



Revue d'histoire maritime

26

Raflik – 979-10-231-1942-8

Financer l'entreprise maritime

**Revue
d'histoire
maritime**

26

Financer l'entreprise maritime

Les SUP sont un service général de la faculté des Lettres de Sorbonne Université.

© Sorbonne Université Presses, 2019

ISBN PAPIER – 979-10-231-0610-7

PDF complet – 979-10-231-1933-6

TIRÉS À PART EN PDF :

Édito – 979-10-231-1934-3

Introduction – 979-10-231-1935-0

Andreau – 979-10-231-1936-7

Haudrère – 979-10-231-1937-4

Martin – 979-10-231-1938-1

Villiers – 979-10-231-1939-8

Bonin – 979-10-231-1940-4

Giulianelli – 979-10-231-1941-1

Raffik – 979-10-231-1942-8

Chevalier – 979-10-231-1943-5

Varia Pinzón Ríos – 979-10-231-1944-2

Varia Gracieux – 979-10-231-1945-9

Chronique Cazenave de la Roche – 979-10-231-1946-6

Chronique Candelon-Boudet – 979-10-231-1947-3

Chronique Pouget – 979-10-231-1948-0

Chronique Soubeiroux-Cartignuy – 979-10-231-1949-7

Comptes rendus – 979-10-231-1950-3

Mise en page d'Emmanuel Marc Dubois/3d2s (Issigeac/Paris),
d'après le graphisme de Patrick Van Dieren

SUP

Maison de la Recherche

Sorbonne Université

28, rue Serpente

75006 Paris

tél. : (33)(0)1 53 10 57 60

sup@sorbonne-universite.fr

sup.sorbonne-universite.fr

Revue dirigée par Olivier Chaline & Sylviane Llinares

Depuis le début de 2006, la *Revue d'histoire maritime* paraît deux fois l'an, au printemps et à l'automne. Les numéros comportent un dossier thématique.

Le précédent numéro (25) était consacré au « Navire à la mer ».

Le prochain numéro (27) aura pour thème « Mer et techniques ».

Comité scientifique

Pascal Arnaud, Patrick Boureille, Manuel Bustos Rodriguez, commissaire général Vincent Campredon, Olivier Forcade, Jean-Marie Kowalski, Magali Lachèvre, Caroline Le Mao, Michael Limberger, Sylviane Llinares, Tristan Lecoq, Mathias Tranchant, Jacques Paviot, David Plouviez, Amelia Polonia, Louis Sicking.

Secrétariat de rédaction

Xavier Labat Saint Vincent, Claire Laux, Caroline Le Mao (comptes rendus)

Le courrier est à adresser à
Olivier Chaline
Sorbonne université
1 rue Victor Cousin
75230 Paris cedex 05

Les ouvrages à recenser sont à adresser à
Caroline Le Mao
université Bordeaux-Montaigne
UFR d'Histoire
33607 PESSAC cedex

Sommaire

Éditorial	
Olivier Chaline.....	8

DOSSIER FINANCER L'ENTREPRISE MARITIME

Introduction	
Christian Borde & Éric Roulet.....	13
Le financement du commerce maritime dans le monde romain antique (I ^{er} siècle av. J.-C.-III ^e siècle apr. J.-C.)	
Jean Andreau.....	29
Les actionnaires des premières sociétés françaises de commerce maritime dans l'Océan indien *De la société de l'Orient à la compagnie de Madagascar (1642-1664)	
Philippe Haudrère.....	45
Financer la guerre sur mer : quelques réflexions sur la course et l'effort de guerre à partir de l'exemple de Dunkerque (XVII ^e -XVIII ^e siècle)	
Sébastien Martin.....	57
Désinformations et contre-vérités. le financement du navire la <i>Victoire</i> de Bordeaux, première expédition de La Fayette aux États-Unis	
Patrick Villiers.....	73
Quelques aspects du financement de l'économie maritime marchande en France aux XIX ^e -XX ^e siècles	
Hubert Bonin.....	87
Navires et banque entre les deux guerres mondiales. L'Istituto italiano di credito marittimo	
Roberto Giulianelli.....	103
Les aides alliées à la reconstruction des bases navales françaises de métropole et d'Afrique du nord sous la IV ^e République	
Jenny Raflik.....	125

Financiarisation du vrac céréalier et nouvelles logiques d'acheminement : un bouleversement du système économique maritime et portuaire Christophe Chevalier	139
---	-----

VARIA

Du « lac espagnol » à l'océan disputé. Incursions anglaises dans l'espace maritime de la Nouvelle Espagne (1680-1795) Guadalupe Pinzón Ríos	155
La flotte impériale dans la révolution russe (1917-1921) Nicolas Gracieux	173

CHRONIQUES

La construction navale au xvi ^e siècle en Méditerranée : L'apport de l'épave de la Mortella III (Saint-Florent, Haute-Corse) Arnaud Cazenave de la Roche	189
Commander au long cours à partir de la Guyenne. Les capitaines de navire bordelais au xviii ^e siècle Frédéric Candelon-Boudet	201
La marine française face au choléra en Méditerranée (1831-1856) Benôit Pouget	207
Tempêtes sur le Morbihan. Réagir, adapter, aménager. Société littorale, ponts et chaussées et entrepreneurs face à l'océan au xix ^e siècle Catherine Soubeiroux-Cartigny	215

COMPTE RENDUS

Comptes rendus	225
----------------------	-----

Financer l'entreprise maritime

LES AIDES ALLIÉES À LA RECONSTRUCTION DES BASES
NAVALES FRANÇAISES DE MÉTROPOLE ET D'AFRIQUE
DU NORD SOUS LA IV^e RÉPUBLIQUE

Jenny Raflik
Université de Cergy-Pontoise

À la fin de la seconde guerre mondiale, la marine française est extrêmement affaiblie, et orpheline de la plupart de ses infrastructures portuaires. En métropole, Brest et Cherbourg offrent le paysage de vastes champs de ruines, résultat combiné des bombardements alliés et des destructions opérées par les Allemands. La rade de Toulon est encombrée par les épaves du sabordage de 1942. Les stocks des arsenaux ont souffert des destructions et des prélèvements de l'occupant. Seul point positif de ce triste bilan métropolitain : la France hérite des bases sous-marines allemandes¹. Les bases d'outre-mer sont moins touchées que celles de la métropole, bien que Bizerte et Saïgon ne soient pas sorties indemnes de la guerre. La France possède encore un vaste empire, dont les bases navales sont la vitrine et restent un atout stratégique majeur. Mais d'une façon générale, leur équipement est usé, en partie obsolète, et ne répond plus aux besoins tels que les leçons de la guerre permettent de les définir.

On le sait, en 1945, l'état des bases navales n'est pas la première préoccupation des décideurs français. Le pays entier est à reconstruire, et les besoins de la société civile peuvent apparaître bien plus urgents à satisfaire, d'autant plus que les moyens financiers sont limités, et que les crédits budgétaires militaires sont l'objet de toutes les compressions. D'où l'importance d'un éventuel soutien allié.

La Marine a précocement bénéficié d'une aide extérieure, dès 1940 pour les Forces navales françaises libres, à partir du printemps 1943 pour la majorité de la flotte². Mis en sommeil à la sortie de la seconde guerre mondiale, au moment

- 1 Philippe Masson, « La Marine française en 1946 », dans Institut Charles-de-Gaulle/Institut d'histoire du temps présent, *De Gaulle et la nation face aux problèmes de défense (1945-1946)*, Plon, Paris, 1983, p. 47-53.
- 2 Émile Chaline & Pierre Santarelli, *Historique des forces navales françaises libres*, Service historique de la Marine (désormais SHM), 1990, t. I ; Frédérique Chapelay, « Le réarmement de la Marine par les Américains », dans *Les Armées françaises pendant la Seconde Guerre*

où les priorités sont celles de la reconstruction civile pour les Européens, et celles du rapatriement des GI's pour les Américains, le mécanisme de l'aide est relancé par la montée des tensions entre les anciens alliés de la guerre à partir de 1948. Le cadre de l'Alliance atlantique institutionnalise dans les années 1950 des pratiques mises en place dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale. L'étude de ces aides reste encore peu explorée dans le domaine militaire, à l'exception des travaux de Philippe Vial et de Gérard Bossuat qui ont ouvert de nombreuses pistes. Le cas de la Marine a le plus souvent été abordé sous l'angle de la flotte, sans doute car si la place de la Marine, dans ces aides alliées, est secondaire, celle des bases et des arsenaux l'est plus encore. Pourtant, ces aides ont bien existé et ont imposé à la Rue Royale une contrainte extérieure lourde de conséquences politiques. L'intégration atlantique a peu à peu imposé une réglementation nouvelle, se superposant à la réglementation traditionnelle des relations avec l'étranger. Le commissaire Le Jemtel constate en 1955 que « cette alliance pacifique est à l'origine d'incidences considérables se répercutant, et sur l'organisation, et sur les ressources de la Marine³ ».

Comment, en effet, gérer le paradoxe d'un manque de moyens, imposant le recours aux aides alliées, et une ambition impériale durable, fondée sur une histoire et un déploiement mondial, sources de fierté nationale ? La politique des bases menée par la Marine sous la IV^e République, succession de sursauts nationalistes et d'appels à l'aide alliée, illustre parfaitement ce paradoxe.

Trois périodes sont ici à distinguer : dans un premier temps, les bases françaises restent à l'écart des mécanismes d'aides alliées. En 1953, vient enfin le temps des programmes, des plannings, des décisions. Puis arrive le troisième temps – plus intemporel, parfois inexistant – des réalisations.

DES MÉFIANCES FRANÇAISES AUX RÉTICENCES AMÉRICAINES :

LA MISE À L'ÉCART DE LA MARINE DANS LES PREMIÈRES ANNÉES DE L'AIDE ALLIÉE

Les bases de sécurité collective : une mise à disposition des bases sans contrepartie financière ?

Après la seconde guerre mondiale, le réseau des bases est à reconstruire, ou du moins à rénover pour les structures les moins détruites. La grande nouveauté de l'après-guerre est la définition d'une véritable politique des bases, désormais appréhendées comme éléments d'un réseau. La réflexion lancée au sein de la Marine trouve un premier accomplissement dans le rapport de l'amiral

mondiale, actes du colloque international à Paris, du 7 au 10 mai 1985, Paris, Fondation pour les études de défense nationale, 1986, p. 347-354.

3 Service historique de la Marine, 13GG2/14, « Exposé secret du commissaire principal Le Jemtel sur les incidences de nos engagements internationaux sur l'organisation et les ressources de la Marine », le 31 mars 1955.

d'Argenlieu, discuté lors de la séance du Conseil supérieur de la Marine (CSM) du 11 juillet 1945, et tout entière consacrée au problème des bases.

Ce rapport envisage leur utilisation dans un cadre interallié, et la possible mise à disposition du Conseil de sécurité de la toute jeune ONU d'une partie des bases navales françaises. D'Argenlieu crée donc le concept de « bases de sécurité collective ». Il propose la mise à la disposition des Alliés des bases de Dakar, Diégo-Suarez, Madagascar et Cam Ranh, toutes choisies pour leur théorique importance stratégique au niveau mondial.

Néanmoins, dans ses projets, la Marine n'envisage aucune demande d'aide financière directe à ses alliés. D'Argenlieu précise dans son rapport : « Nous détenons des positions stratégiques très importantes sur les grandes voies de communication mondiales ; nous sommes prêts à en faire bénéficier tout système de sécurité internationale, mais dans le respect absolu de notre souveraineté⁴. » Autrement dit, il s'agit de garder le contrôle financier des choses.

Néanmoins, on envisage déjà à Paris d'« échanger » la fourniture de facilités dans les bases navales françaises contre d'autres éventuelles servitudes imposées par l'ONU, de façon à désengager par exemple l'armée de terre de certaines opérations⁵. C'est envisager une forme d'« économie » des moyens français, et la négociation d'avantages « en nature » avec les autres nations unies. On a là une première réflexion sur les avantages à tirer, au niveau international, du réseau de bases français.

La faillite du système de sécurité collective met rapidement fin au problème, et à toutes les hypothèses, et c'est dans le cadre du système de défense occidental que se développe le dossier des aides alliées.

Le renouveau des aides alliées à partir de 1948

À partir de 1948, se met en place le mécanisme des aides, civiles tout d'abord, avec le plan Marshall, puis militaires. Nous pouvons, à la suite du contrôleur de 1^{re} classe Appert⁶, distinguer trois phases dans l'aide militaire alliée à la France. Tout d'abord, dans la « période précoréenne », d'avril 1948 à juin 1950, l'aide américaine a essentiellement pour but d'empêcher l'économie européenne de s'effondrer. Ensuite, de la guerre de Corée à la conférence de Lisbonne (juin 1950-février 1952), cette aide se développe tous azimuts et

4 SHM, 3BB8CSM1, « Rapport de l'amiral Thierry d'Argenlieu sur la politique générale des bases », le 11 juillet 1945.

5 Ministère des Affaires étrangères (désormais MAE), NUOI 254, Télégramme n°554D.N/IP/TS de l'EMGDN à la délégation française aux Nations Unies, date non lisible. (Référence : télégramme 144UNO du 2 décembre 1946.)

6 SHM, 136GG2/14, « Historique de l'aide alliée depuis 1950, cours supérieur de logistique prononcé à l'École de guerre navale par le contrôleur de 1^{re} classe Appert », le 26 novembre 1954.

prend des proportions considérables. Enfin, après la conférence de Lisbonne de février 1952, l'aide prend une forme plus précise et plus organisée, puisqu'en étudiant les objectifs militaires en fonction des possibilités économiques et financières des pays européens, le Conseil atlantique a consacré un ensemble de règles juridiques en harmonie avec la loi américaine, capables de permettre l'utilisation de la totalité de l'aide votée par le Congrès. L'incidence de ces aides sur la Marine reste discrète⁷. Surtout, rien ne concerne les infrastructures.

Pour ces travaux, un autre système de financement commun, original, est mis en place : le système d'Infrastructure commune. Comme l'aide financière et le PAM, il doit remédier à l'insuffisance des crédits budgétaires des nations de l'Europe occidentale dans le financement des dépenses d'investissement de défense nationale, mais il diffère des autres formes d'aide en ce sens qu'il est le résultat non pas d'un effort unilatéral américain ou canadien, mais d'un effort interallié en commun. Son mécanisme est une réussite partielle, la seule d'ailleurs, du projet de budget commun dont l'idée fut lancée par le mémorandum français du 5 août 1950⁸.

Les premières tranches d'infrastructure commune : la mise à l'écart de la Marine

Les autorités de l'OTAN veillent très vite à définir clairement ce concept d'Infrastructure commune. Il est convenu que celle-ci doit recouvrir « les postes fixes de dépenses en capital nécessaires pour assurer le soutien matériel des plans opérationnels, et permettre au commandement supérieur de fonctionner et aux différentes forces d'opérer avec efficacité⁹ ». Ces infrastructures doivent présenter plusieurs caractéristiques pour être financées dans le cadre commun de l'OTAN : la nation hôte doit appartenir à l'organisation ; l'installation doit trouver sa place dans les plans d'opérations du haut commandement, elle doit répondre aux besoins d'au moins une nation de l'Alliance, dite nation utilisatrice, différente de la nation hôte. Enfin, l'installation ne doit pas faire double emploi avec une autre déjà existante. Ces caractéristiques sont volontairement vagues, pour permettre une adaptation aux circonstances.

Le cadre administratif de ce budget commun reprend le modèle lancé par l'Union occidentale, sous forme de « tranches ». La première tranche d'Infrastructure commune de l'OTAN a d'ailleurs été décidée dans le cadre européen, avant d'être reprise à son compte par l'Alliance atlantique. Les trois premières tranches excluent toutefois la Marine. Deux éléments l'expliquent : le choix de la stratégie de défense occidentale, le plus à l'est possible, et la bataille

7 SHM, 13GG2/14, « Exposé secret du commissaire principal Le Jemtel... », *op. cit.*

8 Jenny Raflik, *La Quatrième République et l'Alliance atlantique*, Rennes, PUR, 2013.

9 OTAN, AC/29-D/3, « Groupe de travail sur la définition de l'Infrastructure commune, rapport au Conseil », le 20 janvier 1953.

envisagée, sur l'Elbe ou le Rhin, donne la priorité aux armées de terre et de l'air¹⁰. La définition des trois premières tranches répond aux besoins les plus urgents, c'est-à-dire la mise en place des QG de guerre et des aérodromes sur le continent, points de départ de la contre-offensive. La discrimination n'est pas, sur ce plan, nationale, puisqu'aucune infrastructure navale n'est concernée par les trois premières tranches. La deuxième explication est plus politique, et révélatrice des tensions qui subsistent entre alliés, dans la répartition des tâches. Celles dévolues aux pays européens bénéficiaires de l'aide, et donc en particulier à la France, touchent surtout l'armée de terre. Ceux-ci en effet, ont pour mission principale d'arrêter et de refouler l'offensive ennemie¹¹. De leur côté, les États-Unis ont la responsabilité des bombardements stratégiques – ils sont les seuls à disposer de l'arme atomique. Américains et Anglais sont conjointement responsables de la défense et du contrôle des lignes de communication maritimes et aériennes, les ports et les bases.

Néanmoins, avec l'atténuation progressive de la menace soviétique, du moins de l'urgence de cette menace, la Marine peut espérer être mieux prise en compte dans les plans alliés qui s'ouvrent progressivement au long terme. En outre, l'adhésion de la Grèce et de la Turquie dans le Pacte atlantique, en 1952, recentre l'Alliance sur la Méditerranée et donne aux bases françaises d'Afrique du Nord (AFN) une importance stratégique nouvelle dans le cadre interallié.

LE PROGRAMME D'INFRASTRUCTURE COMMUNE SUR LES BASES NAVALES

L'élaboration du programme de la IV^e tranche : l'introduction des infrastructures navales

À partir du programme de IV^e tranche d'Infrastructure, la marine française se voit enfin proposer le financement commun de certains travaux. Ce programme reflète la conjoncture économique de l'Alliance et correspond pour l'essentiel à des besoins d'infrastructures encore non satisfaits, et non aux besoins engendrés par l'accroissement futur des forces OTAN. Le projet porte sur un montant total de prévisions de dépenses de 232 milliards de livres. Il s'articule en deux ensembles correspondant à des urgences distinctes :

- le *first increment* d'un montant total de 162 milliards de livres répond, aux yeux du *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE, Grand Quartier Général des Forces alliées en Europe) à des besoins incompressibles ;

10 OTAN, MC14, « Rapport du groupe permanent au Comité militaire de l'Atlantique Nord au sujet de la directive stratégique pour le planning régional de l'Atlantique Nord », le 3 mars 1950.

11 OTAN, MC3/1, « Concept stratégique pour la défense de la zone du Nord de l'Atlantique », le 19 novembre 1949.

- Le second d'un montant de 69 milliards de livres qui groupe l'ensemble des projets pour lesquels une décision peut attendre une définition plus précise de la situation des forces en 1954.

En définitive, le *first increment* du SHAPE devient la IV^e tranche d'Infrastructure OTAN, le second devient les V^e et VI^e tranches. Le rôle joué par les états-majors nationaux dans l'élaboration de ces programmes est limité à une consultation initiale, c'est bien le SHAPE qui tient les rênes décisionnelles.

L'innovation majeure de la IV^e tranche : la prise en compte des bases d'AFN

130

Les grandes nouveautés de ce programme viennent de l'introduction des bases navales, et de la localisation des installations concernées. En effet, la plupart des travaux prévus concernent l'Afrique du Nord : Oran et Bizerte¹². Or, l'article 6 du traité de l'Atlantique Nord définit la zone géographique couverte par l'Alliance de façon très précise : elle comprend le territoire des États membres en Europe ou en Amérique du Nord, les départements français d'Algérie, le territoire de la Turquie – à partir de l'élargissement – ou les îles placées sous la juridiction de l'une des parties dans la région de l'Atlantique Nord, c'est-à-dire au nord du tropique du Cancer. Elle s'étend également aux forces, navires ou aéronefs de l'une des parties, se trouvant sur ces territoires ainsi que dans toute autre région de l'Europe dans laquelle les forces d'occupation sont stationnées à la date à laquelle le traité est entré en vigueur (1949), ou se trouvant sur la mer Méditerranée, ou la région de l'Atlantique Nord, toujours au nord du tropique du Cancer. Donc, si Oran - Mers-el-Kébir entre dans la zone OTAN¹³, les protectorats de Tunisie et du Maroc, et donc Bizerte, n'y sont pas compris¹⁴. C'est la première fois qu'une tranche d'Infrastructure interalliée sort de cette aire. Cela n'est pas sans poser problème¹⁵ ni susciter les réticences de certains membres – Canada et Hollande.

Mais d'après les documents fixant les attributions du commandant suprême des Forces alliées en Europe (SACEUR), l'Afrique du Nord est considérée comme zone de l'intérieur, et, en temps de guerre, en cas de nécessité, le SACEUR serait habilité à y mener les opérations qu'il jugerait nécessaires à l'exécution de sa mission. Sur le plan militaire, en effet, le rôle de l'AFN

12 « La plus haute priorité doit être accordée aux projets d'Oran et Bizerte. » (« Recommandation du Groupe Permanent au Comité militaire sur le programme d'infrastructure commune pour 1953 », OTAN, MC32/3, appendice C à la pièce jointe A, bases navales du SHAPE.)

13 Jenny Raflik, « L'Algérie, les accords d'Évian et l'OTAN », dans Vincent Joly & Patrick Harismendy (dir.), *Algérie. Sortie(s) de guerre (1962-1965)*, Rennes, PUR, 2014, p. 111-124.

14 Le Portugal, avec des travaux prévus dans les îles du Cap-Vert, est dans la même situation que la France.

15 OTAN, C-M(53)36, « Note du secrétaire général sur les projets d'infrastructure situés en dehors de la zone OTAN », secret, le 8 avril 1953.

est majeur pour la défense atlantique : « Relais maritime de toutes les entreprises occidentales en Méditerranée, soit vis-à-vis de l'Europe centrale ou méridionale, soit vis-à-vis du Proche-Orient, arrière logistique de ces théâtres, plateforme aérienne dominante tant pour le contrôle maritime que pour les actions aériennes à longue portée : telle est la valeur que l'Afrique du Nord représenterait pour la coalition atlantique dans le cadre d'un nouveau conflit mondial¹⁶. » Bizerte, en particulier, sur le plan OTAN, représente l'« arrière de desserrement de Malte, comme Mers-el-Kébir est celui de Gibraltar¹⁷ ». L'AFN représente dans le dispositif occidental une seconde ligne possible, une zone de repli ou un point éventuel de redéploiement, une base de soutien logistique et opérationnel. Et, sur le plan financier, la France n'étant pas en mesure de réaliser l'équipement nécessaire, il apparaît que le financement commun des travaux est une chance pour réaliser une infrastructure indispensable à la défense du bassin méditerranéen. C'est ainsi que les infrastructures navales de Bizerte sont acceptées dans le cadre du programme d'infrastructure commune de l'OTAN.

Paradoxalement, les réserves face à cette inclusion viennent davantage des dirigeants français que des alliés. Le programme du SHAPE suppose, d'après les règles en vigueur, que les travaux soient soumis au contrôle des organismes OTAN, même s'ils sont conçus et réalisés par le pays hôte. Cela implique des études, des reconnaissances et des contrôles, « autant de raison[s] pour que des officiers des armées alliées ou même des civils aient à se déplacer de façon visible dans des territoires particulièrement sensibles du point de vue politique¹⁸ ». Le problème se pose donc de savoir si de tels déplacements peuvent être tolérés, ce qui paraît nécessaire à l'État-major combiné des Forces armées (EMCFA), ou si au contraire ils doivent être radicalement refusés, ce qui devrait alors être clairement exprimé au Conseil atlantique.

En outre, la réalisation du programme du SHAPE ouvre la voie à une échéance brève à la présence de contingents alliés importants en Tunisie et en Algérie – Américains, Britanniques et Italiens. Le Comité de défense de l'Afrique du Nord exprime à ce sujet un avis favorable le 25 octobre 1952, sous les réserves suivantes¹⁹ :

- le gouverneur ou le résident devra être consulté sur la région d'implantation des terrains et champs de tir ;

16 Augustin-Léon Guillaume (général d'armée), « L'importance stratégique de l'Afrique du Nord », *Revue de Défense nationale* (désormais RDN), n° 108, novembre 1953, p. 424.

17 Adolphe Lepotier (contre-amiral), « Bizerte, base stratégique », *RDN*, n° 157, avril 1958, p. 567.

18 Service historique de l'armée de terre (désormais SHAT) 8Q252, « Étude du SGPDN sur le programme révisé d'infrastructure OTAN », IV^e tranche, très secret, le 10 décembre 1952.

19 Signé par Roger Léonard, gouverneur général de l'Algérie, Jean de Hauteclocque, résident général de France à Tunis, et le général Guillaume, résident général au Maroc.

- les travaux devront être confiés à des entreprises françaises ;
- le personnel sédentaire des bases ainsi créées devra être français, les éléments alliés devant séjourner par roulement, sans installation de familles.

Mais ce qui emporte la décision française de prendre le risque de ces intrusions alliées, c'est l'incapacité de la France à faire face seule financièrement. L'amiral Nomy l'explique ainsi :

... il fut un temps où le financement des travaux de Mers-el-Kébir (le seul grand chantier de la Marine) n'était envisagé que dans le cadre national, pour en garantir sans discussion possible la propriété française. Nous avons dû changer de formule, sous peine d'arrêter les travaux (ce qui aurait été un abandon définitif et la perte sans profit de milliards déjà dépensés) et nous avons confié à l'infrastructure OTAN une grande part des travaux.

Toutefois, cette décision est prise sans enthousiasme, et il ajoute :

132

... l'avenir dira si cette solution est avantageuse ou non. Dès maintenant, les États-Unis et la Grande-Bretagne nous assaillent de demandes pour y implanter en temps de guerre (et un peu en temps de paix) des moyens logistiques importants qui prouvent la valeur de Mers-el-Kébir²⁰.

L'étendue des programmes que l'OTAN semble prête à financer justifie ce risque.

Programmes des travaux projetés au titre de l'Infrastructure commune OTAN

Le programme de la IV^e tranche définitive comprend des travaux de construction de magasins, de parcs et de jetées dans les bases navales de Mers-el-Kébir et de Bizerte, et d'extension selon les normes de l'OTAN des bases d'aéronautique navale de Lartigues, Iskeul (Bizerte) et Istres²¹. Sont également concernés par cette IV^e tranche trois aérodromes destinés aux unités de transport de l'USAF (United States Air Force) : Cherbourg/Maupertuis, Nantes et Brienne-le-Château. La V^e tranche comprend encore des constructions de magasins et de parcs à Bizerte et à Mers-el-Kébir, d'une usine électrique à Mers-el-Kébir, de stations radio à Brest et à Casablanca et d'un quartier général de guerre à Brest – commandement de la sous-zone de la baie de Biscaye. Elle comprend également l'extension de la base aéronavale de Lann Bihoué. La VI^e tranche comprend des travaux de stockage de produits pétroliers à Bizerte et Mers-el-Kébir, et l'extension à Alger d'une station radio. Les tranches suivantes sont

²⁰ SHM, 3BB8CSM5, « Exposé de l'amiral Nomy, chef d'état-major général de la Marine, sur la politique navale française », secret, novembre 1953.

²¹ SHAT, 8Q252, « Étude du SGPDN sur le programme révisé d'infrastructure OTAN », *op. cit.*

moins importantes : la VII^e tranche concerne une station émission et une station réception à Alger ; la VIII^e un stockage souterrain de munitions à Brest ; la IX^e le QG COMEDOC à Mers-el-Kébir, et la X^e le renforcement de la base aéronavale de Lann Bihoué.

Au total, Mers-el-Kébir est la principale bénéficiaire des programmes OTAN. L'effort se concentre sur les capacités souterraines de la base, en raison de la nécessaire adaptation à la montée en puissance des armes atomiques. Environ 1 500 militaires doivent pouvoir vivre sous le Santon de façon convenable. Deuxième base à occuper une place de choix dans les programmes OTAN, Bizerte devait servir de centre de ravitaillement aux flottes alliées en opération, tout en assurant avec des moyens régionaux la surveillance et la défense du canal de Sicile contre les avions, les navires de surface, les mines et les sous-marins. Sa base de réparation devait également être mise à la disposition des bâtiments de guerre ou des navires de commerce alliés endommagés. Les installations projetées à Bizerte s'insèrent toutes dans le plan de masse de la base et sont pour la moitié des extensions des projets français lancés au début des années 1950.

Cette manne budgétaire ne profite donc qu'à un nombre limité d'établissements : n'est concernée que la construction de magasins souterrains, de stockages d'hydrocarbures ou de munitions, de jetées pour les navires et de pistes pour les avions, d'installations de transmission ou de commandement. En outre, les bases concernées sont réduites ; les trois quarts des budgets OTAN sont pour les bases d'outre-mer, Oran et Bizerte pour l'essentiel. Alger et Casablanca reçoivent les miettes. Quant aux installations de métropole, elles sont surtout concernées par des travaux concernant leurs aérodromes ou installations aéronavales, à l'exception du QG de guerre de Brest.

LES ENJEUX POLITIQUES DE L'AIDE : FREINS ESSENTIELS À LA RÉALISATION DES TRAVAUX

L'établissement de programme, on le sait, n'est bien souvent qu'un point de départ. Reste l'essentiel : lancer les travaux, et concrétiser les projets. C'est fréquemment le début des difficultés...

Le financement commun : une déclaration de principes

Le financement commun des travaux, tout d'abord, est sujet à polémique entre les alliés. Si le principe d'une répartition des charges est évident et admis par tous les membres du Pacte atlantique, de nombreuses questions restent en suspens. Qui doit financer l'entretien des installations après leur construction ? Dans quelle proportion ? *Quid* de la situation en temps de guerre ?

Les méfiances françaises face aux pertes de souveraineté en Afrique du Nord justifient l'importance toute particulière avec laquelle est étudiée, en France,

la part respective de chacun dans le financement des infrastructures. Il importe, pour Paris, de ne pas accepter de financement purement interallié, et de sauver la légitimité de la souveraineté française, bien plus sensible lorsque l'on parle de Bizerte ou de Mers-el-Kébir que lorsque se pose la question des infrastructures métropolitaines. Les principes admis pour les installations alliées de métropole sont donc récusés pour l'Algérie et la Tunisie.

La contribution financière française repose sur la décision du Conseil atlantique d'avril 1953, sur la formule définitive de répartition des dépenses communes d'infrastructure : 42,85 % pour les États-Unis, 11,45 % pour le Royaume-Uni, 7,13 % pour le Canada, 24,82 % pour l'ensemble des neuf autres nations alliées de l'OTAN et 13,75 % pour la France. Mais cette répartition ne concerne pas l'ensemble des travaux induits par les programmes d'infrastructure : les travaux de raccordement et les acquisitions de terrains restent à la seule charge de la nation hôte.

134

Surtout, la décision d'avril 1953 ne règle pas la question du financement de l'entretien des infrastructures communes. Pour les premières infrastructures ayant fait l'objet d'un financement commun – les aérodromes, les QG de guerre et les transmissions –, la position française avait été l'entretien financé par la nation utilisatrice. Dans le cas des bases navales d'Afrique du Nord, la nation hôte doit également être la nation utilisatrice en temps de paix, et une des utilisatrices en temps de guerre.

Lors des discussions au Comité de l'infrastructure, deux principes déterminent la répartition du financement : quand il y a une seule nation utilisatrice en temps de paix, elle doit financer l'entretien, mais la nation hôte reste maître d'œuvre. Cette dernière, qui est propriétaire finale, doit conserver un droit de regard sur l'état des installations comme un propriétaire sur un bail. Dans le cas de plusieurs nations utilisatrices, la nation hôte assure la charge financière de l'entretien d'une installation d'infrastructure commune, elle doit être dédommée de ses prestations de services, proportionnellement à l'utilisation par les autres nations²². Garder la charge de l'entretien est extrêmement important au regard du symbole que représente cette charge sur la légitimité de la souveraineté française.

22 SHAT, 12Q96-5, « Lettre du ministre de la Défense nationale aux ministères de l'Industrie et du Commerce, des Travaux publics, des Transports et du Tourisme, des Postes, Télégraphes et Téléphones, aux secrétariats d'État aux forces Armées, Guerre, Marine, Air, au Budget, au directeur des services financiers et des programmes du ministère de la Défense nationale », a. s. entretien de l'infrastructure commune de l'OTAN, n° 1503DN/EG, le 25 septembre 1953.

Mais un des dossiers les plus complexes à gérer est sans conteste celui des appels d'offres internationaux. Une procédure d'appel d'offres est très vite envisagée, qui permettrait à toutes les entreprises des pays membres de l'OTAN de poser leur candidature pour les travaux à effectuer au titre de l'Infrastructure commune, quelle que soit la nation hôte. Tous les membres de l'Alliance, à la seule exception de la France, adhèrent à ce principe. Pour Paris, il ne saurait être question de faire appel à des entreprises étrangères pour effectuer ces travaux. On admet seulement « lorsque c'est nécessaire le recours à des formules d'association d'entreprises françaises à des firmes étrangères de façon à augmenter leurs moyens²³ ». Les arguments avancés sont de plusieurs natures, et de forces inégales : on mentionne bien sûr l'intérêt économique et social de faire travailler des entreprises nationales ; on met en avant les qualités d'intégration de ces entreprises dans les régions où elles doivent travailler²⁴, mais aussi les garanties de sécurité que représente l'appel à des entrepreneurs français.

Face à la persistance de l'opposition française, les alliés développent des critiques de plus en plus fermes, mettant en question la capacité de la France de faire face seule aux demandes. Une contradiction, surtout, est relevée dans la politique française : alors qu'elle se veut la championne du projet de budget commun, la France accapare tout le bénéfice économique des travaux, alors que toutes les nations participent au financement. Le Comité de l'Infrastructure propose donc un compromis, devant permettre à chaque pays hôte de rejeter une offre, même si sa décision devait entraîner des dépenses supérieures au maximum envisagé, lorsque ce refus est conforme aux intérêts de l'économie générale du pays en question. Cette proposition est pourtant rejetée par le Comité de défense nationale (CDN) dans sa séance du 11 mars 1953. Le ministre de la Défense nationale, en particulier, reste hostile au principe des appels d'offres. Un débat éclate alors entre le ministère de la Défense nationale et celui des Affaires étrangères, qui en appelle à l'arbitrage du président du Conseil²⁵. Finalement, le Conseil atlantique adopte le principe des appels d'offres internationaux, le 27 mai 1953, avec quatre clauses de sauvegarde : une clause de dumping, une clause relative aux possibilités techniques, une autre

23 SHAT, 8Q252, « Lettre du ministre de la Défense nationale (SGPDN, économie de guerre) au ministre des Affaires étrangères sur la participation d'entreprises étrangères aux travaux d'Infrastructure NATO », n° 811D.N./E.G., très secret, le 18 juin 1952.

24 SHAT, 8SQ254, « Note du commissaire général aux entreprises de travaux publics », CG539, le 27 octobre 1952.

25 SHAT, 8Q254, « Lettre du ministre des Affaires étrangères au président du Conseil », le 19 février 1953.

relative à la main d'œuvre, une dernière relative à la balance des charges²⁶. L'accord français est donné du bout des lèvres, sous la pression de l'unanimité de la classe atlantique.

Néanmoins, dans l'application de la procédure, la Marine évite assez largement ce recours aux appels d'offres internationaux. La Rue Royale refuse de confier certaines tâches, « en raison de la complexité des chantiers et de leur organisation », à d'autres entreprises que celles chargées des travaux déjà financés par la France. Finalement, sur la IV^e tranche d'Infrastructure, le Secrétariat général permanent de la Défense nationale (SGPDN) ne propose à l'ouverture d'appels d'offres internationaux que les travaux du parc à hydrocarbures d'El-Euch-Roumi, sur la base de Bizerte²⁷.

136

En définitive, les procédures de l'OTAN s'avèrent complexes, lourdes et longues. L'exemple de Bizerte est le plus significatif. Malgré l'approbation des tranches d'Infrastructures par le Groupe permanent et le Conseil atlantique, le comité des paiements de l'organisation refuse le feu vert au début des travaux, bloquant par là tout le programme. Il semble que l'inquiétude suscitée par la situation politique en Tunisie soit à l'origine de cette situation. L'attitude française n'arrange pas les choses. Une note du 2 décembre 1955 de la section économie de guerre du SGPDN illustre le blocage à tous niveaux de la situation, et le partage des torts²⁸ :

Les premiers travaux de Bizerte et de Mers-el-Kébir ont été lancés sur part française, sans le compte-rendu des paiements à l'OTAN que la Marine refuse de fournir. Tant que cette position n'aura pas varié, on ne doit retenir que les travaux Marine lancés absorbant la part française calculée à 13,75 % des travaux OTAN Marine, le reste de cette part française assure le financement des travaux à l'étranger, qui eux ne sont pas ralentis artificiellement.

Le gouvernement français a en outre suspendu le financement international de tout travail jusqu'à un accord avec le gouvernement américain sur l'utilisation des bases en temps de paix. Aussi, par prudence, les travaux de bases navales prévus autorisés par le comité des paiements en IV^e tranche n'ont-ils été effectués par la Marine en 1954 que dans les limites de la part française de crédits de paiements – 2 milliards de francs –, mais sans établissement des comptes rendus trimestriels d'exécution. La Marine envisage même de retirer du programme

26 SHAT, 8Q254, « Note du SGPDN, économie de guerre, a.s. session ministérielle du Conseil de l'OTAN », n° 2050D.N./E.G., très secret, le 11 décembre 1953.

27 SHAT, 8Q254, « Lettre du SGPDN, au représentant permanent de la France au conseil de l'OTAN, s. c. du ministre des Affaires étrangères », a. s. infrastructure de l'OTAN, IV^e tranche, travaux des bases navales en Afrique du Nord, n° 1899D.N./EG, le 25 novembre 1953.

28 SHAT, 8Q239, « Note pour le SGPDN, a. s. aérodromes OTAN en Méditerranée française », n° 3099EG, le 2 décembre 1955.

du financement interallié les travaux de quai de Mers-el-Kébir et de Bizerte, qui continueraient alors à être entièrement financés sur la part française, et renoncerait entièrement aux travaux prévus à Istres²⁹, plutôt que de fournir ces comptes-rendus trimestriels, par crainte de s'engager à admettre une utilisation alliée éventuelle en fournissant ces comptes-rendus³⁰.

Un enjeu essentiel : l'utilisation de l'Infrastructure OTAN

Car si l'utilisation de l'Infrastructure commune par les forces alliées en temps de guerre ne pose pas de question de principe – elle est la raison même du Pacte atlantique –, l'utilisation d'infrastructures françaises en temps de paix par les forces alliées doit faire l'objet d'accords bilatéraux. Or, alors que le démarrage des travaux reste toujours subordonné à la signature des conventions d'utilisation, les négociations sur ce point s'enlisent, puis bloquent autour du mémorandum Dillon du 9 juillet 1954, qui demande, entre autres, des stationnements permanents de mille cinq cents hommes sur l'Ishkeul, cinq cent vingt hommes à Bizerte, et de mille hommes à El-Aouina. La France refuse de répondre. Les États-Unis refusent de poursuivre les discussions sans accord français. Dans ce contexte transatlantique tendu, les seuls projets entrepris concernent les travaux urgents de Mers-el-Kébir et de Bizerte, gagés sur la part française du financement commun. Le reste est remis *sine die*.

Il est difficile de faire un bilan global de ces aides alliées. Un premier problème méthodologique se présente : les rapports d'inspection et de contrôle rédigés par le Comité d'Infrastructure de l'OTAN ne sont pas déclassifiés. Ensuite, la réalisation des différentes tranches s'étale sur de très longues périodes. Le financement OTAN, lorsqu'il est défaillant, a parfois été remplacé par un financement national. Du côté de l'OTAN, une conclusion partielle à ces programmes est apportée en 1960 : « Sur les tranches II à V, l'appui militaire est retiré à compter du 31 décembre 1960 à tous les projets ou portions de projets pour lesquels les demandes de crédits ne sont pas parvenues au Secrétariat international à la date du 31 décembre 1960³¹. » Les travaux toujours en attente sont abandonnés, bien que leur réinscription dans une tranche ultérieure puisse être envisagée.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ SHAT, 8Q239, « Note pour le ministre de la Défense nationale a. s. aérodromes OTAN en Afrique du Nord », n° 3118D.N./EG, le 5 décembre 1955.

³¹ OTAN, SG137/59 DECMIL-FRE, le 21 mars 1960, « Rapport du groupe permanent au Conseil de l'Atlantique Nord sur les mesures à prendre pour accélérer l'exécution des travaux d'Infrastructure ».

Le bilan est difficile à dresser du point de vue qualitatif. Les sources manquent pour juger de l'ensemble des travaux réalisés. Sur le plan quantitatif, l'importance de ce programme d'Infrastructure commune par rapport à l'ensemble des dépenses de la défense atlantique est minime. Toutefois, les dépenses d'infrastructure à financement interallié effectuées en France prennent une toute autre importance si on les compare non pas à l'ensemble des charges militaires françaises, mais aux seules dépenses d'infrastructures françaises. Par le biais du budget des infrastructures communes de l'OTAN, la France a vu, en moyenne, son effort national augmenter d'un tiers pendant toute la IV^e République. Pour la Marine, ce programme d'infrastructures communes offre un véritable coup de fouet budgétaire pour sa politique des bases. Entre 1953 et 1958, dates où les aides sont effectives, les ressources qu'elle peut consacrer à ses infrastructures augmentent ainsi de 45 %³².

138

Néanmoins, l'étude des aides alliées à la reconstruction des bases navales et au renouveau des infrastructures de la Marine illustre les nombreux problèmes qui caractérisent la politique atlantique de la France. Prise en étau entre le besoin d'aides de ses alliés et le souci de préserver la souveraineté française dans ses territoires d'outre-mer, la Marine subit en fait l'éternel dilemme de la IV^e République qui n'a pas les moyens d'être à la fois atlantiste et impériale.

32 Philippe Vial, « Un impossible renouveau : bases et arsenaux d'outre-mer (1945-1954) », dans Comité pour l'histoire de l'armement, *Les Bases et arsenaux français d'outre-mer. Du Second Empire à nos jours*, Paris, Lavauzelle, 2002, p. 247.

HISTOIRE MARITIME

collection dirigée par Olivier Chaline

Vous pouvez retrouver à tout moment l'ensemble des ouvrages
parus dans la collection « Histoire maritime »
sur le site internet de Sorbonne Université Presses :

<http://sup.sorbonne-universite.fr/>

La Real Armada

La Marine des Bourbons d'Espagne au XVIII^e siècle

Olivier Chaline & Augustin Guimerá Ravina

Les Marines de la guerre d'Indépendance américaine

1763-1783

tome I. *L'Instrument naval*

tome II. *L'Opérationnel naval*

Olivier Chaline, Philippe Bonnichon & Charles-Philippe de Vergennes (dir.)

La Maritimisation du monde

de la préhistoire à nos jours

GIS d'histoire maritime

L'Approvisionnement des villes portuaires en Europe

du XVI^e siècle à nos jours

Caroline Le Mao & Philippe Meyzie (dir.)

La Naissance d'une thalocratie

Les Pays-Bas et la mer à l'aube du Siècle d'or

Louis Sicking

La Piraterie au fil de l'histoire

Un défi pour l'État

Michèle Battesti (dir.)

Le Voyage aux terres australes du commandant Nicolas Baudin

Genèse et préambule

1798-1800

Michel Jangoux

Les Ports du golfe de Gascogne

De Concarneau à la Corogne

XV^e-XXI^e

Alexandre Fernandez & Bruno Marnot (dir.)

Les Grands Ports de commerce français et la mondialisation

au XIX^e siècle

Bruno Marnot

Les Huguenots et l'Atlantique
Pour Dieu, la Cause ou les Affaires
Mickaël Augeron, Didier Poton et Bertrand van Ruymbeke (dir.)
Préface de Jean-Pierre Poussou

Négociants et marchands de Bordeaux
De la guerre d'Amérique à la Restauration
1780-1830

Philippe Gardey
Préface de Jean-Pierre Poussou

La Compagnie du Canal de Suez
Une concession française en Égypte
1888-1956

Caroline Piquet

Les Villes balnéaires d'Europe occidentale
du XVIII^e siècle à nos jours
Yves Perret-Gentil, Alain Lottin & Jean-Pierre Poussou (dir.)

La France et l'Indépendance américaine
Olivier Chaline, Philippe Bonnichon & Charles-Philippe de Vergennes (dir.)

Les Messageries maritimes
L'essor d'une grande compagnie de navigation française
1851-1894

Marie-Françoise Berneron-Couvenhes

Canadiens en Guyane
1745-1805

Robert Larin

Prix de l'Académie des Sciences d'Outre-Mer, 2006

La Mer, la France et l'Amérique latine
Christian Buchet & Michel Vergé-Franceschi (dir.)

Sous la mer
Le sixième continent
Christian Buchet (dir.)

Les Galères au musée de la Marine
Voyage à travers le monde particulier des galères
Renée Burlet

La Grande Maîtresse, nef de François I^{er}
Recherches et documents d'archives
Max Guérout & Bernard Liou

À la mer comme au ciel
Beautemps-Beaupré et la naissance de l'hydrographie moderne
L'émergence de la précision en navigation et dans la cartographie marine

1700-1850

Olivier Chapuis

Prix de l'Académie de marine, 2000

Grand prix de la Mer décerné par l'association
des écrivains de langue française, 2000

Les Marines de guerre européennes

XVII^e-XVIII^e siècles

Martine Acerra, José Merino & Jean Meyer (dir.)

Six millénaires d'histoire des ancres

Jacques Gay

Coligny, les protestants et la mer

1558-1626

Martine Acerra & Guy Martinière (dir.)

« BIBLIOTHÈQUE DE LA REVUE D'HISTOIRE MARITIME »

La Vie et les travaux du chevalier Jean-Charles de Borda (1733-1799).

Épisode de la vie scientifique du XVII^e siècle

Jean Mascart

REVUE D'HISTOIRE MARITIME

Dirigée par Olivier Chaline & Sylviane Llinares

25. *Le Navire à la mer*
24. *Gestion et exploitation des ressources marines de l'époque moderne à nos jours*
 - 22-23. *L'Économie de la guerre navale, de l'Antiquité au XX^e siècle*
 21. *Les Nouveaux Enjeux de l'archéologie sous-marine*
20. *La Marine nationale et la première guerre mondiale: une histoire à redécouvrir*
19. *Les Amirautés en France et outre-mer du Moyen Âge au début du XIX^e siècle*
18. *Travail et travailleurs maritimes (XVIII^e-XX^e siècle). Du métier aux représentations*
 17. *Course, piraterie et économies littorales (XV^e-XXI^e siècle)*
 16. *La Puissance navale*
 15. *Pêches et pêcheries en Europe occidentale du Moyen Âge à nos jours*
 14. *Marine, État et Politique*
 13. *La Méditerranée dans les circulations atlantiques au XVIII^e siècle*
 12. *Stratégies navales: l'exemple de l'océan Indien et le rôle des amiraux*
 - 10-11. *La Recherche internationale en histoire maritime: essai d'évaluation*
 9. *Risque, sécurité et sécurisation maritimes depuis le Moyen Âge*
 8. *Histoire du cabotage européen aux XVI^e-XIX^e siècles*
 7. *Les Constructions navales dans l'histoire*
 6. *Les Français dans le Pacifique*
 5. *La Marine marchande française de 1850 à 2000*
 4. *Rivalités maritimes européennes (XVI^e-XIX^e siècle)*
 - 2-3. *L'Histoire maritime à l'Époque moderne*
 1. *La Percée de l'Europe sur les océans vers 1690-vers 1790*