

N° 18

11 avril 1988

---

---

# SÉNAT

---

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1987-1988

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
	-
<b>Affaires étrangères, défense et forces armées.....</b>	<b>1121</b>
<b>Délégation du Sénat pour les Communautés européennes.....</b>	<b>1129</b>

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,  
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

**Jeudi 7 avril 1988 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président.**- La commission a d'abord procédé à la nomination de rapporteurs sur cinq projets de loi déposés par le Gouvernement.

Sur le projet de loi n° 219 (1987-1988) autorisant l'adhésion de la France à un accord portant création de l'Institut de développement de la radiodiffusion pour l'Asie et le Pacifique, elle a nommé M. Michel Crucis.

Sur le projet de loi n° 224 (1987-1988) autorisant l'approbation d'une convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, elle a nommé M. Jean-Pierre Bayle.

Sur le projet de loi n° 226 (1987-1988) autorisant l'approbation d'une convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, elle a nommé M. Michel Crucis.

Sur le projet de loi n° 250 (1987-1988) autorisant l'approbation du protocole n° 8 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, elle a nommé M. Emile Didier.

Sur le projet de loi n° 251 (1987-1988) autorisant l'approbation de la convention sur la protection de la nature dans le Pacifique Sud, elle a nommé M. Roger Poudonson.

**M. Michel d'Aillières a présenté ensuite son rapport sur le projet de loi n° 110 (1987-1988) autorisant l'adhésion à un protocole relatif aux privilèges, exemptions et immunités de l'Organisation internationale de télécommunications par satellites (INTELSAT).**

Le rapporteur a d'abord attiré l'attention de la commission sur les délais mis par le Gouvernement français à la ratification du présent protocole adopté lors d'une conférence diplomatique tenue en 1978 à Washington. Il a rapporté que le Gouvernement, interrogé sur les raisons de cette longue attente, lui a indiqué que le fonctionnement satisfaisant des solutions pratiques jusqu'alors dégagées par les administrations concernées n'a pas d'abord incité la France à ratifier immédiatement ce texte ; ce n'est que récemment que des difficultés douanières l'ont poussée à revenir sur cette position.

Il a ensuite décrit la place tenue par Intelsat dans les télécommunications internationales. Après un bref rappel des circonstances de la création de l'organisation en 1964, il a brossé en quelques chiffres un tableau des moyens techniques qui confèrent à Intelsat une prééminence de fait dans les télécommunications à grande distance. Il a décrit ensuite l'organisation administrative d'Intelsat. Il a relevé pour finir les utilisations de la fusée européenne Ariane pour la mise en orbite de certains des satellites de l'organisation.

Abordant les relations qui unissent la France à Intelsat, il a rappelé la part que nous avons prise à la création de l'organisation, l'ampleur de nos recours à ses services, et les stations de contrôle qui sont installées sur notre territoire.

Il a ensuite analysé les dispositions du protocole de 1978. Celles-ci règlent le régime des biens et opérations d'Intelsat, le statut des membres du personnel, celui des représentants des parties, et des signataires en mission. Enfin un certain nombre de dispositions complémentaires

s'efforcent de prévenir l'utilisation abusive des privilèges et immunités, et prévoient des modalités de règlement des différends.

Après avoir approuvé l'unique réserve que compte émettre le gouvernement français à propos d'une disposition fiscale, le rapporteur a invité la commission à émettre un avis favorable à l'approbation du protocole.

Lors de la discussion qui a suivi, le rapporteur a précisé à **M. Michel Crucis** les raisons du délai mis par la France à la ratification du protocole de 1978, tout en précisant que de semblables retards sont trop fréquents pour être significatifs.

En réponse à **M. Xavier de Villepin**, il a estimé que, en dépit de l'indéniable développement des moyens d'Eutelsat, l'importance des moyens d'Intelsat lui conférerait sans doute longtemps encore un quasi-monopole de fait en matière de télécommunications intercontinentales par satellites.

Sur l'invitation du président, la commission a **adopté**, à l'unanimité, les **conclusions favorables** du rapporteur.

La commission a ensuite entendu une **communication de M. Jacques Golliet à la suite d'un voyage récemment accompli en Afghanistan.**

**M. Jacques Golliet** a d'abord précisé que c'est à titre personnel et dans la clandestinité qu'il s'est rendu en Afghanistan au mois de novembre 1987, peu avant le déclenchement par l'Etat-major soviétique d'une importante offensive militaire.

**M. Jacques Golliet** a d'abord décrit les destructions engendrées par dix années de guerre et leur influence sur la situation d'ensemble du pays. Avec un million deux cent mille tués, sur une population estimée à environ 14 millions d'habitants au début des hostilités, l'Afghanistan aurait perdu 9% de sa population. Ces pertes dues pour près de la moitié aux bombardements aériens ont touché au moins autant la population civile que les combattants,

a-t-il estimé. Certes, l'introduction des missiles Stinger qui entrave l'activité des forces aériennes soviétiques, a amélioré la protection des populations civiles. Toutefois, a remarqué **M. Jacques Golliet**, ce renversement très appréciable de la situation n'a pas, curieusement semblait-il, permis un abaissement du taux de pertes, qui se maintient à un niveau important.

L'effet produit sur la société afghane est d'autant plus catastrophique, a estimé **M. Jacques Golliet**, qu'à ces pertes s'ajoutent les flux de réfugiés et la disparition des structures sociales.

Passant à l'analyse du rapport de forces, **M. Jacques Golliet** a indiqué que les effectifs de la résistance sont difficiles à cerner, mais que celle-ci est suffisamment puissante pour contrôler 85% du territoire. Quant aux dissensions internes si souvent évoquées, il a estimé pour sa part qu'elles ne sont pas si vives qu'on veut bien le dire, et tendent à s'atténuer face aux nécessités de la guerre. En outre, a-t-il ajouté, la résistance a prouvé son aptitude à renouveler ses troupes. **M. Jacques Golliet** a précisé ensuite l'origine de leur armement, venu de Chine populaire, ou pris sur l'ennemi, ajoutant que les missiles Stinger constituent l'unique matériel d'origine américaine.

S'agissant des forces gouvernementales, il a surtout insisté sur leur faiblesse et sur les tensions qui surgissent entre les soldats, incorporés de force, et leur encadrement, ainsi qu'entre celui-ci et l'encadrement russe. Il a souligné en revanche la puissance et l'efficacité de l'armée soviétique. A cet égard, a-t-il remarqué, les rapprochements avec l'armée américaine au Vietnam manquent de pertinence : l'Afghanistan est à la frontière de l'Union soviétique ; son territoire, désertique, est peu propice au camouflage, enfin la tactique militaire adoptée par l'occupant ne prétend pas au contrôle de l'ensemble du territoire, mais au maintien de bases inexpugnables.

Concluant de son examen du rapport des forces que la situation militaire demeurait dans une impasse, **M. Jacques Golliet** a analysé les chances d'aboutissement des négociations.

Après avoir rappelé que celles-ci avaient débuté dès 1982, il a énuméré les raisons de l'intervention soviétique qui pourraient constituer autant de raisons de son maintien : raisons classiques du soutien à un régime communiste menacé, traditionnelle poussée vers les mers chaudes, volonté d'empêcher tout contact entre la Chine et le Moyen-Orient, crainte de voir l'Afghanistan contribuer à la constitution d'un bloc islamiste, enfin mise à profit des richesses naturelles du nord du pays.

Parmi les raisons d'un éventuel départ soviétique, il a retenu l'enlisement de la situation politique issue de l'échec du "coup" de Kaboul, les tensions probables au sein de l'appareil militaire consécutives à la baisse du moral dans une armée qui piétine, enfin l'impact défavorable de cette guerre sur les provinces musulmanes d'U.R.S.S. et sur les pays musulmans voisins.

Parmi les divers scénarios de retrait envisageables, **M. Jacques Golliet** en a examiné deux plus particulièrement : celui d'une évacuation brutale qui laissant le pays dans le chaos, ménagerait les conditions d'un retour de l'occupant ; une partition du territoire qui permettrait à l'U.R.S.S. de conserver les provinces du nord riches en ressources naturelles, et qui, s'accompagnant d'une aggravation des divisions ethniques, pourrait conduire au dépècement du pays par ses voisins immédiats. D'une façon générale, **M. Jacques Golliet** a souligné les risques que comporterait le retour soudain des 3 millions et demi de réfugiés dans leur pays détruit. Ceux-ci viendraient gonfler des masses urbaines privées de leurs cadres sociaux et constitueraient une proie facile pour une idéologie extrémiste.

**Le président Jean Lecanuet** a remercié **M. Jacques Golliet** pour la finesse de ses analyses, la clarté de son exposé, et la pertinence de ses conclusions.

A **M. Xavier de Villepin** qui l'interrogeait sur les chances d'un scénario plus optimiste, **M. Jacques Golliet** a répondu que certes la lassitude générale à l'égard des affrontements, les capacités de mobilisation, d'organisation et de direction dont ont fait preuve les chefs de guerre peuvent justifier certains espoirs.

On doit cependant tenir compte, a-t-il ajouté, de la tentation qu'auraient les pays voisins à encourager les forces centrifuges.

A **M. Robert Pontillon** qui lui demandait si l'Union soviétique n'avait pas considéré en 1979 qu'une opération militaire en Afghanistan rencontrerait l'aval implicite de l'Occident, **M. Jacques Golliet** a répondu que ce pays constituait plutôt alors un Etat tampon qu'un élément du bloc soviétique, mais que le flou de sa situation intérieure et la diversion créée par les événements d'Iran pouvaient expliquer l'absence de réaction véritable de l'administration américaine.

A **M. Gérard Gaud**, il a exposé les différences de traitement réservées par l'Iran et le Pakistan aux réfugiés afghans.

Enfin à **M. Michel Crucis** qui l'interrogeait sur le sort des anciens cadres sociaux, **M. Jacques Golliet** a rappelé que l'exil et les 17.000 exécutions reconnues par le régime entre avril 1978 et mars 1979 ont abouti à une éradication de l'ancienne société.

**M. Gérard Gaud** a tenu à exprimer son admiration et sa sympathie pour le courage physique dont a fait preuve **M. Jacques Golliet**.

**Le président Jean Lecanuet** a annoncé à la commission qu'il avait reçu l'accord de principe des ambassadeurs des Etats-Unis et d'Union soviétique invités à venir exposer les points de vue de leurs

gouvernements respectifs sur les problèmes de la sécurité et du désarmement.

**Le président Jean Lecanuet** a enfin tenu à exprimer toute sa gratitude et celle de ses collègues à **M. Jean Rötig**, responsable depuis de nombreuses années du secrétariat de la commission, appelé à prendre prochainement sa retraite.

## DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

**Mercredi 6 avril 1988 - Présidence de M. Jacques Genton, président.** - La délégation a examiné le **rapport**, présenté par le président au nom du rapporteur, **M. Bernard Barbier**, sur le **projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1988.**

Précisant que le rapport devait être considéré comme le complément des conclusions adoptées par la délégation sur le même sujet au mois de novembre dernier, à un moment où, après la présentation d'un premier avant-projet par la Commission, la procédure budgétaire de la Communauté avait été interrompue, **le président** a d'abord présenté la chronologie de la crise budgétaire de 1988. Il a rappelé que le Conseil n'était pas parvenu à transmettre au Parlement européen un projet de budget avant le 5 octobre 1987, date-limite fixée par l'article 203 du Traité C.E.E. Le président du Parlement européen avait alors, sur la base de l'article 175 du Traité, adressé une lettre à la présidence du Conseil pour "l'inviter à agir" dans les deux mois, faute de quoi il saisirait la Cour de justice des Communautés pour faire constater la carence du Conseil. Aucune solution budgétaire n'ayant été trouvée par le Conseil européen réuni à Copenhague les 4 et 5 décembre 1987, le Parlement européen et la Commission introduisirent chacun au mois de décembre un recours devant la Cour de justice des Communautés pour faire constater la carence du Conseil. Au cours du même mois de décembre 1987, la Commission avait

modifié, à la demande du Parlement européen, son avant-projet de la mi-juin par une première lettre rectificative. Se fondant sur l'idée que ses propositions contenues dans le "plan Delors" ("Réussir l'Acte unique") étaient inchangées et que celles-ci constituaient le "fondement politique minimum" de son action future, la Commission avait notamment augmenté les dotations des fonds structurels, modifié le taux d'augmentation des dépenses agricoles en prenant comme référence les dépenses réelles de l'année 1987 et créé une "réserve monétaire" pour la politique agricole commune.

**M. Jacques Genton, président**, a indiqué que le Conseil européen réuni exceptionnellement du 11 au 13 février 1988 à Bruxelles avait permis de dénouer la crise budgétaire. L'essentiel des conclusions du Conseil européen se trouve dans la "paix agricole et budgétaire" conclue normalement pour 5 ans, la question du budget communautaire de 1988 étant traitée dans la partie du "compromis global" consacrée aux prévisions budgétaires jusqu'en 1992 et dans la troisième et dernière annexe du document. Le Conseil européen y indique le montant des dotations, en crédits d'engagement, des principales lignes du budget pour 1988 et 1989 et tire, dans l'annexe III, la conséquence de l'inexistence de la "quatrième ressource" dès 1988 : des avances non remboursables seront demandées aux Etats membres pour le présent exercice budgétaire. Au lendemain du Conseil européen de Bruxelles, la Commission a adopté une seconde lettre rectificative et a transmis un nouvel avant-projet de budget au Conseil qui, après une session infructueuse les 23 et 24 février, a adopté un projet de budget le 7 mars 1988, soit cinq mois après le délai fixé par le Traité. Le Parlement européen examinera le projet au cours de sa session du mois d'avril.

**Le président** a ensuite cité les principales dotations contenues dans le projet de budget :

- le total des crédits de paiement est de 43,385 milliards d'Ecus, soit moins 54 millions par rapport à

l'avant-projet. Il marque une augmentation de 20% par rapport à 1987. Les dépenses non obligatoires représentent 10,996 milliards d'Ecus en crédits d'engagement et 9,771 milliards en crédits de paiement ;

- le F.E.O.G.A.-Garantie reçoit 27,5 milliards d'Ecus en crédits de paiement, soit 63,4% du total du projet ;

- avec 400 millions d'Ecus supplémentaires, les fonds structurels sont dotés, en crédits de paiement, de 6,78 milliards d'Ecus, soit 15,6% du projet de budget.

Concernant les recettes, le Conseil-Budget du 7 mars 1988 n'a pu se prononcer clairement. Il s'agissait de préciser comment la partie des dépenses dépassant les recettes disponibles dans le régime actuel serait financée par des avances nationales en 1988 et par la "quatrième ressource" ultérieurement. Il n'a pas pu le faire en raison des critiques italiennes et a finalement adopté une déclaration sur les recettes budgétaires de 1988. Aux termes de celle-ci, les avances nationales non remboursables consenties par les Etats membres pour financer le budget de 1988 s'élèvent au total à 7,64 milliards d'Ecus. La part qui sera imputée sur le budget français devrait être d'environ 10 milliards de francs et nécessitera, tout comme la création de la future "quatrième ressource", l'approbation du Parlement français.

En outre, le montant des contributions est indicatif et provisoire. Il sera soumis à réexamen en liaison avec la décision sur les nouvelles ressources propres que le Conseil devra prendre pour mettre en oeuvre les conclusions du Conseil européen de Bruxelles. C'est à ce moment-là que l'interprétation des conclusions du Conseil européen devra être définitive.

**Le président**, enfin, a exposé deux incertitudes qui pèsent sur l'approbation définitive du projet de budget pour 1988. S'il existe de fortes probabilités pour qu'elles soient résolues pour le présent exercice budgétaire, il est à craindre qu'elles réapparaissent pour les exercices

ultérieurs et rien ne dit que la "paix budgétaire" conclue à Bruxelles au début de l'année soit acquise pour cinq ans.

La première incertitude provient de la position italienne sur la "quatrième ressource" et de ses critiques sur les modalités de calcul de la compensation britannique et de sa répartition entre les onze Etats membres. La question est de savoir si la compensation doit être retranchée des crédits provenant des ressources propres (droits de douane, prélèvements agricoles et T.V.A. à 1,4%) ou des crédits nécessaires au financement de toutes les dépenses, c'est-à-dire des crédits englobant également la future quatrième ressource.

La deuxième incertitude porte sur l'accord inter-institutionnel demandé par le Parlement européen sur la discipline budgétaire. Le sentiment du Parlement européen est que la décision sur les nouvelles ressources propres aura pour conséquence de fixer des plafonds annuels de ressources et le dépossédera, dans la pratique, de ses attributions budgétaires. L'existence de plafonds annuels de ressources aura, à son avis, pour résultat de déterminer le montant des dépenses avant même le début de la procédure budgétaire.

**La délégation a adopté les conclusions** proposées par son président au nom de **M. Bernard Barbier**.

Elle a également procédé aux **nominations** suivantes de **rapporteurs** :

- **M. Robert Pontillon** pour l'aménagement du territoire et la politique régionale européenne ;

- **M. Jean-François Le Grand** pour l'aménagement rural et la Communauté ;

- **M. Marcel Daunay** pour les propositions de prix et de mesures connexes pour la campagne 1988-89 ;

- **M. Bernard Barbier** pour le nouveau régime de financement du budget communautaire ;

**- M. Josy Moinet pour la proposition de deuxième directive d'harmonisation bancaire ;**

**- M. Auguste Cazalet pour la politique commune de la pêche maritime ;**

**- M. Xavier de Villepin pour la responsabilité du fait des produits défectueux ;**

**- M. Jacques Genton, président, pour l'état des négociations au G.A.T.T. ;**

**- M. Michel Miroudot pour la politique audiovisuelle de la Communauté ;**

**- M. Auguste Cazalet pour la protection des rivages maritimes dans la Communauté ;**

**Pour les relations entre la Communauté et le Conseil d'Assistance Economique Mutuelle (COMECON), le rapporteur sera désigné ultérieurement.**