mondiale, basé sur la prédominance américaine, est remis en question par l'émergence de la Chine sur la scène de la puissance, économique et commerciale, qui pourrait précéder l'accès à une puissance plus politique comme le rappelle Régis Debray :

L'*emporium*, la mainmise économique, précède l'*imperium*, la domination politique, et les deux s'enchaînent cahin-caha. [...] Le Reich de mille ans en a duré dix, l'Empire napoléonien à peine le double. La volonté d'un furieux ou d'un mégalomane est d'une confondante stérilité. Si leçons de l'histoire il y avait, la première nous dirait que les bons sentiments sont plus payants que les mauvais et que le premier devoir d'un prédateur est d'être un Bon Samaritain, à ses propres yeux comme à ceux des autres<sup>1560</sup>.

Cette bonne volonté chinoise s'exprime à travers la création de nouvelles routes, gigantesque projet d'infrastructures de transports terrestres et maritimes, souvent sur le modèle des anciennes routes de la soie. Aussi cette ascension interroge-t-elle l'ordre international hérité de la domination des États-Unis au sortir de la Seconde Guerre mondiale ainsi que la *Pax Americana* qui caractérise cette domination<sup>1561</sup>. Pierre Buhler et Peter Frankopan témoignent bien de cette domination économique, commerciale et politique en construction, et le projet de routes de la soie (avec ses réussites et ses défauts), non seulement contribue à redynamiser l'Asie centrale et du Sud sous l'égide de la Chine mais permet également à celle-ci de renouer avec sa vocation impériale plurimillénaire.

Dans un tel contexte de reconfiguration de l'ordre international et de la sécurité européenne, l'Espagne ne peut agir qu'à travers l'Union Européenne et l'OTAN, mais ne dispose pas des moyens, instruments et ressources nécessaires pour retrouver le statut de grande puissance mondiale qui était le sien au XVI<sup>e</sup> siècle. En revanche, par son implication dans les opérations extérieures de l'OTAN et de l'UE, qu'il s'agisse d'opérations de combat, de sécurisation ou d'aide humanitaire, elle participe au maintien de l'hégémonie occidentale. Elle doit également faire face à la résurgence (Russie, Turquie) ou, le plus souvent à l'émergence (Chine, Brésil, Inde, Arabie Saoudite) de nouvelles puissances régionales dont les principes de

---

<sup>1559</sup> DEBRAY Régis, *Civilisation, op. cit.*, p. 99.

<sup>1560</sup> *Ibid.*, p. 194.

<sup>1561</sup> LEONARD Mark, « The real end of Pax Americana. Germany and Japan are changing, and so is the postwar order », *Foreign Affairs*, 13 juin 2022. Disponible sur <https://www.foreignaffairs.com/articles/japan/2022-06-13/real-end-pax-americana>

fonctionnement sont bien éloignés des fondamentaux démocratiques. Parallèlement, ces mêmes principes démocratiques sont remis en question par la montée en puissance de partis d'extrême droite. L'Espagne en fait l'expérience depuis 2013 avec la fondation du parti *Vox*, qui assume une idéologie que l'on pourrait qualifier de néo-franquiste. Cette tendance idéologique est renforcée par l'importance des flux migratoires et l'Espagne, qui doit contrôler une frontière à la fois nationale et européenne (à Ceuta et Melilla, et aux Canaries), se trouve en première ligne de la lutte contre l'immigration clandestine. L'emploi régulier des Forces Armées, aux côtés des forces de police, interroge sur la militarisation des frontières en même temps qu'il ramène sur le devant de la scène l'instrument militaire et la politique de Défense. La lutte contre l'anti-démocratie<sup>1562</sup>, contre l'immigration clandestine au même titre que la réponse aux défis climatiques, militaires et, de manière générale, géopolitiques et géostratégiques, redonne à la politique de Défense et aux Forces Armées une importance qu'elles semblaient avoir perdu depuis la fin de la guerre froide.

---

<sup>1562</sup> BOZARSLAN Hamit, *L'anti-démocratie au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, CNRS Éditions, 2021.

---

## BIBLIOGRAPHIE

### ARCHIVES

*Anuario Estadístico Militar*

Archives en ligne de la Central Intelligence Agency (CIA)

*Boletín Oficial de la Defensa*

*Boletín Oficial del Estado*

*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*

*Gaceta de Madrid*

*Real Academia de la Historia*

Résolutions de l'Assemblée Générale de l'ONU

### DOCUMENTS D'ARCHIVES

#### **Archives des ministères de la Défense et des Affaires Étrangères**

ARCHIVO GENERAL HISTÓRICO DE LA DEFENSA, Fondo Ministerio de Defensa-Órgano Central, Fondo Gabinete Técnico del Ministro, Colección General Gutiérrez Mellado, caja 6, expediente 23.

ARCHIVO GENERAL HISTÓRICO DE LA DEFENSA, Fondo Ministerio de Defensa-Órgano Central, Fondo Gabinete Técnico del Ministro, Colección General Gutiérrez Mellado, caja 9, expediente 61, *Guión para la exposición en la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados*, 10 de enero de 1978.

### **Accords du Conseil des Ministres**

- « Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se autoriza la participación de unidades militares españolas en la operación “*Joint Guardian*” de apoyo a un posible plan de paz en Kósovo », Communiqué de presse, *Consejo de Ministros*, 26 février 1999.
- « Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se remodela el contingente nacional que participa en la crisis de Iraq », Communiqué de Presse, *Consejo de Ministros*, 25 avril 2003.
- « Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se autoriza la participación de unidades militares españolas para apoyo humanitario y para la defensa aérea de Turquía en la crisis de Irak », Communiqué de Presse, *Consejo de Ministros*, 21 juin 2003.
- « Acuerdo del Consejo de Ministros », 7 octobre 2005, *La Moncloa*, Présidence du Gouvernement.
- « Acuerdo por el que se crea la Unidad Militar de Emergencia », *Conseil des Ministres*, 7 octobre 2005.

### **Archives de la Central Intelligence Agency (CIA)**

- CIA FOIA, rapport SR-11 : *Spain*, Section IV : Military Situation, 15 novembre 1948.
- CIA FOIA, Contribution au rapport de la CIA, NIE-34 : Spain’s Potentialities in Western Defense, sans date.
- CIA FOIA, Contribution au rapport de la CIA, NIE-34 : Spain’s Potentialities in Western Defense, 15 juin 1951.
- CIA FOIA, Contribution au rapport de la CIA, NIE-34 : Spain’s Potentialities in Western Defense, 16 juillet 1951.
- CIA FOIA, « Talking points for meeting with ambassador Bartholomew », 21 juillet 1986.

### **Foreign Relations United States of America**

- Foreign Relations of the United States series, 1955-1957, Western Europe and Canada, Vol. XXVII, Document 198.
- « Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Ford », November 12, 1975, Document 208, *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, Volume E-15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973-1976.

### **Autres documents**

« Mensaje del Rey Juan Carlos tras la intentona golpista del 23F », *Archivo RTVE*, 24 février 1981.

PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL, « Por el cambio », *Programa Electoral del Partido Socialista Obrero Español*, 1982.

*Documents on German Foreign Policy*, 1918-1945, “The War Years”, Vol. XI, Série D.

« The Report of the Iraq Inquiry », *United Kingdom National Archives*, Vol. 3, 6 juillet 2016.

Carta de Esles, de 11 de agosto de 1964.

Ideario de la UMD.

Informe General 1/76 del Ejército de Tierra, Teniente General Manuel Gutiérrez Mellado, Jefe del Estado Mayor Central del Ejército.

Informe General 1/1977, del Ministro de Defensa, del Teniente general Manuel Gutiérrez Mellado, Vicepresidente primero del Gobierno para Asuntos de la Defensa y ministro de Defensa, de 22 de septiembre de 1977.

## **DIRECTIVES DE DÉFENSE NATIONALE ET STRATÉGIES DE SÉCURITÉ NATIONALE**

### **Espagne**

*Directiva de Defensa Nacional 1/96*, Presidencia del Gobierno, 20 décembre 1996, in *Revista Española de Defensa*, n° 108, février 1997.

*Directiva de Defensa Nacional 1/2004*, Presidencia de Gobierno, 30 décembre 2004.

*Directiva de Defensa Nacional 1/2008*, Presidencia del Gobierno, 30 décembre 2008.

*Directiva de Defensa Nacional 1/2012*, Presidencia del Gobierno, juillet 2012.

*Directiva de Defensa Nacional 2020*, Presidencia del Gobierno, 2020.

*Libro Blanco de la Defensa 2000*, Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa, 2000.

SECRETARÍA GENERAL DE POLÍTICA DE DEFENSA (Dir.), *Revisión Estratégica de la Defensa*, Ministerio de Defensa, 2003.

*Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*, Gobierno de España, 2011.

*Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*, Presidencia del Gobierno, Gobierno de España, 2013.

*Estrategia de Ciberseguridad Nacional*, Presidencia del Gobierno, Gobierno de España, 2013.

### **France**

*Livre Blanc de la Défense*, Commission du Livre Blanc, Ministère de la Défense, 1994.

*Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc*, Odile Jacob/La Documentation Française, Paris, 17 juin 2008.

*Livre Blanc. Défense et de la sécurité nationale, 2013*, Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2013.

Communiqué de presse, *Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information*, 15 février 2011.

*Défense et sécurité des systèmes d'information. Stratégie de la France*, Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information, février 2011.

### **Royaume-uni**

*National Security Strategy of the UK. Security in an interdependent world*, Cabinet Office, United Kingdom, mars 2008.

*A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, Cabinet Office, United Kingdom, octobre 2010.

*The UK Cyber Security Strategy. Protecting and promoting the UK in a digital world*, Cabinet Office, United Kingdom, novembre 2011.

*National Cyber Security Strategy, 2016-2021*, Cabinet Office, United Kingdom, 2016.

National Cyber Strategy 2022. Pioneering a cyber future with the whole of the UK, Cabinet Office, United Kingdom, 2022.

### **Allemagne**

*White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, The Federal Government, 2006.

*German Government, Cyber Security Strategy for Germany*, European Union Agency for Cybersecurity, 2011.

*Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, The Federal Government, 2016.

## **LOIS ET DÉCRETS**

### **Gaceta de Madrid (1931-1939)**

Ley de represión de los delitos contra la Patria y el Ejército, de 23 de marzo de 1906, Presidencia del Consejo de Ministros, *Gaceta de Madrid*, n° 114, 24 avril 1906.

Decreto de 14 de abril de 1931, de la Presidencia del Gobierno Provisional de la República, *Gaceta de Madrid*, nº 105, 15 abril 1931.

Decreto de 17 de abril de 1931, de la Presidencia del Gobierno Provisional de la República, *Gaceta de Madrid*, nº 109, 19 abril 1931.

Decreto de 22 de abril de 1931, del Ministerio de la Guerra, *Gaceta de Madrid*, nº 113, 23 abril 1931.

Decreto de 25 de abril de 1931, del Ministerio de la Guerra, *Gaceta de Madrid*, nº 117, 27 abril 1931.

Decreto de 13 de mayo de 1931, del Ministerio de Justicia, *Gaceta de Madrid*, nº 134, 14 mai 1931.

Decreto de 25 de mayo de 1931, del Ministerio de la Guerra, *Gaceta de Madrid*, nº 146, 26 mai 1931.

Decreto de 3 de junio de 1931, del Ministerio de la Guerra, *Gaceta de Madrid*, nº 155, 4 juin 1931.

Decreto de 16 juin 1931, del Ministerio de la Guerra, *Gaceta de Madrid*, nº 168, 17 juin 1931.

Decreto de 30 de junio de 1931, del Ministerio de la Guerra, *Gaceta de Madrid*, nº 182, 1<sup>er</sup> juillet 1931.

Decreto de 13 de julio de 1931, del Ministerio de la Guerra, *Gaceta de Madrid*, nº 195, 14 juillet 1931.

Ley de 4 de diciembre de 1931, del Ministerio de la Guerra, *Gaceta de Madrid*, nº 339, 5 décembre 1931.

Ley de 12 de septiembre de 1932, del Ministerio de la Guerra, *Gaceta de Madrid*, nº 258, 14 septembre 1932.

Decreto de 17 de marzo de 1935, del Ministerio de la Guerra, *Gaceta de Madrid*, nº 138, 19 mai 1935.

Decreto de 2 de julio de 1935, del Ministerio de la Guerra, *Gaceta de Madrid*, nº 187, 6 juillet 1935.

Ley relativa a la reorganización de la Justicia militar, de 17 de julio de 1935, del Ministerio de la Guerra, *Gaceta de Madrid*, nº 205, 24 juillet 1935.

Decreto de 1 de noviembre de 1935, del Ministerio de la Guerra, *Gaceta de Madrid*, nº 307, 3 novembre 1935.

Decreto de 28 de febrero de 1936, del Ministerio de la Guerra, *Gaceta de Madrid*, nº 61, 1<sup>er</sup> mars 1936.



### **Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España (1936)**

Decreto n° 14 de la Presidencia de la Junta de Defensa Nacional de 28 de julio de 1936, *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional*, 30 juillet 1936.

Decreto n° 138 de 29 de septiembre de 1936 de la Presidencia de la Junta de Defensa Nacional, *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España*, n° 32, 30 septembre 1936.

### **Gaceta de la República**

Decreto de 16 de mayo de 1937, *Gaceta de la República*, n° 138, de 18 de mayo de 1937.

### **Boletín Oficial del Estado**

*1931-1975*

Decreto n° 255 de 19 de abril de 1937, del Gobierno del Estado, *Boletín Oficial del Estado*, n° 182 de 20 de abril de 1937.

Ley de 30 de enero de 1938, del Gobierno de la Nación, *Boletín Oficial del Estado*, n° 467, 31 janvier 1938.

Ley de 8 de agosto de 1939 modificando la organización de la Administración Central del Estado establecida por las de 30 de enero y 29 de diciembre de 1938, artículo 7, *Boletín Oficial del Estado*, n°221, 9 août 1939.

Ley de 16 de agosto de 1939 sobre Organización del Ministerio de Marina, *Boletín Oficial del Estado*, n° 232, 20 août 1939.

Decreto de 4 de septiembre de 1939, ordenando la más estricta neutralidad en relación con el conflicto europeo, Ministerio de Asuntos Exteriores, *Boletín Oficial del Estado*, n° 248, 5 septembre 1939.

Decreto de 12 de junio de 1940, por el que se acuerda la no-beligerancia de España en el actual conflicto, Ministerio de Asuntos Exteriores, *Boletín Oficial del Estado*, n° 165, 13 juin 1940.

Ley para la Seguridad del Estado de 29 de marzo de 1941, de la Jefatura del Estado, *Boletín Oficial del Estado*, n° 101, 11 avril 1941.

Ley de 2 de marzo de 1943 por la que se equiparan al delito de rebelión militar las transgresiones de orden jurídico que tengan una manifiesta repercusión en la vida pública, *Boletín Oficial del Estado*, n° 75, 16 mars 1943.

Ley de 17 de julio de 1945, por la que se aprueba y promulga el Código de Justicia Militar, Título IX: Delitos contra la seguridad del Estado y de los Ejércitos, *Boletín Oficial del Estado*, n° 210, 29 juillet 1945.

Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, 7 de junio de 1947, *Boletín Oficial del Estado*, n° 160, 9 juin 1947, p. 3272-3273.

Decreto-Ley de 23 de diciembre de 1954 sobre creación de una Comisión Mixta de Competencias en relación con los acuerdos otorgados entre España y los Estados Unidos de América, *Boletín Oficial del Estado*, n° 2, 2 janvier 1955.

Decreto 2304/1962, de 2 de agosto de 1962, por el que se destina al Alto Estado Mayor al General de Brigada de Ingenieros don Manuel Díez-Alegría Gutiérrez, *Boletín Oficial del Estado*, n° 223, 17 septembre 1962.

Decreto-Ley 25/1962, de 10 de julio de 1964, por el que se nombra Vicepresidente del Gobierno a don Agustín Muñoz-Grandes, *Boletín Oficial del Estado*, n° 165, 11 juillet 1964.

Decreto 69/1964 de 16 de enero de 1964, por el que se fijan las directrices para la organización de la enseñanza militar, de Presidencia del Gobierno, *Boletín Oficial del Estado*, n° 22, 25 janvier 1964.

Decreto 70/1964 de 16 de enero de 1964 por el que se crea el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Boletín Oficial del Estado*, n° 22, 25 janvier 1964.

Ley 85/1965 de 17 de julio de 1965, sobre regulación conjunta de las inversiones destinadas a la modernización de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 173, 21 juillet 1965.

Ley Orgánica del Estado 1/1967, de 10 de enero de 1967, *Boletín Oficial del Estado*, n° 9, 11 janvier 1967.

Orden de 1 de abril de 1967, sobre reorganización de los Servicios de la Dirección General de Presupuestos, del Ministerio de Hacienda, *Boletín Oficial del Estado*, n° 85, du 10 avril 1967.

Decreto 2308/1967, de 21 de septiembre de 1967, por el que se nombra Vicepresidente del Gobierno a don Luis Carrero Blanco, *Boletín Oficial del Estado*, n° 277, 22 septembre 1967.

Ley 55/1968, de 27 de julio de 1968, General del Servicio Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 181, 29 juillet 1968, p. 11083-11091.

Ley 9/1970 de 4 de julio de 1970, Orgánica de la Armada, *Boletín Oficial del Estado*, n° 161 de 7 de julio de 1970.

Decreto 2187/1970, de 23 de julio de 1970, por el que se nombra Jefe del Alto Estado Mayor a don Manuel Díez-Alegría Gutiérrez, *Boletín Oficial del Estado*, n° 176, 24 juillet 1970.

Decreto 278/1971, de 19 de febrero de 1971, por el que se destina al Alto Estado Mayor al General de Brigada de Artillería don Manuel Gutiérrez Mellado, *Boletín Oficial del Estado*, n° 45, 22 février 1971.

Decreto 1159/1973, de 11 de junio de 1973, por el que se nombran los Ministros del Gobierno, *Boletín Oficial del Estado*, n° 140, 12 juin 1973.

Ley 32/1971, de 21 de julio de 1971, sobre dotaciones presupuestarias para la Defensa Nacional, *Boletín Oficial del Estado*, n° 175, 23 juillet 1971.

Ley 29/1973, de 19 de diciembre de 1973, sobre negativa a la prestación del Servicio Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 304, 20 décembre 1973, p. 24662.

Decreto 1640/1974, de 14 de junio, por el que cesa el Teniente General don Manuel Díez-Alegría Gutiérrez como Jefe del Alto Estado Mayor, *Boletín Oficial del Estado*, n° 143, 15 juin 1974.

Ley 29/1974, de 24 de julio de 1974, sobre modificación de sueldos de los funcionarios civiles y militares, *Boletín Oficial del Estado*, n° 178, 26 juillet 1974, p. 15457-15458.

#### 1975-1989

Decreto 3237/1975, de 11 de diciembre de 1975, por el que se nombran Ministros del Gobierno, *Boletín Oficial del Estado*, n° 298, 12 décembre 1975.

Real decreto 1606/1976, de 7 de julio de 1976, por el que se nombran Vicepresidentes del Gobierno a don Fernando De Santiago y Díaz de Mendívil y a don Alfonso Osorio García, *Boletín Oficial del Estado*, n° 163, 8 juillet 1976.

Real decreto 1607/1976, de 7 de julio de 1976, por el que se nombran los Ministros del Gobierno, *Boletín Oficial del Estado*, n° 163, 8 juillet 1976.

Real Decreto 1503/1976, de 7 de junio de 1976, por el que se nombra Jefe del Estado Mayor Central del Ejército al Teniente General don Manuel Gutiérrez Mellado, *Boletín Oficial del Estado*, n° 157, 1<sup>er</sup> juillet 1976.

Real Decreto-Ley 10/1976, de 30 de julio de 1976, sobre amnistía, *Boletín Oficial del Estado*, n° 186, 4 août 1976.

Real Decreto 2216/1976, de 22 de septiembre de 1976, por el que se dispone el cese del Ministro sin cartera y Vicepresidente primero del Gobierno don Fernando De Santiago y Díaz de Mendívil, *Boletín Oficial del Estado*, n° 229, 23 septembre 1976.

Real Decreto 2217/1976, de 22 de septiembre de 1976, por el que se nombra Ministro sin cartera y Vicepresidente para Asuntos de la Defensa a don Manuel Gutiérrez Mellado, *Boletín Oficial del Estado*, n° 229, 23 septembre 1976.

Instrumento de Ratificación de España del Tratado de Amistad y Cooperación entre España y los Estados Unidos de América, los siete Acuerdos Complementarios al mismo y ocho Canjes de Notas de 24 de enero de 1976 y el Acuerdo de Desarrollo del Tratado de Amistad y Cooperación, los Anexos de Procedimiento I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX-A, IX-B, X,

XIII, XIV, XV, XVI y dos Canjes de Notas de 31 de enero de 1976, *Boletín Oficial del Estado*, n° 267, 6 novembre 1976.

Ley 1/1977, de 4 de enero de 1977, para la Reforma Política, *Boletín Oficial del Estado*, n° 4, 5 janvier 1977.

Real Decreto-Ley 3/1977, de 4 de enero de 1977, sobre competencia jurisdiccional en materia de terrorismo, *Boletín Oficial del Estado*, n° 4, 5 janvier 1977.

Real Decreto 3026/1976, de 23 de diciembre de 1976, por el que se regulan las atribuciones, funciones y responsabilidades del Jefe del Estado Mayor del Ejército, *Boletín Oficial del Estado*, n° 9, 11 janvier 1977.

Ley 11/1977, de 4 de enero de 1977, General Presupuestaria, *Boletín Oficial del Estado*, n° 7 du 8 janvier 1977.

Real Decreto-Ley 5/1977, de 25 de enero de 1977, por el que se modifica y prorroga la vigencia de la Ley 32/1971, de 21 de julio, sobre dotaciones presupuestarias para la Defensa Nacional, *Boletín Oficial del Estado*, n° 31, 5 février 1977, p. 2871-2872.

Real Decreto 8/1977, de 8 de febrero de 1977, por el que se reestructura el Consejo Superior del Ejército de Tierra, *Boletín Oficial del Estado*, n° 34, 9 février 1977.

Real Decreto 9/1977, de 8 de febrero de 1977, por el que se reestructura el Consejo Superior del Ejército del Aire, *Boletín Oficial del Estado*, n° 34, 9 février 1977.

Real Decreto-Ley 10/1977, de 8 de febrero de 1977, por el que se regula el ejercicio de actividades políticas y sindicales por parte de los componentes de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 34, 9 février 1977.

Real Decreto 51/1977, de 28 de marzo de 1977, por el que se introducen modificaciones en el Reglamento de Trabajo del personal civil no funcionario de la Administración Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 77, 31 mars 1977.

Real Decreto-Ley 22/1977, de 30 de marzo de 1977, de reforma de la legislación sobre funcionarios de la Administración Civil del Estado y Personal Militar de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, *Boletín Oficial del Estado*, n° 83, 7 avril 1977.

Real Decreto 923/1977, de 28 de marzo de 1977, de reforma de la legislación sobre funcionarios civiles de la Administración Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 108, 6 mai 1977.

Ley 39/1977, de 8 de junio de 1977, de modificación de la estructura del Cuerpo de Suboficiales Especialistas del Ejército de Tierra, *Boletín Oficial del Estado*, n° 139, 11 juin 1977.

Ley 40/1977, de 8 de junio de 1977, de modificación de la edad de retiro de los Oficiales de las Escalas Auxiliares y de los Suboficiales del Ejército de Tierra, *Boletín Oficial del Estado*, n° 139, 11 juin 1977.

Ley 43/1977, de 8 de junio de 1977, de modificación de las condiciones de ascenso de los Suboficiales del Ejército del Aire, *Boletín Oficial del Estado*, n° 139, 11 juin 1977.

Ley 44/1977, de 8 de junio de 1977, de modificación de las condiciones de ascenso de los Suboficiales del Ejército de Tierra, *Boletín Oficial del Estado*, n° 139, 11 juin 1977.

Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio de 1977, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado, *Boletín Oficial del Estado*, n° 158, 5 juillet 1977.

Real Decreto 2723/1977, de 2 de noviembre de 1977, por el que se estructura orgánica y funcionalmente el Ministerio de Defensa, *Boletín Oficial del Estado*, n° 265, du 5 novembre 1977.

Ley 1/1978, de 19 de enero de 1978, de Presupuestos Generales del Estado para 1978, *Boletín Oficial del Estado*, n° 17, 20 janvier 1978.

Constitución Española, *Boletín Oficial del Estado*, n° 311, du 29 décembre 1978.

Ley 83/1978, de 28 de diciembre de 1978, por la que se regulan las funciones de distintos Órganos superiores del Estado en relación con la Defensa Nacional, *Boletín Oficial del Estado*, n° 11, 12 janvier 1979.

Ley 85/1978, de 28 de diciembre de 1978, de Reales Ordenanzas de las Fuerzas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 11, 12 janvier 1979.

Orden 4523/1979, de 5 de febrero de 1979, de Presidencia del Gobierno, por la que se transfieren al Ministerio de Defensa los Servicios y Comisiones de Estadística del Alto Estado Mayor, *Boletín Oficial del Estado*, n° 39, 14 février 1979.

Real Decreto 711/1979, de 5 de abril, por el que se nombran Ministros del Gobierno, *Boletín Oficial del Estado*, n° 83, 6 avril 1979.

Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio de 1980, por la que se regulan os criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 165, 10 juillet 1980.

Ley 74/1980, de 29 de diciembre de 1980, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1981, *Boletín Oficial del Estado*, n° 313, 30 décembre 1980, p. 28724-28880.

Ley 20/1981, de 6 de julio de 1981, de creación de la situación de reserva activa y fijación de las edades de et retiro para el personal militar profesional, *Boletín Oficial del Estado*, n° 165, 11 juillet 1981.

Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena publicación en el “Boletín Oficial del Estado” del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados, *Boletín Oficial del Estado*, n° 55, 5 mars 1982.

Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo de 1982, del Tribunal de Cuentas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 121, 21 mai 1982, p. 13290-13294.

« Instrumento de Adhesión del Reino de España al Tratado del Atlántico Norte », *Boletín Oficial del Estado*, n° 129, du 31 mai 1982, p. 14393-14394.

Ley 44/1982, de 7 de julio de 1982, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 173, 21 juillet 1982, p. 19667-19668.

Real Decreto 3295/1982, de 2 de diciembre de 1982, por el que se nombran Ministros del Gobierno, *Boletín Oficial del Estado*, n° 290, 3 décembre 1982.

Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación entre el Reino de España y los Estados Unidos de América, hecho en Madrid el 2 de julio de 1982, con Convenios complementarios y anejos, así como, en relación con el artículo 4 del Convenio, texto del Convenio de Londres de 19 de junio de 1951, y protocolo al Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación, hecho en Madrid, el 24 de febrero de 1983, *Boletín Oficial del Estado*, n° 120, 20 mai 1983, p. 14032-14064.

Real Decreto 2945/1983, de 9 de noviembre de 1983, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra, *Boletín Oficial del Estado*, n° 285, 23 novembre 1983.

Ley 44/1983, de 28 décembre 1983, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, *Boletín Oficial del Estado*, n° 312, 30 décembre 1983, p. 34866-34884.

Anexos a la ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1984, *Boletín Oficial del Estado*, suplemento al n° 312, 30 décembre 1983, sans pagination.

Real Decreto 494/1984, de 22 de febrero de 1984, por que se aprueban las Reales Ordenanzas del Ejército del Aire, *Boletín Oficial del Estado*, n° 61, 12 mars 1984, p. 6869-6886.

Real Decreto 1024/1984, de 23 de mayo de 1984, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas de la Armada, *Boletín Oficial del Estado*, n° 129, de 30 de mayo de 1984, p. 15232-15252.

Ley orgánica 3/1983, de 25 de febrero de 1983, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Madrid, *Boletín Oficial del Estado*, n° 51, 1<sup>er</sup> mars 1983.

Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero de 1984, de reforma de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio de 1980, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 6, 7 janvier 1984.

Real Decreto 149/1984, de 11 de enero de 1984, por el que se nombra Jefe del Estado Mayor de la Defensa al Almirante don Ángel Liberal Lucini, *Boletín Oficial del Estado*, n° 10, 12 janvier 1984.

Real Decreto 135/1984, de 25 de enero de 1984, por el que se reestructura el Ministerio de Defensa, *Boletín Oficial del Estado*, n° 27, 1<sup>er</sup> février 1984.

Ley 19/1984, de 8 de junio de 1984, del Servicio Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 140, 12 juin 1984, p. 16936-16940.

Real Decreto 1451/1984, de 1 de agosto de 1984, por el que se reestructura la organización militar del territorio nacional para el ejército de Tierra, *Boletín Oficial del Estado*, n° 184, 2 août 1984.

Ley 30/1984, de 2 de agosto de 1984, de medidas para la reforma de la Función Pública, *Boletín Oficial del Estado*, n° 185, 3 août 1984.

Ley 40/1984, de 1 de diciembre, de plantillas del Ejército de Tierra, *Boletín Oficial del Estado*, n° 292, 6 décembre 1984.

Ley 48/1984, de 26 de diciembre de 1984, reguladora de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria, *Boletín Oficial del Estado*, n° 311, 28 décembre 1984, p. 37366-37368.

Ley orgánica 12/1985, de 27 de noviembre de 1985, del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 286, 29 novembre 1985, p. 37769-37775.

Ley orgánica 13/1985, de 9 de diciembre de 1985, de Código Penal Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 296, 11 décembre 1985, p. 39085-39099.

Ley orgánica 14/1985, de 9 de diciembre de 1985, de modificación del Código Penal y de la Ley orgánica 8/1984 de 26 de diciembre, en correlación con Código Penal Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 296, 11 décembre 1985, p. 39099-39101.

Ley 2/1986, de 13 de marzo de 1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, *Boletín Oficial del Estado*, n° 63, 14 mars 1986, p. 9604-9616.

Ley 8/1986, de 4 de febrero de 1986, de Plantillas de la Armada, *Boletín Oficial del Estado*, n° 32, 6 février 1986.

Ley 9/1986, de 4 de febrero de 1986, de Plantillas del Ejército del Aire, *Boletín Oficial del Estado*, n° 32, 6 février 1986.

Real Decreto 214/1986, de 6 de febrero de 1986, por el que se somete a referéndum de la Nación la decisión política del Gobierno en relación con la Alianza Atlántica, *Boletín Oficial del Estado*, n° 33, 7 février 1986.

Ley orgánica 4/1987, de 15 de julio de 1987, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 171, 18 juillet 1987, p. 22065-22079.

Ley 6/1987, de 14 de mayo de 1987, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 119, 19 mai 1987.

Instrumento de Adhesión de España al Convenio entre los Estados Partes del Tratado del Atlántico Norte relativo al Estatuto de sus Fuerzas, hecho en Londres el 19 de junio de 1951, *Boletín Oficial del Estado*, n° 217, 10 septembre 1987.

Instrumento de 13 de diciembre de 1987, de Adhesión de España al Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, hecho en Londres, Moscú y Washington el 1 de julio de 1968, *Boletín Oficial del Estado*, n° 313, 31 décembre 1987.

Real Decreto-Ley 1/1988, de 22 de febrero de 1988, por el que se regula la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 46, 23 février 1988.

Ley 6/1988, de 5 de abril de 1988, por la que se crea el Cuerpo Jurídico Militar de la Defensa, *Boletín Oficial del Estado*, n° 84, 7 avril 1988.

Ley 37/1988, de 28 de diciembre de 1988, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, *Boletín Oficial del Estado*, n° 312, 29 décembre 1988, p. 36445-36494.

Ley orgánica 2/1989, de 13 de abril de 1989, Procesal Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 92, 18 avril 1989, p. 11118-11157.

#### 1989-2004

Ley 17/1989, de 19 de julio de 1989, Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, *Boletín Oficial del Estado*, n° 172, 20 juillet 1989, p. 23129-23147.

Ley 9/1990, de 15 de octubre de 1990, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 248, 16 octobre 1990, p. 30270.

Real Decreto 1494/1991, de 11 de octubre de 1991, por el que se aprueba el Reglamento General de Retribuciones del Personal de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 247, 15 octobre 1991, p. 33341-33345.

Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre de 1991, del Servicio Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 305, 21 décembre 1991.

Ley 39/1992, de 29 de diciembre de 1992, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, *Boletín Oficial del Estado*, n° 313, 30 décembre 1992,

Ley 14/1993, de 23 de diciembre de 1993, de Plantillas de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 307, 24 décembre 1993, p. 36813-36815.

Real Decreto 2/1994, de 14 de enero de 1994, por el que se modifica parcialmente el Reglamento General de Retribuciones del Personal de las Fuerzas Armadas, aprobado por Real Decreto 1494/1991, de 11 de octubre, *Boletín Oficial del Estado*, n° 13, 15 janvier 1994, p. 1232-1234.



Real Decreto 6/1995, de 13 de enero de 1995, por el que se regula el régimen de retribuciones de los funcionarios destinados en el extranjero, *Boletín Oficial del Estado*, n° 28, 2 février 1995, p. 3346-3349.

Real Decreto 827/1995, de 29 de mayo de 1995, por el que se modifica parcialmente el Reglamento General de Retribuciones del Personal de las Fuerzas Armadas, aprobado por Real Decreto 1494/1991, de 11 de octubre, *Boletín Oficial del Estado*, n° 142, 15 juin 1995, p. 17881-17882.

« Instrumento de adhesión de España al Protocolo sobre el Estatuto de los Cuarteles militares internacionales establecidos en cumplimiento del Tratado del Atlántico Norte, hecho en París el 28 de agosto de 1952 », *Boletín Oficial del Estado*, n° 228, 23 septembre 1995, p. 28505-28508.

Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre de 1995, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, *Boletín Oficial del Estado*, n° 32, 30 décembre 1995, p. 37519-37545.

Real Decreto 2655/1996, de 27 de diciembre de 1996, por el que se crea el Mando de la Fuerza de Maniobra del Ejército de Tierra, *Boletín Oficial del Estado*, n° 313, 28 décembre 1996, p. 35656-38657.

Ley 12/1996, de 30 de diciembre de 1996, de Presupuestos Generales del Estado para 1997, *Boletín Oficial del Estado*, n° 315, 31 décembre 1996.

Real decreto 1132/1997, de 11 de julio de 1997, por el que se reestructura la organización militar del territorio nacional para el Ejército de Tierra, *Boletín Oficial del Estado*, n° 166, 12 juillet 1997.

« Informe aprobado por la ponencia creada en el seno de la comisión mixta, no permanente, para establecer la fórmula y plazos para alcanzar la plena profesionalización de las Fuerzas Armadas, lo que conllevará la no exigencia de la prestación del servicio militar obligatorio », *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, Actividades Parlamentarias, n° 201, 5 mai 1998.

Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, *Boletín Oficial del Estado*, n° 285, 28 novembre 1997, p. 35082-35088.

Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre de 1998, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 289, 3 décembre 1998, p. 39699-39714.

Ley 17/1999, de 18 de mayo de 1999, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 119, 19 mai 1999, p. 18751-18797.

Ley 13/2000, de 28 de diciembre de 2000, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001, *Boletín Oficial del Estado*, n° 312, 29 décembre 2000.

Real Decreto 247/2001, de 9 de marzo de 2001, por el que se adelanta la suspensión de la prestación del servicio militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 60, 10 mars 2001, p. 8974-8975.

Real Decreto 662/2001, de 22 de junio de 2001, por el que se aprueba el Reglamento de Retribuciones del Personal de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 150, 23 juin 2001, p. 22424-22430.

Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, *Boletín Oficial del Estado*, n° 109, 7 mai 2002, p. 16440-16444.

Real Decreto 912/2002, de 6 de septiembre de 2002, por el que se desarrolla la estructura básica de los Ejércitos, *Boletín Oficial del Estado*, n° 215, 7 septembre 2002, p. 32353-32357.

« Protocolo de enmienda del Convenio de Cooperación para la defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América », de 1 de diciembre de 1988, hecho en Madrid el 10 de abril de 2002, *Boletín Oficial del Estado*, n° 45, 21 février 2003, p. 7215-7227.

Ley 9/2003, de 15 de julio de 2003, por la que se modifica la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 169, 16 juillet 2003, p. 27712-27718.

Ley 47/2003, de 26 de noviembre de 2003, General Presupuestaria, *Boletín Oficial del Estado*, n° 284, 27 novembre 2003, p. 42079-42126.

#### 2004-2016

Real Decreto 1551/2004, de 25 de junio de 2005, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, *Boletín Oficial del Estado*, n° 154, 26 juin 2004, p. 23480.

Ley orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de 2005, de la Defensa Nacional, *Boletín Oficial del Estado*, n° 276, 18 novembre 2005, p. 37717-37723.

Real Decreto 416/2006, de 11 de abril de 2006, por el que se establece la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias, *Boletín Oficial del Estado*, n° 96, 22 avril 2006.

Ley 8/2006, de 24 de abril de 2006, de Tropa y Marinería, *Boletín Oficial del Estado*, n° 98, 25 avril 2006, p. 15752.

Real Decreto 399/2007, de 23 de marzo de 2007, por el que se aprueba el protocolo de intervención de la Unidad Militar de Emergencias, *Boletín Oficial del Estado*, n° 131, 1<sup>er</sup> juin 2007, p. 23896-23898.

Ley 39/2007, de 19 de noviembre de 2007, de la carrera militar, *Boletín Oficial del Estado*, n° 278, 20 novembre 2007.

Real decreto 96/2009, de 6 de febrero de 2009, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 33, 7 février 2009, p. 13017-13018.

Orden DEF/1951/2009, de 15 de julio de 200, por la que se crea la Comisión de Coordinación de la Actividad Internacional del Ministerio de Defensa, *Boletín Oficial del Estado*, n° 17, 22 juillet 2009, p. 62466-62469.

Real Decreto 194/2010, de 26 de febrero de 2010, por el que se aprueban las Normas sobre seguridad en las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 64, 15 mars 2010, p. 25324-25334.

Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio de 2011, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias, *Boletín Oficial del Estado*, n° 178, 26 juillet 2011, p. 84139-84144

Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio de 2011, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 180, 28 juillet 2011, p. 85320-85345.

Orden Ministerial 50/2011, de 28 de julio de 2011, por la que se aprueban las Normas sobre mando y régimen interior de las unidades del Ejército del Aire, *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*, n° 150, 2 août 2011, p. 21023-21051.

Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo de 2012, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, *Boletín Oficial del Estado*, n° 56, 6 mars 2012, p. 18859-18875.

Orden Ministerial 12/2012, de 28 de febrero de 2012, por la que se aprueban las Normas sobre mando y régimen interior de las unidades de la Armada, *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*, n° 46, 6 mars 2012.

Orden Ministerial 13/2012, de 28 de febrero de 2012, por la que se aprueban las Normas sobre mando y régimen interior de las unidades del Ejército del Aire, *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*, n° 46, 6 mars 2012, p. 5266-5288.

Real Decreto 1119/2012, de 20 de julio de 2012, de modificación del Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, *Boletín Oficial del Estado*, n° 175, 23 juillet 2012, p. 52757-52758.

Real Decreto-ley 26/2012, de 7 de septiembre de 2012, por el que se concede un crédito extraordinario en presupuesto del Ministerio de Defensa para atender al pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento por entregas ya realizadas, *Boletín Oficial del Estado*, n° 217, 8 septembre 2012, p. 63236-63237.

Ley 17/2012, de 27 de diciembre de 2012, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, *Boletín Oficial del Estado*, n° 312, 28 novembre 2012, p. 88156-88670.

Orden DEF/896/2013, de 16 de mayo, por la que se modifica la estructura orgánica y el despliegue de la Unidad Militar de Emergencias, que figura en el Real Decreto 416/2006, de 11 de abril, por el que se establece la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias, y se modifica la Orden DEF/1766/2007, de 13 de junio, por la que se desarrolla el encuadramiento, organización y funcionamiento de la Unidad Militar de Emergencias, *Boletín Oficial del Estado*, n° 124, 24 mai 2013, p. 39268-39272.

Real Decreto-ley 10/2013, de 26 de julio de 2013, por el que se conceden créditos extraordinarios en los presupuestos de los Ministerios de Industria, Energía y Turismo y de Defensa y suplementos de créditos para atender obligaciones del Servicio Público de Empleo Estatal, *Boletín Oficial del Estado*, n° 179, 27 juillet 2013, p. 55040-5044.

Ley 22/2013, de 23 de diciembre de 2013, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, *Boletín Oficial del Estado*, n° 309, 26 décembre 2013, p. 104609-105136.

Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto de 2014, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de créditos en el presupuesto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, *Boletín Oficial del Estado*, n° 187, 2 août 2014, p. 62205-62211.

Orden DEF/1631/2014, Orden DEF/1631/2014, de 3 de septiembre, por la que se modifica la estructura orgánica de la Unidad Militar de Emergencias que figura en el Real Decreto 416/2006, de 11 de abril, por el que se establece la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias, *Boletín Oficial del Estado*, n° 223, 13 septembre 2014, p. 71455-71457.

Ley 36/2015, de 28 de septiembre de 2015, de Seguridad Nacional, *Boletín Oficial del Estado*, n° 233, 29 septembre 2015, p. 87106.

Sentencia 126/2016, de 7 de julio de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 6524-2014. Interpuesto por más de cincuenta diputados, integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA: La Izquierda Plural; y Unión, Progreso y Democracia, en relación con el artículo 2.1 del Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Límites a los decretos-leyes: ausencia del presupuesto

habilitante necesario para la concesión urgente de un crédito extraordinario en el presupuesto del Ministerio de Defensa, *Boletín Oficial del Estado*, n° 192, 10 août 2016, p. 57816-57826. Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre de 2017, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2017, *Boletín Oficial del Estado*, n° 309, 21 décembre 2017, p. 125993.

### **Boletín Oficial de la Defensa**

Orden ministerial 110/00014/80, de 17 de noviembre de 1980, por la que se constituye la Comisión para el estudio y reforma de la Justicia Militar, *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa*, Diario Oficial del Ejército del Aire, n° 153, 20 décembre 1980.

## **SÉANCES PLÉNIÈRES ET SÉANCES DE COMMISSION DU CONGRESO DE LOS DIPUTADOS 1975-1989**

- « Investidura del Presidente del Gobierno, don Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo, tras la dimisión de don Adolfo Suárez González », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 143, Séance plénière, n° 143, 18 février 1981.
- « Dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores relativo al Tratado del Atlántico Norte, firmado en Washington el 4 de abril de 1949 («Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso de los Diputados, Serie C, n°110-I, de 9 de septiembre de 1981) », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°191, Séance plénière, n° 191, 27 octobre 1981.
- « Dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores relativo al Tratado del Atlántico Norte, firmado en Washington el 4 de abril de 1949 («Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso de los Diputados, Serie C, n°110-I, de 9 de septiembre de 1981) », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n°192, Séance plénière, n° 192, 28 octobre 1981.
- « Líneas generales de la política de defensa », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 42, Commission de la Défense, 28 avril 1982.
- « Comparecencia del Ministro de Defensa, don Narcís Serra Serra, para informar de la política general de su Departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 13, Commission de la Défense, non numérotée, 24 février 1983.
- « Debate sobre la comunicación del Gobierno acerca del estado de la nación », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Séance plénière, n° 157, 23 octobre 1984.
- « Debate sobre comunicación del Gobierno sobre política de paz y seguridad », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 267, Séance plénière, 5 février 1986.

« Votación plenaria sobre el Dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores. Protocolo de adhesión de España al Tratado de colaboración económica, social y cultural y legítima defensa colectiva firmado en Bruselas el 17 de marzo de 1948, modificado por el protocolo por el que se modifica y completa el tratado de Bruselas, firmado en París el 23 de octubre de 1954 », *Congreso de los Diputados*, Séance plénière, n° 185, 27 avril 1989.

#### 1989-2004

« Comparecencia del señor Ministro de Defensa (Serra Serra) para informar sobre la política que desarrollará en su respectiva área, el nuevo Gobierno », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 20, Commission de la Défense, séance n° 2 (extraordinaire), 29 janvier 1990.

« Comparecencia del Secretario de Estado para la Defensa », Comisión de Defensa, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 156, 18 octobre 1990.

« Comparecencia del señor Ministro de Defensa (García Vargas), para informar de los proyectos y las líneas de actuación que piensa desarrollar en su Departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 247, Commission de la Défense, n° 11, 23 avril 1991.

« Informe de la ponencia encargada de abordar el estudio y seguimiento de los temas relacionados con el modelo de Fuerzas Armadas en su conexión con el servicio militar », Congreso de los Diputados, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, n° 158, Serie E, 13 juin 1991.

« Dictamen de la comisión de Defensa relativo al estudio y seguimiento de los temas relacionados con el modelo de Fuerzas Armadas en su conexión con el servicio militar », Pleno y Diputación Permanente, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 124, Séance plénière, n° 118, 27 juin 1991.

« Comunicación del Gobierno sobre debate de política general en torno al estado de la Nación », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 175, séance plénière, n° 169, 24 mars 1992.

« Comparecencia del señor Ministro de Defensa (García Vargas), para informar de las previsiones y líneas generales a desarrollar en su Departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 24, Commission de la Défense, séance n° 2, 28 septembre 1993.

« Pregunta del señor Rupérez Rubio (Grupo Parlamentario Popular), sobre opinión del Gobierno acerca de si la no integración de España en la estructura militar de la Organización

del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) puede llegar a plantear dificultades en la articulación de las fuerzas operativas combinadas-conjuntas de la Alianza », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 392, Commission de la Défense, n° 23, 20 décembre 1994, p. 12127.

« Comparecencia del señor Ministro de Defensa (Suárez Perterra) para informar sobre las líneas generales de la política de su Departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 544, Commission de la Défense, n° 28 (extraordinaire), 17 juillet 1995.

« Comunicación del Gobierno sobre política de paz y seguridad », Congreso de los Diputados, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, n° 161, 11 septembre 1995.

« Comparecencia de personalidades y funcionarios de la administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996 », *Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 585, Commission de la Défense, n° 30, 16 octobre 1995.

AZNAR LÓPEZ José María, « Discurso de investidura », *La Moncloa*, 3 mai 1996.

« Comparecencia, a petición propia, del señor Ministro de Defensa (Serra Rexach), para informar sobre las líneas generales de la política de su Departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 21, Commission de la Défense, n° 2, 6 juin 1996.

« Moción consecuencia de interpelación urgente del grupo parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, sobre la política de defensa de nuestro país en relación con nuestra integración en la estructura militar de la OTAN », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 37, Pleno y Diputación Permanente, n° 36, 12 novembre 1996.

« Votación plenaria n° 14 sobre las enmiendas n° 69, 78 y 82 sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Commission de la Défense, n° 159, 28 mai 1998.

« Votación plenaria n° 16 sobre restante de enmiendas sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Commission de la Défense, n° 159, 28 mai 1998.

« Comparecencia del señor Secretario de Estado de Defensa (Morenés Eulate) para responder a la pregunta del señor Herrera Antonaya (Grupo Parlamentario Popular del Congreso), sobre la aportación del Ejército a las tareas humanitarias realizadas con motivo de la catástrofe acontecida en Centroamérica », *Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 690, Commission de la Défense, n° 40, 12 mai 1999.

« Comparecencia urgente de la señora ministra de Asuntos Exteriores (Palacio Villalorsundi) y del señor ministro de Defensa (Trillo-Figueroa y Martínez-Conde), conjuntamente, para

informar sobre la evolución de la crisis de Irak », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 716, Commission conjointe des Affaires Étrangères, n° 44, et de la Défense, n° 36, 24 mars 2003.

#### **2004-2016**

« Debate sobre la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 2, Séance Plénière, n° 2, 15 avril 2004.

« Debate sobre la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 3, Séance Plénière, n° 3, 16 avril 2004.

« Comparecencia del señor Ministro de Defensa (Bono Martínez) para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 32, Commission de la Défense, n° 2, 25 mai 2004.

« Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2005 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 99, Commission de la Défense, n° 5, 13 octobre 2004.

« Ratificación de la ponencia designada para informar sobre proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 411, Commission des Budgets, n° 13, 7 novembre 2004.

« Ratificación de la ponencia designada para informar sobre proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 125, Commission des Budgets, n° 5, 10 novembre 2004.

Dictamen de Comisión sobre el Proyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional, *Congreso de los Diputados*, 15 septembre 2005.

« Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 661, Commission de la Défense, n° 29, 10 octobre 2006.

« Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2008 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 913, Commission de la Défense, n° 37, 11 octobre 2007.

« Dictamen sobre el Proyecto de Ley de la Carrera Militar », *Diario de Sesiones del Senado*, n° 516, Commission de la Défense, 16 octobre 2007.



- « Votación n° 21 de las Enmiendas del Senado a los artículos 45, 50, 52, 56, 58, 62, 64 y 71; a las disposiciones transitorias sexta y séptima; y a la disposición derogatorias única del Proyecto de Ley de la Carrera Militar », *Congreso de los Diputados*, Séance plénière, n° 273, 30 octobre 2007.
- « Votación n° 24 de la Enmienda del Senado a la Disposición final séptima del Proyecto de Ley de la Carrera Militar », *Congreso de los Diputados*, Séance Plénière, n° 273, 30 octobre 2007.
- « Ratificación de la ponencia designada para informar sobre proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 934, Commission des Budgets, n° 27, 7 novembre 2007.
- « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2009 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 94, Commission de la Défense, n° 6, 7 octobre 2008.
- « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2010 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 359, Commission de la Défense, n° 19, 7 octobre 2009.
- « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2011 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 627, Commission de la Défense, n° 29, 6 octobre 2010.
- « Pregunta de la diputada doña Carmen Sánchez Díaz, del grupo parlamentario socialista, que formula a la señora ministra de Defensa: ¿qué valoración hacer el ministerio de Defensa de la actuación de la Unidad Militar de Emergencias en la catástrofe de Lorca? », *Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 247, Séance plénière, n° 235, 25 mai 2011.
- « Comparecencia del señor ministro de Defensa (Morenés Eulate), para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 28, Commission de la Défense, n° 2 (extraordinaire), 26 janvier 2012.
- « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2012 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 82, Commission de la Défense, n° 4, 17 avril 2012.

- « Ratificación de la ponencia designada para informar sobre proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 87, Commission des Budgets, n° 6, 8 mai 2012.
- « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2012 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 178, Commission de la Défense, n° 10, 8 octobre 2012.
- « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2014 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 427, Commission de la Défense, n° 21, 7 avril 2013.
- Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Série D, n° 264, 30 avril 2013.
- « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 427, Commission de la Défense, n° 21, 7 octobre 2013.
- « Ratificación de la ponencia designada para informar sobre proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 453, Commission des Budgets, n° 19, 5 novembre 2013.
- Comisión de Defensa, *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, Série D, n° 461, 20 mai 2014.
- « Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 645, Commission de la Défense, n° 33, 6 octobre 2014.
- Comisión de Defensa, *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, Série D, n° 547, 28 octobre 2014.
- « Ratificación de la ponencia designada para informar sobre proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 », *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 678, Commission des Budgets, n° 25, 4 novembre 2014.

## ACCORDS, TRAITÉS ET DÉCLARATIONS INSTITUTIONNELLES

### Accords et traités

Traité entre la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, signé à Bruxelles le 17 mars 1948.

*Traité de l'Atlantique Nord*, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, 4 avril 1949.

Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, *Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, 19 janvier 1951.

PACTOS DE LA MONCLOA, « Acuerdos sobre el programa de actuación jurídica y política, aprobado el 27 de octubre de 1977 ».

*Traité sur l'Union Européenne*, EUR-Lex, 7 février 1992.

« Declaración conjunta entre España y los Estados Unidos de América », *Ministerio de Defensa*, 11 janvier 2001.

### Résolutions des Nations Unies

« Charte des Nations Unies », *Nations Unies*.

Résolution 32-1 de l'Assemblée Générale des Nations Unies, sur les relations entre les membres des Nations Unies et l'Espagne, *Organisation des Nations Unies*, Vingt-sixième séance plénière, 9 février 1946.

Résolution 39-1 de l'Assemblée Générale des Nations Unies, sur les relations entre les membres de Nations Unies et l'Espagne, *Organisation des Nations Unies*, Cinquante-neuvième séance plénière, 12 décembre 1946.

Résolution 2145 (XXI) de l'Assemblée Générale des Nations Unies, *Organisation des Nations Unies*, 27 octobre 1966.

Résolution 661 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 6 août 1990.

Résolution 688 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 5 avril 1991.

Résolution 1244 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 10 juin 1999.

Résolution 435 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 29 septembre 1978.

Résolution 626 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 20 décembre 1988.

Résolution 629 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 16 janvier 1989.

Résolution 644 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 7 novembre 1989.

Résolution 661 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 6 août 1990.

Résolution 688 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 5 avril 1991.

Résolution 713 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 25 septembre 1991.

Résolution 743 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 21 février 1992.

Résolution 747 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 24 mars 1992.

Résolution 804 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 20 janvier 1993.

Résolution 811 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 12 mars 1993.

Résolution 834 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 1<sup>er</sup> juin 1993.

Résolution 952 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 27 octobre 1994.

Résolution 966 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 8 décembre 1994.

Résolution 1031 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 15 décembre 1995.

Résolution 1088 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 12 décembre 1996.

Résolution 1199 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 23 septembre 1998.

Résolution 1244 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 10 juin 1999.

Résolution 1386 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 20 décembre 2001.

Résolution 1483 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 22 mai 2003.

Résolution 1511 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 16 octobre 2003.

Résolution 1575 du Conseil de Sécurité, *Organisation des Nations Unies*, 22 novembre 2004.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, « Namibia United Nations Assistance Group (UNTAG) », *Department of Public Information & Department of Peacekeeping Operations*, 2001.

### **Déclarations européennes**

« Participación española en Namibia », *Misiones en el exterior*, *Ministerio de Defensa*.

« Participación española en la Primera Guerra del Golfo », *Misiones en el exterior*, *Ministerio de Defensa*.

« EUTM-Mali », *Misiones en el exterior*, *Ministerio de Defensa*.

« Misión de España », *Active Endeavour*, *Misiones en el exterior*, *Ministerio de Defensa*.

« Participación española en la Fuerza Internacional de Asistencia y Seguridad en Afganistán », *Accord du Conseil des Ministres*, 27 décembre 2001.

« Déclaration de l'Alliance Atlantique du 19 juin 1974 », diffusée par le Conseil de l'Atlantique Nord, *Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*.

« Déclaration de Petersberg », *Conseil des Ministres de l'Union de l'Europe Occidentale*, Bonn, 19 juin 1992.

« Déclaration de Madrid sur la sécurité et la coopération euro-atlantiques publiée par les chefs d'État et de gouvernement », communiqué de presse, *Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, 8 juillet 1997.

« Déclaration de Saint Malo », *Sommet franco-britannique de Saint Malo*, 4 décembre 1998.

- « Annexe III : Déclaration du Conseil Européen et de la présidence sur le renforcement de la Politique Européenne Commune de Sécurité et Défense », *Conclusions du Conseil Européen de Cologne*, 3-4 juin 1999.
- Le Concept Stratégique de l'Alliance*, Sommet de Washington, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, 23-24 avril 1999.
- Le sommet de Prague et la transformation de l'OTAN. Le guide complet*, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, 21-22 novembre 2002.
- « Le conflit Yougoslave », Dossier thématique : Les bouleversements géopolitiques en Europe après 1989, *Centre Virtuel sur la connaissance sur l'Europe (CVCE)*.
- « L'OTAN en Bosnie-Herzégovine », Opérations et missions en cours et terminées, *Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, 4 mai 2021 (dernière mise à jour).
- Sans auteur, « United Nations Protection Force Profile », Former Yugoslavia UNPROFOR.
- « La Force de mise en œuvre (IFOR) en Bosnie-Herzégovine (1995-1996) », *Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, 27 octobre 2010 (dernière mise à jour).
- « Le rôle de l'otan au Kosovo », *Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, 16 novembre 2020 (dernière mise à jour).
- « Opération Active Endeavour (Archives) », *Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, 4 novembre 2016.
- « La mission de la FIAS en Afghanistan (2001-2014) », *Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, 29 janvier 2015.
- « Déclaration du sommet du Pays de Galles publiée par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue au Pays de Galles les 4 et 5 septembre 2014 », Communiqué de Presse n° 120, *Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)*, 5 septembre 2014.
- « Déclaration du Sommet de Bucarest », *Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, Communiqué de Presse, 3 avril 2008.
- « Rapport du Conseil des ministres de l'UEO sur la réactivation de l'Organisation », Actes officiels. Trentième session ordinaire. Première partie, I. Documents de séance, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Paris, « Réactivation de l'UEO. Document 982. 12 juin 1984 ».
- « Plateforme sur les intérêts européens en matière de sécurité », *Union de l'Europe Occidentale*, La Haye, 27 octobre 1987.

« Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa: por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales », *Conseil de l'Europe*, Bruxelles, 21 mars 2022.

## OUVRAGES ET ACTES DE COLLOQUES

### Ouvrages

- ALPERT Michael, *La reforma militar de Azaña: 1931-1933*, Comares, Granada, 2008.
- ANEIROS ROMAGUERA Pedro, MARTÍNEZ LÓPEZ José Antonio (Coord.), *Milicia y emergencias. Historia compartida*, Ministerio de Defensa, 2021.
- ANES Y ALVAREZ DE CASTRILLÓN Gonzalo, O'DONNELL Y DUQUE DE ESTRADA Hugo, *Historia Militar de España. Tome IV. Edad Contemporánea. Vol. 2. De 1898 a 1975*, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid, février 2016.
- ARENAL Celestino del, *Política exterior de España y relaciones con América Latina*, Fundación Carolina/Siglo XXI, Madrid, 2011.
- ARON Raymond, LERHER Daniel (dir.), *La querelle de la CED. Essai d'analyse sociologique*, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Librairie Armand Colin, Paris, 1956.
- ARTEAGA, Félix, FOJÓN LAGOA Enrique, *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid, UNED/IUGM, 2007.
- BABY Sophie, *Le mythe de la Transition pacifique. Violence politique en Espagne (1975-1982)*, Casa de Velázquez, Madrid, 2012.
- BALLESTEROS MARTÍN Miguel Ángel, *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, juin 2016.
- BARRIOS RAMOS Raquel, *El proceso de transición democrática de las Fuerzas Armadas españolas, 1975/1989*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2006.
- BATTISTELLA Dario, *Théories des relations internationales*, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 4<sup>e</sup> édition mise à jour et augmentée, Paris, 2012.
- BENJAMIN Walter, « Sur le concept d'histoire », *Écrits français*, Gallimard, Paris, 2003.
- BORN Hans, *Control parlamentario del sector de la seguridad. Principios, mecanismos y prácticas*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM), Madrid, 2003. Traduit de l'anglais par Patricia Ema Galina.
- BOZARSLAN Hamit, *L'anti-démocratie au XXI<sup>e</sup> siècle*, CNRS Éditions, Paris, 2021.

- BRAUDEL Fernand, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II. 3. Les Événements, la politique et les hommes*, Armand Colin, Paris, 1990.
- BRAUDEL Fernand, *Grammaire des civilisations*, Flammarion, Paris, 1993.
- BUHLER Pierre, *La puissance au XXI<sup>e</sup> siècle*, CNRS Éditions, Paris, 2019.
- BUSQUETS Julio, *Militares y demócratas. Memorias de un fundador de l'UMD y diputado socialista*, Plaza y Janés, Barcelone, 1999.
- CÁMARA VILLAR Gregorio, *La objeción de conciencia al servicio militar (Las dimensiones constitucionales del problema)*, Civitas, Madrid, 1991.
- CANTO SPERBER Monique, *L'idée de guerre juste*, Presses Universitaires de France, Paris, 2010.
- CAPILLA CASCO Ana, *La OTAN en el diseño de la política exterior de los gobiernos de UCD. El papel de Javier Rupérez*, IUGM/UNED, Madrid, 2018.
- CARDONA Gabriel, *El poder militar en la España contemporánea hasta la Guerra Civil*, Siglo XXI de España editores, Madrid, 1983.
- CARDONA Gabriel, *Franco y sus generales. La manicura del tigre*, Temas de hoy, Madrid, 2001.
- CARPENTIER Jean et LEBRUN François (dir.), *Histoire de l'Europe*, Editions du Seuil, 1990, édition mise à jour en 2002-2003.
- CERRO CAMPOS Francisco Ignacio del, « Un nuevo sistema de financiación de las Fuerzas Armadas », *Actas de las VIII Jornadas de Estudios de Seguridad*, IUGM-UNED, Madrid, 2016.
- CHILCOT John, *The Report of the Iraq Inquiry*, Cabinet Office, 06 juillet 2016.
- COSIDÓ GUTIÉRREZ Ignacio, *El gasto militar. El presupuesto de defensa en España (1982-1991)*, EUDEMA, Madrid, 1994.
- DEBRAY Régis, *Civilisation. Comment nous sommes devenus américains*, Gallimard, Paris, 2017.
- DÍEZ-ALEGRÍA GUTIÉRREZ Manuel, « Defensa y sociedad », *Ejército y sociedad*, Alianza Editorial, Madrid, 1973.
- El Presupuesto para 2004*, Libro Rojo, Secretaría General Técnica, Ministerio de Economía y de Hacienda, 2003.
- El Presupuesto para 2005*, Libro Rojo, Secretaría General Técnica, Ministerio de Economía y de Hacienda, 2004.
- El Presupuesto para 2008*, Libro Rojo, Secretaría General Técnica, Ministerio de Economía y de Hacienda, 2007.
- FINER Samuel, *The man on horseback: the role of the military in politics*, Pall Mall, Londres, 1962.

- FISAS ARMENGOL Vicenç, *Las armas de la democracia: exportaciones españolas de armamento, 1980-1988*, Editorial Crítica, Barcelona, 1989.
- FRANKOPAN Peter, *Les routes de la soie. L'histoire du cœur du monde*, Flammarion, 2019.
- FRANKOPAN Peter, *Les nouvelles routes de la soie. L'émergence d'un nouveau monde*, Flammarion, 2020
- FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Le couple *ex ante-ex post*, justification d'un droit propre et spécifique de la régulation », *Droit et économie de la régulation. 4. Les engagements dans les systèmes de régulation*, Paris, Presses de Science Po, « Hors collection », 2006.
- FUKUYAMA Francis, *La fin de l'histoire et la dernier homme*, Flammarion, Paris, 2018.
- GARCÍA MORILLO Joaquín, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.
- GONZÁLEZ-POLA DE LA GRANJA Pablo, *Preparando la Transición. El general Manuel Díez-Alegría*, Editorial Dickinson S.L., Madrid, 2018.
- GÓMEZ-NAVARRO José Luis, *El régimen de Primo de Rivera. Reyes, dictaduras y dictadores*, Cátedra, Madrid, 1991.
- GONZALO SEGURA Luis, *El libro negro del ejército español*, Ediciones Akal, Madrid, 2017.
- GUEREÑA Jean-Louis, *Armée, société et politique dans l'Espagne contemporaine (1808-1939)*, Paris, Éditions du Temps, 2003.
- HUNTINGTON Samuel P., *Le choc des civilisations*, Odile Jacob, Paris, 1996, 2<sup>e</sup> édition en français en mai 2000.
- IGLESIAS María Antonia, *La memoria recuperada. Lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas de sus años de gobierno*, Madrid, Aguilar, 2003.
- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, *Presupuestos Generales del Estado. Liquidación del Presupuesto de 2002. Vol. 1 (Estado)*, Ministerio de Hacienda, 2003.
- JULIÁ Santos, *Un siglo de España. política y sociedad*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- JULIÁ Santos, *Vida y tiempo de Manuel Azaña*, Punto de Lectura, Madrid, 2010.
- KEMLER John H., *The struggle for wolfram in the Iberian Peninsula, june 1942-june 1944: a study in political and economic geography in wartime.*, Chicago, 1949.
- LABATUT Bernard, *Renaissance d'une puissance ? Politique de Défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique*, Fondation pour les études de Défense nationale, 1993.
- LACHMANN Niels, *Dynamiques d'intégration et de désintégration dans une communauté de sécurité : la projection européenne et transatlantique de l'Espagne*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 2007.



- LAÏDI Zaki, *La norme sans la force*, Presses de Science Po, Paris, 2013.
- LEBRUN François, *Nouvelle histoire de la France moderne. 4. La puissance et la guerre, 1661-1715*, Éditions du Seuil, Paris, 1997.
- LÓPEZ MARTÍNEZ Mario, « Dividendos de la paz », *Enciclopedia de paz y conflictos*, Granada, p. 319-322.
- MACHADO Antonio, *La primavera ha venido del brazo de un capitán, Cantad, niñas, en coro, ¡Viva Fermín Galán!*, évocation de l'avènement de la II République, 14 avril 1937, Ségovie.
- MAALOUF Amin, *Les croisades vues par les Arabes*, Jean-Claude Lattès (Ed.), 1983.
- MARQUINA BARRIO Antonio, *España en la política de seguridad occidental (1939-1986)*, Ed. Ejército, Madrid, 1986.
- MARTINEZ-GROS Gabriel, « Introduction », *L'empire islamique, VII<sup>e</sup>-XI<sup>e</sup> siècle*, Passés Composés, 2019.
- MARTINEZ VASSEUR Pilar, *L'armée espagnole (XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, Ellipses poche, 2003.
- MEARSHEIMER John, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, W. W. Norton, 2001.
- MERNISSI Fatima, *Islam and democracy: Fear of the Modern World*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley, 1992.
- MINISTERIO DE DEFENSA, *Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas*, février 2014.
- MOLAS Isidre y PITARCH Ismael E., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987.
- MORALES LEZCANO Víctor, *Historia de la no beligerancia durante la Segunda Guerra Mundial*, Cabildo Insular de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 2<sup>a</sup> edición, 1995.
- MOREAU DEFARGES Philippe, *Nouvelles relations internationales*, Éditions du Seuil, 2017.
- MOUGEL François-Charles, PACTEAU Séverine, *Histoire des relations internationales de 1815 à nos jours*, PUF, Que sais-je ?, 2014 (12<sup>e</sup> édition).
- ORTEGA Pere, *Dinero y militarismo. Del franquismo a la democracia (1939-2018)*, Icaria Editorial, Barcelona, 2019.
- ORTEGA MARTÍN Jorge, *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*, UNED, Madrid, 2008.
- OSORIO Alfonso, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Planeta, Barcelona, 1980.
- PARDO ZANCADA Ricardo, *23-F, la pieza que falta : testimonio de un protagonista*, Plaza y Janés, Barcelona, 1998.
- PÉREZ MUINELO, Francisco, *El Gasto de Defensa en España, 1946-2015*, Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa, 2015.

- POWELL Charles, *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Galaxia Gutenberg, Barcelone, 2011.
- PRESTON Paul, *La Guerra Civil española. Reacción, revolución y venganza*, Penguin Random House Group Editorial, Sant Llorenç d'Hortons (Barcelona), 2015.
- PUELL DE LA VILLA Fernando, *Gutiérrez Mellado y su tiempo, 1912-1995*, Alianza Editorial, Madrid, 2019.
- RODRIGUES Denis, *La Transition en Espagne. Les enjeux d'une démocratisation complexe (1975-1986)*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2012.
- RODRIGUES Denis, *L'Espagne sous le régime de Franco*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2016.
- ROSANVALLON Pierre, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Éditions du Seuil, 2006.
- ROSANVALLON Pierre, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Éditions du Seuil, Paris, 2008.
- ROSANVALLON Pierre, *Le bon gouvernement*, Paris, Éditions du Seuil, 2015.
- RUIZ-FRANCO Rosario, *¿Eternas menores? Las mujeres en el franquismo*, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 2007.
- SANTAOLALLA Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, 2ª edición.
- SERRANO DEL ROSAL Rafael, *Transformación y cambio del sindicalismo español contemporáneo*, Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, Córdoba, 2000.
- SIPRI Yearbook 1992. *World armaments and disarmament*, Oxford University Press, New York, 1992.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI), « Military expenditures by country, in local currency, 1988-2020 », 2021.
- SPENGLER Oswald, *La decadencia de Occidente*, Espasa Libros, Barcelona, 2013, 2 Vol.
- STUART MILL John, *Le Gouvernement représentatif* (1861), Paris Guillaumin, 1865.
- TOCQUEVILLE Alexis de, *De la démocratie en Amérique. Souvenirs. L'Ancien Régime et la Révolution*, Éditions Robert Laffont, Paris, 2004.
- TROUVE Matthieu, *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union Européenne*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2008.
- VALDEÓN Julio, PÉREZ Joseph, JULIÁ Santos, *Historia de España*, Austral, Barcelona, 2015.
- VELARDE Guillermo, *Proyecto Islero. Cuando España pudo desarrollar armas nucleares*, Guadalmazán, Córdoba, 2016.

VIÑAS Ángel, *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos. Bases, ayuda, recortes de soberanía*, Grijalbo, Barcelona, 1981.

VIÑAS Ángel, *En las garras del águila. Los Pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González*, Crítica, Barcelona, 2003.

WELLES Benjamin, *Spain: the gentle anarchy*, Pall Mall Press, London, 1965.

### **Actes de colloques et ouvrages collectifs**

ARENAL Celestino del, « Democracia y política exterior: el largo camino hacia el cambio », en VIDAL BENEYTO José (Ed.) y BOBILLO Francisco J., *España a debate. I. Política*, Tecnos, Madrid, 1991.

ASSEMBLEE NATIONALE, Rapport d'information 1388 sur le contrôle de l'exécution des crédits de la Défense pour les exercices 2011 et 2012, déposé par la commission de la Défense Nationale et des Forces Armées, présenté par François ANDRE et Philippe VITEL, 18 septembre 2013.

ASSEMBLEE NATIONALE, Rapport n° 718, fait MM. François ANDRE et Joaquim PUEYO au nom de la commission de la Défense Nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'exécution de la loi de programmation militaire 2014-2019, 22 février 2018.

BALLESTEROS MARTÍN Miguel Ángel, « Introducción », *Panorama geopolítico de los conflictos 2011*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, noviembre 2011.

BALLESTEROS MARTÍN Miguel Ángel, « Introducción. ¿Por qué un análisis geopolítico? », *Panorama geopolítico de los conflictos 2012*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, février 2013.

BARBÉ Esther, « España en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) », in MORATA Francesc, MATEO GONZÁLEZ Gemma, *España en Europa-Europa en España (1986-2006)*, Fundació CIDOB/Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelone, 2007.

BERENGUER HERNÁNDEZ Francisco José, « Afganistán : el avance de la transición », *Panorama geopolítico de los conflictos 2012*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, février 2013.

BOHIGAS Xavier, CABALLERO Adrián, CHECA HIDALGO Diego, FONT Tica, GISBERT Tomás, MONTESINOS Davi, MONTULL GARCÍA Anna, ORTEGA Pere, POZO MARÍN Alejandro, ROIS Juan Carlos, RUIZ Ainhoa, SERRA M<sup>a</sup> Gabriela, SIMARRO ORTIZ Camino, VEGA Edgard, VELASCO VÁZQUEZ M. Koldobike, « Preparados para la guerra. Cómo el militarismo permea

- en nuestras sociedades », Informe n° 51, *Centre Delàs d'Estudis per la Pau*, Barcelona, décembre 2021.
- BOYD Carolyn P., « Ejército y política en el reinado de Alfonso XIII, 1902-1931 », *L'armée dans la société espagnole, 1808-1939*, RABATÉ Jean-Claude (coord.), Éditions du temps, Nantes, 2003.
- BRUNET Pere, MEULEWAETER Chloé, ORTEGA Pere, *Crisis climática, fuerzas armadas y paz medioambiental*, Informe n° 49 del Centre Delàs, Centre Delàs d'Estudis per la Pau, Barcelona, septiembre 2021.
- CALVO ALBERO José Luis, « Irak. Equilibrio sobre el abismo », *Panorama geopolítico de los conflictos 2012*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, février 2013.
- CASTRO FERNÁNDEZ Santos, « Las primaveras árabes », *Panorama geopolítico de los conflictos 2014*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, novembre 2014.
- GARCÍA SÁNCHEZ Ignacio, « El anillo interior chino. ¿Fortaleza o debilidad? », *Panorama geopolítico de los conflictos 2013*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, janvier 2014.
- GÓMEZ MARTÍNEZ Ramón, « Las Reales Ordenanzas de 1978 como instrumento para la reforma de las Fuerzas Armadas », *Actas del V Congreso de Historia de la Defensa "El legado del general Gutiérrez Mellado"*, PUELL DE LA VILLA Fernando y ÁNGEL SANTANO Silvia (Ed.), IUGM/UNED, 2013.
- GONZÁLEZ BONDIA Alfonso, « La constitucionalización de la seguridad y defensa en la nueva Unión Europea: singularidad *versus* coherencia », dans ESTEVE Francina, PI Montserrat (Ed), *La proyección exterior de la Unión Europea en el tratado constitucional. ¿Mejora o maquillaje?*, Fundació CIDOB, Barcelone, 2005.
- GONZÁLEZ Felipe, « Conferencia de prensa del Presidente del Gobierno, Don Felipe González, después de la reunión del Consejo de la Alianza Atlántica (Londres, 6 de julio de 1990) », reproduit dans Ministerio de Asuntos Exteriores, *Revista de Actividades, Textos y Documentos de la política exterior española, año 1990*, Madrid, Ofician de Información Diplomática, s.d., p. 166-176.
- GRESH Alain, RADVANYI Jean, REKACEWICZ Philippe, SAMARY Catherine, VIDAL Dominique (dir.), « Proche-Orient : pétrole, eau et stratégies », *L'atlas géopolitique, Le Monde Diplomatique*, 2006.

- GRIMMEST Richard F., « An overview of the formative years: 1953-1970 », in US Bases overseas. McDONALD JR. John W. et BENDAHMANE Diane B. (Eds.), *Negotiations with Spain, Greece and the Philippines*, Western Press, Boulder, 1990.
- LABORIE IGLESIAS Mario A., « Siria: deslizándose hacia el caos », *Panorama geopolítico de los conflictos 2012*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, février 2013.
- « La construction de l'Identité européenne de sécurité et de Défense au sein de l'Alliance », *Manuel de l'OTAN*, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, 1998.
- MACKINLAY FERREIROS Alejandro, « Mar meridional de China », *Panorama geopolítico de los conflictos 2012*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, février 2013.
- MARCOS INGELMO Javier (Coord.), *10 años UME, 2005-2015. Empieza la historia*, Unidad Militar de Emergencias, Oficina de Comunicación Pública, octobre 2015.
- MCCLOSKEY Robert J., « The 1976 treaty: an overview of the negotiations », in US Bases overseas. McDONALD JR. John W. et BENDAHMANE Diane B. (Eds.), *Negotiations with Spain, Greece and the Philippines*, Western Press, Boulder, 1990.
- MEULEWAETER Chloé, BRUNET Pere (Coord.), *Militarismo y crisis ambiental. Una reflexión necesaria*, Informe n° 47 del Centre Delàs, Centre Delàs d'Estudis per la Pau, Barcelona, janvier 2021.
- MORCILLO SÁNCHEZ Emilio, « Planes militares frente al exterior durante el primer franquismo », in PUELL DE LA VILLA Fernando, ALDA MEJÍAS Sonia (Eds.), *Los ejércitos del franquismo (1939-1975)*, IUGM/UNED, Madrid, 2010.
- NAVAJAS ZUBELDIA Carlos, « La Transición militar, une transición larga (1975-1989) », dans NAVAJAS ZUBELDIA Carlos e ITURRIAGA BARCO Diego (Eds.), *España en democracia, Actas del IV Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo*, Universidad de la Rioja, Logroño, 2014.
- NÚÑEZ VILLAVERDE Jesús A., « Prólogo », ORTEGA Pere, *Dinero y militarismo. Del franquismo a la democracia (1939-2018)*, Icaria Editorial, Barcelona, 2019.
- OLIVARES RAMÍREZ Ángel, « Carta del Secretario de Estado de Defensa », *Perspectiva de la Industria de Defensa*, Secretaría General Técnica, Ministerio de Defensa, 2019.
- OLMO Jesús del, « El Ministerio de Defensa, 1977-1984 », *Actas del Congreso de Historia de la Defensa, Fuerzas Armadas y políticas de defensa: Transición y modernización*, SEPÚLVEDA Isidro y ALDA Sonia (Eds.), IUGM/UNED, 2007.

- PUELL DE LA VILLA Fernando, ALDA MEJÍAS Sonia (Eds), *Actas del IV Congreso de Historia de la Defensa. "Fuerzas Armadas y políticas de defensa durante el franquismo"*, IUGM/UNED, Madrid, 2010.
- RODRIGUES Jules, « Discurso político y gasto en Defensa en España », *Desafíos para la seguridad internacional. Los retos geopolíticos de las grandes potencias y el cambio climático*, PERIANES BERMÚDEZ Ana Belén (Coord.), UNED/IUGM, Madrid, Septiembre 2021.
- RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO José Luis, « La reforma de la justicia militar en España », in PUELL DE LA VILLA Fernando y ÁNGEL SANTANO Silvia (Ed.), *Actas del V Congreso de Historia de la Defensa "El legado del general Gutiérrez Mellado"*, IUGM/UNED, 2013.
- SALAS Javier, « Los Decretos-leyes en la teoría y en la práctica constitucional », *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, T. 1, Civitas, Madrid, 1991.
- SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ Emilio, « Libia: tratando de "coser los retarles" de la revolución », *Panorama geopolítico de los conflictos 2016*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, décembre 2016.
- SERRANO SANZ José Marí, « Crisis económica y transición política », in REDERO SAN ROMÁN Manuel (Ed.), *La Transición a la democracia en España*, *Ayer*, n° 15, 1994.
- SEPÚLVEDA MUÑOZ Isidro, « De la Historia Militar a la Historia de la defensa en España », in SEPÚLVEDA MUÑOZ Isidro, ALDA MEJÍAS Sonia (Eds.), *Fuerzas Armadas y políticas de defensa: Transición y modernización*, vol. 1, UNED/IUGM, Madrid, 2007.
- SEPÚLVEDA MUÑOZ Isidro, ALDA MEJÍAS Sonia (Eds.), *Fuerzas Armadas y políticas de defensa: Transición y modernización*, vol. 2, UNED/IUGM, Madrid, 2007.
- SILVELA DÍAZ-CRIADO Enrique, « Líbano: un país en permanente reconstrucción », *Panorama geopolítico de los conflictos 2012*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, février 2013.
- VIGNAL Marc (dir.), « Basse continue », *Dictionnaire de la Musique*, Larousse, 2017.

## ARTICLES, CONFÉRENCES ET ENTRETIENS

- « 30 años de misiones internacionales », *Revista Española de Defensa*, n° 365, Ministère de la Défense, octobre 2019, page de couverture.
- ABAD QUEIPO Pilar, « UCD, CDS y UPyD : así desaparecieron los partidos de centro en España », *Cope*, n° 15 mars 2021.

ABET Patricia, « Exmilitares españoles cruzan Europa para alistarse en la milicia », *ABC Galicia*, 16 mars 2022.

ADAM Bernard, « Il y a 40 ans, débutait la crise des euromissiles », *Groupe de Recherche et d'Information sur la paix et la sécurité*, 11 décembre 2019.

AGUIRRE GÓMEZ CORTA Marta, « La Conferencia de Rectores rechaza la invasión de Irak por “ilegal e ilegítima” », *El País*, 26 mars 2003.

AIZPEOLEA Luis R., DíEZ Anabel, « Serra y García Vargas responderán en el Congreso a la acusación de espionaje », *Tribuna*, *El País*, 14 juin 1995.

ALCAIDE Soledad, « Movimiento 15-M: los ciudadanos exigen reconstruir la política », *El País*, 17 mai 2011.

« Aliados en la Alianza », Editorial, *El País*, 19 octobre 1996.

ALÍAS CANTÓN Manuel, « Financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) », *Revista General de Marina*, Novembre 2018, n° 275.

ALPERT Michael, « Una reforma inocente: Azaña y el ejército », *Studia Historica. Historia Contemporánea*, 1983, n° 1, p. 31-40.

« América toma el relevo de las protestas », *El País*, 16 octobre 2011.

ARGUMOSA PILA Jesús, « Consideraciones a la Directiva de Defensa Nacional 2020 », *Infodefensa*, 13 novembre 2020.

ARTEAGA Félix, « La Directiva de Defensa Nacional 1/2012 : tiempos de cambio para cambiar a tiempo », *Real Instituto Elcano*, 5 septembre 2012.

ARTEAGA Félix, « La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 », *Real Instituto Elcano*, 31 mai 2013.

ARTEAGA Félix, « La Ley de Seguridad Nacional: tarde y mal pero ¿mejor que nunca? », *Real Instituto Elcano*, 24 juillet 2015.

ARTEAGA Félix, « Estrategia de Seguridad Nacional 2021 : más discurso que novedades », *Real Instituto Elcano*, 24 janvier 2022.

ARTEAGA Félix, « La Brújula Estratégica : para proporcionar más seguridad que defensa a la UE », *Real Instituto El Cano*, 7 avril 2022.

« Así son los miembros de “La Manada” condenados por abuso sexual », *Público*, 26 avril 2018.

« Aznar gana, pero necesita pactos para gobernar », *El País*, 4 mars 1996.

« Aznar y otros siete líderes europeos firman una carta de apoyo a Bush frente a Irak », *El Mundo*, 30 janvier 2003.

- BASSETS Marc, « EE UU y la OTAN dan por terminados los combates en Afganistán », *El País*, 29 décembre 2014.
- BAQUÉS Josep, JORDÁN Javier, « Ética y conflictos armados : teorías clásicas de la “guerra justa” », Estrategia podcast 22, *Global Strategy*, Université de Grenade, 11 mars 2022.
- BALZACQ Thierry, « Qu’est-ce que la sécurité nationale ? », *Revue internationale et stratégique*, n° 52, 2003/4.
- BLESA LÓPEZ Ana, « España y sus Estrategias de Seguridad (2000-2017): un análisis comparativo », Documento de Opinión 75/2018, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Ministerio de Defensa, 21 juin 2018.
- BOUCHERON Patrick, « Fictions politiques », *Cours au collège de France*, 10 janvier 2017.
- BOUCHERON Patrick, « Fictions politiques (2) : nouvelles de la tyrannie », *Cours au Collège de France*, 2017-2018.
- BOUNAT Ulrich, « Entre Iran et Pakistan, une région à risque : le Baloutchistan », *Asia focus* 57, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques*, janvier 2018.
- BOZEMAN Adda B., « Civilization under stress. Reflections on cultural borrowing and survival », *The Virginia Quarterly Review*, Vol. 51, n° 1, Hiver 1975, p. 1-18.
- BRANDS Hal, LEWIS GADDIS John, « The New Cold War. America, China, and the echoes of History », *Foreign Affairs*, novembre/décembre 2021.
- BREVILLE Benoît, « Haro sur Schengen », Le droit d’asile remis en question, *Le Monde Diplomatique*, janvier 2016.
- « Brigade franco-allemande », Ministère des Armées.
- BULARD Martine, « Les sinueuses routes de la soie », *Chine-États-Unis, le choc du XXI<sup>e</sup> siècle*, Manière de voir, n° 170, *Le Monde Diplomatique*, avril-mai 2020.
- BUSQUETS Lluís, « La objeción de conciencia. Derecho, no delito », *El Ciervo*, 289/290, 1<sup>e</sup> et 2<sup>e</sup> quinzaine d’août 1976.
- CAJAL Máximo, « Clientes o aliados », *El País*, 16 juin 2003.
- CALVO Carlos, FONFRÍA Antonio, « Hacia una Ley de Financiación de la Defensa en España », *Real Instituto Elcano*, ARI 57/2017, 4 juillet 2017.
- CALVO-GONZÁLEZ REGUERAR Carlos, « La financiación de la Defensa. Adecuación de nivel de ambición y recursos », Documento de opinión 82/2011, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 22 novembre 2011.
- CANALES MORALES Julio, « Política de Defensa, Política Militar », *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, Mayo de 1985.



- CARMONA CONTRERAS Ana María, « Decretos-leyes: el medio y los fines », *Agenda Pública*, 8 mars 2019.
- CEMBRERO Ignacio, « España cambia su imagen en la UE al lograr estrechar la relación con Estados Unidos », *El País*, 2 décembre 1995.
- CERVERA César, « El antecedente histórico de la Unidad Militar de Emergencias: los artilleros que apagaban incendios », *ABC*, 2 octobre 2020.
- CHACÓN Carme, *Discurso de la ministra de Defensa en la Pascua Militar*, Ministère de la Défense, 6 janvier 2009.
- CHACÓN Carme, « Presentación », *Plan de Diplomacia de Defensa*, Ministerio de Defensa, abril 2011.
- CHAUVIER Jean-Marie, « La “nouvelle Russie” de Vladimir Poutine », Nostalgie de puissance, rêve d'autonomie, *Le Monde Diplomatique*, février 2007.
- CHENEY Richard, « La paz es el dividendo », *Revista Española de Defensa*, n° 24, Février 1990.
- CHICLET Christophe, « Trafics d'armes dans les Balkans : nouvelles révélations », *Analyses de Confluences-Méditerranée*, *Institut de recherches et d'études Méditerranée-Moyen Orient (iReMMO)*, 6 août 2012.
- CIVIETA Óscar F., « El presupuesto en Defensa ha subido un 60.8% en una década y el gasto extra supera los 14 550 millones de euros », *La Marea*, 3 avril 2022.
- CLINTON Hillary, « America's Pacific century », *Foreign Policy*, 11 octobre 2011.
- COLBY Elbridge A, MITCHELL A. Wess, « The age of great-power competition. How the Trump administration refashioned American strategy », *Foreign Affairs*, janvier/février 2020.
- COLLADO A., « El Tribunal Supremo paraliza la UME, el proyecto militar estrella de Zapatero », *ABC*, 21 novembre 2008.
- « Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas 2017 », Estado Mayor de la Defensa (EMAD), *Ministerio de Defensa*, 30 mai 2018.
- COURMONT Barthélémy, NIES Susanne, « Élargissement des missions de l'otan et construction de l'espace de sécurité européen dans ses dimensions interne et externe : rationalisation, empiètement ou chevauchement ?, Étude réalisée pour le compte de la Délégation aux Affaires Stratégiques selon la procédure du marché public passé selon une procédure adaptée 2004/004 », *Institut de Relations Internationales et Stratégiques*, 2004, 63-66.
- CUENCA TORRIBIO José Manuel, « Juan Prim y Prats », *Real Academia de la Historia*.
- CUESTA CIVIS Luis, « Plan de Diplomacia de Defensa », *Revista Española de Defensa*, n° 276, septiembre 2011.

- DAMIANI Isabella, BACHELET Victoria, « Représentations géopolitiques sur la Route de la Soie, une étude à l'aide de l'analyse cartographique et du traitement d'images satellites », *L'espace politique*, n° 34, 2018/1.
- « Data for all countries from 1988-2020 as a share of Gross Domestic Product », *SIPRI Military Expenditures Database*, 2021.
- DAUGHERTY Gregory N., « The Cohortes Vigilum and the Great Fire of 64 AD », *The Classical Journal*, Vol. 87, n° 3, Février-Mars 1992, The John Hopkins University Press.
- DEBRAY Régis, « La France doit quitter l'OTAN ». Lettre ouverte à M. Hubert Védrine, *Le Monde Diplomatique*, Mars 2013.
- DELGADO ESCALONILLA Lorenzo, « ¿El “amigo americano”? España y Estados Unidos durante el franquismo », *Studia Histórica. Historia Contemporánea*, n° 21, 2003, p. 272.
- DERENS Jean Arnault, « Kosovo : l'indépendant, et après ? », Les blogs du diplo. La valise diplomatique, *Le Monde Diplomatique*, 17 février 2008.
- DESCAMPS Philippe, « L'OTAN ne s'étendra pas d'un pouce vers l'est », Dossier Quand la Russie rêvait d'Europe, *Le Monde Diplomatique*, septembre 2018.
- DESCHAMPS Caroline, « Le 14 février 2003 : le discours de Dominique de Villepin contre la guerre en Irak », *Public Sénat*, 11 juin 2010.
- DÍEZ Anabel, « González propone al PSOE dejar manos libres a Aznar para la plena integración en la OTAN », *El País*, 27 octobre 1996.
- DÍEZ José Carlos, « Doble recesión: la economía española en 2011 », *Anuario Internacional Cidob*, 2012.
- DÍEZ-ALEGRÍA GUTIÉRREZ Manuel, « El cambio en el gobierno de la Defensa Nacional », *Anexo de Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n° 52, 1975.
- DOMBROWSKI Daniel A., « Arnold Toynbee and the process of civilizations », *Cosmos and History: The Journal of Natural and Social Philosophy*, Vol. 17, n° 3, 30 décembre 2021.
- DOMÍNGUEZ Luis G., « Algunas reflexiones sobre el Plan META (de modernización del Ejército de Tierra) », *Revista de Aeronáutica y de Astronáutica*, n° 516, Diciembre 1983.
- DULPHY Anne, « La France et la Défense Atlantique : le pacte hispano-américain de 1953 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2002/4, 49-4.
- EJÉRCITO DE TIERRA, *Operación Povide Confort*, Ministerio de Defensa.
- « Ejército y ayuda humanitaria », Cartas al director, *El País*, 16 mai 2006.
- « El Ejecutivo, abocado a prorrogar los Presupuestos del 95 y promulgar un decreto-ley », *El País*, 29 septembre 1995.
- « El Juego de la guerra », *El País*, 16 avril 1984.

ELMANDJRA Mahdi, *Der Spiegel*, 10 février 1991.

« El Tribunal Supremo anula la norma que regula la UME mientras el Gobierno afirma que subsanará el error y el PP dice que está fuera de la Constitución », *Infodefensa*, 23 novembre 2008.

« Emmanuel Macron in his own words », *The Economist*, 7 novembre 2019.

Entretien accordé par le général Gutiérrez Mellado au président de l'agence de presse Efe, 24 octobre 1976.

« Entretien avec le général Pierre-Joseph Givre. Les premières leçons de la guerre russe en Ukraine », *Revue Conflits*, 7 mai 2022.

« España ha aumentado un 20% su presupuesto en Defensa en los últimos 5 años, pero sigue lejos del 2% del PIB », *Europa Press*, 1er mars 2022.

« EU signs pacts with Ukraine, Georgia and Moldova », *BBC News*, 27 juin 2014.

FAURA MARTÍN José, « La profesionalización del ejército. El factor humano », *El País*, 28 mars 2000.

FELIÚ ORTEGA Luis, « La confusa terminología de la seguridad y la defensa », Documento de Opinión, 06/2012, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 25 mars 2012.

FERNÁNDEZ CAMPO Sabino, « Las Fuerzas Armadas en la transición democrática », *Revista de Derecho Político*, n° 45, 1999.

FERNÁNDEZ SARASOLA Ignacio, « El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 60, Septembre-Décembre 2000.

FERNÁNDEZ SEGADO Francisco, « La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio », *Revista de Derecho Político*, n° 11, automne 1981, p. 83-116.

FERNÁNDEZ SEQUEIROS Ramón, « Planes y programas », Dossier: Programación, Ejecución y evaluación de los gastos de defensa, *Revista Aeronáutica y astronáutica*, Noviembre de 1980.

FERNÁNDEZ SEQUEIROS Ramón, « Una organización territorial para la defensa », *Revista Aeronáutica y Astronáutica*, n° 521, Mayo de 1984.

FILIU Jean-Pierre, « Définir Al-Qaida », *Critique internationale*, n° 47, 2010/2.

FONFRÍA MESA Antonio, « El gasto en defensa en España: una nota metodológica », *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n° 1, 12 juin 2013, p. 177-198.

FONFRÍA MESA Antonio, « Presupuesto de Defensa 2015 : sin novedad », Documento de Opinión 07/2015, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 12 janvier 2015.

FOREMAN Amanda, « The Amazon women: Is there any truth behind the myth? », *Smithsonian Magazine*, Avril 2014.

FUENTE COBO Ignacio, « Los ocho conceptos estratégicos de la historia aliada », *Cuadernos de Estrategia*, n° 211, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 9 mai 2022.

FUKUYAMA Francis, « The End of History? », *National Interest*, 16, Été 1989, p. 3-18.

« Función militar, una ley necesaria », *Revista Española de Defensa*, n° 12, Ministerio de Defensa, Février 1989.

GARCÍA FERNÁNDEZ Javier, « La función de control del parlamento sobre el gobierno », *Revista de las Cortes Generales*, n° 31, 1er trimestre, 1994.

GARCÍA GONZÁLEZ José Antonio, « El Plan Norte en Perspectiva », *Revista Ejército*, n° 695 Extraordinaire, décembre 1998.

GARCÍA GONZÁLEZ José A., « Las Fuerzas armadas, la institución mejor valorada », *La Razón*, 12 décembre 2010.

« García Vargas, “optimista con cautela” », EFE, *El País*, 14 décembre 1995.

GARDE Paul, « Le rôle des religions dans les conflits balkaniques », *Nouvelles guerres de religion ?*, *Cités*, n° 14, 2003/2.

GENTE Régis, « Du Caucase à l’Asie centrale, « grand jeu » autour du pétrole et du gaz », *Le Monde Diplomatique*, juin 2007.

GLINASTY Jean de, « Un tournant dans la diplomatie française ? », *Le Monde Diplomatique*, Décembre 2019.

GOBERT Sébastien, « L’Ukraine se dérobe à l’orbite européenne », Un pays-clé écartelé entre Est et Ouest, *Le Monde Diplomatique*, décembre 2013.

GODMER Laurent, MARREL Guillaume, « Les temps de la politique », Dossier : 2022, l’énergie du politique, *La Vie des Idées*, 6 avril 2022.

GÓMEZ Manuel V., « Ucrania acelera los trámites para intentar convertirse en miembro de la Unión Europea », *El País*, 18 avril 2022.

GÓMEZ CORONA Esperanza, « La desparlamentarización del sistema político español. De parlamentarismo excesivamente racionalizado a un parlamento diluido », *Revista de Derecho Político*, n° 111, mai-août 2021.

GÓMEZ ROSA Fidel, « Unión Militar Democrática: Balance de una experiencia histórica », *La Albolafia: Revista de Humanidades y cultura*, n° 14, juin 2018.

GONZÁLEZ Miguel, « Tropas españolas protegerán a refugiados kurdos en Irak », *El País*, 23 avril 1991.

GONZÁLEZ Miguel, « El Ejército prevé que jóvenes con la “mili” acabada sean llamados un mes al año para maniobras », *El País*, 16 octobre 1991.

GONZÁLEZ Miguel, « El “Plan Norte” del Ejército suprime todas la capitánías y disuelve sus cinco divisiones », *El País*, 5 mars 1993.

GONZÁLEZ Miguel, « España retira sus últimos “cascos azules” de Angola tras cinco años de presencia », *El País*, 13 décembre 1993.

GONZÁLEZ Miguel, « Las tropas españolas salen de Iraq 33 días después de ordenarlo Zapatero », *El País*, 22 mai 2004.

GONZÁLEZ Miguel, « El paraguas de la OTAN extenderá su protección a Ceuta y Melilla », *El País*, 27 juin 2022.

GONZÁLEZ Miguel, « España no logra apoyo para que el comunicado de la cumbre consagre su futuro mando en la Alianza », *El País*, 7 juillet 1997.

GONZÁLEZ Miguel, « Ningún resquicio para la obediencia indebida », *El País*, 12 janvier 2009.

GONZÁLEZ Miguel, « Rafael de la Cruz, un inspector fiscal en Defensa », *El País*, 6 de mayo de 2012.

GONZÁLEZ Miguel, « Cinco militares españoles procesados por torturar a prisioneros en Irak », *El País*, 1<sup>er</sup> octobre 2014.

GONZÁLEZ Miguel, « El teniente Segura sale en libertad por la nueva ley disciplinaria », *El País*, 4 mars 2015.

GONZÁLEZ Miguel, « Morenés expulsa al teniente Segura, pero no por su novela », *El País*, 12 juin 2015.

GONZÁLEZ Miguel « Defensa reconoce que no podrá iniciar grandes programas de armamento hasta 2028 », *El País*, 28 octobre 2021.

GONZÁLEZ Miguel, « Casi 800 soldados españoles desplegados con la OTAN están a las puertas de Rusia », *El País*, 25 février 2022.

GONZÁLEZ Miguel, « España se compromete con la OTAN a duplicar su gasto militar en esta década », *El País*, 17 mai 2022.

GONZÁLEZ Miguel, VIDAL-FOLCH Xavier, « García Vargas hará de mediador de Mostar », *El País*, 5 décembre 1995.

GORDON-NOGALES Carmen, « La transición desarmada : objetores, política y prensa en la transformación de las Fuerzas Armadas en la España democrática », *Médias et pouvoirs en Europe et en Amérique du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours*, *Amnis*, 4/2004, 1<sup>er</sup> septembre 2004.

GOSSIAUX Jean-François, « Les sociétés balkaniques et la guerre des mondes », *Diasporas*, 23-24, 2014.

GUGEN Guillaume, « Vox, le parti sorti de nulle part qui relance l’extrême droite en Espagne », *France 24*, 3 décembre 2018.

- GUILHOT Nicolas et SCHMITTER Philippe C., « De la transition à la consolidation. Une lecture rétrospective des *democratization studies* », *Revue française de science politique*, 50<sup>e</sup> année, n° 4-5, 2000.
- HAGGAG Karin, « One year after the storm », *Civil Society*, Le Caire, 5 mai 1992.
- HERNÁNDEZ Olatz, « La UE propone por primera vez en su historia financiar el envío de armas a Ucrania », *Heraldo*, 27 février 2022.
- HERRERO FABREGAT Clemente, « Política de seguridad y defensa en la educación secundaria y bachillerato », Documento de Opinión, 32/2015, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 27 mars 2015.
- HIGUERAS Georgina, « Azores: “La cumbre del aislamiento” », *El País*, 18 mars 2003.
- HOFFMANN Stanley, « Clash of Globalizations », *Foreign Affairs*, juillet/août 2002.
- HUNTINGTON Samuel P., « Democracy’s Third Wave », *Journal of Democracy*, Vol. 2, 2, juin 1991.
- HUNTINGTON Samuel P., « The Clash of Civilizations? », *Foreign Affairs*, Été 1993.
- « Informe de fiscalización de los gastos derivados de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en operaciones de paz de organizaciones internacionales, ejercicios 1996, 1997 y 1998 », *Tribunal de Cuentas*, n° 564, 25 juillet 2002.
- « Informe de Fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales, ejercicios 2009 y 2010 », n°943, *Tribunal de Cuentas*, 28 juin 2012.
- « Informe económico y financiero », *Presupuestos generales del Estado 2010*, Serie Amarilla, Secretaría General Técnica, Ministerio de Economía y de Hacienda, 2010.
- INOZEMTSEV Vladislav, « Fukuyama’s post-historical model got politics wrong and economics right », *National Interest*, 21 juin 2019.
- « Inspección General del Ejército », *Ejército de Tierra*, Ministerio de Defensa.
- IZQUIERDO ALBERCA María José, « Propuestas para la incorporación curricular de la cultura de seguridad y defensa en las ESO », Documento de Opinión, 61/2012, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 13 août 2012.
- JIMÉNEZ GÁLVEZ José María, KADNER Marién, « Podemos se convierte en la sorpresa y logra cinco escaños en Estrasburgo », *El País*, 26 mai 2014.
- JOLY Vincent, « Note sur les femmes et la féminisation de l’armée dans quelques revues d’histoire militaire », *Revue Clio. Femmes, Genre, Histoire*, n° 20, 2004.
- JORDÁN Javier, « Innovación y revolución en los asuntos militares: una perspectiva no convencional », *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*, 10/2014, 9 juin 2014.
- KHANNA Parag, « The new “End of History” », *National Interest*, 6 mars 2021.

- KHARIEF Akram, « Un afflux historique de mercenaires », *Le Monde Diplomatique*, septembre 2020.
- KIRKPATRICK Jeane J., « The modernizing imperative. Tradition and change », *Foreign Affairs*, septembre/octobre 1993.
- KLEN Michel, « La place des femmes dans les armées », *Revue de Défense Nationale*, n° 726, Janvier 2010, p. 46.
- « Kosovo, an I », *Le Monde*, 17 février 2009.
- « La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas (VI) », Estudio n° 2592, *Centro de Investigaciones Sociológicas*, 4 février 2005.
- LAGUNA SANQUIRICO Francisco, Reflexiones sobre el problema de la cultura de defensa, Documento de opinión, 132/2014, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 20 novembre 2014.
- « La “Operación Galaxia”, detectada el pasado día 9 », *El País*, 20 novembre 1978.
- « La sentencia por la conspiración militar del 27-O. texto íntegro de la sentencia », *El País*, 16 avril 1984.
- « La UE aprueba 500 millones más para financiar el envío de armas a Ucrania », *La Información*, 13 avril 2022.
- LÁZARO Julio M., « El fiscal del Estado investiga las grabaciones del Cesid », *El País*, 14 juin 1995.
- LECOQ Tristan, « La France et sa Défense depuis la fin de la Guerre froide. Éléments de réflexion sur la réforme comme chantier permanent », *Revue Outre-Terre*, n° 33-34, 2012.
- LE CORRE Philippe, « Quel bilan pour le “pivot” asiatique de Barack Obama ? », *Institut de Relations Internationales et Stratégiques*, 2 novembre 2016.
- LEONARD Mark, « The real end of Pax Americana. Germany and Japan are changing, and so is the postwar order », *Foreign Affairs*, 13 juin 2022.
- « Les accords de Minsk, “L’URSS en tant que sujet du droit international et acteur géopolitique n’existe plus” », *Le Monde*, 10 décembre 1991.
- LEYMARIE Philippe, « En Libye, une nouvelle guerre qui ne dit pas son nom », Les blogs du « Diplo », *Défense en ligne*, Le Monde Diplomatique, 16 mars 2016.
- LEYMARIE Philippe, « “Mort cérébrale” : l’OTAN bouge-t-elle encore ? », Défense en ligne, Les blogs du « Diplo », *Le Monde Diplomatique*, 12 novembre 2019.
- LEYMARIE Philippe, « Crise des sous-marins : Paris toujours groggy », Les blogs du « diplo », *Le Monde Diplomatique*, 14 octobre 2021.

- LÓPEZ AGUILAR Juan Fernando, « La objeción de conciencia al servicio militar: un problema persistente en la construcción del derecho constitucional español », *Revista Española de Derecho Constitucional*, 32, août/septembre 1991.
- LÓPEZ GARRIDO Diego, « Inmigración : una crisis política inventada », *El País*, 14 février 2019.
- LOZANO Irene, NAVAJO Bernardo, « Los Programas Especiales de Armamento : fraude, despilfarro y utilidad », 1<sup>er</sup> Informe de UPyD, *Infodefensa*, Juillet 2014.
- LUCAS MARTÍN Javier de, « El castigo de los insumisos. Acerca de la reciente jurisprudencia sobre objeción de conciencia e insumisión », *Claves de la razón práctica*, n° 25, 1992.
- MADARIAGA María Rosa, « El falso contencioso de la isla del Perejil », *Tribuna*, *El País*, 12 juillet 2002.
- MANFREDI Juan Luis, « Mujeres en las Fuerzas Armadas », *ABC Sevilla*, 18 de enero de 1983.
- MANKOFF Jeffrey, « Russia's latest land grab. How Putin won Crimea and lost Ukraine », *Foreign Affairs*, Mai-Juin 2014.
- MAQUEDA Antonio, ALONSO Antonio et CLEMENTE Yolanda, « Las mayores crisis de la economía española », *El País*, 29 janvier 2021.
- MARCET Joan, MEDINA Lucía, LUQUE Marta, « Les élections de mars 2008 en Espagne et en Catalogne », *Pôle Sud*, n° 29, 2008/2.
- MARDIROSSIAN Florence, SARIAN Robin, « Mise en perspective régionale des enjeux énergétiques et territoriaux en Géorgie », *Le Monde Diplomatique*, août 2008.
- MARIMÓN Ramón, « Del « crash » de 1929 a la crisis de 2008 », *Tribuna*, *El País*, 12 janvier 2009.
- MARIN Cécile, « Contrôle précaire du territoire libyen », Rivalités et convergences géopolitiques dans un pays en plein chaos, *Le Monde Diplomatique*, septembre 2020.
- MARTÍNEZ Esther P., « Misión sanitaria en Vietnam », *Revista Española de Defensa*, n° 343, Octubre 2017.
- MARTÍNEZ DE RITUERTO Ricardo, PÉREZ Claudi, « La UE pone bajo tutela a España », *El País*, 11 juillet 2012.
- MAS Julio, « Isaac Peral y Caballero », *Real Academia de la Historia*.
- MCFAUL Michael, « Faulty powers. Who started the Ukraine crisis ? », *Foreign Affairs*, novembre/décembre 2014.
- MEARSHEIMER John J., « Why the Ukraine Crisis is the West's fault. The liberal delusions that provoked Putin », *Foreign Affairs*, septembre/octobre 2014.
- MELANDRI Pierre, « Le 11 septembre annonce-t-il un “choc des civilisations” ? », *Cités*, 14, 2003/2, p. 31-32.



- MÉNDEZ MARTÍNEZ Constantino, PAVÓN LOSADA Juan Antonio, MARTÍN CASARES Germán, « Bases para un consenso en política de defensa en España. El nivel de gasto », Documento de Trabajo Opex 88/2017, *Observatorio de política exterior española, Fundación Alternativas*, 29 novembre 2017.
- MEULEWAETER Chloé, « Los dividendos de la paz: un estado de la cuestión », *Ámbitos. Revista de ciencias sociales y humanidades*, n° 36, 2016.
- MIGUEL Bernardo de, « Bruselas acepta la candidatura de Ucrania a la UE pero exige a Zelenski grandes reformas democráticas », *El País*, 17 juin 2022.
- MILLER Ken, « Coping with China's financial power », *Foreign Affairs*, juillet-Août 2010.
- MIRÓ VALLS Cayetano, « La Cultura de seguridad y defensa, y el conocimiento de las Fuerzas Armadas », Documento de opinión, 59/2011, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 23 août 2011.
- « Moción de censura : Sánchez, presidente », *El País*, 2 juin 2018.
- MOÏSI Dominique, « The clash of emotions. Fear, humiliation, hope, and the new world order », *Foreign Affairs*, Janvier/février 2007.
- MOLINA MORENO Luis, « El control parlamentario (II): preguntas, interpelaciones y mociones », *Revista de las Cortes Generales*, n° 104, 2° Cuatrimestre, 2018.
- MOLINER Juan Antonio, « El concepto de diplomacia de defensa », *Diplomacia de Defensa. La defensa en la acción exterior del Estado*, Documentos de Seguridad y Defensa, n° 71, Instituto Español de Estudios Estratégicos, avril 2017, p. 75.
- MOLINER Juan Antonio, « La ética como marco de reflexión sobre la profesión militar », *Global Strategy*, 27 novembre 2020.
- MONFORTE JAÉN Marta, « Sólo uno de cada tres países la OTAN dedica el 2% de su PIB a Defensa que ahora promete Sánchez », *InfoLibre*, 15 mars 2022.
- MORAGA Carmen, « UPyD exige a Defensa que justifique el desmesurado gasto en armamento », *ElDiario.es*, 7 juillet 2014.
- MOREL Jean-Michel, « Libye, le terrain de jeu russo-turc », *Le Monde Diplomatique*, septembre 2020.
- MORIZUR François, « Entre incompréhension et intérêt national. Une histoire des relations franco-espagnoles en matière de Défense et sécurité depuis 1945 », *Cahiers de Civilisation espagnole contemporaine*, 6/2010, mis en ligne le 22 juin 2011.
- MOYA M<sup>a</sup> Ángeles, « Las Fuerzas Armadas ya cuentan con un nuevo código deontológico », *Boletín Informativo del Ejército Español*, n° 169, 25 février 2009.

- « Mujeres, poder de paz », *Revista Española de Defensa*, n° 377, Ministère de la Défense, novembre 2020.
- MUÑOZ BOLAÑOS Roberto, « “Operación Galaxia”: la primera intentona golpista de la Transición », *Historia del presente*, n° 20, 2/2012, p. 121-144.
- MUÑOZ BOLAÑOS Roberto, « Las Fuerzas Armadas y la legalización del PCE », *Rúbrica Contemporánea*, Vol. 2, n° 4, 2013.
- MUÑOZ BOLAÑOS Roberto, « El general Torres Rojas en la división acorazada *Brunete*: el involucionismo militar ante la transición democrática, 1975-1980 », *Vínculos de Historia*, n° 3, 2014.
- MUÑOZ BOLAÑOS Roberto, « “La última trinchera”, El poder militar y el problema de la Unión Militar Democrática (UMD) durante el proceso de Transición y consolidación democrática (1975-1986) », *Revista Historia del Presente*, n° 25, 2015/1.
- MUÑOZ BOLAÑOS Roberto, « “Espontáneos”, “coroneles” y “técnicos”: las tramas militares golpistas y la “solución Armada” (1980-1981) », *Tiempo presente. Revista de Historia*, n° 4, 2016.
- MUÑOZ BOLAÑOS Roberto, « Militares y civiles: movimientos involucionistas en el proceso de Transición y consolidación democrática (1975-1986) », *La Albolafia: Revista de Humanidades y cultura*, n° 14, Juin 2018.
- MUÑOZ BOLAÑOS Roberto, « El involucionismo militar tras el 23-F: fracaso y desaparición (1981-1986) », *La Albolafia: Revista de Humanidades y cultura*, 19, Février 2020.
- NAVAJAS ZUBELDÍA Carlos, « El fin del “problema militar”. La “modernización” de los ejércitos durante la primera etapa socialista (1982-1996) », *Ayer*, 84, 4/2011.
- NAVAJAS ZUBELDIA Carlos, « Las Fuerzas Armadas y la sociedad en la España democrática: un estado de la cuestión », *Ayer*, n°104, 4/2016, p. 231-246.
- NAVAZO Bernardo, « Los Programas Especiales de Armamento lastran al Ministerio de Defensa », *Tribuna, El Confidencial*, 6 juillet 2014.
- « Operación Balmis. Infografía », *Revista Española de Defensa*, n° 372, Mai 2020.
- « Operación Balmis », *Revista Española de Defensa*, n° 374, juillet-août 2020.
- ORTEGA Pere, El gasto militar del Estado español para el año 2009, Informe n° 3, Centre Delàs d’Estudis per la Pau, 10 novembre 2008.
- Ortega Pere, « Verdades y mentiras en el presupuesto militar español de 2013 », Informe 14, *Centre Delàs d’Estudis per la Pau*, 26 octobre 2012.
- ORTEGA Pere, « La gran estafa del presupuesto de Defensa 2015 », *Crónicas Insumisas, Público*, 6 octobre 2014.

- ORTEGA Pere, *Informe n° 43 : Crítica a la razón del presupuesto militar (años 2019 y 2020)*, Centre Delàs d'Estudi per la Pau, mai 2020.
- ORTEGA Pere, SIMARRO Camino, « El complejo militar-industrial », Informe n° 12, *Centre Delàs d'Estudis per la Pau*, 24 avril 2012.
- ORTEGA Pere, CALVO RUFIANGES Jordi, « Inercia, despilfarro y engaño en el gasto militar. Análisis del presupuesto de Defensa español del año 2015 », Informe n° 25, *Centre Delàs d'Estudis per la Pau*, décembre 2014.
- ORTIZ Román D., « Occidente reduce los gastos de defensa », *Revista Española de Defensa*, n° 57, Novembre 1992.
- OUMET Gérard, « La “nouvelle pensée” politique occidentale de l’U.R.S.S. », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, Vol. 20, 1989, n° 3, p. 17-38.
- PALACIÁN DE INZA Blanca, « Los cambios en las asignaturas de educación para la ciudadanía », Documento Informativo, 55/2012, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 28 août 2012.
- « “Paremos la guerra” », *El País*, 16 février 2003.
- PECHARROMÁN Julio Gil, « Biografía de Blas Piñar López », *Real Academia de la Historia*.
- PÉREZ Claudi, « Bruselas coloca a la economía española bajo estricta vigilancia », *El País*, 23 mars 2012.
- PÉREZ Claudi, « Europa proclama el fin del rescate español », *El País*, 14 novembre 2013.
- PÉREZ Claudi, « Recesión a lo grande : crónica de los 10 años de crisis que cambiaron el mundo », *El País*, 9 septembre 2018.
- PÉREZ MUINELO Francisco, GARCÍA-FRAILE Ángel, « El gasto en Defensa y Seguridad de España en 2015 », *Infodefensa*, novembre 2014.
- PÉREZ RAMÍREZ Enrique, « La Directiva de Defensa Nacional 2020 y los problemas que permanecen sin resolver », Documento de Opinión, 102/2020, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 13 juillet 2020.
- PERTIERRA SUÁREZ Gustavo, « La significación de las Reales Ordenanzas en el contexto de la reforma militar », *Revista de Derecho Político*, n° 48-49, 2000.
- PITA Antonio, « Sánchez anuncia desde Kiev el mayor envío de armamento y equipamiento militar de España a Ucrania », *El País*, 21 avril 2022.
- Plan de Diplomacia de Defensa*, Ministère de la Défense, avril 2011.
- « Plan Norte y ocupación de vacantes », EFE, *El País*, 7 août 1994.
- POWELL Charles, GARCÍA ENCINA Carlota, « José María Aznar. 40 años de España en la OTAN. Hablan los protagonistas », *Real Instituto Elcano*, 30 mai 2022.

POWELL Charles, GARCÍA ENCINA Carlota, « José Luis Rodríguez Zapatero. 40 años de España en la OTAN. Hablan los protagonistas », Real Instituto Elcano, 30 mai 2022.

POWELL Charles, GARCÍA ENCINA Carlota, « Pedro Morenés Eulate. 40 años de España en la OTAN. Hablan los protagonistas », *Real Instituto Elcano*, 30 mai 2022

PRATS Rafael, « Nueva Directiva de Defensa Militar », *Revista Española de Defensa*, 60, Ministerio de Defensa, février 1993.

« Presupuesto del Ministerio de Defensa, para el año 2022 », Secretaría de Estado de Defensa, *Ministère de la Défense*, 2022.

« Procesamiento militar contra Pilar Miró por su película “El crimen de Cuenca” » *El País*, 16 avril 1980.

PUELL DE LA VILLA Fernando, « XXV aniversario de l’UMD. Obsesión por la unidad. » *La Aventura de la Historia*, n° 9, 1999.

PUELL DE LA VILLA Fernando, « La transición militar », *Documento de Trabajo 6/2012*, Fundación Transición española, Madrid.

PUELL DE LA VILLA Fernando, « La incorporación de España a las organizaciones defensivas occidentales (1976-1996) », Dossier: La transformación del Ejército Español (1975-1989), *La Albolafia: Revista de Humanidades y cultura*, n° 14, juin 2018.

QUINTERO SARAVIA Gonzalo M., « Blas de Lezo y Olavarrieta », *Real Academia de la Historia*.

RANKIN Jennifer, « “Ukraine’s future is in the EU” : Zelenskiy welcomes granting of candidate status », *The Guardian*, 23 juin 2022.

RANNOU Jean, « La transformation du système de Défense : la problématique des équipements », *Politique étrangère*, 2007/4 (Hiver).

REAU Elisabeth du, « Saint-Malo 4 décembre 1998. Un tournant dans l’histoire des relations franco-britanniques ? », *Bulletin de l’Institut Pierre Renouvin*, 30, 2009/2, p. 147-163.

*Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 8, n° 1, 6 juin 2022.

REYMOND Mathias, RIMBERT Pierre, « Qui gagne la guerre de l’énergie ? », Dossier Géopolitique de l’énergie, *Le Monde Diplomatique*, Juin 2022.

RICHARD Hélène (Coord.), « La nouvelle guerre froide », *Manière de Voir*, n° 159, *Le Monde Diplomatique*, juin-juillet 2018.

RICHARDS Susan, « Crimea in context. Life in Russia’s backyard », *Foreign Affairs*, 16 mars 2014.

ROBERT Anne-Cécile, « La stratégie de l’émotion », *Le Monde Diplomatique*, février 2016.

ROLDÁN CAÑIZARES Enrique, « Las reformas militares durante la IIª República: un asunto político », *Revista Internacional de Pensamiento Político*, Vol. 11, 2016.

« Roldán negoció en 1992 y 1993 una operación de tráfico de armas a Angola al margen del Gobierno », *El País*, 15 mai 1994.

ROUCO Jesús, « Un tono neutralista marcó la intervención española en la Conferencia de Belgrado », *El País*, 6 octobre 1977.

RUTSCH Horst, « Afghanistan: sur la voie de la reconstruction », *Aujourd'hui en Afghanistan, Chronique ONU*, Vol. XXXIX, n° 1, 2002.

SALAS LARRAZÁBAL Ramón, « Las Reales Ordenanzas », SÁNCHEZ BARBA Mario Hernández (dir.), *Historia social de las Fuerzas Armadas*, Vol. VIII, 1986.

SÁNCHEZ Esther, « The French armament firms and the Spanish market, 1948-1975 », *Business History*, Vol. 52, n° 3, Juin 2010.

SÁNCHEZ DE DIOS Manuel, « El control del Gobierno en el Congreso de los Diputados por los partidos de oposición entre 1977 et 2000 », *Revista de las Cortes Generales*, n° 59, 2° trimestre, 2003.

SANZ ROLDÁN Félix, « Hacia unas Fuerzas Armadas conjuntas », *Revista Española de Defensa*, 199, septiembre 2004.

SEBASTIÁN Pablo, « El Pleno del Congreso inicia hoy el debate de adhesión a la OTAN », *El País*, 27 octobre 1981.

SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, « Las Actas de la Ponencia Constitucional », *Revista de las Cortes Generales*, n° 2, 1984.

SELLÉS Manuel, « Jorge Juan y Santacilia Canicia », *Real Academia de la Historia*.

SERRANO José Enrique, « Una ley para todos », *Revista Española de Defensa*, n° 12, Ministerio de Defensa, Février 1989.

SEVILLANO Elena G., LÓPEZ-FONSECA Óscar, « La empresa pública Defex, al banquillo por corrupción en la venta de armas en Angola », *El País*, 21 mai 2019.

SEVILLANO Elena G., « La otan ofrecerá a Finlandia y Suecia un proceso de adhesión rápido », *El País*, 15 mai 2022.

SEVILLANO Elena G., « Alemania confirma un giro histórico al aprobar su mayor operación de rearme desde la II Guerra Mundial », *El País*, 30 mai 2022.

SIMÓN Luis, « La gran competición estratégica del siglo XXI y el vínculo transatlántico », *Cuadernos de Estrategia*, n° 211, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 9 mai 2022.

SIMON Steven, STEVENSON Jonathan, « The end of Pax Americana. Why Washington's Middle East Pullback makes sense », *Foreign Affairs*, novembre/décembre 2015.

STIENNE Agnès, « Un pays charnière entre l'Europe et la Russie », *Le Monde Diplomatique*, avril 2014.

- TAIBO Carlos, « ¿Afganistán? No, gracias », *El País*, 13 mai 2006.
- TENA Félix, « La bomba atómica que España no tuvo », *Plaza*, 15 avril 2017.
- « Texto íntegro del memorándum de la Unión Soviética », *El País*, 9 septembre 1981.
- TREGLIA Emanuele, « La última batalla de la transición, la primera de la democracia. La oposición a la OTAN y las transformaciones del PCE (1981-1986) », *Ayer*, n° 103, 2016/3.
- « UEO : progressivement dépossédée de ses fonctions », *Le Monde Diplomatique*, Juin 1962.
- « Un decálogo para la seguridad de España », *El País*, 24 octobre 1984.
- URBINA Ian, « La Libye, garde-chiourme de l'Europe face aux migrants », Dans les prisons secrètes parrainées par Bruxelles, *Le Monde Diplomatique*, janvier 2022.
- URQUIZU Ignacio, « ¿Por qué tiene éxito Podemos? », *El País*, 15 octobre 2014.
- VADO Santiago F. del, « Aprobada la Ley de la Carrera Militar », *Revista Española de Defensa*, 234, octobre 2007.
- VALERA David, « La crisis del 29 en España », *ABC*, 12 novembre 2012.
- VARELA Raquel, « Portugal y España, 1974-1978: ¿una unidad histórica? », *Ayer*, 99/2015 (3).
- VIÑAS Ángel, « La negociación y renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988: Una visión estructural », *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n° 25, 2003.
- « Vox pide medidas urgentes para frenar la invasión de inmigrantes ilegales en la Comunidad Valenciana », *Vox España*, 10 décembre 2020.
- WALT Stephen M., « International Relations. One World, Many Theories », *Foreign Policy*, n° 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge, Été 1998.
- WEBER Claude, « L'Eurocorps : l'expérience d'une quotidienneté multinationale », *Les Champs de Mars*, 14, 2003/2.
- YÁRNOZ Carlos, « El plan de modernización del Ejército de Tierra renovará completamente la estructura actual », *El País*, 9 de febrero de 1983.
- YÁRNOZ Carlos, « La “reconversión militar” », *El País*, de 5 de enero de 1985.
- ZABALGOGUEAZKOA Aitor, « Militares y ayuda humanitaria : rumbo de colisión », *Política Exterior*, Vol. 26, n° 149, septiembre/octubre 2012.
- ZURABASHVILI Tornike, « Let Georgia join NATO. Tbilisi's case », *Foreign Affairs*, 12 avril 2016.

## PÉRIODIQUES

*ABC Sevilla*

*Arriba*

*BBC*

*El Confidencial*

*El Diario*

*Infolibre*

*La Información*

*El Mundo*

*El País*

*Público*

Le Monde

Le Monde Diplomatique

### **SITOGRAFIE**

Asociación Española de Historia Militar. <https://asehismi.es/>

Centre Delàs d'Estudis per la Pau. <http://centredelas.org/?lang=es>

Centro de Investigaciones Sociológicas. <https://www.cis.es/cis/opencms/EN/index.html#>

Cidob, Barcelona Centre for International Affairs. <https://www.cidob.org/>

Congreso de los Diputados. <https://www.congreso.es/>

Ejército de Tierra. <https://ejercito.defensa.gob.es/>

Eurocorps. <https://www.eurocorps.org/>

Initiative 5+5 Défense. <https://www.5plus5defence.org/>

Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://www.ieee.es/>

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/inicio.aspx>

Ministerio de Defensa. <https://www.defensa.gob.es/>

Naval Criminal Investigative Service (NCIS). Disponible sur <https://www.ncis.navy.mil/>

Observatorio de la Vida Militar. <http://www.observatoriodelavidamilitar.es/index.html>

Observatorio Militar para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en las Fuerzas Armadas.

<https://www.defensa.gob.es/ministerio/organigrama/subdef/omi/>

Office of Special Investigations (OSI). Disponible sur <https://www.osi.af.mil/>

Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/>

Unidad Militar de Emergencias (UME). <https://ume.defensa.gob.es/>





---

## INDEX DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : <i>Les budgets militaires dans le budget de l'État, 1940-1975, en milliards de pesetas courantes.</i> .....	73
Graphique 2 : <i>Part des budgets militaires dans le budget de l'État, 1940-1955, en milliards de pesetas courantes.</i> .....	75
Graphique 3 : <i>Part des budgets militaires dans le budget de l'État, 1960-1975, en milliards de pesetas courantes.</i> .....	76
Graphique 4 : <i>Cumul des dépenses à caractère militaire, 1940-1955, en millions de pesetas courantes.</i> .....	77
Graphique 5 : <i>Cumul des dépenses à caractère militaire, 1960-1975, en milliards de pesetas courantes.</i> .....	78
Graphique 6 : <i>Part des dépenses militaires dans le budget de l'État, 1940-1955, en milliards de pesetas courantes.</i> .....	79
Graphique 7 : <i>Part des dépenses militaires dans le budget de l'État, 1960-1975, en milliards de pesetas courantes.</i> .....	80
Graphique 8 : <i>Part des budgets militaires en regard des budgets étatiques, 1940-1975, en pourcentages.</i> .....	81
Graphique 9 : <i>Effectifs des officiers généraux, 1975-1989.</i> .....	133
Graphique 10 : <i>Effectifs des officiers et sous-officiers, 1975-1989</i> .....	134
Graphique 11 : <i>Évolution de l'âge moyen des officiers généraux de l'armée de Terre, de la Marine et de l'armée de l'Air, 1975-1989.</i> .....	136

Graphique 12 : <i>Évolution du budget Défense face au budget de l'État, 1975-1989, en milliards d'euros courants.</i> .....	152
Graphique 13 : <i>Le budget Défense dans le budget de l'État, 1975-1989, en milliards d'euros courants.</i> .....	153
Graphique 14 : <i>Cumul des dépenses à caractère militaire, 1975-1989, en milliards d'euros.</i> .....	155
Graphique 15 : <i>Dépenses militaires et de Défense dans les finances de l'État, 1975-1989, en pourcentages.</i> .....	157
Graphique 16: <i>Structure des Forces Armées espagnoles en 2002.</i> .....	214
Graphique 17 : <i>Les effectifs de commandement, 1989-2004.</i> .....	218
Graphique 18 : <i>Transition vers une armée professionnelle, 1989-2004.</i> .....	219
Graphique 19 : <i>Prévisions de recrutement pour le service militaire obligatoire, 1989-2001.</i> .....	229
Graphique 20 : <i>Les Forces Armées et les Organismes Autonomes dans le budget Défense, 1989-2004, en millions d'euros courants.</i> .....	238
Graphique 21 : <i>Dépenses de Défense, 1989-2004, en milliards d'euros courants.</i> .....	243
Graphique 22 : <i>Évolution des dépenses de Défense en Allemagne, Espagne, France et Italie, 1989-2004, en milliards d'euros courants.</i> .....	246
Graphique 23 : <i>Part du budget Défense dans les dépenses de l'État, 1989-2004, en milliards d'euros courants.</i> .....	250
Graphique 24 : <i>Budget Défense, 1989-2004, en milliards d'euros courants.</i> .....	251
Graphique 25 : <i>Répartition du budget par type de crédits, 1989-2004, en milliards d'euros courants.</i> .....	253
Graphique 26 : <i>Distribution du financement par armée, 1989-2004, en milliards d'euros courants.</i> .....	257
Graphique 27 : <i>Part des ressources économiques consacrées aux armées, 1989-2004, en pourcentages.</i> .....	258
Graphique 28 : <i>Part du budget des armées en regard du budget Défense, 1989-2004, en pourcentages.</i> .....	260
Graphique 29 : <i>Budget de l'État (sous-secteur État), 1989-2004, en milliards d'euros courants.</i> .....	261
Graphique 30 : <i>Crédits extensibles pour la Défense, 1992-2004, en millions d'euros courants.</i> .....	283

Graphique 31 : <i>Financement des opérations extérieures espagnoles, 1990-2004, en millions d'euros courants</i> .....	284
Graphique 32 : <i>Financement réel des opérations extérieures espagnoles, 1990-1998, en millions d'euros de 2002</i> .....	288
Graphique 33 : <i>Écart entre prévisions budgétaires et nécessités réelles, 1989-2004, en milliards d'euros courants</i> .....	299
Graphique 34 : <i>Écart entre prévision et exécution pour les crédits de personnel, de fonctionnement et de modernisation, 2000-2004, en milliards d'euros courants</i> .....	301
Graphique 35 : <i>Permanence de la sous-évaluation des nécessités dans les budgets Défense, 1993-2004, en pourcentages</i> .....	302
Graphique 36 : <i>Dépenses de Défense dans une perspective pacifiste et antimilitariste, 1989-2004, en milliards d'euros courants</i> .....	306
Graphique 37 : <i>Évolution du contrôle parlementaire de post-transition, 1989-2004, en nombre d'initiatives</i> .....	331
Graphique 38 : <i>Projets de loi relatifs aux fonctions régaliennes de l'État, 1989-2004</i> .....	347
Graphique 39 : <i>Contrôle ex ante des compétences régaliennes de l'État, 1989-2004, en pourcentages</i> .....	349
Graphique 40 : <i>Nombre de questions orales au gouvernement en commissions des compétences régaliennes, 1989-2004</i> .....	351
Graphique 41 : <i>Contrôle ex post des compétences régaliennes de l'État, 1989-2004, en pourcentages</i> .....	353
Graphique 42 : <i>Contrôle ex ante des secteurs sociaux et éducatifs de l'État au regard du contrôle de la Défense, 1989-2004, en pourcentages</i> .....	355
Graphique 43 : <i>Contrôle ex post des secteurs sociaux et éducatifs au regard du contrôle de la Défense, 1989-2004, en pourcentages</i> .....	357
Graphique 44 : <i>Nombre de questions orales au gouvernement en commissions des secteurs sociaux et éducatifs au regard du secteur de la Défense, 1989-2004</i> .....	358
Graphique 45 : <i>Entre Défense Nationale et Sécurité Nationale, une nouvelle hiérarchie des concepts</i> .....	418
Graphique 46 : <i>Domaines d'intérêt pour la sécurité nationale</i> .....	421
Graphique 47 : <i>Structure de la Défense nationale en 2004</i> .....	423
Graphique 48 : <i>Structures de la Défense Nationale en 2012</i> .....	428
Graphique 49 : <i>Effectifs militaires en service actif, 2004-2016</i> .....	449
Graphique 50 : <i>Hiérarchie des normes juridiques de la Défense, 2005-2012</i> .....	455

Graphique 51 : <i>Le budget Défense face à la crise économique, 2004-2016, en milliards d'euros courants.</i>	476
Graphique 52 : <i>Évolution du PIB espagnol, 2004-2016, en milliards d'euros courants.</i>	476
Graphique 53 : <i>Dépenses militaires des principales puissances d'Europe occidentale au regard du PIB, 2004-2016, en pourcentages.</i>	480
Graphique 54 : <i>La Défense, entre budget initial et dépenses militaires, 2004-2015, en milliards d'euros.</i>	484
Graphique 55 : <i>Répartition du budget par chapitre, 2004-2008, en millions d'euros courants.</i>	488
Graphique 56 : <i>Effectifs des hommes du rang en service actif, 2001-2008.</i>	491
Graphique 57 : <i>Distribution organique des ressources budgétaires, 2004-2008, en millions d'euros courants.</i>	492
Graphique 58 : <i>Budgétisation initiale et exécution budgétaire, 2002-2010, en milliards d'euros courants.</i>	498
Graphique 59 : <i>Crédits extensibles et recettes réinvesties du ministère de la Défense, 2002-2008, en millions d'euros courants.</i>	499
Graphique 60 : <i>Répartition du budget par chapitre, 2008-2015, en millions d'euros courants.</i>	503
Graphique 61 : <i>Effectifs des hommes du rang, 2008-2015.</i>	505
Graphique 62 : <i>Distribution organique des ressources budgétaires, 2008-2015, en milliards d'euros courants.</i>	507
Graphique 63 : <i>Décroissance des budgets consolidés, 2008-2015, en millions d'euros courants.</i>	512
Graphique 64 : <i>La Défense au regard du budget de l'État et du PIB, 2008-2015, en pourcentages.</i>	513
Graphique 65 : <i>Exécution budgétaire au regard des prévisions initiales, 2008-2015, en milliards d'euros courants.</i>	519
Graphique 66 : <i>Évolution des crédits extensibles, 2008-2015, en millions d'euros courants.</i>	521
Graphique 67 : <i>Évolution des crédits extraordinaires alloués à la Défense, 2008-2015, en millions d'euros courants.</i>	528
Graphique 68 : <i>Perspective comparée du financement de la Défense en France et en Espagne, 1997-2014, en milliards d'euros courants.</i>	541
Graphique 69 : <i>Évolution du contrôle parlementaire pour une perspective comparée, 1989-2016.</i>	548

Graphique 70 : <i>Évolution des demandes d'information portant sur la Défense au regard du total des demandes d'information, 1989-2016.</i> .....	551
Graphique 71 : <i>Nombre de demandes d'information par ministère et par législature des compétences régaliennes, 2004-2016.</i> .....	566
Graphique 72 : <i>Nombre de demandes d'informations par ministère et par législature concernant les compétences sociales au regard du contrôle de la Défense, 2004-2016.</i> .....	570
Graphique 73 : <i>Évolution du nombre de projets de loi présentés au Congrès, 2004-2016.</i> ..	571
Graphique 74 : <i>Évolution de l'emploi du décret-loi dans l'activité législative du Congrès, 2004-2016.</i> .....	572
Graphique 75 : <i>Représentation du taux de précision du contrôle parlementaire des compétences régaliennes, 2004-2016, en pourcentages.</i> .....	579
Graphique 76 : <i>Représentation du taux de précision du contrôle parlementaire des compétences sociales et éducatives au regard de la Défense, 2004-2016, en pourcentages.</i> .....	582
Graphique 77 : <i>Variations de l'usage de certains instruments de contrôle ex post en commissions, 2004-2016.</i> .....	583
Graphique 78 : <i>Nombre de propositions de résolution adoptées en commission de la Défense, 2011-2016.</i> .....	602
Graphique 79 : <i>Nombres de représentants en commission des Budgets, 2012-2016.</i> .....	621
Graphique 80 : <i>Nombre de représentants en commission de la Défense, 2012-2016.</i> .....	622

---

## INDEX DES TABLEAUX

Tableau 1 : <i>Objectifs de recrutement (1984-1986) et effectifs réels (1989)</i> .....	135
Tableau 2 : <i>Méthode de calcul des budgets de l'État et de la Défense, en millions d'euros</i> ..	151
Tableau 3 : <i>Budgets Défense et budgets de l'État, 1975-1989, en pourcentages</i> ,.....	156
Tableau 4 : <i>Niveaux de forces autorisés pour les troupes américaines en Espagne, 1982-1988</i> . .....	163
Tableau 5 : <i>Effectifs de l'armée espagnole, 1975-1990</i> .....	217
Tableau 6 : <i>Un recrutement difficile pour l'armée professionnelle, 2001-2004</i> . ....	221
Tableau 7 : <i>Méthode de calcul des budgets de l'État et de la Défense, en millions d'euros</i> ..	239
Tableau 8 : <i>Typologie des crédits dans le budget Défense, 1989-2004, en pourcentages</i> ....	254
Tableau 9 : <i>Budget des armées dans le budget Défense, en pourcentages</i> . ....	259
Tableau 10 : <i>Part de divers ministères dans le budget de l'État, 1989-2004, en pourcentages</i> . .....	262
Tableau 11 : <i>Évolution interannuelle des crédits par ministère, 1989-2004, en pourcentages</i> . .....	264
Tableau 12 : <i>Le budget Défense dans le budget de l'État et le PIB, 1989-2004, en pourcentages</i> . .....	267
Tableau 13 : <i>Décomposition du code d'identification de la rubrique dédiée au financement des OPEX espagnoles</i> .....	287
Tableau 14 : <i>Décomposition du code d'identification de la rubrique dédiée au financement des OPEX espagnoles, en fonction de la classification économique en vigueur</i> .....	287

Tableau 15 : <i>Budgets prévisionnel et exécuté, la Défense au regard du budget de l'État et du PIB, 1989-2004, en pourcentages.</i> .....	303
Tableau 16 : <i>La Défense, les finances de l'État et le PIB en perspective antimilitariste, 1989-2004, en pourcentages.</i> .....	307
Tableau 17 : <i>Les instruments du contrôle.</i> .....	315
Tableau 18 : <i>Initiatives parlementaires à valeur informative par législature, 1989-2004.</i> ...	332
Tableau 19 : <i>Questions sur la Défense par types de sources d'information, 1989-2004.</i> .....	335
Tableau 20 : <i>Questions sur la Défense dans la fonction législative, 1989-2004.</i> .....	336
Tableau 21 : <i>Répartition des votes portant sur trois projets de lois organiques, 1989-2004.</i>	338
Tableau 22 : <i>Le contrôle de la Défense dans le contrôle parlementaire général, 1989-2004.</i> .....	340
Tableau 23 : <i>Part de la Défense dans les comparutions des membres du gouvernement et des responsables politiques et militaires, 1989-2004.</i> .....	342
Tableau 24 : <i>Les commissions spécialisées du Congreso de los Diputados, 1989-2004.</i> .....	346
Tableau 25 : <i>Contrôle ex ante des compétences régaliennes de l'État, 1989-2004, en pourcentages.</i> .....	348
Tableau 26 : <i>Contrôle ex post des compétences régaliennes de l'État, 1989-2004, en pourcentages.</i> .....	350
Tableau 27 : <i>Contrôle ex ante des secteurs sociaux et éducatifs de l'État au regard du contrôle de la Défense, 1989-2004, en pourcentages.</i> .....	354
Tableau 28 : <i>Contrôle ex post des secteurs sociaux et éducatifs de l'État au regard du contrôle de la Défense, 1989-2004, en pourcentages.</i> .....	356
Tableau 29 : <i>Les priorités de la politique de Défense, 1984-1995.</i> .....	368
Tableau 30 : <i>La sécurité nationale face aux facteurs de risques et aux menaces avérées.</i> .....	419
Tableau 31 : <i>La politique de Défense en 1980 et 2005.</i> .....	426
Tableau 32 : <i>Perception et évaluation des Forces Armées au regard d'autres professions, 2005-2015, en pourcentages.</i> .....	437
Tableau 33 : <i>Confiance accordée aux institutions espagnoles, 2004-2017, en pourcentages.</i> .....	438
Tableau 34 : <i>Financer le Plan de Diplomatie de Défense, 2014-2022.</i> .....	443
Tableau 35 : <i>La professionnalisation en question : un recrutement difficile (2001-2008).</i> ....	447
Tableau 36 : <i>La Défense dans le PIB, 2004-2015.</i> .....	479
Tableau 37 : <i>Le budget Défense dans les dépenses de l'État, 2004-2015, en milliards d'euros courants.</i> .....	483

Tableau 38 : <i>La Défense dans les dépenses de l'État et le PIB en perspective antimilitariste, 2004-2015, en pourcentages.</i> .....	486
Tableau 39 : <i>Programmes Spéciaux d'Armement initiés entre 2004 et 2007, en millions d'euros.</i> .....	496
Tableau 40 : <i>Crédits destinés aux OPEX et budget Défense, 2008-2016, en pourcentages.</i> ..	520
Tableau 41 : <i>Budgétisation initiale totale des Programmes Spéciaux de Modernisation (ou d'Armement), 2008-2015, en millions d'euros courants</i> .....	526
Tableau 42 : <i>Budgétisation pluriannuelle des Programmes Spéciaux de Modernisation, 2008-2015, en millions d'euros courants</i> .....	527
Tableau 43 : <i>Initiatives parlementaires à valeur informative par législature, 2004-2016.</i> ...	549
Tableau 44 : <i>Questions de Défense par type de source d'information, 2004-2016, en pourcentages.</i> .....	553
Tableau 45 : <i>Questions de Défense dans la fonction législative, 2004-2016</i> .....	555
Tableau 46 : <i>Répartition des votes portant sur trois projets de loi, 2004-2016</i> .....	556
Tableau 47 : <i>La Défense selon le type d'instrument de contrôle, 2004-2016.</i> .....	559
Tableau 48 : <i>La Défense dans les comparutions des membres du gouvernement et responsables politiques et militaires, 2004-2016</i> .....	561
Tableau 49 : <i>Les commissions spécialisées du Congreso de los Diputados, 2000-2016</i> .....	564
Tableau 50 : <i>Contrôle ex ante des compétences régaliennes de l'État au regard de contrôle de la Défense, 2004-2016</i> .....	565
Tableau 51 : <i>Contrôle ex ante des compétences sociales et éducatives de l'État au regard du secteur Défense, 2004-2016.</i> .....	568
Tableau 52 : <i>Coefficient multiplicateur du différentiel entre le contrôle ex ante et le contrôle ex post, 2004-2016</i> .....	575
Tableau 53 : <i>Contrôle ex post des compétences régaliennes de l'État, 2004-2016.</i> .....	577
Tableau 54 : <i>Contrôle ex post des compétences sociales et éducatives de l'État au regard du contrôle de la Défense, 2004-2016</i> .....	580



---

## INDEX DES CARTES

Carte 1 : Répartition des régions militaires après la réforme de 1960.....	129
Carte 2 : Répartition des régions militaires après la réforme de 1984.....	131
Carte 3 : Répartition des régions militaires après la réforme de 1997.....	212
Carte 4 : Répartition des Sous-inspections générales de l'armée de Terre en 2022.....	213

---

## INDEX DES NOMS CITÉS

### A

- ABASCAL Santiago, 566.
- ACEDO MANTEOLA Manuel, 196.
- AL-ASSAD Bachar, 406.
- ALBRIGHT Madeleine, 203.
- ALMODÓVAR Pedro, 460.
- ALONSO IBÁÑEZ Ana Isabel, 9.
- ALPERT Michael, 27, 28, 36, 37.
- ALPHONSE XIII, 24.
- AMÉDÉE de SAVOIE, 606.
- ANASAGASTI OLABEAGA Iñaki, 227.
- ANDRÉ Valérie, 165.
- AREILZA José María de, 141.
- ARENAL Celestino del, 162.
- ARGÜELLES SALAVERRÍA Pedro, 511, 518.
- ARIAS NAVARRO Carlos, 89, 95, 96, 117, 124.
- ARMADA y COMYN Alfonso, 119, 120.
- ARTEAGA Félix, 420, 421, 422, 435, 534, 634.
- AZAÑA Manuel, 18, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 53, 54, 57, 60, 101, 129, 133, 168, 170, 172, 383, 390, 632.
- AZKÁRRAGA RODERO Joseba, 226.
- AZNAR José María, 194, 195, 196, 197, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 227, 228, 231, 234, 261, 263, 265, 279, 281, 301, 315, 328, 331, 349, 351, 360, 362, 494, 555, 563, 592, 599, 636, 637.

### B

- BALLESTEROS MARTÍN Miguel Ángel, 398, 400, 417.
- BALZACQ Thierry, 411.
- BAQUÉS Josep, 460.
- BARBÉ Esther, 191, 193, 194, 195.
- BARRIOS RAMOS Raquel, 19, 230.
- BASSETS Marc, 278.
- BATTISTELLA Dario, 178, 411.
- BEN ALI Zine El Abidine, 405.

BEN LADEN Oussama, 188.  
 BENJAMIN Walter, 608, 609.  
 BERENGUER HERNÁNDEZ Francisco José, 402.  
 BLAIR Tony, 204, 234, 279.  
 BLANCO PÉREZ Carlos, 36.  
 BLINX Hans, 279.  
 BLUM Léon, 50.  
 BOADELLA Albert, 170.  
 BORBÓN Juan Carlos de, 95, 109, 111, 118, 120, 142, 385, 453.  
 BOUCHERON Patrick, 603, 607, 609.  
 BOUNAT Ulrich, 402.  
 BOURGÓN LÓPEZ DORIGA José María, 119.  
 BOYD Carolyn P., 39.  
 BOZEMAN Adda, 182.  
 BRAUDEL Fernand, 183, 400.  
 BRÉVILLE Benoît, 407.  
 BROZ Josip (“Tito”), 273.  
 BUHLER Pierre, 193, 196, 197, 371, 401, 474, 643, 644.  
 BUSH George W., 187, 196, 204, 234, 279, 342, 379.  
 BUSQUETS Julio, 95, 345.  
 BUSQUETS Lluís, 222.

## C

CABANELLAS Miguel, 51.  
 CAJAL Máximo, 204, 205.  
 CALVO ALBERO José Luis, 404.  
 CALVO GONZÁLEZ REGUERAL Carlos, 295, 297.  
 CALVO SOTELO José, 47.

CALVO SOTELO Leopoldo, 120, 145, 160, 161, 197.  
 CANALES MORALES Julio, 114.  
 CÁNOVAS del CASTILLO Antonio, 24.  
 CANTO-SPERBER Monique, 189, 190, 458, 459.  
 CARDONA Gabriel, 28, 71.  
 CARMONA CONTRERAS Ana María, 574.  
 CARPENTIER Jean, 46, 64.  
 CARRERO BLANCO Luis, 60, 87, 88, 89, 104, 140.  
 CARRILLO Santiago, 148.  
 CASSINELLO BARROETA José, 120.  
 CASSOLA FERNÁNDEZ Manuel, 101, 102, 390.  
 CASTAÑÓN de MENA Juan, 87.  
 CASTIELLA Fernando, 143.  
 CASTRO FERNÁNDEZ Santos, 405.  
 CENTELLA GÓMEZ José Luis, 618.  
 CERRO CAMPOS Francisco Ignacio del, 537.  
 CERVERA César, 466.  
 CHACÓN Carme, 445, 453.  
 CHARLES III, 160, 108, 111, 453, 604.  
 CHARLES IV, 108.  
 CHARLES QUINT, 57.  
 CHAUVIER Jean-Marie, 409.  
 CHENEY Richard “Dick”, 247.  
 CHICLET Christophe, 273.  
 CHILCOT John, 280.  
 CLINTON Hilary, 401.  
 COLBY Elbridge, 642.  
 CORTÉS MÚÑOZ Luis Eduardo, 377.

CORTINA PRIETO José Luis, 119.  
 COSIDÓ GUTIÉRREZ Ignacio, 150.  
 COSPEDAL María Dolores de, 544.  
 COUVE de MURVILLE Maurice, 142.  
 CUADRADO BAUSELA Jesús, 592, 596,  
 600.  
 CUENCA TORRIBIO José Manuel, 606.

## D

DE GAULLE Charles, 122.  
 DE SANTIAGO y DÍAZ de MENDIVIL  
 Fernando, 96, 97, 98, 103, 117.  
 DEBRAY Régis, 180, 197, 644.  
 DELÀS (Centre), 17, 243, 282, 284, 285,  
 288, 296, 304, 305, 306, 307, 375, 442, 463,  
 464, 467, 468, 483, 485, 486, 487, 620.  
 DÍEZ ALEGRÍA Manuel, 85, 86, 87, 89,  
 90, 91, 92, 98, 100, 103, 111, 112, 122, 129,  
 437, 465.  
 DÍEZ José Carlos, 474.  
 DOMÍNGUEZ Luis G., 129.

## E

EISENHOWER Dwight, 68, 142.  
 ESPARTERO Baldomero, 606.  
 ESPOZ y MINA Francisco, 443.

## F

FANJUL Joaquín, 48, 51.  
 FAURA MARTÍN José, 293, 447, 448.  
 FELIÚ ORTEGA Luis, 416, 417.  
 FERDINAND VI, 108.  
 FERNÁN GÓMEZ Fernando, 460.  
 FERNÁNDEZ CAMPO Sabino, 120.

FERNÁNDEZ de MESA Arsenio, 120,  
 464.  
 FERNÁNDEZ SARASOLA Ignacio, 313.  
 FERNÁNDEZ SEQUEIROS Ramón, 130.  
 FERREIRA GOMES Péricles, 268.  
 FERRER ROSELLÓ Vicente, 593, 613.  
 FINER Samuel, 117.  
 FISAS ARMENGOL Vicenç, 304.  
 FOJÓN LAGOA Enrique, 534.  
 FONFRÍA Antonio, 247, 297, 482.  
 FOUCAULT Michel, 608.  
 FRANCO Francisco, 19, 31, 44, 46, 47, 48,  
 49, 51, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62,  
 64, 65, 66, 68, 72, 83, 84, 85, 88, 89, 91, 92,  
 93, 94, 95, 96, 97, 105, 106, 108, 141, 142,  
 143, 159, 162, 170, 260, 309, 330, 345, 437,  
 443, 470, 591, 618, 632.  
 FRANKOPAN Peter, 190, 403, 643, 644.  
 FRELINGHUYSEN Peter, 140.  
 FRISON-ROCHE Marie-Anne, 325.  
 FUKUYAMA Francis, 176, 179, 180, 231.

## G

GARCÍA de la VEGA Francisco José, 495.  
 GARCÍA de POLAVIEJA, 118.  
 GARCÍA FERNÁNDEZ Javier, 312, 313,  
 320, 321, 322, 323, 324.  
 GARCÍA GONZÁLEZ José Antonio, 212.  
 GARCÍA PRIETO Manuel, 40.  
 GARCÍA SÁNCHEZ Fernando, 516, 517,  
 536.  
 GARCÍA SÁNCHEZ Ignacio, 400.  
 GARCÍA VARGAS Julián, 199, 365, 367,  
 384, 385, 394.

GARDE Paul, 185.  
 GATES Bill, 180.  
 GENTÉ Régis, 403.  
 GIL ROBLES José María, 37, 43, 44, 45.  
 GIVRE Pierre-Joseph, 471.  
 GOBERT Sébastien, 409.  
 GODED Manuel, 48, 51.  
 GODMER Laurent, 532.  
 GODOY Manuel, 466.  
 GÓMEZ CORONA Esperanza, 561, 574, 628.  
 GÓMEZ de SALAZAR Federico, 118.  
 GÓMEZ MARTÍNEZ Ramón, 108.  
 GONZÁLEZ BONDIA Alfonso, 194.  
 GONZÁLEZ Felipe, 115, 123, 128, 129, 146, 147, 148, 161, 162, 195, 196, 197, 198, 201, 208, 227, 261, 341, 349, 359, 360, 363, 366, 368, 369, 636.  
 GONZÁLEZ Miguel, 202, 210, 454.  
 GONZALO SEGURA Luis, 451.  
 GORBATCHEV Mikhaïl, 179.  
 GORDON-NOGALES Carmen, 227.  
 GOSSIAUX Jean-François, 185.  
 GRIMMEST Richard, 139.  
 GUILHOT Nicolas, 116.  
 GUTIÉRREZ MELLADO Manuel, 8, 9, 12, 89, 92, 93, 95, 98, 99, 100, 103, 104, 105, 106, 107, 109, 111, 117, 118, 122, 124, 153, 168, 169, 207, 221, 363, 383, 433, 441, 446, 451, 452, 457, 632, 633.

## H

HAGGAG Karin, 187.  
 HEGEL Friedrich, 179, 180.

HIGUERAS Georgina, 204.  
 HITLER Adolphe, 50, 55, 165.  
 HOFFMANN Stanley, 183.  
 HUNTINGTON Samuel, 21, 94, 176, 179, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 190, 199, 231.  
 HUSSEIN Saddam, 186, 187, 190, 204, 234, 276, 371.

## I

ISABELLE II, 606.

## J

JINPING Xi, 401.  
 JORDÁN Javier, 460.  
 JULIÁ Santos, 27, 47, 48, 53.

## K

KADHAFI Mouammar, 406.  
 KHALDÛN Ibn, 629.  
 KHARIEF Akram, 406.  
 KINDELÁN Alfredo, 84, 604.  
 KIRKPATRICK Jeane, 182, 183.  
 KLEN Michel, 164.

## L

LABATUT Bernard, 11, 113, 143, 144, 146.  
 LABORIE IGLESIAS Mario, 404.  
 LACHMANN Niels, 198, 199.  
 LAGUNA SANQUIRICO Francisco, 440.  
 LAÏDI Zaki, 196.  
 LARGO CABALLERO Francisco, 52.  
 LEBRUN François, 46, 64.

LERROUX Alejandro, 43.  
 LEYMARIE Philippe, 406.  
 LEZO y OLAVEARRIETA Blas, 605.  
 LLAMAZARES TRIGO, Gáspar, 590, 591.  
 LLANOS José María de, 84.  
 LÓPEZ AGUILAR Juan Fernando, 225.  
 LÓPEZ AMOR-GARCÍA Fernando, 430.  
 LÓPEZ BRAVO Gregorio, 139.  
 LÓPEZ CALDERÓN Teodoro, 545.  
 LÓPEZ GARRIDO Diego, 408.  
 LÓPEZ MARTÍNEZ Mario, 245.  
 LÓPEZ RODÓ Laureano, 139.  
 LOUIS XIV, 39, 330.  
 LUCAS MARTÍN Javier de, 226.

## M

MAALOUF Amin, 187, 188.  
 MACHADO Antonio, 24.  
 MACHIAVEL Nicolas, 398.  
 MACÍAS i ARAU Pere, 622, 625.  
 MACKINLAY FERREIRÓS Alejandro, 400.  
 MACRON Emmanuel, 639.  
 MADARIAGA María Rosa, 205.  
 MAESTRO MARTÍN Ángeles, 375.  
 MANGLANO Alonso, 120.  
 MANKOFF Jeffrey, 410.  
 MARDONES SEVILLA Luis, 376, 377, 378, 379.  
 MARREL Guillaume, 532.  
 MARSHALL (Plan), 67, 71, 190.  
 MARTÍN TOVAL Eduardo, 148.  
 MARTÍNEZ GROS Gabriel, 629, 630.  
 MARX Karl, 180, 608.

MAS Julio, 607.  
 MEARSHEIMER John, 641.  
 MÉLANDRI Pierre, 185.  
 MÉNDEZ MARTÍNEZ Constantino, 518.  
 MEULEWAETER Chloé, 245.  
 MIAJA José, 52, 53.  
 MICHELET Jules, 609.  
 MILANS del BOSCH Jaime, 105, 119.  
 MILLER Ken, 401.  
 MILOSEVIĆ Slobodan, 273.  
 MIRÓ Pilar, 170.  
 MIRÓ VALLS Cayetano, 440.  
 MOÏSI Dominique, 183.  
 MOLA Emilio, 44, 46, 48, 51, 52, 58.  
 MOLINER Juan Antonio, 9, 442, 443, 457, 458, 459.  
 MORATINOS Miguel Ángel, 196.  
 MORCILLO SÁNCHEZ Emilio, 56.  
 MOREAU DESFARGES Philippe, 467.  
 MOREL Jean-Michel, 407.  
 MORENÉS EULATE Pedro, 272, 544, 614, 637.  
 MORLÁN GRACIA Víctor, 613.  
 MOUBARAK Hosni, 406.  
 MOYA MILANÉS Pedro, 378, 396.  
 MUÑOZ BOLAÑOS Roberto, 12, 117.  
 MUÑOZ GRANDES Agustín, 85, 87, 89.  
 MUSSOLINI Benito, 50, 54, 165.

## N

NARVÁEZ Ramón María, 102, 443.  
 NASSER Gamal Abdel, 188.  
 NAVAJAS ZUBELDIA Carlos, 15, 19, 226, 230.

NIETO ANTÚNEZ Pedro, 87.  
NIXON Richard, 139.  
NÚÑEZ VILLAVARDE Jesús A., 467.

## O

O'DONNELL Leopoldo, 443.  
OBAMA Barack, 180, 643.  
OLIART Alberto, 125, 133.  
OLIVARES RAMÍREZ Ángel, 295.  
OLIVEIRA SALAZAR Antonio, 50.  
OLTRA TORRES María Asunción, 588.  
ORTEGA Martín, 208, 209, 210, 211.  
ORTEGA y GASSET José, 33.  
ORTIZ Román, 247.  
ORTUÑO SUCH Juan, 232.

## P

PALACIO Ana, 371.  
PARDO PIQUERAS Francisco, 478, 493.  
PECES BARBA Gregorio, 107.  
PERAL y CABALLERO Isaac, 604, 607.  
PÉREZ CASADO Ricard, 194.  
PÉREZ de CUELLAR Javier, 268.  
PÉREZ LLORCA José Pedro, 147.  
PHILIPPE II, 57.  
PICASSO Pablo, 50.  
PIÑAR LÓPEZ Blas, 591.  
PINILLA Luis, 84.  
PIQUÉ Josep, 203.  
PITA da VEIGA y SANZ Gabriel, 96, 98,  
108.  
PLINE L'ANCIEN, 466.  
POLO Marco, 399.  
POUTINE Vladimir, 408, 410, 641.

POWELL Colin, 141, 279.  
PRATS Rafael, 207.  
PRIM y PRATS Juan, 605, 606, 607.  
PRIMO de RIVERA José Antonio, 118.  
PRIMO de RIVERA Miguel, 18, 24, 26, 40,  
46, 47, 61, 437, 443.  
PUELL de la VILLA Fernando, 12, 85, 90,  
93, 101, 116, 153.  
PUIG CORDÓN Joan, 590.

## Q

QUEIPO de LLANO José, 51.  
QUESADA Agustín, 271.  
QUINTERO SARAVIA Gonzalo, 605.

## R

RAJOY Mariano, 15, 319, 386, 435, 480,  
482, 501, 512, 518, 544, 556, 561, 572, 586,  
598, 607, 609, 611, 613  
RANNOU Jean, 530, 531.  
REYMOND Mathias, 641.  
RICHARDS Susan, 410.  
RIEGO Rafael de, 443.  
RIMBERT Pierre, 642.  
RIVERO BAUTE Paulino, 281.  
ROBLES Margarita, 544.  
RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ José Julio,  
515, 516.  
RODRÍGUEZ MARTÍN GRANIZO  
Gonzalo, 292.  
RODRÍGUEZ SAHAGÚN Agustín, 110,  
114.  
RODRÍGUEZ VILLASANTE y PRIETO  
José Luis,

RODRÍGUEZ ZAPATERO José Luis, 15, 281, 348, 431, 432, 438, 447, 463, 465, 466, 475, 482, 505, 512, 519, 547, 554, 556, 557, 561, 567, 571, 572, 586, 589, 594, 600, 637, 639.

ROGERS William P., 139.

ROJO Vicente, 53.

ROLDÁN CAÑIZARES Enrique, 28.

ROLDÁN Luis, 269.

ROSANVALLON Pierre, 361, 593, 626, 627.

RUPÉREZ RUBIO Javier, 199, 231, 291, 377, 665.

## S

SÁENZ de YNESTRILLAS Ricardo, 118.

SALADIN, 187, 188.

SALAS LARRAZÁBAL Ramón, 109.

SALAZAR Julio, 87.

SAN JOSÉ VILLACÉ María Victoria, 506.

SÁNCHEZ AGESTA Luis, 125.

SÁNCHEZ de DIOS Manuel, 311, 314, 326.

SÁNCHEZ DÍAZ Carmen, 463.

SÁNCHEZ TOCINO Juan, 9.

SÁNCHEZ Pedro, 319, 545, 640.

SANJURJO José, 47, 51.

SANTACILIA CARICIA Jorge Juan, 605, 607.

SANTOS MIÑÓN José Antonio, 252.

SANZ REMÓN Álvaro, 620.

SANZ ROLDÁN Félix, 424, 425.

SCHMITTER Philippe C., 116.

SCHOLZ Olaf, 640.

SEGUI Juan, 47.

SERRA Narcis, 110, 125, 133, 362, 364, 369, 372, 374, 381, 382, 383.

SERRA REXACH Eduardo, 369, 370, 387, 388, 389, 396.

SERRANO José Enrique, 216.

SILVELA DÍAZ-CRIADO Enrique, 404.

SIMON Steven, 414.

SOLANA Javier, 196, 200.

SPENGLER Oswald, 90, 182.

SPINOLA Ambrosio, 443.

STEVENSON Jonathan, 414.

SUÁREZ Adolfo, 96, 98, 99, 101, 105, 106, 107, 115, 117, 124, 128, 144, 145, 159, 373, 616.

SUÁREZ PERTIERRA Gustavo, 113, 367, 385, 386.

## T

TAIBO Carlos, 469.

TAMAMES Ramón, 148.

TEJERO MOLINA Antonio, 118, 119, 120.

TITE-LIVE, 398.

TOCQUEVILLE Alexis de, 610, 621.

TOLSTOÏ León, 183.

TOYNBEE Arnold, 182.

TRILLO-FIGUEROA Federico, 286, 342, 371, 389, 390.

TROUVÉ Matthieu, 143.

TRUMP Donald, 635.

TUDANCA FERNÁNDEZ Luis, 614.

## U

UNAMUNO Miguel de, 380.



URBINA Ian, 408.

## **V**

VARELA José, 52.

VÁZQUEZ VÁZQUEZ Guillermo, 379.

VENDRELL Francesc, 196.

VILLEPIN Dominique de, 279.

VIÑAS Ángel, 59, 67, 69, 70, 71, 138, 141,  
160, 163.

VIVES Y VICH Pedro, 604.

## **W**

WALT Stephen, 178.

WATLING Leonor, 460.

WELLES Benjamin, 67, 72.

## **Y**

YAGÜE Juan, 49.

## **Z**

ZABALGOGEAZKOA Aitor,  
470.

---

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b>	11
<b>INTERROGER LA POLITIQUE DE DEFENSE</b>	12
<b>LA QUESTION DES SOURCES</b>	16
<b>UNE INTRODUCTION EN MOSAÏQUE A LA POLITIQUE DE DEFENSE</b>	18
<b>PARTIE I</b>	23
<b>D'UNE POLITIQUE MILITAIRE À UNE POLITIQUE DE DÉFENSE NATIONALE.</b>	
<b>HISTOIRE D'UNE POLITIQUE REFOULÉE (1931-1989)</b>	23
<b>CHAPITRE 1</b>	24
<b>DE LA RÉPUBLIQUE À LA DICTATURE, UNE INTROUVABLE POLITIQUE DE DÉFENSE (1931-1975)</b>	24
<b>DE LA POLITIQUE MILITAIRE À LA DÉFENSE NATIONALE (1931-1939)</b>	24
<b>LA REFORME MILITAIRE DE LA REPUBLIQUE</b>	26
<i>L'armée restructurée</i>	26
<i>La justice militaire, pierre d'achoppement</i>	34
<i>Espoirs et désillusions d'une conception naissante de la Défense</i>	38
<b>LA DEFENSE NATIONALE PENDANT LA GUERRE CIVILE (1936-1939)</b>	46
<i>La République en guerre</i>	46
<i>Un Ministère de la Défense, une étoile filante</i>	50
<b>LA DÉFENSE DE LA DICTATURE : D'UN CONFLIT À L'AUTRE</b>	54
<b>UNE POLITIQUE DE DEFENSE AU SERVICE D'UN REGIME</b>	56
<i>La privatisation du pouvoir</i>	56

<i>Ruptures et continuités historiques de la Défense</i>	60
<b>LES PACTES DE MADRID : UNE REDEFINITION STRATEGIQUE</b>	61
<i>L'Espagne face à l'Europe : une réinsertion partielle</i>	62
<i>Servitude volontaire d'une dictature sans Défense</i>	68
<b>LE PRIX D'UNE POLITIQUE INEFFICACE</b>	72
<i>L'illusion des budgets militaires</i>	73
<b>EN ATTENDANT LA TRANSITION... (1968-1975)</b>	83
<b>VERS UNE NOUVELLE CONCEPTION DE LA DEFENSE : REFORME ET CONTRE-REFORME DE LA DEFENSE NATIONALE</b>	84
<b>L'UMD, POUR UNE CONCEPTION DEMOCRATIQUE DE LA DEFENSE</b>	90
<b>CHAPITRE 2</b>	93
<b>UNE DÉFENSE EN TRANSITION (1975-1989)</b>	93
<b>RÉFORME MILITAIRE ET DÉMOCRATIE TRANSITIONNELLE (1976-1982)</b>	93
<b>LA REFORME MILITAIRE DE GUTIERREZ MELLADO</b>	94
<i>De la réforme politique à la réforme militaire</i>	94
<i>De réforme militaire à politique d'État</i>	99
<b>UNE NOUVELLE DEFENSE NATIONALE (1978-1980)</b>	105
<i>Défense nationale et Constitution</i>	105
<i>La Défense nationale en question : quid de l'autonomie militaire (1980) ?</i>	110
<b>DE LA RÉFORME MILITAIRE À LA POLITIQUE DE DÉFENSE (1982-1986)</b>	114
<b>HEURS ET MALHEURS DE LA DEMOCRATIE, ENTRE TRANSITION ET CONSOLIDATION</b>	115
<i>Les militaires face à la démocratie (1978-1985)</i>	115
<i>La politique de Défense du PSOE</i>	120
<b>ACHEVER LA REFORME MILITAIRE</b>	123
<i>Vers la fin de l'autonomie militaire (1984)</i>	124
<i>Restructuration et modernisation de l'armée</i>	128
<b>OTAN/CEE : VERS L'INTEGRATION EUROPEENNE</b>	136
<i>De l'ostracisme au retour à l'Europe (1953-1982)</i>	137
<i>L'Espagne et l'OTAN : enjeux symboliques et stratégiques (1982-1986)</i>	143
<b>UNE LONGUE TRANSITION (1976-1989)</b>	148
<b>LE PRIX DE L'OBSOLESCENCE</b>	149
<b>FINALISER L'INTEGRATION</b>	158
<i>Les vestiges du passé : 35 ans de tutelle américaine</i>	159
<i>Les femmes dans l'armée : une intégration plus symbolique que réelle ?</i>	163

<i>Les premiers pas vers une Europe de la Défense</i>	165
<b>REFORMER LA JUSTICE MILITAIRE</b>	167
<b>PARTIE II</b>	174
<b>L'INTERMINABLE TRANSITION</b>	174
<b>CHAPITRE 3</b>	175
<b>POLITIQUE DE DÉFENSE ET TRANSITIONS MULTIPLES (1989-2004)</b>	175
<b>L'ESPAGNE DANS LA MULTIPLICITÉ DES TRANSITIONS</b>	175
<b>VISIONS D'UN NOUVEAU MONDE</b>	176
<i>Vers la fin de l'histoire ou le choc des civilisations ?</i>	176
<i>Géopolitique des conflits post-guerre froide</i>	184
<b>APPROFONDIR L'INTEGRATION EUROPEENNE DE DEFENSE</b>	190
<i>Heurs et malheurs de l'Europe de la Défense</i>	191
<i>L'Espagne dans la relation transatlantique</i>	197
<b>DE LA RÉFORME INACHEVÉE À LA MODERNISATION SANS FIN</b>	205
<b>À LA RECHERCHE D'UNE POLITIQUE DE DEFENSE</b>	206
<i>Politique de Défense des années 1990</i>	206
<i>Les effectifs en question</i>	214
<b>NOUVELLE TRANSITION VERS UNE PHILOSOPHIE RENOVÉE DE LA DEFENSE</b>	221
<i>Opinion publique et service militaire obligatoire</i>	222
<i>Vers une nouvelle approche philosophique et conceptuelle de la Défense</i>	230
<b>CHAPITRE 4</b>	237
<b>ÉPILOGUE FINANCIER DE LA TRANSITION MILITAIRE ET OPÉRATIONS EXTÉRIEURES (1989-2004)</b>	237
<b>PROLÉGOMÈNES MÉTHODOLOGIQUES À L'ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE.</b>	237
<b>DU BUDGET AUX DEPENSES, UNE QUESTION METHODOLOGIQUE</b>	237
<i>Difficultés de lecture et résultats relatifs</i>	237
<i>Des chiffres et des lettres : une définition ?</i>	240
<b>LES « DIVIDENDES DE LA PAIX »</b>	244
<b>FINANCER UNE POLITIQUE D'ÉTAT</b>	247
<b>REAFFIRMATION DES DOTATIONS MINISTÉRIELLES</b>	249
<i>Une budgétisation en hausse</i>	249
<i>La Défense, une variable d'ajustement ?</i>	260
<b>LES OPERATIONS EXTERIEURES ET LEUR FINANCEMENT</b>	267
<i>L'Espagne et les opérations extérieures</i>	267

<i>OPEX et budgets de Defense</i>	282
<b>LA CAPACITÉ DE MODERNISATION DU BUDGET</b>	289
<b>MODERNISATION DES FORCES ARMEES</b>	289
<i>Limites des lois de programmation</i>	289
<i>La genèse des Programmes Speciaux d'Armement</i>	294
<b>DES DEPENSES PREVISIONNELLES AUX NECESSITES REELLES</b>	298
<i>La gestion de l'administration centrale</i>	298
<i>Depuis la perspective pacifiste et antimilitariste</i>	304
<b>CHAPITRE 5</b>	308
<b>CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA DÉFENSE DE L'ESPAGNE DE POST-TRANSITION (1989-2004)</b>	308
<b>THÉORIE(S) ET PRATIQUE DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE EN ESPAGNE</b>	308
<b>LES FORMES DU CONTROLE</b>	309
<i>Acteurs et enjeux du contrôle parlementaire</i>	310
<i>Les instruments du contrôle</i>	314
<b>TYPLOGIES DU CONTROLE PARLEMENTAIRE</b>	319
<i>Impacts et effets immédiats</i>	320
<i>Variations typologiques sur le thème du contrôle</i>	325
<b>FAIBLESSE DU CONTRÔLE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE</b>	330
<b>LE PARLEMENT A LA DECOUVERTE DE LA FONCTION DE CONTROLE</b>	330
<i>De la recherche d'information au contrôle ex ante</i>	332
<i>Un contrôle ex post de faible intensité</i>	339
<b>LE CONTROLE EN PERSPECTIVE COMPAREE</b>	343
<i>Contrôle des fonctions régaliennes de l'État</i>	345
<i>La Défense et la demande sociale</i>	354
<b>LES GROUPES PARLEMENTAIRES FACE A LA DÉFENSE</b>	359
<b>COMMISSION DE LA DEFENSE ET SECURITE INTERNATIONALE</b>	361
<i>Les postures gouvernementales</i>	361
<i>Un consensus fragile autour de la question internationale</i>	371
<b>INTERROGER LE PROCESSUS DE TRANSFORMATION, PROFESSIONNALISATION ET MODERNISATION</b>	379
<i>Gouvernement et illusion de la modernité</i>	380
<i>Discours et opposition politique</i>	390

<b>PARTIE III</b>	396
<b>LA POLITIQUE DE DÉFENSE EN CRISE (2004-2016)</b>	396
<b>CHAPITRE 6</b>	397
<b>LA DÉFENSE ESPAGNOLE ET SES ENJEUX AU XXI<sup>E</sup> SIÈCLE</b>	397
<b>PANORAMA GÉOPOLITIQUE ET GÉOSTRATÉGIQUE D'UN XXI<sup>E</sup> SIÈCLE</b>	
<b>BALBUTIANT</b>	397
<b>GEOPOLITIQUE DES CONFLITS</b>	398
<i>Les foyers d'instabilité dans le monde</i>	399
<i>Menaces à la sécurité européenne</i>	404
<b>DE LA DEFENSE NATIONALE A LA SECURITE NATIONALE</b>	409
<i>Des initiatives nationales en Europe occidentale</i>	410
<i>Sécurité ou Défense, vers une nouvelle hiérarchie des concepts</i>	415
<b>LA POLITIQUE DE DÉFENSE ET SES ENJEUX</b>	422
<b>LA POLITIQUE DE DEFENSE DE L'ESPAGNE DU XXI<sup>E</sup> SIECLE</b>	422
<i>Refonder la politique de Défense</i>	422
<i>La Défense militaire, quelles priorités ?</i>	429
<b>LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA POLITIQUE DE DEFENSE</b>	435
<i>Permanence de la culture de Défense</i>	436
<i>La diplomatie de Défense</i>	441
<b>LA RÉFORME MILITAIRE : FAIRE ENTRER L'ARMÉE DANS LE XXI<sup>E</sup> SIÈCLE</b>	
445	
<b>UNE REFORME FONDAMENTALE DE L'ARMEE</b>	446
<i>Vers la professionnalisation des militaires</i>	446
<i>Les Reales Ordenanzas, entre éthique militaire et guerre juste</i>	451
<b>VERS UNE REDEFINITION DU ROLE DES ARMEES AU XXI<sup>E</sup> SIECLE</b>	459
<i>L'UME, une naissance douloureuse</i>	460
<i>De nouvelles missions pour l'armée</i>	464
<b>CHAPITRE 7</b>	471
<b>ÉCONOMIE DE LA DÉFENSE, 2004-2015. DISCOURS POLITIQUE ET FINANCES</b>	
<b>PUBLIQUES</b>	471
<b>L'ILLUSION D'UNE CROISSANCE LINÉAIRE</b>	471
<b>DEFENSE ET ECONOMIE NATIONALE</b>	473
<i>La Défense face au PIB</i>	474
<i>La Défense dans les finances de l'État</i>	481

<b>UNE BUDGETISATION INEVITABLEMENT POLITIQUE (2004-2008)</b>	487
<i>Les priorités budgétaires</i>	487
<i>Modernisation et professionnalisation, un leitmotiv</i>	492
<i>Exécution budgétaire et opérations extérieures</i>	497
<b>UNE FICTION POLITIQUE COMME GESTION DE CRISE (2008-2015)</b>	500
<b>NUANCES ET DISSONANCES DU DISCOURS POLITIQUE</b>	501
<i>Restructuration budgétaire</i>	502
<i>L'illusion du réalisme</i>	509
<i>Gestion de crise et opérativité</i>	514
<b>LA FICTION FINANCIERE DES BUDGETS DEFENSE</b>	517
<i>Les opérations internationales</i>	520
<i>Les Programmes Spéciaux d'Armement</i>	524
<b>LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE, UNE SOLUTION VIABLE ?</b>	529
<b>DES CAPACITES MODERNISATRICES LIMITEES</b>	530
<i>L'obstacle des temporalités de programmation</i>	530
<i>Une introuvable stabilité</i>	534
<b>LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE FRANÇAISE, UN MODELE DE STABILITE ?</b>	536
<i>Une programmation inévitablement politique</i>	537
<i>Une exécution en demi-teinte</i>	538
<b>CHAPITRE 8</b>	546
<b>CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ET SUBORDINATION DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE DE L'ESPAGNE DU XXI<sup>E</sup> SIÈCLE (2004-2016)</b>	546
<b>PARLEMENT ET POLITIQUE DE DÉFENSE</b>	546
<b>1989-2015 : DU PAREIL AU MEME ?</b>	547
<i>Limites du contrôle ex ante</i>	549
<i>Le contrôle ex post, permanence d'une faiblesse</i>	558
<b>LA DEFENSE, PARENT PAUVRE DU CONTROLE PARLEMENTAIRE</b>	562
<i>Un contrôle ex ante de piètre qualité</i>	562
<i>Le contrôle ex post, l'essence du contrôle de la Défense</i>	574
<b>DU DISCOURS POLITIQUE ET DE SON RAPPORT À L'HISTOIRE</b>	584
<b>DE L'INSOUCIANCE A LA PRISE DE CONSCIENCE (2004-2011)</b>	585
<i>Modernisation et transformation des armées, une continuité sans rupture</i>	586
<i>Un prélude à la débandade, la question de la responsabilité politique</i>	593
<b>ANATOMIE D'UNE DEBACLE POLITIQUE (2011-2016)</b>	601

<i>Entre récit historique et fiction politique</i>	601
<i>La politique de Défense, un enjeu partisan majeur</i>	609
<i>Limites du contrôle et déplacement du débat politique</i>	619
CONCLUSION GENERALE	629
<b>L'ESPAGNE FACE AUX NOUVELLES PERSPECTIVES GÉOPOLITIQUES ET GÉOSTRATÉGIQUES MONDIALES</b>	629
<b>HEURS ET MALHEURS DE LA SECURITE ET DE LA DEFENSE NATIONALES</b>	632
<b>POLITIQUE DE DÉFENSE ET RECONFIGURATION DES RAPPORTS DE FORCE EN EUROPE</b>	634
<b>LES ENJEUX DE LA DEFENSE COLLECTIVE, PASSE ET PRESENT</b>	634
<b>L'OTAN ET L'EUROPE FACE A LA MENACE RUSSE</b>	636
<b>PROBLÉMATIQUES CONTEMPORAINES ET GÉOPOLITIQUES MONDIALES</b>	639
<b>VERS UN NOUVEL ORDRE INTERNATIONAL ?</b>	639
<b>LA CHINE, PUISSANCE EMERGENTE ET LES NOUVELLES ROUTES DE LA SOIE</b>	641
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	644
<b>ARCHIVES</b>	644
<b>DOCUMENTS D'ARCHIVES</b>	644
<b>ARCHIVES DES MINISTERES DE LA DEFENSE ET DES AFFAIRES ÉTRANGERES</b>	644
<b>ACCORDS DU CONSEIL DES MINISTRES</b>	645
<b>ARCHIVES DE LA CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA)</b>	645
<b>FOREIGN RELATIONS UNITED STATES OF AMERICA</b>	645
<b>AUTRES DOCUMENTS</b>	645
<b>DIRECTIVES DE DÉFENSE NATIONALE ET STRATÉGIES DE SÉCURITÉ NATIONALE</b>	646
<b>ESPAGNE</b>	646
<b>FRANCE</b>	646
<b>ROYAUME-UNI</b>	647
<b>ALLEMAGNE</b>	647
<b>LOIS ET DÉCRETS</b>	647
<b>GACETA DE MADRID (1931-1939)</b>	647
<b>BOLETIN OFICIAL DE LA JUNTA DE DEFENSA NACIONAL DE ESPAÑA (1936)</b>	649
<b>GACETA DE LA REPÚBLICA</b>	649
<b>BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO</b>	649
<i>1931-1975</i>	649



<i>1975-1989</i>	<i>651</i>
<i>1989-2004</i>	<i>656</i>
<i>2004-2016</i>	<i>658</i>
<b>BOLETÍN OFICIAL DE LA DEFENSA</b>	<b>661</b>
<b>SÉANCES PLÉNIÈRES ET SÉANCES DE COMMISSION DU CONGRESO DE LOS DIPUTADOS</b>	<b>661</b>
<b>1975-1989</b>	<b>661</b>
<b>1989-2004</b>	<b>662</b>
<b>2004-2016</b>	<b>664</b>
<b>ACCORDS, TRAITÉS ET DÉCLARATIONS INSTITUTIONNELLES</b>	<b>667</b>
<b>ACCORDS ET TRAITES</b>	<b>667</b>
<b>RESOLUTIONS DES NATIONS UNIES</b>	<b>667</b>
<b>DÉCLARATIONS EUROPÉENNES</b>	<b>668</b>
<b>OUVRAGES ET ACTES DE COLLOQUES</b>	<b>670</b>
<b>OUVRAGES</b>	<b>670</b>
<b>ACTES DE COLLOQUES ET OUVRAGES COLLECTIFS</b>	<b>675</b>
<b>ARTICLES, CONFÉRENCES ET ENTRETIENS</b>	<b>678</b>
<b>PÉRIODIQUES</b>	<b>694</b>
<b>SITOGRAPHIE</b>	<b>695</b>
<b>INDEX DES GRAPHIQUES</b>	<b>697</b>
<b>INDEX DES TABLEAUX</b>	<b>702</b>
<b>INDEX DES CARTES</b>	<b>705</b>
<b>INDEX DES NOMS CITÉS</b>	<b>706</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES</b>	<b>714</b>



**Titre :** Gouvernement, Forces Armées et Parlement. Une introduction à la politique de défense de l'Espagne contemporaine (1989-2015)

**Mots clés :** Défense Nationale, Sécurité, Armée, Réformes militaires, Économie, Budgets, Contrôle parlementaire

**Résumé :** La Transition a représenté pour l'armée et la défense un bouleversement profond dans leur organisation, leurs missions, leur rapport à la société et aux armées occidentales. Cette Transition, jalonnée par les intégrations internationales (CEE, OTAN) et les signes extérieurs d'une indispensable réforme militaire, ne constitue toutefois que la première partie d'une mutation en deux temps, et qui se poursuivra tout au long des années 1990. La réforme militaire de José Luis Rodríguez Zapatero culmine ce processus de transformation de près de deux décennies, en même temps qu'elle fait entrer de plain-pied la défense espagnole dans le XXI<sup>e</sup> siècle.

Les enjeux géopolitiques, stratégiques et énergétiques mondiaux, ainsi que les dynamiques économiques internationales et nationales configurent les grandes orientations d'une politique de défense encore profondément marquée par les échos de son histoire récente. Le contrôle parlementaire de la politique de défense constitue le troisième volet d'un triptyque destiné à élucider la nature et les enjeux politiques et institutionnels de la défense.

**Title:** Government, Armed Forces and Parliament. An introduction to the defence policy of contemporary Spain (1989-2015).

**Keywords:** National Defence, Security, Army, Military Reforms, Economy, Defence budget, Parliamentary control

**Summary:** For the army and the defence, the Transition represented a profound upheaval in their organisation, their missions, their relationship to society and to the Western armies. This Transition, marked by international integration (EEC, NATO) and the external signs of an indispensable military reform, constitutes however only the first part of a two-stage mutation, which will continue throughout the 1990s. The military reform of José Luis Rodríguez Zapatero culminates this process of transformation of almost two decades, while bringing Spanish defence into the 21st century at the same time.

The worldwide geopolitical, strategic and energy issues as well as the international and national economic dynamics, shape the main orientations of a defence policy still deeply marked by the echoes of its recent history. The parliamentary control of the defence policy is the third part of a triptych aimed at elucidating the nature and the political and institutional stakes of defence.

---

**Título:** Gobierno, Fuerzas Armadas y Parlamento. Una introducción a la política de Defensa de la España contemporánea (1989-2015)

**Palabras clave:** Defensa Nacional, Seguridad, Ejércitos, Reformas militares, Economía, Presupuestos, Control parlamentario

**Resumen:** La Transición representó para el Ejército y la defensa una profunda convulsión en su organización, sus misiones, su relación con la sociedad y con los ejércitos occidentales. Esta Transición, marcada por las integraciones internacionales (CEE, OTAN) y los signos externos de una imprescindible reforma militar, fue sin embargo tan sólo la primera parte de una mutación en dos etapas que se prolongaría a lo largo de los años noventa. La reforma militar de José Luis Rodríguez Zapatero a partir de 2004 fue la culminación de este proceso de transformación, que duró casi dos décadas, al tiempo que le permitió a la defensa española entrar plenamente en el siglo XXI. Las cuestiones geopolíticas, estratégicas y energéticas que están en juego en el mundo, así como las dinámicas económicas internacionales y nacionales, marcan las principales orientaciones de una política de defensa que sigue siendo profundamente marcada por los ecos de su historia reciente. Las modalidades del control parlamentario de la política de defensa corresponden a la tercera parte de un tríptico destinado a dilucidar la naturaleza y los retos políticos e institucionales de la defensa.

---