

# N° 98

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1982.

## 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 1983, adopté par l'Assemblée Nationale.*

TOME I

RELATIONS EXTÉRIEURES

Par M. Claude MONT,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Antoine Andrieux, Georges Repiquet, Emile Didier, Jacques Ménard, *vice-présidents* ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Gérard Gaud, Francis Palmero, *secrétaires* ; Michel Alloncle, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Charles Bosson, Yvon Bourges, Raymond Bourguin, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Georges Constant, Jacques Delong, Jean Desmarests, François Dubanchet, Louis de La Forest, Jean Garcia, Lucien Gautier, Jacques Genton, Alfred Gérin, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Louis Martin, René Martin, Pierre Matraja, Jean Mercier, Pierre Merli, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Edouard Soldani, Georges Spéna, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 1083 et annexes, 1165 (annexes 27, 28),

1166 (tome XXI), 1167 (tomes I et IV) et in-8° 260.

Sénat : 94 et 95 (annexe 24) (1982-1983).

---

Loi de finances. — Relations extérieures.

## SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION .....	3
<b>I. — L'EXAMEN DU BUDGET DU MINISTÈRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES POUR 1983 .....</b>	<b>4</b>
<b>A. Une progression des crédits imposée .....</b>	<b>4</b>
1° <i>L'augmentation des crédits</i> .....	4
2° <i>Le fruit de fluctuations monétaires défavorables</i> .....	5
<b>B. Des orientations prioritaires difficiles à maintenir .....</b>	<b>6</b>
1° <i>Des actions nouvelles réduites</i> .....	6
2° <i>Les incidences sur les contributions internationales et l'aide au développement</i> .....	7
<b>C. Un contexte administratif troublé .....</b>	<b>8</b>
1° <i>La restructuration administrative entreprise</i> .....	8
2° <i>La politique du personnel du ministère des relations extérieures</i> .....	9
<b>II. — LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA FRANCE ....</b>	<b>11</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE : UN CONTEXTE MONDIAL CARACTÉRISÉ PAR LA PERSISTANCE DES TENSIONS ET L'AGGRAVATION DES PROBLÈMES INTERNATIONAUX .....</b>	<b>13</b>
<b>A. Le maintien des hypothèques pesant sur la détente .....</b>	<b>13</b>
1° <i>L'aggravation des crises</i>	
a) <i>L'intensification de la crise polonaise</i> .....	13
b) <i>L'évolution de la crise afghane</i> .....	15
2° <i>La persistance des tensions Est-Ouest</i> .....	15
a) <i>Les dangers d'extension de l'affrontement Est-Ouest</i> .....	15
b) <i>La poursuite incertaine du dialogue</i> .....	16
<b>B. L'aspect essentiel du bilan des questions de sécurité .....</b>	<b>17</b>
1° <i>Les données relatives aux armes nucléaires de théâtre européen</i> .....	17
a) <i>Les négociations sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (F.N.I.)</i> .....	17
b) <i>La position française</i> .....	18
2° <i>Les négociations relatives à la maîtrise des armements et à la sécurité</i> ...	19
a) <i>Les conversations START sur la réduction des armements stratégiques</i> .....	19
b) <i>L'état des négociations de Madrid et de Vienne</i> .....	20
<b>C. Le danger d'extension des conflits ouverts .....</b>	<b>21</b>
1° <i>Les conflits du Proche et du Moyen-Orient</i> .....	22
a) <i>La situation libanaise</i> .....	22
b) <i>La guerre du Golfe Persique</i> .....	23

2° <i>Les risques de multiplication des conflits dans le Tiers-Monde</i> .....	24
a) <i>La guerre des Malouines</i> .....	24
b) <i>Les dangers d'extension des affrontements</i> .....	25
<b>D. L'impasse de la coopération Nord-Sud</b> .....	26
1° <i>L'aggravation de la situation économique internationale</i> .....	26
a) <i>Le Tiers-Monde face à la crise économique</i> .....	26
b) <i>Les aléas de l'aide au développement</i> .....	27
2° <i>Les difficultés d'une relance de la coopération Nord-Sud</i> .....	28
a) <i>L'insuffisance des initiatives internationales</i> .....	28
b) <i>Le poids des initiatives françaises</i> .....	28
<b>DEUXIÈME PARTIE : LES ALÉAS DES DONNÉES INTERATLANTIQUES ET EUROPÉENNES</b> .....	30
<b>A. Les aléas des relations interatlantiques</b> .....	30
1° <i>Le désaccord relatif au gazoduc eurosibérien</i> .....	30
a) <i>Une controverse spectaculaire</i> .....	30
b) <i>Un redoutable malentendu</i> .....	31
2° <i>Un contentieux commercial et financier non rédhitoire</i> .....	32
a) <i>Les données commerciales</i> .....	32
b) <i>Les données financières</i> .....	33
3° <i>Le maintien indispensable d'une coopération politique globale</i> .....	34
a) <i>Une solidarité occidentale maintenue</i> .....	34
b) <i>Des relations franco-américaines contrastées</i> .....	35
<b>B. Les aléas de la construction européenne</b> .....	36
1° <i>1982 : Des progrès laborieux dans un contexte particulièrement défavorable</i> .....	36
a) <i>Un contexte défavorable</i> .....	36
b) <i>Des progrès laborieux</i> .....	37
2° <i>Le bilan contrasté de 25 années de construction européenne</i> .....	38
a) <i>L'amertume due aux difficultés rencontrées</i> .....	38
b) <i>Des acquis considérables</i> .....	39
3° <i>Voies et moyens d'une relance européenne</i> .....	40
a) <i>Une relance politique de l'Europe</i> .....	40
b) <i>Un assouplissement des rapports institutionnels internes</i> .....	41
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	43

Mesdames, Messieurs,

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances initial pour 1983 au titre du Ministère des Relations extérieures (section 1) s'élèvent à 9 milliards 804 millions 794 205 francs, ce qui représente une progression apparente de 36,39 % par rapport à l'année précédente. Mais il convient d'emblée de noter que les termes d'une telle comparaison sont trompeurs, l'essentiel de cette augmentation inusitée trouvant son origine dans l'ouverture d'un crédit d'un milliard 400 millions de francs au titre d'un nouveau chapitre 42-36 relatif à la coopération avec l'Algérie, finançant le « surcoût » du gaz algérien et finalement rattaché aux crédits de la Coopération et du développement à l'issue du débat à l'Assemblée Nationale.

En conséquence, cette dotation étant mise à part, la croissance du budget du ministère par rapport à 1982 est de 16,91 % et s'élève, en francs courants, à 1 milliard 215 millions 893 130 francs.

Ces données de base indiquées — et ainsi que la coutume s'en est instaurée au cours des années précédentes — nous nous contenterons, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, d'examiner à grands traits les principaux éléments du budget du Ministère des relations extérieures pour 1983, laissant à la Commission des Finances le soin d'affiner l'analyse en la matière. Il revient, en revanche, à notre Commission de présenter un certain nombre d'observations de nature politique sur le contexte dans lequel s'inscrit la politique extérieure de la France. N'ayant naturellement pas l'ambition de présenter un bilan exhaustif des événements diplomatiques majeurs de l'année écoulée, votre rapporteur se contentera de souligner ici que dans un contexte mondial caractérisé en particulier par la persistance des tensions Est-Ouest et l'aggravation des problèmes du Sud, l'action extérieure de la France doit compter en priorité sur l'amélioration des données européennes et inter-atlantiques.

## **I. — L'EXAMEN DU BUDGET DU MINISTRE DES RELATIONS EXTERIEURES POUR 1983.**

Sans reprendre l'analyse détaillée des crédits inscrits au titre du ministère des Relations extérieures, trois points méritent d'être ici relevés :

— une progression des crédits imposée, dans une large mesure, par des fluctuations monétaires défavorables ;

— des orientations prioritaires difficiles à maintenir, notamment en matière de contributions internationales et d'aide au développement ;

— enfin, un contexte administratif particulièrement troublé au sein du ministère des Relations extérieures.

### **A. — Une progression des crédits imposée**

#### **1. — *L'augmentation des crédits***

Les crédits inscrits à la section 1 — services diplomatiques et généraux — du budget du ministère des Relations extérieures pour 1983 s'élèvent donc à :

— 9 804 794 205 F en tenant compte du chapitre relatif à la coopération avec l'Algérie ;

— à 8 404 794 205 F, ce chapitre nouveau n° 42-36 étant mis à part,

— et à 7 840 000 000 F, en prenant en compte les transferts de crédits effectués par voie d'amendements à l'Assemblée Nationale pour tirer les conséquences de la nouvelle répartition des compétences entre Relations extérieures au sens strict et Coopération.

Le chiffre de 8 milliards 404 millions de francs, seul véritablement révélateur dans des séries statistiques, l'imputation des crédits affectés à la coopération franco-algérienne — et au financement du contrat de gaz — ne nous paraissant pas satisfaisante, apporte une satisfaction largement tempérée par deux regrets.

Notre satisfaction provient de ce que la masse budgétaire totale proposée — hors coopération avec l'Algérie — représente une progression de 16,91 % par rapport au budget de 1982, qui s'élevait à 7 188 901 075 francs. Au sein d'un projet de budget de l'Etat extrêmement sélectif qui prévoit de limiter la croissance des dépenses publiques à 11,8 %, on peut être enclin à se féliciter que, globalement, le ministère des Relations extérieures n'ait pas été victime de cet effort exceptionnel de réduction des charges de l'Etat.

Mais, indépendamment même d'une répartition de ce budget par actions qui fait apparaître des régressions inquiétantes, cette constatation positive se trouve aussitôt altérée par deux éléments négatifs.

Le premier tient à ce que l'accroissement budgétaire enregistré est sensiblement inférieur à celui prévu dans la loi de finances pour 1982 qui s'élevait à 20,24 % par rapport à l'année précédente. C'est dire que l'effort engagé l'an passé se trouve d'ores et déjà réduit, indiquant une tendance dont il est essentiel qu'elle ne soit pas poursuivie.

Mais le second regret est plus important encore, qui fait apparaître que les progrès constatés ont été largement imposés par des fluctuations monétaires défavorables et qu'au total très peu d'actions nouvelles pourront être engagées.

## **2. — *Le fruit de fluctuations monétaires défavorables***

Le ministère des Relations extérieures dépense environ 56 % de ses crédits en devises, et principalement en dollars. Aussi n'est-il pas surprenant que la forte dépréciation du franc enregistrée en 1982 vis-à-vis de la plupart des monnaies étrangères ait rendu la gestion particulièrement difficile au cours de l'année écoulée et impose des mesures préventives pour 1983.

C'est ainsi qu'en 1982 :

— la majoration des contributions internationales à titre bénévole décidée par la France a vu son impact fortement réduit, du fait du renchérissement du cours du dollar dont la parité moyenne pondérée s'est accrue de près d'un franc depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1982 ;

— les crédits de fonctionnement des services à l'étranger se sont, de ce fait, trouvés insuffisants pour assurer un fonctionnement normal des postes;

— et les rémunérations des personnels en fonction à l'étranger ont pesé plus lourdement sur les crédits disponibles.

Le budget de 1983 est fondé sur l'hypothèse téméraire d'un taux moyen du dollar à 6,30 F — au lieu de 5,50 F en 1982 —. Un train de mesures spécifiques est donc prévu sur cette base au titre de « l'incidence de l'appréciation de certaines devises étrangères ». L'ensemble de ces mesures, d'un montant de 207 millions 228 841 francs représente ainsi plus de 17 % de la progression budgétaire par rapport à 1982, et surtout près de 30 % des mesures nouvelles prévues. Et comment ne pas souligner que la référence à un taux du dollar de 6,30 F ôte une grande part de leur crédibilité aux chiffres figurant dans le projet de budget pour 1983 ?

Les mesures nouvelles décidées demeurent en conséquence limitées, et les priorités que le Gouvernement s'est fixées difficiles à tenir.

## **B. — Des orientations prioritaires difficiles à maintenir**

### **1. — *Des actions nouvelles réduites***

Les crédits susceptibles d'être consacrés en 1983 à l'extension d'activités considérées comme prioritaires sont en effet d'autant plus réduits que doit être importante la compensation des effets de l'inflation et de la dépréciation du franc.

Ainsi, parmi l'ensemble des crédits du titre IV relatif aux interventions publiques, les mesures permettant de conduire réellement des actions nouvelles n'atteignent pas 120 millions de francs, répartis à raison :

- de 40 millions au titre des relations culturelles avec l'étranger ;
- de 65,4 millions au titre des contributions internationales ;
- de 1,5 million au titre des actions d'assistance et de solidarité ;
- et de 10,4 millions au titre des interventions de politique internationale.

On se doit de relever parallèlement qu'alors même que l'efficacité de notre diplomatie repose toujours essentiellement, et de façon spécifique, sur son personnel, la part de ces dépenses continue de diminuer dans la répartition des mesures nouvelles, et de surcroît bon nombre des dotations des services prévues pour le titre III restent inchangées d'un an sur l'autre, signifiant en réalité une régression de leurs moyens d'action.

## **2. — *Les incidences sur les contributions internationales et l'aide au développement***

Les fluctuations monétaires ont également pour conséquence de rendre particulièrement difficile le maintien du cap que s'était fixé le Gouvernement en matière de contributions internationales et d'aide au développement.

S'agissant des contributions obligatoires, versées à raison de près de 90 % en devises étrangères, dont la moitié en dollars, leur progression de 20 % répond pour une faible part à l'accroissement des contributions versées au titre de l'enveloppe recherche. Pour l'essentiel, elle est exigée d'une part par la décote de notre monnaie, d'autre part par la progression des budgets des organisations internationales, même si bon nombre d'entre elles ont consenti un louable effort de rigueur. Les crédits totaux inscrits au chapitre 42-31 s'élèvent ainsi à 1 752 194 798 francs.

Pour ce qui concerne parallèlement les contributions consenties à titre bénévole par la France, leur augmentation prévue pour 1983 est de plus de 26 %, pour atteindre un montant de 318 164 856 francs. Cette croissance confirme la détermination française d'apporter une aide croissante au développement des pays du Tiers-Monde, même si elle ne prolonge pas la forte progression — 39 % — de l'an dernier et si la France a encore fort à faire en la matière pour s'aligner sur la position de pays comparables.

Tout compte fait, l'accroissement des contributions françaises aux organisations multilatérales permet de renforcer progressivement la part de l'aide publique au développement empruntant le circuit multilatéral, traditionnellement faible — environ 25 % de l'aide globale hors DOM-TOM — par rapport à l'aide accordée sous forme bilatérale.

A en juger globalement, il paraît difficile de mener à bien les politiques choisies, du fait de l'insuffisance des crédits. De surcroît, un contexte administratif troublé fait peser, au moins dans certains secteurs d'intervention, une hypothèque supplémentaire quant à l'efficacité de l'action du ministère.

### **C. — Un contexte administratif troublé**

#### **1. — *La restauration administrative entreprise***

Sans procéder à une analyse détaillée de la restructuration du ministère pour ce qui intéresse d'une part la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques, et d'autre part les services de la coopération et du développement — examinée par ailleurs par notre collègue M. Francis Palmero dans son rapport pour avis relatif aux relations culturelles —, il convient cependant de souligner ici les caractéristiques principales de cette nouvelle réforme autant que les préoccupations majeures qu'elle a suscitées.

Quatre traits essentiels de cette refonte administrative doivent être relevés :

— tout d'abord, le principe de base recherche la cohérence des services de la coopération et du développement dans le cadre de l'unité réaffirmée du ministère des Relations extérieures ;

— ce principe entraîne le rattachement au ministère de la Coopération de la plupart des questions de coopération scientifique, technique et de développement avec les Etats d'Afrique et du Proche-Orient, d'Amérique latine, d'Asie et du Pacifique — à l'exception des pays industrialisés et de la Chine ; de là une restructuration des services placés sous l'autorité du ministre délégué en trois Directions nouvelles respectivement relatives aux politiques, aux projets et aux moyens du développement ;

— dans cette conception, les services de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques sont désormais responsables de l'ensemble de l'action et des échanges culturels — y compris l'audiovisuel —, dans tous les pays, y compris africains ; un nouvel organigramme de la Direction générale est simultanément établi, qui fait apparaître aux côtés des Directions du français et de la coopération scientifique et technique une Direction de la communication et une

Direction des identités et échanges culturels. Le service des affaires francophones, le service des moyens et méthodes et le centre de conduite du projet culturel extérieur complètent la nouvelle structure ;

— enfin, pour mieux souligner l'unité du ministère, une action est entreprise pour la mise en commun progressive de certains services existant au Quai d'Orsay et rue Monsieur ou faisant défaut aux services de la Coopération.

Malheureusement, la mise en œuvre de cette restructuration se déroule dans un climat troublé, mettant en lumière de sérieuses préoccupations :

— cette nouvelle réorganisation, la deuxième en moins de deux ans pour la Direction générale, ne va pas sans poser des problèmes humains assez graves, dont témoignent l'importante grève du 5 octobre dernier à la D.G.R.C.S.T. et la mission confiée par le ministre à l'inspecteur général des relations extérieures ;

— en second lieu, on ne peut que se montrer perplexe devant l'ampleur des modifications mises en place, sans que les traits principaux d'un véritable projet culturel ne soient perçus de façon suffisamment claire, même si certains principes directeurs de la restructuration ne sont pas en soi condamnables ;

— enfin, la logique même de la réforme décidée pourrait s'avérer préjudiciable à l'action culturelle extérieure de la France, si elle se traduisait — comme on peut le redouter — par une coupure étanche entre les mesures strictement culturelles et leurs aspects scientifiques et techniques.

## **2. — *La politique du personnel du ministère des Relations extérieures***

Au-delà même de cette refonte administrative, le climat interne du ministère au cours de l'année 1982 a été également troublé par divers problèmes de personnel. Même si certains principes sur lesquels repose la gestion du personnel du ministère — tels qu'une plus grande justice dans le déroulement de la vie professionnelle et une meilleure égalité de traitement dans les affectations — ne sauraient qu'être approuvés, encore que la politique d'ouverture du recrutement sur l'extérieur n'aille pas sans inconvénients, l'année écoulée a vu se poser ou persister une série de difficultés qui, résolues, en voie de règlement ou encore pendantes, méritent d'être notées. C'est au total sur l'existence même d'une véritable politique du personnel au Quai d'Orsay dans son ensemble que l'on peut s'interroger.

C'est ainsi que les perspectives de carrière des secrétaires-adjoints et attachés d'administration centrale — sur lesquelles nous avons déjà attiré l'attention du gouvernement — demeurent aussi difficiles et doivent être rapidement améliorées. Les discussions engagées en la matière — prévoyant notamment la fusion éventuelle des deux corps — n'ont pas encore été traduites dans les faits.

En outre, le décret n° 82-391 du 7 mai 1982 a modifié le régime de mobilité applicable aux conseillers et secrétaires des affaires étrangères, afin de souligner la vocation du corps à servir à l'étranger. Conseillers et secrétaires pourront donc désormais, les modalités de la mobilité interne ayant été inversées, satisfaire à l'obligation par deux ans à l'administration centrale et quatre ans dans un poste ou un emploi diplomatique ou consulaire.

Par ailleurs, il convient de relever que la restructuration administrative entreprise a conduit à étudier la fusion des corps de personnels titulaires de la Coopération et des Relations extérieures, en commençant par l'intégration des administrateurs civils au titre de la Coopération en qualité des conseillers et de secrétaires des affaires étrangères.

Mais surtout, il faut déplorer ici l'abandon de fait du plan de redressement en matière de recrutement, défini en 1977, prévoyant la création de 296 emplois par an, et poursuivi l'an dernier. Le projet pour 1983 ne fait apparaître en effet qu'une création nette de 8 emplois ! Ce chiffre se passe malheureusement de tout commentaire.

\*  
\* \*

Au terme de ce rapide bilan des crédits inscrits pour 1983 au titre du ministère des Relations extérieures et des problèmes d'ordre administratif qui en dépendent, après en avoir relevé les faiblesses et les limites, mais aussi les mérites dans une période d'extrême rigueur financière, nous devons nous résigner à constater que ce budget, s'il fait passer de 0,91 % à 0,95 % la part de l'action diplomatique dans l'ensemble des dépenses publiques, ne lui permet toujours pas d'atteindre le taux minimum de 1 % du budget de l'Etat.

Mais, par-delà ces crédits dont il est à craindre qu'ils ne permettent pas à notre personnel diplomatique et consulaire de donner sa mesure et d'assurer pleinement les tâches qui lui incombent, il importe de s'interroger plus précisément sur les orientations de la politique extérieure de la France et sur le contexte dans lequel elle s'inscrit.

## II. — LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA FRANCE

Si la politique étrangère française répond à certaines orientations de base, elle doit s'adapter de façon pragmatique à des circonstances évolutives et déterminer ainsi la position de la France dans un cadre international appréhendé à l'échelle mondiale. Il convient en conséquence d'esquisser d'abord les principaux éléments du contexte dans lequel s'inscrivent les relations extérieures de notre pays. Quatre séries de facteurs au moins ne sauraient être à cet égard négligées pour apprécier justement l'année diplomatique et internationale qui s'achève :

— il s'agit d'abord du maintien des hypothèques pesant sur la détente — crise polonaise, situation en Afghanistan notamment —, origines premières de la persistance des tensions Est-Ouest en 1982 ;

— il s'agit ensuite, de façon essentielle, du surarmement de l'Europe et de la question des armes nucléaires de théâtre, qui constituent la base du dossier sur la sécurité mondiale et influencent toutes les négociations en la matière ;

— il s'agit, en troisième lieu, des conflits ouverts qui, de la crise libanaise à la guerre du Golfe, sans oublier les Malouines, ont marqué l'année 1982, faisant en particulier du Sud le champ privilégié de ces affrontements ;

— il s'agit enfin de l'impasse dans laquelle paraît s'être fourvoyée la coopération Nord-Sud, ainsi qu'en témoignent les faiblesses de l'aide au développement, malgré les timides tentatives de relance enregistrées.

Pour faire face à ces quatre défis majeurs, la France peut et doit manifester, de façon autonome, sa présence sur la scène internationale. En ont témoigné sa participation aux deux forces d'intervention successives envoyées au Liban ou ses initiatives en faveur de la coopération Nord-Sud. Mais, pour l'essentiel, l'action extérieure de la France doit pouvoir s'appuyer en priorité sur deux éléments essentiels :

— d'une part, une amélioration des relations inter-atlantiques. De multiples divergences durant l'année écoulée — au premier rang

desquelles figure le désaccord relatif au gazoduc euro-sibérien — en ont souligné l'urgente nécessité afin de maintenir une coopération indispensable ;

— d'autre part, une relance de la construction communautaire européenne, dont le vingt-cinquième anniversaire a permis de dresser un bilan contrasté mais impressionnant, même si les voies et moyens de nouveaux progrès paraissent aujourd'hui bien incertains.

Tels sont les principaux éléments que nous tenterons de préciser quelque peu dans le présent rapport afin de mieux apprécier l'action extérieure de la France au cours des douze derniers mois.

## PREMIÈRE PARTIE

### UN CONTEXTE MONDIAL CARACTÉRISÉ PAR LA PERSISTANCE DES TENSIONS ET L'AGGRAVATION DES PROBLÈMES INTERNATIONAUX

L'analyse sera donc centrée sur l'examen des quatre facteurs suivants :

- le maintien des hypothèques pesant sur la détente ;
- le dossier de la sécurité européenne et mondiale ;
- la multiplication des conflits ouverts ;
- enfin, l'impasse actuelle de la coopération Nord-Sud.

#### A. — Le maintien des hypothèques pesant sur la détente

Parmi les obstacles à la détente qui ont particulièrement hypothéqué, en 1982, l'assouplissement des tensions Est-Ouest, il faut naturellement citer — outre le surarmement en Europe qui sera évoqué ci-dessous — l'intensification des troubles en Pologne et en Afghanistan.

##### 1. — *L'aggravation des crises*

###### a) *L'intensification de la crise polonaise*

L'évolution de la situation en Pologne depuis un an peut être schématiquement résumée par le rappel de quatre événements particulièrement révélateurs :

- le 13 décembre 1981, le général Jaruzelski proclame l'état de siège tandis qu'un Conseil militaire de salut national annonce la suspension des activités des syndicats et que de nombreux dirigeants de « Solidarité » sont arrêtés ;

— le 29 août 1982, après de longs mois de tensions, le général Jaruzelski reconnaît que l'« état de guerre » n'a pas suffi à faire accepter la « normalisation » par la population ;

— au début du mois d'octobre, la nouvelle législation syndicale met « Solidarité » hors la loi, revenant ainsi sur les engagements pris lors des accords de Gdansk en août 1980 ;

— enfin, seul élément positif dont il est néanmoins difficile d'apprécier précisément la signification et les conséquences, M. Lech Walesa est libéré le 14 novembre dernier après onze mois de détention.

Face à une telle situation, et même si la crainte d'une intervention soviétique semble devoir être écartée pour des raisons à la fois internes à la Pologne et internationales, les enjeux demeurent considérables : sur le plan politique d'abord, du fait des concessions acquises par « Solidarité », difficilement conciliables avec les structures du pouvoir en Pologne ; sur le plan économique ensuite, du fait d'une situation économique et financière catastrophique, caractérisée notamment par un endettement de plus de 27 milliards de dollars vis-à-vis des pays de l'Ouest.

Confrontée à cette persistance des tensions en Pologne, la position de la France en la matière appelle deux observations :

— tout d'abord, elle n'a pas été en mesure d'apporter une réponse satisfaisante à l'extrême gravité de la situation en Pologne ;

— en conséquence, mise à part une aide humanitaire remarquable, la France s'est simplement associée aux condamnations exprimées mées dans le cadre de la C.E.E. et de l'OTAN. Les événements polonais ont été dénoncés comme une violation de la Charte des Nations-Unies et de l'acte final d'Helsinki, et les autorités polonaises invitées à mettre en œuvre trois mesures nécessaires :

— levée de l'état de siège,

— libération des personnes arrêtées,

— rétablissement d'un dialogue politique entre Polonais.

Il importe donc pour la France de poursuivre et de développer, sans laisser le temps faire admettre l'oppression d'un peuple ami, son action vis-à-vis de la situation en Pologne. Cette crise constitue un obstacle majeur au retour à des relations politiques normales à l'égard de l'Union soviétique. Il en est de même du maintien des troubles en Afghanistan.

## **b) *L'évolution de la crise afghane***

Près de trois ans après l'entrée des troupes soviétiques en Afghanistan, il faut encore rappeler que l'intervention étrangère dans ce pays s'est poursuivie et intensifiée au cours de l'année écoulée. Les combats se sont même dramatiquement étendus aux populations civiles désarmées ou hospitalisées.

Devant une telle situation, l'action de la France a revêtu une double forme :

— sur le plan humanitaire, notre pays a pris en charge une part sensible de l'effort d'assistance mis en œuvre par la communauté internationale afin de soulager les maux des populations afghanes. Cette aide s'exerce de plusieurs manières, allant de l'aide alimentaire directe à l'assistance dans le domaine médical et à l'action en faveur des réfugiés et exilés afghans ;

— sur le plan politique, la France a considéré le comportement de l'U.R.S.S. comme inacceptable et appuyé les propositions internationales fondées sur les principes suivants : retrait des troupes étrangères ; respect de l'indépendance et de la souveraineté de l'Afghanistan ; et retour à un statut non aligné assorti de garanties. Elle n'a cependant pas donné suite à un projet de reconnaissance de la Résistance afghane.

La France, en particulier, doit réaffirmer que la détente ne peut être que globale et ne saurait en aucun cas constituer un moyen pour l'U.R.S.S. de mieux faire admettre l'expansion du système socialiste dans le monde tout en parlant de l'équilibre des forces stratégiques.

D'évidence, les crises polonaise et afghane ont contribué à maintenir en 1982 un climat particulièrement tendu dans les relations Est-Ouest.

## **2. — *La persistance des tensions Est-Ouest***

### **a) *Les dangers d'extension de l'affrontement Est-Ouest***

Le risque est donc actuellement réel, de voir la rivalité Est-Ouest s'étendre à de nouvelles régions du monde, à l'occasion de nombreux conflits. Le danger est particulièrement pressant dans le Sud où l'idéologie révolutionnaire se crée des opportunités d'expansion et où de multiples points de tensions existent.

L'acuité du problème est particulièrement vive en Amérique centrale où la théorie des « dominos », élaborée à propos de l'Asie du Sud-Est, paraît susceptible de trouver un nouveau point d'application. Pour prendre un exemple, le refus par l'insurrection des élections libres du 29 mars au Salvador, internationalement ouvertes aux observateurs, encourage toutes les violences.

De multiples autres manifestations de cet affrontement généralisé se font jour de par le monde, ainsi en Afrique australe où le régime de Prétoria se trouve conforté dans son comportement sur la Namibie, mais aussi à l'endroit du Mozambique ou du Zimbabwe.

Dans cette situation, le ministre des Relations extérieures a ainsi réaffirmé les principes de la politique française devant la seconde session extraordinaire des Nations-Unies consacrée au désarmement : « le respect de la souveraineté de chaque Etat, et le rejet de toute ingérence dans les affaires intérieures ». Mais la France doit aussi se doter des moyens nécessaires pour faire entendre sa voix et traduire par des gestes politiques les idées généreuses mises en avant : ainsi peut-on s'étonner que, comme en Afghanistan, où la France n'a pas, en raison de sa division, reconnu la Résistance afghane, notre pays n'ait pas de façon plus précise manifesté son soutien au gouvernement cambodgien en exil constitué par la coalition des chefs des trois mouvements de la Résistance anti-vietnamienne : le prince Sihanouk, Son Sann, et Khieu Samphan.

A tout dire, l'évolution des tensions dépendra largement des résultats du dialogue incertain entre l'Est et l'Ouest.

### *b) La poursuite incertaine du dialogue*

Seul un développement substantiel et équilibré des relations Est-Ouest peut permettre l'instauration d'une détente véritable. Cet objectif, réaffirmé par les chefs d'Etat et de Gouvernement à l'issue de la réunion du Conseil de l'Atlantique-Nord à Bonn le 10 juin 1982, ne s'est pas traduit par un dialogue constructif, particulièrement entre Washington et Moscou. Il a néanmoins abouti à la reprise d'entretiens à un haut niveau, et surtout à la poursuite ou la relance des négociations relatives aux armements.

Il n'est pas inutile de rappeler à cet égard qu'au début du mois d'avril le Président Reagan a vainement proposé à M. Brejnev une rencontre au sommet et vient de renouveler son initiative envers le nou-

veau pouvoir soviétique. Il n'est pas interdit d'espérer que le changement de direction en U.R.S.S. soit l'occasion d'une reprise de contacts directs au plus haut niveau. C'est finalement surtout la reprise des négociations sur la maîtrise et sur la sécurité des armements — START, FNI, MBFR et CSCE principalement — qui soutiendra le véritable espoir d'un allègement des tensions entre l'Est et l'Ouest. Il convient donc de souligner plus précisément ici le caractère essentiel et prédominant du dossier sur la sécurité mondiale.

## **B. — L'aspect essentiel du bilan des questions de sécurité**

Le facteur essentiel du contexte dans lequel s'inscrit aujourd'hui la politique internationale de la France réside sans aucun doute dans la question des armes nucléaires de théâtre européen, et, de façon plus générale, dans l'évolution des diverses négociations engagées en matière de maîtrise des armements et de désarmement.

### **1. — *Les données relatives aux armes nucléaires de théâtre européen***

#### **a) *Les négociations sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI)***

Nous avons exposé l'an dernier, à cette même place, l'origine du débat sur les euromissiles. Rappelons donc seulement ici les deux volets de la décision prise en décembre 1979 à Bruxelles par le Conseil des ministres de l'O.T.A.N. :

— d'une part, mise en place à partir de 1983 de missiles américains Pershing II et de « missiles de croisière » G.L.C.M. (missiles de croisière lancés du sol) dans certains pays européens de l'Alliance atlantique, comme riposte au déploiement par l'Union Soviétique d'une nouvelle génération de missiles, SS20 notamment, et de bombardiers lourds Backfire ;

— d'autre part, demande d'ouverture de négociations avec l'Union Soviétique afin de limiter — voire de supprimer totalement — le nombre des euromissiles.

L'acceptation par l'Union Soviétique de cette invitation à négocier, permit l'ouverture de négociations sur les forces nucléaires intermédiaires (F.N.I.) à Genève le 30 novembre 1981, résultat qui, à lui

seul, pouvait être considéré comme le fruit de la détermination manifestée par l'O.T.A.N. en la matière. Mais, s'agissant du fond, et de l'évolution de ces négociations, l'année écoulée a été marquée par trois données essentielles :

— le débat sur l'« option zéro ». Lors de son discours du 18 novembre 1981, le Président Reagan avait en effet proposé l'annulation du déploiement des fusées Pershing II et des missiles de croisière à la condition que l'Union Soviétique accepte le démantèlement de ses fusées de portée intermédiaire, SS20, SS4 et SS5. Refusée dans ces termes par l'U.R.S.S., « l'option zéro » a donné lieu à un vaste débat en Europe sans ouvrir de sérieux progrès dans les négociations.

— l'annonce par M. Brejnev, au mois de mars et de mai 1982, d'un moratoire sur le programme de missiles SS20 dans la partie européenne de l'U.R.S.S. Mais ces déclarations, selon des sources américaines, ne se seraient pas traduites dans les faits et l'implantation d'euromissiles soviétiques à l'Ouest de l'Oural aurait été poursuivie ;

— enfin, les pourparlers de Genève n'ont guère donné jusqu'ici de résultats concrets : l'Union Soviétique propose un moratoire et désire élargir le champ des systèmes négociés, tandis que les Occidentaux écartent toute idée de moratoire qui bloque leur position d'infériorité et souhaitent que les débats soient centrés sur les missiles de portée intermédiaire basés au sol.

### *b) La position française*

Le débat suscité par le déploiement des euromissiles n'a pas atteint la même ampleur en France que dans les pays européens directement concernés — théâtres de puissantes campagnes pacifistes —, mais il convient d'analyser la position du gouvernement français en la matière.

La France a apporté un appui extrêmement net mais externe à la double décision prise par l'O.T.A.N. en décembre 1979 à la demande du Chancelier Schmidt. Cette position de base répond aux trois idées suivantes :

— les caractéristiques des nouveaux armements soviétiques — et notamment des missiles SS20 — introduisent une novation et, partant, une menace de déséquilibre dans le rapport stratégique Est-Ouest qui induit logiquement une riposte occidentale adaptée ;

— d'autre part, la France, qui n'est pas directement partie à cette riposte qui relève des membres de l'Organisation militaire intégrée, fait connaître son jugement dans une affaire mettant en cause l'équilibre Est-Ouest tout en veillant à ce que ses forces propres ne soient pas prises en compte dans une négociation internationale ;

— enfin, la France est a priori disposée à favoriser le rééquilibrage des forces dans une perspective de démantèlement généralisé des euro-missiles — à l'Est et à l'Ouest, donc dans le cadre de « l'option zéro ».

Cette position française — qui nous apparaît fondamentale entre toutes — appelle une précision et entraîne une conséquence.

Tout d'abord, si la France peut se défendre, elle ne peut rétablir l'équilibre Est-Ouest. La décision de l'O.T.A.N. est ainsi perçue comme une nécessaire « égalisation des risques ».

La conséquence de cette position, réaffirmée par le Président de la République, est que si les négociations en cours à Genève n'aboutissent pas prochainement, la décision de 1979 devra être appliquée dès 1983 — mise en œuvre qui n'ira pas sans problèmes dans certains pays européens. Mais une telle application apparaît plus nécessaire que jamais à la lumière des débats stratégiques récents aux États-Unis, envisageant une renonciation de l'O.T.A.N. à recourir à la première frappe nucléaire. Ces débats doivent également rester présents à l'esprit dans l'analyse des principales négociations en matière de maîtrise des armements et de sécurité.

## **2. — *Les négociations relatives à la maîtrise des armements et à la sécurité***

### **a) *Les conversations START sur la réduction des armements stratégiques***

La reprise des conversations sur les armements stratégiques, considérée comme nécessaire par le Président Reagan dès le 18 novembre 1981, a été rendue difficile par la tension internationale. C'est ainsi que les pourparlers préliminaires Haig-Gromyko de janvier 1982 ont dû être en la matière reportés du fait de l'instauration de la loi martiale en Pologne. Ce n'est finalement qu'à la suite du discours prononcé par M. Reagan à Eureka, le 9 mai dernier, qu'ont été ouvertes le 29 juin à Genève les « conversations sur la réduction des armements stratégiques » (START), un domaine où tout était bloqué depuis trois années, l'accord SALT 2 ayant été rejeté par le Congrès, puis par le nouveau président américain.

Compte tenu du secret extrême entourant ces négociations fondamentales, reprises le 6 octobre dernier, les divergences entre Soviétiques et Américains semblent s'être cristallisées autour de deux points essentiels :

— d'une part, le niveau des réductions globales envisagées. Les propositions américaines suggèrent des diminutions radicales des arsenaux, notamment en matière de missiles à long rayon d'action — intercontinentaux et sous-marins - qui seraient limités à 850. L'U.R.S.S. propose de ramener à 1 800 le nombre total de lanceurs stratégiques intercontinentaux, y compris les bombardiers ;

— d'autre part, l'établissement d'un lien entre le théâtre européen et l'arsenal central. Les Soviétiques demandent l'inclusion des euromissiles dans le champ des négociations et le renoncement par l'O.T.A.N. au déploiement des fusées Pershing et des missiles de croisière, tandis que les États-Unis, tout en admettant que les négociations sur les forces nucléaires à portée intermédiaire soient menées dans le cadre des START, rejettent catégoriquement toute éventualité de renoncement unilatéral à l'installation des euromissiles.

Enfin, la France, à l'égard de ces négociations, affirme deux préoccupations : obtenir l'assurance qu'en aucun cas ses forces propres ne soient prises en compte dans les négociations, et se prémunir contre les effets pour la défense européenne du mouvement anti-nucléaire, notamment aux États-Unis.

Ces préoccupations, dans un domaine où la session spéciale de l'Assemblée générale de l'O.N.U. sur le désarmement n'a pu que dresser un constat d'échec, demeurent naturellement au premier plan des diverses autres négociations relatives à la sécurité et à la maîtrise des armements en Europe.

#### *b) L'état des négociations de Madrid et de Vienne*

La Conférence de Madrid sur la C.S.C.E. qui s'est réunie au cours du premier trimestre de 1982, s'est heurtée aux conséquences internationales de l'aggravation de la situation en Pologne, quinze mois après que sa réunion de novembre 1980 a été confrontée aux effets diplomatiques de l'entrée des troupes soviétiques en Afghanistan.

Dans ce climat détérioré, et après avoir subi de regrettables abus de procédure, la Conférence n'a pu que tirer les conclusions de l'absence de tout progrès, quel que soit le domaine considéré, et ajourner ses travaux jusqu'au présent automne.

A cet égard, il est essentiel — compte tenu notamment de l'appui réaffirmé par le Conseil de l'O.T.A.N. en juin 1982 à une « conférence sur des mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe » — que la France trouve dans la C.S.C.E. l'opportunité de reprendre à nouveau à son compte les propositions formulées par le précédent gouvernement en vue d'une Conférence sur le désarmement en Europe (C.D.E.), afin que soit lancée au plus vite la première phase des discussions.

Enfin, pour ce qui concerne la poursuite des négociations de Vienne sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces en Europe centrale (M.B.F.R.) — auxquelles la France ne prend pas part directement —, il convient de relever deux points de la nouvelle initiative occidentale de projet de traité :

— une limitation des forces en Europe centrale fondée sur un plafond commun de 300 000 hommes pour chacune des deux alliances, par réductions mutuelles en quatre étapes ;

— et, surtout, l'acceptation nouvelle du principe d'un engagement formel de tous les participants, à réduire leurs troupes dès la signature d'un accord global.

La France doit donc suivre attentivement les progrès éventuels en la matière, sous réserve qu'un accord soit atteint sur les mesures propres à assurer la vérification des réductions effectuées.

### **C. — Le danger d'extension des conflits ouverts**

L'année écoulée demeurera marquée par les phases successives du drame libanais, à la suite de l'opération « Paix en Galilée ». Mais le Moyen-Orient donne aussi le spectacle d'une guerre plus meurtrière encore entre l'Iran et l'Irak. Et l'interrogation majeure réside sans doute aujourd'hui dans l'évaluation des risques de multiplication des conflits ouverts dans le Tiers-Monde, dont l'exemple des Malouines montre assez que les pays développés peuvent s'y trouver impliqués.

## 1. — *Les conflits du Proche et du Moyen-Orient*

### a) *La situation libanaise*

Sans revenir ici sur les multiples et dramatiques rebondissements de la situation libanaise, on rappellera que, malgré un climat de tension permanente ravivé en particulier par l'annexion du Golan par Israël le 14 décembre 1981, la situation au Proche-Orient avait enregistré un élément positif non négligeable avec l'évacuation totale de la presqu'île du Sinaï le 25 avril 1982. Le déclenchement de l'opération « Paix en Galilée », le 6 juin, dont l'objectif initial était de repousser les Palestiniens à 40 kilomètres au nord de la frontière israélienne, est ensuite à l'origine d'une crise successivement caractérisée par la pénétration des forces israéliennes jusqu'à Beyrouth, de très violents bombardements et des duels d'artillerie dans la capitale libanaise, le contrôle du départ des combattants palestiniens par une première force multinationale, l'élection à la Présidence de la République puis l'assassinat de Bechir Gemayel, le massacre des camps de Sabra et Chatila, l'élection d'Amine Gemayel à la succession de son frère et l'envoi d'une seconde force multinationale.

La France, vis-à-vis d'un pays auquel elle se trouve historiquement étroitement liée, et d'une région aux implications internationales essentielles, n'est pas restée inactive et il convient de rappeler sa position avant de formuler quelques observations.

Les trois principes auxquels répond la position française au Proche-Orient ont été repris par le Président de la République lors de son entretien télévisé du 17 août 1982 : « le droit du peuple d'Israël à vivre en paix dans les frontières sûres d'un État reconnu et respecté par tous ; le droit du peuple palestinien à disposer d'une patrie et à y créer les institutions de son choix ; le droit du peuple libanais à recouvrer son unité et son indépendance ». L'action pratique du gouvernement français devant la crise de Beyrouth s'est ainsi située sur un double plan diplomatique et militaire :

— au plan diplomatique, il faut rappeler les diverses initiatives françaises aux Nations-Unies : résolution sur l'aide humanitaire, adoptée sans difficultés ; résolution relative à l'évacuation du Grand-Beyrouth par toutes les forces étrangères, qui s'est heurtée à un veto des États-Unis ; enfin résolution franco-égyptienne plus large traitant à la fois de la neutralisation de Beyrouth et de l'ensemble du problème du Moyen-Orient ;

— par ailleurs, la France a participé à l'action sur le terrain en envoyant un contingent au sein de chacune des deux forces multinationales successivement constituées ; la première force d'interposition a eu pour objet limité d'assurer le départ des combattants palestiniens dans des conditions de sécurité, et s'est retirée dès le 13 septembre après trois semaines de présence ; la seconde force multinationale a ensuite reçu mandat d'appuyer l'action des forces libanaises pour assurer la protection des populations civiles dans le Grand-Beyrouth.

Si les grandes lignes de cette action française au Liban peuvent être approuvées, trois observations nous paraissent mériter d'être ici présentées ;

— il convient d'abord que la politique française au Proche-Orient soit condite et exposée de telle façon que soit, à tout moment, garantie l'objectivité de la position française dans ce conflit capital pour la paix mondiale ;

— il importe ensuite que la France réaffirme son attachement à une reconnaissance mutuelle des parties et souligne qu'elle ne saurait se satisfaire de la reconnaissance dite « implicite » résultant de la Déclaration arabe de Fès ;

— il est enfin nécessaire, s'agissant du Liban, que la France contribue, dans les plus brefs délais, au départ conjugué de toutes les forces armées étrangères, qu'elles soient israélienne, syrienne ou palestinienne. Comment le gouvernement français envisage-t-il à l'heure actuelle ces opérations ?

### *b) La guerre du Golfe Persique*

Si la crise libanaise a polarisé tout au long de l'été l'attention internationale, le conflit le plus meurtrier et dont les conséquences pourraient être sans doutes les plus graves, la guerre entre l'Iran et l'Irak, se poursuit sans interruption véritable depuis septembre 1980. L'année écoulée a en particulier été à nouveau le théâtre de violents affrontements, à la suite notamment d'offensives iraniennes répétées le long de sa frontière avec l'Irak. Trois remarques méritent ici d'attirer l'attention :

— il s'agit d'abord incontestablement du conflit actuellement le plus destructeur ; sur le plan humain, les morts s'y comptent par dizaines de milliers, les réfugiés par centaines de milliers ; sur le plan matériel, les dommages sont incomparables et les dégâts épouvantables. Un symptôme symbolique de la situation à Bagdad même a été apporté

par l'impossibilité d'y accueillir, au mois de septembre dernier, le septième sommet des pays non alignés pour lequel des frais considérables avaient pourtant été engagés.

— en second lieu, la guerre irako-iranienne est sans doute le conflit dont les conséquences peuvent être les plus graves : constituant un facteur puissant de déstabilisation dans la région, tous les régimes du Golfe risquent d'en subir les effets, surtout s'agissant de pays aux structures récentes et devenus récemment très riches ;

— il convient donc, pour la France, de suivre avec la plus extrême vigilance l'évolution du conflit et de favoriser, notamment au sein des Nations-Unies, une solution négociée conforme au droit, respectant en particulier les frontières internationales établies en 1975 par les Accords d'Alger.

## 2. — *Les risques de multiplication des conflits dans le Tiers-Monde*

### a) *La guerre des Malouines*

Si la guerre anglo-argentine a pu, à certains égards, apparaître surprenante et atypique, elle doit avant tout être considérée comme exemplaire des risques de multiplication des conflits ouverts dont le Tiers-Monde est, tout particulièrement, le théâtre.

C'est à la suite d'un coup de force argentin ayant abouti, le 2 avril 1982, à la prise de Port-Stanley, que des affrontements armés entre l'Argentine et la Grande-Bretagne se sont produits du 1<sup>er</sup> mai au 14 juin, date de la capitulation argentine, faisant près d'un millier de morts.

Au-delà du problème ponctuel du statut des îles Malouines — sur lequel la France n'a pas à se prononcer sinon pour souhaiter une solution négociée fondée sur le droit —, trois caractéristiques et trois conséquences de ce conflit doivent rester présentes à l'esprit :

— il s'agit du premier conflit mettant aux prises deux alliés des États-Unis, l'un européen, l'autre latino-américain ;

— malgré cette circonstance particulière, tous les efforts de solutions négociées ont échoué, qu'il s'agisse de la médiation du secrétaire

d'État américain Haig, de l'ignorance de la résolution 502 du Conseil de Sécurité et des efforts du secrétaire général des Nations-Unies, M. Perez de Cuellar ;

— enfin, la Communauté européenne s'est fermement solidarisée avec son allié britannique, adoptant des sanctions économiques contre l'Argentine.

Mais, ces constatations faites, les répercussions de ce conflit limité sont considérables et concernent la portée de l'alliance américaine, les relations entre l'Europe occidentale et les États-Unis d'une part, et l'Amérique latine d'autre part ; la conception d'un véritable non-alignement interdisant l'extension au Sud de l'affrontement Est-Ouest ; enfin la nécessité pour les États d'éliminer les multiples éléments de tensions ponctuelles qui risquent, si l'on n'y prend garde, de déboucher sur autant de conflits aux conséquences difficiles à apprécier. Ainsi seulement pourront être écartés les dangers de multiplication et d'extension des conflits localisés dans le Tiers-Monde.

#### *b) Les dangers d'extension des affrontements*

Trois enseignements communs aux conflits examinés ici et qui ont marqué de leur empreinte l'année écoulée — Liban, Irak-Iran, Malouines — permettent de mieux apprécier ces risques.

Les trois guerres considérées se sont d'abord déroulées dans le Tiers-Monde. Comme tous les conflits intervenus depuis la seconde guerre mondiale, il s'agit de guerres du Sud, dont on peut dénombrer plus d'une centaine d'exemples depuis 1945, qu'il s'agisse de conflits internes au Sud ou d'affrontements du Sud contre le Nord — à l'exemple des Malouines.

Il s'agit également de trois batailles infranucléaires, qui viennent — une fois encore — rappeler aux opinions publiques occidentales que la possession de l'arme nucléaire ne saurait les empêcher d'être entraînées dans des affrontements classiques et qu'elles demeurent exposées à l'explosion de multiples conflits périphériques potentiels.

Enfin, les trois guerres majeures de 1982 soulignent que l'affrontement armé peut trouver sa source dans des initiatives purement locales, qu'aucun condominium n'est en mesure de contenir, et qui exigent que tout soit mis en œuvre pour que les effets n'échappent pas à ceux qui en étaient à l'origine.

La France doit ainsi, pour sa sécurité propre comme pour la paix mondiale, utiliser son crédit sur la scène internationale pour contribuer à éviter que les multiples sources de conflits localisés, notamment en Amérique centrale et en Afrique, ne dégènèrent en une guerre internationale.

#### **D. — L'impasse de la coopération Nord-Sud**

L'aggravation des problèmes du Sud — qui figure au premier plan du contexte mondial dans lequel s'inscrit la politique étrangère de la France — se trouve encore accentuée par les difficultés extrêmes du Tiers-Monde sur le plan économique et par les obstacles qui s'opposent aux tentatives de relance de la coopération Nord-Sud.

##### **1. — *L'aggravation de la situation économique internationale***

###### **a) *Le Tiers-Monde face à la crise économique***

La crise économique internationale a continué en 1982 à frapper les pays en voie de développement directement et de façon induite, par contre-coup des difficultés auxquelles sont confrontés les pays industrialisés eux-mêmes. Rappelons ici brièvement quatre des éléments déterminants de la situation dans le Tiers-Monde.

Il convient d'abord de relever la dépression persistante des cours des matières premières, qui atteint de plein fouet des pays — notamment « les moins avancés » — souvent producteurs d'une seule matière première importante. Encore convient-il de souligner que la chute des cours peut provenir de causes diverses : ainsi, si le cours du cuivre est, en monnaie constante, à son niveau le plus bas depuis des décennies du fait de la crise mondiale, l'effondrement du cours du sucre — revenu au niveau d'il y a dix ans — est d'abord imputable à des excédents de récolte. Dans tous les cas, les revenus des pays producteurs se trouvent fortement amputés.

Ainsi l'endettement accentué de certains pays en développement devient-il le problème majeur de par l'impossibilité devant laquelle ils se trouvent de faire face à leurs échéances. L'endettement général du Tiers-Monde a de ce fait atteint, en 1981, 525 milliards de dollars, dont la moitié étaient dus par une douzaine de pays moyennement dévelop-

pés tels que le Mexique, la Turquie ou la Corée du Sud. Trente pour cent des recettes d'exportation de l'ensemble des pays en voie de développement — 44 milliards de dollars en 1981 — sont ainsi affectés au paiement de leurs dettes au sens large.

Un troisième facteur réside, par ailleurs, dans le relatif échec subi par le Tiers-Monde dans l'utilisation de l'arme pétrolière en tant que solution à ses besoins. Au-delà même des difficultés internes rencontrées par l'O.P.E.P., il faut en effet noter la stagnation des cours et la limitation de la production entraînant une diminution des revenus des pays producteurs et leur moindre rôle en faveur des pays les plus démunis.

Enfin, le Tiers-Monde a naturellement subi le contrecoup de la crise dans les pays développés, laquelle encourage les attitudes protectionnistes et fait légitimement craindre l'apparition de nouveaux concurrents dans de nombreux secteurs.

#### *b) Les aléas de l'aide au développement*

Mais, surtout, la crise économique mondiale s'est traduite par la réduction de l'aide au développement. En 1981, en effet, l'année même au sommet de Cancun, l'aide publique au développement accordée par les pays industrialisés a régressé de 0,38 % du P.N.B. en 1980 à 0,35 %, remplaçant cet effort au niveau de 1970.

Deux réserves positives doivent être formulées ici : l'aide de la France a progressé de 0,38 % en 1980 à 0,46 % en 1981, exclusion faite de l'aide aux Dom-Tom, et devrait atteindre 0,52 % du P.N.B. en 1983, ce dont il convient de se féliciter, en dépit des restrictions budgétaires nécessaires. D'autre part, l'apport global de ressources financières au Tiers-Monde, compte tenu des apports du secteur privé notamment, a également augmenté de façon sensible. Mais il convient en revanche de relever la diminution de l'aide américaine, conformément à la nouvelle politique réaliste vis-à-vis du Tiers-Monde définie par le Président Reagan, passée de 0,27 % à 0,20 % entre 1980 et 1981. Les pays de l'Est, eux, ne portent pas intérêt à l'aide au développement et considèrent la coopération Nord-Sud comme une affaire exclusivement réservée aux pays occidentaux.

On ne peut donc, au total, que déplorer une situation qui, permettant la faillite de fait de plusieurs pays du Tiers-Monde, impose des interventions d'urgence, telles que les opérations de sauvetage décidées

au mois d'août dernier, notamment par le Fonds monétaire international et la Banque des règlements internationaux, en faveur du Mexique. Ainsi réapparaît la nécessité d'une véritable relance du dialogue Nord-Sud dont le Président Giscard d'Estaing avait été l'initiateur.

## 2. — *Les difficultés d'une relance de la coopération Nord-Sud*

### a) *L'insuffisance des initiatives internationales*

L'insuffisante mise en œuvre des résultats de Cancun n'a pas été davantage compensée par les engagements pris lors du sommet de Versailles.

Les conclusions du sommet de Cancun paraissent avoir largement fait long feu. Ainsi, la reconnaissance de l'urgence de lancer des « négociations globales » n'a pas été suivie d'effet, même si le projet de résolution du groupe des 77 est apparu sur ce point constructif. De même, à côté de cet objectif majeur, la création d'une filiale énergétique de la Banque mondiale destinée à des financements supplémentaires en faveur des pays pauvres, envisagée à Cancun, n'a pas davantage reçu l'agrément des États-Unis et n'a pas été suivie d'effet.

Le sommet des pays industrialisés réunis à Versailles les 5 et 6 juin dernier a tenté en la matière une relance, ainsi présentée par le Président de la République trois jours plus tard lors de sa conférence de presse : « (...) on a pu faire repartir le projet de négociations globales dans le cadre des Nations-Unies accepté du bout des lèvres à Ottawa par les États-Unis d'Amérique, à Cancun également (...). De même on a approuvé la résolution des 77 : c'est une très bonne chose. Enfin, nous avons reparlé d'autosuffisance alimentaire, du rôle de la Banque mondiale dans le secteur de l'énergie, et même d'un commencement de soutien des cours des matières premières. »

Mais, six mois après Versailles, les obstacles à cet essor de la coopération avec les pays en voie de développement ont-ils été réellement levés ? Les autres initiatives françaises en la matière sont-elles promises à plus de succès ?

### b) *Le poids des initiatives françaises*

Trois séries d'interrogations générales méritent à cet égard d'être soulevées, au-delà du contenu de telle ou telle initiative ponctuelle.

S'agissant d'abord de l'aide publique au développement, qui devrait dépasser 0,50 % du P.N.B. en 1983 — crédits des Dom-Tom non compris —, comment le gouvernement envisage-t-il d'atteindre l'objectif de 0,70 % d'ici à 1988 ? Selon quel échéancier ? Et comment concilier cet objectif avec les contraintes budgétaires actuelles, dont la France ne peut se dispenser ? Il faut aussi, sans doute, se montrer prudent quant à l'idée selon laquelle l'aide au développement ne répondrait pas essentiellement à des préoccupations morales et politiques, mais serait imposée par des nécessités économiques internes et contribuerait en particulier à développer l'emploi dans notre pays.

Quelle est, en second lieu, la position de la France à l'égard des importantes modifications de l'aide de la Communauté européenne au Tiers-Monde contenues dans le « memorandum » présenté le 30 septembre dernier par le commissaire européen chargé du développement, notre ancien collègue Edgard Pisani ? En toute hypothèse, il convient de s'interroger sur l'absence de continuité de l'action conduite qui pourrait en résulter, et sur l'évolution des qualifications qui en découlerait quant au choix des coopérants.

Enfin, quel est le jugement porté par le gouvernement français, compte tenu des mécomptes des relations Nord-Sud, sur les initiatives en vue de développer une coopération interne au Sud, telles que la conférence de New-Dehli qui, au mois de février dernier, réunit une quarantaine de pays du Tiers-Monde ?

S'il convient, au total, que les nations du Sud apprennent à mieux compter sur leurs propres forces, il est nécessaire que la France examine attentivement l'utilisation faite de son aide, afin qu'elle ne soit pas pervertie, et que ses initiatives à venir tendent à faire aboutir les objectifs initiaux du dialogue Nord-Sud.

La politique extérieure de notre pays doit ainsi permettre à la France de faire face aux défis majeurs qu'impose le contexte mondial. Pour y faire front, la France prend naturellement des initiatives autonomes qu'autorisent sa stature internationale et sa position privilégiée et particulière sur la scène diplomatique. Mais l'expérience montre assez l'importance, pour notre pays, de pouvoir compter en priorité sur des relations inter-atlantiques satisfaisantes et sur une Communauté européenne allant de l'avant. L'année écoulée pose, sur ces dossiers essentiels, un certain nombre d'interrogations qu'il convient d'examiner dans la seconde partie de ce rapport.

## DEUXIÈME PARTIE

### LES ALÉAS DES DONNÉES INTER-ATLANTIQUES ET EUROPÉENNES

Les difficultés récentes des relations entre l'Europe et les Etats-Unis seront examinées, avant de se pencher sur le bilan d'un quart de siècle de construction européenne et sur les moyens d'une relance communautaire.

#### A. — Les aléas des relations inter-atlantiques

Les désaccords entre Européens et Américains concernant les contrats gaziers et l'embargo relatif au gazoduc euro-sibérien, n'ont constitué que l'élément le plus sensible — sur le plan politique — d'un contentieux commercial et financier beaucoup plus vaste. Les divergences ne doivent cependant pas occulter les manifestations du maintien indispensable d'une coopération transatlantique globale au plan politique.

#### 1. — *Le désaccord relatif au gazoduc euro-sibérien*

##### a) *Une controverse spectaculaire*

Poursuivant leurs actions destinées à assurer leur sécurité d'approvisionnement en matière énergétique, les pays d'Europe occidentale s'appêtent à recevoir de l'URSS quarante milliards de mètres cubes de gaz par an, en plus des vingt-cinq actuels, portant leur dépendance gazière à l'égard de l'Union Soviétique à 25 % en 1990, tout en ne représentant que 5 à 7 % de leur consommation énergétique totale selon les pays. C'est ainsi que le contrat franco-soviétique signé le 23 janvier 1982 — au risque de paraître cautionner les événements de Pologne — prévoit la livraison annuelle à notre pays par l'URSS, de huit milliards de mètres cubes de gaz, pendant vingt-cinq ans à partir de 1984.

Simultanément, l'année écoulée a vu le Président Reagan maintenir et renforcer à deux reprises — en la matière — l'embargo technologique à l'égard de de l'URSS imposé par le Président Carter : le 29 décembre 1981, il décrète notamment la suspension des licences d'exportations de matériel électronique, d'équipements pétroliers et de technologie de pointe ; le 18 juin 1982, l'embargo sur les exportations à destination du gazoduc euro-sibérien est étendu à toutes les filiales étrangères des entreprises américaines et aux entreprises étrangères travaillant sous licence américaine, jusqu'à la levée de l'embargo décidée par Washington le 13 novembre dernier.

Ainsi se sont trouvés mis en place tous les éléments d'une controverse euro-américaine particulièrement spectaculaire, Washington s'étant déclaré résolu à faire appliquer l'embargo tandis que, tour à tour, ses alliés italiens, britanniques, ouest-allemands et français décidaient d'honorer les contrats conclus avec l'URSS pour la construction du gazoduc sibérien. La position française, s'était, au reste, avérée particulièrement nette, le refus de l'embargo annoncé le 22 juillet dernier se trouvant notamment conforté, le 23 août, par la décision du ministre d'Etat, ministre de la recherche et de l'industrie, de requérir la société Dresser-France — filiale à 100 % d'une société américaine — d'effectuer les prestations qu'elle avait contractées avec ses clients soviétiques.

Le désaccord politique entre l'Europe et les Etats-Unis, issu de divergences commerciales, n'aurait cependant pas dû être surestimé et doit trouver, avec l'assouplissement récent de la position américaine, une solution politique globale entre pays alliés sur le commerce avec les pays de l'Est. Les implications géopolitiques du débat engagé impliquent néanmoins de revenir ici sur les arguments en présence.

### *b) Un redoutable malentendu*

Trois séries de doléances majeures ont pu être présentées aux Etats-Unis dans cette affaire, par les pays européens qui — il faut le remarquer — se sont montrés en l'espèce exceptionnellement unis :

— en premier lieu, les principales nations d'Europe occidentale ne pouvaient admettre une décision américaine unilatérale, prise sans le minimum de consultations ou de concertation, dans un domaine mettant aussi directement en cause leurs intérêts propres ;

— par ailleurs, les Etats-Unis, notamment par leurs décisions du 18 juin, avaient adopté une position juridiquement discutable, en

imposant le respect de l'embargo à des entreprises non installées sur leur territoire ;

— enfin, les Européens ont eu beau jeu de justifier leur propre laxisme en matière technologique par le laxisme américain en matière de céréales.

Mais, ces données soulignées, quatre observations doivent a contrario être prises en compte pour apprécier justement la portée des décisions prises, sans même revenir sur l'inopportunité de la date de la signature de l'accord franco-soviétique le 23 janvier dernier :

— tout d'abord, l'exécution des contrats gaziers accroît la dépendance énergétique européenne à l'égard de l'Union Soviétique dans des proportions telles que l'on doit légitimement prendre en compte leur portée politique ;

— par ailleurs, à l'inverse de la fourniture de céréales par les Etats-Unis qui appauvrit l'URSS en devises, les livraisons de gaz soviétique à l'Europe conforteront la situation financière de l'Union Soviétique ;

— au surplus, la preuve a été faite en 1980 de l'inefficacité relative de l'embargo céréalier américain, l'Union Soviétique ayant pu s'approvisionner auprès de divers autres pays, tels que l'Argentine ;

— enfin, comment méconnaître qu'une telle querelle inter-atlantique fait naturellement le jeu de l'Union Soviétique, sur un plan politique, et indépendamment même de l'aspect financier des choses ?

Sous le bénéfice de ces observations, on ne saurait que se féliciter d'un accord complet entre les Etats-Unis et l'Europe sur le commerce Est-Ouest dans son ensemble. La levée de l'embargo décidée par Washington le 13 novembre dernier constitue en particulier un élément central qui ne saurait être mésestimé par la France. Il doit en aller de même pour l'ensemble du contentieux commercial et financier euro-américain.

## **2. — *Un contentieux commercial et financier non rédhibitoire***

### **a) *Les données commerciales***

L'année passée a vu, sur de nombreux dossiers, se dégrader le climat des relations commerciales entre les Etats-Unis et la Communauté européenne.

C'est ainsi que, s'agissant des exportations d'acier de la Communauté vers les Etats-Unis, les Américains ont engagé, au titre du code du GATT, une procédure contre le dumping et les subventions accordées aux exportateurs européens, et décidé d'imposer des droits compensateurs aux ventes européennes. Des négociations ont alors été engagées afin d'aboutir à un accord amiable conclu le 6 août entre la Commission et les autorités américaines. D'abord remise en cause par les sidérurgistes américains, une solution largement satisfaisante paraît avoir été aujourd'hui trouvée, sans que le problème puisse être considéré comme définitivement réglé, notamment pour ce qui concerne les aciers spéciaux.

Sans multiplier les exemples, la CEE et les Etats-Unis, constituant tous deux de puissants ensembles économiques — même s'il faut souligner que leurs échanges réciproques sont caractérisés par un déficit croissant de la CEE — rencontrent inévitablement de nombreux conflits d'intérêts. C'est dire, en particulier, l'importance des négociations commerciales internationales et, notamment, de la toute récente réunion interministérielle du GATT, qui est intervenue dans un climat particulièrement difficile. C'est aussi comprendre que de telles divergences ne doivent en aucun cas déboucher sur un désaccord politique profond entre les alliés occidentaux. Il en va de même du contentieux existant en matière plus proprement financière.

#### *b) Les données financières*

Deux points méritent, à cet égard, d'être soulignés. Il s'agit d'abord des désaccords et des querelles relatifs aux crédits à l'exportation, l'« arrangement » conclu en octobre 1981 devant expirer en mai dernier et les positions européennes, américaines mais aussi japonaises étant très éloignées les unes des autres. Un compromis a péniblement été mis au point — incluant notamment un renchérissement des crédits accordés aux pays de l'Est, inférieur à celui voulu par les Etats-Unis, mais accepté par les Dix en juillet dernier. Ainsi se sont trouvés tout à la fois éliminés la perspective redoutable d'une guerre des crédits et un sérieux sujet de friction entre l'Europe et les Etats-Unis. On déplorera donc d'autant plus qu'une controverse ait pu naître peu après, entre Paris et Washington, sur les crédits accordés à l'URSS et qu'il faut bien considérer comme l'un des fruits amers d'une déclaration finale du Sommet de Versailles interprétée différemment de part et d'autre de l'Atlantique.

Mais le principal dossier du contentieux financier euro-américain au cours de l'année écoulée est naturellement constitué par le débat relatif aux taux d'intérêt. Le maintien de taux d'intérêt particulièrement élevés aux Etats-Unis a en effet alimenté, pendant de nombreux mois, les critiques européennes — et d'abord françaises — à l'égard de la politique économique américaine. Encore faut-il souligner que, durant les seuls mois de juillet et d'août derniers, la Réserve fédérale américaine a abaissé à quatre reprises son taux d'escompte, conduisant à une baisse généralisée des taux directeurs des banques centrales européennes, et que les plaintes européennes deviennent désormais sur ce point largement sans objet. Souhaitons que cet élément particulièrement encourageant pour l'avenir symbolise une approche plus positive des relations entre l'Europe et les Etats-Unis.

Mais, au demeurant, et quelles que puissent être les difficultés conjoncturelles rencontrées, elles ne sauraient occulter le maintien d'une coopération politique globale entre les deux rives de l'Atlantique.

### 3. — *Le maintien indispensable d'une coopération politique globale*

#### a) *Une solidarité occidentale maintenue*

Au-delà de divergences commerciales et financières passagères, plusieurs événements ont, au cours des douze derniers mois, justifié des inquiétudes au sujet de la solidité de la solidarité occidentale. C'est ainsi que les résultats du Sommet de Versailles — sans insister ici sur le caractère incomparablement somptuaire de ces entretiens — ont paru bien faibles et parfois ambigus à la plupart des observateurs, au point que le principe même de telles rencontres peut être remis en cause. Le 6 juillet dernier, M. Maurice Faure les évoquait en ces termes à l'Assemblée Nationale : « Je ne crois pas que ce soit une bonne méthode de réunir, sous l'œil vigilant de trois mille journalistes, sept Chefs d'Etat (...). Il en résulte équivoques, malentendus, phrases à double sens ».

Sur un autre plan, l'année écoulée a encore donné lieu, dans divers pays européens — notamment du Nord — à diverses manifestations ou campagnes pacifistes, neutralistes ou anti-américaines, dont il faut répéter — comme l'année dernière — le danger qu'elles représentent pour la sécurité européenne de par leur caractère unilatéral. Au même moment, on devait relever avec inquiétude le vote symbolique d'une sous-commission du Sénat américain en faveur d'une réduction des effectifs militaires en Europe.

Mais, ces constatations faites, il importe également de ne pas dramatiser abusivement ces divergences transatlantiques. Il faut d'abord rappeler l'élément positif capital que constitue la poursuite de l'exécution de la double décision de l'OTAN de décembre 1979 concernant les forces nucléaires à moyenne portée en Europe. Bien d'autres exemples constructifs de la solidarité atlantique pourraient être cités : la cohésion manifestée lors de la conférence de la CSCE à Madrid ; l'accord sur l'adhésion de l'Espagne à l'OTAN, heureuse à la fois pour l'Alliance et pour la démocratie espagnole, et dont on veut croire qu'elle ne sera pas remise en cause ; les réactions à la crise polonaise issues d'une réunion extraordinaire du Conseil de l'OTAN au niveau ministériel...

#### *b) Des relations franco-américaines contrastées*

Au sein de cette famille occidentale, les relations entre Paris et Washington sont apparues, depuis un an, fort contrastées et, pour tout dire, trop irrégulières et souvent tendues.

Les relations franco-américaines sont d'abord demeurées quelques mois sous le signe de « l'état de grâce » : prise de position déterminée de la France en faveur des euromissiles, coopération à l'ONU comme au Proche-Orient ou en Afrique, sommet franco-américain... Les relations entre notre pays et les Etats-Unis sont restées aussi favorables que possible pendant près de la moitié de l'année, en dépit en particulier de l'attitude française en Amérique latine et notamment des relations entretenues avec le Nicaragua.

Le climat se détériora ensuite brutalement, symbolisé par les divergences relatives au gazoduc euro-sibérien. Les problèmes européens prenant le relais, M. le Ministre des relations extérieures est allé jusqu'à s'inquiéter d'un « divorce progressif » entre Washington et l'Europe.

Depuis lors, certes, le drame libanais a vu Français et Américains agir de concert au sein des deux forces multinationales successives en faveur de la paix.

Mais où en est-on aujourd'hui ? On ne peut, à cet égard, en souhaitant des éclaircissements de la part du gouvernement, qu'espérer à l'avenir une plus grande sérénité et une plus grande constance dans nos relations avec les Etats-Unis.

Au surplus, une véritable concertation franco-américaine et euro-américaine renforcée ne peut être réellement fructueuse sans une Europe solide et cohérente. Tel est le deuxième pôle nécessaire de la politique extérieure française.

## **B. — Les aléas de la construction européenne**

L'année 1982 a été marquée, sur le plan communautaire, par des progrès laborieux obtenus dans un contexte singulièrement défavorable, au moment même où le vingt-cinquième anniversaire des Communautés était l'occasion d'un bilan contrasté qui impose de développer les voies et moyens d'une relance européenne explorés récemment.

### **1. — 1982 : des progrès laborieux dans un contexte particulièrement défavorable**

#### **a) Un contexte défavorable**

La situation communautaire depuis le début de l'année est particulièrement difficile, aussi bien sur le plan économique qu'en égard au climat international.

En matière économique, la Commission européenne a pu ainsi dresser un bilan caractérisé tout à la fois :

— par une faiblesse de la croissance économique — d'un taux annuel moyen de 1,5 % — liée surtout à la consommation publique et à la reconstitution des stocks,

— par une inflation moyenne encore supérieure à 10 % par an avec de fortes différences nationales,

— et surtout par un taux moyen de chômage aggravé, dépassant 9 % de la population active dans la Communauté et concernant ainsi près de onze millions de sans emploi dans les dix pays membres.

Enfin, les prévisions de la Communauté pour 1983, malgré une croissance portée à 2,6 % par la reprise de la consommation et un accroissement des investissements, ne sont de nature à renverser la gravité de la situation ni sur le plan du chômage ni sur le front de l'inflation.

D'une manière plus générale, la Communauté a dû faire face à une série de crises liées à la persistance, voire l'aggravation des tensions internationales. S'agissant avant tout de la situation en Pologne, l'instauration de l'état de guerre a conduit la Communauté à abandonner sa position initiale de neutralité politique doublée d'une puissante action économique, pour une ferme condamnation politique appuyée sur une aide de type humanitaire. Mais, si la solidarité européenne s'est avérée totale sur ce dernier plan humanitaire, il faut aussi constater une certaine ambiguïté quant aux conséquences d'une fermeté politique confrontée aux intérêts nationaux des divers pays membres. De même, la situation au Moyen-Orient et la crise libanaise ont suscité diverses prises de position de la Communauté — notamment lors du Conseil européen du 29 juin dernier — en dépit des orientations divergentes qui ont pu se faire jour entre les Dix. Enfin, et malgré les incertitudes persistantes de la Conférence, la CSCE a été pour la Communauté, une occasion particulièrement importante de souligner la convergence des positions des différents pays membres en la matière. Mais il ne s'agit là que de quelques exemples et ce n'est pas sans difficultés que la précarité de la situation internationale incite l'Europe à coordonner leurs politiques extérieures et à parler d'une seule voix.

### *b) Des progrès laborieux*

Dans un tel contexte, deux dossiers ont dominé le débat communautaire interne. Leurs solutions permettraient de tirer un certain nombre de conclusions d'ordre institutionnel.

L'affaire de la contribution britannique au budget communautaire et la question de la fixation des prix agricoles européens pour 1982-1983 ont à un tel point alourdi le climat au sein de la Communauté, que des risques d'éclatement du Marché Commun ont pu être envisagés. Le point de friction essentiel a concerné la compensation à accorder à la Grande-Bretagne à partir de 1982 pour réduire sa contribution nette au budget européen. Les Britanniques estiment avoir droit à une compensation permanente de « juste retour » entre ce qu'ils versent et reçoivent du budget communautaire. Les autres Etats leur opposent qu'un tel droit individuel ne saurait exister dans la Communauté. De compromis en propositions successives, et devant le lien abusif créé par la Grande-Bretagne entre le dossier budgétaire et la fixation des prix agricoles européens, des accords n'ont pu être conclus qu'au cours du mois de mai dernier.

S'agissant des prix agricoles, après la mise au point d'un compromis provisoire le 30 avril, le Conseil, ne tenant pas compte du veto britannique, a décidé de recourir au vote majoritaire pour la fixation de ces prix et a ainsi abouti le 18 mai 1982. Moins d'une semaine plus tard, Londres s'étant montré plus conciliant, les Dix sont parvenus à un accord sur la contribution britannique pour 1982, le montant de la compensation étant fixé à 850 millions d'ECU et la négociation concernant la compensation à partir de 1983 devant reprendre dès ce mois de novembre.

Le règlement de ces deux dossiers, écartant comme naguère le risque d'une grave crise communautaire, suggère deux observations d'ordre institutionnel. La première tient naturellement aux modalités d'application, à l'avenir, du « compromis de Luxembourg » de 1966. Le gouvernement français a clairement indiqué qu'il ne fallait pas voir là une nouvelle pratique institutionnelle et qu'il était fermement attaché à l'arrangement de Luxembourg — autorisant un pays à exiger une décision à l'unanimité lorsqu'un intérêt national essentiel est en jeu. Toutefois la question demeure de son mode exact d'application et du bon usage à l'avenir de la règle de l'unanimité sur un sujet en discussion.

La seconde observation tient à l'efficacité des « Conseils européens » tenus au cours de l'année écoulée, dont certains n'ont débouché que sur des résultats insignifiants. Si le principe même de ces réunions, malgré des opinions divergentes, nous paraît devoir être maintenu, leur préparation — au plan politique — et leur mécanisme paraissent pouvoir être améliorés.

Quoi qu'il en soit, et sans revenir ici sur l'ensemble des difficultés rencontrées par la Communauté depuis un an, le caractère laborieux des résultats acquis en 1982 ne doit à aucun moment faire oublier les fruits impressionnants d'un quart de siècle de construction européenne.

## **2. — *Le bilan contrasté de 25 années de construction européenne***

### **a) *L'amertume due aux difficultés rencontrées***

L'enthousiasme suscité par la signature des Traités de Rome le 25 mars 1957 — dont les vingt-cinq ans ont été fêtés cette année — se fondait en particulier sur l'idée que l'Europe économique pourrait permettre de jeter progressivement les bases d'une Communauté poli-

tique. Les crises successives traversées par le Marché Commun ont peu à peu fait justice de ces velléités et ont parfois semblé renvoyer aux calendes grecques la réalisation de ces espoirs. Le rappel de quelques-unes des difficultés rencontrées par la Communauté permet de garder présentes à l'esprit la gravité de ces crises et l'ampleur des illusions perdues :

— le 14 janvier 1963, le Général de Gaulle s'oppose une première fois à l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché Commun ;

— en 1965, les « propositions Hallstein » tendant à renforcer les pouvoirs du Parlement européen et à assurer des ressources propres à la Communauté, aboutissent à la pratique de la « politique de la chaise vide » jusqu'à l'adoption du compromis de Luxembourg ;

— le 15 octobre 1970, le rapport Werner établi à la suite du sommet de La Haye, définit les moyens de la réalisation d'une Union économique et monétaire, incluant une monnaie commune en 1980. L'œuvre se révélera non point strictement impossible mais largement prématurée ;

— enfin, et pour clore cette triste litanie, la crise économique mondiale a rendu au cours des années 1970, les intérêts nationaux de plus en plus rigides, et les diverses négociations de plus en plus difficiles. La position de la Grande-Bretagne quant à sa contribution budgétaire n'est que la dernière en date des épreuves infligées à la Communauté.

Mais la légitime amertume ainsi provoquée ne doit en aucun cas réduire l'ambition du projet européen, si la démarche qui y conduit en demeure pragmatique, compte tenu de l'actif considérable de la construction européenne.

#### *b) Des acquis considérables*

Si les difficultés rencontrées, notamment depuis l'élargissement de la Communauté, peuvent parfois inciter à « repartir à six », la réminiscence de quelques succès communautaires essentiels permet une plus juste appréciation des réalités européennes.

Citons d'abord — surtout du point de vue français — l'apport considérable de la politique agricole commune qui, en dépit des crises économiques, demeure le pilier central de la construction communautaire et est à l'origine de la modernisation de notre secteur agricole.

De même, sur le plan commercial, et outre l'élimination des droits de douane, le Marché Commun a permis d'atteindre des résultats spec-

taculaires, les échanges commerciaux ayant ainsi été multipliés par 23 sur la base des exportations entre les Etats membres, soit deux fois plus vite que les échanges extérieurs.

Sur le plan monétaire, le système monétaire européen (SME), après des débuts incertains, a su démontrer sa capacité à faire face à une situation financière internationale particulièrement troublée.

Au surplus, la Communauté a su se frayer une voie originale en matière d'aide au développement, dont témoignent — en dépit de leurs imperfections — les Accords de Lomé, uniques au monde, instituant notamment pour soixante-trois pays ACP la garantie de la stabilité de leurs recettes d'exportation pour des produits vitaux.

Enfin, au plan institutionnel, l'élection de l'Assemblée européenne au suffrage universel direct en 1979 — et selon un scrutin proportionnel régional uniforme en 1984 — constitue un pas essentiel de la construction européenne et de la démocratisation des institutions communautaires.

Ne suffit-il pas, au bout du compte, de se fier à l'empressement des candidats successifs à l'entrée dans la Communauté — tels l'Espagne et le Portugal aujourd'hui — pour se convaincre du caractère impressionnant et exceptionnellement positif du bilan communautaire ? L'élément contrasté de ce bilan, comme les piétinements européens actuels, imposent cependant d'explorer plus avant les voies et moyens d'une relance européenne.

### 3. — *Voies et moyens d'une relance européenne*

#### a) *Une relance politique de l'Europe*

Le Président de la Commission, M. Thorn, attribuait récemment à trois facteurs les difficultés communautaires : « l'inapplication de larges pans des traités existants, l'affaiblissement de l'esprit de solidarité, et le recul de l'idée européenne dans l'opinion », avant d'appeler de ses vœux la tenue, dès 1983, d'une nouvelle Conférence de Messine qui jetterait les bases de l'Europe de la deuxième génération.

L'année écoulée a, d'ores et déjà, donné lieu à plusieurs projets de relance de la construction européenne, après l'adoption du rapport sur la coopération politique européenne :

— initiative germano-italienne de novembre 1981, le plan

Gensher-Colombo, visant à donner une impulsion politique nouvelle à la construction européenne à partir de solutions de nature institutionnelle et par l'extension des activités de la Communauté à des domaines nouveaux, tels que la sécurité, la culture et la justice. Le projet d'« acte européen », après avoir été soumis au Conseil européen de Londres, a été confié à un groupe « ad hoc » de hauts fonctionnaires, et a suscité un certain nombre de divergences entre les Etats membres, notamment sur la question du vote au sein du Conseil et sur le rapport établi entre ce projet et d'autres discussions en cours au sein de la Communauté. Des formules de compromis devraient être trouvées prochainement, mais il est à craindre que la portée initiale du texte soit à cette fin grandement affadie.

— En second lieu, la France souhaite en particulier l'étude simultanée de son memorandum d'octobre 1981, établissant un programme concret de relance et recherchant une plus large application des dispositions des traités. Le memorandum énumère tous les secteurs où des actions communes immédiates pourraient être entreprises et, comme le rapport Gensher-Colombo, envisage un nouveau processus de décision et un rôle plus important du Parlement européen.

Il paraît donc souhaitable que soit adopté solennellement, lors d'un prochain Conseil européen, un document proclamant l'extension de la coopération entre les Etats membres. Le texte adopté devra cependant étudier la démarche prônée par la France et aller de pair avec un vigoureux développement des politiques communes dans le cadre du mandat du 30 mai. Il devra rejeter les projets trop ambitieux — et donc irréalistes — tel que le rapport Spinelli publié en février dernier par le Parlement européen. Il devra enfin tenir compte des forces centrifuges, exprimées notamment le 22 mars dernier par le memorandum grec, soulignant la nécessité de l'adoption de mesures dérogatoires pour la Grèce et souhaitant plus généralement une Communauté adaptée à chaque Etat.

#### *b) Un assouplissement des rapports institutionnels internes*

Quant aux règles institutionnelles communautaires, un assouplissement est recherché dans deux directions essentielles. La première concerne le rôle dévolu au Parlement européen et ses relations avec les autres institutions communautaires. En effet, fort de son élection directe et dans la perspective des élections de 1984, l'Assemblée européenne manifeste sa volonté d'exercer ses pouvoirs dans son intégralité

et de les voir au surplus élargis. Il semble à cet égard que l'instauration de relations plus étroites et plus confiantes entre le Parlement européen et ses partenaires institutionnels est hautement souhaitable. Pour le reste, une modification des traités existants paraît, dans l'immédiat en tout cas, problématique et prématurée.

Mais l'effort institutionnel prioritaire paraît résider dans les mécanismes de décision au sein du Conseil des ministres. La question fondamentale du vote et de l'interprétation du compromis de Luxembourg exige un nouvel examen, à la lumière de la décision du 18 mai sur la fixation des prix agricoles, des propositions du projet Gensher-Colombo et du memorandum français. S'il est souhaitable de se rapprocher aujourd'hui d'une procédure de décision plus conforme aux traités, un compromis paraît difficile à obtenir entre la France, la Grande-Bretagne, le Danemark, la Grèce et l'Irlande, qui veulent conserver la possibilité de recourir à l'unanimité lorsqu'un intérêt vital pour eux est en jeu, et la Belgique, le Luxembourg, l'Italie, la RFA, les Pays-Bas qui préconisent, avec la Commission, l'application pure et simple du traité. En outre parmi les premiers pays cités, la France estime que l'intérêt vital concerné doit être en rapport direct avec le sujet traité, opinion qui n'est pas admise par les Britanniques. C'est assez dire qu'un assouplissement véritable des règles institutionnelles ne pourra être acquis que par une volonté politique plus large de relance de la construction et de la coopération européennes.

## **EXAMEN EN COMMISSION**

Votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a consacré à l'examen du budget du ministère des Relations extérieures sa séance du 1<sup>er</sup> décembre 1982.

M. Claude Mont, rapporteur pour avis, a, dans la première partie de son exposé, indiqué les grandes lignes de l'analyse des crédits prévus et les préoccupations qui en résultent. La progression des crédits enregistrée, de 16,9 %, est dans une large mesure imposée par des fluctuations monétaires défavorables puisque le ministère des Relations extérieures dépense 56 % de ses crédits en devises étrangères. De surcroît, l'hypothèse d'un taux moyen du dollar à 6,30 F, sur laquelle est fondé le budget de 1983, apparaît pour le moins irréaliste.

Le rapporteur a au surplus déploré la situation résultant de la restructuration administrative du ministère et de l'abandon de fait de l'effort poursuivi précédemment en matière de recrutement. Il s'est interrogé, comme l'avait fait Mme Neiertz, rapporteur pour avis de la Commission des Affaires étrangères à l'Assemblée nationale, sur la politique du personnel suivie au Quai d'Orsay.

Le rapporteur a, dans la seconde partie de son exposé, précisé le contexte dans lequel s'inscrit la politique extérieure de la France et analysé quelques aspects particuliers de cette politique étrangère. Il a en premier lieu regretté, s'agissant des relations avec les Etats-Unis, les difficultés relatives au commerce avec l'Union soviétique et au commerce Est-Ouest en général, ainsi que diverses déclarations du gouvernement français au sujet des Etats-Unis : discours du Premier ministre devant l'Assemblée générale des Nations-Unies le 30 septembre, discours de M. Jack Lang à Mexico le 27 juillet.

Il a ensuite examiné divers aspects de la situation internationale : en ce qui concerne l'Amérique centrale, il a insisté sur la nécessité de prendre en considération le processus démocratique qui s'est ébauché au Salvador et de saisir la chance de paix qui s'offre dans ce pays. S'agissant de l'Asie, le rapporteur s'est inquiété de l'absence de reconnaissance par la France de la Résistance afghane, en raison de sa divi-

sion, au moment même où est évoquée l'éventualité d'un retrait soviétique. Il a de même regretté que la France n'ait pas reconnu la Résistance cambodgienne, alors même que ses diverses composantes se sont unies et que la situation au Cambodge peut influencer sur l'ensemble des pays d'Asie du Sud-Est.

Enfin, au sujet de la construction européenne, M. Claude Mont a tenu à souligner le rôle joué par le système monétaire européen (S.M.E.), créé en une période de graves désordres monétaires internationaux, et a souhaité que l'Europe communautaire s'engage plus avant dans l'organisation de politiques économiques et monétaires communes.

A la suite de cet exposé, un échange de vues s'est instauré au cours duquel sont intervenus le Président Jean Lecanuet, MM. Jacques Chaumont, Robert Pontillon, Jean Mercier, Paul d'Ornano, Yvon Bourges, André Bettencourt, Georges Repiquet, Pierre Matraja, Serge Boucheny et le Rapporteur.

Les membres de la Commission ont en particulier souhaité obtenir de M. le ministre des Relations extérieures des éclaircissements, à l'issue du voyage en Inde du Chef de l'Etat, sur les accords conclus avec ce pays, d'un côté sur l'achat d'avions Mirage, de l'autre sur la fourniture d'uranium enrichi. Ils ont également souligné le caractère extrêmement important du dossier des armes nucléaires de théâtre et des euromissiles en vue du rétablissement de l'équilibre des forces en Europe et la nécessité d'un consensus en la matière, compatible avec l'existence de forces françaises indépendantes.

A l'issue de ce débat, votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a décidé, sur la proposition de son Rapporteur, de s'en remettre à la sagesse de la Haute Assemblée quant à l'adoption des crédits du ministère des Relations extérieures.