

N° 72
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984.

A V I S

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des
Forces armées (1), sur le projet de loi de finances pour 1985,*
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME I
RELATIONS EXTÉRIEURES
Par M. Claude MONT,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matrāja, Jacques Ménard, *vice-présidents* ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Francis Palmero, Gérard Gaud, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguin, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Jacques Genton, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malene, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Roland Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

Voir les numéros :
Assemblée nationale (7^e législ.) : 2347 et annexes, 2365 (annexes nos 1 et 35), 2367 (tomes I et IV) et in-8° 683.
Sénat : 68 et 69 (annexe n° 25), (1984-1985).

Loi de finances. — *Affaires étrangères - Relations extérieures.*

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I. — LES CRÉDITS INSCRITS AU TITRE DU MINISTÈRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES : UN BUDGET DE RÉGRESSION	6
A. — Premier point : le montant global des crédits, notoirement insuffisant, impose de graves restrictions à la plupart des actions conduites par le ministère	6
1 - <i>L'évolution générale des dotations</i>	6
2 - <i>La répartition des crédits</i>	7
a) <i>Le titre III : la suppression d'emplois</i>	9
b) <i>Le titre IV : une diminution en francs courants de près de 4 %</i> ..	10
B. — Second point : les incidences de la dépréciation accentuée du franc sur les diverses dotations d'un budget pourtant élaboré sur la base d'un dollar à 8,38 francs	10
1 - <i>Les difficultés persistantes dues à la décote du franc</i>	10
2 - <i>Des dispositions toujours aussi insuffisantes pour 1985</i>	12
C. — Troisième point : une autre conséquence directe de l'insuffisance budgé- taire : la politique de redéploiement consulaire	13
1 - <i>La fermeture répétée de postes consulaires</i>	13
2 - <i>De mauvaises raisons</i>	14
CHAPITRE II. — LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE EN 1984	18
PREMIÈRE PARTIE. — Un an de vie communautaire : de blocages en blocages jusqu'à un compromis ambigu	19
A. — Premier point : la gravité et la diversité du contentieux communautaire fin 1983	19
B. — Deuxième phase : l'échec du Conseil européen d'Athènes le 5 décembre 1983	20
C. — Troisième étape : le blocage persistant enregistré à Bruxelles le 20 mars 1984, malgré quelques éclaircies dans le ciel communautaire	21
D. — Quatrième temps fort de cette année européenne : la proposition de relance politique de l'Europe formulée à Strasbourg par le Président de la République le 24 mai 1984	23
E. — Cinquième étape : les élections au Parlement européen du 17 juin 1984 ..	24
F. — Sixième phase : le Conseil européen de Fontainebleau le 26 juin 1984	25
G. — Septième étape : les fruits de Fontainebleau	26

	Pages
SECONDE PARTIE. — L'avenir immédiat de la construction européenne : une série impressionnante de dossiers épineux	28
A. — Premier dossier : l'adoption d'une solution durable à la question des finances communautaires	28
B. — Deuxième dossier : l'avenir de la politique agricole commune	29
C. — Troisième dossier : l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal	31
D. — Quatrième dossier : les modalités d'une relance institutionnelle et politique	32
E. — Cinquième dossier : l'avenir des relations de la Communauté avec le Tiers-monde et le renouvellement de la Convention de Lomé	33
CHAPITRE III. — LES RELATIONS EST-OUEST ET LES QUESTIONS DE SÉCURITÉ EN 1984	34
PREMIÈRE PARTIE. — L'évolution du climat Est-Ouest en 1984 traduit un durcissement non dénué de prudence	35
A. — Premier événement majeur : le début du déploiement des fusées Pershing II et des missiles de croisière en Europe dès la fin 1983	36
B. — Second aspect : les multiples illustrations du durcissement soviétique tout au long de 1984	37
C. — Troisième point : le maintien d'une certaine prudence malgré l'exaspération des tensions	38
D. — Quatrième point : la position de la France dans les relations Est-Ouest	39
E. — Cinquième point : les perspectives des relations Est-Ouest en 1985	40
SECONDE PARTIE. — Sombre bilan et perspectives incertaines des questions de sécurité et de désarmement à la fin de 1984	42
A. — La suspension des négociations sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI) et la réduction des armements stratégiques (START)	43
B. — Le maintien difficile d'un dialogue minimum : les négociations de Vienne (M.B.F.R.) et la Conférence sur le désarmement en Europe (CDE)	44
C. — Des perspectives incertaines de négociations : utilisation militaire de l'espace et armes chimiques	46
D. — Initiatives françaises dans le domaine du désarmement	48
E. — Des perspectives peu favorables à l'approche des échéances de 1985	49
CHAPITRE IV. — 1984 : UNE ANNÉE ÉPROUVANTE POUR LA FRANCE. ACTIVE MAIS SOUVENT IMPUISSANTE	50
PREMIÈRE PARTIE. — Les dossiers où la France a été — ou tenté d'être — partie prenante	51
A. — Le conflit tchadien	51
1 - <i>La situation militaire</i>	51
2 - <i>L'avenir du Tchad : un règlement politique toujours éloigné</i>	52
B. — La situation au Moyen-Orient	53
1 - <i>Le conflit libanais</i>	54
2 - <i>Les développements des conflits régionaux</i>	55

	Pages
C. — L'impasse des rapports Nord-Sud	56
1. — <i>La stagnation de l'aide publique au développement</i>	56
2. — <i>Le dramatique surendettement du Tiers-monde</i>	58
SECONDE PARTIE : des théâtres de violences devant lesquels la France demeure impuissante	60
A. — La situation en Amérique centrale	60
B. — Le conflit irano-irakien	61
C. — Le drame afghan	63
LES CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR ET DE LA COMMISSION	65

Mesdames, Messieurs,

Le budget de la section I du ministère des relations extérieures (services diplomatiques et généraux) est mauvais.

Au nom d'une austérité et d'une rigueur draconiennes, c'est un budget de restrictions qui est proposé pour le Quai d'Orsay en 1985 : le montant total des crédits inscrits dans le projet de loi de finances au titre de la section I s'élève à 9 milliards 295 millions 336 137 francs, ce qui représente d'un an sur l'autre une progression en francs courants de 1,93 % par rapport au budget initial pour 1984, en fait une diminution de l'ordre de 4 % en francs constants par rapport à cette année.

Pis encore, le ministère des relations extérieures s'inscrit parmi les départements les plus maltraités au sein d'un budget lui-même placé sous le signe d'économies impitoyables : la part du Quai d'Orsay dans le budget de l'Etat régresse de 0,970 % en 1984 à 0,934 % en 1985 de l'ensemble des dépenses nettes inscrites au budget.

Une telle situation est très sérieusement préoccupante, dès lors qu'elle atteint un ministère déjà trop faiblement doté — notre commission le déplore chaque année —, et qu'elle sera, par la force des choses, préjudiciable à l'image de notre pays dans le monde.

La gravité de ce constat impose au rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères et de la défense d'attirer l'attention du Sénat, sur les aspects budgétaires essentiels et sur les conséquences les plus dommageables des dispositions qui nous sont soumises.

Ensuite, laissant le soin à la commission des finances d'affiner l'analyse sur ce plan, votre rapporteur tentera, comme à l'accoutumée, de situer plus largement, à l'occasion de cet examen budgétaire, l'action du ministère des relations extérieures dans le contexte diplomatique international, qu'il s'agisse de l'Europe, des relations Est-Ouest, ou des divers théâtres de violence qui ont marqué les douze mois qui viennent de s'écouler.

*
* * *

CHAPITRE I

LES CREDITS INSCRITS AU TITRE DU MINISTERE DES RELATIONS EXTERIEURES : UN BUDGET DE REGRESSION.

Même sans reprendre une nouvelle fois l'analyse détaillée des crédits inscrits pour 1985 au titre du ministère des relations extérieures (Section I), il n'est pas possible pour votre rapporteur de celer ici les dispositions essentielles du projet de budget proposé. Trois points méritent singulièrement d'être marqués :

— le montant global, notoirement insuffisant, des crédits, et la répartition des sacrifices entre les différentes actions ;

— les incidences de la dépréciation du franc sur les diverses dotations, dans le cadre d'un budget élaboré sur la base d'un dollar à 8,38 francs.

— et la politique de « redéploiement » — c'est-à-dire, le plus souvent, de fermeture — des postes consulaires, conséquence directe de l'insuffisance budgétaire.

*
* * *

**A. — Premier point : le montant global des crédits,
notoirement insuffisant, impose de graves restrictions
à la plupart des actions conduites par le ministère.**

1. — *L'évolution générale des dotations.*

Le montant total des crédits de la section I, tels qu'ils sont prévus pour 1985 — **9.295 millions de francs** en chiffres arrondis —, traduit une augmentation de 176 millions seulement par rapport aux crédits initiaux pour 1984, soit — nous l'avons dit — une progression infé-

rieure à 2 % en francs courants. Rappelons ici, à titre de comparaison, que le budget de 1984 — qui était pourtant, lui-même, calculé au plus juste, ce que les faits ont confirmé — progressait pour sa part de plus de 16 % par rapport à l'année précédente. Il s'agit là, au demeurant, de la seule base de référence significative compte tenu de la restructuration du ministère et des transferts entre la section I et la section II consécutifs à la réforme administrative du 27 juillet 1982.

Une seule disposition vient quelque peu tempérer la rigueur de cette évolution les dotations : il s'agit des **transferts entre ministères** qui, pour 1985, se traduisent pour le ministère des relations extérieures par un solde négatif de plus de 58 millions de francs. Mais, même ce correctif pris en compte, le taux de progression du budget du Quai d'Orsay, à structures inchangées et à nomenclature budgétaire inchangée, demeure peu supérieur à 2,5 %, ce qui ne saurait permettre le simple maintien des actions antérieures.

En revanche, un facteur vient souligner l'insuffisance de ces dotations : alors que les crédits n'augmentent que de 176 millions, plus de 191 millions de mesures nouvelles sont consacrés à compenser — partiellement — la dépréciation du franc ; c'est dire que, compte non tenu de ces dispositions, insuffisantes, imputables à « l'effet change », le budget du Département diminue en réalité même en francs courants. Autrement dit, la progression minimale — de 1,93 % — des crédits de la section I n'est due qu'aux dispositions concernant l'effet-change qui font augmenter l'ensemble des dotations de 2,10 %. **Hors effet-change, les crédits consacrés aux services diplomatiques et généraux régressent en francs courants, de 0,17 %.**

2. — *La répartition des crédits.*

Les deux tableaux ci-dessous font apparaître :

— la part de chacune des actions menées par le Département dans le projet de budget pour 1985 (tableau n° 1) :

— et l'évolution de la part de chaque action depuis quatre ans (tableau n° 2).

Tableau n° 1

	Crédit pour 1985 (en francs)	Part en 1985 (en %)
Budget de fonctionnement et d'équipement		
01 Administration centrale		
dont :	991.514.498	10,66
Service généraux	837.870.678	9,01
Services de la coopération et du développement	153.643.820	1,65
02 Services à l'étranger	2.324.683.499	25,01
	3.316.197.997	35,67
Budget d'intervention		
03 Relations culturelles avec l'étranger	3.198.302.610	34,41
05 Presse et information	44.218.621	0,48
06 Contributions internationales	1.473.592.493	15,85
07 Assistance et solidarité	230.259.485	2,48
08 Interventions de politique internationale	100.899.430	1,09
09 Formation et assistance technique dans le domaine militaire	145.986.059	1,57
10 Budget civil de recherche	785.879.442	8,45
	5.979.138.140	64,33
Total général	9.295.336.137 francs	100 %

Tableau n° 2

Actions	1982 en %	1983 en %	1984 en %	1985 en %
01 Administration centrale	8,31	10,78	10,32	10,66
02 Services à l'étranger	22,56	23,80	24,09	25,01
03 Relations culturelles avec l'étranger	40,75	36,73	36,04	34,41
05 Presse et information	0,82	0,50	0,50	0,48
06 Contributions internationales	17,51	15,97	15,78	15,85
07 Assistance et solidarité	1,42	1,46	2,33	2,48
08 Interventions de politique internationale	0,54	1,25	1,38	1,09
09 Formation et assistance technique dans le domaine militaire	1,35	1,71	1,64	1,57
10 Budget civil de recherche	6,75	7,80	7,92	8,45
Total général	100 %	100 %	100 %	100 %

La ventilation de ces crédits appelle quelques remarques supplémentaires.

— **Les dépenses en capital** n'y représentent que 2,3 % du budget total (97,7 % pour les dépenses ordinaires), proportion encore plus faible qu'à l'accoutumée. **Les crédits de paiements** subissent, par rap-

port à 1984, une diminution de 16,66 %, et n'atteignent que 217,8 millions de francs. Encore doit-on relever que, parmi ces dotations, une subvention d'équipement de 30 millions de francs est affectée à l'Institut du monde arabe qui devrait être achevé dans le courant de l'année 1986.

Au titre des **autorizations de programmes**, qui s'élèveront l'an prochain à 303,9 millions, on relèvera pour l'essentiel les investissements affectés à quelques chantiers — construction de l'ambassade à New-Delhi, du nouvel institut à Budapest, des chantiers de rénovation à Tokyo et Alger — et ceux consacrés au renouvellement du réseau des radio-télétypes de presse et à l'amélioration de la sécurité des postes.

— La masse de crédits consacrée aux **dépenses ordinaires** comporte une augmentation de 96,5 millions de mesures nouvelles, tandis que **les mesures acquises s'accroissent de 123 millions**. Elle se répartit en deux postes sensiblement égaux : les moyens des services (titre III) et les interventions publiques (titre IV).

a). Le titre III sera doté pour 1985 de 4 794 millions de francs, représentant une progression de 5,2 % par rapport à 1984.

• En matière de **personnel**, il faut ici relever **la suppression de 121 emplois budgétaires** :

- 8 à l'administration centrale ;
- 25 dans les services diplomatiques et consulaires à l'étranger ;
- et 88 au titre des relations culturelles à l'étranger.

Les seules créations d'emplois budgétaires qui apparaissent, en contrepartie, à la lecture des « bleus » sont le fruit de 165 titularisations d'agents contractuels — 147 dans les services diplomatiques et consulaires et 18 dans les services culturels —, ou encore de transferts d'un poste budgétaire à l'autre ou d'un ministère à l'autre.

Il faut déplorer ici qu'après l'abandon du plan de redressement — moins de 800 emplois créés au lieu de 1 500 prévus durant la période 1978-1982 — un nouveau déficit apparaisse. Bref, nous assistons à une nouvelle détérioration par rapport à une situation qui n'avait été elle-même que bien imparfaitement corrigée.

• Cette politique suivie en matière d'emplois n'est au demeurant qu'une illustration d'une volonté systématique d'économies. Ainsi, **les dépenses de fonctionnement des services** font-elles l'objet de mesures rigoureuses de réduction des crédits en francs constants, qu'il s'agisse

des missions, du matériel, ou du parc automobile — notamment à l'étranger. Les seuls crédits de matériel des postes sont ainsi réduits de près de 15 millions par rapport à 1984.

Venant s'ajouter aux effets de la dépréciation du franc — sur lesquels nous reviendrons —, ces mesures systématiques d'économies de gestion auront inévitablement des conséquences défavorables sur l'activité de notre réseau diplomatique. Imposant la réduction de dépenses parfois incompressibles, elles risquent même de déboucher à nouveau, pour certains de nos postes, sur des situations de cessation de paiement inacceptables : lorsqu'elles aboutissent à de semblables extrémités, les restrictions budgétaires portent, ni plus ni moins, atteinte à la dignité de la France et à son image dans le monde.

b). Venons-en aux dépenses d'interventions publiques. **Le titre IV** ne sera doté en 1985 que de 4 284 millions de francs, soit une **diminution en francs courants de près de 4 %** par rapport à cette année et ce malgré 45 millions de mesures nouvelles au titre de l'« effet-change ».

La quasi-totalité des actions sont touchées, peu ou prou, par cette compression des interventions publiques :

— le seul budget d'intervention de la Direction générale des relations culturelles diminue de 110 millions de francs ;

— sont également en diminution en francs courants : les crédits de presse et d'information, les actions de formation et d'assistance technique, et les crédits d'intervention de politique internationale.

Les seules progressions sensibles concernent finalement le budget civil de la recherche (+ 8,76 %) — du fait de l'actualisation de la contribution au C.E.R.N. —, et la subvention — indispensable — accordée à l'O.F.P.R.A. (+ 46,6 %) — Office de protection des réfugiés et apatrides — dont les moyens étaient jusqu'ici notoirement insuffisants pour faire face à ses tâches dans des délais raisonnables. Un effort sensible est également poursuivi en matière de bourses.

*
* * *

B. — Second point : les incidences de la dépréciation accentuée du franc sur les diverses dotations d'un budget pourtant élaboré sur la base d'un dollar à 8,38 francs.

1. — *Les difficultés persistantes dues à la décote du franc* par rapport aux devises étrangères, et d'abord par rapport au dollar, ont entraîné en 1984 les mêmes conséquences et appellent les mêmes criti-

ques de la part de votre rapporteur qu'au cours des trois années précédentes.

Rappelons d'un mot que le Quai d'Orsay effectue 56 % de ses dépenses en devises, essentiellement en dollars, et que le franc s'est encore déprécié par rapport à cette monnaie cotée à 5,75 francs au 1^{er} janvier 1982, à 6,75 francs au 1^{er} janvier 1983, à 8,15 francs au 1^{er} janvier 1984 et autour de 9 francs aujourd'hui, sans qu'il soit possible de savoir de quoi demain sera fait.

Deux séries de dotations sont tout particulièrement affectées par cette **détérioration prolongée de la monnaie française, très imparfaitement corrigée par les mécanismes mis en place** :

— Les crédits de rémunération des **personnels en poste à l'étranger** n'ont pas été ajustés de façon satisfaisante, en 1984, par le relèvement des indemnités de résidence. Le jeu des mécanismes « change-prix » n'a pas compensé l'incidence des mouvements monétaires pour au moins deux raisons :

— les corrections ne s'appliquent que sur une fraction de 85 % des rémunérations, les 15 % restant étant censés correspondre à l'épargne des intéressés ;

— et la compensation intervient avec retard par rapport aux périodes concernées, alors que, dans le même temps, la dépréciation de la monnaie s'est poursuivie.

Comment s'étonner, dans ces conditions, de la baisse — parfois de l'ordre de 20 % dans les pays à monnaie forte — du pouvoir d'achat de nos agents à l'étranger ? La majoration de 8 % en août dernier des indemnités de résidence n'affecte — partiellement — que les pertes subies en 1983. Celles de 1984 restent à combler. Les décisions prises en la matière paraissent insuffisantes à votre rapporteur et risquent de créer, dans les mois à venir, une situation difficile à résoudre.

— Second poste particulièrement touché, **les crédits de fonctionnement des services**, notamment de nos missions à l'étranger, sont clairement insuffisants pour faire face à la dépréciation du franc.

Les mesures de compensation prises à ce titre en 1984 — 26,6 millions de francs — n'ont représenté qu'un peu plus du tiers de la perte de change des services concernés — plus de 70 millions — telle qu'elle a été évaluée par le Département lui-même.

Certains postes diplomatiques ou consulaires sont ainsi conduits à des mesures d'économies draconiennes dans des domaines aussi indispensables que les frais de téléphone, de télex, de chauffage ou de carburants, tout en s'exposant parfois à des risques inadmissibles de cessation de paiement. Il va sans dire également que, dans ces conditions, la plupart des chantiers en cours souffrent également de la dépréciation du franc.

Au total, en 1984, 50 millions de francs auront été accordés au Département au titre de l'effet-change. Ces dotations viendront pour la plupart en déduction du train d'annulations de crédits qui doit intervenir dans un cadre interministériel d'ici à la fin de l'année.

2. — *Des dispositions toujours aussi insuffisantes pour 1985.*

Face à cette situation, les dispositions figurant dans le projet de budget pour 1985 sous l'appellation pudique et euphémique de « compensation de l'incidence de l'appréciation de certaines devises étrangères » appellent, une fois encore, les mêmes critiques.

— De même que le budget 1984 avait été élaboré sur la base — irréaliste — d'un dollar à 7 francs, celui de 1985 est fondé sur la base **d'un dollar à 8,38 francs.**

L'explication fournie par le Gouvernement pour justifier la persistance de ces évaluations qui ôtent une grande part de leur crédibilité aux données inscrites dans le projet de budget est la suivante : compte tenu des méthodes d'élaboration de la loi de finances, le budget d'une année doit être établi sur la base du niveau moyen des parités au cours du printemps de l'année précédente. Il ignore de ce fait toute variation monétaire ultérieure qu'il est impossible de prévoir sous peine d'encourager des mouvements spéculatifs.

Le moins qu'on puisse en dire est que cette explication n'emporte pas l'adhésion de votre commission, auquel il ne paraît pas acceptable de se résigner à ce que, année après année, le budget de l'Etat soumis au Parlement comporte des données dont on sait par avance, pour la majorité d'entre elles, qu'elles seront insuffisantes.

— Au moins pourrait-on espérer un affinement des mesures prises pour remédier, en cours d'année, à la dépréciation du franc. Mais, là encore, les **dispositions compensatrices** inscrites au budget pour 1985 paraissent, une nouvelle fois, **insuffisantes** et s'avéreront, selon toute vraisemblance, tardives et partielles. Le projet de loi de finances

comporte à ce titre près de 192 millions de francs de mesures nouvelles destinées à compenser la décote du franc. La répartition de ces crédits est prévue comme suit :

- rémunérations servies à l'étranger : 82,9 millions ;
- dotation de fonctionnement (titre III) : 64,2 millions

ainsi répartis :

- services à l'étranger : 49,9 millions ;
- D.G.R.C.S.T. : 13,9 millions ;
- action sociale : 0,4 million ;
- dépenses d'intervention (titre IV) : 44,8 millions

ainsi réparties :

- D.G.R.C.S.T. : 37 millions ;
- assistance et solidarité : 6 millions ;
- formation et assistance militaire : 1,5 million ;
- interventions de politique internationale : 0,2 million.

Il est en tout cas indispensable que les compensations qui seront décidées en 1985 — et, si possible, avant — serrent désormais de plus près les réalités auxquelles nos missions diplomatiques et consulaires sont confrontées et que le délai nécessaire à leur versement soit très considérablement réduit.

*
* * *

**C. — Troisième point — autre conséquence directe
de l'insuffisance budgétaire — :
la politique de « redéploiement » consulaire.**

1. — *La fermeture répétée de postes consulaires.*

Le Quai d'Orsay suit, depuis plusieurs années, une politique dite de redéploiement consulaire consistant à fermer des postes devenus moins importants ou moins actifs pour en ouvrir d'autres. Une décision de fermeture d'un consulat implique le renforcement des postes de rattachement, à défaut du maintien d'une petite antenne administrative.

Mais force est de constater, depuis deux ans au moins, que si les créations de postes sont exceptionnelles — il s'agit le plus souvent de la transformation en consulats d'anciennes sections consulaires d'ambassades ou de chancelleries détachées — les fermetures, elles, se multiplient. Voyons les faits : — en 1983, 8 postes ont été supprimés à Brème (R.F.A.) ; Ismir (Turquie) ; Salonique (Grèce) ; Palerme (Italie) ; Cardiff (Grande-Bretagne) ; Winnipeg (Canada) ; Rosario (Argentine) et Alep (Syrie) ; — d'ici la fin de l'année 1984, et sans que cette liste soit nécessairement exhaustive, au moins 8 nouveaux consulats ont été ou vont être à leur tour fermés : Belfast (Irlande) ; Benghazi (Libye) ; Majunga (Madagascar) ; Malaga (Espagne) ; Nouadhibou (Mauritanie) ; Oujda (Maroc) ; Porto-Allegre (Brésil) et Gênes (Italie).

De sérieuses menaces ont même plané sur nos postes à Alexandrie, à Turin et à Gand. Elles semblent aujourd'hui écartées. Est-ce définitif ?

Il n'est pas dans l'esprit de votre commission de considérer la carte consulaire comme immuable et intangible. Il va de soi qu'elle doit être adaptée à son temps et doit évoluer en fonction des besoins. Encore faudrait-il que « redéploiement » ne signifie pas systématiquement fermeture et que les critères de suppression ne soient pas exclusivement économiques — au mépris, parfois, de l'histoire, de la géographie, de la culture et de la politique.

2. — *De mauvaises raisons.*

Les justifications avancées pour expliquer les récentes décisions de fermetures n'emportent pas l'adhésion. Il va de soi que la suppression de postes consulaires, à laquelle semble se résumer le redéploiement, va à l'encontre de la volonté décentralisatrice du gouvernement, destinée à rapprocher l'administration des administrés. Comment imaginer que les multiples tâches consulaires — représentation de l'Etat, protection de nos ressortissants, état-civil, scolarisation... — seront assurées aussi facilement à quelques centaines de kilomètres des intéressés ? Comment imaginer que la nomination sur place d'un « agent consulaire » — bénévole, français ou étranger, sans pouvoirs réels — pourra compenser la disparition d'un poste ?

Il est clair, aux yeux de votre rapporteur, que des fermetures nombreuses et répétées entraîneront nécessairement **des inconvénients importants** pour nos compatriotes établis hors de France.

De cela le gouvernement conviendrait sans doute. Mais il ne peut échapper à sa logique budgétaire. Car la véritable raison des fermetures consulaires est là : la politique de redéploiement est devenue indispensable, pour **des raisons d'économies**, dans la mesure où, depuis trois ans, les objectifs du plan quinquennal de recrutement du personnel — pourtant indispensable — ont été abandonnés, où, depuis juin 1983, les agents quittant les cadres ne sont remplacés qu'à concurrence de deux pour trois, et où, pour 1985, plus de 120 emplois budgétaires doivent être supprimés. Cette compression des effectifs imposée au ministère des Relations extérieures ne peut pas rester sans conséquences sur le nombre de postes à l'étranger. Le gouvernement a, du reste, publiquement reconnu, en réponse à une question écrite (J.O. Débats A.N. du 16 juillet 1984, page 3364), que ces fermetures de postes sont directement liées aux « économies de personnels » qu'elles sont censées entraîner. Et, lorsque le Quai d'Orsay revient sur une décision de fermeture d'un consulat — comme ce fut le cas pour Gand en juillet dernier — le coût de l'opération de transfert est également avancé comme justification...

Il reste que chaque suppression signifie la disparition d'un peu de la présence de la France à l'étranger et révèle, qu'on le veuille ou non, l'acceptation de voir son influence diminuée. Souhaitons qu'au moins sur ce point l'héritage soit maintenu.

*
* *
*

En guise de conclusion : quatre questions ponctuelles.

Tels sont les quelques points principaux du budget du ministère des relations extérieures sur lesquels votre rapporteur a cru devoir attirer tout particulièrement l'attention de la commission des affaires étrangères et de la défense. Il lui a encore paru souhaitable, en guise de conclusion, de saisir l'occasion de la présente discussion budgétaire pour demander au gouvernement, avec l'accord de ses collègues, des précisions sur quatre questions ponctuelles.

1. — Quelle est, dans le nouveau gouvernement constitué en juillet 1984, **la répartition pratique des tâches en matière communautaire** entre le ministre des relations extérieures et le ministre des affaires européennes ? Celle-ci pouvait en effet se justifier lorsque la France — de janvier à juin 1984 — présidait le Conseil des Communautés. Les

explications fournies sur la situation qui prévaut depuis lors ne permettent pas d'y voir très clair : qui siège, au nom de la France, au sein du Conseil et selon quel critère ?

*
* * *

2. — Quelles sont les perspectives du gouvernement, dans les années à venir, en matière de **titularisation des agents contractuels du ministère** qui, conformément aux dispositions des lois du 11 juin 1983 et du 11 janvier 1984, ont vocation d'être titularisés mais dont les textes d'application n'ont pas encore été tous publiés ? Il semble que les crédits prévus pour 1985 à ce titre ne permettront d'assurer la titularisation que d'environ la moitié des agents des catégories C et D en fonction à l'étranger. Cette première vague de titularisations sera-t-elle achevée fin 1986 ? Et à quelle date les agents de catégories A et B bénéficieront-ils de ces dispositions ?

3. — Toujours dans le domaine de la politique du personnel, où en sont les différentes propositions de réformes relatives à l'amélioration du **statut des secrétaires-adjoints et des attachés du ministère des relations extérieures**, corps indispensable au bon fonctionnement de nos services diplomatiques mais dont les perspectives de carrière des intéressés demeurent très faibles ? Est-il exact que le ministre envisage une fusion — apparemment difficile — du corps des secrétaires-adjoints avec celui des secrétaires et conseillers ?

*
* * *

4. — Enfin, une dernière question ponctuelle : les rumeurs selon lesquelles le **service des archives diplomatiques** devrait être transféré à Saint-Quentin-en-Yvelines, dans le cadre du vaste projet de centre de conférences internationales prévu Quai Branly, impliquant l'évacuation de locaux actuellement occupés par le ministère des Relations extérieures, sont-elles fondées ? Si c'est le cas, quelles dispositions sont envisagées pour éviter la dispersion et l'éclatement des services du Département ?

*
* * *

Ayant ainsi examiné à grands traits les principaux aspects du budget présenté, il incombe au rapporteur pour avis de la Commission des Affaires étrangères de la Défense et des Forces armées de dépasser, comme à l'accoutumée, ces considérations strictement financières et administratives pour présenter un certain nombre d'observations de nature proprement politique sur le contexte international dans lequel s'inscrit la politique extérieure de la France.

CHAPITRE II

LA COMMUNAUTE EUROPEENNE EN 1984.

Athènes, Bruxelles, Fontainebleau, Dublin : de sommet en sommet, d'échecs en demi-succès, la vie et les difficultés communautaires ont sans doute dominé l'actualité au cours de l'année 1984, encore marquée par le renouvellement, au suffrage universel direct, des représentants au Parlement européen le 17 juin dernier.

En France même, il n'est sans doute pas exagéré de parler d'« année de l'Europe » pour qualifier l'année écoulée, tant la Communauté paraît avoir joué un rôle majeur, malgré l'abondance et l'importance des événements internationaux, dans l'action diplomatique de la France durant cette période. Quelques succès de prestige ont été remportés, parmi lesquels on relèvera la désignation de deux Français pour diriger les deux principales institutions communautaires : M. Jacques Delors à la tête de la Commission européenne et M. Pierre Pflimlin à la présidence de l'Assemblée de Strasbourg.

Mais que reste-t-il, après quelques mois, des nombreuses initiatives prises par la France durant le premier semestre de 1984 au cours duquel elle a assuré une présidence active du Conseil des Communautés, qu'il s'agisse des innombrables visites rendues dans les capitales européennes ou accueillies à Paris par le Président français ou du discours du Président Mitterrand, le 24 mai à Strasbourg devant le Parlement européen, en faveur d'une relance politique de l'Europe ?

Tel est l'objet du bref bilan que votre rapporteur a tenté d'établir dans le présent chapitre en rappelant succinctement la chronologie des principaux temps forts de la vie communautaire depuis un an, avant de marquer que les accords provisoires conclus ne règlent rien sur la durée et que la Communauté demeure confrontée à une série impressionnante de dossiers épineux.

*
* * *

PREMIERE PARTIE

UN AN DE VIE COMMUNAUTAIRE : DE BLOCAGES EN BLOCAGES JUSQU'A UN COMPROMIS AMBIGU

Sept temps forts ont scandé la vie de la Communauté depuis un an, la faisant tour à tour passer de périodes de crispation aigüe et de blocages à des moments d'espoir et de conciliation. Il faut rappeler :

— les données du contentieux communautaire à la fin de l'année 1983 ;

— l'échec du sommet d'Athènes le 5 décembre 1983 ;

— le blocage persistant enregistré à Bruxelles le 20 mars 1984 malgré quelques accords secondaires ;

— la proposition de relance politique de l'Europe exposée par le Chef de l'Etat à Strasbourg le 24 mai 1984 ;

— les élections au Parlement européen le 17 juin dernier ;

— le succès d'estime remporté par la présidence française à Fontainebleau le 26 juin par l'adoption d'un compromis sur des problèmes en suspens depuis de longs mois ;

— enfin, le constat actuel de la situation de la Communauté à l'heure du Conseil européen de Dublin.

*
* * *

A. — Premier point : la gravité et la diversité du contentieux communautaire fin 1983.

Face à l'ampleur des difficultés qui se posaient à la Communauté, le Conseil européen de Stuttgart, en juin 1983, avait décidé de la mise en œuvre d'une « **procédure spéciale d'urgence** », comportant les réunions exceptionnelles d'un Conseil rassemblant les ministres des Affaires étrangères, des Finances et, le cas échéant, de l'Agriculture.

La négociation devait porter sur tous les dossiers en instance, pour la plupart depuis de longs mois. Ce réexamen d'ensemble a en particulier tenté de débloquer les contentieux suivants :

— le financement futur de la Communauté, afin de déterminer les modalités d'un accroissement éventuel des ressources ;

— l'examen de la contribution britannique à ce budget, la Grande-Bretagne demandant une compensation systématique de son « manque à gagner » ;

— l'avenir de la politique agricole commune, dont les principes fondamentaux doivent être respectés mais qui doit faire l'objet d'un examen particulier pour assurer — conformément aux termes du « mandat de Stuttgart » — « le contrôle effectif des dépenses agricoles en exploitant les possibilités existantes et en examinant toutes les organisations de marché » ;

— les conditions générales de fonctionnement et les moyens de renforcer l'efficacité des fonds structurels (F.E.O.G.A., F.E.D.E.R. et Fonds social européen) ;

— enfin la poursuite des négociations et la définition de conditions satisfaisantes pour un élargissement maîtrisé de la Communauté à l'Espagne et au Portugal.

Ajoutons encore que la Communauté se devait de poursuivre et de mener à bien les négociations pour le renouvellement de la convention de Lomé et avait également à tenter de progresser sur la voie de la réalisation progressive d'un véritable espace social européen.

Tels étaient — à côté, il est vrai, de décisions positives, telles que la signature du programme Esprit — les principaux éléments du dossier communautaire voici un an. Mais les événements commencèrent bien mal.

**B. — Deuxième phase, en effet :
l'échec du Conseil européen d'Athènes
le 5 décembre 1983.**

L'absence de tout résultat positif à la réunion du Conseil européen d'Athènes, tant attendu, fut si flagrant que, pour la première fois, la réunion ne donna lieu à la publication d'aucun communiqué sur aucun des points figurant à l'ordre du jour.

La réunion d'Athènes n'a pu que déboucher sur un constat de blocage sur les deux dossiers majeurs qui lui étaient soumis :

— blocage sur le dossier financier, qu'il s'agisse de la contribution britannique, ou qu'il s'agisse de la discipline budgétaire et du financement futur de la Communauté ;

— blocage aussi dans le domaine agricole, où les différentes tentatives de compromis n'ont pu alors aboutir à un quelconque règlement des problèmes en suspens : la question laitière et le système des quotas destiné à permettre une limitation de la production, le démantèlement des montants compensatoires monétaires (M.C.M.), et le fondement de la politique commerciale agricole sur des bases plus saines.

Cet échec d'Athènes, dû pour beaucoup — il faut bien le constater — à l'intransigeance de la Grande-Bretagne avait aussi illustré, dans la forme, l'inefficacité de la « procédure spéciale » décidée à Stuttgart et surtout, quant au fond des choses, une véritable crise de la volonté politique communautaire.

Sans doute le « catastrophisme » de certains, annonçant, au lendemain du sommet d'Athènes, la fin de la Communauté, n'était-il pas de mise. Toujours est-il que la Communauté sortait affaiblie d'un sommet où dix chefs d'Etat et de Gouvernement n'avaient su que s'affronter, de façon souvent dérisoire, sur des questions d'intendance, et que tous les éléments du contentieux demeuraient « sur la table » au moment où débutait, le 1^{er} janvier 1984, la présidence française. Et le miracle attendu ne se produisit pas, malgré les efforts consentis, lors du Conseil européen suivant, réuni à Bruxelles.

**C. — Troisième étape : le blocage persistant
enregistré à Bruxelles le 20 mars 1984
malgré quelques éclaircies dans le ciel communautaire.**

Malgré un accord arraché « in extremis » et dans des conditions parfois discutables sur les autres dossiers en suspens, l'issue de la réunion de Bruxelles mettait la Communauté dans une situation bien difficile après avoir échoué, une nouvelle fois, sur le problème de la contribution britannique.

Selon le Président de la République, la C.E.E. est alors apparue à neuf de ses membres « remise en cause dans ses principes fondamentaux » par l'attitude de la Grande-Bretagne. Celle-ci, en effet, a main-

tenu à Bruxelles son exigence d'une réduction substantielle et durable de sa contribution : elle y a fixé cette réduction à 1 milliard d'ECU pour 1984 et à 1,25 milliard d'ECU en 1985. Au-delà de cette période, elle demandait l'application du système proposé par la France, liant le montant de sa contribution à la prospérité relative du Royaume-Uni, mais sur la base du chiffre de 1985, ce qui n'était pas admis par les neuf autres Etats membres.

Exigeant la prise en compte des prélèvements agricoles et des droits de douane dans le calcul de sa contribution, Mme Thatcher remettait en cause la notion même d'union douanière qui devait rester l'un des principes fondamentaux de la Communauté. Pour ne pas céder sur ce débat de principe, le Conseil européen échouait, pour la troisième fois consécutive, sur ce problème central.

Le début du second trimestre 1984 faisait néanmoins apparaître deux éléments d'amélioration pour la Communauté :

— Tout d'abord, si la question britannique demeurait entière, le Conseil de Bruxelles avait néanmoins permis d'avancer sur les autres éléments du contentieux communautaire : selon le ministre français des affaires européennes, sur dix-huit dossiers examinés, dix-sept ont pu être traités. En particulier, s'agissant du problème financier, une meilleure maîtrise de l'expansion budgétaire communautaire a été admise pour corriger la distorsion entre l'augmentation des dépenses communautaires et la rigueur des budgets nationaux. Cet accord a permis d'atteindre **un consensus sur l'augmentation des ressources propres** qui seront portées, en deux temps, de 1 % du taux de T.V.A. à 1,4 % au 1^{er} janvier 1986 puis à 1,6 % au 1^{er} janvier 1988.

— En second lieu, l'épineux dossier de la politique agricole commune a pu faire l'objet d'un accord qui, en soi, constitue un succès pour la Communauté même si ses termes ont fait l'objet de légitimes critiques, en particulier de la part des agriculteurs français : les prix agricoles ont finalement été fixés, pour la campagne 1984-1985, dès avant le 1^{er} avril, la France devant respecter une hausse moyenne de 5 % de ces prix agricoles. Les montants compensatoires monétaires positifs ont fait l'objet d'un accord sur leur démantèlement à hauteur de 80 % en 1985, le solde devant disparaître d'ici 1987. Enfin, et surtout, un accord a été conclu sur la régulation de la production laitière, afin de tenter de concilier les nécessités techniques et les exigences de la profession.

**D. — Quatrième temps fort de cette année européenne :
la proposition de relance politique
de l'Europe formulée à Strasbourg
par le Président de la République le 24 mai 1984.**

Beaucoup restait à faire, à vrai dire l'essentiel, pour sortir l'Europe du très mauvais pas dans lequel elle se trouvait. Le pessimisme demeurait de rigueur, à l'approche des élections européennes et du Conseil de Fontainebleau. Ce sentiment, et la crainte d'un nouvel échec, n'est sans doute pas étranger à l'initiative prise par le Président de la République en faveur d'une relance de l'Europe politique, tentant ainsi de dépasser les problèmes contingents dans lesquels la Communauté continuait à s'enliser.

Le Chef de l'Etat, prenant la parole à Strasbourg le 24 mai devant le Parlement européen en qualité de président en exercice du Conseil européen, a préconisé la conclusion d'un nouveau Traité en vue de progresser sur la voie de l'Union européenne. Il a évoqué, pour la première fois de façon formelle, l'institutionnalisation d'une « Europe à deux vitesses », complémentaire de la structure centrale de la Communauté.

Le Chef de l'Etat y suggérait de prendre notamment pour base de discussion le projet Spinelli d'Union européenne adopté par le Parlement européen le 31 mars 1984 par 237 voix contre 31 et 43 abstentions — dont celles, paradoxalement, des socialistes français. Rappelons d'un mot que ce projet prévoit explicitement que le traité créant l'Union européenne ne se substituera pas aux traités anciens, mais s'ajoutera à eux : les Etats membres de l'actuelle Communauté seraient libres d'adhérer ou non à l'Union européenne et ceux qui y entreraient accepteraient un degré d'intégration beaucoup plus grand que dans les actuelles Communautés tandis que ceux qui refuseraient d'y entrer demeureraient membres des Communautés, qui continueraient à fonctionner avec leurs règles propres.

Cette initiative appelle dans ses modalités quelques réserves de votre rapporteur :

— tout d'abord, dans le contexte où elle a pris place de l'impasse persistante sur le problème de la contribution budgétaire britannique, la proposition du Chef de l'Etat pouvait apparaître davantage comme une sorte de « fuite en avant » que comme une proposition réaliste ayant quelque chance de se traduire dans les faits ;

— par ailleurs, tout en admettant pleinement la nécessité d'une relance européenne, comment ne pas rappeler ici que, dès octobre 1972, le sommet de Paris avait donné aux Neuf comme « objectif majeur » de « transformer avant 1980 et dans le respect absolu des traités déjà souscrits l'ensemble des relations des Etats membres en une union européenne » et que, dès 1975, le rapport Tindemans avait clairement défini les voies et moyens de cette union ?

— enfin, s'agissant des moyens dont s'est aujourd'hui dotée l'Europe pour promouvoir cette relance, le moins que l'on puisse en dire est que, quelle que puisse être la qualité des personnalités chargées d'animer cet effort, la création de deux commissions supplémentaires — dont l'une pour instituer un secrétariat permanent du Conseil — ne dissipe pas totalement les incertitudes suscitées par cette nouvelle proposition.

E. — Cinquième étape de l'année communautaire : les élections au Parlement européen du 1^{er} juin 1984.

Les deuxièmes élections européennes de juin 1984 ont naturellement constitué un autre temps fort de l'année écoulée. Quelques traits dominants de ces élections méritent d'être soulignés :

— les résultats électoraux proprement dits font apparaître : une domination confirmée du centre-droit, le courant socialiste demeurant la seconde tendance principale du Parlement. Parmi les petits partis : une double percée de l'extrême-droite — notamment en France et en Italie — et des écologistes — singulièrement en Allemagne fédérale. Enfin, à l'extrême gauche, les résultats contrastés des partis communistes reflètent les situations nationales, en particulier en France où il s'effondre et en Italie où il dépasse, très faiblement, pour la première fois, la démocratie chrétienne ;

— la composition du nouveau Parlement européen, au bout du compte, diffère cependant assez peu de sa devancière. La majorité de centre-droit, réunissant le groupe démocrate-chrétien, le groupe des démocrates européens, le groupe libéral et le groupe des démocrates européens de progrès, s'est vue confirmée, comme l'a illustré l'élection de M. Pierre Pflimlin.

Dès sa première session, la nouvelle assemblée a, en remettant pratiquement en cause l'arrangement budgétaire conclu un mois plus tôt à Fontainebleau, revendiqué sans ambiguïté le rôle qu'elle entend

désormais jouer dans le système communautaire. Ceci nous conduit tout naturellement à préciser les résultats acquis lors du conseil européen de Fontainebleau.

**F. — Sixième phase, volontiers présentée comme le point d'orgue de la présidence française :
le conseil européen de Fontainebleau du 26 juin 1984.**

Le compromis final réalisé à Fontainebleau, singulièrement sur la question de la contribution britannique, a été présenté, non sans quelque triomphalisme, comme un des rares résultats positifs de l'histoire communautaire récente et, en tout cas, comme un important succès d'estime remporté par la présidence française qui s'achevait là. Le temps qui passe tempère cette euphorie. Mais rappelons brièvement les principaux termes de l'accord conclu :

— En ce qui concerne **la contribution britannique**, il a été convenu entre les chefs d'Etat et le gouvernement que la Grande-Bretagne recevra en 1984 un milliard d'Ecus, qui doit être comparé aux 750 millions de 1983, 850 millions de 1982 et plus de 2 milliards en 1980 et 1981 ; mieux, plus généralement, l'acceptation du « juste retour » se trouve en quelque sorte consacrée puisqu'il a été décidé que « tout Etat membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction.

Ainsi, pour les années ultérieures à 1984, Londres recevra une compensation égale à 66 % de l'écart entre les versements T.V.A. et ce qu'elle reçoit de la Communauté.

-- **L'Allemagne fédérale**, pour sa part, a acquis pour ses agriculteurs une compensation aux effets défavorables de l'accord de Bruxelles sur les montants compensatoires monétaires : le Chancelier Kohl a obtenu que le démantèlement des montants compensatoires monétaires emporte une baisse de 5 % — au lieu de 3 % — de la T.V.A. pour les produits agricoles jusqu'au 31 décembre 1988.

— Une fois ces résultats acquis, les accords intervenus antérieurement sur les autres éléments du « paquet » de Stuttgart ont pu être confirmés, en particulier l'accroissement de 1 à 1,4 % de la **part de l'impôt sur le chiffre d'affaires** versée par les Etats membres à compter, du 1^{er} janvier 1986.

— Pour ce qui est de l'**élargissement** les Etats-membres ont rappelé à Fontainebleau leur volonté de voir l'Espagne et le Portugal entrer dans la Communauté en 1986, malgré le retard pris dans les négociations avec l'Espagne.

— Enfin, tout cela doit s'accompagner de la **relance institutionnelle** souhaitée par le Chef de l'Etat, afin en particulier de redonner au Conseil son rôle d'impulsion et de définir la nature d'un secrétariat léger et permanent. Un comité ad hoc est chargé de préparer l'« Europe des citoyens » — en vue, par exemple, de la généralisation d'un passeport européen ou de la création d'une chaîne de télévision commune —, tandis qu'un nouveau « comité Spaak », où chaque Chef d'Etat ou de Gouvernement délègue un représentant personnel — notre collègue M. Maurice Faure pour la France —, est chargé de préparer le renforcement de l'Europe politique.

Tels étaient les principaux termes, satisfaisants dans l'immédiat, de l'accord de Fontainebleau. Un trimestre plus tard, l'Europe a retrouvé ses difficultés et ses désaccords, contraignant à une analyse plus réaliste d'un compromis limité et provisoire, qui n'a rien réglé pour la durée.

G. — Septième étape de l'année communautaire : les fruits de Fontainebleau.

Succès d'estime arraché « in extremis », l'accord de Fontainebleau apparaît avec le recul comme une cote mal taillée qui ne pouvait déboucher sur les résultats qui en étaient attendus.

Sans même revenir ici sur les incertitudes de la **relance** souhaitée, trois points au moins méritent d'être ici marqués :

— **Premier point : les concessions faites à la Grande-Bretagne, voire à l'Allemagne Fédérale**, constituant le prix payé pour la conclusion de l'arrangement de Fontainebleau, portent atteinte à la lettre des Traités, notamment en institutionnalisant la règle du « juste retour ». Le compromis du 26 juin assure à la Grande-Bretagne une certaine permanence des remboursements, puisqu'il est convenu qu'elle recevra, jusqu'en 1987 ou 1988, les deux-tiers des ses excédents de versements T.V.A. et qu'une nouvelle négociation aura ensuite lieu. Les partenaires de la Grande-Bretagne ont donc accepté ce qu'ils avaient toujours refusé. Comment s'étonner dans ces conditions de la réaction du Parlement européen qui, dans l'attente d'un accord budgétaire — récem-

ment intervenu —, avait décidé le 27 juillet de bloquer les versements prévus à la Grande-Bretagne (750 millions d'Ecus) et à la R.F.A. (150 millions d'Ecus) au titre de 1983 ?

— **Second point : les nouvelles difficultés relatives au financement du déficit budgétaire de la Communauté pour 1984 et 1985** ont démontré, dès le lendemain de Fontainebleau, que la question des finances de la Communauté demeurait entière, alors que, pour l'exercice en cours, ses dépenses sont supérieures de plus d'un milliard d'Ecus aux recettes disponibles dans le budget initial.

Un nouveau compromis a été conclu au sein du Conseil le 2 octobre dernier pour résoudre un conflit qui menaçait de paralyser le fonctionnement de la Communauté : un budget supplémentaire d'un milliard d'Ecus, financé par des avances remboursables consenties par les Etats-membres, a été adopté pour tenter de permettre à la C.E.E. d'honorer ses engagements jusqu'à la fin de 1984. Reste à savoir comment le projet de budget pour 1985 présenté par les Dix assurera toutes les dépenses pour l'année prochaine.

— **Troisième point :** le succès de Fontainebleau n'a pas eu les proches retombées souhaitées en ce qui concerne **les négociations relatives à l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal.** C'est avec l'Espagne que le problème reste le plus ardu. Ainsi, malgré une nouvelle tentative de la présidence irlandaise pour sortir les négociations de l'impasse, les discussions ont à nouveau tourné court lors des dernières réunions du Conseil et la date envisagée du 30 septembre pour la conclusion des négociations n'a pu être respectée.

Bref, les problèmes majeurs de la Communauté demeurent en suspens. Aussi votre rapporteur souhaite-t-il, après ce rappel des événements d'une année communautaire particulièrement riche, esquisser un bref bilan des principaux obstacles qui se présentent encore aujourd'hui sur la voie de la construction européenne.

*

* * *

SECONDE PARTIE

L'AVENIR IMMEDIAT DE LA CONSTRUCTION EUROPEENNE : UNE SERIE IMPRESSIONNANTE DE DOSSIERS EPINEUX

La Communauté européenne se trouve encore aujourd'hui confrontée à une série inquiétante de dossiers épineux qui engagent son avenir et nécessitent l'élaboration d'une solution durable. Cinq d'entre eux ne sauraient ici être passés sous silence :

- la question des finances communautaires ;
- l'avenir de la politique agricole commune ;
- l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal ;
- les modalités d'une relance institutionnelle et politique ;
- enfin, l'avenir des relations de la Communauté avec le Tiers monde.

A. — Premier dossier : l'adoption d'une solution durable à la question des finances communautaires.

Ayant provisoirement réglé l'affaire de la contribution budgétaire britannique, la Communauté n'a pas pour autant résolu le problème de son financement.

Rappelons ici les termes du problème : si le budget de la Communauté reste relativement modeste — 26,5 milliards d'Ecus en 1983 soit 2,5 % des dépenses publiques des pays membres —, les dépenses communautaires ont crû, au cours de la dernière décennie, à un rythme beaucoup plus rapide que les budgets nationaux, eux-mêmes soumis à une sévère rigueur financière. Les recettes communautaires proviennent, en contrepartie, de trois sources inchangées :

- les droits de douane perçus aux frontières de la Communauté, à hauteur de 30 % ;

- les prélèvements agricoles, à hauteur d'environ 10 % ;
- enfin le solde, soit près de 60 %, d'une part des recettes de T.V.A. fixée initialement à 1 %.

Ainsi apparaît l'origine du déficit budgétaire actuel de la Communauté, dont l'ampleur varie, selon les évaluations, d'un à deux milliards d'Ecus — soit de 7 à 14 milliards de francs — pour l'exercice en cours. Il est donc à craindre de la Communauté soit conduite à anticiper, dès avant la fin de l'année, sur les fruits du relèvement du plafond de ressources de T.V.A. que le Conseil a décidé de porter de 1 à 1,4 % en 1986 puis à 1,6 % en 1988, alors que ce relèvement n'a pas encore été ratifié par les Parlements nationaux. En outre, ce relèvement du taux de T.V.A. a toutes les chances de s'avérer rapidement insuffisant, compte tenu du poids des récentes mesures agricoles. De surcroît, l'entrée prévisible de l'Espagne et du Portugal alourdira encore sensiblement le montant incompressible des dépenses communautaires. L'accord de Fontainebleau n'aura, à cet égard, apporté qu'un simple répit.

Il est donc aujourd'hui impératif pour la Communauté d'assurer le financement de son fonctionnement normal à court et à moyen termes, lequel ne sera possible que moyennant la mise en œuvre d'une réelle maîtrise budgétaire qui ne saurait, cependant, compromettre les politiques communautaires. Ici apparaît la nécessité de préserver coûte que coûte l'acquis communautaire et, en particulier de sauvegarder la politique agricole commune, dans son esprit comme dans ses modalités : tel est, aux yeux de votre rapporteur, le second impératif qui s'impose aujourd'hui à la Communauté.

B. — Deuxième dossier : l'avenir de la politique agricole commune.

Les contraintes budgétaires ont conduit, on l'a vu, à l'adoption par le Conseil européen de Bruxelles, au mois de mars dernier, d'une révision de la politique agricole commune, incluant notamment :

- une maîtrise de la croissance de la production, en particulier laitière, impliquant pour la France en 1984-1985 une baisse de 2 % par rapport à la production 1983 par un système de quotas aux effets complexes ;
- un calendrier précis de réduction des montants compensatoires monétaires qui, à l'inverse doit être apprécié favorablement par l'agriculture française ;

— et enfin la fixation des prix pour la campagne 1984-1985, se traduisant pour la France par une hausse moyenne de 5 %.

Mais la satisfaction doit être tempérée. Faut-il rappeler, pour illustrer le poids des sacrifices exigés de nos agriculteurs, les désaccords publics entre le ministre français de l'agriculture et son collègue des finances ? Beaucoup reste à faire. Ainsi, les négociations ouvertes pour restaurer la préférence communautaire n'ont pas abouti aux décisions nécessaires, qu'il s'agisse des matières grasses, des produits laitiers et même — malgré l'ouverture de négociations au G.A.T.T. — des produits de substitution des céréales.

Deux grandes réformes — dont la mise en œuvre est une condition préalable à l'élargissement — demeurent par ailleurs en chantier. Il s'agit tout d'abord de la politique structurelle de la Communauté qui, par le F.E.O.G.A., a pour but de financer l'installation des jeunes, le développement des exploitations agricoles et la modernisation des industries agricoles alimentaires. Le renforcement de cette politique doit bénéficier largement aux régions du sud de la Communauté.

La seconde réforme touche l'organisation du marché du vin, qui doit être adapté pour envisager l'entrée de l'Espagne, dont le vignoble est le plus important du monde par sa superficie, et améliorer les garanties offertes aux producteurs de nos régions méridionales dans les limites de quantités correspondant aux débouchés.

Enfin, la politique agricole commune ne doit pas faire, dans ses fondements, les frais des économies budgétaires requises de la Communauté. Si une maîtrise des dépenses doit être envisagée sous ses différents aspects, l'Europe verte ne saurait se retrouver seule au banc des accusés ! En particulier, le système automatique et contraignant suggéré par la Grande-Bretagne ne saurait être envisagé par la France.

La politique agricole commune, sans laquelle l'agriculture française ne peut exister, ne doit pas être la victime de sa propre réussite. Il importe plus généralement de revenir à une stricte application des principes à la base de la construction européenne : libre circulation des produits, avec suppression des entraves techniques, unité des prix non faussée par les montants compensatoires monétaires, préférence communautaire, solidarité financière, politique commerciale active. La Grande-Bretagne qui, en adhérant, a accepté les conditions du traité de Rome, doit l'admettre.

**C. — Troisième dossier central :
l'élargissement de la Communauté
à l'Espagne et au Portugal.**

Alors que le problème est soumis à la Communauté depuis 1977 — soit plus de sept années déjà —, l'élargissement éventuel à l'Espagne et au Portugal, politiquement souhaitable s'agissant de jeunes démocraties ayant une vocation naturelle à s'amarrer à l'Europe communautaire, continue de soulever deux interrogations principales :

— les nouveaux Etats-membres n'introduisent-ils pas une concurrence insupportable pour les producteurs communautaires, en particulier pour la production agricole méditerranéenne et dans les secteurs industriels traditionnels ?

— et dans quelle mesure les nouvelles adhésions imposeront-elles à la Communauté des charges financières supplémentaires ?

L'écart demeure entre la volonté politique et les contraintes économiques, commerciales et budgétaires. Un accord équilibré et réaliste a pour préalable la réunion de conditions et de garanties clairement formulées, pour les producteurs de fruits et de légumes, les viticulteurs et les pêcheurs. En outre, à l'heure actuelle, le budget communautaire paraît hors d'état de faire face au coût supplémentaire qui résulterait pour la politique agricole commune de l'entrée de l'Espagne et du Portugal. Force est de constater que ces conditions préalables n'ont pas été levées à ce jour. Faut-il rappeler ici quelques chiffres ?

— la seule adhésion de l'Espagne augmentera la superficie agricole utilisée de 30 % et le nombre d'exploitations agricoles de 32 %, mais celui des consommateurs de 14 % seulement.

— la production d'huile d'olive, déjà fortement augmentée depuis l'entrée de la Grèce, va s'accroître de 59 % ;

— et, avec 17.000 navires et 110.000 marins-pêcheurs, le tonnage de la flotte espagnole représente 70 % de celui de la Communauté sans même inclure la Grèce...

Ajoutons enfin que la Communauté, avant de passer de dix à douze, doit avoir réglé ses problèmes institutionnels, notamment sur la question du vote à la majorité. La question de l'élargissement apparaît ainsi indissociable des autres difficultés auxquelles est confrontée la Communauté et, en particulier, des projets de relance politique et institutionnelle.

**D. — Quatrième dossier :
les modalités d'une relance institutionnelle
et politique.**

Nous ne reviendrons pas, à ce stade de l'analyse sur les propositions faites par le Chef de l'Etat dans son discours de Strasbourg le 24 mai dernier. Cette initiative, ainsi que les décisions du Conseil de Fontainebleau en la matière, incitent cependant votre rapporteur à saisir l'opportunité du présent débat pour demander au Gouvernement quelques éclaircissements sur les modalités d'une relance de la Communauté sur le plan institutionnel et politique.

— **Premier point** : s'agissant des prises de décision au sein de la Communauté, le Gouvernement envisage-t-il, ou non, un abandon du « compromis de Luxembourg » de 1966 au profit d'un recours accru au vote à la majorité simple ? Il semble en effet à votre rapporteur que, s'il est souhaitable de recourir au vote à la majorité au sein du Conseil pour toutes les questions qui ne constituent pas un intérêt vital pour un pays, ceci est précisément conforme à l'esprit — sinon à la pratique — du compromis mis au point en 1966. Le Gouvernement a-t-il l'espoir que la restauration du vote majoritaire amorcée cette année sera poursuivie ?

— **Seconde interrogation** : la prise en considération par le Président de la République du projet de traité Spinelli sur l'Union européenne signifie-t-elle l'approbation par le Gouvernement français de ce texte ? Si tel est bien le cas, quelles sont aujourd'hui, aux yeux du Gouvernement, à plus de six mois de distance, les chances objectives pour le projet Spinelli de se traduire un jour dans les faits ?

— **Troisième question**, liée à la précédente : quel bilan provisoire le Gouvernement peut-il aujourd'hui dresser, plusieurs mois après sa création, du nouveau « comité Spaak » chargé de préparer le renforcement de l'Europe politique et où chaque chef d'Etat et de Gouvernement a délégué un représentant personnel, soulignant ainsi l'analogie voulue avec la fameuse conférence de Messine ? Et quelles orientations ont-elles pu être dégagées par les premiers travaux du comité ad hoc chargé de préparer « l'Europe des citoyens » ?

— **Dernière remarque**, enfin, qui ne peut être dissociée des précédentes : le Gouvernement peut-il préciser ses intentions en matière de défense européenne, thème longtemps tabou, aujourd'hui abordé, à plusieurs reprises, par les autorités françaises notamment par le Président de la République à Strasbourg, mais dont la formulation paraît

encore exiger certaines clarifications : ne vaudrait-il pas mieux, en l'absence d'une véritable autorité politique européenne, parler d'une défense concertée entre Européens ? Quel rôle faut-il attribuer, dans ce contexte, à la réactivation de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) ? Et quelles dispositions sont envisagées pour que les initiatives prises en matière de défense européenne n'impliquent aucune dérive par rapport à l'Alliance atlantique, qui demeure vitale pour notre sécurité ?

**E. — Cinquième dossier, enfin :
l'avenir des relations de la Communauté
avec le Tiers-monde et le renouvellement
de la convention de Lomé.**

Votre commission ne voudrait pas en terminer avec les tâches essentielles de la construction européenne sans souligner l'importance de la poursuite de la politique communautaire en matière de coopération et d'aide au développement. La Communauté intervient naturellement dans ce domaine depuis sa fondation en raison des liens historiques de certains de ses Etats membres avec de nombreux pays du Tiers monde. La France, qui a toujours porté la plus vive attention à cet aspect de l'activité communautaire, doit veiller et favoriser sa poursuite et son extension.

En particulier, la deuxième convention de Lomé, conclue avec 64 pays de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, expire le 28 février 1985. A quelques mois de cette échéance, il importe que le gouvernement présente au Parlement, à la veille de la signature de « Lomé III », les termes de l'accord conclu « in extremis » à Bruxelles le 20 novembre dernier.

*
* * *

CHAPITRE III

LES RELATIONS EST-OUEST ET LES QUESTIONS DE SECURITÉ EN 1984.

L'année 1983 a pu apparaître, dans ses derniers mois, comme une succession d'événements dramatiques illustrant ou renforçant la tension Est-Ouest. L'imminence de l'échéance du déploiement des fusées Pershing, l'interruption des négociations sur la limitation des armements, la destruction du Boeing de la Korean Airlines, l'affaire de la Grenade..., sans parler de l'escalade verbale entre Washington et Moscou, tout contribuait à une crispation des relations Est-Ouest sans que jamais, toutefois, la perspective d'un affrontement militaire direct ne se soit heureusement précisée.

Depuis le début de l'année, la situation, dans ses grandes lignes, n'a pas profondément évolué, en raison notamment de la conjoncture politique à Moscou — où une nouvelle succession, qui paraît aussi précaire que la précédente, s'est produite — et à Washington, à la veille de nouvelles élections présidentielles. L'évolution du climat Est-Ouest en 1984 traduit en effet un nouveau durcissement qui n'est toutefois pas dénué de prudence, de part et d'autre.

Illustrant cette situation, les négociations en matière de désarmement et de contrôle des armements dénotent, par l'absence de discussions — pour les négociations sur les euromissiles et sur les armements stratégiques —, ou par leur piétinement — pour les négociations à portée classique et européenne —, un blocage des positions qui n'exclut cependant pas des perspectives pour les mois ou les années à venir.

*

* * *

PREMIERE PARTIE

L'EVOLUTION DU CLIMAT EST-OUEST EN 1984 TRADUIT UN DURCISSEMENT NON DENUÉ DE PRUDENCE.

Les facteurs qui déterminent, sur la durée, l'opposition fondamentale entre l'Est et l'Ouest n'ont pas profondément évolué en 1984. L'Union soviétique poursuit un effort d'armement multiforme et très soutenu, maintient l'occupation de l'Afghanistan, son appui à la répression en Europe de l'Est, notamment en Pologne, et poursuit ses atteintes aux droits de l'homme et à la Charte d'Helsinki. Les Etats-Unis, pour leur part, ont accru, sous le mandat de M. Reagan leur budget militaire de 40 % en quatre ans et cherchent à renforcer la cohésion de leurs alliés, notamment atlantiques.

Mais l'année écoulée permet cependant de mettre en lumière une succession d'événements révélateurs des termes dans lesquels se sont situées les tensions Est-Ouest au cours des derniers mois :

— c'est d'abord l'événement majeur que constitue au début de l'année le commencement du déploiement des euromissiles,

— ce grave échec de l'U.R.S.S. explique les diverses manifestations d'un durcissement soviétique qui a marqué toute l'année écoulée,

— dans le même temps, cependant, la rupture n'a pas été totale et plusieurs faits sont venus témoigner, au cours des derniers mois en particulier, de la prudence observée de part et d'autre,

— la France, pour sa part, a pris dans la période un certain nombre d'initiatives qu'il appartiendra à votre rapporteur d'analyser,

— il sera alors possible de tenter d'envisager les perspectives des relations Est-Ouest en 1985.

*

* * *

**A. — Le premier événement majeur est, sans conteste,
le début du déploiement des fusées Pershing 2,
et des missiles de croisière en Europe dès la fin 1983.**

Conformément aux engagements pris lors de la « double décision » du 12 décembre 1979, les pays de l'O.T.A.N., constatant en décembre 1983 l'échec des négociations de Genève sur les F.N.I. (forces nucléaires à portée intermédiaire), ont effectivement procédé aux premières implantations de missiles de croisière et de fusées Pershing 2, selon le calendrier prévu. A l'exception de quelques incertitudes — en particulier sur la décision finale des Pays-Bas, reportée de dix-huit mois —, il y a aujourd'hui tout lieu de croire que la détermination des pays intéressés conduira au déploiement intégral des F.N.I. américaines en Europe, dans les termes mêmes de la décision de l'O.T.A.N. Les Parlements britannique, allemand et italien ont en effet tour à tour confirmé le calendrier de déploiement prévu.

La signification, tant stratégique que politique, de ce résultat de « la bataille des Pershing » est, ne nous y trompons pas, considérable :

— sur le plan stratégique, l'enjeu n'était autre que la sauvegarde de l'équilibre des forces en Europe et le maintien du « couplage » de l'Europe par rapport aux Etats-Unis. Il ne s'agissait de rien de moins que de la survivance du système de sécurité européen bâti depuis 35 ans ;

— et d'un point de vue strictement politique, la « double décision » de 1979, en liant le déploiement à l'issue des négociations de Genève, imposait aux gouvernements occidentaux de parvenir à faire partager leur détermination à leurs opinions publiques, en proie à un doute favorisé par les campagnes « pacifistes », sans parler de la propagande soviétique.

La réalisation effective du déploiement constitue ainsi un succès majeur pour l'Alliance atlantique qui a administré une preuve éclatante de sa détermination et de sa fermeté. Il constitue, a contrario, un grave échec pour l'U.R.S.S. qui avait délibérément choisi de dramatiser la situation pour tenter de mieux faire pression sur les opinions publiques occidentales.

Les premières conséquences de cette détermination occidentale n'ont pas manqué d'influer sur l'ensemble des relations Est-Ouest et singulièrement sur les négociations poursuivies dans le domaine du contrôle des armements. Dès le 24 septembre 1983, l'Union soviétique

a suspendu les négociations de Genève sur les euromissiles. Puis se sont succédées, comme il fallait s'y attendre, une série de ripostes soviétiques traduisant un sensible durcissement de son attitude et, de ce fait, une nouvelle dégradation des relations Est-Ouest.

*
* *
*

B. — Second aspect : les multiples illustrations du durcissement soviétique tout au long de l'année 1984.

— La riposte la plus directe au déploiement des euromissiles a naturellement consisté en un ensemble de **contre-mesures militaires soviétiques** : installation d'au moins cinq nouvelles bases de SS20 dans la partie occidentale de l'U.R.S.S. ; nouveaux déploiements de missiles en R.D.A., mais aussi en Tchécoslovaquie ; patrouilles de sous-marins soviétiques en particulier au large des côtes américaines ; essais poursuivis de missiles de croisière soviétiques à longue portée. Reste que les effets concrets de ces dispositions demeurent limités et, en tout cas, sans commune mesure avec le préjudice qu'eût porté aux Occidentaux un renoncement, de leur part, au déploiement des Pershing et des missiles de croisière.

— Une seconde conséquence directe du dénouement de « l'affaire des Pershing » fut la **rupture des négociations Start** sur les armements stratégiques, l'Union soviétique ayant refusé, le 8 décembre 1983, à l'issue de la septième session bilatérale, de fixer un rendez-vous pour de nouvelles conversations. Suspendues *sine die*, les négociations stratégiques n'ont pas, à ce jour, repris entre Américains et Soviétiques — concrétisant la rupture de tout dialogue entre les deux super-puissances durant cette période.

— Puis l'Union soviétique, tout au long de l'année 1984, a multiplié les déclarations d'hostilité et les gestes de mauvaise humeur à l'égard des Etats-Unis. Il faut citer ici la décision de Moscou, entraînant l'ensemble des pays de l'Est, à l'exception de la Roumanie, relative au **boycott des Jeux Olympiques** de Los Angeles. Répondant, quatre ans plus tard, au boycott des Jeux de 1980 par les Etats-Unis, l'Union soviétique franchissait en tout cas à cette occasion un pas supplémentaire illustrant la crispation des relations Est-Ouest.

— De même, il y a quelques semaines, les vigoureuses pressions exercées par Moscou aboutirent au **report des visites en Allemagne fédérale** de dirigeants de pays de l'Est : celle du Président de la R.D.A.

M. Honecker, interrompant les éléments tangibles du rapprochement interallemand enregistrés dans la période récente ; mais aussi celle du Bulgare Jivkov et même le voyage écourté du chef de l'Etat roumain, M. Ceaucescu.

Tout s'est ainsi déroulé une nouvelle fois, au cours de l'année, comme si l'U.R.S.S. était frappée d'une psychose obsessionnelle, dramatiquement illustrée en septembre 1983 par la destruction du Boeing sud-coréen et probablement confortée par la conjoncture politique intérieure en U.R.S.S. où deux successions se sont déroulées en dix-huit mois. Toutefois, si l'avènement de M. Tchernenko s'est traduit, dans tous les secteurs, par une rigidité accrue, ce durcissement s'est néanmoins accompagné d'une certaine prudence. Plusieurs faits l'ont illustré en 1984.

*
* *

C. — Troisième point : le maintien d'une certaine prudence malgré l'exaspération des tensions.

Tout en évitant soigneusement toute concession sur le fond, Moscou et Washington ont néanmoins donné durant l'année écoulée un certain nombre de signes de bonne volonté, particulièrement au cours des derniers mois.

— Ainsi en est-il des projets concernant l'ouverture, à Vienne, d'une **négociation sur les armements dans l'espace**. Le traité américano-soviétique de 1972 sur les A.B.M. — « anti-ballistic missiles » — avait permis d'obtenir une limitation des systèmes défensifs. Mais la période récente a vu s'accélérer, aux Etats-Unis comme en U.R.S.S., des recherches qui pourraient remettre en cause ce résultat grâce à l'utilisation de technologies nouvelles — électronique, faisceaux d'énergie dirigée, lasers..... Pour maîtriser cette évolution très déstabilisante, dans la mesure où chaque super-puissance parviendrait à sanctuariser son territoire, la possibilité d'un dialogue sur ces défenses anti-missiles, voire d'un traité d'interdiction des armes anti-satellites, est apparue.

Sans qu'il soit possible à ce jour, de tirer des conclusions assurées de la bataille de communiqués et de propos contradictoires formulés à ce sujet, il faut relever ici la proposition soviétique du 29 juin d'entamer des pourparlers bilatéraux à Vienne et la réponse de Washington. Conférant un enjeu politique et diplomatique à ce qui n'était, jusqu'alors, qu'une bataille d'experts, ces initiatives ont démontré le maintien d'un souci réciproque de dialogue sur des sujets essentiels.

— La manifestation la plus spectaculaire de cette volonté d'ouverture a cependant été, le 28 septembre dernier, **la rencontre entre le Président Reagan et le ministre soviétique des affaires étrangères M. Gromyko**. Sans chercher à apprécier les considérations tactiques qui ont présidé à cette rencontre, quelques semaines avant les élections présidentielles américaines, et en dépit de ses maigres résultats apparents — sinon le projet d'institutionnalisation de rencontres à haut niveau —, cet événement, dont il ne faut pas attendre de développements spectaculaires — tels que la reprise rapide des négociations américano-soviétiques —, peut néanmoins être considéré comme la première étape d'un long processus pouvant déboucher sur une évolution sensible des relations Est-Ouest. Les déclarations de M. Tchernenko, le 17 octobre dernier, au « Washington Post » semblent confirmer cette analyse.

— Ainsi, les tensions n'ont pas empêché la poursuite des négociations qui intéressent directement le continent européen : ces nouvelles propositions ont été faites par la partie occidentale au cours des discussions M.B.F.R. sur la réduction mutuelle des forces en Europe centrale. Pour sa part, la réunion de la C.S.C.E. (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe) à Madrid s'est conclue par l'adoption d'un document final, et ce succès a rendu possible l'ouverture de la Conférence sur le désarmement en Europe (CDE) à Stockholm, en janvier de cette année.

Enfin d'autres indices, enregistrés au cours de l'année écoulée, viennent conforter cette appréciation. C'est le cas, dans le domaine des **relations économiques Est-Ouest**, de la proposition de M. Reagan de relever le « **plafond** » des livraisons américaines de céréales à Moscou de 12 à 22 millions de tonnes pour l'année budgétaire 1984-1985. Et, même s'il a eu pour effet d'inquiéter l'U.R.S.S., le développement des relations économiques entre la R.F.A. et la R.D.A. — qui a bénéficié en un an de deux crédits ouest-allemands d'un milliard de marks — s'inscrit également au titre d'un dégel des relations Est-Ouest.

*
* *
*

D. — Quatrième point : la position de la France dans les relations Est-Ouest.

— Quelle a été, dans ce contexte des relations Est-Ouest, l'attitude de la France depuis un an ?

— La France a constamment réaffirmé **la nécessité d'une reprise des discussions directes entre les deux plus grandes puissances**, singu-

lièrement dans le domaine de l'équilibre stratégique. C'est ainsi que le ministre des relations extérieures a déclaré, le 26 septembre dernier, devant l'assemblée générale des Nations-Unies : « dans la confrontation entre l'Est et l'Ouest (...), la responsabilité principale appartient normalement aux deux plus Grands. C'est donc d'eux que nous attendons qu'ils rétablissent le contact et le dialogue ». La France souhaite en particulier une limitation équilibrée et contrôlée des armements face aux progrès des nouvelles technologies, notamment dans l'espace.

— La France, pour sa part, a pris **diverses initiatives** devant la Conférence du désarmement de Genève, dans le domaine de l'utilisation militaire de l'espace et dans celui des armes chimiques. Nous y reviendrons en dressant le bilan des négociations relatives au contrôle des armements.

— Mais l'année passée a surtout été marquée, s'agissant des relations franco-soviétiques, par le **voyage officiel du Chef de l'Etat en Union soviétique**, du 20 au 23 juin 1984. Pour la première fois depuis mai 1981, le Président français a rencontré son homologue soviétique — alors que dix rencontres analogues avaient eu lieu de 1969 à 1981.

Loin de tout souci polémique, votre rapporteur estime positive la reprise d'un dialogue qui doit exister entre deux grandes puissances dans une période de tensions internationales et qui est nécessaire pour tenter de rééquilibrer durablement les échanges franco-soviétiques. Mais, sur le fond des choses, quels ont été, avec quelques mois de recul, l'intérêt et les résultats de ce sommet ? Sur le principe même de ce voyage, qui ne se souvient de l'anathème lancé en 1980 contre la rencontre de Varsovie entre les présidents Giscard d'Estaing et Brejnev ? Qui n'a encore en mémoire les fortes paroles de 1981-1982 selon lesquelles des relations normales n'étaient pas possibles avec l'U.R.S.S. ? En Pologne, où le Père Popieluzsko a été sauvagement assassiné, le régime du général Jaruzelski a-t-il fondamentalement évolué ? L'action militaire soviétique en Afghanistan a-t-elle été véritablement modifiée ? Et la situation des époux Sakharov — qui illustre dramatiquement le problème du respect des droits de l'homme — s'est-elle depuis lors améliorée ?

*

* *

E. — Cinquième point : les perspectives des relations Est-Ouest en 1985.

Comment est-il possible d'apprécier, dans ces conditions, l'évolution prévisible des relations Est-Ouest au cours des mois à venir ? Toute conclusion définitive serait ici bien téméraire, tant il est difficile

à ce stade de prévoir dans quelle mesure un relâchement des tensions est envisageable en 1985 ?

Divers éléments incitent au pessimisme : la tendance à la dégradation constatée au cours des deux ou trois dernières années ; la réapparition de polémiques qui caractérisèrent, jadis, les années de la guerre froide ; la multiplication des tentatives soviétiques — par des propositions invérifiables telles que celles encourageant la création de zones dénucléarisées — essentiellement destinées à mettre les Gouvernements occidentaux en porte-à-faux avec leurs opinions publiques...

La bataille des euromissiles a illustré ces pratiques. Mais, même perdue par l'U.R.S.S., elle a laissé ses traces : les déploiements se poursuivent de part et d'autre. L'élection présidentielle américaine n'a rien changé puisque même le succès de M. Mondale n'aurait pas remis en cause les décisions occidentales.

Bref, comme le notait justement M. André Fontaine, « il faudrait avoir l'optimisme chevillé au corps pour croire qu'un entretien entre Andréï Gromyko, ancien combattant de toutes les guerres froides, et Ronald Reagan pourrait sérieusement modifier ce climat et qu'après les élections américaines le bon sens finira par prévaloir ».

Il reste pourtant, aux yeux de votre rapporteur, que l'intérêt à terme de l'Union soviétique (1) est de rechercher, par tous moyens — y compris la négociation —, des accords en vue de limiter les programmes d'armements américains, qu'il s'agisse des armements offensifs — notamment stratégiques — ou des futurs systèmes défensifs. De ce point de vue, il est probable que, tôt ou tard, l'U.R.S.S. reprendra des négociations. Reste à savoir quand. Les derniers événements qui ont marqué les relations Est-Ouest n'incitent pas à l'optimisme. L'examen des principales négociations en matière de contrôle des armements conforte ce jugement, même s'il laisse apparaître quelques possibilités d'ouverture.

*
* *
*

(1) Cf les déclarations de M. Tchernenko au « Washington Post » le mercredi 17 octobre 1984.

SECONDE PARTIE

SOMBRE BILAN ET PERSPECTIVES INCERTAINES DES QUESTIONS DE SECURITÉ ET DE DESARMEMENT À LA FIN DE 1984.

L'importance stratégique et politique capitale que revêt le déploiement des Pershing et des missiles de croisière en Europe explique que l'année 1984 ait été dominée par les conséquences de cet événement sur les négociations entreprises dans le domaine du contrôle des armements. L'enjeu était essentiel : laisser à l'U.R.S.S. une supériorité nucléaire absolue en Europe aurait en effet signifié la possibilité pour l'Union soviétique d'envisager une attaque massive en Europe sans crainte de représailles nucléaires sur son sol, sauf au moyen « peu crédible » d'une frappe stratégique américaine.

Il ne faut donc pas s'étonner des multiples incidences de l'issue de la querelle des euromissiles sur les diverses négociations touchant au désarmement en 1984. Ont illustré cette situation :

— l'interruption pure et simple des négociations américano-soviétiques portant sur les forces nucléaires intermédiaires et la réduction des armements stratégiques ;

— la reprise difficile des négociations M.B.F.R. sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces en Europe centrale et les débuts incertains de la Conférence sur le désarmement en Europe ;

— les perspectives également incertaines des projets de négociation sur l'utilisation militaire de l'espace et sur les armes chimiques ;

— et les modestes résultats des initiatives prises par la France dans le domaine du désarmement.

De là aussi un certain pessimisme de votre commission à l'approche des échéances de 1985.

*
* *
*

**A. -- La suspension des négociations
sur les forces nucléaires intermédiaires (F.N.I.) et la réduction
des armements stratégiques (S.T.A.R.T.).**

En réponse à la confirmation des premiers déploiements occidentaux pour faire face aux S.S.20, l'Union soviétique tout en décidant des répliques militaires, annonça fin 1983 la suspension de sa participation à toutes les négociations sur le contrôle des armements nucléaires :

— dès le 14 septembre 1983, les négociations de Genève sur les euromissiles furent interrompues ;

— et, en ce qui concerne les armements stratégiques, l'U.R.S.S. refusa le 8 décembre de poursuivre les conversations S.T.A.R.T.

— **Les négociations sur les forces nucléaires intermédiaires (F.N.I.)** ont été bloquées du fait de la volonté soviétique de maintenir son monopole dans cette catégorie d'armements. L'U.R.S.S. avait jusqu'alors tenté de dissimuler cet avantage en présentant ses S.S.20 comme la contrepartie des forces nucléaires françaises et britanniques. Un tel argument était dénué de tout fondement stratégique en raison de la différence de nature entre les forces nucléaires de la France et de la Grande-Bretagne, armes du dernier recours dans le cadre d'une stratégie strictement dissuasive, et les S.S.20, instrument d'une frappe contreforces.

Dans ces conditions, la rupture soviétique apparaît d'autant plus injustifiée qu'entre décembre 1979 — date de la proposition de négociation de l'O.T.A.N. et septembre 1983 — date du retrait soviétique —, l'U.R.S.S. a considérablement accru le nombre de ses missiles S.S.20 pointés sur l'Europe occidentale, sans aucune contrepartie du côté occidental.

Pour l'avenir proche, aucun assouplissement n'est à ce jour décelable dans les conditions mises par l'Union soviétique à la reprise des négociations : Moscou continue d'exiger des Etats-Unis qu'ils « lèvent les obstacles qu'ils ont eux-mêmes dressés », formule vague qui peut viser le démantèlement complet des missiles américains installés en Europe, mais qui pourrait s'appliquer également à un simple « gel » des déploiements.

— **L** , **conversations S.T.A.R.T. sur les armements stratégiques** se trouvent dans la même impasse et les chances d'une reprise de ces discussions soumises aux mêmes aléas.

La France, pour sa part, souhaite le retour de l'U.R.S.S. à la table des négociations américano-soviétiques, tout en considérant qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur l'avenir de conversations auxquelles elle ne participe pas, notamment quant à la fusion éventuelle des deux négociations F.N.I. et S.T.A.R.T. Elle s'opposera seulement, en tout état de cause, à la prise en compte des forces françaises — problème qui retrouvera, selon toute vraisemblance, toute son actualité dès que les pourparlers reprendront.

Cette éventualité ne saurait en effet être écartée, même à court terme, dans la mesure où la poursuite des déploiements, tout en manifestant la cohésion et la détermination de l'Alliance, constitue à l'évidence une incitation pour l'U.R.S.S. à reprendre les négociations sur une base plus équilibrée. Une telle attitude correspondrait de plus au souci soviétique de ne pas se couper des opinions publiques européennes en refusant tout dialogue.

*
* * *

**B. — Le maintien difficile d'un dialogue minimum :
les négociations de Vienne (M.B.F.R.)
et la Conférence sur le désarmement en Europe (C.D.E.).**

D'ores et déjà, l'année écoulée a vu l'Union soviétique, malgré l'exaspération des tensions fin 1983, accepter une sorte de « dialogue minimum » concernant deux négociations non nucléaires relatives à l'Europe : celle de Vienne sur la réduction des forces en Europe centrale, et celle de Stockholm sur le désarmement en Europe (C.D.E.) — même si, dans le même temps, le climat des relations Est-Ouest empêchait tout progrès sérieux dans ces discussions.

— S'agissant des **négociations M.B.F.R. sur la réduction des forces en Europe centrale**, les pays de l'Est, après s'être retiré le 15 décembre 1983, ont annoncé la reprise des pourparlers de Vienne au lendemain de la rencontre de Stockholm, dès le début 1984, entre MM. Gromyko et Schultz.

Rappelons ici d'un mot que ces négociations ont été entreprises dès 1973 pour tenter de diminuer les effectifs stationnés dans sept Etats du centre de l'Europe — Benelux, R.F.A., R.D.A., Pologne et Tchécoslovaquie — et que, depuis lors, les conversations butent sur deux

divergences majeures : les problèmes de contrôle, et la « question des données » qui peut être ainsi schématisée : l'Ouest estime à 1 129 000 hommes les effectifs du Pacte de Varsovie dans la zone et l'Est affirme que ses effectifs totaux se situent autour de 979 000 hommes. L'objectif est un abaissement des effectifs stationnés, de part et d'autre, au niveau de 900 000 hommes.

La France, en ce qui la concerne, est restée, dès le début, très réticente l'égard de ces négociations — auxquelles elle ne participe pas. Elle souligne les dangers d'une approche de bloc à bloc, accentuant le clivage de l'Europe. Elle indique les risques de la définition d'une zone exigüe au centre de l'Europe, notamment du point de vue de la construction européenne. Elle fait enfin valoir que les forces françaises en Allemagne ne doivent en aucun cas être prises en compte dans les évaluations.

— A l'inverse la France a été, par la proposition du Président Giscard d'Estaing, à l'origine de la **Conférence de Stockholm sur le désarmement en Europe (C.D.E.)** qui s'est ouverte le 17 janvier 1984, avec la participation des trente-cinq ministres des affaires étrangères, et qui a d'ores et déjà tenu trois sessions depuis le début de l'année.

Dès l'ouverture de la Conférence les pays occidentaux ont présenté un ensemble de mesures concrètes portant sur : l'information réciproque ; la notification des activités militaires ; l'observation des activités notifiées ; la vérification des dispositions agréées ; le développement des mesures de communication entre les trente-cinq Etats participant à la C.D.E. Mais tout s'est passé jusqu'ici comme si les pays de l'Est — qui n'ont formulé que tardivement des contre-propositions — estimaient, au moins jusqu'aux échéances de la fin 1984, que le moment n'est pas encore arrivé d'avancer dans ces discussions.

La France, au contraire, attache le plus grand prix à la continuité du processus instauré en 1975, avec la signature de l'Acte final d'Helsinki :

— c'est le seul instrument de dialogue entre les 35 pays membres, sur un pied d'égalité, indépendamment des systèmes politiques et militaires ;

— il permet à tout moment de dresser un bilan de la mise en œuvre des engagements souscrits dans ce cadre et de maintenir à cet égard une certaine pression auprès des Etats concernés, tant dans le domaine de la sécurité que dans ceux des droits de l'homme et des contacts humains ou des relations économiques.

Faut-il cependant souligner, une nouvelle fois que, si le processus entamé à Helsinki est de longue haleine, les années récentes ont multiplié les exemples de défaillance dans la mise en œuvre de ces principes, singulièrement dans le domaine des droits de l'homme. Quelque attachée qu'elle soit à l'œuvre entreprise la France ne doit pas manquer de dénoncer ces manquements et éviter que la C.D.E. ne mette exclusivement l'accent sur les aspects militaires de la sécurité.

*
* *

C. — Troisième point : des perspectives incertaines de négociations, utilisation militaire de l'espace et armes chimiques.

Au delà du maintien de ce dialogue minimum, l'année 1984 a vu se dessiner des projets de traités internationaux en deux domaines particulièrement sensibles : l'utilisation militaire de l'espace et l'emploi des armes chimiques. Mais le climat défavorable des relations Est-Ouest a ici encore empêché la concrétisation de ces projets dont les perspectives de réalisation demeurent aujourd'hui incertaines.

— Les développements récents des technologies relatives à **l'utilisation militaire de l'espace** ont placé ces questions au premier rang des relations Est-Ouest.

Depuis plusieurs années déjà, l'emploi à des fins militaires des satellites d'observation et de communication est un fait acquis. Mais ces méthodes, qui font désormais partie intégrante des systèmes, de plus en plus complexes, d'information et de contrôle, ne peuvent s'avérer positives que si elles conduisent à une plus grande stabilité stratégique. Or, les derniers développements des technologies anti-satellites et anti-ballistiques — « satellites-tueurs », lasers, faisceaux d'énergie dirigée... — pourraient créer une évolution très déstabilisante — et ruineuse — si l'U.R.S.S. et les Etats-Unis cherchaient — et parvenaient — à « sanctuariser » leur territoire l'un avant l'autre. Des moyens considérables — qui s'accroîtront encore — sont déjà consacrés à ces projets : le Congrès américain a ainsi voté un programme de 25 milliards de dollars en cinq ans pour un système de défense spatiale. Si, pour le moment, l'efficacité globale de ces techniques n'est pas démontrée, ces orientations sont d'ores et déjà préoccupantes et il faut souhaiter l'aboutissement du projet de pourparlers américano-soviétiques afin d'élaborer un traité d'interdiction des armes anti-satellites.

Mais l'utilisation militaire de l'espace provoque des questions singulièrement graves en ce qui concerne la sécurité de la France et de l'Europe, en posant très directement la question de l'engagement américain en Europe, même si elle ne doit pas remettre en cause le fondement de la dissuasion nucléaire.

C'est pourquoi la France a formulé dans un memorandum en date du 12 juin des propositions pour limiter les nouvelles technologies militaires dans l'espace par des engagements limités, progressifs et vérifiables, portant notamment sur :

- la limitation très stricte des systèmes anti-satellites ;
 - l'interdiction du déploiement de systèmes d'armes à énergie dirigée et des essais correspondants, pour une période de cinq ans renouvelable ;
 - le renforcement du système existant de notification des lancements d'objets spatiaux ;
 - et l'engagement des Etats-Unis et de l'U.R.S.S. d'étendre vis-à-vis des satellites des pays tiers les dispositions touchant à l'immunité de certains objets spatiaux, dont ils sont déjà convenus entre eux sur le plan bilatéral.
- Autre domaine de négociations en perspective : l'élaboration d'une **convention pour l'interdiction de la production et du stockage des armes chimiques.**

L'élément le plus important de l'année 1984 a été, à cet égard, la présentation par le vice-président Bush d'un projet américain de traité sur l'interdiction de la production d'armes chimiques, dans le cadre de la Conférence du désarmement de Genève.

Bien que l'U.R.S.S. ait accueilli avec une extrême réserve, pour des raisons essentiellement politiques, ce projet de l'Administration Reagan, certains éléments favorables ont été enregistrés : un accord paraît en vue sur la vérification de la destruction des stocks existants. Et un travail positif et concret a été entrepris pour la rédaction d'une future convention, dont il faut souhaiter qu'elle prenne la forme d'un traité multilatéral à portée universelle comportant des mesures de vérification indispensables pour assurer sa mise en œuvre effective.

La France, traditionnellement très attachée au problème des armes chimiques — elle est, rappelons-le, dépositaire du Protocole de Genève de 1925 en interdisant l'usage —, ne peut qu'être favorable au succès des négociations en cours en vue d'assurer l'interdiction vérifiable de la production et la destruction des stocks.

Des événements récents ont au surplus démontré avec une quasi-certitude l'utilisation d'armes chimiques dans diverses parties du globe. Les enquêtes internationales menées sur l'emploi de moyens chimiques en Asie du Sud-Est, en Afghanistan et dans le conflit Iran-Irak illustrent à tout le moins l'actualité du problème, s'agissant d'armes dont la capacité de production est très répandue.

*
* * *

D. — Initiatives françaises dans le domaine du désarmement.

— En liaison avec le dossier des armes chimiques, la France a pris l'initiative, dans le **domaine des armes biologiques**, d'adhérer à la convention de 1972 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques ou à toxines et sur leur destruction.

Cette adhésion a été autorisée par le Parlement au cours de notre dernière session de printemps, la France renouvelant ainsi sur le plan international l'engagement pris sur le plan interne par la loi du 9 juin 1972 en raison de l'intérêt manifesté par de nombreux Etats pour un réexamen des questions relatives au problème crucial de la vérification et du fait des négociations engagées à Genève sur les armes chimiques — qui devraient éviter une différence de traitement entre armes chimiques et armes biologiques.

— Plus ambitieuse est l'initiative prise par la France dans le domaine de **la liaison entre désarmement et développement**. On se souvient des propositions du Président de la République sur ce thème en juillet 1983 à la tribune des Nations Unies, faisant écho à celles de son prédécesseur, M. Giscard d'Estaing, le 25 mai 1978. Divers efforts ont été entrepris, depuis lors, en ce sens, sans rencontrer l'accueil attendu. C'est ainsi que la Commission du désarmement des Nations Unies a été dans l'impossibilité de surmonter en mai 1984 l'opposition des pays de l'Est et de certains pays occidentaux. Il faut bien aujourd'hui constater que nombre de nos partenaires occidentaux, et non des moindres — Etats-Unis, R.F.A., Grande-Bretagne... — nient l'existence du lien entre désarmement et développement, tel qu'il a été dernièrement présenté par la France. Le principe même d'une Conférence sur ce sujet est rejeté aussi bien par l'U.R.S.S. que par les Etats-Unis. Et quand

même cet obstacle, serait levé, de profonds désaccords apparaîtraient sur les mesures concrètes qui pourraient être adoptées.

*
* * *

E. — Des perspectives peu favorables à l'approche des échéances de 1985.

Dans l'immédiat, il ne serait donc guère raisonnable de s'attendre à une reprise des négociations sur les euromissiles ou sur les armements stratégiques, en l'absence de tout assouplissement de la position soviétique, tandis que les déploiements se poursuivent. La France doit, en tout cas, demeurer vigilante pour s'opposer, le cas échéant, à toute nouvelle velléité soviétique de prendre en compte les forces françaises dans une négociation soviéto-américaine quelle qu'elle soit.

Il est vraisemblable — compte tenu de la place que l'espace doit trouver dans les programmes militaires d'ici à la fin du siècle — que ces problèmes spatiaux continueront à bénéficier d'une attention accrue au cours des prochaines années.

Mais 1985 constituera aussi une échéance, sur le plan international, pour les pays signataires du Traité de non-prolifération (T.N.P.) nucléaire, dont la Conférence d'examen fournira aux pays non-alignés l'occasion de s'opposer à la fois aux pays nucléaires et aux Etats du Tiers monde qui — tels l'Inde ou le Brésil — critiquent le Traité de non-prolifération.

Il faut en tout cas souhaiter que, quelles que soient les tensions internationales, des progrès puissent être effectués dans certaines questions de sécurité. Les négociations en matière d'armes chimiques paraissent fournir ainsi un champ privilégié susceptible d'être isolé d'une détérioration générale des relations Est-Ouest. Compte tenu du risque de prolifération élevé de ces armes et de la relative facilité avec laquelle elles peuvent être fabriquées — notamment dans le Tiers monde —, il est de l'intérêt commun, des pays de l'Est comme de ceux de l'Ouest, d'empêcher une relance de la course aux armements chimiques.

*
* * *

CHAPITRE IV

1984 : UNE ANNEE EPROUVANTE POUR LA FRANCE, ACTIVE MAIS SOUVENT IMPUISSANTE.

Si l'année 1984 a été dominée par l'évolution des tensions Est-Ouest, par des questions de sécurité et, sur le plan européen, par des difficultés communautaires, bien d'autres dossiers ont figuré au premier rang de l'actualité internationale au cours de l'année écoulée. Sans rechercher l'exhaustivité, votre commission ne voudrait pas clore ce tour d'horizon sans s'arrêter sur ceux de ces dossiers où la France a — ou a eu — un rôle de premier plan à jouer : le conflit tchadien, la situation au Liban, voire la coopération nord-sud, illustrent ces hypothèses. Mais il sera encore indispensable de rappeler la persistance de multiples points chauds — où la France n'a plus guère les moyens de faire entendre sa voix — et où, d'Afghanistan en Amérique centrale en passant par le conflit si meurtrier entre l'Iran et l'Irak, les derniers mois n'ont pas permis d'apporter l'apaisement nécessaire.

*

* *

PREMIERE PARTIE

LES DOSSIERS OÙ LA FRANCE A ÉTÉ — OU TENTÉ D'ÊTRE — PARTIE PRENANTE.

A. — Le conflit tchadien.

L'évolution de la situation au Tchad est d'abord marquée par l'annonce, le 16 septembre dernier, de la **décision de la France et de la Libye de retirer leurs troupes du Tchad de façon simultanée et concomitante** ». Mais si la situation militaire évolue, dans des conditions incertaines, la question politique tchadienne reste, pour sa part, entière.

1. — *La situation militaire*

Nous ne reviendrons pas sur les conditions de la décision française du 9 août 1983 d'envoyer un contingent français au Tchad — en réponse, tardive, à une demande du gouvernement de N'Djamena. Telle qu'elle fut décidée, l'opération « Manta » aura signifié, pendant plus de treize mois, l'envoi sur le terrain de 3 200 soldats français, dotés de matériels et d'équipements importants.

Sur le plan militaire, le rôle du contingent français aura été dissuasif : mettre fin aux combats dans le nord du pays, et empêcher la « légion islamique » et les protégés tchadiens de la Libye — les « coalisés » de M. Goukouni Oueddeï — de s'emparer de N'Djamena à l'occasion d'une offensive vers le Sud. De ce point de vue, l'objectif assigné à nos troupes a été atteint.

Mais l'objet militaire final de l'intervention française devrait être de permettre à l'un de ses alliés africains de recouvrer sa complète « intégrité territoriale ». De ce point de vue, nos troupes n'ayant pas mission de livrer bataille en l'absence d'attaques qui seraient menées au sud du 16^e parallèle, tout dépendait d'une décision du colonel Kadhafi de retirer ses soldats du Nord tchadien. Dans ces conditions, le contingent français était bel et bien condamné — sauf évacuation unilatérale, politiquement imaginable — à demeurer au Tchad pour une durée indéterminée.

Comment, dès lors, ne pas se réjouir de l'annonce, le 16 septembre 1984, d'un retrait franco-libyen simultané, permettant l'évacuation de notre contingent du Tchad ? Encore faut-il que le prix payé pour y parvenir — treize morts en treize mois dans les rangs français —, sans même parler du coût financier, considérable, de l'entreprise, n'ait pas été vain et que le Tchad recouvre son intégrité territoriale et sa pleine souveraineté nationale.

Mais, près de deux mois après l'annonce du retrait franco-libyen, la situation militaire reste incertaine et bien des questions demeurent sans réponse.

— S'agissant des conditions mêmes de la **conclusion de la décision franco-libyenne**, et sans même revenir sur la façon, cavalière et maladroite, dont ont été traités à cette occasion nos partenaires tchadiens, le voile n'a pas été entièrement levé sur les tractations secrètes qui, au Maroc ou ailleurs, ont débouché sur l'annonce de l'évacuation.

— Plus importantes, les **modalités d'application de l'accord franco-libyen** suscitent de nombreuses interrogations auxquelles il n'a pas été répondu jusqu'ici de façon satisfaisante.

Si tant est que le colonel Kadhafi finisse par retirer ses troupes du Tchad, **quelles garanties** la France a-t-elle obtenues de la Libye qu'elle respectera une indispensable non-ingérence dans les affaires tchadiennes ?

Quelles assurances concrètes ont été données **au pouvoir légal du Tchad** — celui de M. Hissène Habré — dont la France, quoi qu'on puisse en penser, a assuré la défense durant treize mois ? Faut-il comprendre que si l'accord franco-libyen s'est fait à l'insu des autorités de N'Djamena, c'est parce qu'il consacre l'abandon de la « bande d'Aouzou » à la Libye ? Bref, s'agissait-il pour la France d'apporter son soutien à un règlement durable du problème tchadien ou fallait-il seulement trouver une issue honorable pour une expédition extérieure mal engagée, coûteuse et dont la fin semblait toujours aussi lointaine ?

2. — *L'avenir du Tchad : un règlement politique toujours éloigné.*

Le plus inquiétant est ailleurs : la France devait avoir pour ambition finale, en lançant l'opération « Manta », de créer sur le terrain les conditions d'un règlement politique du problème du Tchad, déchiré par les divisions et par la guerre depuis plus de quinze années. Et, sur ce plan, l'échec, avec ou sans présence française, semble patent. Une

première conférence « de réconciliation nationale » prévue en janvier à Addis-Abeba, au siège de l'Organisation de l'unité africaine (O.U.A.) a fait long feu, sans avoir seulement réuni les principaux protagonistes tchadiens, les opposants au régime de N'Djamena refusant de reconnaître à M. Hissène Habré la légimité d'un chef d'Etat. Une seconde conférence réunie à Brazzaville le 20 octobre dernier, s'est également heurtée, ainsi qu'il était prévisible, aux mêmes difficultés, en l'absence d'un accord sur la représentativité des participants.

Les Tchadiens pourront-ils régler pacifiquement leur conflit ? Le président du Tchad semble aujourd'hui en position de force puisque l'opération « Manta » lui a permis de remettre sur pied une armée qui avait perdu de sa cohérence après la chute de Faya-Largeau. La plus grande partie de l'administration tchadienne est placée sous son autorité et malgré de sérieuses difficultés dans le Sud, il a su se rallier quelques dissidents. Le problème du Tibesti, où des hommes de M. Goukouni Oueddeï sont encore retranchés, demeure mais le mouvement d'opposition a connu récemment des dissensions internes telles qu'elles ont amené une scission du G.U.N.T.

Mais quelle sera à l'avenir l'attitude de la France ? Aidera-t-elle, si l'évacuation était achevée, les forces de N'Djamena à s'opposer aux incursions qui, selon toute vraisemblance, se produiront ? Comment favorisera-t-elle les conditions d'une réconciliation tchadienne ? Acceptera-t-elle une partition de fait du Tchad ?

Sur tous ces points, votre commission souhaite que le gouvernement saisisse l'occasion du débat budgétaire pour exposer très précisément sa position devant le Parlement. L'essentiel reste à faire pour que le retrait des forces françaises soit le succès attendu par tous et non un abandon de nos alliés, qui porterait gravement atteinte à la mission accomplie.

*
* *
*

B. — La situation au Moyen-Orient.

Second dossier majeur, qui a également conduit la France à envoyer sur place un contingent militaire — jusqu'au 31 mars 1984 — : le conflit libanais. Mais l'examen des difficultés libanaises et des perspectives de solutions politiques s'inscrivent et doivent être restituées dans le cadre plus général de la situation au Moyen-Orient.

1. — *Le conflit libanais.*

En février 1984, l'effondrement de l'armée libanaise a entraîné le retrait rapide des contingents britannique, américain et italien de la « force multinationale » stationnée à Beyrouth. Après avoir tenté, plusieurs semaines durant, de maintenir les 1 200 hommes envoyés dans ce pays jusqu'à la mise en place d'une relève qui aurait été, selon les souhaits du gouvernement français, une force des Nations Unies — solution rejetée en raison du veto soviétique —, la France a finalement décidé le rembarquement des soldats français, réalisé le 31 mars 1984. Depuis lors, la présence militaire au Liban est donc constituée des 1 300 hommes participant à la F.I.N.U.L. (Force intérimaire des Nations Unies au Liban) du Sud-Liban et des 80 officiers ou sous-officiers appartenant au corps d'observateurs créé en mars dernier pour surveiller l'application du cessez-le-feu à Beyrouth.

La politique française a ainsi concrètement et vigoureusement marqué, depuis des années, une volonté de contribuer au rétablissement de l'unité, de l'indépendance et de la souveraineté du Liban. Il reste que la France — comme les autres pays occidentaux — paraît aujourd'hui y avoir perdu l'essentiel de ses moyens d'action. A tort ou à raison, la force multinationale a été progressivement perçue comme l'instrument d'un camp libanais contre les autres. Qu'elle le veuille ou non, la France a donné l'impression de suivre une politique américaine elle-même inefficace. Faut-il craindre que Paris ne se trouve plus en mesure de participer au Liban à un jeu dont les acteurs essentiels, sinon exclusifs, sont désormais, outre les diverses factions libanaises, la Syrie et Israël ?

Comment peut-on en effet caractériser **la situation présente au Liban ?**

Depuis mars 1984, le paysage politique libanais a été sensiblement modifié : un rapprochement est intervenu entre le président Gemayel et la Syrie. Tant bien que mal, les progrès réalisés ont permis la constitution d'un gouvernement d'union nationale dirigé par M. Rachid Faramé, comprenant les représentants de toutes les tendances libanaises. L'accord israélo-libanais de 1983 a été abrogé au nom de « l'arabité » du Liban et la priorité donnée aux négociations sur le retrait des troupes israéliennes du Sud-Liban. Enfin, sur le terrain militaire, un plan de pacification de Beyrouth a été mis en œuvre début juillet qui notamment permis la réouverture de l'aéroport.

La portée de ces développements ne doit cependant pas faire illusion. L'insécurité et les tensions à l'intérieur de Beyrouth sont telles que les affrontements peuvent à tout moment reprendre dans une ville dont une armée chrétienne et une armée musulmane occupent chacune une partie. La reprise des affrontements sur le terrain suscite de vives tensions au sein d'une équipe gouvernementale désunie où les clivages n'ont jamais disparu. Enfin, l'incertitude consécutive au résultat des élections israéliennes a retardé toute perspective permettant d'envisager concrètement le retrait des troupes israéliennes du Sud-Liban où elles sont stationnées.

Bref, la France, même si elle maintient des relations bilatérales privilégiées — il y a en effet fort à faire pour contribuer à la reconstruction du pays — n'y dispose malheureusement pas du crédit qui y était naguère le sien pour aider à l'élaboration d'une solution durable. L'essentiel dépend désormais de l'évolution intérieure libanaise mais aussi des développements du conflit israélo-arabe en général, eux-mêmes dépendant des rapports Est-Ouest.

2. — *Les développements des conflits régionaux.*

Si un calme relatif a prévalu au Proche Orient au cours de l'année écoulée en ce qui concerne le conflit israélo-arabe pour des raisons essentiellement conjoncturelles — situation politique en Israël, élections présidentielles aux Etats-Unis... — ce calme ressemble davantage à une paralysie. **Aucune évolution réelle** n'est intervenue dans la voie d'un règlement des conflits qui ensanglantent la région.

Les divergences demeurent toujours aussi profondes entre les pays arabes et Israël. De leur côté, les Etats arabes restent divisés — en particulier sur la guerre irano-irakienne —, incapables de fixer une position commune et même de réunir le sommet de leurs chefs d'Etat. Enfin l'O.L.P., qui tente de renaître de ses cendres après l'échec de la « voie militaire », est minée par de profondes divisions intérieures — affaiblissant Y. Arafat — qui conduisent à s'interroger sur sa capacité d'élaborer une ligne de conduite cohérente.

Dans le même temps, les Etats-Unis ont imprudemment compromis leur crédit au sein du monde arabe dans la malheureuse aventure libanaise, tandis que l'U.R.S.S. — derrière la Syrie — s'employait à rétablir sa position dans la région et présentait un nouveau plan de paix.

Quelle peut être, dans ce rapport de forces, l'attitude de la France ? Au même titre que le Plan Reagan, le projet franco-égyptien de 1982 paraît dépourvu de tout avenir, même s'il pose des principes sans le respect desquels il n'est pas de solution concevable aux problèmes du Proche-Orient.

Le projet de convocation d'une conférence internationale « ouverte à tous les protagonistes » a été avancé par le Chef de l'Etat à l'occasion de son voyage en Jordanie et en Egypte. Quelles seraient pourtant aujourd'hui les chances de succès d'une telle conférence, sans l'amorce d'une détente dans les relations américano-soviétiques ?

Il semble malheureusement, au bout du compte, que la France n'a plus les moyens de sa politique au Proche-Orient. Et tout porte à craindre qu'il ne faille attendre aucun secours d'une Europe qui ne préserve en la matière l'apparence de sa solidarité qu'au prix de l'inaction, voire de l'absence sur la scène internationale.

*
* *
*

C. — L'impasse des rapports Nord-Sud.

Troisième dossier, capital, sur lequel la France aurait voulu jouer pleinement son rôle de puissance à responsabilités mondiales : les rapports entre le Nord et le Sud. Il est désormais clair que le dialogue Nord-Sud demeure malheureusement *can can* dans une rhétorique onusienne fallacieuse et inefficace au moment où les perspectives du Tiers monde — en raison d'abord de son vertigineux endettement — sont plus sombres que jamais. Dans ce contexte, la France n'a pu que mettre sous le boisseau les professions de foi tiers-mondistes de 1981-1982 et tente seulement de respecter ses engagements en matière d'aide au développement.

1. — *La stagnation de l'aide publique au développement.*

Rappelons d'abord que les objectifs internationaux en matière d'aide publique au développement s'élèvent à 0,70 % du produit intérieur brut des pays concernés, dont 0,15 % en faveur des trente-six pays les moins avancés (P.M.A.).

Sur un plan international, les derniers chiffres connus démontrent que 1983 a été une année de stagnation pour l'aide publique au développement accordée par les pays de l'O.C.D.E. membres du Comité d'aide au développement. Cette aide — apports financiers ou coopération technique — s'est établie à 27,5 milliards de dollars en 1983, accusant une légère baisse en termes nominaux par rapport à 1982 où elle avait atteint 27,9 milliards de dollars. Elle tombe ainsi de 0,38 à 0,36 % du P.N.B., soit très loin de l'objectif fixé. Ce constat doit être d'abord imputé à la diminution des versements au titre de l'aide multilatérale, laquelle, selon l'O.C.D.E., n'a guère de chances de progresser au cours des prochaines années.

La France, pour sa part, a accordé en 1983 — hors D.O.M.-T.O.M. — une aide publique de 2,5 millions de dollars, soit 0,49 % de son P.N.B., à un niveau très proche de celui de 1982. De même, le taux effectivement escompté en 1984 ne dépassera guère 0,50 % et le projet de loi de finances pour 1985 permettra, dans la meilleure des hypothèses — c'est-à-dire si le budget proposé est effectivement respecté — une consolidation du taux de l'aide à un niveau comparable.

La question se pose aujourd'hui avec clarté : la France pourra-t-elle tenir l'engagement pris par le Président de la République au début de son septennat de faire progresser l'aide publique au développement jusqu'à 0,70 % du P.N.B. en 1988 ? Le projet de budget qui nous est proposé n'effectue pas le redressement nécessaire pour y parvenir et rend désormais sa réalisation improbable, dans les trois ans qui viennent.

Un mot enfin, s'agissant des relations entre la C.E.E. et le Tiers monde, sur le renouvellement de la convention de Lomé — pour la période 1985-1989 — à l'occasion duquel la France a souhaité une augmentation de l'aide financière consentie par la Communauté aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.). Mais, ici encore, les difficultés rencontrées — notamment sur le montant de l'aide financière — ont empêché de clore la négociation en juin dernier, ainsi que le souhaitait la présidence française.

Tous ces retards interviennent de plus au moment même où le Président de la Banque mondiale lançait un appel en faveur de l'accroissement de l'aide au Tiers monde où, dans de nombreux pays, la consommation par habitant restera inférieure au niveau atteint pendant les années 1970, en raison d'une situation démographique et alimentaire

dramatique dont un endettement vertigineux est l'illustration spectaculaire.

2. — *Le dramatique surendettement du Tiers monde.*

Quels que puissent être les bégaiements du dialogue Nord-Sud, dont la seule conférence de 1984 — la 4^e conférence de l'O.N.U.D.I., pour le développement industriel — s'est traduite par un échec, tandis que la conférence de Mexico sur la population soulignait une situation démographique dramatique rendant indispensable la mise en œuvre d'un nouveau plan mondial d'action, la réduction de la dette des pays en développement constitue un impératif qui s'impose à tous.

Selon le rapport annuel de la Banque mondiale, **la situation des paiements extérieurs des pays en développement** s'est encore dégradée en 1983. Il est vrai que la multiplication des rééchelonnements de dettes des pays du Tiers monde a permis de réduire le service de la dette de 108 à 96 milliards de dollars, grâce notamment à la stratégie d'accords préparés avec chaque pays concerné appliquée avec obstination par le Fonds monétaire international (F.M.I.).

Il reste cependant que la dette globale, à moyen et à long terme, a été évaluée à 606 milliards de dollars à la fin de 1983. La charge annuelle de cette dette est, pour sa part, passée en dix ans de 10 milliards à près de 100 milliards de dollars.

Par ailleurs, les modestes résultats obtenus ne l'ont été qu'au prix de lourds sacrifices et non grâce à un rétablissement d'ordre économique et financier intérieur des pays concernés. Le rééchelonnement des dettes — qui n'est, à bien considérer, qu'un recul des échéances — pose lui-même problème, les actions simultanées des grands pays en voie de développement en la matière risquant de donner un sérieux coup de frein à la demande mondiale. Rappelons ici que les plus gros emprunteurs de la Banque mondiale durant l'exercice 1984 ont été : l'Inde (1,7 milliard de dollars), le Brésil (1,6 milliard), l'Indonésie (1 milliard) et que les plus gros emprunteurs de l'A.I.D. ont été l'Inde (1 milliard), la Chine (424 millions) et le Bangladesh (393 millions).

Il faut enfin garder présent à l'esprit — sans faire de l'envolée du dollar et des taux d'intérêt l'unique bouc-émissaire de cette situation — que le maintien persistant de taux d'intérêt élevés et la surévaluation du dollar entravent considérablement les efforts d'ajustement des pays du

Tiers monde. On estime ainsi que chaque variation d'un point du « prime rate » — taux d'intérêt bancaire de base — américain entraîne une modification de 3 à 4 milliards de dollars du poids du service de la dette du Tiers monde.

Quelle est, dans un tel contexte, la marge de manœuvre d'un pays tel que la France ?

Lors du dixième sommet des sept pays les plus industrialisés, en juin dernier à Londres, le chef de l'Etat a réaffirmé la thèse selon laquelle les taux d'intérêts américains figurent parmi les principaux responsables de la charge qui incombe au Tiers-monde. Et, s'il a formulé des propositions d'action, il n'a cependant pas été suivi dans sa volonté de définir une stratégie d'ensemble, et le sommet a réaffirmé que le problème de l'écrasante dette du Tiers monde devait être traité au « cas par cas » en souhaitant en même temps que les pays endettés « méritants » puissent bénéficier d'un délai plus étendu pour différer leurs échéances.

Cette illustration montre, une fois encore, la difficulté pour notre pays d'avoir les moyens de sa politique. Traditionnellement partie prenante dans le dialogue Nord-Sud, la France avait paru, après 1981, vouloir renforcer son orientation tiers-mondiste. Même si le thème persiste, sa traduction concrète a fait défaut en même temps que les moyens financiers.

Toutefois, une conférence comme celle qui a réuni, en septembre dernier, Européens et Latino-américains au Costa-Rica sur les problèmes de l'Amérique centrale peut être le signe d'une coopération utile. Mais nous touchons là à des « points chauds » du globe, auxquels la France n'est évidemment pas indifférente même si elle n'a guère les moyens d'y jouer un rôle de premier plan.

*
* *
*

SECONDE PARTIE

DES THEATRES DE VIOLENCES DEVANT LESQUELS LA FRANCE DEMEURE IMPUISSANTE

A. — La situation en Amérique centrale

L'Amérique centrale est devenue une nouvelle zone de confrontation privilégiée entre l'Est et l'Ouest. Dans cette situation, les pays du groupe de Contadora — du nom de l'île où se réunirent en janvier 1983 le Mexique, le Venezuela, la Colombie et Panama — tentent de rétablir la paix et la sécurité dans la région.

— Au Nicaragua sandiniste, la « coordination démocratique » d'opposition a été mise hors la loi pour avoir refusé, faute de garanties démocratiques élémentaires, de présenter des candidats aux élections du 4 novembre. Quel crédit accorder, en conséquence, à des élections où les candidats sandinistes auront été les seuls à disposer d'extraordinaires et puissants moyens de propagande ? Il est vrai que M. Daniel Ortega, coordonnateur de la junte nicaraguayenne, avait prévenu d'avance en déclarant en substance : « Nous avons conquis le pouvoir à la pointe du fusil. Nous n'allons pas le perdre par le vote » et en soulignant que la révolution sandiniste avait pour vocation d'embraser l'Amérique centrale dans son ensemble.

Relevons seulement, dans la période récente, l'acceptation des dirigeants de Managua du plan de paix établi par le groupe de Contadora, geste salué avec satisfaction, dans un premier temps, à Washington. Mais les indispensables précisions d'application de ses clauses tardent fâcheusement à être définies. Et le débarquement de cargaisons soviétiques, étrangement mystérieuses dans le port de Corinto à partir du 6 novembre, montre assez qu'un règlement de paix doit être fondé sur des dispositions sans équivoque plutôt que sur de vagues bonnes intentions.

— Second théâtre principal de violence, le Salvador où M. Duarte a été élu le 6 mai dernier président de la République, introduisant un élément positif supplémentaire de stabilité démocratique, mais où les affrontements se poursuivent entre les troupes régulières — auxquelles les Etats-Unis accordent une aide militaire substantielle et

indispensable — et les mouvements de guerilla du « Front Farabundo Martí de Liberation », malgré le dialogue qui s'est amorcé durant ces dernières semaines.

Quelle pouvait être l'**action de la France** dans ce contexte ? Faut-il rappeler ici que la France, par la déclaration franco-mexicaine du 28 août 1981, curieusement remise au Président du Conseil de sécurité des Nations-Unies et vivement récusée dans une déclaration du 2 septembre suivant par huit Etats d'Amérique latine auxquels deux autres se sont associés séparément, avait reconnu la représentativité politique des dirigeants de l'insurrection salvadorienne — un texte qui a fortement gêné les intérêts français dans la région sans faire progresser d'un pouce la négociation au Salvador même. Une normalisation était indispensable après l'élection de M. Duarte, démocrate profondément désireux de pacifier et de réformer son pays, en mettant fin aux funestes agissements des « Escadrons de la mort ». Une première étape a-t-elle été franchie à l'occasion de la visite du Président Duarte à Paris en juillet dernier ? Le gouvernement pourra-t-il confirmer, à l'occasion de la discussion en séance publique, la poursuite de ce processus, qui implique de cesser de recevoir, avec des honneurs qui ne leur sont pas dûs, certains représentants de la guerilla ?

Demandons-le tout net : la France a-t-elle renoncé au soutien idéologique, mais aussi parfois matériel, accordé aux guerillas d'Amérique centrale ainsi qu'au Nicaragua ou à Cuba ? Et disons-le tout aussi clairement : un tel changement d'attitude serait d'autant plus positif qu'au bout du compte, s'agissant de ce qu'il faut bien considérer comme l'arrière-cour des Etats-Unis, la France ne dispose que de bien modestes moyens d'action et doit, pour l'essentiel, s'en tenir à des déclarations de principe dont le moins que l'on puisse espérer est qu'elles soient conformes aux intérêts des démocraties de liberté.

*
* *
*

B. — Le conflit irano-irakien

Il y a aujourd'hui plus de quatre ans que, le 22 septembre 1980, les forces irakiennes ont déclenché, après une longue tension émaillée d'incidents frontaliers la guerre du Golfe contre l'Iran khomeiniste. Ce conflit, le plus long entre deux Etats depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, a dégénéré, en cinquante mois, en un véritable carnage dont

les victimes se comptent en centaines de milliers. Le département d'Etat estimait, en mai dernier, le nombre des morts iraniens et irakiens entre 175 000 et 500 000 personnes...

L'année écoulée n'a fait qu'aggraver l'horreur d'une guerre ambiguë où chaque partie poursuit des objectifs contradictoires. La participation de jeunes enfants iraniens de moins de quinze ans, mal formés, mal armés et fanatisés à l'offensive iranienne en a illustré l'atrocité, encore accentuée par les fortes présomptions de l'emploi d'armes chimiques — ypérite et tabun — qui pèsent sur l'Irak.

Cet interminable conflit fait aujourd'hui clairement apparaître trois motifs d'inquiétude majeurs :

— les risques d'internationalisation, tout d'abord, s'accroissent au fur et à mesure que s'alourdit la menace sur la sécurité de navigation dans le Golfe, au rythme des navires de commerce coulés par les deux belligérants : une vingtaine en moins d'un mois en mai dernier, une centaine depuis le début de la guerre ;

— second danger, lié au précédent : le risque de déstabilisation des régimes arabes du Golfe, alliés des Occidentaux, au premier rang desquels se situe l'Arabie saoudite, menacée d'attaques iraniennes contre ses champs pétrolifères ;

— enfin, la crainte d'une éventuelle interruption des approvisionnements en pétrole, dont les risques ont été accrus par la détermination irakienne d'assurer le blocus des installations pétrolières iraniennes et par les menaces de Téhéran de riposter en bloquant le détroit d'Ormuz donnant accès au Golfe.

Sans surestimer cette question des approvisionnements pétroliers — qui n'a pas sensiblement altéré la sérénité affichée par les milieux pétroliers internationaux —, il faut cependant garder présent à l'esprit qu'un arrêt du trafic dans le Golfe entraînerait, selon les experts, un manque de 8 millions de barils par jour sur une demande mondiale de 47 millions par jour.

Enfin, la guerre irano-irakienne présente encore la particularité d'avoir provoqué une profonde et durable hésitation des grandes puissances dans le choix de leur camp. Mais la relative discrétion des Etats-Unis et de l'U.R.S.S. n'a pas empêché les alignements régionaux de créer une ligne de partage. Les pays du « front de la fermeté » — Libye, Syrie, Yémen du nord, voire l'Algérie — se sont, plus ou moins clairement, rangés du côté de l'Iran. Les pays arabes modérés — Ara-

bie saoudite, Jordanie, Egypte et le Conseil de coopération du Golfe — (C.C.G.) qui rassemble six Etats du Golfe sous la houlette saoudienne — soutiennent, avec des réserves, l'Irak.

Cependant, Moscou, Washington, mais aussi Londres ont su éviter de devoir prendre fait et cause pour l'un des belligérants contre l'autre. Telle est sans doute en la matière, l'erreur de la diplomatie française qui est allée plus loin que tout autre pays occidental : ayant accepté un trop lourd endettement de l'Irak à son égard, la France a honoré ses contrats vis-à-vis de Bagdad et en a même signé de nouveaux en août 1982. Elle lui a livré — rappelons-le — il y a un an cinq Super-Etendard munis de missiles Exocet et se trouve de ce fait totalement engagée aux côtés de l'Irak. Votre rapporteur ne peut qu'espérer que la France n'ait pas à s'en repentir.

*
* *
*

C. — Le drame afghan

Comment conclure, enfin, ce tour d'horizon international sans évoquer la guerre qui continue de ravager l'Afghanistan ? Tout laisse craindre, en effet, que, le temps aidant, l'Occident, une nouvelle fois, s'accomodera du drame infligé à l'Afghanistan. Faut-il attendre l'inadmissible arrestation d'un journaliste français — fait prisonnier le 17 septembre dernier alors qu'il effectuait un reportage puis lourdement condamné, mais enfin libéré sous la pression unanime de l'opinion française et internationale — pour réveiller quelque peu les consciences occidentales et leur rappeler la situation qui règne à Kaboul ?

Il y a aujourd'hui près de cinq ans — en décembre 1979 — que l'Union soviétique a envahi l'Afghanistan pour tenter d'imposer par la force le régime « ami » de Babrak Karmal.

L'année 1984 y a été marquée par une puissante offensive soviétique, en mai dernier, sur tout le territoire afghan qui, malgré les puissants moyens — en hommes et en matériels — mis en œuvre, n'a pas permis de vaincre une irréductible résistance afghane. Dans le même temps, les mois écoulés ont vu monter la tension entre l'Afghanistan et le Pakistan, où se sont réfugiés plusieurs millions d'Afghans fuyant leurs villages dévastés et où Islamabad s'inquiète légitimement de l'envoi de renforts soviétiques dans certaines provinces afghanes proches de son territoire — alors même que, par ailleurs, la tension explose brusquement entre l'Inde et le Pakistan.

De fait, cependant, l'U.R.S.S. n'est pas parvenue — malgré des effectifs considérables, estimés entre 120 et 160 000 hommes en 1984, auxquels il faut ajouter les 25 000 soldats de l'armée afghane — à faire prendre racine au régime communiste instauré en 1979. Ce sont sans doute des effectifs bien plus considérables que l'Union soviétique devra encore envoyer en Afghanistan pour parvenir à imposer sa loi à une résistance qui, malgré des armements insuffisants — en particulier en moyens de défense antiaérienne —, ne cède pas et bénéficie d'un relief accidenté particulièrement propice à la guérilla. Bref, et pour la première fois, l'armée rouge est mise en échec sur le terrain.

Il ne suffit pourtant pas de constater un enlèvement apparent de l'U.R.S.S. dans le « borbier » afghan qui, servant de justification à l'indifférence occidentale, ne servirait pas moins, parallèlement, les menées soviétiques, lui permettant d'élargir le « glacis » protecteur créé après la guerre. S'agissant d'un conflit dont l'issue est évidemment dépendante de l'état des relations Est-Ouest, l'Occident ne doit pas, en tout cas, laisser retomber la ferveur légitimement suscitée par la cause afghane. Moscou aurait tout à gagner à la banalisation du conflit, alors même qu'une solution négociée débouchant sur un « règlement politique » paraît toujours aussi improbable. Votre rapporteur souhaite que la présente discussion budgétaire fournisse au Gouvernement français l'occasion de préciser au Sénat dans quelle mesure il est prêt à favoriser l'union de la résistance afghane et à soutenir, dans ce cas précis, la liberté des peuples à disposer d'eux-mêmes.

*

* * *

LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR ET DE LA COMMISSION.

Après avoir entendu M. Claude Cheysson, ministre des relations extérieures le 18 octobre 1984, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné les crédits de la section I (services diplomatiques et généraux) du ministère des Relations extérieures au cours de sa séance du 4 novembre 1984.

Votre rapporteur a rappelé les graves insuffisances d'un budget qui s'élève à 9 295 millions de francs, ne traduisant qu'une progression en francs courants de 1,93 % — soit une diminution sensible en francs constants. Il a singulièrement déploré la faiblesse des mesures nouvelles, les incidences de la dépréciation du franc sur les dotations d'un budget élaboré sur la base d'un dollar à 8,38 francs, l'insuffisance des dispositions prises en matière d'effet-change, la suppression de 121 emplois budgétaires, et la fermeture inquiétante de postes consulaires.

Le rapporteur pour avis a ensuite évoqué les aspects essentiels de la politique étrangère de la France examinés dans le présent rapport pour avis.

Dans le domaine communautaire, il a examiné les principaux dossiers qui demeurent en suspens malgré les accords du Conseil de Fontainebleau : la question des finances communautaires et la solution contestable apportée au problème de la compensation budgétaire accordée à la Grande-Bretagne ; l'avenir incertain de la politique agricole commune ; les difficultés rencontrées dans les négociations d'élargissement de la Communauté au Portugal et, surtout, à l'Espagne ; les perspectives des relations de la C.E.E. avec le Tiers-monde ; enfin, les modalités peu assurées d'une relance institutionnelle et politique.

Les relations Est-Ouest en 1984, marquées par les conséquences du déploiement des euromissiles, ont, pour leur part, illustré, selon le rapporteur, un accroissement des tensions malgré le maintien de quelques points de rencontres, en particulier au sein des négociations de Vienne et de Stockholm. La France, dans ce contexte, a réaffirmé la nécessité d'une reprise des discussions directes, illustrée par le voyage du Chef de l'Etat en Union soviétique.

Evoquant ensuite le conflit tchadien, le rapporteur pour avis s'est inquiété des incertitudes relatives du retrait des forces libyennes et de l'interruption de la Conférence de Brazzaville, illustrant la difficulté persistante d'un règlement politique au Tchad.

M. Claude Mont a enfin évoqué la situation au Moyen-Orient, plus d'un semestre après le retrait du contingent français du Liban, en Afghanistan où il s'est interrogé sur une reconnaissance éventuelle par la France de la résistance afghane, et en Amérique centrale où l'élection de M. Duarte au Salvador donne de légitimes raisons d'espérer.

Un échange de vues a ensuite eu lieu entre les commissaires. MM. Robert Pontillon et Claude Mont ont confronté leurs appréciations quant à l'efficacité des mécanismes d'effet-change mis en place, et quant au bien-fondé du processus de redéploiement consulaire dont MM. Paul Alduy et Jean Mercier ont souligné, pour leur part, les conséquences extrêmement regrettables.

En réponse à M. Robert Pontillon, qui se félicitait de l'action conduite par la France à la présidence du Conseil des Communautés européennes, votre rapporteur a en particulier rappelé les réactions suscitées par les mesures de réduction de la production laitière, et regretté le caractère permanent de la compensation budgétaire britannique, qui n'est plus, de surcroît, ni forfaitaire ni dégressive. MM. Mont et Pontillon ont ensuite évoqué les conditions du voyage du Président de la République à Moscou et la situation au Tchad à l'issue de l'évacuation des forces françaises.

M. Jacques Chaumont a, pour sa part, estimé que l'insuffisance des moyens budgétaires constituait la limite inévitable à tout consensus éventuel en matière de politique étrangère. Il a par ailleurs évoqué la suggestion de la création d'une Agence en matière de relations culturelles extérieures.

M. Jean-Pierre Bayle s'est enfin félicité des mesures importantes prises dans le domaine de la solidarité et de l'assistance aux Français établis hors de France.

*
* *
*

La Commission, au terme de ce débat, a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la Section I (services diplomatiques et généraux) du ministère des Relations extérieures pour 1985.