

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

AVIS

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 1991 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME I

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Par M. Claude MONT,

Senateur

Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président*, Michel d'Ailhères, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, *vice-présidents*, Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jacques Genton, *secrétaires*, Paul Alduy, Jean-Luc Bécart, Roland Bernard, Daniel Bernardet, André Bettencourt, Amedée Bouquereu, André Boyer, Michel Cadlagues, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauvy, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles Henri de Cosse-Brissac, Michel Cruais, André Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Laurel, Edouard Le Jeune, Max Leguine, Philippe Madrelle, Michel Maurice Bokanowski, Jean-Luc Melenchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Pomiatowski, Robert Pontillon, Roger Poudouson, André Rougnère, Robert Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Volquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législature) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 1), 1636 (tome I), 1637 (tomes I, II et III), 1638 (tome I) et T.A. 38^e.

Senat : 84 et 85 (annexe n° 1) (1990-1991).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE : LES DONNÉES FINANCIÈRES ET ADMINISTRATIVES	7
CHAPITRE PREMIER - Les données proprement financières	8
I - Le projet de budget du ministère des affaires étrangères en augmentation substantielle cette année porte sa part dans le total du budget de l'Etat au delà du seuil de 1 %	8
II - Pour l'essentiel, le projet de budget pour 1991 du ministère des affaires étrangères traduit deux priorités : l'ouverture vers les pays de l'Est et une certaine adaptation de l'appareil diplomatique	8
<i>a) L'accroissement de la dotation en faveur des pays d'Europe centrale et orientale</i>	9
<i>b) Le redressement de l'appareil diplomatique</i>	10
III - Le projet de budget pour 1991 tire les conséquences des réformes de structures intervenues en 1990	11
IV - Enfin, le projet de budget 1991 du ministère des Affaires étrangères traduit une inquiétante diminution des dépenses en capital du titre VI	12
CHAPITRE II - Les données administratives	14
I - Une politique du personnel qui ne saurait constituer une stratégie à long terme	14
II - Les modifications de la carte diplomatique restent tributaires d'une restriction budgétaire encore accrue cette année	17
SECONDE PARTIE - LES PRINCIPAUX ÉVÈNEMENTS INTERNATIONAUX DE L'ANNÉE 1990	19
CHAPITRE PREMIER - L'instabilité croissante du Proche et du Moyen Orient constitue une préoccupation majeure pour la communauté internationale	20
I - La crise du Golfe arabo-persique	20

A - L'origine du conflit et les différents aspects de l'agression irakienne	20
a) <i>L'origine du conflit</i>	20
b) <i>Les différents aspects de l'agression irakienne</i>	21
B - La réaction de la communauté internationale	22
a) <i>L'impossible consensus arabe</i>	22
b) <i>La "renaissance" du Conseil de Sécurité des Nations Unies</i>	22
c) <i>La voix européenne</i>	24
C - La mise en place d'une force militaire multinationale	25
D - La position de la France	26
II - Le Liban et la difficile application des accords de Taëf	30
III - La question palestinienne et l'État d'Israël	32
CHAPITRE II - La fin de la guerre froide et l'avènement d'un nouveau climat de coopération et de sécurité en Europe	34
I - L'unification de l'Allemagne	34
a) <i>Le cadre institutionnel du groupe 2 + 4 avait à régler essentiellement la question de l'appartenance de l'Allemagne unie à l'OTAN et celle des frontières du nouvel État unifié</i>	34
b) <i>Les points essentiels de l'accord de Moscou du 12 septembre 1990</i>	36
II - Les négociations sur les forces conventionnelles en Europe	38
III - Les négociations sur les mesures de confiance et de sécurité	40
IV - Les négociations portant sur les armements nucléaires	42
a) <i>Vers un accord sur les armements stratégiques</i>	42
b) <i>Les armes nucléaires à courte portée</i>	45
V - L'évolution des pactes de sécurité collective	46
a) <i>Le Pacte de Varsovie</i>	46
b) <i>L'Alliance atlantique</i>	47
CHAPITRE III - La Communauté européenne à la croisée des chemins	49
I - L'accélération de la démarche conjointe vers l'Union économique et monétaire et vers l'Union politique	50

II - Les principales données pour un schéma institutionnel nouveau	52
<i>a) Le Parlement européen</i>	52
<i>b) Les parlements nationaux</i>	53
III - La Communauté dans une Europe remodelée	54
<i>a) La mise en place d'un Espace économique européen</i>	55
<i>b) Le développement des accords passés avec les pays de l'Est</i>	57
CHAPITRE IV - L'indispensable poursuite de l'aide au développement	60
I - La communauté internationale continue de reconnaître au développement un caractère prioritaire	60
II - La place de la France dans l'aide au développement	62
Les conclusions de votre rapporteur pour avis et de la commission	63

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget pour 1991 du ministère des affaires étrangères s'éleve à 13,135 milliards de francs, soit une progression apparente de 10,65 %.

Toutefois, prenant en compte les effets de diverses modifications de structures, et hors effet-change, cette progression s'établit à 9,9 % en francs courants et à 6,91 % en francs constants.

Ainsi cette année fait-elle apparaître une progression très sensible des crédits affectés au Quai d'Orsay portant la part de ce dernier dans le budget de l'État au-dessus du seuil "psychologique" de 1 %, à 1,03 %.

Votre rapporteur se félicite de ce progrès même s'il ne permet pas de résoudre des problèmes persistants, au premier rang desquels figure la baisse de la part du ministère des affaires étrangères dans le total des crédits concourant à notre action extérieure, part qui passe de 17,76 % en 1990 à 16,89 % en 1991.

Ce budget constituera l'outil de notre action diplomatique à venir, qui s'inscrit dans un contexte international particulièrement dense et instable mettant en lumière le rôle essentiel du ministère des affaires étrangères.

Après avoir analysé les données financières et administratives de ce budget, votre rapporteur, comme chaque année, tentera de dégager les grands traits de la vie internationale tels qu'ils ont pu être observés au cours de l'année écoulée.

PREMIÈRE PARTIE :

LES DONNÉES FINANCIÈRES ET ADMINISTRATIVES -

CHAPITRE PREMIER - Les données proprement financières

I - Le projet de budget du ministère des affaires étrangères en augmentation substantielle cette année porte sa part dans le total du budget de l'Etat au-delà du seuil de 1 %

Le taux brut de progression du budget du ministère des affaires étrangères s'établit à 10,65 % pour une dotation totale de 13.135.588.085 francs.

Toutefois des correctifs techniques doivent être apportés à cette évaluation brute, compte tenu des transferts de compétences et de l'effet change-prix

- au titre des transferts de compétences et d'attributions, on relèvera particulièrement

. 159.300.000 francs au titre de la rebudgétisation de Radio France Internationale,

. 47.491.050 francs correspondant au transfert, à partir du budget des charges communes, des cotisations sociales des enseignants à l'étranger,

. la création du Fonds Caraïbes à hauteur de 15.000.000 francs. Ce fonds créé en 1990 a pour objet d'engager diverses actions de coopération entre les départements d'outre-mer et les Etats de la région dans des domaines concernant notamment l'environnement et la santé.

. le transfert de 4 emplois des services extérieurs du Trésor consécutifs à la suppression de la paierie de Bruxelles à hauteur de 927 521 francs.

- au titre des transferts vers l'extérieur

. la suppression du budget du ministère des Affaires étrangères de 40 millions de francs correspondant aux crédits d'investissements du

Centre de Conférence internationale, dont le financement sera opéré grâce à la réalisation d'actifs immobiliers.

. la prise en charge par le ministère de la Coopération des crédits d'interventions pour la Namibie (2.500.000 francs).

Ainsi, à structures constantes et hors effet-change la progression s'établit à 9,9 % en francs courants et 6,91 % en francs constants.

II - Pour l'essentiel, le projet de budget pour 1991 du ministère des Affaires étrangères traduit deux priorités : l'ouverture vers les pays de l'Est et une certaine adaptation de l'appareil diplomatique

a. l'accroissement considérable de la dotation destinée à accompagner les actions -essentiellement culturelles- en faveur des pays d'Europe centrale et orientale

A cet effet sont prévus 630 millions de francs, dont 510 millions de francs en mesures nouvelles, auxquels s'ajoutent 40 millions de francs en dépenses en capital. Ces crédits sont notamment destinés à répondre aux cinq priorités suivantes :

- faciliter la transition de l'Europe centrale et orientale vers l'économie de marché,
- aider à la construction d'Etats de droit ,
- renforcer la présence culturelle et linguistique de la France,
- développer les échanges de personnes,
- développer la coopération sectorielle dans des domaines comme l'agriculture, l'équipement, la santé, l'environnement, l'énergie et l'industrie.

Ces actions s'inscrivent dans le cadre des orientations définies lors des conseils des ministres des 25 avril et 25 juillet derniers, qui font l'objet d'une coordination au sein de la Mission interministérielle pour l'Europe centrale et orientale (MICECO), dont le ministère des affaires étrangères constitue en quelque sorte le "chef de file".

b. le redressement de l'appareil diplomatique

L'accent est ainsi mis cette année sur le **renforcement de la sécurité** des postes et de leurs personnels. 32,5 millions de francs sont consacrés à cette action qui prévoit la création -par transformation-, sans augmentation d'effectifs de 20 postes de gardes de sécurité.

Par ailleurs, 25 millions de francs sont dégagés en mesures nouvelles en faveur de l'informatique et de la bureautique qui devraient contribuer en 1991 à développer les actions concernant les applications de gestion -personnel et comptabilité-, l'informatisation des consulats, et l'achèvement de la mise en place du réseau mondial des visas.

Les crédits affectés à la **formation** bénéficient d'une progression de 26,8 %, en augmentation de 3 millions de francs.

La direction de la presse, de l'information et de la communication voit ses crédits augmenter de 7,4 % (3,9 millions de francs).

Au total, ces actions nouvelles entraînent une progression des crédits de 10,7 % à l'administration centrale et de 3,3 % à l'étranger.

III - Le projet de budget pour 1991 tire les conséquences des réformes de structures intervenues en 1990

En particulier :

- la création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger ainsi que la modification des modalités de rémunération des enseignants français à l'étranger se traduit-elle notamment :
 - . par la suppression apparente de 1686 postes d'enseignants dont la gestion est transférée à l'Agence,
 - . par la prise en charge, à partir du budget des charges communes des cotisations sociales des enseignants français à l'étranger à la hauteur de 47.491.050 francs,
 - . par le transfert à l'Agence des crédits de bourses pour la scolarisation des enfants français à l'étranger à hauteur de 97.414.388 francs

- diverses mesures de revalorisations indiciaires sont également prévues en faveur du personnel :
 - . transformation de 3808 emplois budgétaires liés aux mesures "Durafour" (22,5 millions de francs), prises dans le cadre de la rénovation de la grille de la fonction publique,
 - . extension aux enseignants français exerçant à l'étranger des mesures de revalorisation dites "plan Jospin" à hauteur de 44,6 millions de francs

- l'accueil des demandeurs d'asile : dans le cadre du contrôle des flux migratoires, associé à une amélioration de la gestion des dossiers de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides, celui-ci, ainsi que le service social d'aide aux émigrants (SSAE), bénéficient d'une mesure nouvelle de 122 millions de francs soit une progression de 121 % de la dotation OFPRA, qui passe de 52,9 millions de francs à 103,3 millions de francs et de 202 % au bénéfice du SSAE, dont les crédits passent de 28,4 millions de francs à 86,1 millions de francs.

En outre, est prévue la titularisation de 124 emplois de catégorie C dépendant de l'OFPRA.

IV - Enfin, le projet de budget 1991 du ministère des Affaires étrangères traduit une inquiétante diminution des dépenses en capital du titre VI

Au total, les crédits de paiement pour dépenses en capital du titre VI passent d'une année sur l'autre de 103,5 millions de francs à 29 millions de francs et les autorisations de programmes de 235 millions de francs à 33,6 millions de francs.

La diminution observée est, pour une large part, imputable à l'absence cette année de mesures nouvelles consacrées à l'aide publique au développement, gérées par le ministère des affaires étrangères. Cette constatation pose un problème de fond, celui de la dépossession progressive du ministère des affaires étrangères et, singulièrement, de la direction générale aux relations culturelles, scientifiques et techniques, au profit du ministère des finances qui gèrera désormais la quasi totalité des flux de l'aide publique au développement.

Ainsi, pour ne prendre que l'exemple des protocoles du Trésor, les protocoles-prêts incorporent souvent dans le cadre d'importants contrats d'exportation, les actions de formation qui y sont liées. Plus grave encore, l'octroi par le Trésor de concours définitifs sous la forme de dons dépossèdent la DGRCSST de l'un de ses champs privilégiés d'action de coopération.

L'image d'une concurrence inorganisée ainsi donnée à nos partenaires étrangers est source de nombreux malentendus. Il importe que soient dégagées au plus vite des formules nouvelles permettant d'assurer une cohérence indispensable.

Dans cet esprit, votre rapporteur souhaiterait connaître quelle suite est susceptible d'être donnée à une proposition tendant à instaurer un budget civil de la coopération et du développement, qui,

tout en permettant une meilleure lisibilité budgétaire, serait de nature à stimuler une meilleure coopération interministérielle.

CHAPITRE II - Les données administratives

I - Une politique du personnel qui ne saurait constituer une stratégie à long terme

Les données constantes concernant la politique du personnel et que rappelle régulièrement votre rapporteur pour avis sont de trois ordres et, à bien des égards, se recourent et interfèrent : une pyramide des grades inadaptée aux besoins réels et la question centrale des effectifs.

- *Sur le plan des effectifs*, il est devenu banal de réitérer l'inadaptation aux besoins croissants des postes et de l'administration centrale, des effectifs dont ils disposent

A effectifs constants et sous réserve que se poursuive la politique d'exonération de gels d'emplois en vigueur jusqu'en 1989, les besoins seront les suivants dans le cadre des postes de catégorie A

- jusqu'en 1993, 40 départs en retraite par an sont prévus

- à partir de cette date, les départs annuels devant suivre seront ramenés à une trentaine par an.

Les recrutements correspondant devraient être envisagés :

. 20 à 22 secrétaires des Affaires étrangères par voie E.N.A. ou concours d'Orient,

. 12 nominations au tour extérieur dans le corps des secrétaires des affaires étrangères,

. 10 à 12 secrétaires adjoints des affaires étrangères ou attachés d'administration centrale.

- *Le nécessaire repyramidage des emplois.* La structure des personnels -notamment de catégorie A- présente un déséquilibre chronique des postes supérieurs au détriment des grades intermédiaires où les besoins sont pressants.

Les réponses à ces problèmes, formulées par le département s'appuient sur trois orientations :

- **exploiter systématiquement chaque vacance** et par transformation ou redéploiement, la pourvoir au sein des corps qui en ont le plus besoin. A cette fin, l'exonération des gels d'emplois est étendue à toutes les catégories d'agents, tant à la centrale qu'en chancellerie ;

- **renforcer les promotions internes :**

. le recours au tour extérieur : en 1990, 12 secrétaires des affaires étrangères ont été nommés à ce titre. Cette mesure est en particulier destinée à ouvrir des perspectives de carrière aux secrétaires adjoints comme aux attachés d'administration centrale,

. pour l'accès aux postes de secrétaires des affaires étrangères du cadre orient, la moitié des postes à pourvoir a été proposée à titre interne. En outre, le concours a été rénové, limitant l'exigence linguistique à une seule langue orientale et mettant l'accent sur les connaissances en matières générales,

. deux mesures d'intégration ponctuelle au sein du corps diplomatique ont été prononcées au profit d'administrateurs civils. Il importe toutefois que ce type de mesures, utilisé pour faire face à une diminution prévisible des recrutements par la voie de l'ENA, garde un caractère exceptionnel puisqu'il contredit, dans ses effets, la promotion interne :

- 1991 sera l'année de l'achèvement de la mise en place, sur le plan budgétaire, du principe de la "double vocation".

Rappelons que cette politique a pour but de permettre à toutes les catégories d'agents :

. d'effectuer une mobilité

- entre l'administration centrale et l'étranger
- à l'étranger, entre les postes "difficiles" et les autres
- entre les différentes fonctions possibles
- ainsi qu'entre les fonctions exercées au département et à l'extérieur.

- l'attention portée à la formation continue

Ainsi, dans la logique de la circulaire du Premier ministre sur le "renouveau du service public" et de l'accord cadre signé le 29 juin 1989, 3 Millions de francs supplémentaires ont été dégagés dans le présent projet de budget (soit une augmentation de 26,8 %) afin d'assurer le démarrage du plan pluriannuel de formation, fondé sur une enquête d'évaluation des besoins, conduite auprès de l'ensemble des personnels et la création, à l'horizon 1992, d'un centre de formation consulaire implanté à Nantes.

Au terme de ce rapide examen, votre rapporteur souhaite formuler quelques observations :

- Si, contrairement à l'année précédente, aucune suppression nette d'emploi n'est à déplorer, aucune création nette n'est décidée. Ces emplois budgétaires nouveaux sont le résultat de transferts, de redéploiement ou de titularisations.

La politique suivie qui consiste, dans une enveloppe stricte, à répondre, le moins mal possible, aux besoins de l'administration requiert une grande habileté comptable mais **ne saurait constituer une stratégie pour le moyen terme, compte tenu des missions de souveraineté assignées au ministère des Affaires étrangères et du rôle essentiel -on le voit encore aujourd'hui- attendu de ses agents.**

II Les modifications de la carte diplomatique restent tributaires d'une restriction budgétaire encore accrue cette année

Les principes qui guident la gestion du réseau diplomatique et consulaire consistent tout à la fois à donner à la France les moyens d'assurer une diplomatie mondiale grâce à une densité suffisante du réseau et de prendre en compte les évolutions internes de certains pays qui nous conduisent soit à redéployer d'une nouvelle manière nos postes au sein d'un même Etat, soit, pour des raisons de sécurité notamment, à fermer certaines chancelleries.

Mais au-delà de ces principes de base, ce sont souvent les moyens budgétaires qui conduisent à élaguer ici ou là certaines de nos représentations diplomatiques.

En 1990, le bilan est le suivant :

- création d'un consulat général à Kiev
- transformation de la mission diplomatique d'observation en ambassade à Windhoek (Namibie)
- installation d'une représentation auprès de l'OEA
- réouverture -au niveau du chargé d'affaires- de notre ambassade à Kaboul
- ouverture d'un consulat général à Aden (en remplacement de l'ambassade) par suite de l'unification des deux Yémen
- en 1990 enfin, l'ambassade de France au Libéria a été fermée pour des questions de sécurité.

Pour 1991, les principales modifications porteront sur les pays d'Europe centrale et orientale.

Les crédits pour 1991 correspondant aux investissements de l'Etat pour la création ou l'entretien de nos postes diplomatiques et consulaires accusent un recul très sensible puisque les crédits de paiement passent de 152,7 millions de francs en 1990 à 135,7 millions de francs pour 1991. En outre, les crédits prévus pour l'acquisition de logements nouveaux ne sont pas reconduits pour l'an prochain.

Ainsi l'intention louable de modernisation de l'appareil diplomatique se trouve-t-elle quelque peu contredite si les indispensables mesures d'aménagement de notre patrimoine immobilier ne sont pas prises.

La conjugaison d'une politique restrictive en matière d'effectif et d'une tendance continue à la diminution des investissements pour nos postes risque, à terme, d'handicaper gravement la capacité de notre action extérieure à répondre aux sollicitations croissantes dont elle est l'objet.

SECONDE PARTIE :

**LES PRINCIPAUX ÉVÈNEMENTS INTERNATIONAUX DE
L'ANNÉE 1990**

CHAPITRE PREMIER - L'instabilité croissante du Proche et du Moyen Orient constitue une préoccupation majeure pour la communauté internationale

I - La crise du Golfe arabo-persique

Depuis le 2 août dernier, l'attention de la communauté internationale reste focalisée sur le golfe arabo-persique où s'est déclarée une des plus graves crises internationales de l'après guerre, à l'heure même où l'Europe voyait prendre fin un demi siècle de rivalités et d'hostilité froide entre les deux grands ensembles des pays qui la composent. Votre rapporteur tentera de rappeler les grandes lignes de cette crise. Après avoir évoqué les causes de ce conflit et les différents aspects de l'agression irakienne, il fera le point sur la mobilisation internationale à laquelle elle a donné lieu, avant de présenter la position adoptée par notre pays.

A - L'origine du conflit et les différents aspects de l'agression irakienne

c) L'origine du conflit

La période de tension entre l'Irak et le Koweït qui a précédé l'invasion de ce dernier par les troupes de Saddam Hussein se fondait sur 3 griefs essentiels.

1) La politique pétrolière suivie par le Koweït. L'Irak reprochait au Koweït de mener délibérément une politique de surproduction pétrolière qui entraînait la chute des cours et donc un manque à gagner substantiel pour les autres pays producteurs et en particulier pour l'Irak.

2) Le problème de la dette irakienne. Le Koweït, avec d'autres pays producteurs, avait largement contribué sur le plan financier à

soutenir le régime irakien pendant la guerre qu'il menait contre l'Iran -au total cette dette se chiffre à 10 millions de dollars à l'égard du Koweït et 35 millions vis à vis des autres pays arabes-. Le président irakien estimait que son peuple avait payé le "prix du sang" justifiant de la part de ses créanciers l'annulation de la dette contractée pendant cette période, ce que les pays concernés -dont le Koweït- refusaient.

3) Le différend territorial. Ce différend n'est pas nouveau puisqu'il remonte aux origines mêmes de la création du Koweït en 1961, dont l'Irak n'a reconnu qu'avec réticence l'indépendance en 1963. Depuis toujours, l'Irak conteste la souveraineté du Koweït sur les deux îles de Boubayan et de Warda, lesquelles seraient susceptibles de doter son pays d'un accès à la mer via le Chatt al Arab.

b) Les différents aspects de l'agression irakienne

Six jours après l'agression militaire qui s'est traduite rapidement par l'occupation complète du territoire koweïtien, l'Irak a proclamé unilatéralement, le 8 août, l'annexion du Koweït, qui devenait ainsi "la 19ème province de l'Irak". Immédiatement après, les autorités irakiennes ont vigoureusement entrepris une politique de colonisation massive du Koweït par des nationaux irakiens qui a entraîné la fuite, voire l'expulsion, d'une très grande partie de la population koweïtienne vers l'Arabie Saoudite. Parallèlement, les documents d'état-civil étaient systématiquement détruits. Ces mesures, destinées à consacrer l'irréversibilité de l'opération, par delà l'atteinte très grave qu'elle porte aux droits fondamentaux, ont conduit à hypothéquer tout processus de règlement éventuel incluant la consultation démocratique du peuple koweïtien sur le gouvernement dont ils entendraient se doter dans l'hypothèse d'un retour au "statu quo ante" territorial.

Après l'annexion et la colonisation, les autorités irakiennes se sont données un moyen de pression particulièrement scandaleux en retenant de force des milliers de ressortissants étrangers qui allaient être utilisés comme autant d'instruments de chantage à l'égard des pays occidentaux dans le but d'ouvrir une faille au sein de la cohésion internationale réalisée contre l'Irak.

B - La réaction de la communauté internationale

a) L'impossible consensus arabe

En réponse à la crise particulièrement grave qui les concernait au premier chef, puisqu'elle mettait aux prises directement deux d'entre eux, les États arabes n'ont hélas pu s'accorder sur une attitude commune au sein de leur principale instance de concertation, la Ligue arabe, qui réunit 20 États arabes. Le vendredi 3 août, au Caire, le Conseil ministériel de la Ligue arabe a sévèrement condamné l'invasion irakienne du Koweït et en a appelé à un Sommet extraordinaire des chefs d'États arabes. Le 10 août, au Caire, ce Sommet a condamné "l'agression irakienne contre le Koweït frère" et toutes ses conséquences par 12 voix contre 3 (Irak, Libye, et OLP), deux abstentions (Algérie et Yémen) et trois votes avec réserves (Jordanie, Soudan et Mauritanie).

b) La "renaissance" du Conseil de Sécurité des Nations Unies

C'est de la plus importante enceinte internationale que les réponses au défi lancé allaient être données avec une fermeté et une unanimité sans précédent. Pour deux raisons essentielles.

En premier lieu parce que l'agression irakienne constituait en quelque sorte un cas d'école du règlement des différends par la force, ce qui atteint le cœur même de la Charte des Nations-Unies. En second lieu parce que les enjeux économiques vitaux liés à la production pétrolière et au risque de son appropriation par un seul État -et quel État- qui avec l'annexion du Koweït contrôlerait 20 % du pétrole mondial- impliquaient l'ensemble de la communauté internationale.

Au travers des 10 résolutions (660 à 670) consacrées au conflit du Golfe, le Conseil de Sécurité a articulé son action autour des éléments suivants :

- condamnation de l'agression irakienne et de l'annexion par l'Irak du Koweït, déclarée nulle et non avenue,
- mise en place d'un embargo généralisé pour le respect duquel les Etats disposant de forces navales dans la région sont autorisés à exercer des actions d'inspection sur les cargaisons et éventuellement à recourir à la contrainte. L'embargo sera ultérieurement étendu au trafic aérien,
- protestation à l'encontre de l'agression perpétrée contre certaines missions diplomatiques à Koweït, dont celle de la France,
- condamnation de l'interdiction faite aux ressortissants étrangers de quitter le territoire, refus en otage et même exposés à servir de "boucliers humains" aux activités d'intérêt vital pour l'Irak - à l'encontre même des dispositions du droit international.

D'une façon générale, le Conseil de Sécurité considère que la mise en place de l'embargo "arme pacifique" a pour objet le rétablissement de la souveraineté et de l'intégrité territoriale du Koweït et de "l'autorité du gouvernement légitime" de ce pays.

Votre rapporteur présentera ici les remarques suivantes :

- Ces décisions ont été prises à l'unanimité des membres du Conseil de Sécurité, seuls Cuba et le Yémen s'abstenant, selon les résolutions.
- Par la rigueur des mesures proposées, la résolution qui institue un embargo à l'égard de l'Irak est sans précédent. Les mesures du même type infligées à l'Afrique du Sud ou à la Rhodésie, pour handicapantes qu'elles aient été, ne revélaient pas le même caractère contraignant.
- Cette renaissance de l'Organisation internationale spectaculairement illustrée à l'occasion de la crise du Golfe ne s'y limite d'ailleurs pas. Depuis des mois, les succès diplomatiques de l'organisation ont été nombreux, qu'il s'agisse d'un espoir du règlement du Cambodge ou du dénouement de l'affaire namibienne.
- Toutefois, le crédit porté à l'ONU n'aurait pas été possible si l'URSS n'avait démontré, à l'occasion de cette crise, le rôle nouveau qu'elle entend tenir sur la scène internationale. Tournant d'autant plus difficile à prendre pour elle que, dans le cas précis de l'Irak, l'URSS

entretenait des relations bilatérales très anciennes et très fortes, avec ce pays, aussi bien sur le plan militaire qu'économique.

c) La voix européenne

L'agression de l'Irak contre le Koweït et la crise qu'elle provoquait étaient un défi pour la Communauté européenne. Il lui fallait faire preuve de sa capacité à réagir, promptement, unanimement et clairement à la situation ainsi créée, au moment même où s'approfondissait la recherche d'une union politique. Pour l'essentiel, ce défi semble à votre rapporteur avoir été relevé.

Au cours de déclarations successives, la Communauté a précisé les positions prises à l'unanimité de ses Douze membres et qui s'articulaient autour des thèmes suivants :

- condamnation sans réserve de l'agression irakienne et de l'annexion qui s'en est suivie,
- mesures concrètes à l'encontre de l'Irak par la suspension des importations de pétrole et des relations commerciales,
- contribution aux efforts arabes déployés pour résoudre la crise,
- protestation à l'encontre de l'attitude irakienne à l'égard des ressortissants étrangers.

La Communauté inscrivait ainsi totalement son action dans le cadre des Nations Unies. Toutefois, la Communauté devait prendre deux dispositions de nature à faire entendre ce qu'un grand journal du soir devait appeler la "différence européenne".

Ces décisions ont concerné :

- l'adoption d'une attitude commune dans une solidarité concrète pour ce qui concerne les missions diplomatiques des Douze au Koweït - dont certaines étaient encerclées par les troupes - privées ainsi de ravitaillement et de la possibilité de fonctionner normalement,

- la décision d'accorder une assistance économique et financière à trois des pays les plus touchés par la crise : la Jordanie, l'Égypte et la Turquie.

C - La mise en place d'une force militaire multinationale

Dès le début de l'agression, la plupart des États occidentaux ont procédé au renforcement de la présence navale dans la région afin d'assurer le respect de l'embargo. Le 9 août, les États-Unis ont pris l'initiative d'un déploiement massif de forces terrestres en Arabie Saoudite afin de dissuader l'Irak de poursuivre éventuellement son agression vers ce territoire, et ils développent encore considérablement cette politique.

La Grande-Bretagne et la France ont rapidement décidé d'envoyer des troupes terrestres et ont parallèlement renforcé d'une façon significative leur présence navale dans le Golfe. Au total, trois mois après le début de la crise, cette force multinationale, rejointe par d'importants détachements égyptiens et syriens, réunit aujourd'hui, dans des proportions diverses, des éléments militaires navals et terrestres relevant d'une quinzaine d'États.

Par ailleurs, les événements du Golfe ont accéléré la réflexion relative à la création d'une entité européenne de sécurité.

A sa manière et parce qu'elle est à ce jour le seul instrument européen compétent en matière de sécurité, l'Union de l'Europe occidentale (UEO) a constitué l'ébauche d'une concertation politique et militaire.

La France a pu saisir l'opportunité de la présidence de l'Union qu'elle assume depuis le 1er juillet dernier pour amorcer une concertation qui, préparée à la réunion des chefs d'États-majors des armées des États membres, s'est traduite sur le terrain par l'application de mesures de coordination, concernant la définition des missions, les déploiements des forces navales, les zones d'actions, les

échanges d'informations, le soutien logistique et opérationnel et la protection mutuelle des bâtiments dans la zone.

A la faveur de cette crise, on peut espérer que l'expérience de coordination sans précédent ainsi mise en place soit le prélude à la définition de la composante sécurité dont la communauté est actuellement dépourvue. Elle constituerait tout à la fois un test et une concrétisation de l'union politique. Tel est d'ailleurs le souhait des parlementaires de l'UEO qui, au retour d'une mission dans le Golfe Persique ont estimé que "le déploiement, et l'expérience qu'il réalise, permet d'anticiper des formules de coopération stratégique et tactique susceptibles de répondre aux objectifs de sécurité dont l'Europe doit prévoir la mise en place".

D - La position de la France

Sur le plan diplomatique, notre pays a été l'initiateur de plusieurs mesures concrètes tendant à sanctionner l'Irak : gel immédiat des avoirs irakiens et koweïtiens et suspensions des relations commerciales notamment. La France a également parrainé nombre de résolutions adoptées par le Conseil de Sécurité. Après l'agression menée contre un local de notre représentation diplomatique, la France a en outre proposé l'extension de l'embargo au trafic aérien.

Ainsi notre pays a-t-il inscrit totalement son action dans le dispositif élaboré par l'organisation des Nations Unies. Dans ce cadre, elle a très activement rempli sa mission de surveillance, notamment à l'aide de son contrôle naval "Artimon".

Dès lors, la mise en place du dispositif militaire français, réalisée en deux temps -avant et après le 14 septembre, date de la violation de notre ambassade à Koweït- a donné lieu à quelques difficultés d'interprétation. Imposant par les effectifs et les matériels engagés, il devait s'en tenir à un rôle strictement défensif. Au demeurant, la revendication constante d'une stricte autonomie de commandement et la volonté déclarée de ne pas nous associer automatiquement à un recours à la force, déclenché unilatéralement

par les Etats-Unis contre l'Irak, ont été à l'origine de nombreuses interrogations quant à la mission réelle de nos troupes.

La France a également été le premier pays occidental à proposer une issue diplomatique à la crise, destinée à enrayer la "logique de guerre" enclenchée depuis le 2 août. A la tribune des Nations-Unies, le président de la République a proposé, le 24 septembre dernier, un plan de règlement pacifique de la crise en quatre étapes .

En premier lieu, le plan serait mis en oeuvre dès que l'Irak "affirmerait son intention" de retirer ses troupes et procéderait à la libération de la totalité des otages.

En second lieu, la communauté internationale devrait garantir la mise en oeuvre du retrait militaire de l'envahisseur, la restauration de la souveraineté du Koweït et l'expression démocratique du peuple koweïti.

En troisième lieu, une "dynamique de bon voisinage dans la sécurité et la paix pour chacun" devrait être particulièrement et résolument stimulée et soutenue au Proche Orient.

Enfin, en quatrième lieu, une "réduction mutuelle et consentie" des armements devrait être entreprise dans cette région, dans le cadre d'une coopération élargie.

Cette proposition a été accueillie diversement parmi les pays arabes. Certains ont pu y voir avec satisfaction la reprise, par l'un des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité, des propositions tendant à instaurer une alternative à un conflit armé dont les conséquences seraient désastreuses pour la région, d'autres y décelent le signal d'une rupture dans la détermination affichée jusqu'à présent par la communauté internationale.

A l'heure où ces lignes sont écrites, votre rapporteur se bornera à constater que malgré la modération du préalable posé pour l'ouverture d'un règlement pacifique, à savoir que l'Irak affirme son "intention" de retirer ses troupes, aucune réponse concrète n'a été donnée par les autorités irakiennes à la proposition française.

A la vérité, il semble que toute proposition de règlement pacifique n'aura de chance de succès que si elle se fonde tout à la fois sur l'application stricte de l'embargo et sur le dispositif militaire mis en place en Arabie Saoudite.

Au demeurant, c'est par l'application résolue d'une politique de fermeté et par un constant souci de cohésion des Etats coalisés contre l'agresseur et non, il faut l'espérer, par une quelconque action de dissidence, que la France a pu se réjouir du retour de la totalité de nos compatriotes détenus en Irak et au Koweït. Cette satisfaction sera complète lorsque tout otage sera libéré et votre rapporteur tient à cet égard à dénoncer avec force la situation intolérable imposée aux ressortissants de certains Etats du tiers-monde rassemblés dans des campements surpeuplés et dans des conditions sanitaires épouvantables.

*

* *

Au terme de cette analyse, forcément incomplète, d'une situation dont les éléments évoluent chaque jour, votre rapporteur souhaite formuler les remarques suivantes :

L'embargo constitue, de la part de la Communauté internationale, l'arme "d'attente" la mieux appropriée pour contraindre l'Irak à respecter les résolutions votées par le Conseil de Sécurité des Nations-Unies. Toutefois, ses effets réels ne pourront être appréciés qu'au fil de longs mois. Or le temps peut ne pas jouer en faveur de la communauté internationale. Il apparaît en effet difficile de donner un caractère quasi permanent au stationnement de troupes occidentales. Une présence durable d'effectifs aussi

importants ne manquerait probablement pas d'avoir, à terme, un effet négatif parmi les populations arabes.

Par ailleurs, il n'est pas exclu que la prolongation des mesures d'embargo, par le coût qu'elles entraînent pour de nombreux pays en développement, ne provoque à plus ou moins brève échéance des "lezardes" dans la détermination affichée jusqu'alors par la coalition anti-irakienne.

Et, de surcroît, l'action engagée par le Conseil de Sécurité des Nations-Unies pourra-t-elle être indéfiniment soutenue ?

Le Conseil de Sécurité sera-t-il toujours, fatalement, la seule instance de négociation tendant à promouvoir au Proche Orient ce désarmement nécessaire à l'établissement de la paix et de la confiance ?

En Europe, c'est à la CSCE que revient le mérite d'avoir pu associer, après 15 années d'un travail patient, deux groupes de nations que rien, en 1975, ne réunissaient si ce n'est leur appartenance à un même continent. Les résultats auxquels ce processus est parvenu sont cependant exemplaires : des procédures concertées de désarmement associées à des possibilités d'inspection, la multiplication de contacts s'étendant à des domaines de plus en plus diversifiés.

Votre rapporteur tient donc à souligner l'intérêt de l'initiative italienne et espagnole tendant à instaurer une conférence pour la sécurité et la coopération en Méditerranée. La France, puissance méditerranéenne, ne manquera certainement pas, dans le cadre d'une action communautaire appuyer activement une telle initiative.

II - Le Liban et la difficile application des accords de Taef

Le document d'entente nationale, signé le 24 octobre 1989 à Taef, hors du territoire national, en Arabie Saoudite par les députés libanais -dont la légitimité, il faut le souligner, n'a pas été confirmée depuis plus de quinze ans-, sous l'égide très partialement exclusive d'un comité tripartite constitué par la Ligue Arabe et qui réunissait l'Arabie Saoudite, l'Algérie et le Maroc, prévoyait deux volets :

- Réformes du système institutionnel. Prenant en compte la modification des équilibres démographiques intervenue depuis plusieurs années entre les communautés, l'accord prévoyait la diminution relative des pouvoirs du président de la République (chrétien maronite) au profit du chef du gouvernement (sunnite) et de l'Assemblée présidée par un musulman chiite.

Plus généralement désormais, et selon l'accord de Taef, "le Liban a une identité et une appartenance arabes" tandis que "l'abolition du confessionnalisme politique constitue un objectif fondamental".

- Le second volet plus complexe -précisé ultérieurement par une déclaration du comité tripartite- concerne les modalités de la restauration de la souveraineté du Liban. En particulier, l'accord prévoit un redéploiement de l'armée syrienne en deux temps :

. regroupement des forces syriennes dans la Bekaa et, "si nécessaire sur d'autres positions" au terme d'un délai de deux ans suivant la mise en place des institutions ainsi aménagées ;

. "le Comité tripartite est prêt à aider les deux Etats à parvenir à cet accord si ceux-ci le souhaitent".

Sur place, ces accords furent immédiatement contestés par le général Aoun, par l'ancien président de la République Amin Gemayel, par d'éminentes autorités politiques et par des fractions importantes des communautés chrétienne et chiite. De sanglants affrontements opposèrent, au sein même de chaque groupe, partisans et adversaires des accords de Taef.

La France a salué la signature des accords de Taef en ce qu'ils représentaient la seule alternative aux affrontements qui meurtrissent le Liban depuis 15 ans. Ils n'en ont pas moins été malheureusement le résultat d'une négociation réalisée au sein du monde arabe lui-même. Et jusqu'à ce jour, le poids de la tutelle syrienne a été manifeste et décisif.

La capitulation du général Aoun, intervenue le samedi 13 octobre 1990 quelques heures après le déclenchement sur le réduit chrétien d'une offensive conjointe des armées syrienne et libanaise, a souvent été interprétée comme le prélude à l'application concrète du processus Taef.

La crise du Golfe et les redistributions d'alliances auxquelles elle a donné lieu ont ainsi permis à la Syrie d'atteindre l'objectif suivi par elle depuis des années à savoir la maîtrise quasi totale qu'elle exerce physiquement sur le territoire libanais et dans les faits sur le gouvernement légal du Liban.

La cohésion du monde arabe, préalable indispensable à la mise en application des accords de Taef -en particulier pour ses dispositions concernant le retrait des troupes syriennes- a été, c'est le moins que l'on puisse dire, fortement ébranlée par le conflit Koweït-Irak. Au sein même du comité tripartite, une certaine ligne de fracture est apparue entre l'Arabie Saoudite et l'Algérie.

Est-il dès lors possible de s'en remettre à un arbitrage régional aléatoire et hypothétique ou ne convient-il pas de prendre des initiatives plus larges, dans le cadre des Nations-Unies, auxquelles il reviendrait d'exiger le retrait total des troupes étrangères présentes sur le territoire libanais ?

Enfin, au-delà de l'exigence de retrait militaire, votre rapporteur dénonce avec force le massacre insupportable -venant après l'exécution sommaire de plusieurs dizaines de compagnons d'arme de Michel Aoun et de tant d'autres exactions-, perpétré contre la famille Chamoun et qui s'est déroulé sans obstacle dans un secteur

totallement placé sous le très strict et minutieux contrôle de l'armée syrienne. De même, votre rapporteur ne saurait trop insister auprès du Gouvernement pour qu'effectivement toute la lumière soit faite, comme la France l'a demandé au secrétaire général de l'ONU, sur les "exécutions et exactions" commises à Beyrouth à la suite de la reddition du général Aoun.

Quelle que soit l'importance stratégique des enjeux de la crise du Golfe, il serait funeste que la communauté internationale ferme les yeux sur des agissements de cette nature. Dans ce contexte, la France, membre permanent du Conseil de Sécurité, se doit de tenir un rôle particulier, sauf à reconnaître la perte progressive de toute influence dans cette région du monde, influence qui, au-delà du Liban, doit également s'exercer sur la grave question palestinienne.

III - La question palestinienne et l'Etat d'Israël

Les débuts de la crise du Golfe avaient conduit l'Etat d'Israel à adopter une attitude "spectatrice" devant un conflit qui, par ricochet le concernait cependant au premier chef. Par ailleurs, la position pro-irakienne prise par l'OLP au même moment avait quelque peu marginalisé cette dernière au sein de la communauté internationale. Mais les tragiques événements survenus le 8 octobre à Jérusalem ont jeté à nouveau la pleine lumière sur une situation dont le caractère conflictuel, pour atténué qu'il ait été depuis un relatif essoufflement de "la guerre des pierres", n'avait cependant pas faibli.

Pourtant, l'année 1990 aura également été, dans cette région, celle de la montée des périls concrétisée par l'échec du plan de paix "Baker".

L'objectif du plan de paix proposé par le secrétaire d'Etat américain était centré sur la situation des territoires occupés, au sujet desquels était prévue l'ouverture d'un dialogue israélo-palestinien. Ces discussions associaient les Etats-Unis et l'Egypte, cette dernière devant recueillir et exprimer le point de vue palestinien.

Plusieurs raisons ont conduit à l'échec du plan de paix :

- volonté du gouvernement israélien de limiter le débat sur la capacité de la population des territoires à gérer elle-même certains services collectifs et non sur le statut de ces territoires. Volonté accentuée par l'accession au nouveau gouvernement israélien de personnalités peu ouvertes à des modalités d'autodétermination ;

- intransigeance du gouvernement israélien quant à la composition de la délégation palestinienne où pourraient figurer, directement ou indirectement, des représentants de l'OLP ;

- tentative avortée de débarquement, le 30 mai 1990, d'un commando palestinien qui devait conduire à la suspension du dialogue américano-palestinien engagé depuis 18 mois ;

- enfin, pesant gravement sur l'instauration d'un climat propice à la négociation, immigration massive de juifs originaires d'Union soviétique qui suscitait dans la population palestinienne tout à la fois inquiétude -quant aux équilibres démographiques futurs- et colère -concernant l'implantation dans les territoires occupés de nouvelles colonies de peuplement- .

Les événements récents ont donc conduit le Conseil de Sécurité des Nations-Unies à prendre une nouvelle résolution (671) condamnant les agissements du gouvernement israélien et à mandater -au nom du Secrétaire général- une commission d'enquête, alors que de nombreuses initiatives comparables -notamment françaises- n'avaient pu jusqu'alors être menées à bien du fait du veto américain.

Dès lors, la France a opportunément renouvelé sa proposition tendant à organiser une **conférence internationale** sur le problème des territoires associant, sous l'égide de l'ONU, les 5 membres permanents du Conseil de Sécurité.

CHAPITRE II - La fin de la guerre froide et l'avènement d'un nouveau climat de coopération et de sécurité en Europe

I - L'unification de l'Allemagne

Depuis la chute du mur de Berlin jusqu'au 12 septembre 1990 où furent conclus les travaux du groupe de travail 2 + 4 sur les aspects externes de l'unification, chacun s'accorde à reconnaître la vertigineuse rapidité avec laquelle l'Allemagne a retrouvé son unité. Elle a conduit le chancelier Kohl lui-même à reconsidérer les échéances prévues dans le programme en 10 points qu'il avait présenté au Bundestag le 28 novembre 1989 et qui prévoyait plusieurs étapes intermédiaires telles que la communauté contractuelle et la structure confédérative. Les élections du 18 mars en RDA ont d'abord permis de faire émerger une concordance politique entre les deux gouvernements de l'Ouest et de l'Est et contribué pour une large part à la rapidité du processus.

Votre rapporteur -dans le cadre de cet avis- ne décrira pas les enjeux et les étapes internes de cette unification. Il présentera simplement ses aspects externes qui, au début de l'année 1990, faisaient peser les principales hypothèques sur le processus.

Il importait, en effet, de dégager l'Allemagne en devenir des entraves de souveraineté auxquelles les deux Etats avaient été soumis à l'issue de la dernière guerre mondiale.

a) Le cadre institutionnel du groupe 2 + 4 avait à régler essentiellement la question de l'appartenance de l'Allemagne unie à l'OTAN et celle des frontières du nouvel Etat unifié

C'est le 13 février 1990, à Ottawa, en marge d'une conférence consacrée à l'initiative "Ciel ouvert" que l'URSS, les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne et les deux Etats allemands (4 + 2) décidèrent de créer un groupe de travail où devaient s'engager

des discussions sur les aspects externes de la réalisation de l'unité de l'Allemagne devant conduire au règlement des questions liées au recouvrement, par l'Allemagne unie, de sa souveraineté.

Si le groupe d'Ottawa a fonctionné tout à la fois comme le catalyseur et le receptacle des négociations sur les aspects externes de l'unification de l'Allemagne, il faut bien reconnaître qu'une part importante des débats s'est tenue à l'occasion d'autres rencontres internationales : qu'il s'agisse, pour l'OTAN de la réunion ministérielle de Turnberry le 8 juin ou du sommet de Londres les 5 et 6 juillet, ou bien encore du sommet des pays industrialisés de Houston ou du sommet européen de Dublin. Plus encore, c'est au cours des rencontres bilatérales entre Soviétiques et Allemands que les questions les plus importantes ont pu être réglées.

La question de la frontière orientale de la future Allemagne fut réglée par le vote conjoint, le 21 juin, des deux assemblées parlementaires allemandes d'une résolution sur ce sujet. Dès lors, la question primordiale demeurait l'appartenance de l'Allemagne unifiée à l'Alliance Atlantique.

D'une position très rigide à cet égard au début de l'année, les responsables soviétiques ont fini par s'y résoudre par une acceptation formalisée à l'issue de la rencontre du Caucase entre MM. Kohl et Gorbatchev, le 17 juillet dernier.

Cette acceptation n'a pas été faite cependant sans de substantielles contreparties :

- sur le plan militaire, l'Allemagne s'engageait à diminuer de 45 % les effectifs de ses forces armées. Cet engagement symbolisait la "singularisation" de la future Allemagne dans le cadre des négociations sur la réduction des forces conventionnelles en Europe. Par ailleurs, l'Allemagne réaffirmait son engagement à ne pas détenir des armes atomiques, bactériologiques et chimiques ;

- sur le plan économique, l'Union soviétique obtenait la promesse d'une aide financière très considérable destinée notamment à assurer

le retrait progressif des troupes soviétiques du territoire de la République démocratique. Plus généralement était acquis le principe d'une coopération économique très poussée entre les deux pays.

b) Les points essentiels de l'accord de Moscou du 12 septembre 1990

Cet accord met définitivement un terme aux responsabilités qu'exerçaient sur les deux Allemagne les quatre puissances vainqueurs de la seconde guerre mondiale. Il prévoit notamment :

- la confirmation des frontières actuelles bordant le territoire des deux Etats par l'engagement pris par l'Allemagne unie à passer avec la Pologne un traité sur cette question. Le nouvel Etat renonce par ailleurs à toute revendication territoriale.
- la confirmation de la renonciation de l'Allemagne à la fabrication, à la possession et au contrôle d'armes nucléaires, biologiques et chimiques.
- l'engagement unilatéral à réduire à 370 000 hommes le total des effectifs des forces de l'Allemagne unie (forces terrestres, aériennes, et navales), soit à 345 000 hommes dans le cadre des négociations futures sur les forces conventionnelles en Europe.
- la possibilité pour l'Allemagne unie d'adhérer à l'Alliance de son choix.
- l'établissement d'un calendrier de retrait des troupes soviétiques de la partie orientale de l'Allemagne.
- l'accord prévoit enfin qu'à l'issue du retrait des troupes soviétiques, des unités des forces armées allemandes affectées aux structures de l'Alliance pourront stationner sur la partie orientale de l'Allemagne à condition que n'y figure aucun vecteur d'arme nucléaire. Enfin, aucune force armée étrangère, avec ou sans arme nucléaire, ne pourra être stationnée ou déployée sur cette partie du territoire allemand.

Ces dispositions reflètent les préoccupations partagées par l'ensemble des parties en présence pour lesquelles l'exigence du maintien de l'Allemagne unie dans l'Alliance Atlantique ne pouvait

se faire sans l'octroi de garanties substantielles à l'URSS pour sa propre sécurité.

Dans ce contexte, plusieurs interrogations subsistent :

- Comment sera, dans l'avenir, assurée la sécurité de l'Allemagne qui se trouve sur ce plan "singularisée" par rapport à ses voisins occidentaux. Quelles actions de coopération pourront être engagées dans le cadre d'une coopération franco-allemande renouvelée et, plus largement, dans la perspective d'une entité européenne de sécurité ?

A cet égard, votre rapporteur redoute l'apparition d'un "vide militaire" dans l'Allemagne unie, qui créerait un déséquilibre préoccupant. Il estime que l'annonce d'un retrait prochain des troupes françaises stationnées en Allemagne a été pour le moins brusquée. A l'évidence, la situation nouvelle ainsi créée devra impliquer davantage notre pays dans l'élaboration d'une dimension militaire à la coopération européenne.

- Cette interrogation est d'autant plus susceptible de revêtir, à terme, une certaine actualité, que l'Allemagne unie qui ne se trouve plus confrontée désormais à un glacis organisé hostile, est proche d'Etats encore politiquement instables et, s'agissant de l'URSS, confrontée à de graves incertitudes internes.

- Enfin, quelle stratégie adoptera la nouvelle Allemagne à l'égard de ses partenaires européens, compte tenu des engagements économiques et politiques bilatéraux très importants auxquels elle a souscrit ou va souscrire avec l'Union soviétique ? Par delà les déclarations -assurément sincères- des responsables politiques allemands, les flux économiques et commerciaux de l'Allemagne ne feront-ils pas l'objet d'une réorientation vers l'Est qui, à terme, ne pourrait empêcher un réajustement de la place de l'Allemagne au sein de la communauté ?

II - Les négociations sur les forces conventionnelles en Europe .

Ces négociations s'étaient ouvertes le 6 mars 1989 dans les perspectives du sommet CSCE de Paris. Elles réunissaient, dans un cadre "bloc à bloc", les Etats membres du Pacte de Varsovie et ceux de l'OTAN. Trois thèmes avaient d'emblée été acceptés par les participants permettant de démarrer les débats sur la base des convergences essentielles :

- l'objectif de la **parité** dans les catégories d'équipement soumises à limitation,
- la règle de **suffisance** limitant les dotations qu'un même Etat peut détenir dans la zone
- et le principe d'une **différenciation** régionale destinée à écarter les risques de concentrations de forces.

Au fur et à mesure que progressaient les débats, les éléments suivants furent progressivement inclus dans les négociations : véhicules blindés et artillerie (retenus dès le début) puis les avions et hélicoptères ainsi que les effectifs des forces américaines et soviétiques stationnées.

C'est le 5 octobre dernier qu'un accord a pu être trouvé entre les ministres des affaires étrangères américains et soviétiques concernant les plafonds applicables à chaque Alliance et qui s'établiraient de la façon suivante : chars : 20 000 ; artillerie : 20 000 ; véhicules de combat blindés : 30 000 ; hélicoptères : 2 000.

Compte tenu de la règle de suffisance appliquée à chaque pays pour chaque équipement, le niveau maximum d'armement que pourra détenir l'URSS sera : 13 300 chars (suffisance à 33,25 %), artillerie : 13 700 (34,30 %), 20 000 véhicules de combat blindés (33,30 %), 1 500 hélicoptères (37,5 %).

A propos des avions de combat, l'application de la règle de "suffisance" a conduit à établir un plafond à 5 150 appareils.

Par ailleurs, l'aéronavale basée à terre sera exclue du traité et fera l'objet d'une déclaration séparée mais contraignante portant sur un plafond de 500 appareils.

On notera surtout que la limitation des effectifs américains et soviétiques en Europe centrale ne sera finalement pas mentionnée dans le traité. Le précédent accord qui prévoyait un plafond de 195 000 hommes pour chacun des deux Etats (+ 30 000 pour les Etats-Unis), est considéré comme obsolète, compte tenu des retraits envisagés depuis lors par l'URSS et les Etats-Unis.

Les armements devront être détruits en trois ans.

Enfin pour résoudre la question du "non contournement de l'accord", la possibilité a été reconnue à un Etat de se retirer du traité s'il lui apparaissait qu'un déséquilibre était opéré dans une région non couverte par l'accord.

Au-delà du symbole que représente la conclusion d'un accord prévoyant une réduction très importante des arsenaux classiques en Europe, et qui à ce titre mérite d'être salué, trois éléments semblent à votre rapporteur devoir être pris en compte pour l'avenir :

- dans la zone non couverte par l'accord -partie du territoire soviétique à l'est de l'Oural-, il restera possible à l'Union soviétique d'installer des équipements qui seront de plus en plus sophistiqués. Cette sophistication croissante des matériels soviétiques est de nature à "effacer" à terme, le recul territorial opéré par les forces soviétiques en application de l'accord FCE

- cette observation n'est pas purement théorique puisque dans le contexte de délitement économique de l'URSS, l'industrie de l'armement demeure l'activité la plus performante.

-enfin, dans le contexte de réduction généralisée des budgets militaires dans les pays membres de l'Alliance, il est à craindre que les arsenaux occidentaux soient réduits en deçà des niveaux de suffisance prévu par le traité d'où le risque de renaissance d'un nouveau déséquilibre au profit de l'Union soviétique.

Position de la France

Les préoccupations exprimées constamment par notre pays concernent les suites à donner au processus de désarmement telles qu'exprimées le 26 avril 1990 dans la déclaration adoptée à l'issue du conseil franco-allemand de défense :

- souhait que la négociation à 34 sur les mesures de confiance et de sécurité se poursuive jusqu'en 1992,
- que, sur le point des effectifs, dans le cadre d'un FCE A1, les limitations soient opérées pays par pays et ne fassent plus référence au "bloc à bloc",
- qu'après 1992, le CSCE soit l'enceinte exclusive pour le désarmement et l'amélioration de la confiance en Europe.

III - Les négociations sur les mesures de confiance et de sécurité

Ouvertes à Vienne le 6 mars 1989, ces négociations faisaient suite au document adopté à Stockholm en septembre 1986 dont l'ambition était d'accroître la transparence dans le domaine des activités militaires.

Paradoxalement, ces négociations qui se déroulent -contrairement aux FCE- dans le cadre des 34 Etats CSCE, n'ont pas concrétisé les espoirs mis en elles. La principale raison étant la

volonté intransigeante des Pays de l'Est et de l'Union soviétique d'inclure dans le champ de la négociation les activités navales en contrepartie de la mise en oeuvre d'un échange d'informations à 34.

A l'exception de l'organisation d'un séminaire sur les doctrines militaires qui a réuni des militaires de haut rang au début de l'année 1990, aucun acquis notable n'a pu être atteint.

Les occidentaux ont élaboré une série de propositions nouvelles concernant :

- la transparence des budgets militaires,
- des réunions annuelles d'évaluation,
- l'amélioration des contacts,
- l'établissement d'un mécanisme de consultations en cas d'activités militaires inhabituelles.

La présence dans les négociations de pays neutres et non-alignés est un facteur de rapprochement des points de vue. Ainsi sont-ils à l'origine de propositions de compromis qui pourraient être explorées si toutefois l'ambition des principaux acteurs est d'aboutir à un accord MDSCS substantiel à l'occasion du sommet de Paris.

La position de la France

La France a oeuvré en faveur d'un lien entre les FCE et les MDSCS afin qu'elles aient une chance d'aboutir parallèlement et bien montrer qu'au-delà du sommet de Paris, le forum à 34 deviendrait l'enceinte privilégiée des questions de désarmement et de confiance.

Il convient de souligner l'importance très spécifique que revêtent ces négociations. Elles auront en effet vocation en tout état de cause à "nourrir" la CSCE institutionnalisée qui devrait sortir du sommet de Paris.

Elle sera l'un des éléments -et non le seul- qui doteront la CSCE des moyens de devenir le cadre du futur centre de prévention des conflits que la plupart des participants appellent aujourd'hui de leurs vœux.

La position de la France -favorable à l'institution d'un tel centre- s'appuie sur le principe de la progressivité autour des trois axes de **transparence, d'application des accords de limitation des armements et de renforcement de la confiance.**

Ces négociations fondées sur les questions militaires suscitent un enjeu qui les dépasse largement et conditionne le succès de la perspective d'institutionnalisation qui constituera l'ossature de la future coopération grande-européenne.

IV - Les négociations portant sur les armements nucléaires

a) Vers un accord sur les armements stratégiques

L'année 1990 sera sans doute également, dans ce domaine, l'année de l'accord. Engagées en 1982 à Genève, ces négociations n'avaient pas conduit à des progrès notables jusqu'en 1989. Depuis cette date, des accords essentiels ont pu être trouvés, entérinés en mai et juin derniers lors de la rencontre entre MM. Bush et Gorbatchev qui ont manifesté leur souhait d'aboutir, avant la fin de l'année, à la formalisation d'un accord START.

Ces points d'accords s'articulent autour des principes suivants :

- **réduction de 50 % des arsenaux** : en réalité, la réduction globale serait plus proche de 20 à 30 %, seuls certains armements étant

effectivement réduits de moitié (les missiles lourds soviétiques en l'occurrence)

Les plafonds globaux limitatifs concernent :

- . le nombre total de missiles balistiques inférieur à 1 600 et le nombre total des têtes sur ces vecteurs inférieur à 6 000,
- . la limitation à 4 900 du nombre de têtes sur missiles balistiques terrestres (ICBM) et missiles balistiques embarqués (SLBM),
- . le nombre des ICBM, inférieurs à 154, emportant au maximum 1 540 têtes, ce qui conduit les Soviétiques à réduire de moitié le nombre de leurs SS18,
- . la limitation à 1 100 du nombre de têtes nucléaires sur missiles mobiles.

Par ailleurs, des dispositions générales concernent :

- . le principe de la modernisation des armes stratégiques offensives existantes. Si la création de nouveaux missiles sera illicite, la modernisation des missiles existants sera possible,
- . la fixation du mode de décompte des missiles de croisière aéroportés (ALCM) inclus dans les plafonds globaux 1600/6000,
- . la fixation d'un régime annexe pour les SLCM dans le cadre d'une déclaration unilatérale "politiquement contraignante" ou leur nombre serait limité à 880,
- . enfin, le traité serait signé pour 15 ans prorogeable tous les 5 ans.

Des interdictions concerneront les "nouveaux" ICBM lourds, les SLBM lourds, la mise en mode mobile des ICBM lourds, les nouveaux missiles "mirvés" à plus de dix têtes et la "mirvisation" des missiles existants au-delà de leurs caractéristiques de 1987.

Seront également interdites la recharge rapide de lanceurs d'ICBM, et la "mirvisation" des ALCM nucléaires de plus de 600 km de portée.

Enfin, des **mesures de transparence et de vérification** figureront dans le traité comprenant les inspections sur place, la photographie par satellite et les échanges d'informations sur les caractéristiques des missiles.

Un certain nombre de questions devront cependant être résolues si l'on se propose d'aboutir à un accord dès cette année.

Elles concernent les **risques de contournement** de l'accord qui -bilatéral-, n'exclura pas la coopération avec des Etats tiers (la Grande-Bretagne pour les Etats-Unis par exemple).

La notion de "modernisation" peut masquer de véritables innovations, lesquelles sont proscrites. Il conviendra également de s'accorder sur l'inclusion ou non du bombardier soviétique Backfire susceptible de devenir un véritable bombardier stratégique. Enfin, la date de référence de l'accord serait-elle celle de sa signature (souhait soviétique) ou le 31 décembre 1986 (proposition américaine)?

Si des évolutions positives ont ainsi pu être acquises, c'est que les Soviétiques ont accepté de dissocier les START des questions relatives à l'espace. Celles-ci seront intégrées dans un accord START II que les deux présidents ont décidé de négocier dès la conclusion de START I.

Position de la France

Notre pays salue la future conclusion de l'accord START démontrant que le désarmement n'est pas un exercice qui singulariserait le vieux continent -enserré entre deux puissances surarmées.

La France considère que les arsenaux soviétiques et américains même substantiellement amputés dans le cadre d'un tel

accord demeurent tout à fait considérables avec 6 à 7 000 têtes nucléaires chacun, contre moins de 400 pour la France.

Cette considération n'est pas théorique mais bien d'intérêt pratique puisque notre pays subit depuis longtemps une forte pression soviétique soucieuse d'inclure le dispositif nucléaire français dans une négociation ultérieure.

b) Les armes nucléaires à courte portée

Depuis l'adoption en décembre 1987 de l'accord prévoyant, au 30 juin 1991, l'élimination complète des missiles nucléaires à portée intermédiaire, le débat s'est focalisé sur les missiles à courte portée au moment où se posait la question de la modernisation du missile "Lance" dont l'obsolescence était prévue à l'horizon 1995.

Devant l'évolution rapide intervenue dans les pays de l'Est, le président Bush, le 4 mai 1990, a déclaré renoncer au programme de modernisation du "Lance" et proposé l'ouverture de négociations sur les missiles à courte portée.

Cette proposition a été entérinée lors des sommets Otan de Turin puis de Londres dans le cadre d'une révision, déjà évoquée, de la doctrine stratégique des pays membres de l'organisation.

La négociation sur les missiles à courte portée devrait intervenir après la signature de l'accord sur les forces conventionnelles en Europe et entraînerait, dès son ouverture, l'élimination de tous les obus nucléaires en Europe détenus par les "pays concernés" -ce qui exclut la France-, en échange de mesures réciproques de la part de l'URSS.

Position de la France

La France qui ne sera pas partie à cette négociation n'en sera pas moins directement concernée puisqu'il conviendra pour elle de faire prévaloir, face à la demande soviétique constante tendant à assimiler nos forces préstratégiques à la catégorie des missiles nucléaires à courte portée, l'autonomie de notre force de dissuasion nucléaire à laquelle nos éléments préstratégiques sont totalement intégrés.

V - L'évolution des pactes de sécurité collectives

a) Le Pacte de Varsovie

L'autonomie acquise par les pays membres du Pacte de Varsovie, symbolisée par l'organisation dans chacun d'entre eux des premières élections libres depuis des décennies, a constitué l'autre grande révolution de l'année écoulée.

Cette nouvelle configuration, largement favorisée par l'attitude adoptée par le régime soviétique, s'est très vite manifestée de la part de ces pays par une attitude de défiance à l'égard du Pacte de Varsovie, dans son état actuel, symbole de l'ordre ancien.

Le 7 juin, à l'issue de la réunion à Moscou du Comité politique consultatif du Pacte de Varsovie était publié un communiqué commun où les Etats membres prenaient acte de l'irréversibilité des évolutions intervenues depuis quelques mois, plaidaient pour la mise en place d'un nouveau système de sécurité, s'engageaient à revoir le caractère et les fonctions du Traité de Varsovie, réitéraient la disposition du Pacte à coopérer avec l'OTAN et les pays neutres et non-alignés (NNA) pour affirmer le principe de suffisance en matière de défense et rappelaient leur souhait d'une institutionnalisation de la CSCE.

Pour autant, cette attitude commune marque des différences d'approche entre les pays membres. Seule parmi les autres Etats membres, la Hongrie plaide pour une véritable remise en cause du Pacte. Elle a ainsi signé le 10 mars dernier un accord prévoyant le retrait total des troupes soviétiques de son territoire et le Premier ministre hongrois a annoncé que son pays avait l'intention de quitter la structure militaire du Pacte si possible d'ici la fin de 1991. D'autre part, la Bulgarie ou la Roumanie ne souhaitent pas remettre en cause leur appartenance au Pacte de Varsovie, en raison du rôle défensif qu'il peut être en mesure de jouer à l'égard de menaces spécifiques -le flanc sud pour la Bulgarie notamment- .

La Pologne, qui ne cache pas que pour elle l'aspect défensif du Pacte reste encore d'actualité face à une Allemagne unifiée, ainsi que la Tchécoslovaquie, mettent l'accent sur la transformation du Pacte en instance de concertation politique. Au demeurant, la suppression de la composante sécurité du Pacte de Varsovie ne devrait être acquise qu'après la définition et la mise en place de plus larges modalités d'une réelle sécurité européenne.

b) L'Alliance atlantique

Devant le délitement progressif du Pacte de Varsovie, l'unification de l'Allemagne et la dilution apparente des menaces traditionnelles, l'Alliance atlantique ne pouvait pas ne pas effectuer un aggiornamento substantiel de son contenu et de ses missions. Cette réflexion a été engagée et a partiellement abouti lors des deux réunions de Turnberry en juin 1990 et du sommet de Londres en juillet.

La validité de l'Alliance Atlantique n'est évidemment pas en question puisqu'au demeurant l'URSS reste une puissance militaire de premier plan et que la situation interne de l'URSS est de nature à fragiliser le régime actuellement en place. Par ailleurs, la présence, même réduite, des forces nord-américaines en Europe garantit la préservation d'une solidarité transatlantique qu'aucun Etat ne remet en cause.

Le sommet de Londres a cependant été l'occasion d'engager une redéfinition partielle de la stratégie atlantique dans les directions suivantes :

- Déploiement réduit et restructuration des forces d'active mettant l'accent sur la polyvalence et la mobilité.

- Dans le cadre du maintien d'une combinaison appropriée des forces nucléaires et conventionnelles, les pays concernés par l'Organisation intégrée ont décidé de faire des armes nucléaires des armes de dernier recours. La conception française en la matière et sa situation particulière au sein de l'Alliance ont conduit notre pays à rester en dehors de cet aménagement.

- S'agissant de l'accroissement des compétences politiques de l'Alliance, la position des Etats-Unis diffère quelque peu de l'attitude défendue par la France.

Pour les Etats-Unis, il est clair que la politisation de l'Alliance permettrait de concurrencer les instances européennes existantes en la matière, à savoir la Communauté européenne et la CSCE.

Pour la France, qui considère l'Alliance atlantique comme un élément essentiel de l'équilibre Est-Ouest, la future architecture européenne de sécurité devra s'appuyer prioritairement sur la construction européenne et la CSCE, ces deux approches n'étant pas substituables mais complémentaires. A cet égard, le sommet de Paris revêtira une importance primordiale puisqu'il lui reviendra de couronner les évolutions politiques et militaires majeures intervenues sur le continent et de jeter les bases de l'institutionnalisation du processus engagé il y a 15 ans.

CHAPITRE III - La Communauté européenne à la croisée des chemins

Des échéances importantes attendent la communauté en cette fin d'année 1990. Deux conférences intergouvernementales sur l'Union économique et monétaire et l'Union politique réuniront peu de temps après le sommet de Paris des pays membres de la CSCE qui décideront d'importantes mesures relatives à la future grande Europe.

Dans le même temps la CEE, comme le reste de la communauté internationale, est confrontée à une crise internationale majeure née de l'agression irakienne au Koweït.

Malgré cela -ou peut-être à cause de cela- la Communauté s'est engagée résolument dans la voie de l'approfondissement.

L'entrée de l'ex-Allemagne de l'Est a pu être réalisée sans modification des traités et les mesures transitoires qui seront nécessaires à son intégration définitive ont été limitées à des domaines précis notamment l'environnement, ou le commerce de certains produits alimentaires assorti de dérogation aux normes CEE pour la partie orientale de l'Allemagne unie.

Votre rapporteur ne prétendra pas dresser un bilan exhaustif de l'année communautaire, qui déborderait des limites du présent avis et concentrera son propos sur trois points :

- en premier lieu, il examinera les enjeux que la Communauté s'est fixée à elle-même en choisissant d'élaborer un calendrier précis et contraignant au sujet de l'Union économique et monétaire et de l'Union politique ;
- il abordera, en second lieu, les modifications institutionnelles qui seront examinées au cours des deux conférences intergouvernementales du mois de décembre prochain ;
- il détaillera enfin la stratégie retenue par la Communauté pour répondre au "besoin d'Europe" formulé par certains pays, stratégie

qui lui permettrait, sans entamer la cohésion à douze, d'établir des liens privilégiés avec ses voisins et partenaires européens.

I - L'accélération de la démarche conjointe vers l'Union économique et monétaire et vers l'Union politique

Les deux sommets successifs de Dublin tenus le 28 avril et les 25 et 26 juin 1990 ont donné une impulsion définitive à l'élaboration concrète d'un dispositif précis en vue de l'instauration de l'Union politique.

C'est dans le cadre du sommet extraordinaire de Dublin du 28 avril dernier, qu'à l'initiative conjointe de MM. Kohl et Mitterrand, la décision a été prise d'accélérer le processus d'Union politique. Un calendrier a été établi qui prévoit pour 1992 l'achèvement des procédures de ratification consécutive aux modifications des traités, afin d'être en mesure de mettre en place l'Union politique.

Au cours du second sommet, tenu les 25 et 26 juin 1990, également à Dublin, a été formellement confirmée la convocation de la conférence intergouvernementale sur l'Union politique au 14 décembre prochain. Le conseil a également défini les grandes lignes du projet d'Union politique, il s'agira :

- de "renforcer d'une manière globale et équilibrée la capacité de la communauté et de ses états membres d'agir dans les domaines où ils ont des intérêts communs"

- et de transformer l'actuelle communauté en une union de nature politique, avec une politique commune en matière de relations extérieures et de sécurité.

S'agissant de l'Union économique et monétaire sur laquelle la conférence intergouvernementale est convoquée, le conseil a pris acte des progrès accomplis sur la convergence des politiques économiques, alors que dès le premier juillet de cette année, avec la

libre circulation des capitaux, commençait, officiellement, la première phase de l'Union économique et monétaire.

Le Conseil européen, du 27 octobre à Rome, a été l'occasion de démontrer les progrès réalisés sur cette double voie. Il a rappelé la nécessaire extension des compétences de la communauté à "d'autres secteurs complémentaires de l'intégration économique". Cette évolution devra s'accompagner d'un renforcement du pouvoir de contrôle du Parlement européen et consacrera la définition d'une citoyenneté européenne. Le conseil a rappelé enfin le nécessaire objectif d'une politique étrangère et de sécurité commune.

S'agissant de l'union économique et monétaire, le Conseil européen de Rome a appelé au renforcement des institutions communautaires dans le but d'assurer les équilibres économiques fondamentaux en matière de prix et de politiques budgétaires dans le cadre d'un marché ouvert, préservant l'emploi, la croissance et l'environnement.

Enfin a été clairement évoquée la perspective de mise en place d'un organe de coordination des banques centrales, la Banque centrale européenne, et d'une institution unique, indépendante, à laquelle sera confiée la responsabilité de la politique monétaire (Eurofed). Dans le même temps le conseil a fixé au 1er janvier 1994 le début de la deuxième phase de l'union économique et monétaire.

Ainsi tout au long de l'année 1990, le contenu de chacune des deux unions a été précisé et a permis de réunir avant les deux conférences intergouvernementales de décembre un consensus à onze puisque la Grande-Bretagne reste en marge des engagements pris.

Toutefois, parallèlement à ces engagements à moyen et long terme, qui doivent conduire l'Europe vers une structure fédérative, la communauté doit encore progresser sur la voie du marché intérieur. Si, à cet égard, des progrès notables ont pu être accomplis en 1990 concernant notamment l'énergie, des efforts importants doivent être encore consentis dans des domaines sensibles et difficiles. Ainsi en est-il de la libre circulation des personnes où les négociations sur l'harmonisation des politiques de visas marquent le

pas, achoppant encore sur la définition d'attitudes communes portant sur les mesures de lutte contre la criminalité ou le trafic des stupéfiants. Les mois qui viennent devront être aussi l'occasion de rechercher des points d'accord sur l'harmonisation progressive des politiques de fiscalités indirectes.

Le second domaine qui devrait concrétiser la nouvelle allure donnée à l'approfondissement communautaire concerne les institutions.

II - Les principales données pour un schéma institutionnel nouveau

Les nouvelles institutions devront traduire, dans le droit, les objectifs retenus concernant les deux Unions, tout en développant l'ancrage démocratique de la communauté. Le développement de compétences nouvelles reconnues à la Communauté devra aller de pair avec le renforcement des pouvoirs du Parlement européen et celui des parlements nationaux qui sont, avec les représentants du Conseil, l'émanation des citoyens des Etats.

a) Le parlement européen

Les pouvoirs qui lui sont actuellement reconnus ne correspondent pas, à l'évidence, à ceux qu'il convient de donner à une assemblée élue au suffrage universel.

Diverses propositions feront l'objet de débats, à l'occasion des conférences intergouvernementales, qui tendent notamment :

- à reconnaître au Parlement européen un **droit d'initiative**, au cas où, sur un domaine particulier, ni le conseil, ni la commission n'aurait exprimé de propositions ;

- à permettre au Parlement européen d'exercer un certain contrôle sur la Commission. A cet effet, le Parlement européen pourrait être consulté sur la composition de cette dernière.

Enfin, le nécessaire allègement des procédures d'élaboration de la "législation" européenne pourrait conduire à l'établissement d'une hiérarchie des normes. A l'image du système constitutionnel français qui consacre un partage entre le pouvoir réglementaire et le pouvoir législatif, certains domaines pourraient relever de la seule Commission, d'autres seraient systématiquement traités en liaison avec le Parlement européen.

b) Les parlements nationaux

Depuis de nombreuses années, les Parlements nationaux ont été dessaisis d'une part importante de leur pouvoir législatif au profit des instances européennes. En effet, dans la "production" de textes issus de la communauté, la part des règlements d'application directe l'emporte largement, dans certains domaines, sur celle des directives.

Par ailleurs, le renforcement de la dynamique communautaire entraînera une amputation sensible de souveraineté. Ainsi l'exercice consiste-t-il, d'une part, à déterminer les champs de compétence respective de chaque parlement national et des instances européennes et, d'autre part, à imaginer des formules permettant d'associer les parlements nationaux au processus décisionnel communautaire.

- le partage des compétences

Celui-ci serait assuré par l'application du principe de subsidiarité consistant à laisser à la communauté la responsabilité des tâches qui peuvent être entreprises plus efficacement en commun que par chaque Etat membre pris séparément.

Il conviendrait de définir clairement les domaines respectifs de l'Union et de chaque Etat membre et de prévoir en aval le respect de ce principe (par le Conseil ou la Cour de justice).

- les modalités d'association des parlements nationaux

La proposition d'instaurer un Sénat européen représentant les parlements nationaux paraissait, à votre rapporteur, de nature à constituer une réponse appropriée au problème posé.

D'autres propositions alternatives ont été récemment formulées. M. le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, a ainsi développé devant l'Assemblée Nationale, au cours d'un débat tenu le 10 octobre dernier, la proposition d'un congrès, réunissant deux fois par an les parlementaires européens aux délégués des parlements nationaux. Il appartiendrait au Conseil de présenter devant ce congrès les choix essentiels dans le domaine économique et monétaire sur lesquels le congrès aurait la possibilité de donner un avis et de le sanctionner par un vote. De même le conseil dresserait le bilan des politiques étrangère et de sécurité communes sur lequel le congrès pourrait s'exprimer.

- enfin au sein de chaque parlement national, des procédures ont été mises en place depuis de nombreuses années afin d'associer chaque assemblée au processus d'élaboration des normes européennes. Ces procédures ont été enrichies et renforcées. Ainsi, la loi du 10 mai 1990, modifiant l'article 6bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, a-t-elle pour objet notamment de formaliser l'information préalable du Parlement sur les décisions qui pourraient être prises à Bruxelles dans le cadre d'un renforcement de la collaboration entre la délégation de chaque assemblée aux affaires européennes et les ministres concernés.

III - La communauté dans une Europe remodelée

Dans l'Europe nouvelle qui est née des bouleversements d'Europe centrale et orientale, la Communauté constitue un pôle d'attraction privilégié qui tient tant à la prospérité économique qu'elle a suscitée au profit de ses membres qu'à l'exemplarité de sa démocratie.

Cette position a entraîné une série de demandes d'adhésion qui n'ont pas eu de suite pour deux raisons essentielles :

- l'intégration suppose un niveau de développement économique auquel les pays demandeurs ne sont pas parvenus,
- les Douze ont choisi de privilégier l'approfondissement et l'accélération de leur intégration politique et économique qui exclut pour le moment des adhésions nouvelles,
- enfin les institutions que la Communauté s'apprête à mettre en place ne pourraient fonctionner qu'avec difficulté dans un cadre élargi.

Il importe toutefois que la Communauté ne se borne pas au refus de l'adhésion. C'est pourquoi elle met en oeuvre des formules nouvelles d'association qui pourraient constituer des réponses appropriées.

Dans cette perspective, votre rapporteur évoquera les négociations engagées en vue de l'instauration avec les pays de l'Association Européenne de Libre Echange (AELE) d'un espace économique européen. Il détaillera enfin les mesures adoptées en vue d'associer les pays d'Europe centrale et orientale aux actions communautaires.

a) La mise en place d'un Espace économique européen

C'est à la suite de la **réunion interministérielle de Bruxelles du 19 décembre 1989** entre les représentants des douze Etats membres de la CEE et de ceux des six pays membres de l'Association Européenne de Libre Echange que furent lancées les négociations en vue de l'instauration, entre ces deux entités, d'un Espace économique européen. Ces négociations avaient pour objectif :

- la réalisation des "quatre libertés" : libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, sur la base de l'acquis communautaire,
- le renforcement de la coopération dans un certain nombre de secteurs, recherche, environnement et tourisme notamment,
- la réduction des disparités économiques et sociales entre les régions.

Sur le plan institutionnel, il s'agissait de mettre en place des procédures de décision fondées sur le consensus et d'élaborer des formules de nature à assurer l'effet direct des législations communes.

Enfin il était prévu d'engager, au niveau ministériel, un dialogue politique.

Afin de conduire ces négociations, 5 groupes ad'hoc ont été créés, dont les travaux portent respectivement sur la libre circulation des biens, la libre circulation des capitaux et des services, la libre circulation des personnes, les politiques d'accompagnement et les questions juridiques et institutionnelles.

Ces négociations se heurtent à un certain nombre de difficultés :

- les premières portent sur les exceptions à la reprise de l'acquis communautaire qu'il convient ou non d'accorder aux pays de l'AELE. La Commission, soucieuse de donner une unité réelle au futur espace économique européen souhaite limiter au maximum les dérogations éventuelles ;

- les secondes séries d'obstacles portent sur le processus décisionnel en cours au sein de l'Espace économique européen. Les pays de l'AELE souhaitent être associés à toutes les étapes d'élaboration des décisions dans le cadre de rencontres réunissant les 19 partenaires, la Commission quant à elle marquant sa préférence pour la préservation de l'autonomie de décision de chacun des deux ensembles CEE-AELE.

b) Le développement des accords passés avec les pays de l'Est

- Des accords de commerce aux accords d'association

En décembre 1989, le Conseil européen de Strasbourg s'est prononcé pour la signature d'accords de commerce avec les démocraties orientales. Très rapidement, des accords de ce type ont pu être passés avec la RDA, la Tchécoslovaquie et la Bulgarie.

Rappelons que ces accords, conclus pour dix ans prévoient :

- une coopération étroite dans de nombreux secteurs,

- le démantèlement des restrictions quantitatives spécifiques au 31 décembre 1995,

- l'amélioration des conditions de travail pour les opérateurs de la communauté,

- la tenue d'une commission mixte une fois par an.

Toutefois, lors du Conseil européen de Dublin, il fut décidé de franchir un pas supplémentaire en direction de ces pays par la conclusion d'accords d'associations si les "conditions fondamentales en ce qui concerne les principes de la démocratie et le passage à une économie de marché sont remplies"

Ces futurs accords "européens" qui devraient être conclus en 1991 avec la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Pologne, tiendront compte de la spécificité de chaque pays. Ils auront toutefois en commun :

un volet politique : un "Conseil d'association" supervisera la mise en oeuvre de l'accord au niveau ministériel,

un volet coopération important lié à une assistance communautaire destinée à rapprocher les structures économiques et sociales du pays associé avec celles des États membres,

- la mise en place progressive d'une zone de libre échange entre les deux partenaires.

- La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)

La création de cette institution s'inscrit très exactement dans le processus tendant à permettre aux pays d'Europe centrale d'assurer leur passage à l'économie de marché. L'objet de la Banque est précisément de "favoriser la transition des économies des pays d'Europe centrale et orientale vers une économie de marché et d'y favoriser l'initiative privée et l'esprit d'entreprise".

La Banque intervient sous forme de prêts, de prises de participation ou en fournissant une assistance technique.

A travers ses statuts, la Banque reconnaît explicitement à la Communauté un rôle spécifique. Ainsi le groupe communautaire -qui réunit les Douze, la CEE, et la Banque européenne d'investissement- détiennent à eux seuls la majorité absolue. Par ailleurs, l'ECU voit son rôle consacré dans cette structure puisque c'est dans cette monnaie que doit être libellé le capital.

•

• •

Ainsi, dans cette Europe qui se transforme, la Communauté concrétise telle tout à la fois son projet fédératif vers une Union européenne et la nécessaire prise en compte des

aspirations des pays d'Europe de l'Est à bénéficier de la synergie communautaire

Au demeurant, ce mouvement n'est pas en sens unique : la Communauté ne détient pas le "monopole de l'Europe" et déjà assiste-t-on à l'émergence de groupements régionaux réunissant tel ou tel membre de la Communauté à des pays d'Europe de l'Est.

Sans revenir sur les liens privilégiés qui s'établiront entre l'URSS et l'Allemagne unie, on évoquera par exemple l'"Initiative pentagonale" qui associe l'Italie, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Yougoslavie et l'Autriche. Le champ de compétence de cette coopération couvre la recherche, l'industrie, les transports, les télécommunications, les relations culturelles, et pourrait bien s'étendre à des domaines plus vastes.

La "coopération balkanique", entre l'Albanie, la Bulgarie, la Turquie, la Roumanie, la Yougoslavie et la Grèce constitue un second exemple de cette tendance aux regroupements régionaux.

La future Union européenne constitue en quelque sorte le "noyau" de cette grande Europe qui vient de recevoir, à l'occasion du récent sommet de Paris de la CSCE, les instruments institutionnels nécessaires à sa pérennisation en attendant que voit le jour le cadre européen plus vaste et au contenu encore imprécis de confédération européenne.

CHAPITRE IV - L'indispensable poursuite de l'aide au développement

L'année 1990 a constitué pour les pays en développement une source de préoccupations majeures : leur interrogation essentielle concerne l'attitude qui sera adoptée par les pays développés à leur égard, au vue des modifications politiques et économiques intervenues en Europe centrale et qui sont susceptibles d'exercer sur les pays industrialisés une attraction autrement plus puissante que la précarité de leurs économies.

Ces événements sont intervenus alors que les pays en développement se trouvent confrontés à une pression démographique en constant accroissement et à l'insuffisance de leurs ressources alimentaires. Leurs économies subissent un endettement extrême, et ces pays ne peuvent plus compter sur les ressources de leurs matières premières dont les cours connaissent de substantielles fluctuations.

I - La communauté internationale continue de reconnaître au développement un caractère prioritaire

Lors du sommet des pays industrialisés tenu à Houston au mois de juillet dernier, les représentants de ces pays ont réaffirmé le maintien de leurs engagements en faveur des pays en développement. Pour leur part, les pays de l'OCDE ont reconnu la nécessaire priorité à accorder à la coopération avec le tiers-monde.

Dans cet esprit, des outils internationaux de développement ont été ou seront réactualisés ou créés :

- Ainsi en est-il de l'Association Internationale de Développement (AID) dont les ressources seront reconstituées à hauteur de 11,6 milliards de droits de tirages spéciaux ; du fonds commun pour les produits de base, élément essentiel du programme intégré pour les produits de base élaborés lors de la quatrième CNUCED de Nairobi en 1976 et qui est entré en vigueur en juin 1989.

- La Communauté européenne a signé avec 68 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique la quatrième convention de Lomé qui prévoit une enveloppe financière de 12 milliards d'ECU, soit une augmentation de 46 % pour le FED par rapport à Lomé III, de 62 % pour le STABEX, ainsi que la création d'une ligne pour l'appui à l'ajustement structurel doté de 1 500 millions d'ECU.

- Parallèlement, des mesures d'allègement de la dette sont renforcées : on voit se multiplier les décisions en faveur de l'octroi d'une aide sous forme de dons, comme celles annoncées par le président de la République au sommet de La Baule ou à l'occasion de la conférence de Paris sur les pays les moins avancés. C'est d'ailleurs à l'occasion de cette dernière conférence que les pays donateurs se sont fixés pour objectif de porter leur aide à hauteur de 0,15 % de leur PNB, la France s'engageant pour sa part à atteindre 0,20 % de son PNB.

- Enfin, une attention particulière est portée aux demandes des pays en développement dans le cadre des négociations commerciales multilatérales de l'**Uruguay Round**, notamment en ce qui concerne le textile et les produits agricoles.

Le total net des apports de ressources en faveur des pays en développement a été estimé à 109 milliards de dollars en 1989, soit en progression de 4,5 % par rapport à 1988.

On notera que cette progression est essentiellement imputable à l'accroissement des apports de fonds privés (+ 41 milliards de dollars), ceux de l'aide publique au développement ayant stagné à 53.3 milliards de dollars en 1988 et 1989.

Les dons des organismes privés, essentiels aux pays les plus démunis, ont quant à eux représenté 4,2 milliards de dollars en 1989.

II - La place de la France dans l'aide au développement

En 1989, la France a consacré 0,54 % de son produit intérieur brut à l'aide publique au développement, taux qui devrait être porté en 1991 à 0,56 %. Elle se place ainsi au 6ème rang mondial après la Norvège, le Danemark, la Suède, les Pays-Bas et la Finlande, mais au premier rang des pays les plus riches (du groupe dit G7).

Le concours de la France au développement représente ainsi en valeur absolue 32,7 milliards de francs, ce qui la place derrière le Japon et les Etats-Unis.

On remarquera que cette aide reste toutefois essentiellement concentrée sur les 32 pays relevant du ministère de la coopération qui bénéficient à ce titre de crédits beaucoup plus importants que ceux gérés par le ministère des affaires étrangères (3,5 milliards de francs) pour un champ de compétence regroupant une centaine de pays.

Plus inquiétant, la part des crédits du ministère des affaires étrangères affectés à l'aide française au développement diminue depuis 1987, du fait notamment de l'accroissement jusqu'en 1989 des prêts au détriment des dons qui sont passés de 19,1 % à 30,7 % entre 1980 et 1988.

Il faut espérer que les décisions prises à l'occasion du sommet de La Baule et de la conférence de Paris des pays les moins avancés tendant à généraliser l'aide au développement sous forme de dons permettra de renverser la tendance et de procéder à un rééquilibrage au profit du ministère des affaires étrangères.

*

* *

La constitution progressive d'Etats de droit dans les pays en voie de développement constituera de plus en plus la condition à l'efficacité de l'aide financière qui leur est octroyée. Démocratie et développement exercent l'un sur l'autre des effets favorables et l'exigence s'accroît de la part des pays donateurs à l'établissement de structures institutionnelles pluralistes.

Dans ce contexte, l'aide au développement devra s'enrichir d'une véritable coopération institutionnelle axée sur la décentralisation ou la réforme administrative et devra se traduire par la multiplication des actions de formation des populations concernées.

*

* *

Les conclusions de votre rapporteur pour avis et de la commission

Votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, après avoir entendu M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, le 25 octobre 1990, a délibéré des crédits du ministère des affaires étrangères pour 1991 au cours de sa séance du 21 novembre 1990.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, M. Jacques Genton s'est interrogé sur le contrôle réel exercé par le Parlement sur les prélèvements opérés sur les budgets nationaux pour contribuer aux dépenses des différentes instances communautaires. Un débat s'est alors instauré auquel ont participé, avec le rapporteur pour avis, MM. Jean Lecanuet, président, Jean-Pierre Bayle, Michel Crucis, Michel d'Aillières et Jacques Genton.

Les différents intervenants ont évoqué la très faible marge d'action dont disposaient les parlements nationaux en la matière et fait valoir le fait que le Parlement européen, démuné de véritable pouvoir de contrôle sur l'utilisation de ces crédits, n'était

pas en mesure de compenser le déficit démocratique résultant de cette situation. Il est apparu que les futurs débats qui auront lieu dans le cadre des assises parlementaires de Rome, puis dans celui des Conférences intergouvernementales de décembre auraient, dans ce contexte, une importance décisive pour donner aux instances élues -parlements nationaux et Parlement européen-, des pouvoirs qu'elles n'ont pas aujourd'hui.

M. Michel d'Aillières s'est ensuite interrogé sur les suites données au rapport "Viot" sur le fonctionnement du quai d'Orsay. M. Michel Chauty a souhaité qu'à l'occasion du débat budgétaire, le Gouvernement indique la position de la France sur l'avenir de l'Alliance atlantique, dans le contexte nouveau qui se dessine aujourd'hui en Europe.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur la suggestion de son rapporteur pour avis, a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat quant à l'adoption des crédits du ministère des affaires étrangères pour 1991.