

N° 104

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au proces-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

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 1994 ADOPTÉ
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Par M. Bernard GUYOMARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, vice-présidents ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Colliet, secrétaires ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Mialène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 536, 580, 582, 583 et T.A. 66.

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 1) (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LA RÉFORME DU MINISTÈRE ET LES PRINCIPALES DONNÉES BUDGÉTAIRES	7
I - UN NOUVEAU CADRE D'ACTION : LA RÉFORME DU QUAI D'ORSAY	8
A - Des missions précisées, des méthodes de travail adaptées	8
B - Une politique du personnel qui doit prendre en compte la question des effectifs	10
<i>a. L'amorce d'une nouvelle politique du personnel</i>	<i>10</i>
<i>b. ... qui doit prendre en compte la question des effectifs ...</i>	<i>11</i>
<i>b1. Une évolution défavorable des effectifs depuis de nombreuses années</i>	<i>11</i>
<i>b2. L'effort d'innovation représenté par le schéma d'adaptation des réseaux</i>	<i>12</i>
C - Le nouvel organigramme : mieux coordonner l'action extérieure et préparer l'Union européenne	13
D - Restaurer la mission de souveraineté du ministère des affaires étrangères dans l'Etat	15
<i>a. La carte diplomatique et consulaire</i>	<i>15</i>
<i>b. Une prééminence fonctionnelle à restaurer</i>	<i>16</i>
II - UN BUDGET DE STABILISATION QUI MÉNAGE DE NÉCESSAIRES PRIORITÉS	19
A - Un budget trop souvent malmené	19
B - L'importance des opérations de maintien de la paix ...	20
<i>a. La contribution au financement du budget ordinaire</i>	<i>20</i>
<i>b. Le financement obligatoire des forces de maintien de la paix</i>	<i>21</i>
<i>c. La stabilisation de nos contributions bénévoles</i>	<i>21</i>
C - Le maintien, mais à un niveau réduit, de nos actions de coopération bilatérale	22
D - Un budget de solidarité et de modernisation	23
1. Une attention accrue portée aux Français résidant à l'étranger	23

	Pages
	-
2. Les actions de modernisation et de formation	24
E - Des crédits d'investissements en baisse mais qui devraient permettre la réalisation ou le lancement des opérations majeures	24
LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR	25
DEUXIÈME PARTIE : L'ÉVOLUTION DES ACTIVITÉS DE L'ONU ET L'AVENIR DU CONSEIL DE SÉCURITÉ	27
I - L'ÉVOLUTION DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX	28
A - Un blocage administratif	28
1. Une meilleure planification	29
2. Rationaliser les conditions de mobilisation	30
B - Un blocage financier	31
<i>a. Les principaux contributeurs défaillants</i>	<i>32</i>
<i>b. Le coût des opérations de maintien de la paix</i>	<i>32</i>
C - Un blocage politique	33
1. L'élargissement progressif du contenu des missions d'opérations de maintien de la paix	34
2. Les opérations bosniaque et somalienne : les limites à l'action de l'ONU	36
3. La difficile conciliation entre le militaire et l'humanitaire ..	38
<i>a. Le risque d'une intervention sélective et opportuniste du Conseil de sécurité</i>	<i>39</i>
<i>b. L'inévitable soupçon porté sur les ressorts à l'action humanitaire des Etats</i>	<i>39</i>
<i>c. Une échappatoire entre l'implication active et la paralysie ? ..</i>	<i>40</i>
II - LA PERSPECTIVE DE RÉFORME DU CONSEIL DE SÉCURITÉ	43
A - Les éléments du débat	43
B - Quels nouveaux membres	44
C - Le droit de veto: conserver, partager, supprimer ?	45
D - Les incidences d'un élargissement sur l'action du Conseil de sécurité	46
E - Les incidences pour la France	47
EXAMEN EN COMMISSION	49

	Pages
	-
LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR	
EXAMEN EN COMMISSION	49

Mesdames, Messieurs,

L'examen par le Parlement du projet de budget d'un département ministériel, en l'occurrence celui du ministère des Affaires étrangères, recouvre une triple appréciation.

La première concerne la politique menée par le ministère concerné : traditionnellement, notre politique étrangère constitue le lieu privilégié d'un certain consensus sur les sujets essentiels, en particulier dans le domaine où doit s'affirmer une singularité française. Qui ne souhaiterait, à l'heure où des pressions de toute nature s'exercent sur notre pays, que cette attitude perdure ?

La seconde appréciation porte sur la méthode suivie par le ministre pour assurer le bon fonctionnement de l'administration du ministère des Affaires étrangères dont il a la charge. A cet égard, les propositions de réformes avancées par M. Juppé, l'esprit qui les anime, méritent d'être salués.

La troisième appréciation concerne les moyens financiers mis à la disposition du ministre : trop souvent, le budget des affaires étrangères constitue la cible privilégiée des régulations en cours d'année. Certes, la situation générale des finances publiques et la nécessité de proposer une nouvelle politique économique justifient à l'évidence des mesures de rigueur ; il reste que trop demander aux départements ministériels dont relèvent des missions régaliennes, en particulier au ministère des Affaires étrangères, c'est affaiblir l'Etat et, à terme, affecter notre position extérieure.

Pour 1994, les crédits du ministère des Affaires étrangères s'élèvent à 14,667 milliards de francs ; ils diminuent de 1,7% par rapport à la loi de finances initiale et croissent de 2,9 % par rapport à la loi de finances révisée. Cette hausse ne se situe qu'à + 0,13 % si l'on ne tient pas compte des opérations de maintien de la paix ni de l'effet change. La part du ministère dans le budget de l'Etat se situe à 1,028%.

Votre rapporteur présentera en premier lieu les grandes lignes de la réforme du Quai d'Orsay, arrêtées sur la base des travaux de la commission Picq. Il exposera ensuite les principales dispositions du projet de loi de finances pour 1994 concernant le ministère des Affaires étrangères.

Dans une seconde partie, votre rapporteur évoquera les quelques enseignements à retirer des principales opérations de maintien de la paix auxquelles la France apporte un concours humain et financier élevé et les interrogations qu'elles suscitent.

*

* *

PREMIÈRE PARTIE :
LA RÉFORME DU MINISTÈRE ET LES PRINCIPALES
DONNÉES BUDGÉTAIRES

I - UN NOUVEAU CADRE D'ACTION : LA REFORME DU QUAI D'ORSAY

La réforme des modes de fonctionnement du ministère des Affaires étrangères initiée dès les premiers mois par M. Alain Juppé est ambitieuse parce que nécessaire : en s'appuyant sur un outil de qualité, il s'agit de redonner à nos diplomates une perspective professionnelle claire tant dans leurs missions que dans leurs carrières et de les mobiliser au service d'une politique.

Afin de mettre un terme à une certaine démotivation des agents, à la crise du recrutement, à l'affaiblissement du rôle du ministère dans la conception et la mise en oeuvre de l'action extérieure de la France, il convenait de jeter les bases d'une réforme dont les objectifs, définis par le ministre lui-même, étaient de *"remobiliser le ministère pour en refaire un outil diplomatique de première qualité et le pivot de l'action extérieure de la France"*.

Quatre grands axes constituent l'ossature de la réforme :

1. dynamiser le réseau du département
2. mobiliser les agents autour d'une politique
3. renforcer la coordination entre les services et le fonctionnement collégial du ministère
4. restaurer, dans l'Etat, la mission de souveraineté du ministère des Affaires étrangères.

A - Des missions précisées, des méthodes de travail adaptées

Les ambassadeurs verront leur mission clairement définie sur la base d'objectifs précis. Pour les atteindre, une stratégie sera mise en oeuvre réunissant tous les aspects de l'action du chef de mission : politiques, économiques et culturels, axée notamment sur la promotion de l'influence et des intérêts français. Un "cahier des

charges" sera élaboré, réunissant les moyens nécessaires à la mise en oeuvre de cette stratégie. En retour, les chefs de poste exerceront un compte rendu régulier de leur action, permettant au ministère d'en assurer le suivi.

Concrètement, des instructions précises seront données aux ambassadeurs avant leur départ en poste et une réunion auprès du secrétaire général associera le nouvel ambassadeur et son prédécesseur. Six mois après sa prise de fonction, l'ambassadeur élaborera un **plan d'action** que le ministre pourra approuver en signant une **lettre de mission**. Lors de leurs séjours à Paris, les ambassadeurs pourront participer à des actions d'information et d'explication de la politique étrangère menée et de la situation de leur pays de résidence auprès des universités, des chambres de commerce, de région etc.

Afin de valoriser au mieux les quelque 300 postes diplomatiques et consulaires, une **meilleure répartition des tâches entre l'administration centrale et les postes** sera recherchée. Leur association aux principales échéances du ministre sera accrue. Les ambassades dans les pays de la Communauté européenne seront invitées à développer leur activité dans la perspective de la mise en oeuvre de la **politique étrangère de l'Union européenne**.

Dans cette perspective, des **réunions régionales d'ambassadeurs** seront régulièrement organisées, de même qu'une rencontre annuelle entre l'ensemble des chefs de mission et le ministre. L'organisation des communications par télégrammes entre les ambassades et le ministère sera revue afin d'en rationaliser l'utilisation.

Enfin, au ministère même -et à l'inverse d'une pratique regrettable en vigueur depuis des années- la **concertation entre le ministre et ses services** sera mieux assurée : réunions régulières entre le ministre et les directeurs afin que celles-ci soient associées à la décision.

B - Une politique du personnel qui doit prendre en compte la question des effectifs

Afin de confirmer la capacité d'attraction de la carrière diplomatique, le **recrutement** devra prendre en compte la nécessaire diversité des compétences, établir des perspectives de carrière qui, en contrepartie d'une ouverture d'esprit et d'une capacité d'adaptation qui caractérisent la profession, prendront en compte les spécificités du métier de diplomate.

Un triple effort sera donc engagé pour le recrutement, pour la formation et la gestion des carrières. Celle-ci intégrera les caractéristiques personnelles et familiales qui tiennent une place importante dans la vie professionnelle des diplomates.

a. L'amorce d'une nouvelle politique du personnel ...

- Le ministère se donne pour ambition d'assurer des **recrutements correspondant aux besoins**, de renforcer la **formation** des agents destinés à permettre leur adaptation permanente à la vie internationale, notamment grâce à des **stages d'initiation professionnelle** pratique dès leur entrée au ministère, ou des **stages préparatoires** avant leur départ en poste. Enfin, la **politique linguistique** sera renforcée afin de développer le contrôle des connaissances en la matière.

- D'autre part, les agents de catégorie A se verront proposer un **plan de carrière** qui intégrera la mobilité géographique, la spécialisation linguistique et l'alternance Paris/ postes. Les premières affectations seront opérées afin de prendre en compte les impératifs d'une certaine spécialisation soit géographique, soit fonctionnelle (politique communautaire, organisations internationales, questions stratégiques, etc...).

- Par ailleurs, ici et là, certaines fonctions de conseiller culturel seront progressivement "reconquises" par les diplomates. En

tout état de cause, les conditions de recrutement seront plus rigoureuses.

Sur le plan hiérarchique, les conditions de nomination aux postes de sous-directeurs délégués ou de sous-directeurs seront précisées.

- Une politique d'accompagnement social et familial permettra de développer l'aide aux conjoints des agents et de faciliter leur relogement de retour de poste ou la scolarisation des enfants.

b. ... qui doit prendre en compte la question des effectifs

b1. Une évolution défavorable des effectifs depuis de nombreuses années

C'est une constante que le ministère des Affaires étrangères -que l'on considère les postes ou l'administration centrale- souffre d'un déficit de personnels par rapport aux besoins.

En 1992, 24 emplois avaient été supprimés à l'administration centrale et 55 à l'étranger. En 1993, 57 emplois avaient été créés mais ne compensaient que partiellement les coupes opérées auparavant puisque ces créations correspondaient -imparfaitement au demeurant- aux besoins nés de l'ouverture de postes dans les pays d'Europe centrale et orientale décidée en 1992.

D'une manière générale et sur une période de dix ans, on observe que ce sont les postes des catégories B, C et D qui ont été le plus affectés par la politique des gels d'emplois. Pour les agents de catégorie A, secrétaire des Affaires étrangères (ENA ou concours d'Orient), un plan minimal, qui ne correspond pas aux réels besoins du ministère, consiste à recruter un nombre d'agents équivalant aux départs en retraite annuels, soit une vingtaine.

La situation faite au Quai d'Orsay en matière d'effectifs, apparait d'autant plus inéquitable, si on la compare à celle des autres ministères. Hors défense et PTT, de 1981 à 1993, à structure constante, les effectifs civils de l'Etat se sont accrus de 10,4 % alors que ceux du ministère baissaient de 0,26 %.

b2 L'effort d'innovation représenté par le schéma d'adaptation des réseaux

Le ministère des affaires étrangères présente ainsi les objectifs d'une rationalisation pluriannuelle (1994-1998), de l'ensemble de ses réseaux diplomatique, consulaire et culturel : *"La voie retenue pour les cinq prochaines années consiste principalement à limiter le nombre des emplois d'exécution de personnels expatriés à l'étranger, tant par des suppressions nettes de postes de travail que par un recours plus large à des personnels français de recrutement et de droit locaux, qui représentent une charge financière moins lourde. Cette politique de productivité s'accompagne, outre les mesures induites concernant le recrutement d'auxiliaires locaux, leur protection sociale et leur formation, de contreparties, à hauteur de 40 % en crédits de modernisation et de fonctionnement et en créations d'emplois dans les secteurs prioritaires du ministère."*

Les économies générées par la suppression de postes d'expatriés, titulaires ou contractuels, et leur remplacement par des recrutés locaux français (1), permettront de financer des postes supplémentaires ou d'abonder des crédits nouveaux dans des secteurs prioritaires : formation, fonction financière, gestion immobilière, chiffre et télécommunications, ainsi que le contrôle des visas ou l'action culturelle dans certaines zones géographiques.

Pour 1994, la première mise en oeuvre du schéma conduit à la suppression nette de 124 postes, générant une économie de 53 millions de francs, y compris les dépenses liées au recrutement d'auxiliaires locaux, à leur protection sociale et à leur formation.

(1) Ces derniers sont aujourd'hui 4 500, soit 1 500 occupant des fonctions administratives et 3 000 sur des fonctions de service

La balance entre suppressions et créations de postes, aboutissant à la suppression nette de 124 emplois, se présente comme suit :

- création de 60 postes à l'administration centrale (48 titulaires, 12 contractuels)

- suppression de 154 postes dans les services diplomatiques consulaires et culturels (33 titulaires et 121 contractuels)

- suppression de 30 postes dans les établissements culturels, de recherche et bureaux de coopération linguistique et éducative (30 contractuels).

C - Le nouvel organigramme : mieux coordonner l'action extérieure et préparer l'Union européenne

La nouvelle structure du département devra permettre la prise en compte de l'évolution communautaire : son élargissement à venir ainsi que la mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune.

Les directeurs du ministère des Affaires étrangères se verront reconnaître la possibilité d'assurer leur tâche de **représentation à l'extérieur** afin d'être en mesure de "démultiplier" l'action d'explication diplomatique de la France. Les structures du département verront leurs responsabilités clarifiées. Enfin, pour assurer la continuité et la complémentarité de notre politique étrangère d'une part, de notre action culturelle extérieure d'autre part, la DGRCST fait l'objet d'une réforme en profondeur.

Un nouvel organigramme traduit dans les faits les nouvelles orientations ainsi dessinées :

Le secrétaire général voit son rôle renforcé dans la coordination des services et l'organisation administrative du

ministère : il lui revient d'animer le réseau diplomatique, de coordonner ses services, de diriger l'administration et le corps diplomatique dans son ensemble.

Deux postes de secrétaire général adjoint sont créés.

Un secrétaire général adjoint pour les affaires politiques et de sécurité, dont dépendent deux directions : la *direction des Nations-Unies et des organisations internationales* et la *direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement*, renforcée d'une sous-direction de la non prolifération d'une part et d'une sous-direction chargée de la lutte contre la drogue et le terrorisme d'autre part.

Ce secrétaire général adjoint gère une *cellule chargée de la politique étrangère et de sécurité commune* et a par ailleurs autorité sur le service des affaires francophones et le service de l'action humanitaire.

Un secrétaire général adjoint pour les affaires européennes et économiques, dont dépendent trois directions :

- une *direction de la coopération européenne* (service des affaires communautaires et sous-direction des relations bilatérales avec les pays membres de la CEE ou candidats à son intégration).

- une *direction de l'Europe non communautaire* chapeautant trois sous-directions : l'Europe centrale et orientale et pays baltes, la Russie-CEI, l'Europe occidentale et méridionale non-communautaire.

- une *direction des affaires économiques et financières* dont relèvent quatre sous-directions : exportations sensibles, affaires industrielles et relations avec les entreprises, questions financières internationales et aide au développement, environnement.

Deux directions générales sont créées ou réformées :

- la *direction générale des affaires culturelles, scientifiques et techniques*, profondément réformée.

- une *direction générale de l'administration* est instituée, dont dépendent trois directions : ressources humaines, budget et affaires financières, équipement et communications.

Les quatre directions géographiques (Asie-Océanie ; affaires africaines et malgaches ; Afrique du Nord, Moyen-Orient ; Amérique), sont confirmées dans leurs compétences générales politiques et économiques.

Enfin, le centre d'analyse et de précisions devra mobiliser ses capacités de réflexion internes et externes en recourant au besoin, à des consultants extérieurs. Le centre ainsi reformé comportera une cellule de planification et de recherche, un comité d'experts présidé par le ministre, un "vivier" d'expertises internes au ministère.

D - Restaurer la mission de souveraineté du ministère des affaires étrangères dans l'État

a. La carte diplomatique et consulaire

La réorganisation de la carte diplomatique et consulaire qui, depuis de nombreuses années, consiste essentiellement à fermer des consulats pour pouvoir maintenir des ambassades, voire en implanter de nouvelles, a atteint aujourd'hui ses limites. Au-delà des redéploiements déjà intervenus -baisse de 5% du nombre de postes en 12 ans- la France risquerait de compromettre ses ambitions. Au-delà des suppressions de postes, se pose le problème des moyens affectés aux chancelleries existantes ou plus encore à celles que l'on a ouvertes récemment dans des conditions matérielles souvent précaires. D'autres ministères disposent, lorsqu'ils décident d'une nouvelle implantation, de moyens adaptés. Dans certains pays nouvellement indépendants, l'installation concomitante de l'ambassadeur et celle du poste d'expansion économique a pu démontrer à quel point les ressources du second l'emportent sur celles du premier.

b. Une prééminence fonctionnelle à restaurer

Le tableau ci-joint illustre les préoccupations des autres ministères à exercer directement des responsabilités extérieures. Il serait vain de vouloir renverser cette tendance qui s'inscrit dans l'interdépendance croissante des différents domaines d'intervention de l'État.

BUDGETS	1989		1990		1991		1992		1993		1994	
	Crédits ouverts en LFI		Crédits ouverts en LFI		Crédits ouverts en LFI		Crédits ouverts en LFI		Crédits ouverts en LFI		Prévisions	
	Montants	%ages	Montants	%ages	Montants	%ages	Montants	%ages	Montants	%ages	Montants	%ages
I. BUDGET GENERAL												
Affaires étrangères.....	10.828,06	19,01%	11.871,02	17,44%	13.073,99	16,94%	14.094,08	17,01%	14.924,97	18,84%	14.667,39	18,86%
Affaires sociales ,santé et ville.....												
-Affaires sociales,santé et ville.....					1,87	0,00%	1,87	0,00%	1,95	0,00%	14,87	0,02%
-Affaires sociales et travail-serv.com	12,06	0,02%	6,79	0,01%	7,64	0,01%	8,52	0,01%	11,18	0,01%		
Agriculture et pêche.....	485,50	0,85%	500,70	0,74%	511,50	0,66%	481,58	0,58%	435,52	0,55%	408,68	0,53%
Anciens combattants et victimes de guerre..	477,78	0,84%	496,66	0,73%	492,83	0,64%	481,11	0,58%	490,88	0,62%	476,08	0,61%
Coopération	6.978,39	12,25%	7.313,74	10,75%	7.864,70	10,19%	8.146,27	9,84%	8.070,04	10,18%	7.768,64	9,99%
Culture et francophonie.....	142,67	0,25%	116,05	0,17%	128,29	0,17%	133,60	0,16%	188,58	0,24%	194,07	0,25%
Départements et territoires d'outre-mer....	n-d	n-d	n-d	n-d	n-d	n-d	3,33	0,00%	2,91	0,00%	2,54	0,00%
Defense.....	957,70	1,68%	1.073,10	1,58%	1.075,73	1,39%	1.031,68	1,25%	1.031,27	1,30%	1.071,64	1,38%
Economie :												
- Charges communes.....	17.541,96	30,80%	21.252,98	31,23%	25.108,03	32,52%	29.203,45	35,25%	22.406,35	28,28%	22.573,50	29,03%
- Services financiers.....	1.590,30	2,79%	1.641,01	2,41%	1.695,31	2,20%	1.699,45	2,05%	1.685,84	2,13%	1.655,15	2,13%
Education Nationale												
- Enseignement scolaire.....	183,03	0,32%	160,48	0,24%	152,95	0,20%	123,63	0,15%	104,85	0,13%	103,12	0,13%
Environnement.....	4,20	0,01%	3,38	0,00%	10,53	0,01%	85,00	0,10%	7,45	0,01%	7,45	0,01%
Equipement, logement, transports:.....												
-Urbanisme et services communs.....	35,12	0,06%	34,00	0,05%	44,74	0,06%	38,10	0,05%	32,39	0,04%	29,89	0,04%
- Transport	3.771,50	6,62%	4.064,30	5,97%	6.248,00	8,09%	6.298,00	7,60%	977,00	1,23%	943,50	1,21%
- Météorologie.....	91,29	0,16%	93,32	0,14%	99,27	0,13%	145,79	0,18%	203,46	0,26%	223,46	0,29%
- Mer.....	3,81	0,01%	3,22	0,00%	3,14	0,00%	3,99	0,00%	3,50	0,00%	3,54	0,00%
-Tourisme.....	184,01	0,32%	183,15	0,27%	193,80	0,25%	191,60	0,23%	184,36	0,23%	198,26	0,25%
Industrie, postes et télécommunications.....												
et commerce extérieur	234,49	0,41%	469,24	0,69%	101,52	0,13%	109,53	0,13%	50,20	0,06%	49,25	0,06%
Intérieur et aménagement du territoire....												
-Intérieur	83,74	0,15%	87,88	0,13%	100,73	0,13%	18,49	0,02%	106,09	0,	25,95	0,16%
-Aménagement du territoire	24,03	0,04%	29,60	0,04%	43,50	0,06%	42,01	0,05%	43,74	0,	45,49	0,06%
Jeunesse et sports.....	95,06	0,17%	95,06	0,14%	105,33	0,14%	107,17	0,13%	108,37	0,14%	103,58	0,13%
Enseignement supérieur et recherche.....												
- Enseignement supérieur.....	1.050,57	1,84%	1.145,13	1,68%	1.217,26	1,58%	1.297,14	1,57%	1.381,30	1,74%	1.430,22	1,84%
-Recherche.....	2.252,33	3,95%	2.357,19	3,46%	2.961,70	3,84%	2.868,95	3,46%	7.907,32	9,98%	8.708,13	11,20%
Services du Premier Ministre :												
- Services généraux.....	43,05	0,08%	67,04	0,10%	75,41	0,10%	73,15	0,09%	75,89	0,10%	72,71	0,09%
Aviation civile.....	84,13	0,15%	141,02	0,21%	220,32	0,29%	226,84	0,27%	913,86	1,15%	992,09	1,28%
Totaux Budget Général.....	47.354,78	82,80%	53.206,06	78,17%	61.538,09	79,71%	66.916,33	80,77%	61.349,27	77,42%	61.869,20	79,56%

Mais la cohérence de cette action extérieure, parce qu'elle conditionne l'image et l'autorité de la France à l'étranger, doit être confortée et il revient à l'évidence au ministère des Affaires étrangères de l'exercer.

La réforme proposée répond de façon adaptée à ces diverses préoccupations :

- organiser autour de l'ambassadeur l'élément central de la représentation de la France à l'étranger dans tous les domaines où des services extérieurs de l'Etat sont impliqués : économiques, commerciaux.

- "rediplomatiser" les instances de notre action culturelle extérieure. Ainsi le "numéro deux" de certaines ambassades poursuit-il désormais ses fonctions avec celle de conseiller culturel (en Amérique centrale ou latine, en Australie par exemple).

- systématiser certaines formules nées de la nécessité telles que la notion d'ambassadeurs non-résidents (Tbilissi, Sarajevo, Skopje).

- renforcer pour certaines périodes certains postes consulaires (en liaison avec l'afflux de touristes français dans certains pays).

- un schéma contractuel d'adaptation des réseaux

Pour ce qui concerne la rationalisation interministérielle de l'action extérieure de la France, La mise à jour périodique de notre carte diplomatique et consulaire (suppression de consulats, créations d'ambassades) ne doit plus être déconnectée de l'action engagée par d'autres ministères dans le domaine international. A cette fin, un Comité interministériel des moyens de l'action extérieure de la France (CIMAEEF) a été créé et son secrétariat est assuré par le ministère des Affaires étrangères.

Il devra remplir deux fonctions principales :

- veiller à la cohérence des moyens administratifs et matériels des services extérieurs des administrations à l'étranger

- établir un état annuel des moyens de l'action extérieure de la France et en assurer la répartition optimale.

II - UN BUDGET DE STABILISATION QUI MÉNAGE DE NÉCESSAIRES PRIORITÉS

A - Un budget trop souvent malmene

Cette année, comme les précédentes, a été fertile en régulations, gels ou annulations de crédits. Ces régulations, compte tenu des nécessités budgétaires, étaient inévitables ; leur systématisation n'est, en revanche, guère admissible, ne serait-ce que parce qu'elle dénature la portée de la soumission du projet de loi de finances à l'assentiment du Parlement. Comme votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées l'a souligné en son temps, les régulations qui affectent le budget du ministère des Affaires étrangères revêtent une signification particulière : elles mettent en cause l'une des fonctions régaliennes de l'Etat et en perturbant gravement l'exercice de certaines de nos actions de coopération, affectent notre crédibilité extérieure.

1993 a été à cet égard, une année particulièrement difficile. Dès le 3 février, 218,3 milliards de francs de dépenses ordinaires et de crédits de paiement ainsi que 38,8 milliards de francs d'autorisations de programme ont été annulés par le ministère du budget.

Parallèlement, le gel de 628,5 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement ainsi que de 13,6 milliards de francs d'autorisations de programme a abouti à ce que, dès le début de l'année, 15% de la plupart des dotations de fonctionnement étaient ainsi rendues indisponibles.

Si l'on ajoute les effets de la seconde régulation du 11 mai dernier, l'ensemble des mesures de régulation intervenues aura représenté 4,6% de la loi de finances initiale, soit 2% de l'effort global d'économie de l'Etat.

Votre rapporteur veut bien convenir que partant d'une telle situation, l'appréciation des dotations 1994 prenne davantage de sens sur la base des ressources réellement disponibles de 1993 que sur la loi de finances initiale. Mais, en bonne logique, une telle démarche interdit que soit opérées, au cours de l'exercice à venir, les mêmes prélèvements que celles des années passées : au demeurant, il est clair que le fonctionnement normal du ministère des Affaires étrangères n'y résisterait pas.

Selon que l'on se réfère aux crédits dont le ministère a eu la disposition effective en 1993, incluant par conséquent la régulation intervenue en cours d'année, ou aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 1993, l'appréciation que l'on peut porter est très différente. Dans le premier cas, les crédits d'intervention du titre IV révèlent une augmentation significative (+ 7,7%), dans le second, une baisse légère (- 0,21%). Dans les deux cas, l'analyse, chapitre par chapitre, permet d'affiner le jugement global.

B - L'importance des opérations de maintien de la paix

Déjà, dans le cadre du collectif budgétaire, une dotation spécifique de 645 MF avait été affectée au ministère pour permettre à la France d'honorer ses engagements en tant que membre permanent du Conseil de sécurité.

La France participe au budget de l'Organisation des Nations Unies à deux niveaux :

a. La contribution au financement du budget ordinaire

Celle-ci est calculée, sur la base d'un barème spécifique, établi en fonction des capacités de paiement des Etats membres par le Comité des contributions, et adopté par l'Assemblée générale. Pour la période 1992-1995, la quote-part de la France s'établit à 6%.

b. Le financement obligatoire des forces de maintien de la paix

Lorsque le Conseil de sécurité décide la mise en oeuvre d'une opération de maintien de la paix, la France, en tant que membre permanent du Conseil de sécurité, se doit obligatoirement de participer au budget de l'opération -qu'elle y participe ou non avec ses propres troupes-. Pour ce budget opérations de maintien de la paix, la quote-part de la France s'élève à 7,6%.

Pour 1994, compte tenu des besoins probables, est prévu un ajustement de 496 MF de nos contributions aux Nations Unies -organisations situées hors de France- soit une hausse de 47,69% par rapport à la loi de finances initiale pour 1993. L'ensemble de nos contributions obligatoires à l'ONU et aux autres institutions internationales (hors CEE) augmentent de 18%.

c) La stabilisation de nos contributions bénévoles

Les régulations budgétaires intervenues en 1992 et 1993 ont inversé la tendance que l'on pouvait observer jusqu'alors d'une progression régulière de nos contributions bénévoles (voir tableau joint). Notre aide au développement, qui nous place au troisième rang mondial, ne transite qu'à hauteur de 2% par le système des Nations Unies (6,4% pour l'Italie, 7,2% pour les Etats-Unis, 18% pour la Suède). Le niveau de nos contributions bénévoles nous classe au 9e rang des bailleurs de fonds au PNUD, au 12e à l'UNICEF, au 14e au Haut Commissariat pour les Réfugiés.

En 1994, nos contributions bénévoles s'élèveront à 600 MF contre 697 MF en loi de finances initiale pour 1993.

C - Le maintien, mais à un niveau réduit, de nos actions de coopération bilatérale

Par rapport aux crédits disponibles en 1993, après régulation, le chapitre 42-10 du ministère qui rassemble l'essentiel des crédits en faveur de notre action culturelle extérieure, est en **augmentation de 1,99%** (- 10% par rapport à la loi de finances initiale).

Ces ressources "stabilisées" seront orientées vers trois zones jugées prioritaires : le Liban et la péninsule indochinoise qui reçoivent en mesures nouvelles le modeste montant de 8 millions de francs, et enfin le Maghreb.

S'agissant de la péninsule indochinoise -Vietnam-Cambodge et Laos- son inscription sur le rang des zones prioritaires de notre action bilatérale devra, pour s'insérer durablement, bénéficier le moment venu d'un effort financier plus important à l'heure où ces pays, le Vietnam et le Cambodge notamment, vont bénéficier progressivement de la sollicitude active de voisins prospères. Comme le soulignait le rapport de notre mission d'information, les résultats de nos efforts, notamment au Vietnam, sont encourageants, mais notre coopération s'y trouve désormais à un carrefour : nos partenaires attendent davantage de la France alors que les contraintes budgétaires nous obligent à modérer nos ambitions. Il y va de la pérennité de notre présence culturelle.

Ces mêmes contraintes budgétaires conduisent également à un **resserrement de notre effort en Europe centrale et orientale**. Sans doute, ces dernières années, une contribution importante de la France avait-elle permis de rattraper notre retard dans ces régions et jeter les bases d'une coopération bilatérale plus ambitieuse et plus étroite. Au demeurant, pour cette région d'Europe, nous consacrerons, au budget du ministère des Affaires étrangères, la somme de 405 MF. Votre rapporteur n'oublie pas qu'**une part de plus en plus importante de l'aide française transite aujourd'hui par les programmes communautaires**. En effet, la contribution française aux programmes PHARE et TASIC s'élève à **2 milliards de francs par an**. L'impact politique en est toutefois différent : nous ne contrôlons pas forcément les programmes engagés à la hauteur des

contributions que nous leur consacrons et ne maîtrisons pas toujours la stratégie à laquelle ces programmes obéissent.

*

* *

D - Un budget de solidarité et de modernisation

1. Une attention accrue portée aux Français résidant à l'étranger

● L'enseignement français à l'étranger

Par delà un aménagement du fonctionnement de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, qui fait droit à de nombreuses demandes des usagers de cet exceptionnel réseau d'établissements, l'analyse des crédits le concernant démontre une volonté affichée de remédier aux retards accumulés dans le passé.

- **Les investissements** : ceux-ci, pour les établissements à gestion directe, augmentent de 18 à 102 MF en autorisations de programmes et de 19 à 74 MF en crédits de paiements. Par ailleurs, les subventions d'investissements aux écoles privées, avec 5 MF supplémentaires, augmentent de 50%.

- **Les bourses** : grâce à un abondement de 19,18 MF, les crédits qui leur sont affectés s'accroîtront globalement de 20% en 1994.

● L'assistance et la protection de nos compatriotes établis à l'étranger

Au titre de l'aide sociale et de la solidarité, le projet de loi de finances prévoit le rétablissement des allocations, amputées de 10% à la suite des régulations intervenues en cours d'année. Les crédits d'assistance bénéficieront, quant à eux, d'une mesure nouvelle de 9,55 MF.

2. Les actions de modernisation et de formation

- L'informatisation du ministère et la modernisation de ses réseaux de communication bénéficieront d'une mesure de 8,21 MF liée aux économies dégagées grâce au schéma d'adaptation des réseaux (voir supra), ainsi que d'une mesure nouvelle de 25,9 MF. Ces deux sommes permettent de rétablir la dotation initiale pour 1993, soit 159,12 MF.

Ces mesures permettront non seulement de renforcer la sécurité et la fiabilité de nos transmissions, mais également de poursuivre l'informatisation des salles de contrôle et de gestion, en particulier le réseau mondial VISA, auquel 137 postes sont désormais connectés.

- La formation qui s'inscrit, elle aussi, dans l'action de modernisation du ministère, en ce qu'elle facilite le besoin d'adaptation constante des agents, bénéficie, par rapport aux moyens effectivement disponibles en 1993, d'une hausse de 16% grâce à une mesure nouvelle de 2,15 millions de francs, financée elle aussi sur les économies dégagées par le schéma d'adaptation des réseaux du ministère.

E - Des crédits d'investissements en baisse mais qui devraient permettre la réalisation ou le lancement des opérations majeures

Globalement, sur la base de la loi de finances 1993, les dotations du Titre V diminuent, en crédits de paiement, de 23,90%. Toutefois la régulation de 1993 avait amputé les crédits initiaux de 48 millions en autorisations de programme et de 32 millions de francs en crédits de paiement. Pour 1994, les crédits de paiement s'élèveront à 325 millions de francs (427 en loi de finances initiale pour 1993).

Cette diminution ne devrait pas affecter trop lourdement la réalisation des principales opérations de construction ou d'entretien prévues.

- A l'administration centrale, dans le cadre du regroupement des services du ministère autour du Quai d'Orsay, le programme 1994 prévoit la rénovation du bâtiment du Boulevard Saint-Germain qui accueillera les services actuellement logés rue La Pérouse (48 MF en crédits de paiement pour 1994).

La décentralisation de certains services se poursuivra en particulier grâce à la construction de l'immeuble de Breil 4 à Nantes. Dans cette même ville, le programme d'extension de l'immeuble des archives diplomatiques bénéficiera en 1994 de 30 milliards de francs de crédits de paiement.

- Dans les postes diplomatiques et consulaires, les principales opérations concerneront l'immeuble Louvain à Bruxelles qui abrite notre représentation permanente auprès des Communautés européennes ; l'aménagement de chancelleries ou leur construction est prévue à Erevan, Hanoï, Mexico, Phnom Penh et Singapour.

- S'agissant des établissements d'enseignement à l'étranger, les priorités concerneront la construction du lycée de Francfort et celle du lycée Chateaubriand de Rome.

Pour les établissements culturels, deux rénovations sont prévues (Istanbul et Le Caire) et deux constructions à Madrid et Tunis.

*

* *

LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Le projet de budget pour 1994 traduit donc en chiffres la tendance à la multilatéralisation de notre diplomatie : implication à haut niveau politique, humain et financier dans les opérations de l'ONU, maintien au niveau honorable atteint précédemment de notre

action bilatérale, mais transfère d'une part substantielle de nos contributions aux programmes communautaires.

C'est une tendance à laquelle nul ne peut désormais échapper qui veut que la coopération économique et culturelle, les échanges commerciaux, la gestion des crises pèsent davantage lorsqu'elles s'inscrivent dans un cadre multilatéral, quel qu'il soit.

Encore convient-il de faire en sorte que les intérêts de la France s'y trouvent clairement identifiés et que le message politique que notre pays entend délivrer y demeure perceptible à l'extérieur.

Comme le ministre des Affaires étrangères l'a opportunément rappelé, une "exception française" ou un "exemple français" reste à l'ordre du jour : "notre pays veut exister en tant que Nation. Nation libre de ses idées et de ses actes, capable d'apporter aux autres nations un message de valeur universelle". Il importera, le moment venu et lorsque s'allégera le poids des indispensables contraintes budgétaires de l'heure, que des moyens supplémentaires soit réaffectés au service de cette ambition.

Le ministère a su engager une réforme qui permettra d'optimiser ses ressources, tant humaines que financières. Cela devrait lui permettre, en dépit d'une inévitable rigueur et à la condition qu'aucun prélèvement nouveau ne l'affecte l'an prochain, d'assurer ses principales missions à travers des structures administratives rationalisées. Votre rapporteur émet donc un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au ministère des affaires étrangères pour 1994.

DEUXIÈME PARTIE :
L'ÉVOLUTION DES ACTIVITÉS DE L'ONU ET L'AVENIR DU
CONSEIL DE SÉCURITÉ

I - L'EVOLUTION DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

Sollicitée de façon croissante depuis trois ans, l'ONU est aujourd'hui confrontée à un triple blocage :

- un blocage administratif : l'organisation de ses structures est manifestement inadaptée à la supervision, la planification et le suivi des opérations de grande envergure qu'elle décide ;

- blocage financier ensuite : son budget général est confronté à une situation dramatique et les opérations de maintien de la paix entraînent par elles-mêmes des coûts tels qu'elles vont imposer de nouvelles formules de financement ;

- blocage politique enfin : les modalités de son implication en Somalie l'illustrent : prédominance américaine, autorisation du recours à la force, l'ont placée dans une situation difficile ; elle doit désormais choisir entre, d'une part, le principe de neutralité qui conditionne son acceptation par la population et le bon déroulement de sa mission principale, l'acheminement de l'aide humanitaire et, d'autre part, la logique militaire : recours à des mesures coercitives, poursuite des chefs responsables d'agressions et combats générateurs de pertes de part et d'autre.

A - Un blocage administratif

Les leçons tirées des récentes opérations de maintien de la paix, au moins des plus ambitieuses -ex-Yougoslavie en particulier- démontrent une certaine inadéquation entre l'importance des moyens requis en hommes et en matériel, la nécessaire planification opérationnelle et logistique qu'elles requièrent et la modeste des moyens dont dispose le secrétariat des Nations Unies.

Conscient de ce déséquilibre, le Secrétaire général a d'ores et déjà fait droit à certaines propositions d'Etat membres. Le département du maintien de la paix a vu ses moyens en hommes et en infrastructures quelque peu renforcés, lui permettant d'améliorer le suivi des opérations en cours et de préparer dans de meilleures conditions les opérations à venir. La division militaire a été remaniée et une salle de situation a été créée. Un mécanisme d'alerte rapide a

été mis en place depuis le mois d'octobre 1992. Il a pour vocation de croiser les informations des différents départements de l'ONU afin de mieux réagir durant une situation de crise qui risquerait de provoquer un afflux de réfugiés ou de personnes déplacées. Le conseil de sécurité a également décidé la création d'une réserve limitée de matériel disponible pour des opérations à venir.

Beaucoup cependant reste à faire pour élever les outils de l'ONU à la hauteur des missions que l'on attend d'elle.

Les efforts devront porter en particulier sur la planification et la logistique des opérations de maintien de la paix.

1. Une meilleure planification

Cette planification interviendrait en deux séquences : dès le lancement de principe de l'opération où serait élaboré un concept stratégique initial puis, une fois acquis le déploiement de la force, une planification véritablement opérationnelle serait réalisée à laquelle prendraient une part active les représentants des États contributeurs.

A cet exercice, il conviendrait d'associer celles des organisations politico-militaires multilatérales qui disposent d'une expérience reconnue en la matière, en particulier l'OTAN, ou l'UEO. Encore ne faut-il pas sous-estimer l'incidence négative du recours à de telles structures -en particulier l'OTAN- qui symbolisent aux yeux de certains, l'Occident prospère- sur le déroulement serein de certaines opérations engagées dans des pays du Sud.

Sur le plan de la logistique, s'il apparaît irréaliste de constituer et de faire stocker par l'ONU elle-même une quantité trop importante de matériel disponible en prévision du lancement d'une nouvelle opération, il importe que les pays membres soient en mesure de fournir rapidement les matériels demandés afin de réduire les délais, souvent bien trop longs, de mise en place de la force.

Cela étant, l'Organisation a d'ores et déjà constitué un petit stock de matériel spécifique aux opérations de maintien de la paix.

Toutefois, c'est au niveau de la mobilisation des Casques bleus que l'amélioration requerra le plus d'ambition.

2. Rationaliser les conditions de mobilisation

Une des solutions proposées consisterait à prévoir, dans chaque pays potentiellement contributeur, des modules de forces pré-identifiées et rapidement mobilisables et entraînées en fonction des missions spécifiques qu'elles devront exécuter. Ce système, en impliquant par hypothèse un nombre important d'États participants, permettrait à la force déployée au nom de la communauté internationale de mieux représenter cette dernière dans sa diversité et, partant, de renforcer le principe de neutralité de la force de maintien de la paix.

Pour autant, afin d'assurer une interopérabilité maximale aux différents contingents engagés, chaque école militaire nationale, appuyée en tant que de besoin par l'ONU elle-même, devrait développer une formation adaptée destinée à créer un ensemble de connaissances et de méthodes communes.

Enfin, si les forces de maintien de la paix sont avant tout militaires, il faut désormais privilégier leur composante politique. L'opération somalienne illustre bien ce qu'une méconnaissance des réalités politiques locales, par défaut d'analyse préalable suffisamment poussée, entraîne de difficultés. A cette fin, chaque mission devrait se voir doter d'une unité d'analyse politique placée auprès du représentant spécial du secrétaire général.

D'autre part, le succès d'une opération dépend aussi de la clarté du mandat qui lui est assigné : il importe à cet égard, d'une part que des objectifs politiques précis soient identifiés dans la résolution même qui la crée, quitte à ce qu'ils contraignent la mission

de la force à une relative modestie et que, d'autre part, un calendrier soit arrêté, comportant des objectifs d'étapes.

B - Un blocage financier

Trop souvent, entre la prise de décision par le Conseil de sécurité de la mise sur pied d'une opération de maintien de la paix et son arrivée effective sur le terrain, un délai beaucoup trop long s'est écoulé. Or, le temps constitue ici un élément crucial. De ce point de vue, la mobilisation rapide des ressources financières nécessaires est une condition essentielle au bon démarrage de l'opération. C'est la raison pour laquelle le comité spécial pour les opérations de maintien de la paix a préconisé la réforme des règles administratives et financières applicables à ces opérations, allant jusqu'à proposer de déléguer aux commandements des forces ou aux représentants spéciaux des pouvoirs spécifiques en ces domaines, afin d'accroître la capacité des missions de s'adapter à des situations nouvelles.

Faute d'une telle réforme, les Nations Unies, une fois lancée une opération de maintien de la paix, devraient continuer à rechercher les capacités de transports les moins coûteuses, les matériels les moins obsolètes, qui leur permettent après un trop long délai, de commencer leur mission.

Par delà la réforme des méthodes, il faut souligner la situation financière générale dramatique de l'Organisation, qu'elle concerne ou non les seules opérations de maintien de la paix.

Les causes en sont doubles : la défaillance de contributeurs importants et le coût exponentiel des opérations de maintien de la paix.

a. Les principaux contributeurs défaillants

Les Etats-Unis sont en train de revenir sur la décision du Congrès de 1985 de retenir la moitié de leur contribution à l'Organisation, alors qu'ils représentent 25 % du budget ordinaire et 30,39 % du budget des forces de maintien de la paix. Leurs arriérés sont donc en voie progressive de règlement mais demeuraient, au 30 juin 1993, à hauteur de 518 millions de dollars au budget ordinaire et 321 millions de dollars aux forces de maintien de la paix.

La fédération de Russie (6,71 % du budget ordinaire et 8,51 % du budget des frais de maintien de la paix) est redevable de 91 millions de dollars au budget ordinaire et de 418 millions de dollars aux forces de maintien de la paix.

b. Le coût des opérations de maintien de la paix

En 1991, le coût des opérations de maintien de la paix s'élevait à 582 millions de dollars, il atteignait 1 593 millions en 1992 et devrait dépasser 3 800 millions en 1993.

Ces opérations sont financées, il convient de le rappeler, par des contributions obligatoires, déterminées en fonction d'un barème spécial. Pour la France, dont le barème est de 7,61 %, cela représentait 852 millions de francs en 1992 et vraisemblablement 1 600 millions de francs en 1993.

A ce coût s'ajoute celui de l'entretien direct des troupes engagées, dont on connaît le mécanisme : les Etats contributeurs font l'avance des frais et sont remboursés sur la base de taux préétablis correspondant à environ 988 dollars par homme et par mois. Mais les remboursements ainsi opérés ne couvrent guère que 35 % du coût.

Pour la France, le coût total de sa participation aux opérations de maintien de la paix pourrait s'élever en 1993 à

6,2 milliards de francs -4,6 supportés par le ministère de la Défense, 1,6 par celui du ministère des Affaires étrangères-. Les limites financières sont largement atteintes pour notre pays.

Devant la gravité de cette situation financière des propositions ont été formées par un groupe d'expert :

- le prélèvement d'intérêts sur les retards de paiement,
- la mise en place d'un budget unique pour les opérations de maintien de la paix,
- la révision du barème des contributions calculé sur les résultats économiques des dix dernières années -aboutissant à la hausse par des contributions de certains pays, en particulier le Japon et les Etats arabes du Golfe-.

C - Un blocage politique

Il revêt trois aspects principaux : d'une part, l'élargissement progressif des missions dont est chargée l'ONU rend de plus en plus flous les intérêts qui président à la création des opérations qu'elle dirige. Pour créer une opération nouvelle, quel droit applique-t-on : le respect intangible des souverainetés en cas de crise interne ou bien l'application du devoir d'assistance ? Quelle appréciation politique porte-t-on sur une situation, enfin quel mandat précis confie-t-on aux forces ?

A cette première série de questions se trouve intimement liée une autre problématique que les deux opérations majeures de l'heure, Bosnie et Somalie, contribuent à poser. Dans quelles conditions l'assistance humanitaire, au demeurant indispensable, est-elle conciliable, dans son principe comme dans sa mise en oeuvre, avec une intervention militaire des Nations Unies ? Enfin, quelle peut être la place de la France dans le développement -en nombre et en ambitions- de ces missions "de nouvelle génération" que sont la conjugaison de l'assistance humanitaire, l'intervention militaire, la reconstruction d'Etats ? Quels sont les critères qui requerraient ou non l'implication directe de notre pays compte tenu des limites aux moyens dont il dispose et de ses propres intérêts ?

1. L'élargissement progressif du contenu des missions d'opérations de maintien de la paix

● Les traditionnelles opérations de maintien de la paix : un principe bien rôdé, des résultats limités

Résultat d'une improvisation, les opérations de maintien de la paix n'ont aucun fondement juridique précis dans la Charte des Nations Unies. Néanmoins, leurs missions ont toujours très exactement correspondu à l'esprit du texte fondateur, et singulièrement de son chapitre VI : en cas de conflit international, leur but était d'opérer une interposition entre belligérants dans l'attente d'un règlement politique. Les exemples de ces missions sont nombreux et beaucoup d'entre elles sont encore à l'oeuvre aujourd'hui : l'UNMOGIP -groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan-, créé en 1949 ; l'UNFICYP - Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre-, créée en 1964 ; la FINUL -Force Intérimaire des Nations Unies au Liban-, depuis 1978. D'autres opérations, fondées sur le même principe, ont d'ailleurs été mises en oeuvre au cours de ces cinq dernières années en Asie (UNGOMAP) ou entre l'Iran et l'Irak (GOMNUII) ou encore en Afrique, en Angola (UNAVEM).

Ces opérations sont achevées, ou bien ont été reconduites sous une forme et avec des mandats nouveaux. Enfin, la première mission de la FORPRONU ne dérogeait pas à la tradition : il s'agissait, en Croatie, de s'interposer entre belligérants et de surveiller le respect du cessez-le feu.

Ces opérations n'ont pas été, loin de là, couronnées de succès : la preuve en est de la survivance, aujourd'hui encore, de certaines d'entre elles ; leur mise en place a entraîné souvent plus d'effets pernicioeux qu'elle n'a encouragé à la conclusion de la paix : en Croatie, sur les territoires conquis par les Serbes, la présence des Casques bleus est perçue par les autorités croates comme un moyen de geler les acquis territoriaux serbes, au détriment d'une restauration de leur souveraineté sur cette partie de leur territoire. Il convient enfin de se rappeler l'impuissance des Casques bleus de la

FINUI. à empêcher la traversée de leurs lignes par les forces israéliennes ou les combattants palestiniens.

● *Une nouvelle ambition pour les opérations de maintien de la paix : la reconstruction et la réorganisation interne des Etats*

C'est en Namibie que s'est exercée pour la première fois cette capacité nouvelle des Nations Unies à opérer une transition pacifique dans un pays. De mars 1989 à avril 1990, le groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition (GANUPT), dotée d'une composante civile et d'un élément militaire eut à contrôler le cessez-le-feu, démanteler les forces sud-africaines, cantonner les combattants indépendantistes (SWAPO) installés en Angola. Il eut en charge le rapatriement des réfugiés et l'assistance aux forces de police namibiennes. Il prit enfin une part active à la préparation des élections tant dans la campagne électorale que dans le contrôle de la validité de la consultation. Cette opération fut un succès, couronné par l'accession de la Namibie aux Nations Unies le 23 avril 1990.

Telle était également au Cambodge la mission de l'APRONUC : investie d'une véritable tutelle sur les leviers essentiels du pays, elle devait désarmer, démobiliser et cantonner les factions armées, rapatrier les réfugiés, préparer l'organisation des élections et veiller à leur bon déroulement. Si la première tâche ne put être menée à bien, les deux autres ont réussi : aujourd'hui dotée d'une assemblée régulièrement élue, d'une constitution et d'un gouvernement acceptés par tous, le Cambodge est remis sur des rails de démocratie et de paix.

D'autres opérations de ce type ont témoigné de la validité de cette nouvelle démarche : au Salvador (ONUSAL), ou récemment encore l'opération initiée au Mozambique (ONUMOZ).

Quelle analyse porter sur les succès enregistrés dans ces opérations de nouvelle génération ?

- elles se fondent sur des accords politiques préalables

- elles comportent un calendrier

- elles se donnent les moyens d'exercer leur autorité en se substituant, pour un temps, aux autorités politiques internes, qu'elles soient à installer (Namibie) ou à réconcilier (APRONUC).

A cet égard, et après les auteurs du rapport d'information sénatorial, il convient de souligner l'exemplarité du modèle APRONUC ; les accords de paix d'octobre 1991 ne se contentaient pas d'établir le cadre politique à la réconciliation des quatre factions, ils y impliquaient 18 autres Etats, garants de leur bonne application. Les moyens humains et financiers étaient à la hauteur de l'enjeu : 20 000 hommes représentant 46 nations.

L'absence de certains préalables explique-t-elle les dérives observées en Bosnie et, partiellement, en Somalie ?

2. Les opérations bosniaque et somalienne : les limites à l'action de l'ONU

Bien des différences de nature séparent les crises yougoslave et somalienne : la première est passée du stade de crise interne à celui de l'agression d'un Etat contre un puis plusieurs autres Etats ; dans chacun des nouveaux Etats impliqués (Croatie, Serbie, Bosnie-Herzégovine), un pouvoir (des pouvoirs ?) existe. En Somalie, à la veille de l'intervention de l'ONU, il n'y avait plus aucune structure de gouvernement et l'anarchie, la guerre civile, en désorganisant gravement les canaux de l'aide humanitaire, ont placé la population dans une situation tragique.

Au regard toutefois de l'implication de l'ONU dans ces deux pays, la Bosnie-Herzégovine et la Somalie, bien des ressemblances apparaissent.

Ce sont des préoccupations avant tout humanitaires qui ont incité le Conseil de sécurité à décider l'élargissement du mandat de la FORPRONU à la protection des convois humanitaires, à

neutraliser l'aéroport de Sarajevo, à prévoir des corridors de sécurité pour l'acheminement des secours.

Ce sont les mêmes préoccupations qui ont conduit le Conseil de sécurité à envoyer les premiers Casques bleus en Somalie.

Objectif humanitaire qui, dans les deux cas, s'est avéré impossible à atteindre s'il n'était accompagné d'une faculté de recourir à l'action coercitive.

En Bosnie, les militaires chargés de l'accompagnement des convois étant régulièrement attaqués mais, demeurant confinés dans leur action de seule légitime défense, aggravée par la pénurie de moyens adaptés, ne pouvaient mener à bien leur mission. Si, récemment, des projets de frappes aériennes en cas de violations des zones de sécurité ont été mis en oeuvre, leur application reste malheureusement aléatoire.

En Somalie, le Conseil de sécurité a décidé que le rétablissement de l'ordre, qui conditionnait l'acheminement de l'aide, passait également par le recours à la force sur la base du chapitre VII de la Charte. Il décida ultérieurement d'élargir la mission humanitaire de l'ONUSOM à la réconciliation politique, au rétablissement des institutions et au redressement de l'économie. Encore convient-il ici de nuancer l'analyse pessimiste de la situation somalienne : 90% du territoire somalien a retrouvé une certaine paix et l'aide humanitaire fait sentir aujourd'hui ses pleins effets. En revanche la gestion de la phase "politique" "réconciliation" et "désarmement" a tourné à l'affrontement, davantage par une analyse à contretemps de la situation politique et des maladresses militaires du commandement américain que par l'impossibilité a priori de parvenir à un accord.

Ces deux opérations, qui ont aussi en commun d'avoir malgré tout permis de soulager des populations affectées par la guerre, symbolisent toute l'ambiguïté des opérations militaro-humanitaires lorsqu'elles sont déconnectées de toute perspective politique claire.

L'équation est à vrai dire complexe : d'une part, l'action humanitaire ne peut, dans certains cas, se passer du soutien militaire pour s'exercer valablement ; mais, d'autre part, de multiples questions se posent sur les opérations militaires de l'ONU qui se limitent à la seule approche humanitaire.

3. La difficile conciliation entre le militaire et l'humanitaire

En Somalie, certaines organisations humanitaires ont préféré quitter la capitale plutôt que de donner l'impression, par leur présence, de "cautionner" les actions militaires de l'ONUSOM.

En Bosnie, certains militaires se sont élevés contre les conditions dans lesquelles on leur demandait d'exécuter leurs missions. Ils en appellent aujourd'hui à la définition de critères précis pour l'exécution d'opérations extérieures : qu'elles soient justifiées par la défense des intérêts nationaux, qu'elles présentent des chances raisonnables de succès, qu'elles disposent de moyens adaptés et comportent des règles d'emploi conformes à la culture militaire. Elles doivent surtout prévoir des ordres clairs, fixant des buts précis, traduction d'une volonté politique ; il importe enfin qu'elles s'insèrent dans un calendrier préétabli faute de quoi l'enlisement ne ferait qu'annoncer l'échec final.

En l'absence de telles conditions, ces opérations de maintien de la paix *consisteraient à placer des militaires en gage et à espérer que leur présence sur le terrain permettra aux diplomates d'obtenir l'arrêt des hostilités ; cela ne peut aboutir qu'à des pertes en vies humaines et à la douloureuse impression ressentie par nos soldats qu'on les place dans des situations où ils ne peuvent, au mieux, que perdre leur réputation (...)* (1)

A ces difficultés, vécues sur le terrain, de concilier l'assistance humanitaire et la protection militaire, tant cette dernière est en permanence sur le fil du rasoir entre l'inefficacité et

(1) Extrait de la revue "Le Casoar".

l'engrenage incontrôlable, s'ajoutent, en amont, des interrogations de principe.

a. Le risque d'une intervention sélective et opportuniste du Conseil de Sécurité

La prise en compte par le Conseil de Sécurité de toutes les situations qui, dans le monde, posent un problème d'assistance à des populations meurtries par les guerres ou les famines, le conduirait à élargir considérablement son champ d'action : s'il y a une urgence en Bosnie, elle n'était pas moindre en Somalie avait déjà fait observer le Secrétaire général de l'ONU ; si elle est reconnue en Somalie que dire, entre autres, du Soudan ou du Libéria ?

Un choix s'imposera donc mais en fonction de critères flous - répercussions médiatiques, intérêts stratégiques-, qui dès lors risque de faire perdre à l'Organisation une partie de son caractère neutre et impartial, jusqu'alors fondement de sa légitimité.

b. L'inévitable soupçon porté sur les ressorts à l'action humanitaire des Etats

Entre le risque redouté de l'intervention militaire pour le rétablissement de la paix et l'inaction totale, la participation d'un Etat à une action internationale d'assistance humanitaire peut apparaître comme un juste milieu, politiquement plus aisé mais ambigu : *« Les Etats ont compris tout le profit qu'ils pouvaient tirer d'une diplomatie de la charité et de l'urgence. Peu coûteuse, de fort effet médiatique, consensuelle, une telle activité est idéale pour des gouvernements en mal de perspectives politiques (...) »* (1), jugement sévère que relaie un praticien d'une autre organisation non gouvernementale : *« Une intervention armée, même si elle est conduite au nom de fins humanitaires, ne peut manquer de susciter des doutes, précisément quant à son caractère vraiment humanitaire et impartial, et à plus forte raison si elle est menée sous commandement militaire*

(1) Jean-Christophe Rufin, "la maladie infantile du droit d'ingérence."

par un ou plusieurs gouvernements membres d'une alliance militaire.
(1)

Ces deux témoignages symbolisent la critique souvent faite au Conseil de Sécurité d'une dérive humanitaire ayant contribué à dessaisir des organisations non gouvernementales, neutres, impartiales, de leur champ de compétence traditionnelle au profit des États, conduisant ainsi à la politisation de l'aide qui l'aurait privé de sa spécificité.

c. Une échappatoire entre l'implication active et la paralysie ?

Si une focalisation sur l'aspect humanitaire n'avait pas permis de constituer une troisième voie politiquement plus praticable entre l'inaction totale et la recherche impérieuse de solutions diplomatiques voire, à l'heure où il était encore temps, militaire, n'aurait-on pas été contraint de se plonger au coeur du problème politique posé en Bosnie ? En d'autres termes, le choix de l'humanitaire n'a-t-il pas constitué une échappatoire pour les diplomates quand il eût sans doute mieux valu, au début des crises, poser les vrais problèmes, comme celui de la reconnaissance peut-être trop hâtive des nouvelles républiques, spécialement de la Bosnie-Herzégovine, ou d'une initiative générale et préalable de désarmement dans les États de l'ancienne Yougoslavie ?

Autant d'interrogations résumées dans le jugement suivant proposant une rigide séparation des genres : *L'action diplomatique ne doit pas être confondue avec l'activisme humanitaire. L'assistance humanitaire n'est pas une fin en soi, sauf pour les acteurs non étatiques des relations internationales : les ONG, la Croix Rouge, les Eglises* (2).

*

* *

(1) M. Cornelio Sommaruga, président du Comité international de la Croix-rouge.

(2) Daniel Colard. Défense nationale. Mars 1993

Et pourtant -en dépit de cette suspicion, de ces ambiguïtés, de la funeste impuissance des Etats à prévenir, puis à contenir le conflit des Balkans, il est impossible de ne pas reconnaître les résultats positifs obtenus, pour des centaines de milliers de personnes, par les actions humanitaires militairement assistées. La création des zones de sécurité conciliait, d'une certaine façon, les deux approches, apparemment contradictoires : l'assurance de protection pour les populations civiles grâce à l'action conjuguée de moyens militaires complémentaires, présence de troupes au sol assistées d'une protection aérienne. Malheureusement, les promesses d'effectifs supplémentaires nécessaires à une protection véritablement crédible de ces zones n'ont pas été tenues et ce qui aurait pu devenir, après bien des tâtonnements, un outil efficace de protection des populations civiles, risque à nouveau de n'apparaître que comme une digue fragile.

*

* *

Pour la France, la nécessité d'une éventuelle clarification, par le Conseil de sécurité de l'ONU lui-même, de ses critères d'intervention revêt une importance particulière :

- Parce que c'est la France qui fut, dès 1988, à l'origine de la prise en compte, par la communauté internationale, de la notion de droit d'ingérence, ou de devoir d'assistance, lorsque des populations civiles sont menacées.

- Parce qu'en application de ces principes mêmes, elle n'a pas hésité à s'impliquer de façon significative dans les opérations majeures : elle atteint désormais les limites de ses capacités financières et militaires.

Dans ce contexte, la France ne pourrait-elle d'ailleurs pas opportunément faire siennes certaines des prescriptions que le Président des Etats-Unis se propose de suivre dans le cadre d'opérations de maintien ou de rétablissement de la paix : qu'en est-il

de nos intérêts vitaux, y a-t-il menace réelle contre la paix ? La mission a-t-elle des objectifs clairs ? Combien coûte-t-elle ?

- Enfin, parce que le moment est sans doute venu d'envisager de redonner à notre action diplomatique d'autres instruments d'expression que la seule contribution militaro-humanitaire à des opérations de maintien de la paix, quelle qu'en soit la légitimité. Cette démarche impose des contreparties : la définition d'une ligne diplomatique susceptible de constituer une grille d'analyse précise des crises potentielles ; où se situent les véritables intérêts de la France que notre diplomatie doit prioritairement protéger ; dans quelles situations privilégier l'exercice national de notre politique étrangère ou quand, au contraire, convient-il de l'inscrire dans un cadre communautaire ou collectif ?

*

* *

L'amélioration des capacités militaires de l'Organisation, de même que les instruments de son financement, s'imposent. Encore conviendrait-il de prévoir désormais que les opérations de maintien de la paix s'inscrivent dans le cadre d'une véritable *doctrine d'emploi*.

Il est difficile d'imaginer que ces opérations continuent de n'obéir qu'aux enseignements de la seule pratique. Certes, une codification trop rigide serait difficilement utilisable, tant sont variées les situations de crises potentielles.

Toutefois, ne conviendrait-il pas, dans le cadre d'une résolution de principe de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité, de faire figurer les éléments essentiels qui pourraient présider au lancement d'une opération de maintien de la paix, en particulier de celle dite de « nouvelle génération », notamment l'existence d'un accord politique préalable des parties, la mise au point, par le Conseil de sécurité, d'un projet politique précis, l'établissement d'un calendrier prévoyant des étapes dans la reconstruction ou la consolidation d'un Etat, la mise au point d'un budget prévisionnel, bref autant d'éléments qui ont notamment contribué au succès partiel de l'APRONUC et qui expliquent en partie aussi les difficultés rencontrées par ailleurs.

Faute d'un tel effort de normalisation, l'amélioration nécessaire des moyens d'action de l'ONU et de ses capacités militaires ne risquerait-elle pas d'être un coup d'épée dans l'eau ?

II - LA PERSPECTIVE DE RÉFORME DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Le Conseil de sécurité a retrouvé, depuis la fin de la guerre froide, une autonomie de décision et d'action qui s'est, pour la première fois, illustrée lors de la crise du Golfe. Depuis cette date, 13 opérations de maintien de la paix ont été décidées par le Conseil, illustrant parfois excessivement cette compétence recouvrée.

Se plaçant ainsi au cœur de l'action de la Communauté internationale, disant le droit, procédant de plus en plus à la reconstruction de nations éprouvées par les guerres, s'efforçant - avec des succès mitigés - à mettre fin à des conflits internationaux éclatant jusqu'en Europe, le Conseil de sécurité est appelé à compenser en légitimité ce qu'il gagne en utilité.

Une réflexion est donc née sur la pertinence de sa composition actuelle. Elle s'est traduite par l'adoption, à l'Assemblée générale des Nations Unies, le 11 décembre 1992, de la résolution 47/62. Cette résolution, prenant acte du rôle éminent du Conseil de sécurité, a proposé notamment d'inscrire à l'ordre du jour de sa 48e session (automne 1993), la question intitulée *"question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres"*.

A - Les éléments du débat

. Une composition datée : à la naissance de l'Organisation, les membres permanents du Conseil de sécurité sont les vainqueurs du second conflit mondial, dont les vaincus, Allemagne et Japon, sont encore, dans la charte, dénommés indirectement comme les "États

ennemis". Une telle composition ne saurait perdurer, en ce qu'elle fige sans limitation de durée les résultats d'un bouleversement stratégique, dont les pays concernés n'ont eu de cesse d'en atténuer par ailleurs et dans d'autres enceintes, les effets négatifs.

. Une composition géographiquement limitée : soucieux de promouvoir la démocratisation du Conseil de sécurité, plusieurs pays plaident pour son élargissement de principe, relevant en particulier qu'aucun pays d'Afrique ou d'Amérique latine ne figure parmi les membres permanents. Alors même que, dans l'un de ces deux continents au moins, les questions de maintien de la paix occupent une place croissante.

Autre aspect de l'évolution des Nations Unies susceptible de justifier un aggrégement de la composition du Conseil de sécurité, le nombre des États appartenant aujourd'hui à l'Organisation : 183 contre une soixantaine en 1945. Certains, raisonnant en termes de proportion, constatent que le nombre d'États membres du Conseil de sécurité n'a fait que passer de 6 à 10 et que celui des permanents est demeuré inchangé.

B - Quels nouveaux membres ?

Parmi les États postulants auxquels il est habituel de reconnaître les meilleures chances de participer, comme membres permanents, au Conseil de sécurité : l'Allemagne et le Japon. Tous deux constituent des "poids lourds" incontestables sur le plan économique. La République fédérale d'Allemagne, réunifiée, peut désormais conduire une diplomatie adulte ; le Japon étant devenu le partenaire commercial incontournable du monde développé ne saurait pas davantage être tenu à l'écart. Ne convient-il pas, par ailleurs, que ces pays qui -détail important- sont 2^e et 3^e contributeurs au budget ordinaire des Nations Unies, cessent d'être considérés comme les éternels vaincus du dernier conflit mondial, chacun de ces pays exerçant, au demeurant, dans sa sphère d'influence, un rôle diplomatique de plus en plus important ?

La limitation de l'extension du Conseil de sécurité à ces seuls deux États ne risquerait-elle pas toutefois de faire passer le

Conseil d'un "Club des vainqueurs" à un "Club des riches" ? Des propositions sont ainsi faites d'intégrer également, dans un conseil élargi, en tant que membres permanents, des nations représentant les régions en développement : Afrique, Amérique latine ou telle ou telle autre présence asiatique.

Concernant ces dernières propositions, il faut bien reconnaître que les difficultés seraient majeures : le Pakistan accepterait-il d'être représenté par l'Inde, tel pays africain par le Nigéria, l'Argentine par le Brésil, etc ... ?

L'élargissement du Conseil de sécurité ne concernera pas, tant s'en faut, que les seuls membres permanents. Les membres non permanents (actuellement au nombre de 10, mais par rotation) pourraient s'élargir à de nouveaux États ou voir modifier leur statut.

Ainsi certaines propositions tendent-elles à assurer aux membres non permanents une plus grande stabilité en supprimant le principe de la non "réligibilité immédiate" (art. 23 de la Charte), afin de ralentir le rythme de la rotation.

C - Le droit de veto : conserver, partager, supprimer ?

Même si le recours au droit de veto n'est plus de mise (depuis 1989 il n'a été utilisé qu'une fois par la Russie sur une question relative à Chypre), il continue de représenter, aux yeux de tous, un symbole essentiel : c'est dire que son avenir pose un problème plus que sensible.

- **Le conserver ?** Une première hypothèse consisterait à ne rien changer : le droit de veto demeurerait l'apanage des cinq membres permanents originels, les nouveaux venus en étant privés. Outre qu'une telle option mettrait à bas l'impact politique de l'élargissement du Conseil de sécurité, elle présenterait plusieurs autres inconvénients :

. il contribuerait à créer au sein même des membres permanents (que l'on supposerait élargis, par exemple,

à l'Allemagne et au Japon), deux catégories de membres, perpétuant ainsi le clivage que l'élargissement avait pour objet d'abolir.

.il conférerait, en quelque sorte, *par défaut*, au droit de veto une importance politique quelque peu anachronique, et ses détenteurs se sentiraient dans l'obligation de ne plus y recourir.

Ainsi, ne rien changer au droit de veto aboutirait, de fait, à le condamner politiquement et à préparer une obsolescence juridique.

- Partager ? L'étendre aux nouveaux membres permanents répondrait à une double logique : d'une part, cela consacrerait un élargissement réalisé loyalement et sans arrière-pensée, d'autre part cela conférerait aux nouveaux venus, en même temps que les droits attachés au statut de membre permanent, tous les devoirs qui lui sont, explicitement ou non, attachés et que la France en particulier tient à rappeler, notamment la disposition politique, militaire, financière, à participer activement aux opérations de maintien de la paix.

D - Les incidences d'un élargissement sur l'action du Conseil de sécurité

En tout état de cause, l'élargissement du Conseil de sécurité peut modifier considérablement son mode de fonctionnement, voire affecter l'appréciation politique qu'il porte sur les opérations de maintien de la paix.

- l'accroissement du nombre de ses membres (de 15 à 20 ?, de 15 à 25 ?), ajouté à la diversification de sa composition -éventuellement pour l'accession au statut de membre permanent, non seulement de l'Allemagne et du Japon, mais de nouveaux représentants d'Afrique, d'Asie ou d'Amérique latine-, entraînera inévitablement un allongement des débats, la recherche d'un consensus affectera la clarté des résolutions votées et, partant, le degré de détermination qu'y exprime la communauté

internationale. Le Conseil de sécurité, ainsi, risquerait d'être privé de deux atouts qui conditionnent son efficacité, la rapidité et la précision de ses décisions.

Le risque est d'autant plus réel que, sur certains points liés aux opérations de maintien de la paix, tels ou tels des nouveaux membres potentiels ont des positions réservées, ainsi en est-il en particulier du droit d'ingérence/devoir d'assistance humanitaire ainsi que de l'éventuel recours à la force pour mettre en oeuvre une démarche coercitive. Comment, enfin, ne pas évoquer ici les réticences bien connues du Japon et de l'Allemagne à toute intervention militaire extérieure lorsqu'ils seraient susceptibles de s'y investir en tant que contributeurs de troupes ?

Au problème de fonctionnement risque donc de se surajouter un problème de fond, par une reconfiguration éventuelle de la politique du Conseil de sécurité en matière de maintien ou de rétablissement de la paix.

E - Les incidences pour la France

L'incidence pour notre pays de l'élargissement du Conseil peut être appréciée sous plusieurs aspects :

- elle consacrerait la fin d'une singularité. Notre diplomatie s'est traditionnellement fondée sur plusieurs principes : l'indépendance nationale conjuguée à une fidélité à nos alliances en était le principal. Mais le rang de la France, sa spécificité géographique -puissance moyenne mais exerçant une souveraineté en de nombreux points du globe- sont tout à la fois les instruments de légitimation et d'expression de sa place de membre permanent du Conseil de sécurité. On se rappelle notamment que le fondement à notre participation à la guerre du Golfe, telle qu'exprimée par le Président de la République, était notre siège de membre permanent : il justifie une diplomatie mondiale, avec les sacrifices qui lui sont liés. De même, cette participation aurait dû légitimer notre implication plus active dans les négociations internationales de paix sur les pays du Moyen Orient.

Au sein des Douze, ou dans notre dialogue bilatéral avec l'Afrique, ou encore dans la conception mondiale de notre diplomatie, le siège de membre permanent est à la fois la justification et l'aiguillon de nos ambitions internationales.

Cette situation de fait ne changera pas : nul ne saurait remettre en cause le siège de la France comme membre permanent au sein du Conseil de sécurité ; il est pourtant clair que l'admission de nouveaux membres banalisera notre position : surtout elle la banalisera -comme d'ailleurs pour la Grande-Bretagne-, au sein des Douze où la dialectique franco-allemande, puissance économique/puissance diplomatique- perdra une part de sa pertinence.

● La France, au sein des 5 permanents, et singulièrement des "trois occidentaux" a toujours eu, sur certains sujets, un positionnement spécifique, en particulier dans son approche économique, politique à l'égard des pays en développement ou des pays non-alignés : dernière illustration : elle fut, avec l'Espagne, la seule des Douze à voter, le 3 novembre dernier, la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU s'élevant contre le renforcement, par les États-Unis, du blocus de Cuba.

La présence renforcée de représentants de ces pays en développement ou non alignés au sein du Conseil ne risque-t-elle pas de réduire ce rôle de "passerelle" Nord-Sud que la France s'est toujours efforcée d'incarner ?

*

* *

L'élargissement du Conseil de sécurité constitue donc l'élément essentiel d'un "aggiornamento" de l'ONU que l'évolution des rapports internationaux ne pourra différer très longtemps.

D'ici là -d'aucuns évoquent l'échéance de 1995, cinquantenaire de l'Organisation, pour finaliser les propositions de réforme en débat-, il conviendra de préparer pour notre diplomatie de nouveaux ressorts : où en sera alors la dissuasion nucléaire, jusqu'alors apanage exclusif des 5 permanents, détenteurs "officiels" de l'arme nucléaire, qui leur conférerait un argument de plus à leur rôle prééminent dans la sécurité du monde ?

Quel sera le niveau de cohérence et de réalité de la politique européenne et de sécurité commune ? Quelle conception la France aura-t-elle commencé de lui imprimer sur des sujets aussi divers que l'aide au développement, la sécurité sur le continent est-européen, le commerce international, etc... En bref, demeurera-t-il une place pour l'exception française ? Travailler à son contenu et à sa préservation s'impose dès aujourd'hui.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa séance du mercredi 24 novembre 1993.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, un débat s'est engagé entre les commissaires.

M. Xavier de Villepin, président, s'est interrogé sur la configuration prochaine de la FORPRONU (forces de protection des Nations Unies), compte tenu du blocage constaté dans les négociations entre les parties au conflit.

M. Claude Estier a insisté sur la dérive de la mission initiale de l'ONU, constatée dans les opérations qu'elle avait

engagées récemment qui la rendaient partie prenante à des conflits internes. Selon lui, un nouvel élément de blocage risquerait de provenir de l'élargissement envisagé du Conseil de sécurité.

Mme Monique Ben Guiga a attiré l'attention de la commission sur l'état des effectifs du ministère des affaires étrangères : dans les ambassades comme dans les consulats, les services doivent fonctionner avec des personnels en nombre insuffisant, qu'il s'agisse d'agents de catégories A, B, ou C. Dans ce contexte, le recours à des contractuels ne constitue pas une solution adaptée.

Avec M. Xavier de Villepin, président, M. Michel d'Aillières a fait valoir les risques qu'un élargissement du Conseil de sécurité feraient peser sur son efficacité. Il s'est par ailleurs interrogé sur l'état des ouvertures d'ambassades nouvelles dans les pays de l'ex-Union soviétique.

M. Bernard Guyomard, rapporteur pour avis, a indiqué que la question très réelle des effectifs des agents du ministère des affaires étrangères était développée dans le rapport écrit. Il a indiqué que le projet de loi de finances pour 1994 ne prévoyait pas de crédits spécifiques pour l'ouverture de nouvelles ambassades dans les pays nouvellement indépendants.

M. Xavier de Villepin, président, a enfin souhaité qu'un bilan soit dressé des économies générées par les suppressions de consulats.

Suivant l'avis de son rapporteur pour avis, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère des affaires étrangères, le groupe socialiste s'abstenant et le groupe communiste votant contre.