

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1978.

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 1979, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME I

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Par M. Claude MONT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Jacques Ménard, Emile Didier, Antoine Andrieux, Georges Replquet, vice-présidents ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Philippe Machefer, Francis Palmero, secrétaires ; Michel d'Aillères, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Raymond Bourglre, Louis Brives, Jacques Chaumont, Georges Constant, Gilbert Devèze, François Dubanchet, Jean Garcia, Lucien Gautier, Alfred Gérin, Marcel Henry, Louis Jung, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longueue, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Jean Mercier, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Jean Périquier, Edgard Pisan, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Eugène Romaine, Marcel Rosette, Abel Sempé, Edouard Soldani, Jean-Louis Vigier, Emile Vivier, Albert Vollquin, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 560 et annexes, 560 (annexe 1), 571 (tome I), 572 (tomes I et II) et In-8° 79.

Sénat : 73 et 74 (tome III, annexe 1), 75 (tome XII) (1978-1979).

Loi de finances. — Affaires étrangères - Organisations internationales - CEE - Armes nucléaires - Pays en voie de développement.

SOMMAIRE

	<u>Pages.</u>
I. — Examen des crédits du Ministère des Affaires étrangères.....	3
II. — Observations sur quelques aspects de la politique étrangère.....	6
a) L'Europe communautaire	7
b) Le désarmement	10
c) La diplomatie française et les problèmes de l'Afrique.....	13

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 1979 traduit pour les crédits du Ministère des Affaires étrangères la poursuite de l'effort entrepris l'an dernier pour redresser une situation qui s'était dégradée dans les dix années antérieures. L'augmentation d'une année sur l'autre atteint 15,7 % avec le chiffre global de 4 598 631 615 F. Le pourcentage d'augmentation n'est que légèrement supérieur à celui du budget de l'Etat mais la progression réelle des moyens financiers est en réalité de 17,6 % si l'on déduit les crédits de l'enveloppe-recherche et si l'on ajoute ceux qui sont inscrits au budget des charges communes en faveur du Ministère des Affaires étrangères. En effet, 38,4 millions de francs sont inscrits à ce budget pour compenser l'effet sur rémunération à l'étranger des hausses locales des prix.

On se souvient que le 15 octobre 1976 le Conseil des Ministres, après avoir souligné la place qu'occupe le service diplomatique dans la vie des Etats modernes, et la nécessité pour la France de disposer d'un outil adapté à son rôle dans le monde, avait décidé la mise en chantier d'un plan quinquennal de redressement budgétaire.

L'accroissement des activités tient en premier lieu à l'essor des relations internationales ; le nombre d'Etats indépendants, auprès desquels nous devons entretenir des missions permanentes, est passé de 90 en 1961 à 129 en 1970 et à 146 en 1976.

Le nombre de conférences internationales auxquelles notre pays participe annuellement a connu également une inflation considérable (278 en 1976 contre 40 en 1961). Dans le même temps, les relations bilatérales traditionnelles se sont élargies à de nouveaux domaines : notre Commission des Affaires étrangères elle-même a pu le constater par le nombre grandissant de conventions internationales qui lui sont soumises en vue de leur ratification. Il ne faut pas oublier également la charge représentée pour l'administration des Affaires étrangères par le nombre de Français rapatriés par les soins des consulats et le nombre de touristes français qui peuvent recourir à leurs services et qui dépassent aujourd'hui 10 millions par an.

Il faut rappeler que dans le même temps, de 1970 à 1976, la place du budget des Affaires étrangères dans le budget de l'Etat était tombée de 1,46 % à environ 1 %. Il était donc grand temps de réagir contre une situation qui avait abouti à créer un malaise certain dans l'ensemble du personnel diplomatique.

Le redressement porte en premier lieu sur le nombre et la condition de nos diplomates. Le ministère a demandé la création pour chacune des années du plan de 1978 à 1982 d'un nombre d'emplois suffisant pour résoudre les graves problèmes d'effectifs qui paralysent les secteurs d'interventions prioritaires du ministère. A l'étranger il s'agit de renforcer les ambassades les plus démunies, notamment dans les pays du Tiers Monde, et de donner aux consulats les moyens de gérer convenablement les colonies françaises.

En 1979, 198 emplois seront créés, s'ajoutant aux 215 emplois créés l'an dernier et l'on peut espérer que l'objectif du plan concernant la création de 1 000 emplois nouveaux sera atteint.

A ceci, s'ajoutent des mesures concernant le personnel auxiliaire à l'étranger afin de revaloriser sa rémunération et de permettre la reprise limitée de recrutement pratiquement interrompu depuis quatre ans.

Enfin le niveau des emplois des agents contractuels à l'étranger serait revalorisé afin de mettre ceux-ci au niveau des qualifications et des fonctions de leurs titulaires.

La revalorisation de la condition diplomatique constitue l'autre face de l'effort réalisé. Elle sera essentiellement assurée par la mise en place d'un mécanisme de compensation de l'incidence sur les rémunérations à l'étranger, des variations de change et des mouvements de prix de manière à assurer une garantie de pouvoir d'achat à l'étranger, ce qui n'a jamais été fait jusqu'à présent.

Une somme de 38,4 millions de francs est inscrite à cet effet au budget des Charges communes. On sait également que la création d'un fonds de concours l'an dernier, alimenté par le produit des retenues effectuées sur les émoluments des agents logés par l'Etat au budget des Affaires étrangères, doit permettre l'acquisition de logements à l'étranger.

Le ministère dispose ainsi d'une centaine de millions de francs par an pour ces acquisitions. La création d'un service constructeur semblable à ceux existant dans d'autres administrations et dotés de personnel technique, dont un ingénieur des ponts-et-chaussées, permet d'utiliser au mieux ces crédits.

Au titre des dépenses ordinaires, les crédits consacrés au fonctionnement des services ont été sensiblement relevés. C'est ainsi que les crédits de matériel progressent de 23 % ; un effort a également été fait dans le domaine de l'informatique. Ces crédits nouveaux devraient permettre de mettre en place en 1979, en liaison avec le ministère de la Justice, le traitement automatisé des actes d'état civil des Français de l'étranger.

Enfin, les crédits concernant les véhicules des postes à l'étranger permettent une sensible amélioration en ce domaine. Nous ne traiterons pas des interventions publiques et des crédits de la Direction générale des relations scientifiques, culturelles et techniques, qui sont du ressort de notre collègue M. Palmero.

Nous terminerons cette rapide analyse des crédits de fonctionnement du Ministère des Affaires étrangères par une observation concernant la participation de la France à des dépenses internationales. On sait que cette participation s'effectue sous la forme de contributions obligatoires et de contributions bénévoles. Le montant des contributions obligatoires de la France s'élèvera en 1979 à plus de 950 millions de francs. Ces contributions représentent une participation au financement de 120 organisations internationales dont 20 dépendent des Nations Unies et 8 sont des organisations européennes. Le montant des contributions bénévoles sera de 113 millions de francs, soit une augmentation de 11,4 % par rapport à 1978. Elles permettent la participation de la France à 47 organisations internationales dont 18 dépendent des Nations Unies. Il est curieux de constater que, pour la plupart de ces contributions bénévoles, le chiffre des prévisions pour 1979 est pratiquement le même que celui de 1978, exception faite de certains postes qui connaissent, au contraire, une augmentation massive. C'est ainsi que l'an dernier les crédits affectés au programme des Nations Unies pour le développement, avaient connu une augmentation de 40 %. Cette année la contribution française au programme alimentaire mondial passe de 1 470 000 F à 7 970 000 F. Cette progression en dents de scie nous paraît procéder d'une méthode assez curieuse. Il est bien évident que l'augmentation de la contribution française à toutes ces organisations internationales, qui a pratiquement doublé depuis 1974, traduit un développement normal des activités internationales conforme à la plus grande solidarité qui unit les pays du Monde. Il y a lieu toutefois pour notre Gouvernement de veiller à ce que les sommes ainsi versées soient utilisées de la manière la plus rationnelle possible.

Comme nous en avons pris l'habitude depuis que nous avons eu la responsabilité de ce rapport et pour les mêmes raisons que celles exposées l'an dernier, (1), nous bornerons là nos observations sur le budget proprement dit, laissant le soin à la Commission des Finances, dont c'est la vocation, d'en présenter l'analyse approfondie.

Ainsi que cela résulte de la discussion publique elle-même, l'examen du budget est l'occasion privilégiée pour évoquer les grands problèmes de l'actualité internationale et votre rapporteur souhaite y apporter sa contribution en faisant un rapide tour d'horizon des événements principaux qui ont marqué l'année écoulée.

Bien entendu, à cette occasion, il présentera quelques observations avec l'accord de la Commission.



L'évolution de la situation internationale au cours de l'année écoulée a été marquée par quelques grands événements qui risquent d'en modifier profondément le cours.

Le principal d'entre eux est constitué par l'émergence sur la scène mondiale de la Chine depuis la disparition de Mao Tsé-toung.

Sa nouvelle politique d'ouverture, dont la manifestation la plus spectaculaire fut la signature du traité de paix et d'amitié sino-japonais intervenue le 12 août 1978, le désir affirmé de ses nouveaux dirigeants d'utiliser largement la technique occidentale pour assurer l'industrialisation de leur économie et faire de la Chine un pays moderne à l'horizon de l'an 2000, sont autant d'événements gros de conséquences pour l'avenir et l'équilibre du monde.

Les accords israélo-égyptiens de Camp David, signés le 17 septembre 1978, qui ont permis l'ouverture de négociations directes et qui se poursuivent sous l'égide du Président Carter, constituent également un événement d'une portée considérable pour le retour à la stabilité au Proche-Orient.

Même si, comme l'a souligné le Président de la République le 20 septembre dernier, les résultats des négociations comportent des incertitudes et ne seront décisifs que s'ils ouvrent la voie à un règlement d'ensemble nécessaire pour apporter aux peuples de la région la paix globale juste et durable qu'ils attendent, il

(1) Recommandations de la Conférence des Présidents aux commissions spécialisées.

faut se féliciter du pas en avant décisif qui a pu être franchi grâce à la courageuse démarche historique du Président Sadate à Jérusalem il y a un an.

Une trop grande réserve de la part de notre Gouvernement ne nous semble pas de mise dans ce domaine, s'agissant de peuples dont les réactions beaucoup plus sentimentales que rationnelles sont souvent imprévisibles et parfois sujettes à des retournements spectaculaire.

Les résultats de la Conférence de Bagdad des pays dits du « front de la fermeté », et la modération qui a prévalu, sont là pour nous le montrer.

Nous nous contenterons de citer ces deux événements sans y ajouter les développements qu'ils mériteraient, craignant de tomber dans un type de commentaire qui n'est pas de notre ressort.

En revanche nous consacrerons un chapitre distinct à chacun des trois autres sujets qui nous paraissent mériter un examen approfondi : l'Europe communautaire, le désarmement et la situation en Afrique.

I. — L'Europe communautaire.

Notre Assemblée suit avec un soin vigilant l'évolution de la Communauté européenne et consacre régulièrement une ample séance publique chaque année à ce sujet : ce débat ouvert sur les questions de nombre de nos collègues s'est déroulé le 24 octobre dernier ; le Premier Ministre y a fait une intervention remarquée.

Lors de l'examen du budget à l'Assemblée Nationale, le 2 novembre dernier, le sujet européen a dominé les débats avec comme thèmes principaux l'élargissement des communautés, la création d'une zone monétaire européenne et les élections de l'Assemblée européenne au suffrage universel.

Il est bien certain que l'approche de ces élections fixées à la période du 7 au 10 juin 1979 justifie amplement un renouveau d'intérêt pour cette grande œuvre de notre génération que constitue la construction de l'Europe.

Une sensibilisation de l'opinion parlementaire devrait aller de pair avec une sensibilisation de l'opinion publique.

Devant l'abondance des thèmes traités devant le Parlement, nous limiterons notre propos à la question relativement neuve et d'une importance à nos yeux de tout premier plan qui est celle de la création d'un système monétaire européen.

Non seulement tout nouveau progrès dans la construction européenne passe par l'union économique et monétaire de la Communauté, mais les réalisations présentes sont elles-mêmes menacées de disparaître si l'on n'aboutit pas rapidement à une solution satisfaisante en ce domaine. Les acquis communautaires sont essentiellement l'union douanière, la politique agricole commune et la coopération à l'égard du Tiers Monde. Comment espérer maintenir ces acquis si les politiques économiques des Etats membres accentuent leurs divergences et si les désordres monétaires en Europe vont en s'aggravant ?

On sait ce que représente de difficultés l'application des montants compensatoires en matière de prix agricoles.

Depuis longtemps, les chefs d'Etat et de Gouvernement sont très conscients de ces problèmes ; une première mission sur ce sujet fut confiée au chef du Gouvernement luxembourgeois qui aboutit au Plan Werner, dont l'application n'a jamais pu être menée à bonne fin.

La Conférence de La Haye du 2 décembre 1969 insiste particulièrement sur ce point : « Les chefs d'Etat et de Gouvernement sont d'avis que le processus d'intégration doit aboutir à une communauté de stabilité et de croissance. Dans ce but, ils sont convenus qu'au sein du Conseil, sur la base du mémorandum présenté par la commission le 12 février 1969 (document connu sous le nom de mémorandum Barre), un plan par étapes devra être élaboré au cours de l'année 1970 en vue de la création d'une union économique et monétaire. Le développement de la coopération monétaire devrait s'appuyer sur l'harmonisation des politiques économiques. »

La Conférence de Paris, le 21 octobre 1972, reprend en termes plus vigoureux encore les mêmes thèmes : « Les chefs d'Etat ou de Gouvernement réaffirment la volonté des Etats membres de réaliser d'une façon irréversible l'Union économique et monétaire... Les décisions nécessaires devront être prises pendant l'année 1973 pour permettre le passage à la deuxième étape de l'Union économique et monétaire au 1^{er} janvier 1974 et en vue de son achèvement au plus tard au 31 décembre 1980. »

Les chefs d'Etat et de Gouvernement ont déclaré que des parités fixes mais ajustables entre leurs monnaies constituent une base essentielle pour la réalisation de l'union et expriment leur volonté de mettre en place au sein de la Communauté des mécanismes de défense et de soutien mutuels qui permettent aux Etats membres d'en assurer le respect. Ils prévoient en outre que sera institué par un acte solennel, avant le 1^{er} avril 1973, un Fonds européen de coopération monétaire, prévoyant l'utilisation d'une unité de compte monétaire européenne.

C'est donc dans la ligne même des décisions prises avec la participation du Président Pompidou que de nouvelles propositions sur ce sujet ont été soumises par le Président Giscard d'Estaing et le Chancelier Schmidt à la réunion du Conseil européen de Brème les 6 et 7 juillet 1978 : « Le Conseil européen a examiné le projet présenté par des membres du Conseil européen visant à établir une coopération monétaire plus étroite (par la création d'un système monétaire européen) aboutissant à une zone de stabilité en Europe. Le Conseil européen estime que l'établissement d'une telle zone de stabilité constitue un objectif hautement souhaitable. Il est convenu de charger les Ministres des Finances de définir les orientations nécessaires en vue de la mise au point, au besoin par voie de modifications, par les instances communautaires compétentes, d'ici au 31 octobre 1978, des dispositions qu'exige le fonctionnement d'un tel système. Il sera procédé parallèlement à l'étude des moyens d'action nécessaires pour renforcer, dans le cadre de ce système, les économies des Etats membres qui connaissent une prospérité moindre ; ces mesures auront un caractère décisif pour le succès de la zone de stabilité monétaire. Des décisions et des engagements pourront être pris à cet égard lors de la session du Conseil européen des 4 et 5 décembre 1978. »

Le projet franco-allemand soumis à nos partenaires au Conseil de Brème s'articule autour de trois axes :

*1° La coordination des taux de changes
des monnaies européennes.*

Les monnaies qui flottent librement devront se rapprocher du « serpent » communautaire. Le soutien des cours se ferait en monnaie nationale et l'unité monétaire sera l'ECU (European Currency Unit) qui se définirait de la même manière que l'actuelle unité de compte européenne.

2° La création d'un Fonds monétaire européen.

Un fonds serait constitué en proportion à peu près égale à partir de dépôts, d'une part en or et en dollars, et d'autre part, de monnaies des pays membres. Les pays participants devront coordonner leur politique en matière de taux de changes à l'égard des autres monnaies et notamment leurs interventions à l'égard du dollar. Deux ans après la mise en place du mécanisme, un Fonds monétaire européen remplacera l'actuel Fonds européen de coopération monétaire.

3° *Le renforcement des économies des Etats membres.*

La condition du succès d'un système de coopération monétaire dépend du succès des Etats membres dans la poursuite de politiques propres à assurer une plus grande stabilité économique et un équilibre de leurs échanges.

Le système proposé est techniquement très complexe et l'accord entre les pays membres est encore loin d'être réalisé. Il est désirable que le Conseil européen des 4 et 5 décembre prochains permette un accord sur les principes et la mise en place du nouveau système monétaire européen.

Si l'on en croit les déclarations du Président de la Commission des Communautés M. Roy Jenkins, il s'agit d'un pas en avant considérable : « Nous n'avons pris aucune décision, aucun engagement jusqu'ici, mais nous avons défini les grandes lignes d'un projet capital, imaginatif tout en étant réaliste, en vue de la création d'une zone de stabilité monétaire qui serait soutenue par un fonds d'un volume très substantiel. Son montant global — 44 milliards d'unités de compte européennes — dépasserait celui du FMI et se situerait à une échelle bien plus importante que n'importe quel autre projet européen discuté jusqu'ici... Ce Conseil européen n'est pas simplement bon, il est remarquable et a ouvert de nouvelles perspectives de progrès substantiel. » (Déclarations faites à l'issue du Conseil européen de Brème.)

II. — Le désarmement.

L'an dernier, après avoir analysé les raisons de l'abstention du Gouvernement français dans les instances internationales qui traitent des problèmes du désarmement, essentiellement la Commission de Genève et la Conférence de Vienne sur les MBFR, nous avons souligné qu'à notre avis les moyens à notre disposition pour infléchir la politique mondiale dans le domaine du désarmement seraient certainement d'un poids beaucoup plus grand si nous agissions à l'intérieur d'une instance mondiale sans tutelle.

Nous ne pouvons donc que nous féliciter de la position prise et des efforts faits par le Gouvernement à l'occasion de la session extraordinaire tenue par l'Assemblée générale de l'ONU à partir du 23 mai 1978.

A la suite d'une excellente préparation de caractère diplomatique menée par notre collègue M. Taittinger, chargé de mission par le Gouvernement à cet effet, le dossier français sur cette affaire a pu être vigoureusement soutenu par le Président de la République lui-même qui s'est rendu à New York le 25 mai.

Nous rappellerons les trois idées fondamentales à la base des propositions françaises :

1° Il existe pour chaque Etat un droit légitime à la sécurité. C'est un droit universel égal pour tous et consacré par la Charte des Nations Unies. Aussi, le désarmement ne peut se fixer comme objectif immédiat de parvenir à un niveau zéro des armements dans le Monde. Le désarmement intégral n'est pas réaliste et sert d'alibi à l'inaction :

2° Le désarmement n'est pas le monopole de quelques-uns, mais doit devenir l'affaire de tous. Il faut mettre tous les Etats en mesure de participer à une œuvre d'intérêt commun :

3° L'approche du désarmement doit tenir compte des situations régionales.

Les propositions françaises s'inspirant de cette triple constatation se sont traduites par la suggestion de créer une commission particulière de l'Assemblée générale des Nations Unies chargée de suivre en permanence la question du désarmement avec la participation de tous les Etats, cela au niveau de la délibération. Au niveau de la négociation, un organisme plus restreint qui s'inspirerait dans son esprit, dans sa composition et dans ses procédures de la règle d'universalité, se substituerait à l'actuelle Conférence du Comité de Genève ; sa composition serait ouverte et l'égalité des participants y serait assurée.

Les autres propositions françaises consistaient en la création d'un Institut mondial de recherche sur le désarmement, d'une Agence de satellites de contrôle à utilisation internationale et enfin la création d'un Fonds spécial du désarmement pour le développement afin que, par le lien qui serait ainsi établi entre le développement et le désarmement, celui-ci s'opère au bénéfice de tous.

Dans le document final adopté par la Conférence de New York le 30 juin 1978, la réforme des structures et des institutions chargées du problème du désarmement correspond aux propositions que nous avons présentées : « Malgré tous les efforts déployés par les communautés internationales, le mécanisme actuel n'a pas produit de résultat adéquat. Il faut donc d'urgence revitaliser le mécanisme de désarmement existant et créer des organes appropriés aux fins des délibérations et des négociations relatives au désarmement et ayant un caractère plus représentatif. Pour un maximum d'efficacité, deux types d'organes sont nécessaires dans le domaine du désarmement : des organes délibérant et des organes de négociation. Tous les Etats membres devraient être représentés dans le premier groupe d'organe. Pour le second groupe, en revanche, il serait préférable de prévoir une composition relativement limitée.

L'Assemblée générale a été et devra rester le principal organe délibérant de l'ONU dans le domaine du désarmement. La première commission de l'Assemblée générale ne devrait s'occuper à l'avenir que des questions de désarmement et des questions connexes liées à la sécurité internationale. » Il s'agit bien là de l'idée qui était à la base des propositions françaises.

En ce qui concerne l'organe de négociation, il a été décidé de créer un comité du désarmement ouvert à la participation des Etats dotés d'armes nucléaires et à celle de 32 ou 35 autres Etats choisis en consultation avec le Président de l'Assemblée générale. Ce Comité du désarmement sera convoqué à Genève en janvier 1979 ; sur ces deux points, nous avons donc satisfaction. Aussi avons-nous décidé de prendre notre place au sein de ces institutions.

Il n'en est pas de même pour les propositions subsidiaires faites par notre délégation ; ainsi que l'a précisé M. Taittinger à la séance de clôture de l'Assemblée générale : la délégation française a accepté, dans un esprit de conciliation et afin de ne pas faire obstacle au consensus qui se dégageait sur le projet de document final, de retirer ses trois projets de résolution relatifs à la création d'un Institut international de recherche sur le désarmement, l'établissement d'une Agence internationale de satellites de contrôle et la mise sur pied d'un Fonds international du désarmement pour le développement.

Ces trois propositions sont mentionnées dans le document final de la Conférence parmi une trentaine d'autres propositions émanant d'autres pays. Elles seront soumises aux instances appropriées de l'ONU.

Enfin, parmi les propositions françaises exposées par le Président de la République, figurait celle de réunir une Conférence du désarmement en Europe qui regrouperait tous les pays intéressés à l'avenir de la sécurité en Europe et qui ont participé à ce titre à la CSCE. Cette proposition est la traduction concrète de l'idée exprimée que l'approche du désarmement restera incomplète aussi longtemps qu'on n'ajoutera pas à des mesures de caractère mondial une action de réduction des armements conduites à partir des situations régionales.

S'il est souhaitable de voir s'instaurer dans certains continents comme en Amérique latine ou en Afrique où n'existe pas l'arme nucléaire, des zones non nucléaires, le problème est tout différent pour l'ensemble géostratégique que constitue l'Europe de l'Atlantique à l'Oural.

Dans cet ensemble, auquel il faut ajouter la puissance américaine, l'arme nucléaire y est devenue partie intégrante de l'équilibre mondial.

La menace dans cette zone ne réside pas au premier chef dans l'existence même de l'arme nucléaire, mais dans son accumulation et dans les progrès continus de son développement.

C'est de l'effort des deux superpuissances que dépend en priorité l'arrêt de la course aux armements et il faut souhaiter le succès des négociations SALT.

Mais la menace qui pèse sur l'Europe ne résulte pas seulement de l'accumulation et du perfectionnement des arsenaux nucléaires. Elle tient aussi à la présence d'une énorme quantité d'armements conventionnels et à leur disparité.

D'où l'idée de réunir cette conférence qui serait en quelque sorte le prolongement de la CSCE en matière de sécurité en Europe.

Le Président de la République a d'ailleurs annoncé qu'il saisisait de ce projet tous les pays intéressés à l'avenir de la sécurité en Europe et qui ont participé à ce titre à la CSCE.

La conférence que la France préconise visera dans une première étape à renforcer la confiance entre tous les pays européens, par des mesures d'information et de notifications appropriées, et, dans une seconde étape, à réaliser une réduction effective des armements à l'intérieur de l'Europe.

Votre commission souhaiterait savoir où en est cette proposition et notamment quel accueil elle a reçu de la part de tous les pays membres de la CSCE à laquelle elle était destinée.

Pour sa part, votre rapporteur qui avait consacré dans son rapport de l'an dernier un chapitre sur la Conférence sur les MBFR, ouverte il y a cinq ans à Vienne, et qui en avait souligné les difficultés et quelques perspectives encourageantes, souhaite que la Conférence régionale européenne sur le désarmement, selon la proposition française, réponde plus complètement et plus rapidement à l'espoir qu'elle porte.

III. — La diplomatie française et les problèmes de l'Afrique.

En dépit du fait qu'ils seront abondamment évoqués à l'occasion de l'examen des crédits du budget de la Coopération, il nous est apparu utile de consacrer un chapitre de ce rapport aux problèmes africains. A cela, trois raisons au moins, et qui sont d'ailleurs liées :

— détérioration de la situation en Afrique australe ; tentative sécessionniste au Shaba encouragée par l'Angola et enrayée par une intervention surprise d'un régiment de parachutistes français ; conférence des cinq pays occidentaux au mois de juin à Paris en

réaction contre les entreprises prolongées de déstabilisation en Afrique poursuivie avec l'appui des troupes cubaines et autres ; caractère mouvementé du dernier sommet de l'OUA qui s'est déroulé au mois de juillet à Khartoum : développement, avec l'appui de la Libye, de la rébellion au Tchad ; poursuite au Sahara occidental de la confrontation entre la Mauritanie et le Maroc, d'une part, et l'Algérie, d'autre part : l'Afrique a incontestablement, au cours de l'année écoulée, été au cœur de l'actualité internationale :

— l'ensemble de ces événements laisse d'autant moins indifférent qu'au-delà des liens profonds tissés par l'histoire qui unissent la France au continent noir, l'Afrique revêt une *importance essentielle* aussi bien pour la *sécurité de l'Europe* que pour la pérennité de son développement économique :

De fait, l'intérêt porté à l'Afrique apparaît désormais de plus en plus comme une dimension très importante de la politique étrangère de la France. Certains aspects spectaculaires de cette politique tels que l'intervention au Shaba ou le soutien militaire apporté au Gouvernement légal du Tchad, ne doivent pas masquer des initiatives plus discrètes mais non moins importantes comme la participation française à la recherche d'une solution en Namibie, ou la poursuite dans le cadre des sommets franco-africains d'un dialogue approfondi entre Paris et la plupart des Etats francophones.

Il est clair que l'Afrique revêt une *importance vitale pour la France et pour l'Europe*.

Depuis près de quatre siècles la France a eu des relations étroites avec l'Afrique. Elle y a joué un rôle politique, économique, culturel. De ce passé colonial, dont l'héritage ne comporte pas que des éléments négatifs, il ne peut pas ne pas rester, dans de nombreux domaines, des *liens étroits*. La pérennité de tels liens est particulièrement précieuse pour un pays comme la France. D'autre part, le maintien de ces relations qui restent « privilégiées » est souhaité et accepté par des partenaires devenus totalement indépendants et particulièrement soucieux de ne rien entreprendre qui pourrait, dans quelque domaine que ce soit, compromettre leur indépendance sur le plan économique et politique.

Mais au-delà des relations particulières qui continuent d'unir la France à ses anciennes colonies, l'Afrique en général revêt une importance vitale pour l'Europe et, partant, pour la France.

Cette importance résulte tout d'abord de *considérations économiques*. Du pétrole à l'uranium, aux métaux non ferreux, le sous-sol africain recèle nombre de matières premières rares qui sont, d'ores et déjà, et deviendront de plus en plus indispensables à l'approvisionnement de l'industrie européenne.

Elle résulte, en second lieu, de considérations d'ordre *politico-stratégique*. La sécurité de l'Europe dépend largement de la stabilité politique de l'Afrique et de sa neutralité militaire. L'Afrique contrôle en effet l'ensemble de la rive Sud de la Méditerranée, les rives orientales de l'océan Atlantique et la bordure occidentale de l'océan Indien. Cette situation géographique ne confère pas à l'Afrique un rôle positif essentiel dans le système de défense occidental. Mais elle met en lumière le rôle négatif décisif que l'Afrique pourrait jouer si d'aventure elle tombait politiquement et militairement dans la zone d'influence de puissances qui auraient des visées hégémoniques en Europe ou simplement des intentions hostiles vis-à-vis de l'ensemble du Monde occidental.

L'ensemble de ces données incite à suivre avec une attention particulière l'évolution de la situation politique de l'Afrique. La relative stabilisation des situations conflictuelles ne doit pas cependant masquer l'apparition prévisible de nouvelles difficultés.

La stabilisation des situations conflictuelles est évidente. Le différend *zaïro-angolais* s'est singulièrement apaisé à la suite de la réconciliation assez spectaculaire et soudaine intervenue entre le Président Mobutu et le Président Neto. Au *Shaba* même, une force d'intervention interafricaine veille au maintien de la paix. Au *Tchad*, le Gouvernement légal a pu, grâce à l'aide militaire française, remporter d'importants succès sur les troupes rebelles, alors que, sur le plan politique, le ralliement d'Hissen Habré contribuait également à affaiblir la rébellion et à entraîner une certaine modération dans l'appui que la Libye apporte aux maquis dirigés par Goukouni.

Le changement de l'équipe dirigeante en Mauritanie au mois de juillet a incité l'Algérie et le Front Polisario à proclamer un cessez-le-feu au *Sahara occidental* alors que le nouveau Gouvernement mauritanien s'efforce de rassembler les éléments et les appuis nécessaires à l'ouverture d'une négociation. La situation semble également se stabiliser dans la *corne de l'Afrique*. Contrairement aux craintes de beaucoup, la jeune République de Djibouti est restée calme et n'a fait l'objet d'aucune agression extérieure. Mieux, un processus de normalisation de ses relations avec la Somalie d'une part, et l'Ethiopie, d'autre part, est bien amorcé. Après l'échec de sa tentative de reconquête de l'Ogaden, la Somalie s'efforce surtout d'en effacer les conséquences sur le plan interne et la situation à la frontière entre l'Ethiopie et la Somalie se stabilise à la faveur d'un accord tacite entre les deux Grands. La présence soviéto-cubaine en Ethiopie ne laisse pas cependant d'inquiéter.

Quoi qu'il en soit, la tendance générale paraît être à l'apaisement dans les différents points chauds qui, au cours de l'année 1978, ont mis l'Afrique noire en avant de la scène internationale. La volonté de chacune des puissances extérieures à l'Afrique de ne pas être trop marquée dans un camp ou dans l'autre n'est pas étrangère à ce phénomène. Les Etats-Unis ont fait preuve d'une grande réserve en Angola, au Zaïre et lors du conflit entre l'Ethiopie et la Somalie. De même, les troupes françaises se sont rapidement retirées du Zaïre. Un rapprochement semble par ailleurs être en cours entre la France et l'Algérie, duquel pourrait déboucher un apaisement au Sahara occidental. A la veille du sommet des non-alignés de 1979, le *Gouvernement cubain* lui-même semblait quelque peu gêné par ses interventions massives et armées en Afrique. Quant à l'URSS, force est de constater qu'elle s'est jusqu'alors abstenue de toute implantation directe prolongée sur le continent, quoique les interventions directes ou indirectes qu'elle y a effectuées semblent nourrir de fortes craintes à l'égard de ce pays dans de nombreux Etats africains.

Cette tendance à l'apaisement ne doit pas masquer l'apparition prévisible de nouvelles difficultés.

Les conflits qui ont éclaté au cours de l'année 1978 n'ont pas encore reçu de solution politique définitive. Au Tchad, le ralliement d'Hissen Habré n'a pas mis fin à la poursuite de la rébellion. La situation au Sahara occidental ne sera stabilisée qu'après un accord accepté tant par la Mauritanie que par le Maroc et l'Algérie. Quant à l'évolution de la politique étrangère de l'Ethiopie, dont dépend au premier chef le maintien de la paix dans la corne de l'Afrique, elle demeure une inconnue lourde d'inquiétudes.

Les difficultés économiques propres aux pays en voie de développement ont singulièrement été multipliées par la crise ainsi que par la sécheresse de cette année et les tensions sociales provoquées par des phénomènes d'urbanisation galopante et non contrôlée sont autant d'éléments qui rendent possible une éventuelle déstabilisation.

Les impératifs du développement économique et les susceptibilités d'un nationalisme d'autant plus sourcilieux que l'existence des Etats africains en tant que nation est souvent récente et précaire, apparaissent dans bien des cas, aux Etats qui ont choisi la protection des pays de l'Est, rapidement incompatibles avec les pressions dont ils sont l'objet de la part de leurs protecteurs.

Notre troisième objet d'inquiétude résulte de l'attitude des grandes puissances à l'égard des problèmes africains. La relative réserve des deux Grands à l'égard des interventions directes en

Afrique persistera-t-elle ? Quelles seraient les réactions de l'Occident si la route de ses approvisionnements pétroliers se trouvait gravement menacée à partir d'une nouvelle extension de l'influence soviéto-cubaine au-delà des frontières de l'Ethiopie et du Yémen par exemple ?

Ne peut-on redouter que le considérable développement qu'a connu la flotte soviétique de l'océan Indien au cours de ces dernières années rende nécessaire ou utile l'implantation de bases soviétiques sur la côte Est de l'Afrique ? De même, la tentation pour l'URSS et pour ses alliés cubains d'isoler et de combattre plus activement qu'ils ne l'ont fait jusqu'alors les régimes minoritaires blancs d'Afrique australe peut être d'autant plus forte que de telles initiatives ne pourraient que recevoir l'adhésion de la quasi-totalité des Etats africains et mettre bien mal à l'aise les puissances occidentales acculées à défendre des régimes qui ne respectent pas les droits de l'homme. Le raidissement des Etats minoritaires blancs d'Afrique australe nous paraît à terme lourd de menaces. La situation n'est assurément pas identique en Rhodésie et en Afrique du Sud. Mais, dans ces deux Etats, on assiste à un durcissement des positions tant sur le plan intérieur que sur le plan extérieur. L'intransigeance de l'Afrique du Sud dans l'affaire de Namibie et l'intensification de la lutte contre les mouvements de libération au-delà des frontières des Etats concernés compromettent l'apaisement des tensions dans cette partie du Monde. Cette dégradation de la situation prend toute sa gravité lorsqu'on considère l'importance de l'Afrique australe pour l'Europe dans tous les domaines, notamment sur le plan économique et sur le plan stratégique.

On comprend que la politique africaine soit en train de devenir un volet essentiel de notre politique étrangère. Or, en grande partie sans doute, en raison du passé colonial de notre pays, la politique africaine de la France est souvent mal interprétée ou mal comprise.

La politique de la France en Afrique apparaît à votre rapporteur devoir reposer sur deux éléments essentiels et parfaitement complémentaires.

Premier élément : la coopération. — On l'a vu, l'histoire, mais aussi les nécessités de l'heure présente font que l'Europe et l'Afrique sont vouées à poursuivre un étroit dialogue économique et politique. Mais, pour prendre toute sa valeur, un dialogue doit se dérouler entre partenaires égaux. Or, si l'Europe et l'Afrique sont des partenaires égaux sur le plan politique, ils ne le sont pas

sur le plan économique. C'est la raison pour laquelle le *renforcement économique de l'Afrique* est — et devrait être plus encore — la préoccupation majeure de notre politique africaine.

Notre effort de coopération en Afrique est *appréciable et cela tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif*. Il l'est par les *moyens* qu'il met en œuvre : l'aide publique de la France aux Etats africains et malgache porte sur près de trois milliards de francs et s'appuie sur le dévouement de quelque 10 700 coopérants. Notre effort de coopération en Afrique est également appréciable par les *principes* qui l'anime. Notre action en Afrique vise avant tout à mettre fin à la dépendance économique et technique de l'Afrique. Il s'agit, selon un raccourci un peu rapide, d'une coopération de formation et de moins en moins une coopération de substitution. Un autre principe important et appréciable de notre action de coopération en Afrique réside dans sa neutralité. La France s'efforce de développer une coopération marquée par la discrétion, l'efficacité et le souci clairement exprimé de ne pas faire dépendre son aide de telle ou telle option idéologique ou politique, mais simplement de l'affirmation d'un désir mutuel et sincère de l'accepter et sur cette seule base d'entretenir des relations amicales et loyales. De fait, une coopération active se poursuit avec des Etats dits « engagés » tels que Madagascar, le Congo, le Bénin, le Mali ou plus récemment les Républiques de Guinée-Bissau et du Cap-Vert. Le troisième élément qui, selon votre rapporteur, confère toute sa dimension à notre coopération avec l'Afrique réside dans les *objectifs* que cette coopération poursuit. Plutôt que de réparer les conséquences du sous-développement, c'est à la suppression de ses causes que nous nous efforçons de travailler. Le rôle de la France dans l'établissement du dialogue Nord-Sud ou dans la définition des mécanismes stabilisateurs établis par la Convention de Lomé — on le sait — a été déterminant.

Les sommets franco-africains sont l'occasion d'une réflexion annuelle globale sur la coopération entre la France et la plupart des Etats qui en bénéficient. Le nombre croissant des Etats participant à ces conférences (il y en a eu 21 lors de la conférence de cette année qui s'est tenue les 22 et 23 mai 1978 à Paris), le climat de confiance et de respect mutuel qui préside aux débats, la diversité, l'importance des sujets abordés ainsi que les approches controversées mais toujours constructives des thèmes évoqués, témoignent de la vitalité de la coopération entre la France et l'Afrique.

Tout cela est loin d'être négligeable et, à l'heure où notre politique africaine est parfois contestée ou mal comprise, il convenait en toute équité de rappeler ce qui en constitue l'élément essentiel.

Il convient cependant de regretter le peu de résultats concrets des négociations internationales visant à s'attaquer aux causes mêmes du sous-développement, notamment la principale d'entre elles : l'instabilité des cours des matières premières. La France n'est pour rien dans le piétinement de ces négociations. Elle s'honorerait cependant à jouer un rôle dans la relance des divers travaux en cours. Le caractère déterminant que pourrait avoir l'aboutissement des travaux du programme d'action globale, destiné à améliorer les structures du commerce international des produits de base, justifierait en particulier une action inlassablement imaginative et active de la France afin que quelque résultat concret soit enfin obtenu dans ce domaine essentiel. A l'origine de la Conférence Nord-Sud, la diplomatie française devra s'attacher au déblocage des multiples et diverses négociations techniques qui piétinent depuis plusieurs années sans parvenir à donner un contenu appréciable aux ambitions mesurées qui avaient été évoquées à la Conférence de Paris au mois de juin 1977.

De la même manière, la diplomatie française devra faire preuve de moins de réserve à l'égard de certaines initiatives telles que celles prises par certains pays en faveur de la réduction ou de la suppression de la dette extérieure des pays en voie de développement. Parallèlement, nous devons montrer plus de générosité, dans le cadre de l'aide bilatérale mais aussi de l'aide multilatérale, en faveur des Etats dont les populations sont victimes de calamités naturelles. La modicité de nos actions dans ce secteur est en effet souvent remarquée.

En dépit de ces quelques motifs de réserve, la coopération, au sens large du terme, nous apparaît être une donnée fort positive et essentielle de notre politique africaine. Il convient de s'en féliciter.

Le *second élément* de cette politique, parfaitement complémentaire avec le premier, nous semble être l'attachement à la *stabilité de l'Afrique*. Pas plus que la coopération, l'intérêt de la France au maintien de la stabilité en Afrique n'est totalement désintéressé. La stabilité du continent africain est l'une des conditions essentielles du développement harmonieux de ses relations politiques et économiques avec l'Europe, et l'on a vu l'importance du maintien et du développement de ces relations pour l'Europe. Cependant, dans ce domaine, comme dans celui de la coopération, les intérêts de l'Afrique et ceux de l'Europe sont convergents, car la stabilité d'un continent conditionne très largement le développement économique.

Le maintien de la stabilité de l'Afrique apparaît d'autant plus important que la fragilité des frontières et des structures étatiques de la plupart des pays africains rend ces derniers particulière-

ment vulnérables aux entreprises de déstabilisation d'où qu'elles viennent. Pour la France, le principal élément du maintien de la stabilité en Afrique réside dans le respect des principes fondamentaux de la Charte de l'OUA : le respect de l'*intangibilité des frontières* héritées de la période coloniale et la *non-intervention dans les affaires intérieures* des régimes en place quels qu'ils soient.

La fidélité aux principes essentiels de l'OUA constitue le garant du maintien de l'indépendance nationale des Etats africains. Elle n'exclut pas cependant la fidélité aux engagements bilatéraux que la France a pu souscrire. C'est dans ce contexte qu'il convient d'apprécier l'engagement de troupes françaises dans trois Etats différents auquel on a assisté au cours de cette année. Ces engagements ont été critiqués. Ils s'inscrivent cependant, selon votre rapporteur, dans la logique des divers éléments que l'on vient de rappeler et qui constituent les lignes de force de notre politique étrangère en Afrique.

Il convient en effet de rappeler que les récentes interventions françaises en Afrique se sont produites à la demande expresse de Gouvernements légaux avec lesquels la France était de surcroît liée par des accords de coopération militaire. Elles ne remettent donc pas en cause l'indépendance nationale des Etats qui ont ainsi requis l'aide de la France. Force est de constater que ces interventions en ont, au contraire, rendu possible la pérennité face à des tentatives de déstabilisation armée et soutenue de l'extérieur. Ces interventions ne paraissent pas procéder d'arrière-pensée néo-colonialiste dans la mesure où elles ne sont considérées que comme un moyen ultime et limité dans le temps, pour défendre la souveraineté de Gouvernements légaux ayant en toute liberté fait appel à la France. C'est ainsi que l'intervention au Zaïre, qui était par ailleurs justifiée par des préoccupations humanitaires, a été rigoureusement limitée dans le temps et qu'une force de sécurité inter-africaine a très vite pris le relais des parachutistes français pour garantir la sécurité de la province du Shaba. Le soutien apporté à la demande des Gouvernements légaux de Mauritanie et du Tchad n'a en rien été altéré par les changements récents intervenus dans la politique intérieure de ces deux pays. La France avait cependant un certain contentieux avec Hissen Habré, l'actuel Premier Ministre du Tchad. C'est ainsi surtout que le soutien apporté aux Gouvernements légaux du Tchad et de la Mauritanie est accompagné d'initiatives diplomatiques tendant à en faire disparaître la nécessité. Car c'est à l'évidence une solution politique négociée par l'ensemble des parties en cause qui rendra possible un apaisement aussi bien au Sahara occidental qu'à la frontière entre la Libye et le Tchad. La négociation ne peut cependant aboutir à des résul-

tats tangibles qu'à la condition qu'aucune des parties prenantes ne soit en position d'infériorité caractérisée sur le terrain. C'est dans cette perspective d'ensemble qu'il faut comprendre les interventions françaises au Zaïre, au Tchad et en Mauritanie.

De fait, ces interventions sont apparues justifiées à votre rapporteur dans la mesure où :

1. Elles ont expressément été requises par les Gouvernements légaux d'Etats amis dont l'intégrité nationale était menacée par des entreprises de déstabilisation appuyées de l'extérieur ;

2. Elles n'ont pas exclu les initiatives diplomatiques tendant à les rendre aussitôt que possible sans objet par la recherche de solutions négociées et équitables entre toutes les parties en cause ;

3. Elles ont conféré une réelle crédibilité à l'engagement de la France envers des Etats amis qui, faisant du développement économique une priorité nationale, n'ont pas les moyens de garantir militairement une indépendance nationale en cas d'agression armée et ont ainsi demandé à la France de les aider, le cas échéant, à garantir leur souveraineté.

Il reste que les interventions militaires ne doivent être considérées que comme l'*ultima ratio* et votre rapporteur souhaite que les efforts de la diplomatie française en Afrique contribuent surtout à rendre sans objet toutes les interventions militaires extra-africaines quelles qu'elles soient sur un continent où les énergies devraient être exclusivement consacrées au développement économique, seul garant de l'indépendance véritable et de l'affirmation de la personnalité propre des peuples.

∴

Votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées vous demande d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du Ministère des Affaires étrangères.