

N° 65

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1983.

A V I S

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 1984,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME I

RELATIONS EXTÉRIEURES

Par M. Claude MONT,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, *vice-présidents* ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Francis Palmero, Gérard Gaud, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Jacques Genton, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

Voir les numéros :
Assemblée nationale (7^e législ.) : 1726 et annexes, 1735 (annexe n^{os} 35 et 37), 1737 (tomes I et IV) et in-8^o 458.
Sénat : 61 et 62 (annexe n^o 23), (1983-1984).

Loi de finances. — Affaires étrangères — Relations extérieures.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — LES CRÉDITS INSCRITS AU TITRE DU MINISTÈRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES POUR 1984	6
A. — Des crédits globalement insuffisants malgré les efforts entrepris ...	6
1° L'accroissement modeste des crédits	6
2° La répartition des crédits	7
B. — Des fluctuations monétaires défavorables	9
1° Les difficultés dues à la dépréciation du franc	9
2° Des dispositions insuffisantes pour 1984, fondées sur des hypothèses irréalistes	10
C. — Une politique du personnel posant problème dans un contexte administratif difficile	11
1° Le bilan de la restructuration administrative entreprise en juillet 1982	11
2° La politique du personnel du département	12
D. — L'indispensable coordination de notre action extérieure	14
1° Une nécessité accrue	14
2° Les moyens de la coordination	14
E. — Le nécessaire renforcement de la sécurité des moyens de notre action diplomatique	15
1° Le constat : l'insécurité latente des personnels et des biens diplomatiques	15
2° La protection des postes à l'étranger : une action désormais prioritaire	16
II. — LES DONNÉES DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA FRANCE	18
<i>Chapitre I : L'aggravation des tensions internationales et les échéances relatives aux questions de sécurité</i>	19
I. — DES MOTIFS D'INQUIÉTUDE RENFORCÉS	19
A. — Les facteurs d'aggravation des tensions	19
1° La détérioration accentuée des rapports Est-Ouest	19
2° La crise économique mondiale	20
B. — La multiplication des foyers de tension	21
1° De multiples zones « à hauts risques »	21
2° Les engagements français	23

II. —	DES ÉCHÉANCES CRUCIALES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ	24
A. —	Les armes nucléaires en Europe : une période décisive	24
1°	Le piétinement des négociations de Genève	24
2°	Des échéances désormais imminentes	26
B. —	L'exigence d'une position française sans ambiguïté	27
1°	La question de la prise en compte des forces nucléaires françaises	27
2°	Des ambiguïtés dommageables	27
 <i>Chapitre II — Le piétinement communautaire et la nécessaire recherche d'une relance européenne globale</i>		29
I. —	LE PIÉTINEMENT COMMUNAUTAIRE	29
A. —	De sommet en sommet : l'Europe en sursis	29
1°	De Copenhague (4-5 décembre 1982) à Bruxelles (21-22 mars 1983) : la persistance des désaccords de fond	29
2°	Stuttgart (17-19 juin 1983) : un simple accord de procédure . . .	31
B. —	Deux problèmes majeurs : financement et élargissement	32
1°	Les ressources financières de la Communauté et la contribution budgétaire britannique	32
2°	L'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal .	33
II. —	POUR UNE RELANCE EUROPÉENNE GLOBALE	35
A. —	Un acquis impressionnant, malgré la crise et les insuffisances	35
1°	L'acquis communautaire	35
2°	L'Europe en crise et les insuffisances communautaires	35
B. —	Une négociation décisive avant la présidence française et les élections européennes	37
1°	« Un semestre crucial »	37
2°	Les échéances de 1984	38
 <i>Chapitre III — La politique de la France vis-à-vis du Tiers monde et la dérive du dialogue Nord-Sud</i>		39
I. —	L'AGGRAVATION DE LA SITUATION INTERNATIONALE EXIGE DE NOUVELLES INITIATIVES	39
A. —	L'effet de la crise économique internationale	39
1°	Le tiers monde, victime privilégiée de la crise	39
2°	Les raisons d'une action persévérante dans le domaine Nord-Sud	40
B. —	De nouvelles initiatives nécessaires	41
1°	Sur le plan international	41
2°	Sur le plan communautaire	42
II. —	L'ANNÉE 1983 : UN BILAN MITIGÉ	44
A. —	Les progrès modestes de l'aide publique au développement	44
1°	Des objectifs internationaux encore éloignés	44
2°	L'aide française au développement	45

B. — La sixième CNUCED	46
1° Les maigres résultats de la conférence de Belgrade	46
2° La faible marge de manœuvre française	47
<i>Chapitre IV — Les priorités et les méthodes de l'action diplomatique de la France</i>	48
I. — LES AXES PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE LA FRANCE	48
A. — Deux principes de base	48
1° Garantir l'indépendance et la sécurité nationales	48
2° Contenir les effets de l'affrontement Est-Ouest	49
B. — Deux champs d'action privilégiés	50
1° Le renforcement de la solidarité européenne	50
2° La relance de la coopération Nord-Sud	51
II. — QUELQUES CONDITIONS NÉCESSAIRES AU SUCCÈS DE L'ACTION DIPLOMATIQUE DE LA FRANCE	51
A. — Des orientations plus claires bénéficiant d'un soutien élargi	51
1° Surmonter certaines contradictions	51
2° Rechercher un soutien plus large	52
B. — Des moyens plus adaptés	53
1° Des méthodes diplomatiques parfois inadéquates	53
2° Des moyens financiers renforcés	54
— Les conclusions de votre rapporteur et de la commission	55

Mesdames, Messieurs,

Le montant total des crédits inscrits dans le projet de loi de finances initial pour 1984 au titre de la section I (services diplomatiques et généraux) du ministère des relations extérieures s'élève à 9 milliards 118 millions 622 537 francs. Ces crédits représentent, par rapport à ceux ouverts en 1983 (7 milliards 847 millions 752 504 F), une progression apparente de 16,19 %, les chiffres retenus prenant en compte les réimputations de crédits qui ont accompagné les transferts de compétences ayant résulté de la restructuration administrative de juillet 1982 entre services diplomatiques et généraux et services de la coopération et du développement.

Sans reprendre une nouvelle fois l'analyse détaillée de ces crédits, le rapporteur pour avis de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées se limitera ici à quelques éclairages ponctuels qui lui paraissent particulièrement révélateurs des difficultés rencontrées et des besoins qui se font jour, auxquels le présent budget ne répond que de façon très imparfaite.

Il revient en revanche à notre Commission, comme à l'accoutumée, de situer plus largement, à l'occasion du débat budgétaire, l'action du Département dans le contexte de la situation diplomatique internationale, et de préciser ainsi certaines données de la politique extérieure de la France.

*
* *

I. — LES CRÉDITS INSCRITS AU TITRE DU MINISTÈRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES POUR 1984

L'examen proprement dit du projet de budget du ministère des relations extérieures pour 1984 (Section I — services diplomatiques et généraux) et du contexte administratif dans lequel il s'inscrit appelle, pour l'essentiel, de votre rapporteur, cinq séries de remarques relatives :

— à un montant global de crédits insuffisant par rapport aux besoins ressentis, malgré certains efforts entrepris ;

— aux difficultés considérables nées des fluctuations monétaires défavorables au franc, et ce malgré les hypothèses pour le moins téméraires retenues pour 1984 ;

— aux problèmes posés, notamment pour certaines catégories de personnel particulièrement sensibles, par la politique du personnel du Quai d'Orsay ;

— à un nécessaire renforcement de la coordination de notre action extérieure ;

— enfin aux données inquiétantes relatives à la sécurité, indispensable, des moyens de l'action diplomatique de la France.

*

* *

A. — Des crédits globalement insuffisants, malgré les efforts entrepris

1. — *L'accroissement des crédits*

S'élevant à 9 milliards 118 millions 622 537 francs, les crédits pour 1984 sont en augmentation de 1 milliard 270 millions 890 033 francs par rapport à ceux ouverts en 1983.

La comparaison par rapport à 1983 peut a priori paraître satisfaisante, en faisant apparaître un accroissement du budget considéré — 16,19 % — sensiblement supérieur à celui des dépenses publiques et du

budget de l'Etat dans son ensemble — 6,3 % —. Mais plusieurs facteurs, au premier rang desquels se situent les effets de la dépréciation de notre monnaie (cf. B ci-dessous), viennent sérieusement tempérer ce jugement positif.

On ne rappellera ici que pour mémoire, compte tenu des conséquences sur la présentation budgétaire de la restructuration du ministère décidée en 1982, les précédents taux de progression des crédits diplomatiques et généraux : + 16,9 % en 1983 ; + 20,3 % en 1982 ; + 13,1 % en 1981 ; + 14,7 % en 1980 et + 15,7 % en 1979. Seule l'année 1983 constitue en effet, dorénavant, une base de référence fiable pour servir, à structures identiques, aux comparaisons ultérieures.

Il en va de même pour la part du budget des services diplomatiques et généraux dans le total du budget de l'Etat qui doit être donnée à titre indicatif compte tenu des transferts de crédits entre les sections I et II. Il reste, sous ces réserves, que cette part régresse régulièrement dans les séries statistiques : supérieure à 1 % jusqu'en 1977, égale à 1 % de 1978 à 1980, comprise entre 0,9 % et 1 % en 1981 et 1982, elle n'était plus que de 0,89 % en 1983.

On précisera enfin qu'hors enveloppe recherche, les crédits de la section I progressent seulement de 16,02 %, passant de 7 236 millions à 8 396 millions de francs.

2. — *La répartition des crédits*

Ces crédits se répartissent pour l'essentiel comme suit :

— 8 858 millions de francs, soit 97 % de l'ensemble, sont consacrés aux dépenses ordinaires, en augmentation de 15,6 % ;

— les crédits de paiement des dépenses en capital, représentant moins de 3 % du total — 261 millions de francs —, progressent de plus de 40 % en raison, pour l'essentiel, de la subvention généreusement accordée à l'Institut du monde arabe. Mais, les autorisations de programme régressant de plus de 25 %, c'est globalement une diminution de l'activité d'investissement du ministère qu'il faut constater.

La ventilation de l'ensemble de ces crédits par actions pour 1984 est la suivante :

01 Administration centrale	941 263 217	10,32 ‰
02 Services à l'étranger	2 196 728 417	24,09 ‰
03 Relations culturelles avec l'étranger.....	3 286 068 115	36,04 ‰
05 Presse et information.....	45 198 245	0,50 ‰
06 Contributions internationales.....	1 438 682 493	15,78 ‰
07 Assistance et solidarité	212 823 912	2,33 ‰
08 Interventions de politique internationale	125 515 430	1,38 ‰
09 Formation et assistance technique dans le domaine militaire	149 786 059	1,64 ‰
10 Budget civil de recherche.....	722 556 649	7,92 ‰

Par comparaison avec les années précédentes, la part de chaque action dans le budget a évolué ainsi que le retrace le tableau suivant (en pourcentages) :

ACTIONS	1981	1982	1983	1984
01 Administration centrale	8,81	8,31	10,78	10,32
02 Services à l'étranger	22,51	22,56	23,80	24,09
03 Relations culturelles avec l'étranger.....	41,90	40,75	36,73	36,04
05 Presse et information.....	0,95	0,82	0,50	0,50
06 Contributions internationales.....	15,22	17,51	15,97	15,78
07 Assistance et solidarité	1,37	1,42	1,46	2,33
08 Interventions de politique internationale	0,55	0,54	1,25	1,38
09 Formation et assistance technique dans le domaine militaire.....	1,50	1,35	1,71	1,64
10 Budget civil de recherche.....	7,19	6,75	7,80	7,92

En ce qui concerne les dépenses ordinaires, leur progression résulte de :

- 273 millions de francs de mesures acquises ;
- et 922 millions de mesures nouvelles.

• Le titre III sera doté en 1984 de 4 558 millions de francs, en augmentation de 14,2 ‰ par rapport à 1983, la part des dépenses de personnel demeurant très importante — plus des trois-quarts des moyens des services —, et ce malgré l'absence complète de création d'emplois.

• Le titre IV sera doté de 4 300 millions de francs, en augmentation de 17 ‰ par rapport à 1983.

Il faut relever en particulier en ce domaine :

— s'agissant des relations culturelles avec l'étranger, une mesure nouvelle de 52 900 000 F pour l'action radiophonique extérieure et de 15 millions au titre des interventions culturelles, notamment les échanges artistiques ;

— s'agissant des contributions internationales, une progression de moins de 15 %, incluant la correction de l'effet-change et un transfert de contributions décomptées en 1983 dans la section II ;

— enfin, s'agissant des crédits d'assistance et de solidarité, une multiplication par deux de ces moyens (aide aux Français à l'étranger, bourses, crédits du service social d'aide aux émigrants).

Au total, la progression de 16,2 % des crédits de la section I se répartit comme suit : 3,5 % au titre des mesures acquises ; 6,3 % au titre des mesures nouvelles et du maintien des moyens ; 1 % au titre des crédits de paiement ; le solde — 5,4 % — provenant de l'effet-change résultant de la dépréciation du franc sur les effets de laquelle il convient ici de s'arrêter.

*
* *

B. — Des fluctuations monétaires défavorables

1. — *Les difficultés dues à la dépréciation du franc*

Le Quai d'Orsay effectue 56 % de ses dépenses en devises. C'est assez dire les incidences considérables que peut avoir, sur les moyens réels à la disposition du département, la dépréciation du franc vis-à-vis des principales monnaies. C'est ainsi que le franc a dû faire face à une hausse vertigineuse du dollar, passé de 5,75 francs au 1^{er} janvier 1982, à 6,75 francs au 1^{er} janvier 1983, et à 8 francs et plus aujourd'hui, tandis que le deutsche mark atteint de son côté la barre des 3 francs.

Une telle évolution a naturellement emporté des conséquences extrêmement dommageables pour l'exécution du budget de 1983. Trois postes ont été tout particulièrement affectés par cette situation.

a) D'insupportables difficultés sont apparues en matière de **crédits de fonctionnement** des services. C'est ainsi que certains postes diplomatiques se trouvent quasiment en situation de cessation de paiement dans des domaines aussi élémentaires et indispensables que les frais de correspondance, de téléphone, de télex, d'électricité, d'entretien du parc automobile, de loyers et, plus généralement, des frais généraux de fonctionnement.

b) S'agissant par ailleurs de la **rémunération des personnels en poste à l'étranger**, le mécanisme correcteur change-prix tend à garantir le pouvoir d'achat des agents concernés en assurant une compensation. La situation n'en demeure pas moins triplement préoccupante :

— du fait du décalage existant, dans le temps, entre cet ajustement des rémunérations et les périodes concernées, alors que, dans le même temps, se poursuit la dépréciation de notre monnaie ;

— du fait de la situation particulière des personnels auxiliaires et des personnels en coopération, qui exige encore des mesures spécifiques ;

— du fait, enfin, du coût de ces mesures pour le ministère, qui voit ainsi nécessairement réduites ses possibilités d'actions nouvelles.

c) **Les contributions internationales**, en dernier lieu, subissent également le contrecoup de cette faiblesse monétaire, la plupart de ces contributions aient dû être payées dès le début de l'année, le recours au collectif est nécessaire puisque les dotations avaient été calculées, dans la loi de finances pour 1983, sur la base d'un dollar à 6,30 francs. Les références fixées pour 1984 ne paraissent pas plus réalistes à votre rapporteur.

2. — *Des dispositions insuffisantes pour 1984, fondées sur des hypothèses irréalistes*

Comme l'année dernière, des mesures spécifiques figurent dans le budget qui nous est proposé au titre de « l'incidence de l'appréciation de certaines devises étrangères ». Les crédits qui en résultent s'élèvent à un total de 427 060 000 francs ainsi répartis :

	En francs.
— Action sociale (action 01)	20 000
— Moyens de fonctionnement (action 02)	136 142 770
— Moyens de fonctionnement de la DGR CST (action 03)	90 897 230
— Moyens d'intervention de la DGR CST (action 03) .	81 800 000
— Moyen d'intervention de la DSIP (action 05)	3 500 000
— Contributions internationales (action 06)	97 000 000
— Assistance aux Français à l'étranger (action 07)	12 150 000
— Interventions de politique internationale (action 08)	50 000
— Assistance technique militaire (action 09)	5 500 000

Ces dispositions appellent deux remarques de la part de votre rapporteur.

Tout d'abord, parce qu'elles sont fondées sur la base d'un **dollar à 7 francs**. ces dispositions paraissent hautement irréalistes. Comme l'année dernière, votre rapporteur ne peut que déplorer la répétition, année après année, d'une pratique qui, prenant des bases de référence pour le moins dépassées, ôte une grande part de leur crédibilité aux données figurant dans le projet de loi de finances.

Par ailleurs, même sur ces bases notoirement insuffisantes, le total de ces mesures prises pour pallier la faiblesse de notre monnaie expliquent 5,45 % des 16,2 % d'augmentation du budget dans son ensemble pour 1984. Ces 5,45 % se répartissent ainsi :

- 1,92 % au titre des rémunérations ;
- 0,98 % au titre du fonctionnement ;
- 2,54 % au titre des interventions.

C'est dire que la croissance proposée du budget est en réalité, alors même que certaines bases de calculs sont dores et déjà irréalistes, **inférieure à 11 %**. Bien plus. si l'on tient compte d'une part du budget civil de la recherche — qui ne fait pas l'objet de compensation à la dépréciation du franc —, d'autre part des transferts effectués dans le budget de 1984 vers le ministère des relations extérieures, **l'augmentation réelle des crédits est limitée à moins de 7,5 %**.

Cette croissance modeste s'inscrit en outre dans un contexte administratif encore difficile.

*
* *

C. — Une politique du personnel posant problème dans un contexte administratif difficile

1. — *Le bilan de la restructuration administrative entreprise en juillet 1982*

Votre rapporteur avait déjà souligné, l'année dernière, les origines du climat administratif troublé dans lequel s'effectuait la mise en œuvre de la restructuration administrative décidée par les décrets du

27 juillet 1982 et reposant sur un nouveau partage des compétences entre services de la coopération et du développement d'une part, et services de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques d'autre part.

Sans procéder ici à un examen détaillé de la nouvelle situation administrative ainsi créée — analysée par ailleurs par notre collègue M. Francis Palmero dans son rapport pour avis sur les relations culturelles —, il apparaît nécessaire de saisir l'occasion de ce débat budgétaire pour demander au gouvernement des éclaircissements sur les points suivants :

— A la suite du rapport remis en mai dernier à M. le ministre des Relations extérieures par l'inspecteur général du ministère, quelles mesures ont été prises pour tenir compte de ses recommandations et tenter ainsi d'apaiser le malaise enregistré en particulier au sein de la DGRCST ?

— Quel est, en particulier, l'état d'avancement des études des groupes de travail constitués à la suite de ce rapport, notamment sur l'harmonisation des statuts des personnels pour leur éventuelle gestion commune ?

— Quelles mesures sont envisagées pour améliorer, tant à l'administration centrale que dans les postes, la coordination entre les services de la coopération et du développement et ceux de la Direction générale, coordination que le principe affiché d'unité du ministère ne saurait suffire à assurer ?

— Quelles dispositions sont susceptibles, enfin, d'améliorer, au sein même de la DGRCST, la coordination indispensable des diverses actions entreprises ?

2. — La politique du personnel du Département

Dans un contexte administratif encore sensible, la politique du personnel suivie — ou subie — par le ministère des relations extérieures ne va pas sans poser problème à votre rapporteur, qui souhaiterait notamment attirer l'attention sur trois points particulièrement inquiétants.

a) En matière de créations et de suppressions d'emplois, tout d'abord, le projet de budget pour 1984 confirme malheureusement la

renonciation au plan de redressement en matière de recrutement défini en 1977, poursuivi en 1982 et abandonné en 1983, ainsi que le confirme le tableau suivant :

	1982		1983		1984	
	Administration centrale	Etranger	Administration centrale	Etranger	Administration centrale	Etranger
Créations d'emplois.....	16	226	330	5	148	250
Suppressions d'emplois....	16	8	280	13	153	266
Solde	0	+ 218	+ 50	— 8	— 5	— 16

Ainsi, en 1984, non seulement aucune création d'emploi n'est prévue mais encore une diminution de 21 postes est enregistrée, seize à l'étranger et cinq à l'administration centrale. Le constat se passe malheureusement de tout commentaire.

b) S'agissant d'autre part du principe **d'ouverture** du Département sur l'extérieur, affiché comme l'un des axes directeurs de la politique du personnel du ministère, l'année écoulée a été marquée, symboliquement, par la loi du 12 juillet 1983 relative au recrutement des ministres plénipotentiaires. Venant s'ajouter à la multiplication, depuis 1981, des nominations de non-diplomates aux fonctions essentielles laissées à la discrétion du gouvernement, ce texte ne saurait que renforcer les inquiétudes relatives à la « déprofessionnalisation » de la fonction diplomatique, sur les dangers de laquelle votre rapporteur souhaite attirer, une nouvelle fois, l'attention du gouvernement.

c) Enfin, il faut encore, et pour la nième fois, souligner l'urgente nécessité d'une amélioration du statut des **secrétaires-adjoints** des affaires étrangères et des **attachés d'administration centrale** du Quai d'Orsay, fonctionnaires de catégorie A toujours soumis à un statut inadapté à leurs responsabilités et leur offrant de très faibles perspectives de carrière.

Qu'en est-il des projets à l'étude en la matière : octroi de la double vocation et élargissement des conditions d'accès au corps des secrétaires et conseillers ? Où en sont, plus généralement, les perspectives d'aboutissement des projets de revalorisation du statut dont ont été saisis le Quai d'Orsay, d'une part, et les services de la fonction publique d'autre part ?

Votre rapporteur rappellera à cet égard que le ministre des Relations extérieures a déjà reconnu, en réponse à une question écrite, « que le déroulement et les débouchés de carrière de ces agents ne répondent pas de façon adéquate au niveau élevé de responsabilités qui est souvent le leur » (J.O. Débats A.N., 21 février 1983).

*
* *

D. — L'indispensable coordination de notre action extérieure

1. — *Une nécessité accrue*

Si le ministère des relations extérieures a pour mission de mettre en œuvre l'action diplomatique et internationale de la France, son intervention — et donc les crédits dont il dispose — ne constitue qu'une part de l'action extérieure de l'Etat.

C'est ainsi que, si ses moyens d'action sont décisifs, le ministère des relations extérieures n'effectue que 45 % des dépenses annuelles de l'Etat pour l'aide au développement et 57 % pour les dépenses à caractère culturel.

Plus généralement, la diversification de notre action extérieure dans la vie internationale s'est traduite par un développement des structures administratives chargées, dans chaque département ministériel, de conduire ces activités internationales, pour les questions relevant de leur compétence. Ainsi en est-il des ministères suivants : culture, éducation nationale, économie et finances, industrie et recherche, transports, affaires sociales, agriculture, postes et télécommunications et mer.

Il est donc de plus en plus indispensable que le Quai d'Orsay, pour remplir son rôle et assurer l'unité de la cohérence de l'action extérieure de la France, veille avec la plus extrême vigilance à ce que ces relations internationales s'inscrivent toujours dans le cadre de son action générale.

2. — *Les moyens de la coordination*

Dans ces conditions, les principaux outils dont dispose, à l'heure actuelle, le ministère des relations extérieures pour assurer cette res-

ponsabilité de synthèse et de liaison interministérielle sont les suivants :

— conformément à une circulaire du Premier Ministre du 24 mars 1982, le ministre des relations extérieures doit être systématiquement informé par ses collègues de tout projet de déplacement à l'étranger afin qu'il soit procédé à toutes les consultations préalables appropriées ;

— a contrario, les visites officielles du chef de la diplomatie française font l'objet d'une préparation interministérielle, associant les différents départements ministériels intéressés ;

— enfin, sur place, dans les différents pays, les ambassadeurs sont chargés — aux termes du décret du 1^{er} juin 1979 — de mettre en œuvre la politique extérieure de la France dans toutes ses dimensions ; animant l'action de la mission diplomatique locale — services civils et mission militaire —, ils doivent ainsi assurer sur place la coordination interministérielle requise.

Il reste que, dans certains cas, l'unité d'action, sinon sa cohérence, paraissent difficilement assurées. Le ministre des relations extérieures peut-il ainsi dresser un bilan satisfaisant de la coordination interministérielle qui incombe à son département ? Si tel n'est pas le cas, quelles dispositions envisage-t-il de prendre pour améliorer la situation actuelle ?

*
* * *

E. — Le nécessaire renforcement de la sécurité des moyens de notre action diplomatique

Enfin, avant de passer à l'examen plus détaillé des données de la politique extérieure de la France elle-même, votre rapporteur ne voudrait pas achever l'examen du budget pour 1984 proprement dit sans insister sur l'importance des crédits destinés à l'indispensable sécurité des moyens de l'action diplomatique de la France.

1. — *Le constat : l'insécurité latente des personnels et des biens diplomatiques*

Les problèmes de sécurité sont devenus aujourd'hui particulièrement préoccupants. Un nombre croissant de nos agents sont victimes d'agressions diverses, de vols et parfois d'attentats plus ou moins lourds de conséquences.

Si la liste complète — et impressionnante — de ces agressions est ici inutile, on se souviendra qu'après les prises en otages de nos ambassadeurs à Mogadiscio (1975), La Haye (1979), et San Salvador (1979), notre ambassadeur à Beyrouth a été froidement assassiné en 1981.

Par ailleurs, au cours de la seule année écoulée, et en condamnant vigoureusement de surcroît l'odieux attentat qui a coûté la vie à 58 de nos soldats à Beyrouth :

— les locaux de notre Consulat général à Berlin ont été gravement endommagés le 30 août dernier par une explosion criminelle qui a fait un mort et plusieurs blessés ;

— à Beyrouth, le détachement de sécurité de l'ambassade a subi lors du bombardement du 30 août dernier des pertes importantes : un mort et 5 blessés, dont 3 grièvement atteints.

Faut-il encore rappeler que les membres de notre ambassade à Téhéran sont soumis à d'incessantes pressions et que nombre de nos autres représentations diplomatiques et consulaires — y compris en Espagne, et au sud du Sahara... — se trouvent dans des situations particulièrement précaires.

Bref, une attention toute particulière doit être aujourd'hui portée à l'insécurité de nos moyens d'action diplomatiques qui a désormais atteint, dans de nombreux cas, des seuils intolérables.

2. — La protection des postes à l'étranger : une action désormais prioritaire

Pour faire face à cette situation et répondre de façon générale à l'accentuation de la menace terroriste, un programme pluri-annuel a été établi, visant à un renforcement de la sécurité des postes à l'étranger. Ce programme est actuellement en cours d'exécution et 13,5 millions de francs lui ont été consacrés en 1983. Il s'agit notamment :

- de la construction et du renforcement des murs d'enceinte ;
- de la protection du personnel par vitres pare-balles ;
- de l'installation de systèmes d'alarmes ;
- de l'amélioration des liaisons radio de sécurité ;
- de la mise en place de « sas » de sécurité.

Beaucoup reste cependant à faire, même si, par ailleurs, des normes renforcées de sécurité sont désormais prises en compte dans les programmes de constructions nouvelles ou de rénovation. Votre rapporteur souhaite en particulier interroger le gouvernement sur deux points :

— Une accélération du programme de fabrication des voitures blindées peut-elle être envisagée ? Cinq seulement sont, semble-t-il, en cours de fabrication. Malgré le coût élevé de ces véhicules, leur présence paraît malheureusement être devenue nécessaire dans plusieurs de nos postes diplomatiques.

— Par ailleurs, s'agissant du personnel affecté à la sécurité, la création de nouveaux emplois semble indispensable. Quels sont les projets du gouvernement en ce domaine pour les années à venir ?

*
* * *

II. — LES DONNÉES DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA FRANCE

Ayant ainsi examiné à grands traits les principaux aspects du budget du ministère des relations extérieures pour 1984, il appartient au rapporteur pour avis de la Commission des affaires étrangères et de la défense de dépasser cet aspect strictement financier et administratif du dossier et de présenter un certain nombre d'observations de nature politique sur le contexte international dans lequel s'inscrit la politique extérieure de la France.

N'ayant naturellement pour ambition de présenter ici un bilan exhaustif de l'année diplomatique et internationale qui s'achève, votre rapporteur pense devoir particulièrement relever quatre séries de facteurs indispensables pour apprécier la politique extérieure de la France :

— il s'agit d'abord de l'aggravation des tensions internationales et des échéances cruciales relatives aux questions de sécurité, ce que confirme le dossier brûlant et capital des armes nucléaires à portée intermédiaire en Europe ;

— il s'agit ensuite du piétinement communautaire et de la recherche d'une relance européenne globale à l'approche du sommet d'Athènes ;

— il s'agit encore de la dérive de la coopération Nord-Sud et des aléas de la politique de la France vis-à-vis du Tiers-Monde, au moment où l'aggravation de la situation internationale exige de nouvelles initiatives en la matière ;

— enfin, dans un tel contexte, si les axes prioritaires de la politique étrangère de la France paraissent, pour l'essentiel, positifs à votre rapporteur, le succès de l'action diplomatique de notre pays lui paraît conditionné par des orientations clarifiées et bénéficiant d'un soutien élargi, et par l'adaptation de ses moyens.

CHAPITRE I

L'AGGRAVATION DES TENSIONS INTERNATIONALES ET LES ÉCHÉANCES RELATIVES AUX QUESTIONS DE SÉCURITÉ

L'esquisse d'un bilan de l'évolution de la situation internationale depuis un an se caractérise au premier chef par une accentuation des motifs d'inquiétude, dont témoigne l'aggravation perceptible des tensions — détérioration des rapports Est-Ouest, conséquences de la crise économique internationale —, et la multiplication des zones « à hauts risques » — aboutissant dans deux hypothèses, au Liban et au Tchad, à un engagement militaire français.

C'est dans ce contexte, où les éléments de satisfaction demeurent bien ténus, que le monde — et d'abord l'Europe — se prépare à affronter, dans les mois à venir, des échéances cruciales en matière de sécurité. Les données relatives aux armes nucléaires de théâtre — l'affaire des euromissiles — fournissent à cet égard le principal sujet de préoccupations : les négociations sur ces forces nucléaires à portée intermédiaire semblent bien peu susceptibles d'aboutir et la France se retrouve au bout du compte en première ligne, à la veille même du déploiement des euromissiles.

*
* *

I. — DES MOTIFS D'INQUIÉTUDE ACCENTUÉS

A. — Les facteurs d'aggravation des tensions

1. — *La détérioration accentuée des rapports Est-Ouest*

L'année écoulée n'a été marquée par aucun progrès important dans le domaine des relations entre l'Est et l'Ouest. Tout au plus doit-on relever l'heureuse conclusion à Madrid, au début du mois de septembre dernier, après trois années de négociations, de la **Confé-**

rence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), comportant un accord sur la convocation d'une Conférence sur le désarmement en Europe (CDE) proposée par la France, et impliquant la poursuite du « processus d'Helsinki ». Encore peut-on se montrer sceptique sur la volonté de certains des gouvernements concernés de respecter l'esprit et la lettre des engagements pris alors que l'ombre du Boeing sud-coréen abattu par la chasse soviétique a plané sur la clôture de la conférence de Madrid.

De fait, l'année 1983 a été caractérisée, pour le reste, par une nouvelle détérioration des rapports Est-Ouest, toujours obérés par une série d'initiatives de l'URSS inacceptables, qu'il s'agisse de l'invasion de l'**Afghanistan** — où les Soviétiques maintiennent une position intransigeante, et où les conversations « indirectes » pakistano-afghanes organisées sous l'égide des Nations-Unies n'ont donné aucun résultat tangible —, ou qu'il s'agisse de la situation en **Pologne** — où les pressions soviétiques s'exercent avec la même fermeté et où Moscou demeure l'arbitre de toute évolution, malgré les espoirs suscités par le voyage du pape au mois de juin dernier. Enfin, et surtout, le **surarmement soviétique** résultant de l'installation des SS 20 et justifiant la « double décision » de l'OTAN de 1979 atteint directement l'Europe et continue d'affecter gravement les relations Est-Ouest.

Dans ce contexte, si les voies de communication instaurées entre les deux Grands n'ont pas été interrompues, les conditions de la reprise d'un véritable dialogue entre eux n'ont évidemment pas été réunies au cours de l'année écoulée. En témoigne l'exclusion maintenue de tout sommet soviéto-américain. Ainsi a-t-on pu diagnostiquer, malgré la claire volonté réciproque de ne pas renoncer à tout contact, l'apparition d'une « nouvelle guerre froide ».

La destruction d'un avion civil sud-coréen par l'URSS, qualifiée par le ministre français des relations extérieures d'« acte brutal, inqualifiable, choquant, bouleversant, incroyable », est encore venue assombrir le climat des relations Est-Ouest, même si ce véritable assassinat des deux cent soixante-neuf occupants du Boeing n'a pas été suivi, de la part de la France notamment, des vigoureuses réactions que la simple morale semblait appeler.

2. — *La crise économique mondiale*

A côté de ces facteurs proprement politiques, la situation économique internationale et la prolongation de la crise mondiale ont constitué en 1983 un second élément d'aggravation des tensions.

La crise économique, qui frappe les pays industrialisés, atteint en effet plus vigoureusement et plus dramatiquement encore les pays en voie de développement. Face à l'épreuve commune constituée par la récession mondiale, les égoïsmes nationaux sont plus souvent renforcés que les appels à la solidarité internationale ne sont entendus. Les maigres résultats enregistrés tant lors du sommet des Sept qu'au cours des dernières réunions de la CNUCED et de l'OCDE, ont illustré ce pénible constat.

Les espoirs se tournent ainsi vers **les perspectives de reprise** dont les prémices se sont manifestés dans certains pays industrialisés. Il reste que, si la reprise est effective aux Etats-Unis depuis près d'un an, sa solidité, face à des taux d'intérêt très élevés n'est pas assurée et sa durée demeure précaire. Surtout, la diffusion de la reprise en Europe — et plus encore dans les pays du Tiers Monde — reste incertaine. Si des pays comme la Grande-Bretagne, l'Allemagne Fédérale, voire l'Italie, sont engagés sur la voie de la reprise, la croissance qui en résulte — 0,5 % en 1983, 1,5 % prévu en 1984 pour l'ensemble des pays européens — est très en deçà de son niveau outre-atlantique. La France accuse pour sa part un retard particulièrement net dans cette amélioration ambiante, devant encore accuser une récession de l'ordre de 0,5 % cette année, tandis que le freinage de l'inflation — 9 % probablement — demeure insuffisant et que la progression du chômage — 8,5 % de la population active — n'est pas enrayerée.

C'est assez dire que sur la scène internationale dans son ensemble, la récession mondiale demeure l'actualité, constituant une cause aiguë d'instabilité, qu'a illustrée en 1983 la multiplication des foyers de tension.

B. — La multiplication des foyers de tension

1. — *De multiples zones « à hauts risques »*

Les conflits d'origine locale ou régionale ont été marqués, au cours des douze derniers mois, par une aggravation laissant craindre dans de nombreux cas, une internationalisation et une implication renforcée des grandes puissances.

a) En Afrique, tout d'abord, les nombreux coups d'Etat survenus en un an témoignent d'une instabilité intérieure chronique dans de nombreux pays confrontés à une situation économique dramatique.

Tandis que les exodes de population aggravent les problèmes des réfugiés — malgré les ébauches de solutions mises en œuvre, notamment à Djibouti —, l'organisation de l'Unité Africaine (OUA) n'est pas réellement en mesure de surmonter les divisions africaines. C'est ainsi que les principaux conflits du continent — du Sahara occidental à la Namibie en passant par l'Erythrée — demeurent pendents, tandis que de nouvelles zones de tension apparaissent et accentuent les menaces pesant sur la stabilité de l'Afrique : l'intervention libyenne, qui prend étonnamment parti dans les querelles internes au Tchad, a illustré de façon spectaculaire cet état de fait.

b) Au Proche-Orient, la situation au **Liban** est, sans conteste, la plus dangereuse et la plus inquiétante. Un an après la guerre de 1982, les espoirs d'un rétablissement de l'intégrité et de la souveraineté de l'Etat libanais ont cédé la place à des craintes sérieuses devant une évolution qui pourrait précipiter un dramatique partage du pays. Tandis que la question essentielle du retrait des troupes étrangères continue à poser dramatiquement problème, les luttes entre les différentes factions favorisent les risques d'une véritable guerre civile et remettent en cause l'existence même du pays.

Dans ce contexte dramatique, aucune avancée notable n'a pu être effectuée dans la voie d'un règlement d'ensemble du **conflit israélo-arabe**, les perspectives ouvertes en la matière par le plan de Fès ou le plan Reagan ayant également fait long feu.

Enfin, dans la même région du monde, le **conflit entre l'Irak et l'Iran** se poursuit, depuis le déclenchement des hostilités par l'Irak, des combats abominablement meurtriers étant le fruit d'une intransigeance réciproque qui éloigne toute possibilité de négociation et comporte le risque réel d'une extension dramatique de la zone des combats dans le Golfe Persique, en lieu et place du retour indispensable sur les frontières internationalement reconnues.

c) En Amérique centrale, l'année 1983 a donné lieu à une dangereuse escalade, particulièrement révélatrice des risques d'extension et d'internationalisation des conflits. Si le « groupe de Contadora » s'est efforcé, jusqu'ici sans résultats probants, de susciter des solutions politiques viables dans un cadre régional, il reste à craindre que l'Amérique Centrale ne devienne l'un des champs d'application de l'affrontement Est-Ouest. C'est ainsi que l'évolution du régime sandiniste au Nicaragua ne manque pas d'inquiéter ceux-là mêmes qui avaient cru pouvoir se réjouir de sa prise du pouvoir à Managua en 1979. L'évolution de la situation dans l'île de la Grenade ayant provoqué l'interven-

tion des Etats-Unis — à la demande des membres de l'Organisation des Etats des Caraïbes —, ne pouvait que susciter les mêmes inquiétudes alors que le Premier ministre Bishop et ses proches avaient été exécutés par des éléments marxistes — supposés plus durs encore —.

d) Il faut encore citer — sans même chercher à être exhaustif — l'Asie du Sud-Est, et en particulier la situation au Cambodge qui demeure soumise à l'occupation étrangère malgré les condamnations réitérées de la communauté internationale. Alors même que l'équilibre régional se trouve gravement compromis, aucune solution vers un règlement pacifique ne paraît à ce jour sérieusement en vue.

2. — *Les engagements français*

Dans ce contexte troublé, la politique française a été essentiellement guidée par le souci d'empêcher toute extension de l'affrontement Est-Ouest à ces conflits d'origine locale ou régionale. Dans deux hypothèses, au Moyen-Orient et en Afrique, cette action de la France s'est traduite par un engagement militaire de notre pays. La gravité des décisions prises impose de revenir ici sur les conditions de cette présence militaire française sur deux fronts, au Tchad et au Liban.

a) Au Tchad, le tardif engagement français a résulté, pour l'essentiel, d'une triple volonté :

— éviter l'internationalisation du conflit à la suite de la pénétration libyenne dans le nord du pays ;

— préserver l'intangibilité des frontières du Tchad, principe dont la remise en cause compromettrait la stabilité de l'ensemble de l'Afrique ;

— enfin, honorer les engagements pris par la France, en particulier l'accord franco-tchadien de 1976.

Sans revenir ici sur les différents aspects de cette affaire tchadienne, votre Rapporteur s'interroge — et interroge le gouvernement — sur deux questions qui demeurent décisives pour l'avenir :

— comment le gouvernement pense-t-il éviter que le maintien du statu quo actuel ne débouche de facto sur une partition du Tchad, que l'intervention française avait précisément pour objectif d'éviter ?

— quel jugement le gouvernement français porte-t-il à ce jour, sur l'évolution de la situation au Tchad et sur les chances et le contenu d'un règlement négocié de l'affaire tchadienne, en particulier sous les auspices de l'O.U.A., alors que le statu quo actuel joue en faveur de la Libye et de ses alliés tchadiens ?

b) En ce qui concerne le **Liban**, la France, participant à la force multinationale de Beyrouth et à la FINUL, a joué son rôle dans la défense de la souveraineté et de l'intégrité libanaises, et de nombreux « soldats de la paix » français sont morts au Liban dans l'accomplissement de leur devoir.

Mais, si la France n'a pas été ménagée, avant même le lâche attentat du 23 octobre, les résultats obtenus sont cependant bien ténus. Deux questions déterminent, aux yeux de votre rapporteur, l'évolution de l'engagement français dans cette nouvelle et dramatique crise libanaise :

— par quelles voies le gouvernement français envisage-t-il, désormais, et surtout en cas d'échec de la conférence de Genève, le rétablissement de la souveraineté du Liban sur l'ensemble de son territoire ?

— comment la France, dans la situation actuelle, va-t-elle effectivement pouvoir jouer le rôle historique qui est le sien au Liban ? Quel rôle, quelle mission envisage-t-elle d'assigner à la force multinationale, ainsi d'ailleurs qu'à la FINUL, pour éviter la poursuite d'une situation où les morts s'ajoutent aux morts sans que l'action de nos troupes soit déterminante pour le rétablissement d'un processus de paix ?

*
* *

II. — DES ÉCHÉANCES CRUCIALES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

A. — Les armes nucléaires à portée intermédiaire en Europe : la période décisive

1. — *Le piétinement des négociations de Genève*

Le contexte difficile des relations Est-Ouest a sans conteste trouvé sa manifestation la plus importante pour l'avenir dans le piétinement des négociations de Genève sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI).

Ces discussions n'ont en effet été marquées jusqu'ici par aucun progrès sensible. L'année écoulée n'a donné lieu qu'à l'examen de propositions et de contre-propositions successives sans résultat mais dont les principaux éléments méritent d'être rappelés :

— en décembre 1982, est rendu public le schéma d'un accord général mis au point cinq mois plus tôt par les négociateurs soviétiques et américains — MM. Nitze et Kvitsinsky — au cours de la « **promenade dans les bois** » et prévoyant notamment l'interdiction du déploiement des fusées Pershing II et l'exclusion des systèmes nucléaires britanniques et français ;

— fin décembre 1982, une proposition soviétique prévoit la réduction du nombre d'euromissiles soviétiques sur le théâtre européen au niveau des missiles actuellement déployés par la **France** et la **Grande-Bretagne** — 162 —, proposition immédiatement rejetée par les pays membres de l'OTAN ;

— fin mars 1983, les Etats-Unis formulent une proposition dite de « **renforcement-allègement** » permettant un déploiement américain jusqu'à égalité d'un nombre de têtes nucléaires limité aux missiles basés à terre, proposition n'offrant naturellement aucune incitation à négocier à l'Union soviétique ;

— en mai dernier, une nouvelle proposition soviétique consistant à décompter le nombre total de charges nucléaires en Europe, a pu être appréciée comme encourageante, même si la prise en compte des forces nucléaires françaises et britanniques demeure tout à fait inacceptable pour les pays de l'OTAN ;

— enfin, il y a quelques semaines, de **nouvelles positions américaines**, tout en conservant l'objectif de « l'option zéro », acceptent des réductions sur la base d'un « plafond global », n'exigeant plus la parité que pour les missiles déployés en Europe cette fois encore, les Soviétiques écartent ces suggestions et réaffirment la nécessité de prendre en compte les forces françaises et britanniques. Les dernières propositions américaines, rejetées par l'URSS, n'ont pas davantage permis un déblocage des pourparlers.

Ainsi, après deux années de négociations — ouvertes le 30 novembre 1981 —, les positions des deux parties demeurent très éloignées. Il reste que, si aucun accord n'est à ce jour prévisible, tous les éléments techniques du dossier ont d'ores et déjà été abondamment examinés et une conclusion éventuelle n'est donc plus liée qu'à une décision purement politique. L'imminence de l'échéance fixée à la fin de 1983 par la double décision de l'OTAN de 1979 rend malheureusement un accord plus qu'improbable.

2. — *Des échéances désormais imminentes*

La double décision prise par nos alliés membres de l'OTAN en décembre 1979 implique, faute d'un succès des négociations de Genève, le déploiement dès la fin de 1983 des nouvelles armes américaines — missiles Pershing II et missiles de croisière — susceptibles de contrebalancer les SS 20 et de permettre un rééquilibrage des forces.

Mais la démarche de l'URSS, au cours de l'année écoulée, a paru bloquer toute perspective d'accord, les Soviétiques entendant clairement préserver leur avantage militaire en s'opposant au déploiement des nouvelles armes américaines et cherchant à instaurer un contrôle sur les forces indépendantes françaises et britanniques. Au surplus, l'Union Soviétique a entretenu l'espoir que des mouvements d'opinion — présumés pacifistes — se développeraient à l'Ouest contre l'implantation des Pershing II et des missiles de croisière et conduiraient les gouvernements concernés à remettre l'exécution de la décision de 1979.

Il demeure qu'à ce jour les mesures préparatoires à l'installation des euromissiles dans les pays concernés — RFA, Royaume-Uni, Italie, Belgique et Pays-Bas — semblent s'effectuer dans le respect du calendrier prévu, malgré les réticences et les pressions enregistrées.

Tout contribue donc, faute d'un accord, à faire de cette fin d'année 1983 et de l'année 1984 une période capitale, marquée par le déploiement prévu et un débat particulièrement vif à ce sujet. Dans ces conditions, la réponse à deux questions détermineront l'avenir :

— Quelle sera la fermeté des gouvernements concernés face aux manifestations des mouvements hostiles au déploiement ?

— Par ailleurs, l'Union Soviétique prendra-t-elle, ainsi qu'elle en a manifesté l'intention, des mesures de représailles consistant en la mise en place de nouvelles armes, assumant ainsi la responsabilité d'accélérer à nouveau la course aux armements ?

Dans un pareil contexte, la position de la France doit être particulièrement claire et exempte de toute ambiguïté, d'abord en ce qui concerne la prise en compte de la force nucléaire française, ainsi que l'ont confirmé les propos du Chef de l'Etat le 16 novembre dernier.

B. — L'exigence d'une position française sans ambiguïté

1. — *La question de la prise en compte des forces nucléaires françaises*

Outre l'importante question de savoir si, en soutenant publiquement la double décision de l'OTAN de 1979, la France n'a pas incité davantage l'URSS à exiger la prise en compte des forces françaises dans le total des moyens occidentaux dans le cadre d'une négociation commune, il est évident que l'URSS a opté pour un type de négociation de diversion et proposé d'établir un équilibre entre ses moyens et les forces nucléaires françaises et britanniques.

La France, pour sa part, comme ses alliés de l'OTAN, rejette catégoriquement une telle approche visant à inclure ses forces nucléaires dans un arrangement soviéto-américain sur les forces à portée intermédiaire en Europe. Ses propres forces constituant la garantie ultime de la survie et de la souveraineté nationales, la France ne peut accepter d'en soumettre le niveau à un accord entre les deux super-grands. Les forces françaises, totalement indépendantes, ne sont en aucune façon destinées à assurer le « couplage » entre la sécurité des pays européens et celle des Etats-Unis. Enfin, les forces françaises visent à répondre à une menace globale dont les SS 20 ne constituent qu'un des éléments.

Si la France réaffirme avec constance que cette question essentielle des armes nucléaires de théâtre doit trouver sa solution dans la négociation, sa position sur la prise en compte de ses propres forces doit être parfaitement claire. Un véritable consensus national serait à ce sujet hautement souhaitable. Des ambiguïtés dommageables doivent, pour y parvenir, être levées.

2. — *Des ambiguïtés dommageables*

Si la position officielle du gouvernement français ne va heureusement pas dans ce sens, il est pour le moins inquiétant, aux yeux de votre rapporteur, qu'une partie — ou plutôt un parti — de la majorité nationale en soit venu, semble-t-il, à accepter purement et simplement la prise en compte des forces françaises dans la négociation, afin d'effectuer le décompte général des forces en présence.

Car, si la France est effectivement membre de l'Alliance atlantique et fidèle aux engagements ainsi souscrits, la prise en compte des forces françaises présente une double incohérence :

— celle de placer sur un même plan la force nucléaire stratégique française avec un arsenal soviétique surabondant ;

— et celle de comparer des forces de dissuasion purement nationales avec des forces dirigées vers de nombreux pays auxquels la France ne saurait garantir une protection nucléaire.

Toute ambiguïté doit donc être levée. Ainsi devrait-il être réaffirmé, à tout le moins par ceux qui prétendent appuyer la politique gouvernementale :

— que les forces françaises constituent un système indépendant, répondant à une doctrine propre ;

— et que ces forces ne sauraient, en aucune manière, être prises en compte dans des négociations portant exclusivement sur les forces nucléaires soviétiques et américaines. Cette position ne saurait être négociable. Il y va de la sécurité de la France et, plus largement, de la sécurité occidentale.

CHAPITRE II

LE PIÉTINEMENT COMMUNAUTAIRE ET LA NÉCESSAIRE RECHERCHE D'UNE RELANCE EUROPÉENNE GLOBALE

Depuis l'examen du précédent budget, le premier semestre 1983 a été pour l'essentiel marqué par le piétinement de la Communauté confrontée, dans un contexte économique et social particulièrement difficile, à deux problèmes majeurs : le dossier du financement communautaire et de la contribution britannique, et celui de l'élargissement.

A la suite du Conseil européen de Stuttgart, les 17-19 juin dernier, une procédure exceptionnelle a été mise en œuvre pour tenter de débloquer les principaux problèmes en suspens.

Il est nécessaire, à la veille du sommet d'Athènes des 4-6 décembre prochain, et avant une année 1984 qui sera marquée par la présidence française de la Communauté au premier semestre et par les élections européennes de juin, de tenter de dresser ici un rapide bilan de cette négociation cruciale pour la recherche, à nos yeux indispensable, d'une relance européenne globale.

*
* *

I. — LE PIÉTINEMENT COMMUNAUTAIRE

A. — De sommet en sommet : l'Europe en sursis.

1. — *De Copenhague (4 décembre 1982) à Bruxelles (21-22 mars 1983) :* *la persistance des désaccords de fond.*

La première moitié de l'année écoulée a vu l'Europe s'enliser dans les difficultés rencontrées, sans que l'action quotidienne de la Communauté ait pu faire disparaître les principaux désaccords de fond entre

les Etats membres et sans que les réunions successives du Conseil européen aient fait apparaître la volonté politique indispensable pour les surmonter.

a) Un seul progrès sensible, dont il ne faut pas cependant surestimer la portée, est à mettre à l'actif de la Communauté durant cette période : **l'accord du 25 janvier 1983 sur la pêche**, considéré comme l'acte de naissance de **l'Europe bleue**.

Réalisé après plus de dix ans de vaines négociations, en raison essentiellement de l'opposition du Danemark, cet accord sur la politique commune de la pêche comporte quatre volets principaux :

— une organisation commune des marchés plus efficace, destinée en particulier à éviter l'effondrement des cours ;

— une politique structurelle nouvelle devant permettre une amélioration de la productivité ;

— une meilleure conservation des ressources, dont l'accès doit reposer sur le principe d'égalité d'accès aux eaux communautaires, corrigé par un régime dérogatoire décennal ;

— enfin, un volet externe relatif aux négociations et aux accords de pêche avec les pays tiers, dont plusieurs ont pu être conclus depuis janvier 1983.

La portée de l'accord, pour positif qu'il soit, doit cependant être appréciée avec prudence, sinon inquiétude, dans la mesure où plusieurs aspects du sujet — en particulier la politique sociale de la pêche et la question de la pêche en Méditerranée — restent à examiner, et où le Conseil, réuni à cet effet en juin dernier, n'est pas parvenu à compléter l'accord du 25 janvier en adoptant les règlements d'application de la politique structurelle.

b) Mis à part ce succès relatif, la C.E.E., toujours confrontée à une grave crise économique et sociale, n'a guère progressé dans la construction communautaire et, parant laborieusement au plus pressé, a seulement cherché à préserver **une solidarité économique, monétaire et financière** compromise. Les travaux difficiles du Conseil européen l'illustrent.

— Ainsi, le **Conseil européen de Copenhague**, fin 1982, a essentiellement consacré ses efforts à donner un coup d'arrêt aux tendances protectionnistes nationales apparues dans de nombreux Etats membres — et surtout hors de la Communauté. Dans une situation économique et sociale encore caractérisée dans plusieurs pays par une inflation à

deux chiffres tandis qu'un taux de chômage atteignant 10 % de la population active traduit l'impact de la crise, la multiplication des mesures nationales restreignant la liberté de circulation des marchandises tendait en effet à remettre en cause l'acquis communautaire sans que des avancées notables puissent être notées par ailleurs au plan global ou sectoriel.

— De même, le **Conseil européen de Bruxelles**, en mars dernier, n'a apporté aucune contribution réelle aux problèmes majeurs de la Communauté — élargissement et financement notamment —, au lendemain du nouveau réaménagement des parités qui venait de dénouer la nouvelle et grave crise à laquelle le système monétaire européen (S.M.E.) avait été confronté. L'examen des dossiers fondamentaux fut ainsi renvoyé au mois de juin, à la réunion des Dix suivante.

2. — Stuttgart (17-19 juin 1983) : un simple accord de procédure.

Si le Conseil européen de Stuttgart est heureusement parvenu à éviter l'échec ou la rupture — qui eurent été dramatiques pour la Communauté —, ce n'est sans doute pas faire preuve de scepticisme que de s'interroger sur la portée réelle des décisions prises. Les trois principaux accords obtenus illustrent cette crainte.

a) Il s'agit d'abord de la « **procédure d'urgence particulière** » destinée à mettre au point avant Athènes, par des sessions spéciales du Conseil au niveau ministériel, des solutions sur les problèmes en suspens au premier rang desquels figurent les modalités d'une augmentation des ressources financières de la C.E.E.

Il ne s'agissait là que de procédure. L'avenir, quoique ordonné, demeurerait incertain et également la négociation concrète à mener. L'Europe, en juin, a ainsi bénéficié d'un sursis de six mois. Qu'en est-il précisément aujourd'hui, à la veille du Sommet d'Athènes ? Quel bilan précis le gouvernement peut-il dresser aujourd'hui des principaux dossiers à l'étude ?

b) Le second point est lié au précédent et concerne l'engagement de principe d'accorder au Royaume-Uni, pour 1984, une **compensation budgétaire fixée à 750 millions d'ECU**.

Quelle est la portée réelle de cet accord, qui doit être confirmé à Athènes et dont il est réaffirmé qu'il est lié au problème de finance-

ment communautaire ? Si tel est bien le cas, n'aurait-il pas mieux valu être moins précis à Stuttgart afin de donner une plus grande souplesse à la négociation actuelle vis-à-vis de nos partenaires britanniques ?

c) Enfin, le Conseil européen de Stuttgart a adopté une « **déclaration solennelle sur l'Union européenne** » tendant à renforcer la coopération politique entre les Dix.

Là encore, et sans faire la fine bouche, faut-il réellement accueillir cette déclaration comme un progrès, alors qu'elle n'apporte aucun élément nouveau sur le plan institutionnel, et qu'elle ne représente, après quelque deux ans de vaines discussions, qu'une bien pâle copie du « plan Gensher-Colombo » de novembre 1981, minutieusement débarassé, à coups de compromis, de tout aspect réellement novateur et volontariste ?

1983 n'a donc jusqu'alors marqué aucune avancée décisive de la construction européenne, malgré les louables efforts entrepris depuis Stuttgart. Et avant le prochain Conseil européen, la Communauté demeure confrontée à deux problèmes majeurs, son financement et son élargissement.

B. — Deux problèmes majeurs : financement et élargissement.

1. — *Les ressources financières de la Communauté et la contribution budgétaire britannique.*

a) La Communauté européenne, si elle ne voit pas ses **ressources financières accrues**, risque de se trouver en état de cessation de paiements, situation qui, au-delà de la crise politique qu'elle impliquerait, se traduirait inévitablement par la remise en cause de l'acquis communautaire et notamment des politiques communes.

Dès 1984, en effet, devrait être atteint le taux plafond de 1 % des recettes de la T.V.A. constituant, à côté des droits de douane et des prélèvements agricoles perçus aux frontières, l'essentiel des « ressources propres » des Communautés.

Mais cet accroissement nécessaire des ressources propres, qui a fait l'objet de propositions de la Commission en mai dernier, est diversement apprécié par les dix Etats membres. Ainsi, si tous les Etats à l'exception de la Grande-Bretagne ont admis l'éventualité d'un relève-

ment du plafond de T.V.A., les Pays-Bas notamment souhaitent une réforme préalable de la politique agricole commune. Surtout, nos partenaires britanniques estiment qu'ils ne peuvent accepter une telle augmentation des ressources propres et souhaitent un contrôle accru des dépenses, notamment agricoles.

b) Cette attitude, par ailleurs, n'empêche pas le Royaume-Uni de demander, pour la quatrième année consécutive, à bénéficier d'une **compensation budgétaire**, et à réclamer pour l'avenir un droit permanent à compensation, évidemment contraire à l'esprit des Traités.

Sans revenir sur l'ambiguïté de l'accord de principe, réalisé à Stuttgart, d'une compensation de 750 millions d'ECU, votre rapporteur ne peut que souhaiter une décision rapide et définitive mettant enfin un terme

- à une solution provisoire qui n'a que trop duré,
- à des négociations permanentes qui minent la Communauté,

— et à un débat qui, compte tenu de l'hostilité catégorique du Parlement et de certains Etats membres au principe des compensations annuelles, risque de déboucher — à l'approche des élections européennes — sur un conflit communautaire majeur.

2. — L'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal constitue le second problème majeur auquel se trouve aujourd'hui confrontée la C.E.E.

La Communauté ayant naturellement vocation, sur tous les plans — politiques, historiques et géographiques —, à accueillir l'Espagne et le Portugal, la question n'est pas réellement de savoir si ces deux pays doivent rejoindre les Dix, mais quand ils le feront et à quelles conditions. Car, si le **principe de l'élargissement** peut être considéré comme acquis, ces adhésions ne doivent pas, particulièrement en période de crise, mettre en péril les mécanismes communautaires actuels, et en particulier la politique agricole commune, ni transformer le Marché commun en une simple zone de libre échange.

Etant bien entendu que l'élargissement ne saurait conduire à un affaiblissement de la Communauté, trois facteurs au moins incitent naturellement à la prudence dans ce dossier :

a) **Les précédents de 1973 et 1981**, tout d'abord, soulignent qu'il serait sans doute aventureux de s'en remettre à de simples dispositions transitoires pour régler l'ensemble des problèmes posés : depuis 1974,

la Grande-Bretagne impose une succession de « renégociations » toujours inachevées ; la Grèce, pour sa part, revendique un statut spécial. Tout laisse craindre que de nouveaux adhérents ne soient conduits à une démarche comparable et toutes les précautions possibles doivent être prises au préalable, même s'il est regrettable que l'Espagne et le Portugal subissent ainsi le préjudice de précédents peu satisfaisants.

b) **L'accentuation de l'hétérogénéité de la Communauté**, que l'élargissement provoquerait, renforce cette prudence. C'est ainsi que, par rapport à un revenu moyen dans la Communauté de base 100, le revenu ouest-allemand, le plus élevé, se situe à 115 et est ainsi deux fois plus élevé que le revenu grec, le plus faible, qui n'est qu'au niveau 57.

c) **Enfin, l'alourdissement des charges de la politique agricole commune** qui résultera de l'élargissement doit être justement apprécié. La réforme des organisations communes des marchés des produits agricoles méditerranéens doit y contribuer, pour ce qui concerne les fruits et légumes, l'huile d'olive, ainsi que les vins. L'accord du 18 octobre dernier aménageant la réglementation communautaire du marché des fruits et légumes constitue un pas dans la bonne voie. Mais le débat sur le rôle du budget européen ne peut que s'en trouver réouvert, qu'il s'agisse de l'accroissement des recettes ou de la répartition des dépenses.

Ainsi est-il nécessaire de prévoir de nouveaux financements mais aussi de nouveaux modes d'action communautaire qui permettront à la C.E.E. de franchir cet obstacle difficile mais nécessaire. La question doit être traitée posément mais efficacement sans que le dossier soit renvoyé de sommet en sommet, donnant à l'Espagne et au Portugal le sentiment d'un enlèvement injustifié et durable. Puisse l'année 1984, particulièrement durant la présidence française, marquer, à la suite du sommet d'Athènes, des avancées positives en la matière. Mais celles-ci devront s'inscrire dans le cadre d'une relance européenne globale que le Sénat appelle de ses vœux depuis de longues années.

*
* *

II. — POUR UNE RELANCE EUROPÉENNE GLOBALE

A. — Un acquis impressionnant, malgré la crise et les insuffisances

1. — *L'acquis communautaire.*

Pas plus que les années précédentes, la déception de votre rapporteur concernant la construction européenne ne le laissera céder au pessimisme. Et le rappel de quelques-unes des incontestables réussites communautaires doit être un encouragement permanent à aller de nouveau de l'avant et à défendre avec la plus extrême énergie ces acquis lorsqu'ils sont menacés.

b) Ainsi en est-il au premier chef de la **politique agricole commune** : on ne doit pas se lasser de répéter que, malgré les obstacles, elle constitue un succès évident à la fois pour les garanties de revenus assurées aux agriculteurs européens et pour la sécurité de nos approvisionnements. Même si des aménagements sont nécessaires pour réduire les dépenses de soutien des marchés, il reste que la Communauté est devenue autosuffisante pour l'essentiel de sa consommation agricole et qu'elle devient même exportatrice pour de nombreux produits.

b) De même, les **conventions de Lomé** ont permis à la Communauté d'établir des relations originales et exemplaires avec les pays en voie de développement ; ainsi en est-il, pour les soixante-trois pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique concernés, du système « *Stabex* » qui les garantit contre une chute brutale des recettes qu'ils tirent de l'exportation de certains produits vers l'Europe.

c) Enfin, sur le **plan économique et monétaire, le système monétaire européen (S.M.E.)** constitue un progrès considérable, depuis sa mise en œuvre en 1979, son mécanisme de change limitant le flottement des monnaies participantes dans le contexte de désordre monétaire lié à l'abandon du système de Bretton-Woods en 1971. Le S.M.E. crée ainsi, pour les pays de la Communauté qui en font partie, un degré appréciable de stabilité monétaire, même si la France subit durement les effets de la dépréciation de sa monnaie.

2. — *L'Europe en crise et les insuffisances communautaires.*

a) Mais si l'acquis communautaire est considérable — et va naturellement bien au-delà des quelques exemples cités —, la **crise** que connaît l'Europe tend à remettre en cause les bénéfices de la croissance

d'hier. Ainsi, dans l'ensemble de la Communauté, le taux d'accroissement de la production industrielle, qui était de 5,6 % pendant la décennie 1960-1969, est tombé à 2,9 % en 1970-1979 pour devenir négatif (— 2,1 %) en 1981.

Parallèlement, le taux moyen de chômage est passé, pour les Dix, de 4,2 % en 1975 à plus de 10 % en 1982, tandis que le taux annuel d'inflation passait de 4,3 % pour la période 1960-1973 à plus de 12 % en 1980-1981.

Il faut enfin souligner ici un phénomène supplémentaire particulièrement dommageable : les divergences d'approche économique entre les Etats membres. C'est ainsi que le différentiel d'inflation de la France avec l'Allemagne fédérale qui s'élevait à 4,5 % début 1982, s'est trouvé confirmé par les données les plus récentes. Une harmonisation concertée des politiques économiques doit constituer une des voies prioritaires de la relance européenne.

b) Les insuffisances communautaires exigent également cette relance.

— **En matière monétaire**, le fonctionnement du S.M.E. demeure toujours incertain. Au surplus l'objet de création d'une monnaie européenne semble de plus en plus lointain, l'ECU ne constituant pour sa part qu'une unité de compte et la mise en place d'un véritable Fonds monétaire européen demeurant une virtualité improbable.

— **En matière régionale**, la politique communautaire — pourtant de plus en plus nécessaire compte tenu de l'hétérogénéité et des déséquilibres entre les Etats membres — ne sert qu'à soutenir les politiques régionales menées par chaque Etat, le financement d'actions communautaires spécifiques demeurant exceptionnel.

— Enfin, **dans le domaine social**, l'action du Fonds social européen demeure modeste et cantonnée, pour une large part, dans le financement d'opérations de formation dans les régions les moins développées de la Communauté.

D'autres insuffisances, en matière de **politique industrielle**, de **politique énergétique** ou de **politique des transports** devraient être encore corrigées.

La négociation qui se déroule actuellement, avant les échéances de 1984, revêt un aspect décisif pour ces nouvelles avancées de la Communauté qui, seules, la préserveront des aléas conjoncturels.

B. — Une négociation décisive avant le présidence française et les élections européennes

1. — « Un semestre crucial »

Le Premier ministre grec, M. Papandréou, parlant de la négociation qui se déroule depuis le sommet de Stuttgart, l'a qualifié de « semestre crucial, le plus critique pour la Communauté », tandis que le Chancelier Kohl estimait que « le navire européen est entré dans une zone de turbulences ».

A la veille du Conseil européen d'Athènes, il importe donc que le ministre des relations extérieures et le ministre délégué chargé des affaires européennes — après avoir été entendus l'un et l'autre par votre Commission des affaires étrangères — informent précisément le Sénat de l'état des accords et des désaccords en particulier sur les quatre dossiers centraux suivants :

a) S'agissant de la **politique agricole commune**, sur quels postes seront effectuées les économies envisagées ? Comment seront répartis les sacrifices ? Quelles conséquences en résulterait-il sur le fonctionnement de la politique agricole commune ? Enfin, si le réexamen a d'autres objectifs que de réaliser des économies, quelles mesures positives nouvelles seront prises pour favoriser l'efficacité d'un marché agricole indispensable ?

b) S'agissant des **autres politiques communes** et de **nouvelles actions à entreprendre**, quelles politiques seront touchées par les économies nécessaires ? Les transferts à l'intérieur de la Communauté seront-ils limités ? Verra-t-on les ersatz de politiques communes existant actuellement disparaître ou se renforcer, particulièrement pour les politiques sociales et régionales ? Enfin, où en sont les projets de coopération industrielle, et notamment les initiatives françaises en vue de la construction d'un espace européen de l'industrie et de la recherche ?

c) En ce qui concerne l'**augmentation des ressources de la Communauté**, quel lien sera finalement maintenu avec le problème de la compensation budgétaire à la contribution britannique ? Un droit permanent à compensation sera-t-il accordé au Royaume-Uni ? En quoi consisteront précisément les ressources financières supplémentaires de la Communauté ?

d) Enfin, quelles **avancées institutionnelles** peuvent-elles être raisonnablement envisagées à la suite de l'adoption à Stuttgart d'un texte essentiellement symbolique ? Quelles dispositions peuvent permettre

au Parlement de Strasbourg de mieux jouer son rôle dans le concert européen ? Le « compromis de Luxembourg » constituera-t-il toujours un obstacle réhibitoire à l'application de la règle de la majorité et des dispositions des Traités ?

Sur tous ces points, les positions doivent être parfaitement claires à l'aube de 1984.

2. — *Les échéances de 1984*

a) La présidence française de la Communauté aura, nous n'en doutons pas, un rôle important à jouer pour mettre en œuvre les décisions d'Athènes et pour faire aboutir les points de désaccord qui subsisteront. Cette présidence — même si elle ne confère pas de moyens juridiques décisifs — doit donc, à nos yeux, être conçue de façon dynamique. Le poids de la France en Europe l'exige. Le large consensus qui entoure aujourd'hui l'idée européenne dans notre pays donne au gouvernement la capacité de faire et l'autorité nécessaire.

Quelles propositions le gouvernement se prépare-t-il à exposer ? Comment compte-t-il saisir l'opportunité qui lui est offerte pour promouvoir enfin de nouvelles avancées communautaires ?

Pour ne prendre qu'un exemple technique et particulier, où en est la proposition française d'agences spécialisées et décentralisées qui regrouperaient les entreprises, les Etats intéressés, et la Communauté en tant que telle par des prises de participation ?

b) Enfin, les élections européennes marqueront également, le 17 juin prochain, l'année 1984.

On ne reviendra pas ici sur les critiques excessives parfois formulées à l'égard du Parlement européen, taxé abusivement d'« inexistence ». Mais quelle est la position exacte du gouvernement français à l'égard d'une extension éventuelle des attributions de l'Assemblée de Strasbourg ? Quelle réorganisation peut lui permettre, sans excéder ses pouvoirs, de faire entendre sa voix plus utilement dans les instances communautaires ? Car l'enjeu des prochaines élections ne sera pas seulement interne à chaque Etat membre : il résidera aussi dans le choix éventuel d'un nouvel équilibre institutionnel au sein de la Communauté.

CHAPITRE III

LA POLITIQUE DE LA FRANCE VIS-A-VIS DU TIERS-MONDE ET LA DÉRIVE DU DIALOGUE NORD-SUD

La détérioration des relations Est-Ouest, ainsi que la crise économique internationale prolongée qui frappe les pays occidentaux, et notamment européens, ont relégué injustement au second plan de nos préoccupations la nécessaire coopération Nord-Sud.

Stopper cette dérive des relations entre pays industrialisés et pays en voie de développement constitue un impératif renforcé au moment où l'aggravation de la situation fait des pays du Tiers-Monde les victimes privilégiées de la crise. Des raisons humanitaires, mais aussi économiques et politiques appellent ainsi de nouvelles initiatives au plan international et au plan communautaire.

Le bilan de l'année écoulée reste mitigé et les résultats internationaux obtenus bien modestes, ainsi qu'en témoignent l'insuffisance maintenue de l'aide au développement et l'échec relatif de la sixième CNUCED. La politique française en la matière, malgré les discours officiels et les efforts entrepris, demeure elle-même bien décevante.

*

* *

I. — L'AGGRAVATION DE LA SITUATION INTERNATIONALE EXIGE DE NOUVELLES INITIATIVES

A. — L'effet de la crise économique internationale

1. — *Le Tiers-Monde, victime privilégiée de la crise*

Si tous les pays ont été atteints par la crise internationale, les pays en voie de développement en ont évidemment constitué la cible privilégiée.

La situation des pays en voie de développement — qui représentent aujourd'hui 60 % de la population mondiale — se caractérise en

particulier par trois facteurs dramatiques : un endettement vertigineux ; la baisse aggravée des cours des produits de base ; enfin la position insupportable des pays les moins avancés (P.M.A.).

a) **Un endettement vertigineux**, tout d'abord, dont le montant total a atteint 626 milliards de dollars en 1982, soit cent milliards de plus que l'année précédente et plus qu'un triplement en huit ans. Dans le même temps, le service de la dette subissait une augmentation de 500 % pour atteindre 131 milliards de dollars en 1982, un accroissement annuel de près de 30 % de la charge réelle de la dette étant imputable à la majoration des taux d'intérêt.

b) L'une des origines de l'accroissement de la dette réside naturellement dans la **baisse aggravée des cours des produits de base**. Alors que l'exportation de matières premières représente plus de 60 % des recettes d'exportation de 65 pays du Tiers-Monde, les prix de ces produits primaires ont en effet diminué de plus de 20 % en 1982 — et 13 % en 1981 — pour conduire bon nombre d'entre eux à leur plus bas niveau depuis de très longues années. C'est ainsi que se sont dramatiquement accrues les difficultés de pays tels que le Mexique, l'Indonésie — qui a dévalué sa monnaie de plus de 55 % —, ou le Nigéria — conduit à expulser, dans des conditions insoutenables, plus d'un million d'étrangers.

c) Mais la **position des pays les moins avancés (P.M.A.)** est naturellement la plus **insupportable**. Leurs recettes d'exportation ont déchu de 10 % en 1981, tombant en un an de 7,4 à 6,6 milliards de dollars, tandis que l'aide publique qui leur est octroyée — qui devait être portée à 0,15 % de leur produit national brut — diminuait en réalité en termes courants et en termes réels, selon les statistiques définitives de 1981. Enfin il est à craindre que ces pays les moins avancés, dont l'endettement relativement modeste ne compromet guère le réseau financier international, ne soient paradoxalement quelque peu oubliés dans les soins prodigués au système financier mondial.

2. — Les raisons d'une action persévérante dans le domaine Nord-Sud se trouvent ainsi renforcées :

a) **Pour des raisons humanitaires**, d'abord, sur lesquelles l'aggravation notoire de la sous-alimentation et la détérioration de la situation sanitaire des pays concernés devraient éviter d'avoir à insister, alors que s'élargit encore le gouffre qui sépare les pays industrialisés de

l'hémisphère nord des pays pauvres du Sud. La crise économique qui atteint le monde occidental ne saurait évidemment justifier une indifférence et un repliement sur soi-même, aussi naturels qu'ils puissent parfois paraître.

b) Pour des raisons économiques et financières, ensuite, l'expansion des ressources et de la demande dans les pays en voie de développement devant constituer un précieux appoint — que votre rapporteur ne surestime cependant pas — à la reprise de l'activité économique et à la stabilité du système monétaire international, aujourd'hui fortement ébranlé par l'endettement du Tiers-Monde.

c) Enfin, pour des raisons strictement politiques, que nous ne saurions ignorer ni passer sous silence, dans la mesure où l'instabilité chronique de certaines régions, l'effondrement éventuel de nombreux régimes et leur risque de basculement dans le camp soviétique constituent autant de menaces majeures pour la sécurité mondiale et pour l'équilibre même de nos régimes démocratiques occidentaux.

De nouvelles initiatives dans ce domaine de la coopération et du développement sont donc indispensables, avec toute la volonté politique d'aboutir nécessaire.

B. — De nouvelles initiatives nécessaires.

1. — *Sur le plan international*, une relance du dialogue Nord-Sud est-elle possible ?

Issu d'une initiative française en 1974, le dialogue Nord-Sud s'est matérialisé de 1975 à 1977 par la Conférence sur la coopération économique internationale et a permis, par cette approche nouvelle, un renforcement sensible de la coopération entre pays riches et pays en voie de développement.

Si la dynamique de la négociation s'est à l'évidence réduite au cours des années récentes, la crise internationale, au lieu de renforcer les égoïsmes nationaux, doit au contraire être mise à profit pour élaborer une action concertée pour résoudre les problèmes économiques internationaux et jeter enfin les bases d'un « nouvel ordre économique mondial ».

Le Président de la République a tenu de fortes paroles à ce sujet. Ainsi, à Cancun, le 20 octobre 1981 : « La France est profondément convaincue de l'interdépendance Nord-Sud. Notre prospérité et celle du Tiers-Monde sont liées ». Il reste que si, pour la France, la coopération Nord-Sud est un élément central du processus de sortie de la crise, les résultats n'ont pas suivi et appellent aujourd'hui un constat particulièrement décevant.

Trois exemples illustrent cette faiblesse de l'acquis et soulignent l'urgence de nouvelles initiatives, peut-être ponctuelles, mais qui doivent être menées à leur terme :

— Ainsi en est-il du lancement de « **négociations globales** », en faveur desquelles la France s'est clairement prononcée. Il demeure que, malgré les efforts entrepris, notamment lors du Sommet de Versailles, aucun accord n'a été jusqu'ici conclu, faute en particulier d'une entente sur les rôles respectifs des Nations-Unies, du F.M.I. et du G.A.T.T.

— De même, la création du **fonds commun pour les produits de base**, à la suite de l'accord de 1980, se heurte encore, au lendemain de la VI^e CNUCED, et malgré un intérêt évident, à des obstacles considérables dus à la fois à l'insuffisance du nombre des Etats l'ayant ratifié, à des moyens financiers inadaptés et à une efficacité réduite en raison du nombre trop modeste des accords par produit.

— Enfin — le bilan de l'année écoulée ne l'infirmes pas — il faut constater une tendance à la réduction de nombreux **programmes d'aide publique au développement**, alors même que des engagements solennels d'accroissement avaient été pris et que le gouvernement français affirme sa conviction que le succès des politiques suivies dans le Tiers-Monde passe par l'augmentation des ressources financières mises à leur disposition.

Si de nouveaux efforts doivent ainsi être consentis au plan international, la France doit également encourager et participer à l'action de la Communauté européenne en la matière.

2. — *Sur le plan communautaire*, en effet, les Dix participent à une politique de développement, à bien des égards exemplaire.

Ainsi en est-il de la deuxième convention de Lomé (1980-1985) dont il n'est pas inutile de rappeler ici les principes directeurs :

— libre accès des exportations des produits des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique au marché communautaire ;

- stabilisation des recettes d'exportation ;
- aide à l'investissement minier ;
- coopération financière par les prêts du Fonds européen de développement (F.E.D.).

L'action de la Communauté est en outre complétée par :

- une aide alimentaire composée exclusivement de dons ;
- le système des préférences généralisées ;
- l'assistance financière accordée aux pays en développement non associés ;
- l'aide financière à certains pays méditerranéens.

C'est dans ce contexte que, saisissant l'opportunité de la renégociation de la convention de Lomé, la Commission européenne, sous la conduite d'Edgard Pisani, entreprend de définir une nouvelle politique européenne axée en particulier :

— sur une nouvelle convention, éventuellement à durée indéterminée — et non plus provisoire —, afin de mettre sur pied davantage d'actions à long terme, faisant de la C.E.E. un véritable partenaire des pays intéressés et non un simple « distributeur d'aide » ;

— et sur la prise en compte des stratégies alimentaires locales dans le cadre d'une aide alimentaire, trop souvent considérée jusqu'ici comme un moyen de réduire les excédents communautaires.

Les réorientations envisagées de l'action communautaire en matière de développement appellent, de la part de votre rapporteur, trois séries d'interrogations :

— où en sont aujourd'hui les négociations avec les partenaires de la Communauté et quelle est précisément la position du gouvernement français en la matière ?

— l'héritage des conventions de Yaoundé et de Lomé sera-t-il assumé et la continuité de la politique menée sera-t-elle garantie, malgré les conditions difficiles de la nouvelle négociation ?

— l'économie européenne sera-t-elle à même de supporter, compte tenu des données conjoncturelles, l'effort que les révisions envisagées supposent ?

Sous le bénéfice de ces observations, il apparaît pourtant à votre rapporteur que l'arrêt de la dérive des relations Nord-Sud est plus susceptible, malgré les difficultés, de provenir d'une démarche communautaire, plus limitée, que d'une initiative globale, dont les chances de succès sont minces dans le contexte présent, ainsi que le confirme le bilan de l'année écoulée.

*

* *

II. — L'ANNÉE 1983 : UN BILAN MITIGÉ

A. — Les progrès modestes de l'aide publique au développement

1. — *Des objectifs internationaux encore éloignés*

a) L'aide globale, de toute nature, y compris privée, reçue par les pays en voie de développement en 1982 — dernière année pour laquelle les séries statistiques sont disponibles — a représenté 102 milliards de dollars, au lieu de 105 milliards en 1981. Mais, dans le même temps, l'aide publique accordée par les pays de l'O.C.D.E. s'accroissait de 9 %, représentant ainsi 28 milliards de dollars, soit 0,39 % du P.N.B. des pays concernés (0,38 % en 1980 et 0,35 % en 1981).

Trois remarques doivent être ici formulées :

— le très léger redressement constaté est davantage un rattrapage de versements particulièrement faibles en 1981 — notamment pour les contributions aux institutions multilatérales d'aide — qu'une véritable progression significative ;

— trois pays — les Pays-Bas, la Suède, et la Norvège — ont consacré plus de 1 % de leur P.N.B. à l'aide publique ;

— mais, globalement, l'objectif international de 0,7 % du P.N.B. demeure fort éloigné pour la plupart des pays concernés.

b) Parallèlement, l'aide accordée aux P.M.A., c'est-à-dire aux trente-six pays les moins avancés, atteignait pour les membres de l'O.C.D.E. 6,3 milliards de dollars, soit 0,09 % du P.N.B., au lieu de 0,08 % en 1981.

Mais quatre pays industrialisés seulement — Pays-Bas, Norvège, Suède, Danemark — leur avaient accordé plus de 0,15 % de leur P.N.B., conformément à l'objectif international commun, auxquels il convenait d'ajouter, hors O.C.D.E., quatre pays pétroliers : Koweït, Qatar, Arabie Saoudite et Emirats arabes unis.

Enfin, selon les Nations-Unies, les pays les moins avancés n'auront finalement reçu en 1985 qu'environ la moitié de l'aide promise par les pays donateurs à la conférence de Paris de septembre 1981, pour doubler leur aide et permettre un doublement du revenu des P.M.A. au cours des années 1980.

Dans ce contexte international, la politique française paraît relativement méritoire, bien qu'également éloignée des objectifs internationaux, et prenant place dans le contexte d'une politique de développement manquant parfois de la cohérence nécessaire.

2. — *L'aide française au développement*

Le volume de l'aide publique française est en très légère augmentation — hors DOM-TOM— en 1982, s'élevant à 2,6 milliards de dollars, soit 0,48 % du P.N.B. A titre de comparaison, le taux correspondant était de 0,46 % en 1981, 0,38 % en 1980, et pourrait être de 0,52 % en 1983.

Cette aide reste essentiellement bilatérale (76 % du total en 1981) — même si le part multilatérale tend à augmenter du fait du soutien accordé aux institutions internationales de développement —, tandis que sa répartition géographique souligne la priorité traditionnelle accordée à l'Afrique (Amérique et Asie : 21 % ; Méditerranée : 17 %, Afrique sub-saharienne : 52 %).

Pour méritoire qu'elle soit, cette aide française n'est pas exempte d'incertitudes et de défauts :

— sa portée subit naturellement le sévère contrecoup de la dépréciation accentuée de notre monnaie, principalement par rapport au dollar, et l'effort consenti perd ainsi inévitablement une part de son efficacité ;

— par ailleurs, le faible accroissement constaté entre 1981 et 1982, s'il n'était vigoureusement corrigé dans les années ultérieures, risquerait de compromettre l'objectif affiché du gouvernement : atteindre en 1988 une aide de 0,7 % du P.N.B., conforme aux recommandations internationales ;

— enfin, l'aide publique au développement ne saurait constituer qu'un des éléments de l'action globale de la France en matière de développement et doit s'inscrire en cohérence dans cet ensemble. Est-ce toujours le cas ? Que faut-il par exemple penser de la suppression en mars 1983 de la « délégation interministérielle pour la coopération et l'aide au développement », créée par l'actuel gouvernement lui-même en décembre 1981 ?

La 6^e CNUCED a également démontré les limites des efforts entrepris par la France.

B. — La sixième Conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement : une déception prévisible

1. — *Les maigres résultats de la Conférence de Belgrade*

La sixième CNUCED, qui s'est tenue du 6 juin au 3 juillet dernier à Belgrade, a constitué dans le contexte de la crise mondiale l'échéance essentielle de la coopération Nord-Sud en 1983.

La Conférence a sans doute permis d'approfondir l'analyse de la situation économique, exigeant une reprise vigoureuse qui ne saurait cependant assurer le processus de développement si elle n'était accompagnée d'actions spécifiques en faveur des pays pauvres — notamment pour les matières premières et les questions économiques et financières.

Mais, s'agissant des résultats concrets obtenus, si l'on ne peut parler véritablement d'échec, la Conférence de Belgrade s'est terminée, après quatre longues semaines de travaux, dans une atmosphère de désenchantement, que conforte la modestie des accords obtenus :

— Ainsi, s'agissant du Fonds commun pour les produits de base, le processus de signature et de ratification de l'accord a été quelque peu accéléré ; mais le Fonds pourra-t-il réellement fonctionner aussi longtemps que les Etats-Unis en demeureront à l'écart ?

— De même, pour ce qui concerne les questions monétaires et financières, si l'objectif des 0,7 % pour l'aide publique a été réaffirmé, les pays les moins avancés n'ont pas obtenu de privilèges supplémentaires, tels que la transformation en dons des prêts bilatéraux qui leur ont été accordés.

— Enfin, sur le plan politique, si le Tiers-Monde a tant bien que mal maintenu son unité à Belgrade, les pays industrialisés — à l'instar des Etats-Unis — sont restés sur la réserve tandis que les pays de l'Est marquaient, une nouvelle fois, leur superbe indifférence pour ces discussions Nord-Sud et, par là, pour les plus dramatiques problèmes du Tiers-Monde.

Ces résultats en forme de peau de chagrin ne devraient pas au demeurant surprendre. Et, dans la difficile conjoncture économique présente, il était somme toute improbable que la CNUCED réussisse là où le forum plus restreint et plus pragmatique que constitue le GATT avait échoué, au cours de sa réunion ministérielle de novembre 1982.

2. — *La faible marge de manœuvre française*

Dans de telles conditions, la France, quoi qu'elle en ait, a dû pour l'essentiel se contenter de se féliciter que la Conférence n'ait pas tourné en une confrontation nord-sud. Maigre satisfaction ... soulignant le fossé qui sépare les discours fermes et généreux de la réalité internationale et la difficulté de passer en l'occurrence du verbe à l'acte.

Certes, la France a heureusement saisi l'occasion de rappeler ses positions d'ensemble sur les relations nord-sud et ses propositions en vue d'un nouvel ordre économique et monétaire mondial. Les résultats obtenus, tels que la réaffirmation des objectifs en matière d'aide publique ou la modeste avancée du Fonds commun, au prix de quelques démarches diplomatiques, ne sont évidemment pas à la mesure des ambitions affichées. Mais ne traduisent-ils pas, au bout du compte, plus que son originalité, l'ambiguïté de la position française ?

*

* *

CHAPITRE IV

LES PRIORITÉS ET LES MOYENS DE L'ACTION DIPLOMATIQUE DE LA FRANCE

Ainsi située dans le contexte général des questions de sécurité, des relations Est-Ouest, des données communautaires et de la coopération Nord-Sud, l'action diplomatique de la France obéit à quelques priorités qu'il semble à votre rapporteur particulièrement opportun de rappeler, alors que l'actuelle formation gouvernementale est en place depuis trente mois, durée suffisante pour que ses orientations prioritaires en soient clairement discernées.

Mais, si ces priorités de la politique étrangère de la France — telles que définies par le Gouvernement — apparaissent, dans nombre de cas, positives aux yeux de votre rapporteur, elles n'en doivent pas moins surmonter un double écueil : d'une part, l'absence d'un consensus national, pourtant hautement nécessaire en la matière, exigeant la recherche d'un soutien plus large ; d'autre part, des méthodes diplomatiques parfois inadéquates, ainsi que l'a reconnu le Chef de l'Etat lui-même à l'issue du « sommet » de Williamsburg.

*

* *

I. — LES AXES PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE LA FRANCE

A. — Deux principes de base

1. — *Garantir l'indépendance et la sécurité nationales*

L'objectif premier de notre politique extérieure est naturellement de préserver l'indépendance et la sécurité de la France. Ce principe essentiel emporte, selon le Gouvernement, les trois conséquences suivantes :

— fidèle sans aucune équivoque à l'Alliance atlantique et aux engagements qui en résultent, la France en refuse toute modification ou toute extension qui en changerait la nature en réduisant l'autonomie et la liberté d'action de ses membres ; mais comment ne pas s'interroger alors sur la portée de la déclaration relative à la sécurité adoptée lors du sommet de Williamsburg ?

— la France doit posséder un outil de défense — conventionnel et nucléaire — autonome, moderne, efficace et dissuasif, adapté à nos besoins et à nos moyens ; tout en appelant de ses vœux une réduction substantielle des armements, la France ne saurait y participer que lorsque les deux super-puissances auront elles-mêmes réduit leurs arsenaux surabondants ;

— de là, en particulier, le refus de toute possibilité d'inclure les forces nucléaires françaises dans un accord à Genève sur les euromissiles, les forces constituant la garantie ultime de la souveraineté nationale.

2. — *Contenir les effets de l'affrontement Est-Ouest*, en « dépassant Yalta », constitue, selon le Gouvernement, un second axe prioritaire de son action diplomatique dans le domaine des relations Est-Ouest. Cette volonté, qui se heurte aux aléas des relations franco-soviétiques, explique la position de la France dans les nombreux conflits régionaux.

a) S'agissant de ses **relations avec l'Union soviétique**, la France estime le retour à des relations politiques bilatérales normales empêché par une série d'initiatives inacceptables de Moscou : invasion de l'Afghanistan, rigidité et blocage de toute évolution en Pologne, installation des SS 20 aboutissant à un surarmement et à un déséquilibre des forces en Europe. De là l'absence de rencontre au sommet franco-soviétique, de là l'expulsion des quarante-sept fonctionnaires soviétiques au printemps dernier, même si dans le même temps la France poursuit sa coopération économique, sur la base de l'intérêt réciproque, et écarte toute éventualité de guerre économique.

b) Mais le souci d'éviter toute extension de la confrontation Est-Ouest est aussi à l'origine de son attitude dans les **conflits d'origine locale ou régionale**, même si cette volonté doit conduire, comme au Tchad ou au Liban, à des engagements français.

— Ainsi, en Afrique, la France estime que l'absence d'internationalisation des conflits constitue avec le maintien des frontières héritées de la décolonisation une condition essentielle de la stabilité du continent et, par là, de son développement. Telle doit être l'interprétation de l'intervention française au Tchad, rendue également nécessaire par le respect des clauses de l'accord de 1976 et celui de la parole donnée par la France. Plus généralement, la France est soucieuse de maintenir les liens historiques qui sont les siens avec la plupart des pays africains et dont la conférence annuelle franco-africaine voudrait être le symbole, malgré les avatars de la dernière conférence de Vittel.

— De même, au Proche-Orient, la France demeure attachée à une solution négociée globale. Mais, dans l'immédiat, les conditions d'un règlement pacifique demeurent fort éloignées. **Au Liban**, en particulier, la France a souhaité le rétablissement de la souveraineté et de l'intégrité du Liban, supposant le retrait de toutes les troupes étrangères. Ainsi faut-il interpréter, malgré l'extrême difficulté des circonstances, la participation de la France à la FINUL et surtout à la force multinationale de Beyrouth.

Mais à côté de ces principes de base prioritaires sur la scène internationale, la politique étrangère de la France cherche à s'exercer activement dans le cadre de deux champs d'action privilégiés : la construction européenne et la coopération nord-sud.

B. — Deux champs d'actions privilégiés

1. — *Le renforcement de la solidarité européenne*

La situation économique et l'aggravation des tensions politiques rendent plus nécessaire mais plus difficile encore le renforcement de la solidarité entre pays européens, unis par des intérêts communs, par l'histoire et par des valeurs partagées.

La France attache une importance prioritaire à l'avancement de la **construction communautaire**, par la solution des actuelles difficultés financières, puis par l'extension des politiques communes et par l'élargissement à l'Espagne et au Portugal. De même, la coopération politique doit être renforcée, conformément à la déclaration solennelle, pourtant édulcorée, signée à Stuttgart sur l'Union européenne.

Dans le même temps, la France développe également ses **relations bilatérales** avec ses voisins européens. C'est ainsi que la coopération Paris-Bonn a conservé sa vigueur antérieure et a même été renforcée, en particulier en matière de sécurité. Nos relations bilatérales ont également été resserrées — par la procédure des sommets périodiques — avec nos autres principaux partenaires européens, l'Italie et la Grande-Bretagne.

2. — *La relance de la coopération Nord-Sud*

Une dernière orientation que la France, de longue date, cherche à privilégier réside dans l'amélioration et le renforcement des liens de solidarité entre les pays industrialisés du Nord et les pays du Tiers Monde, frappés de plein fouet par la crise économique.

La France ne cesse de rappeler, y compris par la voix du Chef de l'Etat, la nécessité absolue d'œuvrer pour l'instauration d'un **nouvel ordre économique mondial** fondé sur une plus grande solidarité, malgré les tendances isolationnistes et au repliement sur soi inévitablement suscités par la crise internationale.

La politique française vise également — on l'a vu —, et malgré nos considérables difficultés économiques, à maintenir l'**aide publique au développement** à un niveau élevé, conforme aux engagements internationaux. Plus généralement, la France cherche à renforcer la réciprocité et la complémentarité de ses relations avec les pays en voie de développement, ainsi que l'illustrent les relations bilatérales franco-algériennes.

II. — QUELQUES CONDITIONS NÉCESSAIRES AU SUCCÈS DE L'ACTION DIPLOMATIQUE DE LA FRANCE

A. — Des orientations plus claires bénéficiant d'un soutien élargi

1. — *Surmonter certaines contradictions*

Si votre rapporteur est enclin à apprécier favorablement nombre de ces orientations prioritaires, l'action diplomatique quotidienne de la France lui paraît parfois être l'objet d'incertitudes, voire de contradictions qui en affectent naturellement l'efficacité. Hors de tout esprit polémique, le rapporteur de la commission des affaires étrangères n'a pas pu ne pas relever quelques illustrations de telles pratiques hésitantes au cours de l'année écoulée :

— S'agissant des **relations franco-soviétiques**, la France condamne de façon catégorique la destruction « inqualifiable » d'un avion de ligne sud-coréen par la chasse soviétique. Mais, quelques jours après seulement, les plus hautes autorités françaises reçoivent M. Gromyko, chef de la diplomatie soviétique, et la France demeure l'un des très rares pays occidentaux à ne pas interrompre les vols à destination de Moscou.

— Au **Tchad**, conformément à son souci général d'éviter l'extension de l'affrontement Est-Ouest, la France affirme sa volonté d'empêcher toute internationalisation du conflit et de garantir les frontières tchadiennes. Mais le caractère tardif de son intervention — après avoir aggravé les risques d'internationalisation — a placé les troupes françaises envoyées sur place dans une position qui risque précisément, le temps faisant son œuvre, de favoriser un partage de facto du pays.

— Enfin, il faut bien constater que, dans nombre de cas, la France n'a pas les moyens de sa politique. Ainsi, en matière de **coopération Nord-Sud**, la générosité des discours se trouve largement contredite par les capacités financières et monétaires réduites de notre pays. Pour prendre un seul exemple, la contribution de la France au Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) a, certes, augmenté en francs de 1982 à 1983 mais elle a simultanément diminué en dollars pour retomber à son niveau de 1980... ; tout porte à croire que le présent budget n'améliorera pas les situations de ce type.

2. — *Rechercher un soutien plus large*

Si la diplomatie française doit ainsi assurer une meilleure cohérence interne, elle se heurte à un deuxième écueil en ne bénéficiant pas, semble-t-il, du soutien que l'efficacité requiert pour que la voix de la France soit entendue sur la scène internationale. C'est au sein même de la majorité gouvernementale que l'appui requis fait souvent défaut, ainsi que l'ont souligné de multiples exemples au cours de l'année écoulée.

— Ainsi, s'agissant de son action au **Tchad**, le Gouvernement n'a manifestement pas bénéficié du soutien de l'ensemble de sa majorité, certains de ses représentants exprimant même les plus vives réserves, qui ont peut-être contribué à favoriser l'apparente indécision française au début de la crise — au moment où, précisément, une issue rapide était sans doute possible.

— De même, un parti de la majorité — dont certains membres sont pourtant liés par la solidarité ministérielle — a-t-il expressément demandé le retrait des troupes françaises engagées au **Liban**, pour éviter tout risque d'enlèvement dans un conflit localisé. Il reste que, de telles prises de position — au moment même où la France a dû riposter à l'agression dirigée contre ses forces — ne peuvent qu'entraver, dans des situations particulièrement dramatiques, l'action diplomatique de notre pays.

— Si l'on rappelle enfin que le même parti a encore adopté une position admettant, en fait, la **prise en compte des forces nucléaires françaises**, il apparaît que sur chacun des principaux sujets d'actualité internationale en 1983, la position officielle de la France s'est trouvée sévèrement critiquée par ceux-là mêmes qui devraient figurer parmi ses soutiens naturels. Comment la crédibilité de son action diplomatique ne s'en trouverait-elle pas atteinte ?

Mais le succès de l'action extérieure de la France passe aussi par le renforcement de ses moyens financiers et l'adaptation de certaines méthodes diplomatiques.

B. — Des moyens plus adaptés

1. — *Des méthodes diplomatiques parfois inadéquates*

Le dernier **sommet des sept** principaux pays industrialisés, réuni en mai dernier à **Williamsburg**, a fourni une illustration spectaculaire de la difficulté du choix des instruments et des méthodes diplomatiques.

La réunion de Williamsburg a en effet donné lieu — sans même revenir ici sur les problèmes de fond — à une évolution de la position des plus hautes autorités françaises à l'égard de ces sommets. C'est ainsi qu'après avoir dressé un bilan globalement positif des conversations — aux résultats pourtant peu conformes à la position de la France en matière de sécurité — qu'il venait d'avoir, le Chef de l'Etat s'est élevé contre « l'étonnante diplomatie du tambourinage, des enchères publiques, qui a désormais pris le pas sur le reste et qui empêche de négocier utilement », avant de refuser « que la France s'y mêle davantage à moins que l'on change radicalement de méthode ».

Cette prise de position appelle de votre rapporteur une constatation, une observation et une interrogation :

— une constatation : si beaucoup a été sacrifié au spectaculaire et au solennel à Williamsburg, le premier écart vers le faste s'était manifestement produit, un an plus tôt, à Versailles, dont les fruits — s'agissant en particulier du commerce Est-Ouest — s'étaient déjà révélés bien amers ;

— une observation : si les dernières réunions se sont avérées discutables, il demeure que ces réunions, assurant une relation personnelle au plus haut niveau, peuvent — si elles sont utilement préparées

sur un ordre du jour plus clairement défini — jouer un rôle positif dans la recherche de solutions aux principaux problèmes économiques internationaux ;

— une interrogation, enfin, claire et précise : la France participera-t-elle — oui ou non — aux prochains sommets des pays industrialisés ?

2. — *Des moyens financiers renforcés*

La France doit donc clairement définir le choix de ses outils diplomatiques, afin que la forme ne l'emporte pas sur le fond mais constitue au contraire le cadre d'une action utile. Mais une autre condition du succès de son action, strictement nécessaire, réside évidemment dans le renforcement de ses moyens financiers.

Les moyens de l'action extérieure de la France doivent être à la hauteur de ses ambitions. La pénurie de moyens dont souffre le Quai d'Orsay démontre que ce n'est, à l'évidence, pas le cas. La fragilité économique française, la dépréciation de notre monnaie, affaiblissent les capacités d'action de nos représentants à l'étranger et de la diplomatie française en général. Et, dans ce contexte national médiocre, le budget du ministère des relations extérieures paraît lui-même souvent négligé.

Certaines conditions de travail matérielles de nos postes à l'étranger sont inadmissibles : de nombreux exemples, déplorables, ont été constatés. Les diverses suppressions de **consulats** effectuées en 1983 en sont une des conséquences dommageables, car même si un redéploiement peut être justifié, il ne saurait être admis que dans le maintien de la qualité de nos représentations. Rien n'indique, bien au contraire, que la situation sera redressée en 1984. Le rapporteur pour avis du budget du ministère des relations extérieures ne peut qu'exprimer à ce sujet les plus vives inquiétudes.

*

* * *

LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR ET DE LA COMMISSION

Après avoir entendu M. Claude Cheysson, ministre des relations extérieures, le 3 novembre 1983 et M. André Chandernagor, ministre délégué auprès du ministre des Relations extérieures, chargé des Affaires européennes, le 15 novembre 1983, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le budget du ministère des Relations extérieures (section I) au cours de sa séance du 17 novembre 1983.

Ayant présenté les principales caractéristiques financières du budget proposé, votre rapporteur a ensuite examiné quelques aspects particulièrement importants de la conjoncture internationale.

En ce qui concerne la question des forces nucléaires à portée intermédiaire et les échéances imminentes en matière de sécurité, le rapporteur a regretté que les prises de position françaises aient pu accentuer les revendications relatives à la prise en compte des forces nucléaires françaises et s'est interrogé sur la place de la France dans l'Alliance atlantique, compte tenu notamment de la déclaration adoptée lors du sommet de Williamsburg en ce qui concerne les problèmes de sécurité.

Au sujet du conflit entre l'Irak et l'Iran, le rapporteur, après avoir rappelé l'évolution de la situation depuis 1979 et la part de responsabilité incombant à l'Irak, s'est proposé d'interroger le gouvernement sur une modification éventuelle de la position de la France et sur une évolution possible de sa doctrine en matière de ventes d'armes.

Analysant ensuite la situation au Tchad, le rapporteur, après avoir regretté que les forces françaises ne soient pas intervenues plus tôt, s'est interrogé sur les chances de succès des négociations et sur l'efficacité de l'action de l'O.U.A. ; constatant que la moitié du Tchad est occupée et que la division du pays s'inscrit aujourd'hui dans les faits, il s'est interrogé sur la politique française actuelle au Tchad.

En ce qui concerne le Liban, le rapporteur a souligné l'importance de la conférence de Genève et souhaité une redéfinition de la mission

de la FINUL ; il a de même proposé de demander au gouvernement d'exposer précisément le rôle aujourd'hui dévolu à la Force multinationale.

Le rapporteur s'est enfin penché sur les problèmes européens, compte tenu des décisions prises à Stuttgart, notamment en ce qui concerne la contribution budgétaire britannique et le financement de la communauté ; il a estimé, à l'approche du sommet d'Athènes, que les difficultés rencontrées sont extrêmement sérieuses, qu'un risque de crise particulièrement grave existe, et que le prochain sommet constituera le test d'une volonté commune pour avancer dans la voie de la construction européenne.

*
* * *

Sur la proposition de son Président et de son rapporteur, et après un débat auquel ont participé, en outre, MM. Pierre Matraja, Emile Didier, Jacques Genton, Albert Voilquin, Jean Garcia et Jean-Pierre Bayle, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré, a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat quant à l'adoption des crédits du ministère des Relations extérieures.