

N° 99

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense
et des Forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour
1986, 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, Jacques Genton, 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, Alfred Gérin, 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.) : 2951 et annexes, 2987 (annexes n° 34 et 35), 2989 (tomes I et IV) et in-8° 895.

Sénat : 95 et 96 (annexe n° 25), (1985-1986).

Loi de finances. - Affaires étrangères - Relations extérieures.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction : Un budget de 9.786 millions de francs pour la section 1 du ministère des relations extérieures, traduisant une hausse apparente de 5,27 % en francs courants, situant en fait le Département dans la moyenne de l'évolution des autres administrations	6
PREMIÈRE PARTIE. – LES DONNÉES BUDGÉTAIRES : LES CRÉDITS POUR 1986 S'INSCRIVENT DANS LA CONTINUITÉ D'UNE LÉGISLATURE DE DÉCLIN POUR LE MINISTÈRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES	7
A. – Les données financières	7
1. <i>Les caractéristiques essentielles du budget pour 1986</i>	7
a) le montant des crédits	7
b) la répartition des crédits	8
c) les mesures d'économies imposées au ministère	10
d) des mesures nouvelles réduites	10
2. <i>La régression de la part du Département dans le budget de l'Etat au cours de la dernière législature</i>	11
B. – La stagnation des moyens en personnel	13
1. <i>De nouvelles suppressions de postes en 1986</i>	13
a) la suppression de 1 % des emplois budgétaires	13
b) la poursuite incomplète du processus de titularisation	13
c) la différence entre effectifs budgétaires et effectifs réels	13
2. <i>L'insuffisance du recrutement au cours des dernières années</i>	14
a) la stagnation des effectifs	14
b) l'abandon <i>de facto</i> du plan de recrutement	14
C. – Le bilan : un certain effacement du quai d'Orsay en France et dans le monde ..	15
1. <i>Le recul inquiétant de l'instrument diplomatique dans la maîtrise de l'action extérieure de l'Etat</i>	15
2. <i>Une diminution préoccupante de la présence du ministère des Relations extérieures dans le monde</i>	16
SECONDE PARTIE. – LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE LA FRANCE	19
CHAPITRE I. – L'initiative de défense stratégique et les relations Est-Ouest	20
Section 1. – L'initiative de défense stratégique et ses conséquences	21
A. – L'I.D.S. : un programme de recherches aux implications potentielles hors du commun	21
1. <i>Le contenu du programme américain</i>	21
2. <i>Les conséquences potentielles de l'I.D.S.</i>	22
a) les implications politiques	23
b) les implications stratégiques	23
c) les implications militaires	24
d) les implications technologiques	24

B. - La position française : un rejet hâtif, accompagné d'une proposition intéressante mais encore incertaine	25
1. <i>Un rejet hâtif de l'offre de coopération américaine</i>	25
a) la position française	25
b) les commentaires de votre rapporteur	26
2. <i>Le projet « Eurêka » d'Europe de la technologie</i>	27
a) les développements de la proposition française	27
b) les observations de votre rapporteur	28
Section 2. - Les relations Est-Ouest et les questions de sécurité en 1985	29
A. - Une fragile reprise du dialogue	29
1. <i>Des relations Est-Ouest renouées mais incertaines</i>	30
a) le contexte	30
b) les éléments du dialogue	31
c) une reprise fragile	31
2. <i>L'état des négociations en cours</i>	32
a) la poursuite du « processus d'Helsinki »	32
b) le piétinement des conservations sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces en Europe centrale (M.B.F.R.)	33
c) les négociations de la Conférence sur le désarmement de Genève sur les armes chimiques	33
B. - La politique de la France	34
1. <i>Les relations Est-Ouest : principes inchangés et traductions changeantes</i> ...	34
2. <i>Questions de sécurité et contrôle des armements : orientations maintenues et prises de position hâtives</i>	35
CHAPITRE II. - La Communauté européenne en 1985	37
Section 1. - L'Europe des douze, ou l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal	38
A. - Les termes de l'accord	38
1. <i>Le volet financier</i>	38
2. <i>Le volet douanier et fiscal</i>	39
3. <i>Le volet industriel</i>	39
4. <i>Le volet agricole</i>	40
5. <i>Le volet de la pêche</i>	40
6. <i>Le volet institutionnel</i>	41
B. - Une étape nouvelle et un pari dangereux	41
1. <i>La reconnaissance éclatante du retour à la démocratie de la péninsule ibérique</i>	42
2. <i>Des difficultés sectorielles différées mais non résolues</i>	42
3. <i>Des difficultés budgétaires et financières inéluctables</i>	43
Section 2. - Les autres aspects de la vie communautaire	44
A. - Les réalités de la vie européenne en 1985	44
1. <i>Un résultat concret : la convention de Lomé III</i>	44
2. <i>De compromis en pis-aller : la gestion quotidienne de la Communauté</i>	45
3. <i>L'ébranlement de l'entente franco-allemande</i> ..	47

	Pages
B. - Les perspectives d'avenir	47
1. La nouvelle conférence intergouvernementale européenne : un faux-semblant ?	47
2. Le mirage d'une défense européenne	49
CHAPITRE III. - Esquisse de bilan sur la place de la France sur la scène internationale fin 1985	51
Section 1. - Les grands thèmes internationaux : la France irrésolue et isolée	52
A. - Les relations Nord-Sud	52
1. La situation toujours préoccupante des pays en voie de développement	52
2. Une politique française esseulée et impuissante	53
B. - Les relations interatlantiques	57
1. Les controverses dans les relations entre alliés	57
a) le débat sur la participation européenne au programme I.D.S.	57
b) les contentieux économiques et commerciaux	58
2. La France marginalisée	58
Section 2. - Les crises géographiques localisées : la France maladroite et impuissante	60
A. - Le conflit tchadien : partition de fait et perte de crédibilité française	60
1. La situation au Tchad un an après l'accord du 17 septembre 1984	60
2. De graves conséquences pour le Tchad, pour l'équilibre régional, et pour la France	61
B. - Le conflit libanais révélateur du recul de l'influence française en Orient méditerranéen	62
1. Une politique française hésitante et impliquant de lourds sacrifices	62
2. Une action impuissante et vouée à l'échec	64
Les conclusions de votre rapporteur pour avis et de la Commission	66

MESDAMES, MESSIEURS,

Le montant des crédits inscrits, dans le projet de loi de finances pour 1986, au titre de l'ensemble du ministère des relations extérieures – y compris les services de la coopération et du développement – s'élève à 16,13 milliards de francs, soit une progression en francs courants de 4 % qui laissera quasiment inchangée sa part dans le budget de l'Etat : 1,56 % de l'ensemble des crédits.

Sur ce total, la section I concernant les services diplomatiques et généraux – c'est-à-dire, pour l'essentiel, le « quai d'Orsay » *stricto sensu* et les services de la rue La Pérouse – passe, en loi de finances initiale, de 9.295 millions à 9.786 millions soit une augmentation de 5,27 %.

Après le très mauvais budget de 1985, l'on serait presque tenté d'apprécier le budget 1986 comme un répit dans le déclin dont le ministère des relations extérieures a paru être la victime durant les dernières années.

Encore convient-il de nuancer d'emblée ce jugement en rappelant la contrainte spécifique qui pèse sur le ministère des relations extérieures qui effectue 56 % de ses dépenses en devises étrangères. Ainsi, sauf si le franc bénéficiait d'une durable appréciation par rapport à ces monnaies, le ministère des relations extérieures ne bénéficiera pas d'un quelconque avantage en 1986 et se situera à peine dans la moyenne de l'évolution des autres administrations.

La situation financière du ministère des relations extérieures demeure ainsi très préoccupante et justifie que votre rapporteur, à quelques mois de la fin de la présente législature, attire l'attention de la commission et du Sénat sur ses conséquences les plus inquiétantes.

Laissant toutefois, comme il est d'usage, à la commission des finances le soin de procéder à une analyse plus détaillée de cet aspect des choses, votre rapporteur pour avis vous proposera ensuite de situer ce budget dans le contexte, plus large, de l'action de notre diplomatie au cours de l'année écoulée. Il tentera enfin, en guise de bilan, de saisir l'occasion qui nous est offerte de dresser un rapide tableau de la place de France dans le monde d'aujourd'hui et de l'évolution de son rôle sur la scène internationale au cours de ces cinq dernières années.

PREMIÈRE PARTIE

LES DONNÉES BUDGÉTAIRES : LES CRÉDITS POUR 1986 S'INSCRIVENT DANS LA CONTINUITÉ D'UNE LÉGISLATURE DE DÉCLIN POUR LE MINISTÈRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES.

L'analyse des crédits inscrits pour 1986 au titre du ministère des relations extérieures inscrit clairement le nouveau budget dans la continuité d'une législature de déclin pour le ministère des relations extérieures qui s'est ainsi vu posé en victime privilégiée des mesures d'économies et des coupes budgétaires. Trois séries de facteurs viennent illustrer cette appréciation :

– *Les données proprement financières* imposeront en 1986, comme au cours des années précédentes, de sérieuses restrictions à la majorité des actions conduites par le ministère ;

– les dispositions prises en matière de création et suppression d'emplois confirment *la stagnation des moyens en personnel* ;

– il en résulte, enfin, à de nombreux titres, *l'effacement relatif du quai d'Orsay* en France et dans le monde.

A. – LES DONNÉES FINANCIÈRES

1. Les caractéristiques essentielles du budget pour 1986.

a) Le montant des crédits.

Les services diplomatiques et généraux seront exactement dotés, pour 1986, de *9.786.199.971 francs*, en augmentation de 490 millions par rapport aux crédits ouverts dans la loi de finances initiale pour 1985, représentant une *progression de 5,27 % en francs courants*.

Trois particularités méritent d'être ici observées :

- l'« effet-change », c'est-à-dire la procédure de compensation de la dépréciation du franc par rapport à un « panier » mondial de devises étrangères, et l'« effet-prix », c'est-à-dire la compensation partielle du glissement des prix sur les rémunérations ou dépenses servies à l'étranger ou réglées en devises, correspondent dans le budget pour 1986 à un crédit de 297 millions de francs. Ce montant mis à part, le budget du ministère ne progresse en francs courants que de 2 % ;

- en second lieu, les crédits de *l'enveloppe-recherche* diminuent fortement pour 1986 puisqu'ils traduisent une régression, en francs courants, de plus de 2 % ; ils n'atteindront ainsi que 769 millions de francs ;

- enfin, un certain nombre de *transferts budgétaires* sont opérés, comme chaque année - même si cet usage rend plus difficiles les comparaisons sur la longue période - , en provenance ou au profit d'autres ministères ou organismes publics ; ils représentent au total pour 1986, un solde négatif de 174 millions de francs ; il faut singulièrement souligner ici - pour la regretter - la *débudgétisation totale de la contribution du ministère à Radio France Internationale* qui, si elle soulage quelque peu le budget du ministère des relations extérieures, présente l'inconvénient de rendre R.F.I. totalement dépendante de la redevance et rompre les liens qui l'unissent naturellement au quai d'Orsay.

b) La répartition des crédits.

La quasi totalité des dotations est consacrée, comme les années précédentes, aux *dépenses ordinaires* (9.470.293.971 F soit 96,77 %) qui augmentent de 4,32 %. Les crédits de paiement, pour leur part, des *dépenses en capital* (315.906.000 F soit 3,23 % du budget) connaissent une progression notable de 45 %, qui succède à une baisse de 16,6 % en 1985.

Le tableau suivant indique la répartition des crédits entre les principales actions conduites par le ministère et précise l'évolution de leur part respective dans le budget du département de 1985 à 1986.

	1986	Part 1985 en pourcentage	Part 1986 en pourcentage
<i>Budget de fonctionnement et d'équipement.</i>			
01 Administration centrale	1.086.956.897	10,66	11,11
dont :			
Services généraux	932.199.191	9,01	9,53
Services de la coopération et du développement	154.757.706	1,65	1,58
02 Services à l'étranger	2.509.129.704	25,01	25,64
Sous-total (actions 01 et 02) ..	3.596.086.601	35,67	36,75
<i>Budget d'intervention.</i>			
03 Relations culturelles avec l'étranger	3.273.446.017	34,41	33,45
05 Presse et information	46.372.621	0,48	0,47
06 Contributions internationales	1.697.927.994	15,85	17,35
07 Assistance et solidarité	237.402.260	2,48	2,43
08 Interventions de politique internationale	96.594.419	1,09	0,99
09 Formation et assistance technique dans le domaine militaire	68.754.306	1,57	0,70
10 Budget civil de recherche	769.615.753	8,45	7,86
Sous-total (actions 03 à 10) ..	6.190.113.370	64,33	63,25.
<i>Total général</i>	9.786.199.971	100	100

Ces données appellent de votre rapporteur les observations suivantes, par-delà la forte stabilité inhérente aux contraintes budgétaires :

- un tassement, régulier ces dernières années, des crédits de fonctionnement des *services de la coopération* et du développement (action 01) ;

- une régression - qui accentue, elle aussi, la dégradation des années précédentes - des crédits affectés aux *relations culturelles avec l'étranger* (action 03), la part de la D.G.R.C.S.T. au sein de la section I diminuant une nouvelle fois pour passer de 34,4 % à 33,4 % ;

- une réduction de plus de moitié des *dépenses d'assistance militaire* inscrites au budget du ministère (action 09), du fait du transfert au ministère de la défense de la rémunération des assistants techniques militaires (concernant 361 emplois non budgétaires) ;

- enfin, - seule progression notable -, l'augmentation de la part des *contributions internationales*, qui passe de 15,8 % à 17,3 % du budget, du fait principalement du relèvement nécessaire des dotations consacrées aux contributions obligatoires.

c) Les mesures d'économies imposées au ministère.

Ces restrictions budgétaires imposées au ministère des relations extérieures sont le résultat de deux séries de mesures d'économies décidées par le Gouvernement.

- La première directive correspond à une *diminution générale de 3 % de crédits de fonctionnement*, et s'est traduite par une réduction de plus de 27 millions de francs des dotations du titre III du budget du ministère. Ces économies porteront essentiellement sur les rémunérations des agents auxiliaires à l'étranger et sur la subvention versée à l'Office universitaire et culturel français en Algérie (O.U.C.F.A). Au titre IV, ces mesures entraîneront notamment une réduction de 6 millions des crédits d'aide aux Français de l'étranger et une importante diminution des crédits d'action culturelle (136,5 millions).

- La seconde orientation consistait en *la mise en réserve de 1 % des emplois budgétaires*. A ce seul titre, 92 emplois sont supprimés dans le projet qui nous est présenté - dont 83 dans les seuls services diplomatiques et consulaires -, représentant une économie de 26 millions de francs. Il faut encore ajouter ici - sans même parler des suppressions de postes non budgétaires consécutives aux restrictions de crédits sur les autres titres du budget - la suppression de quatre emplois de chargés de mission au titre de la réorganisation des services de la coopération, et la suppression - au titre IV - de plusieurs dizaines - vraisemblablement 50 - d'emplois d'enseignants et d'attachés linguistiques.

d) Des mesures nouvelles réduites.

Ces impératifs d'économies décidés par le Gouvernement expliquent la faiblesse des mesures nouvelles inscrites au nouveau budget. Mis à part des crédits réduits destinés à l'informatisation des services (15 millions) et à la lente poursuite du plan de titularisation (12 millions), ces mesures nouvelles se répartissent essentiellement en trois postes, dont deux sont quasiment imposés par les circonstances.

- Près de 300 millions de francs sont prévus - nous l'avons noté - pour compenser les variations de change et de prix pour les dépenses à l'étranger. Sur ce total, 121 millions correspondent au *mécanisme correcteur « change-prix »* pour les rémunérations versées d'avril 1983 à avril 1984.

- Un crédit de plus de 200 millions correspond d'autre part à l'actualisation des *contributions internationales obligatoires* en

fonction de deux facteurs : l'accroissement du budget des organisations et l'évolution des taux de changes.

- Enfin, une centaine de millions de francs - les seules mesures nouvelles véritables - sont affectés à des *actions prioritaires en 1986* et répartis entre de nombreux postes budgétaires, qui ne bénéficient ainsi chacun que d'une faible dotation supplémentaire : échanges linguistiques ; échanges culturels ; coopération scientifique et technique ; assistance technique militaire ; et contributions internationales bénévoles.

2. La régression de la part du Département dans le budget de l'Etat au cours de la dernière législature.

Le tableau ci-dessus fait apparaître globalement l'évolution de la part du budget du ministère des relations extérieures - pour la section I prise isolément, d'une part, et pour l'ensemble des sections I et II d'autre part - au sein du budget de l'Etat au cours des dernières années :

(En milliers de francs.)

Année	Budget de l'Etat	Budget des relations extérieures Services diplomatiques et généraux	Pourcentage	Budget de l'ensemble des relations extérieures M.A.E. + Coop. puis section I et II	Pourcentage
1981	611.589	5.972	0,975	10.682	1,74
1982	788.409	7.189	0,912	12.086	1,53
1983	882.621	7.848	0,889	13.650	1,54
1984	939.701	9.119	0,970	15.560	1,65
1985	995.300	9.295	0,934	15.500	1,55
1986	1.034.637	9.786	0,946	16.130	1,55

Les faits sont donc clairs :

- la part du ministère des relations extérieures dans son ensemble est passée de 1981 à 1986 de 1,74 % à 1,55 % du budget de l'Etat ;

- pendant la même période, la part de la section I a été réduite de 0,975 % à 0,946 %.

Il faut toutefois préciser ici que la seule série statistique entièrement significative débute en 1983, du fait de la restructuration administrative du ministère et des transferts internes entre la section I et la section II qui ont résulté de la réforme du 27 juillet 1982. Mais, même ce correctif effectué, les trois derniers exercices budgétaires marquent une nouvelle régression de la part des services diplomatiques dans le budget de l'Etat.

Pour la même législature, enfin, les données suivantes indiquent la ventilation des crédits entre les principales actions du ministère (section I) :

Actions	(En pourcentage)				
	1982	1983	1984	1985	1986
01 Administration centrale	8,31	10,78	10,32	10,66	11,11
02 Services à l'étranger	22,56	23,80	24,09	25,01	25,64
03 Relations culturelles avec l'étranger	40,75	36,73	36,04	34,41	33,45
05 Presse et information	0,82	0,50	0,50	0,48	0,47
06 Contributions internationales	17,51	15,97	15,78	15,85	17,35
07 Assistance et solidarité	1,42	1,46	2,33	2,48	2,43
08 Interventions de politique internationale	0,54	1,25	1,38	1,09	0,99
09 Formation et assistance technique dans le domaine militaire	1,35	1,71	1,64	1,57	0,70
10 Budget civil de recherche	6,75	7,80	7,92	8,45	7,86
Total général ..	100	100	100	100	100

Deux points attirent ici l'attention :

- l'appauvrissement permanent de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (D.G.R.C.S.T.) qui représentait encore, il n'y a pas si longtemps, près de la moitié des moyens du ministère des affaires étrangères et qui a vu sa part décroître de 40,7 % en 1982 à 36,7 % en 1983, puis à 33,7 % en 1986 ; il y a là une dégradation constante qui fait, inexorablement, des services culturels la victime privilégiée des restrictions budgétaires, négligeant le rôle qu'ils jouent pour assurer à la France sa place dans le monde ;

- dans le même temps, les seuls postes à avoir relativement bénéficié de cet effacement des relations culturelles avec l'étranger sont les services de l'administration centrale et les contributions internationales qui constituent autant de dépenses quasiment incompressibles.

Le budget du ministère des relations extérieures se réduit ainsi, d'exercice en exercice, comme une peau de chagrin... Quelques comparaisons illustrent l'état dans lequel il se trouve aujourd'hui. Les crédits inscrits pour l'année en cours au titre de l'ensemble du ministère, y compris la coopération, représentent :

- moins de 9 % du budget de la défense ou de celui de l'éducation nationale ;
- moins du tiers de celui du ministère de l'intérieur ;
- et à peine le cinquième du service de la dette publique...

B. - LA STAGNATION DES MOYENS EN PERSONNEL

1. De nouvelles suppressions de postes en 1986.

a) La suppression de 1 % des emplois budgétaires.

Au titre des mesures d'économies imposant la mise en réserve de 1 % des emplois budgétaires, 83 nouvelles suppressions affecteront en 1986 la section I du ministère des relations extérieures. Ces emplois sont ainsi répartis :

- 7 à l'administration centrale ;
- 29 en poste à l'étranger ;
- et 47 chargés de mission d'enseignement au titre des services culturels qui seront donc, une fois encore, sacrifiés sur l'autel de l'austérité.

Si l'on ajoute les conséquences inhérentes à la diminution de 3 % des crédits de fonctionnement sur les emplois non budgétaires, ce sont donc une nouvelle fois entre 100 et 150 postes qui disparaîtront en 1986 au ministère des relations extérieures.

b) La poursuite incomplète du processus de titularisation.

Le seul élément positif prévu dans le domaine des moyens en personnel résidera finalement dans la poursuite du processus de titularisation des agents contractuels à l'étranger déjà entamé depuis plusieurs années : les 636 emplois concernés en 1986 devraient conduire, cumulés avec les mesures prises en 1984, en 1985, à la transformation de l'ensemble des emplois de catégorie D. La titularisation ne concernera cependant encore que 50 % des emplois de catégorie C pour les agents recrutés localement et 70 % pour les agents recrutés à Paris. Reste enfin à savoir quand les agents de catégories A et B bénéficieront à leur tour de ces dispositions.

c) la différence entre effectifs budgétaires et effectifs réels.

Il faut enfin marquer ici la différence entre les effectifs budgétaires apparents et les effectifs réels. Mis à part les

évolutions inévitables en cours d'année du fait des départs et des recrutements nouveaux, cette différence s'est trouvée aggravée par la règle du « gel » d'un emploi pour trois sorties du corps qui fait apparaître comme vacants des emplois qui ne sont pas pourvus.

Ainsi, à titre d'exemple, 22 emplois de secrétaires des affaires étrangères sont actuellement « gelés » du fait de mesures cumulées depuis trois ans.

2. L'insuffisance du recrutement au cours des dernières années.

a) La stagnation des effectifs.

Le projet de budget pour 1986 s'inscrit dans la ligne des exercices précédents, marqués par la stagnation des effectifs du ministère des relations extérieures. L'insuffisance des moyens appellerait pourtant, au contraire, un renforcement des effectifs.

Le tableau suivant qui récapitule l'évolution sur cinq budgets des effectifs gérés par la direction du personnel et de l'administration générale, ne fait ainsi apparaître qu'une création nette de 74 emplois durant cette période...

Administration centrale		Personnel titulaire A.B.C.D.	Personnel contractuel	Totaux	Progression
1981	Créations	5	0	5	0
	Suppressions	5	0	5	
	Effectifs 1 ^{er} janvier 1981	2020	664	2684	
1982	Créations	28	3	31	+ 15
	Suppressions	10	6	16	
	Effectifs 1 ^{er} janvier 1982	2038	661	2699	
1983	Créations	280	3	283	+ 39
	Suppressions	7	237	244	
	Effectifs 1 ^{er} janvier 1983	2.311	427	2.738	
1984	Créations	146	2	148	- 5
	Suppressions	152	1	153	
	Effectifs 1 ^{er} janvier 1984	2.305	428	2.733	
1985	Créations	4	27	31	+ 25
	Suppressions	5	1	6	
	Effectifs 1 ^{er} janvier 1985	2.304	454	2.758	

b) L'abandon de facto du plan du recrutement.

Ces données illustrent l'abandon *de facto* du plan de redressement en matière de recrutements défini en 1977-1978 et prévoyant la création de 296 emplois par an en moyenne.

L'effort entrepris durant les années suivantes a été, quoi qu'on puisse en dire, abandonné. Les motifs qui avaient inspiré ce plan de recrutement demeurent pourtant avec toute leur force :

- faire face à la diversification et à l'augmentation des tâches dévolues au ministère des relations extérieures ;

- et assurer des perspectives de carrière satisfaisantes aux agents du ministère tout en en augmentant le nombre, en prévoyant la relève des cadres de cette administration et en favorisant l'exécution des missions du Département.

Il faut enfin souligner ici que la modestie des recrutements effectués se trouve encore accentuée par la règle du « gel » d'un emploi pour trois départs. Même dans son esprit, le plan de recrutement a été ainsi abandonné au profit d'une diminution globale des effectifs des administrations.

Cette politique en matière d'effectifs a ainsi largement contribué à l'effacement de notre outil diplomatique en France et dans le monde.

*
* *

C. - LE BILAN : UN CERTAIN EFFACEMENT DU QUAI D'ORSAY EN FRANCE ET DANS LE MONDE

1. Le recul inquiétant de l'instrument diplomatique dans la maîtrise de l'action extérieure de l'Etat.

Par-delà la régression de la part du budget du quai d'Orsay au sein du budget de l'Etat, l'évolution récente semble caractérisée par un recul de la maîtrise que notre diplomatie a pour vocation d'assurer sur l'action extérieure de la France dans son ensemble. Ce phénomène est illustré par la *diminution de la part du ministère des relations extérieures dans le coût de l'action extérieure de l'Etat* sous ses diverses formes. De très nombreux ministères ont créé, au cours des années récentes, des directions ou des organismes chargés d'assurer directement leurs relations internationales. Si le quai d'Orsay a ainsi perdu - depuis longtemps, et sans qu'il faille nécessairement s'en offusquer - l'exclusivité de l'action extérieure de l'Etat, l'évolution récente paraît toutefois prendre une tournure préoccupante et impose, à tout le moins, un vigoureux effort de coordination en la matière, qui ne saurait revenir qu'au ministère des relations extérieures et, sur le plan local, aux chefs de nos missions diplomatiques à l'étranger conformément aux textes en vigueur.

C'est ainsi que la répartition du coût de l'action extérieure de l'Etat - présentée de façon synthétique depuis trois ans, à la demande du Parlement - fait apparaître une régression permanente de la part du ministère des relations extérieures : 44 % en 1983 ; 43,8 % en 1984 ; 41 % en 1985.

Le ministère des relations extérieures n'occupe désormais que la seconde place, après le ministère des finances - 44,8 % de l'action extérieure en 1985 -, parmi les départements ministériels intervenant à l'étranger. De même, dans le domaine de l'aide publique au développement, le ministère des relations extérieures ne l'assure plus que pour un tiers, loin derrière les services de la rue de Rivoli (42 % en 1985).

Une telle évolution ne saurait se poursuivre sans l'existence, au sein des structures gouvernementales, d'une instance de coordination des multiples interventions des administrations sur la scène internationale. Force est de constater qu'elle n'existe pas, en dehors du quai d'Orsay lui-même. Il importe donc, aux yeux de votre rapporteur, de prendre des mesures énergiques pour donner à nouveau au ministère des relations extérieures le rôle qui doit être le sien, sans quoi la conduite même de la diplomatie française lui échappera ce qui ne saurait se produire sans porter gravement atteinte à la cohérence et à la crédibilité de la politique étrangère de notre pays. Dira-t-on un jour du quai d'Orsay ce qui se dit parfois du « Gaimusho » japonais, supplanté par le puissant ministère du commerce international et de l'industrie (M.I.T.I.) : « Le ministère des affaires étrangères a approuvé la proposition ? » « Alors, cela ne se fera pas » ?

2. Une diminution préoccupante de la présence du ministère des relations extérieures dans le monde.

Il faut aussi, dans le même temps, constater une diminution, tout aussi préoccupante - le plus souvent imputable à l'insuffisance des moyens -, de la présence du ministère des relations extérieures dans le monde. Plusieurs faits viennent illustrer cette évolution.

- Cela apparaît d'abord dans *l'implantation de notre réseau diplomatique et consulaire* à l'étranger. Devant faire face à des missions accrues avec des moyens financiers réduits et des effectifs en diminution, le ministère a dû procéder au cours des dernières années, sous prétexte de « redéploiement » des moyens, à la fermeture de nombreux postes.

C'est ainsi que, depuis 1984, les postes suivants ont été fermés ou « redéployés » : Belfast (Irlande), Benghazi (Libye), Majunga (Madagascar), Nouadhibou (Mauritanie), Oujda (Maroc),

Porto Allegre (Brésil), Gênes (Italie), Lausanne (Suisse) et, très prochainement San Sébastien. Même des ambassades ont dû fermer leurs portes : à Belize et à Oulan-Bator – où c'est maintenant notre ambassadeur à Moscou qui représente la France auprès des autorités mongoles. Les faits sont clairs : le nombre de postes consulaires, qui était passé de 129 en 1958 à 158 en 1980, a été aujourd'hui réduit à 148.

Il va de soi que la carte consulaire ne doit pas être immuable et doit être adaptée à son temps. Encore faudrait-il que « redéploiement » ne signifie pas systématiquement fermeture et que les critères de suppression ne soient pas exclusivement économiques – au mépris, parfois, de l'histoire, de la géographie, de la culture et de la politique. La France a le dessein d'avoir une politique. Ce dessein implique d'être présent et actif partout et suppose l'existence de représentations efficaces. Il faut bien, là aussi, constater que l'évolution récente ne vas pas dans le bon sens.

– Les restrictions budgétaires affectent également *les programmes* du ministère des relations extérieures *dans le domaine immobilier*. C'est ainsi que les crédits affectés au chapitre 57-10 (art. 30) pour l'équipement des services diplomatiques sont réduits pour 1986 de 155 à 140 millions de francs, tandis que les dotations du chapitre 56-20 (art. 20) pour les établissements d'enseignement, instituts et centres culturels sont elles-mêmes ramenées pour l'an prochain de 55 à 47 millions de francs.

Le ministère ne peut, dans ces conditions, que parer au plus pressé et doit faire des choix entre les objectifs nécessaires de sa politique immobilière : maintenir les propriétés de l'Etat dans un état satisfaisant en effectuant les opérations d'entretien nécessaires ; acquérir ou construire des bâtiments destinés à abriter les services français ; et assurer dans une plus large mesure le logement des agents en poste à l'étranger compte tenu de l'évolution préoccupante des loyers – convertis en francs – dans la plupart des pays.

SECONDE PARTIE

LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE LA FRANCE

Les crédits affectés au ministère des relations extérieures apparaissent insuffisants pour permettre à notre personnel diplomatique et consulaire, lui-même trop peu nombreux, de donner toute sa mesure, d'être présent et actif partout dans le monde, et d'assurer pleinement les missions qui lui incombent. Mais les moyens financiers et humains dégagés doivent être mis au service d'une politique étrangère claire et cohérente. Et, par delà les données strictement budgétaires, il incombe ici au rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées de s'interroger plus précisément, comme à l'accoutumée, sur les principales orientations de la politique extérieure de la France et de présenter un certain nombre d'observation de nature proprement politique sur le contexte international actuel.

Deux sujets, qui ont dominé la scène européenne et mondiale au cours des derniers mois et feront – longtemps encore – sentir leurs effets, ne pouvaient être ici passés sous silence :

– l'évolution des relations Est-Ouest et des questions de sécurité sous l'influence majeure des conséquences de l'initiative de défense stratégique (I.D.S.) du Président Reagan ;

– et la mutation de la Communauté européenne marquée par le traité du 12 juin 1985 relatif à l'élargissement à l'Espagne et au Portugal.

Mais votre rapporteur a également jugé utile de saisir l'occasion du présent débat budgétaire pour tenter de marquer quelques traits caractéristiques de la place de la France sur la scène internationale en cette fin de 1985, à la lumière des événements des derniers mois et des années récentes.

CHAPITRE PREMIER

L'INITIATIVE DE DÉFENSE STRATÉGIQUE ET LES RELATIONS EST-OUEST

Bien que lancée par le Président Reagan dès son discours du 23 mars 1983, c'est cette année que le débat, essentiel pour la sécurité du monde, sur « l'initiative de défense stratégique » (I.D.S.) a pris toute son ampleur, à la suite de la proposition faite aux Européens par les Etats-Unis de participer à leur programme de recherches en matière de défense anti-missiles.

Il a paru nécessaire à votre rapporteur de tenter de mieux cerner le contenu de l'I.D.S. afin d'apprécier la position française en la matière. Mais l'I.D.S. a aussi pesé – et continue de peser – de tout son poids sur l'évolution des relations Est-Ouest en général, occupant désormais le rôle joué, pendant les dernières années, par les euromissiles dans la propagande soviétique – ainsi que l'ont récemment illustré les voyages de M. Mikhaïl Gorbatchev à Paris et à Genève, et les conséquences de l'I.D.S. sur la reprise des négociations sur le contrôle des armements.

L'examen des répercussions de l'initiative de défense stratégique doit être ainsi complété par celui de l'évolution des tensions Est-Ouest au cours de l'année écoulée.

SECTION I

***L'INITIATIVE DE DÉFENSE STRATÉGIQUE
ET SES CONSÉQUENCES***

**A. - L'I.D.S. : UN PROGRAMME DE RECHERCHES AUX
IMPLICATIONS POTENTIELLES HORS DU COMMUN**

Le contenu du programme américain, s'il a sensiblement évolué depuis sa présentation initiale par le Président Reagan, a été aujourd'hui suffisamment précisé pour qu'il soit possible de tenter d'en présenter le contenu - même si de nombreuses zones d'ombre demeurent. Les conséquences elles-mêmes de l'I.D.S. en ont été considérablement modifiées, et paraissent pouvoir être désormais présentées de manière plus réaliste.

1. Le contenu du programme américain.

Le programme I.D.S. a été initialement présenté comme la recherche - et le développement ultérieur - de technologies propres à assurer un système de défense anti-missiles constituant un véritable « bouclier » spatial dont l'effet aurait pu être, selon les termes mêmes du Président Reagan le 23 mars 1983, de rendre les armements nucléaires « impotent and obsolete », impuissants et périmés. Il s'agissait donc, ni plus ni moins, de remettre en cause la doctrine dissuasive de l'O.T.A.N. qui repose sur la menace de la « destruction mutuelle assurée » (M.A.D.) en cas de conflit nucléaire.

Le projet américain envisage une défense en profondeur permettant une destruction des missiles balistiques pendant les trois phases de leur trajectoire : pendant la propulsion ; à mi-trajectoire ; ou pendant la phase terminale de rentrée dans l'atmosphère.

Le général américain Abrahamson, chef de la « Strategic defense initiative organisation » (S.D.I.O.), distingue quatre périodes possibles dans la réalisation du programme complet :

- la première serait, jusqu'au début des années 1990, une période de recherches qui devrait s'ouvrir sur des décisions de développement ;

- la deuxième serait précisément une phase de développement des systèmes où des prototypes seraient effectivement mis au point ;

- il conviendrait ensuite, dans une troisième étape de transition, de mettre progressivement en place ces systèmes ; de durée encore indéterminée, cette période devrait voir diminuer l'efficacité des missiles balistiques et permettre des réductions négociées de leur nombre ;

- enfin, la période finale devrait ne voir subsister que les systèmes défensifs, dont la mise en place serait achevée.

Sur le plan technique, les principaux éléments mis en œuvre par le programme I.D.S. devraient être : les armes à énergie dirigée ; les armes à énergie cinétique ; les systèmes de surveillance et de poursuite des objectifs ; et les programmes de soutien.

Mais, ces précisions données, il convient de souligner l'évolution très sensible du discours tenu par les responsables américains eux-mêmes au cours des derniers mois. Les Etats-Unis soulignent désormais avec insistance, comme justification de leur propre programme, les progrès très importants effectués par l'Union soviétique dans le domaine des armes défensives et de la défense anti-satellites, des lasers et des faisceaux de particules. Ils reprochent aussi à l'U.R.S.S. des violations flagrantes du traité A.B.M. (« anti ballistic missiles ») de 1972, singulièrement le radar de Krasnoïarsk et les radars de défense aérienne.

Simultanément, les responsables américains ont abandonné la présentation prophétique du discours du 23 mars 1983 et ne cherchent plus à convaincre leurs partenaires qu'ils parviendront à réaliser un système défensif parfaitement efficace. Les conséquences du programme I.D.S. peuvent être ainsi désormais appréciées de façon plus réaliste.

2. Les conséquences potentielles de l'I.D.S.

L'analyse des implications du programme I.D.S. permet de mieux comprendre les hésitations et les difficultés des principaux alliés des Etats-Unis (pays de l'Alliance atlantique, Japon, Corée

du Sud, Australie et Israël) pour répondre à la proposition formulée – maladroitement – le 26 mars 1985 par M. Caspar Weinberger de coopérer avec les Etats-Unis dans les domaines qui intéressent l'I.D.S..

Cette coopération comportant des risques d'orientation unilatérale, voire de sous-traitance pure et simple, imposait en effet aux pays européens, notamment, de prendre en considération les conséquences du projet I.D.S. sous toutes leurs formes, qu'elles soient politiques, stratégiques, militaires ou technologiques.

a) Les implications politiques.

– Vis-à-vis des *opinions publiques*, la présentation initiale du projet I.D.S. par le Président Reagan a revêtu un double aspect : séduisant pour l'opinion américaine dans la mesure où elle laissait entrevoir la perspective de la disparition du spectre de l'holocauste nucléaire ; mais aussi inquiétant, singulièrement pour l'opinion française, en introduisant un doute sur la valeur morale et sur la crédibilité de la dissuasion nucléaire.

– Sur la scène internationale, l'initiative américaine a également eu un effet contradictoire, dont il convient de dresser un bilan nuancé. Violamment critiquée par l'Union soviétique, elle a modifié les données des *relations Est-Ouest* et chassé le débat sur les armes nucléaires de théâtre des priorités de la politique étrangère et de la propagande soviétique. Mais, en provoquant l'inquiétude soviétique quant à la pérennité de leur supériorité en missiles lourds ou à moyenne portée, l'I.D.S. a aussi sans nul doute contribué au retour de l'U.R.S.S. à la table des négociations.

b) Les implications stratégiques.

Trois conséquences potentielles de l'I.D.S. permettent de mesurer l'ampleur du bouleversement que le développement de systèmes anti-missiles pourrait avoir sur le plan stratégique.

– Sans préjuger de l'avenir – et notamment des choix que pourrait faire, après 1988, une nouvelle administration américaine –, la probabilité de la poursuite des programmes entrepris et du déploiement, à une date non précisée, de *systèmes défensifs* paraît élevée. Elle ne saurait donc être négligée, même si des incertitudes demeurent sur l'étanchéité de ces systèmes. Les experts s'accordent en effet pour estimer qu'un éventuel « bouclier » défensif ne saurait, en tout état de cause, avoir qu'une efficacité partielle – de 60 % à 90 % selon les évaluations –, et ne saurait dès lors rendre les armes nucléaires offensives périmées.

- Tout porte donc à croire, au contraire, que le développement de systèmes offensifs impliquera non seulement la poursuite mais encore l'accélération des *programmes offensifs* afin de tenter de renforcer la capacité de pénétration des armes nucléaires offensives.

- Enfin, la dernière interrogation de nature stratégique, mais non la moindre, a trait aux *relations Europe - Etats-Unis*, en introduisant, sinon un véritable « découplage », du moins une dissymétrie de situations et une vulnérabilité différente de part et d'autre de l'Atlantique vis-à-vis de la menace soviétique. Cette crainte se trouverait, selon certains experts, d'autant plus justifiée - en dépit des positions officielles américaines - que l'I.D.S. ne diminue pas la menace conventionnelle et chimique.

c) *Les implications militaires.*

Deux points essentiels méritent à cet égard d'être relevés :

- Du point de vue technique, l'incidence de l'I.D.S. sur les *systèmes défensifs futurs* est considérable. Même si une étanchéité totale ne paraît pas, en l'état actuel des technologies, réalisable, il semble raisonnable d'imaginer les échéances suivantes :

- d'ici à la fin du siècle, une défense anti-missiles dans la phase terminale, fondée sur l'utilisation de l'énergie cinétique ;

- durant la décennie suivante, une défense spatiale attaquant les missiles dans leur phase initiale ;

- enfin, un système défensif global - mais non étanche - pourrait être envisagé au plus tôt, selon certains experts, aux alentours de 2030.

- Sur le plan international, de tels développements rendent ainsi probable, à court ou moyen terme, *la rupture éventuelle du traité A.B.M.* (anti-ballistic missiles) de 1972, qui avait jusqu'ici traduit et permis la limitation des systèmes défensifs. Encore convient-il de noter ici que la recherche - qu'il est au demeurant impossible d'interdire - est pour sa part conforme aux dispositions du traité A.B.M.

d) *Les implications technologiques.*

Enfin, sur le plan technologique - dont tout dépend -, l'initiative américaine et la proposition formulée par le secrétaire à la défense Weinberger imposent une double constatation :

- L'I.D.S. a incontestablement agi comme *un coup de fouet sur le développement de technologies de pointe* aussi variées que :

l'optronique, la micro-électronique, l'informatique, les télécommunications, les radars, les lasers, les accélérateurs de particules ou l'intelligence artificielle. Il en résultera inéluctablement des implications importantes, aussi bien civiles que militaires, que tout pays désireux d'assurer sa défense et son avenir technologique devra tenter de maîtriser.

- Les Etats-Unis ont dès lors posé un problème réel : celui des *modalités d'une coopération entre l'Europe et les Etats-Unis* dans un domaine fondamental pour l'avenir. S'il convient naturellement d'éviter la sous-traitance, l'Europe doit nécessairement relever le défi technologique qui s'impose à elle et coopérer, d'une façon ou d'une autre, avec nos alliés américains en ce domaine. L'I.D.S. aura ainsi incontestablement agi comme un révélateur bénéfique.

B. - LA POSITION FRANÇAISE : UN REJET HÂTIF, ACCOMPAGNÉ D'UNE PROPOSITION INTÉRESSANTE MAIS ENCORE INCERTAINE

Paris a émis d'emblée d'importantes réserves face à l'initiative américaine avant d'opposer un refus clair et net à l'offre de coopération proposée par Washington. Mais la France a presque aussitôt assorti son rejet - tout en refusant de présenter sa proposition comme une conséquence de l'initiative américaine - d'un projet d'Europe de la technologie, baptisé « Eurêka ».

1. Un rejet hâtif de l'offre de coopération américaine.

a) *La position française.*

La France a clairement écarté, à l'occasion du sommet des pays industrialisés à Bonn - en mai dernier - toute participation de notre pays au programme I.D.S. Il a paru nécessaire à votre rapporteur de rappeler ici les arguments présentés par le Gouvernement pour justifier une position aussi grave de conséquences.

Mis à part deux raisons d'ordre strictement diplomatique - l'absence de consultation préalable américaine et les variations des justifications données par les Etats-Unis à leur initiative -, la

position française est articulée autour de trois considérants principaux :

- Premier point : il est compréhensible que, face aux efforts déployés par l'U.R.S.S., les Etats-Unis procèdent à des recherches dans le domaine de la défense anti-missiles balistiques - recherches qu'il n'est au demeurant pas possible d'interdire. Mais s'il s'agissait de passer au stade du déploiement de systèmes défensifs, tant du côté américain que soviétique, la situation comporterait selon la France de graves risques : la diminution des capacités de pénétration des systèmes nucléaires français et occidentaux ; un accroissement corrélatif du nombre des systèmes offensifs ; et une valorisation du poids relatif de la menace conventionnelle et chimique du Pacte de Varsovie.

- Second point : quelle que soit l'incertitude existant quant à la faisabilité de l'efficacité des systèmes défensifs, Paris estime qu'on ne va en aucun cas vers la disparition des systèmes nucléaires offensifs qu'il serait donc très dangereux de laisser miroiter aux opinions publiques. La France se veut donc très réservée face à un système qui, par son manque d'étanchéité, n'empêchera pas la dissuasion de continuer à jouer et débouchera sur un risque important d'extension de la course aux armements.

- Troisième point : pour les raisons précédentes, la France, s'agissant de l'offre américaine de participer au projet I.D.S., rejette une proposition dont elle redoute les conséquences stratégiques et dont l'aspect technologique - qui lui paraît intéressant - n'est pas suffisamment précis. La France estime que ce n'est que sur la base d'un inventaire de ses possibilités et d'une mobilisation de ses propres capacités que l'Europe pourrait y répondre, si possible de façon coordonnée, et à condition que les offres américaines comportent des garanties suffisantes sur le plan technologique et politique.

b) Les commentaires de votre rapporteur pour avis.

Le choix n'allait pas de soi. Et il convient, sans aucun doute, de se montrer extrêmement prudent dans un domaine éminemment évolutif dont il est impossible d'apprécier avec sûreté toutes les répercussions. Votre rapporteur estime seulement, à ce point de sa réflexion, devoir formuler quelques observations pour regretter, sinon le principe du refus français, à tout le moins son caractère hâtif.

- *Une réponse qui risque de s'avérer à courte vue.* A défaut de preuves irréfutables concernant certaines réalisations précises - notamment à Krasnoïarsk -, il est clair que l'Union soviétique a déployé des efforts considérables en matière de lutte anti-satellites

et de défense anti-missiles. Comment la France, l'Europe et les Etats-Unis pourraient-ils ne pas réagir? De même, l'absence de certitude quant aux résultats des recherches entreprises et quant au délai de réalisation nécessaire – vingt ans? trente ans? – ne saurait justifier l'inaction. Bref, le refus français, pour argumenté qu'il soit, risque de s'avérer être un choix préjudiciable pour l'avenir.

– *Un refus qui est apparu isolé.* Seconde constatation : l'offre de participation à l'I.D.S. a donné lieu à des réponses confuses et hésitantes des pays européens. Il est d'autant plus regrettable que le refus français, par son caractère spectaculaire, ait pu paraître isolé. La France a-t-elle consacré les efforts nécessaires, avec la patience requise, à l'élaboration d'une réponse commune, ou à défaut coordonnée, à la proposition américaine? La Communauté européenne comme l'U.E.O. – présumée « revitalisée » – ont-elles été utilisées comme il convenait pour rapprocher les points de vue entre Européens?

– *Une condamnation prématurée.* Enfin, la réponse négative de la France concernant l'I.D.S. est apparue à votre rapporteur d'autant plus prématurée qu'elle fait le jeu de l'Union soviétique. L'U.R.S.S., en effet, va mener – et mène déjà – une intense bataille de propagande au sujet de l'I.D.S. et des systèmes défensifs afin de tenter de casser le front des pays occidentaux. Au moment de la réouverture des négociations de Genève et alors que la bataille des euromissiles – qui avait, quant à elle, heureusement marqué la fermeté des démocraties de liberté – n'est pas achevée, un tel risque ne saurait être tenu pour négligeable. Même si la France avait de bonnes raisons pour rejeter l'I.D.S., il eût mieux valu adopter une attitude plus nuancée et moins précipitée.

2. Le projet « Eurêka » d'Europe de la technologie.

a) Les développements de la proposition française.

La proposition française d'une Europe de la technologie, baptisée Eurêka, n'est pas – Paris ne cesse de le répéter – une réplique européenne à l'I.D.S. Il ne s'agirait pas davantage d'une « I.D.S. européenne ». Il reste qu'à l'évidence l'initiative prise par la France, le 18 avril dernier, de proposer à ses partenaires européens ce front commun des technologies de pointe, à finalité civile mais pouvant naturellement avoir des retombées militaires, n'est pas étrangère à l'offre américaine de participation à l'I.D.S. L'initiative de Washington a, à tout le moins, joué un rôle révélateur de la nécessité, pour les pays européens,

d'entreprendre, après les Etats-Unis, un effort d'envergure dans le domaine des technologies de pointe. Elle a eu un incontestable effet « catalyseur », permettant de mobiliser plus aisément les énergies européennes en la matière.

Trois mois après son annonce, le projet Eurêka a ainsi pu être approuvé, dans son principe – même si le contenu de l'accord ne revêt sans doute pas pour tous la même signification – par dix-sept pays européens, l'Autriche, la Suisse, la Norvège, la Suède et la Finlande étant venus s'ajouter aux membres de l'Europe des douze. La réunion de Hanovre, le 6 novembre dernier, a permis d'arrêter une première liste de projets, proposés par les industriels et arrêtés par les gouvernements. La réalisation d'un grand ordinateur, d'un microprocesseur européen, des recherches concernant les semences artificielles pourraient ainsi constituer quelques illustrations de projets relevant d'Eurêka.

b) Les observations de votre rapporteur.

Mais bien des zones d'ombre demeurent. Quatre interrogations au moins – sur lesquelles il souhaite que le Gouvernement français puisse s'expliquer – paraissent conditionner, aux yeux de votre rapporteur, l'avenir et le succès d'Eurêka.

– *La structure d'Eurêka* : pourquoi avoir délibérément dissocié le projet Eurêka de la Communauté européenne qui avait, pour sa part, déjà présenté un projet cohérent de communauté de la technologie, lequel présentait le double avantage de fournir une structure adaptée et de prévoir un financement ? Pourquoi avoir encore, lors des assises de Paris, écarté la proposition de la commission de créer un groupe consultatif indépendant sur les projets susceptibles d'entrer dans le cadre d'Eurêka ?

– *Le financement d'Eurêka* : comment seront financés les projets retenus par Eurêka ? Le milliard de francs – environ 110 millions de dollars – versé par la France dans le berceau de la nouvelle organisation, même suivi de l'annonce de quelques participations – notamment ouest-allemandes – fait toujours bien pâle figure lorsque l'on sait que 24 milliards de dollars doivent être consacrés en cinq ans au programme I.D.S. par les Etats-Unis.

Il est vrai qu'Eurêka, après bien des hésitations, a fini par rallier la plupart des pays européens. Encore faudrait-il qu'ils ne se soient pas réunis dans une coquille vide.

- *Eurêka, civil ou militaire ?* A finalité civile, Eurêka met en œuvre, nous dit-on, des technologies de pointe qui pourraient avoir des retombées militaires. Cette approche ne paraît pas suffisante pour faire face aux vrais problèmes posés, sur le plan de la sécurité et de la stratégie, par l'I.D.S. De même, le refus de voir Eurêka répondre à l'initiative américaine signifie-t-il qu'aucune réponse ne sera apportée aux vrais problèmes posés par les recherches et la proposition des Etats-Unis ?

- *Une coopération entre Eurêka et l'I.D.S. ?* Enfin, Eurêka pose naturellement la question d'une possibilité de coopération entre Eurêka et l'I.D.S. Le Président de la République a indiqué, pour sa part, « qu'un jour ou l'autre, il pourrait y avoir des passerelles entre les deux ». Cette situation est-elle vraisemblable ? Est-elle rationnelle ? Et ces passerelles concerneraient-elles des projets particuliers ou un lien général entre Eurêka et l'I.D.S. ?

De la réponse à toutes ces questions – auxquelles la récente conférence de Hanovre n'a pas apporté de réponses pleinement satisfaisantes – dépendent l'avenir et les réalisations d'Eurêka.

SECTION II

LES RELATIONS EST-OUEST ET LES QUESTIONS DE SÉCURITÉ EN 1985

A. – UNE FRAGILE REPRISE DU DIALOGUE

Faisant suite à une période de vives tensions – et d'absence de contacts directs – dans les relations Est-Ouest, une reprise du dialogue s'était amorcée à l'automne 1984, il y a un an. Ce retour à la table de négociations et aux rencontres au sommet s'est tant bien que mal poursuivi, non sans heurts et non sans incertitudes, en 1985. Il convient toutefois de préciser ici les principaux éléments du dialogue ainsi renoué, qu'il s'agisse des données strictement politiques ou des positions tactiques adoptées au cours des principales négociations.

1. Des relations Est-Ouest renouées mais incertaines.

a) *Le contexte.*

Plusieurs facteurs ont contribué à la reprise du dialogue, tant du côté occidental que du côté soviétique.

- *A l'Ouest*, le principal élément à relever est sans doute la volonté de l'administration américaine, après avoir consacré toute son énergie au renforcement de la capacité de défense occidentale, de favoriser la reprise du dialogue avec le Kremlin, après la réélection du Président Reagan.

Dans le même temps, les Européens - et la France - ne pouvaient que réitérer leur souci traditionnel de promouvoir le dialogue en dépassant l'affrontement de bloc à bloc et en développant la coopération entre les pays occidentaux et les pays de l'Est. Ils étaient, dans le même temps, avec toute l'opinion publique occidentale, la cible privilégiée d'une vigoureuse offensive diplomatique et verbale de l'Union soviétique.

- *A l'Est*, en effet, l'U.R.S.S. a tenté - comme à l'accoutumée - d'enfoncer des coins dans la solidarité occidentale pour tenter de faire évoluer les prises de position européennes. Ce désir de dissocier les Etats-Unis de leurs alliés européens ou, à défaut, les gouvernements de leurs opinions publiques est clairement apparu, notamment dans le domaine de l'espace, comme l'ont illustré les critiques soviétiques de l'offre - présentées comme un ultimatum - de Washington à ses alliés de participer aux recherches relatives à l'I.D.S. Dans le même esprit, l'U.R.S.S. poursuivait encore son action dans le domaine des euromissiles - proposant un moratoire à l'installation des SS. 20 - et dans le domaine des négociations en matière de désarmement. Parallèlement, il est vrai, l'Union soviétique renforçait sans désespérer son potentiel de défense et celui du camp socialiste, et annonçait son intention d'accroître encore ses armements militaires offensifs si les études liées à l'I.D.S. étaient poursuivies...

Quoi qu'il en soit, tirant sans doute les leçons de son échec dans sa tentative d'empêcher le déploiement des euromissiles (fusées Pershing II et missiles de croisière), l'Union soviétique a accepté, en janvier 1985, de revenir à la table des négociations qu'elle avait quittée à l'automne 1983.

b) *Les éléments du dialogue.*

La reprise du dialogue s'est avant tout traduite, dans le cadre des relations soviéto-américaines, au plan des *négociations de Genève* sur la maîtrise des armements. Trois nouvelles sessions se sont ainsi tenues du 12 mars au 30 avril, puis du 30 mai au 16 juillet dernier, enfin depuis le 19 septembre.

Si la négociation elle-même n'a, à ce jour, fait apparaître aucun rapprochement réel des positions respectives et n'ont donc – comme l'on pouvait s'y attendre – que confirmé l'écart séparant les deux parties, trois facteurs favorables méritent – sans en surestimer la signification – d'être relevés : le dialogue s'est poursuivi ; il a conduit à des initiatives, en marge des négociations, qui, si elles visaient principalement les opinions publiques, pourraient traduire l'amorce d'une évolution ultérieure des positions ; enfin, l'acceptation du sommet soviéto-américain les 19 et 20 novembre à Genève a introduit un élément politique nouveau dans le débat.

Parallèlement, une multiplication des *rencontres* et des consultations *entre Moscou et Washington* a pu être notée. C'est ainsi que, dans le domaine économique, les commissions mixtes agricole et commerciale, qui ne s'étaient pas réunies depuis des années, ont repris leurs activités. De même, plusieurs négociations – culturelles et consulaires notamment – se poursuivent actuellement.

Enfin, les contacts entre dirigeants de l'Est et de l'Ouest se sont multipliés, donnant là encore l'occasion, sinon de faire évoluer les positions, du moins de maintenir le dialogue. La visite de *M. Mikhaïl Gorbatchev à Paris* du 2 au 5 octobre dernier lui a ainsi permis de formuler les nouvelles propositions soviétiques : réduction de 50 % des armements nucléaires offensifs intercontinentaux ; possibilité d'un accord séparé sur les missiles nucléaires à moyenne portée en Europe ; éventualité de la participation de la France et de la Grande-Bretagne à des négociations sur leurs forces nucléaires.

c) *Une reprise fragile.*

Nombre d'incertitudes rendent toutefois fragile cette reprise des relations Est-Ouest, qui ne saurait faire illusion. C'est ainsi que les négociations de Genève verront Américains et Soviétiques s'affronter durablement sur les perspectives ouvertes par le projet I.D.S. et sur la conception même de l'équilibre des forces nucléaires en Europe. La rencontre au sommet

Reagan-Gorbatchev ne saurait elle-même déboucher, à terme, sur des résultats spectaculaires.

Enfin, la reprise du dialogue Est-Ouest va aussi de pair avec un renforcement du camp socialiste. Une telle évolution ne doit évidemment pas se faire au détriment de l'intérêt des pays d'Europe de l'Est et de l'aspiration de leurs peuples à plus d'autonomie et à développer leurs relations avec les pays occidentaux ; ainsi, l'annulation de plusieurs visites que devaient faire à Varsovie plusieurs dirigeants occidentaux illustre les limites que peut rencontrer la volonté de dialogue apparente entre pays européens de l'Est et de l'Ouest.

Malgré ces réserves et ces incertitudes, la reprise du dialogue s'est trouvée naturellement prolongée dans le déroulement des diverses négociations en cours - parallèlement aux conversations de Genève.

2. L'état des négociations en cours.

a) *La poursuite du « processus d'Helsinki ».*

L'un des temps forts de cette année diplomatique aura résidé dans la commémoration du dixième anniversaire de la signature de l'Acte final d'Helsinki qui a donné l'occasion de rappeler l'attachement des 35 Etats au développement du « processus d'Helsinki » et au nécessaire respect de l'équilibre entre toutes ses composantes et entre les principes qui ont été consacrés en 1975.

Les résultats issus de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (C.S.C.E.) justifiaient-ils tant d'honneur ? Laissent-ils présager pour demain des progrès substantiels ? Rien n'est moins sûr.

Il demeure qu'en 1984, la Conférence sur le désarmement en Europe (C.D.E.) de Stockholm - dont la France avait pris l'initiative en 1978 - avait été le seul forum où pouvaient se rencontrer régulièrement des responsables de l'Est et de l'Ouest. Traitant de mesures de confiance et de désarmement conventionnel en Europe, elle marque le souci qu'ont les Européens de s'occuper eux-mêmes des questions qui touchent à leur propre sécurité. Ses travaux se sont poursuivis au cours de l'année écoulée, même si les perspectives d'accord demeurent difficiles à discerner.

L'année 1985 a été également marquée par la réunion d'experts sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales à Ottawa du 7 mai au 17 juin; il y a été procédé à un examen de

l'application des dispositions de l'acte final d'Helsinki et du document de clôture de Madrid par les Etats participants, mais aucun document final n'a pu être adopté. Le forum culturel de la C.S.C.E. se déroule pour sa part à Budapest depuis le 15 octobre dernier.

b) *Le piétinement des conversations sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces en Europe centrale (M.B.F.R.).*

La reprise du dialogue Est-Ouest n'a pas mis un terme aux difficultés et au piétinement des négociations M.B.F.R. entre les représentants des deux organisations militaires intégrées (O.T.A.N. et Pacte de Varsovie) qui ont pour objet la réduction des effectifs stationnés dans la zone d'Europe centrale qui englobe les territoires de sept Etats : R.F.A., Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, R.D.A., Pologne et Tchécoslovaquie.

Le douzième anniversaire de ces conversations de Vienne vient ainsi d'intervenir sans une évolution substantielle des positions des deux camps, en désaccord depuis l'origine sur les problèmes essentiels du chiffrage des forces en présence, de la vérification et des modalités exactes d'une réduction des effectifs en plusieurs étapes, et de « mesures associées » qui pourraient accompagner les résultats.

Rappelons du reste ici que la France – qui ne participe pas aux négociations M.B.F.R. – a toujours marqué auprès de ses partenaires les nombreux risques que l'exercice de Vienne paraît comporter – négociation de bloc à bloc et définition d'un statut spécial pour une région réduite – et qui ont conduit la France à donner sa préférence à la négociation à 35, dans le cadre de la Conférence sur le désarmement en Europe, de mesures de confiance concrètes susceptibles de préparer la voie ultérieurement d'une phase de réduction sur l'ensemble du continent européen plutôt que dans la zone étroite objet des M.B.F.R.

c) *les négociations de la Conférence du désarmement de Genève sur les armes chimiques.*

Enfin, après le dépôt par les Etats-Unis, en 1984, d'un projet de convention sur l'interdiction de la production d'armes chimiques dans le cadre des travaux de la Conférence du désarmement, les sessions de 1985 ont plus particulièrement porté sur les points suivants : interdiction d'utilisation des armes chimiques ; destruction des stocks et des installations de production existantes ; et non-prolifération des armes chimiques.

Il faut toutefois rappeler que les procédures de vérification de non-fabrication ou de destruction – essentielles pour apprécier la portée de toute convention sur les armes chimiques – n'ont toujours fait l'objet d'aucun accord. De plus, deux facteurs supplémentaires sont susceptibles d'influer défavorablement sur l'éventualité d'un accord : le problème des armes binaires, et l'idée d'une zone libre d'armes chimiques en Europe centrale.

B. – LA POLITIQUE DE LA FRANCE

Dans ce contexte, les positions françaises en la matière reposent, dans leurs fondements, sur des orientations permanentes qui se sont cependant traduites, dans la période récente, par des attitudes changeantes ou incertaines, qu'il s'agisse des relations Est-Ouest ou des questions de sécurité et de contrôle des armements.

1. Les relations Est-Ouest : principes inchangés et traductions changeantes.

Au plan des principes, la politique de la France dans les relations Est-Ouest demeure conçue autour de deux axes principaux :

– Le premier est celui *d'une coopération nécessaire avec les pays de l'Est*. La France a toujours été favorable au maintien – ou à la reprise – du dialogue avec les Etats du bloc soviétique, dans le cadre de l'originalité de chacun et de la spécificité des traditions historiques qui les lient à elle. Cette politique ne doit cependant pas être exploitée au détriment des intérêts français et des valeurs auxquelles nous sommes attachés. Dans ce domaine, comme dans les autres, la France se veut fidèle à ses principes d'indépendance dans le respect de ses alliances et d'attachement à la cause des droits de l'homme. La France est également favorable au développement des échanges économiques entre les pays occidentaux et les pays socialistes. Le respect nécessaire des impératifs de sécurité n'a pas pour effet de limiter notre volonté d'accroître la coopération avec les pays de l'Est et laisse un très large champ à un flux d'affaires entre la France et les pays de l'Est.

- La seconde orientation est celle de *l'attachement de la France au développement du processus de la C.S.C.E.* dans l'espoir d'atténuer la division de l'Europe. Sans revenir ici sur la célébration du dixième anniversaire de l'Acte final d'Helsinki, la France participe activement aux diverses réunions qui s'inscrivent dans le cadre de cet exercice, qu'il s'agisse du forum culturel de Budapest ou de la réunion d'Ottawa sur les droits de l'homme. Après en avoir été à l'origine, elle œuvre également à la réussite de la Conférence sur le désarmement en Europe.

Force est cependant de constater que, si l'attachement à « l'esprit d'Helsinki » est officiellement inchangé, les années qui passent et les modestes résultats obtenus n'incitent guère à l'optimisme.

Mais c'est la cohérence même de la politique française qui a paru mise en cause, au cours des années récentes, s'agissant des modalités du dialogue et de la coopération avec les pays de l'Est et avec l'Union soviétique en particulier. Deux attitudes contradictoires ont paru en effet successivement adoptées par le Gouvernement au cours des dernières années : il a d'abord semblé revenir sur les principes antérieurs en stoppant tout dialogue au sommet avec Moscou et en marquant l'impossibilité de relations franco-soviétiques « normales » en l'absence notamment d'évolution favorable de la situation en Pologne et en Afghanistan. Puis, sans que le régime du général Jaruselski n'ait fait naître aucun espoir ni que l'armée rouge n'ait quitté l'Afghanistan, le Chef de l'Etat s'est rendu au Kremlin en 1984, avant de recevoir - le mois dernier - M. Gorbatchev à Paris. Il y a eu là, à tout le moins, aux yeux de votre rapporteur, une inutile remise en cause de la politique traditionnelle de la France, puis une volte-face que les événements ne justifiaient en rien, qui ont l'une et l'autre affecté le crédit de la position de notre pays sur la scène du dialogue Est-Ouest.

2. Questions de sécurité et contrôle des armements : orientations maintenues et prises de positions hâtives.

La même ambiguïté - et des critiques analogues - pourraient être formulées au regard des positions françaises récentes sur les questions de sécurité et les conversations sur le contrôle des armements.

- Les orientations principales qui guident traditionnellement l'action de la France en ce domaine ont été maintenues. Les *principes* en sont les suivants : maintien de l'indépendance et de l'entière souveraineté de la France dans le respect de nos

alliances ; recherche de l'équilibre des forces, condition de la dissuasion et donc de la paix ; enfin, souci d'aménager progressivement les équilibres, au niveau le plus bas possible, par des accords vérifiables.

La fidélité à ces principes se traduit par un certain nombre de *conséquences* qu'il est possible de schématiser en deux propositions majeures :

- le refus de la prise en compte de nos forces dans la négociation bilatérale soviéto-américaine sur les armements nucléaires : il ne peut être question pour la France de comptabiliser dans les négociations de Genève, auxquelles elle ne participe pas, la force nucléaire française, indépendante et relevant de sa seule souveraineté. Le chef de l'Etat n'a fait que confirmer - opportunément - cette ligne de conduite dans toutes ses conséquences en refusant la négociation nucléaire séparée proposée par M. Gorbatchev ;

- seconde conséquence : le refus de l'approche de blocs en Europe. Qu'il s'agisse du principe même du dialogue et de la coopération avec les pays de l'Est, de la non-participation aux discussions M.B.F.R., ou de son souci de privilégier les négociations dans le cadre de la C.D.E. ou de la C.S.C.E., la France refuse toujours les affrontements de camp à camp au profit d'une approche à la fois plus conciliante et plus pragmatique.

Les implications pour notre sécurité *d'un développement des systèmes défensifs* et les conséquences prévisibles des recherches entreprises dans le domaine des utilisations militaires de l'espace ont toutefois conduit le Gouvernement français à définir sa position dans un nouveau domaine. Le choix fait en la matière a paru - on l'a vu - quelque peu hâtif.

Le souci de préserver des activités qui concourent à la stabilisation et à la vérification des accords, l'importance continue attachée au traité « anti-balistic missiles » (A.B.M.) de 1972 - au demeurant considéré comme admettant les recherches - étaient les traductions logiques de la position française classique. Fallait-il les assortir d'une condamnation sans appel de l'« initiative de défense stratégique », alors même que nul ne peut aujourd'hui préjuger des résultats des évolutions technologiques en cours et que tous les efforts auraient dû être préalablement consacrés à élaborer en la matière une réponse européenne coordonnée et, si possible, commune ? Votre rapporteur ne le croit pas.

CHAPITRE II

LA COMMUNAUTE EUROPEENNE EN 1985

L'année 1985 a été, sur le plan européen, celle de l'accord du 29 mars 1985 sur l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal, précisé et concrétisé par la signature le 12 juin dernier, à Madrid et à Lisbonne, du traité instaurant l'Europe des douze. Il convient de rappeler ici les principaux termes d'un élargissement qui, s'il pouvait apparaître politiquement nécessaire – voire inéluctable, présente aussi des conséquences économiques qui ne vont pas sans entraîner des risques considérables et constituent, en tout cas, un défi majeur pour l'Europe, et singulièrement pour la France, dans les années à venir.

Mais l'on n'aurait garde de passer sous silence les autres aspects de la vie communautaire, parce que l'année écoulée, de sommet en sommet, a vu l'Europe confrontée à d'autres difficultés, et parce que les conséquences mêmes de l'élargissement modifient sensiblement les perspectives d'avenir de la Communauté et accroissent ainsi l'urgence d'une réforme institutionnelle et d'une avancée sur la voie de l'Union européenne.

SECTION I

L'EUROPE DES DOUZE, OU L'ÉLARGISSEMENT DE LA COMMUNAUTÉ A L'ESPAGNE ET AU PORTUGAL

A. - LES TERMES DE L'ACCORD

C'est en principe le 1^{er} janvier 1986 - à l'issue de l'achèvement, dans les douze pays, des procédures nationales de ratification des actes d'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux Communautés - que les deux pays de la péninsule ibérique en deviendront officiellement les onzième et douzième Etats membres. Sans revenir ici sur le détail des dispositions du traité d'élargissement - dont notre commission aura l'occasion de délibérer abondamment -, il n'est pas sans doute inutile de rappeler l'économie générale d'un accord qui - aux yeux de votre Rapporteur - n'a pas fait l'objet du débat national que son importance et ses zones d'ombres semblaient justifier. La discrétion, voire le mutisme du Gouvernement en ce domaine, n'a pu ainsi qu'accroître les incertitudes et les interrogations suscitées par les conséquences de l'instauration de l'Europe des douze.

1. Le volet financier.

Les modalités financières de l'élargissement comportent d'importantes mesures de transition. L'Espagne et le Portugal ont obtenu le remboursement progressif de leur contribution au titre de la T.V.A. (ou du P.N.B. pour le Portugal qui ne doit pas introduire dans une première phase la T.V.A. dans sa législation financière) durant les six premières années. Ces dispositions doivent éviter aux deux pays de subir une charge trop lourde pendant cette période initiale en leur assurant une neutralité budgétaire, mais accroissent d'autant plus les conséquences financières de l'élargissement pour la Communauté que d'importantes possibilités de prêts - de l'ordre d'un milliard d'Ecus - sont prévues au profit du Portugal.

2. Le volet douanier et fiscal.

Ce volet financier de l'accord est complété par l'engagement pris par l'Espagne de mettre en place la T.V.A. dès 1986 et d'abolir les discriminations fiscales existantes. Madrid doit également éliminer dès son adhésion toute restriction quantitative à l'égard des Etats de la Communauté actuelle, et a accepté d'abandonner tout mécanisme lié au commerce d'Etat.

Les deux nouveaux membres appliqueront naturellement le tarif douanier commun à l'égard des pays tiers. Mais le respect des traités constitutifs et de l'acquis communautaire à l'issue des phases de transition impliquera surtout le démantèlement progressif des autres obstacles à la libre circulation des marchandises. C'est ainsi que les tarifs douaniers espagnol et portugais seront éliminés en sept ans pour les produits industriels, après avoir été réduits de moitié au bout de trois ans.

3. Le volet industriel.

- Sur le plan industriel, et les problèmes tarifaires mis à part, le principe de l'élimination par l'Espagne de toutes les restrictions quantitatives est assorti de phases de transition pour seize catégories de produits (tels que les produits chimiques ou les produits textiles). Par ailleurs, l'Espagne disposera de six ans pour aménager ses monopoles industriels et supprimer toute discrimination.

- En contrepartie, la Communauté pourra maintenir temporairement des restrictions à l'égard de l'Espagne dans plusieurs secteurs : la sidérurgie tant que, durant trois ans, l'Espagne n'aura pas achevé la restructuration de ses aciéries ; les produits textiles pendant quatre ans ; et les produits chimiques.

- Pour sa part, le Portugal pourra prolonger durant deux ans les restrictions quantitatives qu'il impose aux automobiles importées des pays de la Communauté. Et, s'agissant des produits textiles, un encadrement quantitatif sera maintenu pendant trois ou quatre ans. Mais le Portugal a obtenu, de façon générale, une période de transition de sept ans.

4. Le volet agricole.

- Dans le domaine agricole, l'Espagne devra appliquer, par principe, les disciplines de la politique agricole commune. Mais les dispositions principales concernent les deux secteurs les plus sensibles de notre agriculture méridionale, la viticulture et les fruits et légumes...

Dans ce dernier domaine, une phase de transition de dix années est prévue, qui devrait - dans sa première partie - assurer quatre ans de répit à nos producteurs de fruits et légumes avant d'affronter - dans un second temps - le rapprochement des prix et la modification du système actuel du prix de référence. Ce n'est donc qu'en 1996 que seront supprimées définitivement les barrières existantes.

En ce qui concerne la viticulture, l'Espagne devra appliquer les règles concernant la rationalisation des structures et sera tenue de pratiquer la distillation obligatoire au-delà d'un seuil de production de 27,5 millions d'hectolitres.

- Pour le Portugal, la Communauté a également accepté que 85 % de sa production agricole fasse l'objet d'une transition de dix ans, les mécanismes de la politique agricole commune n'étant progressivement mis en œuvre qu'au cours du second lustre. La Communauté accordera de surcroît, pendant les dix années, une aide de 70 millions d'ECU par an pour renforcer les structures agricoles portugaises.

5. Le volet de la pêche.

Les actes d'adhésion se sont par ailleurs efforcés de préserver la politique commune de la pêche, dont les règles avaient été péniblement élaborées le 25 janvier 1983. La protection par la France de sa bande côtière de douze milles ne suffit cependant pas à préserver les intérêts légitimes de nos pêcheurs.

- S'agissant de l'Espagne, le système de contrôle des navires de ce pays pourra se prolonger durant vingt-cinq ans. La flotte espagnole du nord-est atlantique devrait être limitée, dès le 1er janvier prochain, à trois cents navires - soit cinquante de moins qu'aujourd'hui -. En outre, pour deux bateaux retirés, un seul pourra être renouvelé. Et cent quarante-cinq d'entre eux

seulement pourront pêcher simultanément pour les poissons de fond.

Si des aides communautaires sont enfin prévues dans le secteur des conserveries, la principale question réside, pour ce secteur de la pêche, sur les moyens de faire respecter les dispositions adoptées - même si le contrôle de la zone économique française doit être renforcé.

- Le Portugal, pour sa part, a obtenu la possibilité de se protéger pendant dix ans des navires espagnols. Une transition de même durée doit permettre à nos conserveries de sardines de s'adapter à la concurrence portugaise. Mais le Portugal, malgré une situation très différente de l'Espagne, a également obtenu de maintenir, pendant cette longue période transitoire, *le statu quo* avec les Etats membres de la Communauté actuelle.

6. Le volet institutionnel.

Le traité d'adhésion tire enfin les conséquences « arithmétiques » de l'élargissement à l'Espagne et au Portugal sur le plan des institutions communautaires.

Le Portugal, pays de dix millions d'habitants, est assimilé à la Belgique, à la Grèce et aux Pays-Bas. La Commission comptera ainsi en son sein un commissaire portugais, tandis que vingt-quatre représentants portugais participeront aux travaux de l'Assemblée de Strasbourg.

L'Espagne, peuplée quant à elle de quarante millions d'habitants, se voit attribuer un statut intermédiaire entre les quatre « grands » Etats de la Communauté (France, R.F.A, Italie et Grande-Bretagne) et les autres : deux commissaires espagnols seront désignés, ainsi que soixante parlementaires européens.

B. - UNE ÉTAPE NOUVELLE ET UN PARI DANGEREUX

Ainsi formulé dans son économie générale, l'élargissement de la Communauté, arraché après sept ans de négociations, peut paraître s'inscrire dans le mouvement naturel des choses. Mais l'accueil de l'Espagne et du Portugal, s'il marque nécessairement une étape nouvelle de la Communauté, apparaît aussi comme un pari dangereux, du fait des incertitudes qui l'entourent aussi bien

quant aux difficultés sectorielles qu'eu égard aux contraintes financières de la Communauté.

1. La reconnaissance éclatante du retour à la démocratie de la péninsule ibérique.

L'entrée de l'Espagne et du Portugal est, à l'origine, quelles que puissent en être les conséquences économiques, un geste éminemment politique. L'Espagne et le Portugal, qui ont longtemps subi le joug de la dictature, sont revenus à la démocratie, la première en 1976, le second deux ans plus tôt à peine. Leur accueil dans la Communauté marque la reconnaissance éclatante de leur intégration dans l'Europe des libertés.

Il s'agit là d'une étape nouvelle dans la construction communautaire. Désormais peuplée de 320 millions d'habitants, l'Europe des douze comptera 50 millions de consommateurs de plus. Sa superficie s'accroîtra d'un tiers. Son produit intérieur brut augmentera de 10 % et dépassera les 3.000 milliards d'ECU.

Mais la Communauté comptera aussi trois millions de chômeurs supplémentaires, et héritera tout à la fois de secteurs industriels en difficulté en Espagne et des structures agricoles archaïques du Portugal.

C'est dire que le fonctionnement des Communautés, déjà chaotique, sera rendu plus difficile encore, accroissant l'urgence d'une réforme institutionnelle qui étendrait le vote à la majorité au détriment de la règle de l'unanimité. Le pari dont il s'agit apparaît d'autant plus risqué que les termes du traité d'élargissement suscitent des craintes légitimes.

2. Des difficultés sectorielles différées mais non résolues.

L'analyse des dispositions de l'acte d'adhésion donne le sentiment à votre rapporteur que le souci - légitime - d'aboutir à un accord politique a conduit à dissimuler, à reporter ou à mettre entre parenthèses les obstacles réels qui se posent sur la voie de l'élargissement.

C'est ainsi que le recours quasi systématique, pour tous les secteurs sensibles, à la technique traditionnelle de la phase de transition, peut donner l'impression que les difficultés sectorielles ont été esquivées. Qu'il s'agisse des fruits et légumes ou des

produits industriels, le régime de transition doit s'analyser comme un délai de grâce laissé aux secteurs considérés pour s'adapter, mais aussi comme une fuite en avant destinée à différer le choc de l'élargissement et les restructurations qu'il impose.

Et lorsque les dispositions adoptées sont théoriquement d'effet plus immédiat, leur mise en œuvre effective paraît pour le moins sujette à caution. L'exemple des mesures concernant la diminution de la flotte de pêche espagnole en fournit une claire illustration.

Enfin, aucune disposition concrète ne remédie aux conséquences néfastes de l'élargissement sur l'économie des pays méditerranéens associés. La déclaration générale de l'accord du 30 mars 1985 n'a été suivie d'aucune traduction pratique dans le texte final du traité d'adhésion, et les efforts ultérieurs du Conseil restent incertains.

3. Des difficultés budgétaires et financières inéluctables.

L'élargissement aura aussi un prix qui, s'il est encore aujourd'hui largement imprévisible, sera assurément élevé. D'inévitables difficultés budgétaires en résulteront pour la Communauté. Le plus grand nombre des experts s'accordent pour le constater : le relèvement du taux de mobilisation de la T.V.A. au profit des finances communautaires – porté de 1 % à 1,4 % au 1^{er} janvier 1986 – sera, selon toute vraisemblance, insuffisant dès 1987. La première année de la Communauté élargie, 1986, verra ainsi sans doute une nouvelle négociation sur le « serpent de mer » communautaire des ressources propres. Cela augure bien mal de l'avenir.

L'inquiétude est grande pour la Communauté. Elle apparaît plus forte encore à votre rapporteur pour la France. L'augmentation des dépenses induites par l'élargissement, la garantie d'une position de non contributeur net à l'Espagne et d'une situation de bénéficiaire au Portugal, qui viennent s'ajouter aux privilèges déjà accordés à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne fédérale en matière de contributions, se conjuguent en effet pour que la France ait à payer une part excessive du coût de l'élargissement. Les estimations du Gouvernement français lui-même donnent à penser que notre pays supportera à lui seul de 24 % à 27 % de la charge financière de l'élargissement.

*
* *

Si elle constitue l'événement majeur de l'année communautaire, l'ouverture de l'Europe à l'Espagne et au Portugal modifiera aussi substantiellement les conditions de fonctionnement à venir de la Communauté élargie. C'est pourquoi il convient de prendre ici en considération les autres dossiers de la vie communautaire au cours de l'année écoulée et d'envisager les perspectives qui s'offriront demain à l'Europe des douze.

SECTION II

LES AUTRES ASPECTS DE LA VIE COMMUNAUTAIRE

A. - LES RÉALITÉS DE LA VIE EUROPÉENNE EN 1985

L'Europe manque de souffle. Aucun grand dessein ne paraît plus l'habiter aujourd'hui. Comment dès lors s'étonner que la conférence intergouvernementale destinée à progresser sur la voie de l'union européenne, si nécessaire et tant attendue, se soit ouverte, le 9 septembre dernier, dans un climat de morosité, doublé d'indifférence, qui ne va pas sans inspirer quelque nostalgie aux vieux Européens parmi lesquels votre rapporteur se plaît à se compter ?

La Communauté s'est laissé insensiblement envahir par les difficultés quotidiennes de la gestion. L'année 1985 n'a pas échappé à cette constatation des années précédentes : pour un résultat concret comme la conclusion de la troisième convention de Lomé, la Communauté a dû se contenter de nombreux pis-allers et s'est trouvée confrontée tout à la fois à des difficultés persistantes et à des motifs d'inquiétude nouveaux. Quelques exemples illustrent ces contrastes de la vie européenne au cours de l'année écoulée.

1. Un résultat concret : la Convention de Lomé III.

Après bien des difficultés, dans un contexte économique difficile, la troisième convention de Lomé a été signée, non sans retard, le 8 décembre 1984 et a été soumise au Parlement au cours

de la présente session. Liant la Communauté à 66 pays A.C.P. (Afrique - Caraïbes - Pacifique), y compris l'Angola, et le Mozambique, le nouvel accord de coopération reconduit pour l'essentiel des dispositions des deux précédents arrangements. L'accent est toutefois mis sur le développement agricole, par le biais de l'aide communautaire, à la définition de « stratégies alimentaires » par les pays du tiers monde. Les « dix » ont finalement consenti un effort pour doter en 1985-1989 le Fonds européen de développement de 7,4 milliards d'ECU, auxquels il faut ajouter l'ouverture d'une ligne de crédits de 1,1 milliard d'ECU par la Banque européenne d'investissements.

Sans entrer ici dans le détail d'un texte dont notre commission - et le Sénat - ont eu l'occasion de délibérer par ailleurs, votre Rapporteur estime, malgré ses lacunes et ses insuffisances, malgré certains compromis peu satisfaisants, le nouvel accord globalement positif. Il convient d'autant moins ici de faire la fine bouche que cet accord entre la Communauté et les 66 pays A.C.P. constitue le seul résultat marquant obtenu dans le domaine des relations Nord-Sud. La faiblesse des ressources de l'Association internationale pour le développement (A.I.D.) - inférieures de 3 milliards de dollars en 1985-1987 par rapport au triennat précédent - illustre ainsi l'impasse dans laquelle ont échoué les projets de dialogue global.

2. De compromis en pis-aller : la gestion quotidienne de la Communauté.

Pour le reste, l'année écoulée a vu, une nouvelle fois, la Communauté, confrontée à des problèmes de gestion permanents, tenter d'éviter le pire et de parer au plus pressé. De négociations en négociations, de sommet en sommet, elle a essayé d'éviter une crise majeure, quitte à s'en remettre à des pis-allers ou à des compromis boîteux. Plusieurs dossiers sont venus en 1985 illustrer cet état de fait.

- Les Parlements nationaux des dix Etat membres doivent examiner, avant la fin de l'année, les deux accords auxquels la Communauté est péniblement parvenue - malgré les désaccords entre partenaires et entre les institutions communautaires elles-mêmes - pour remédier à la situation de crise financière permanente et de quasi-cessation de paiement dans laquelle elle se trouve :

- le texte sur le financement du budget communautaire pour 1985, autorisant le versement d'avances non remboursables destinées aux dépenses du budget général, principalement agricoles ;

- et l'accord portant, à compter du 1er janvier 1986, de 1 % à 1,4 % le plafond des ressources de T.V.A. dont disposera la Communauté.

Pour nécessaires qu'ils soient, ces projets financiers appellent de votre rapporteur les observations suivantes. Le projet de budget, en admettant le versement d'une compensation aux Etats dits « contributeurs nets » à la Communauté, consacre le principe du « juste retour », fondamentalement contraire au principe de la solidarité financière entre Etats membres ; de plus, le recours, pour la seconde fois en deux ans, aux Etats membres pour compléter le budget de la Communauté est évidemment contraire au principe d'autonomie des ressources propres posé et organisé depuis 1970. Enfin, s'agissant de l'accroissement du plafond des ressources de T.V.A., force est de constater qu'il sera mis en oeuvre à l'occasion de l'élargissement de la Communauté et que de nombreux experts s'accordent d'ores et déjà à penser que le seuil de 1,4 sera à son tour insuffisant pour faire face aux dépenses de l'Europe des douze.

- Afin de favoriser l'adaptation des Dix à la situation nouvelle créée par l'élargissement, et au terme de longues et difficiles négociations, un règlement a été finalement approuvé le 25 juin dernier en faveur des régions méridionales de la Communauté actuelle. Ces *programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.)*, prévus pour sept ans, porteront en particulier sur l'agriculture, la pêche, l'artisanat, la petite industrie, et visent à améliorer les structures socio-économiques des régions concernées.

Les dotations budgétaires ainsi dégagées - 4,1 milliards d'Ecus sur sept ans - seront principalement dirigées vers la Grèce, puis vers l'Italie et la France. Mais, ici encore, l'acquis - pour être positif - sera-t-il suffisant pour permettre, notamment, aux régions françaises bénéficiaires (Aquitaine, Corse, Languedoc-Roussillon, Provence - Côte-d'Azur, Midi-Pyrénées essentiellement) de résister au choc de l'élargissement ? Les difficultés auxquelles seront confrontés, en particulier, nos viticulteurs et nos producteurs de fruits et légumes permettent d'en douter.

3. L'ébranlement de l'entente franco-allemande.

Enfin, l'année 1985 a malheureusement mis en lumière dans les faits – au-delà des manifestations d'amitié et des propos lénifiants – de nombreuses divergences entre l'Allemagne fédérale et la France. Les nuages se sont amoncelés dans le ciel franco-allemand. Les exemples abondent, qu'il s'agisse de la participation à l'Initiative de défense stratégique, de la construction du futur avion de combat européen, ou des négociations commerciales multilatérales... Les problèmes communautaires ne sauraient faire exception à la règle. C'est ainsi que, le 12 juin dernier, la R.F.A., pour la première fois, a utilisé – à l'occasion de la fixation du prix des céréales – le droit de veto de fait dont elle dispose, renonçant ainsi à une pratique constante depuis vingt ans.

L'entente franco-allemande est trop nécessaire à la construction européenne pour ne pas s'émouvoir de ces premières fissures dans la coopération entre Paris et Bonn. C'est pourquoi votre Rapporteur a tenu à les relever. L'étroitesse des relations entre les deux pays ne doit à aucun prix être compromise. L'avenir de l'Europe en dépend.

B. – LES PERSPECTIVES D'AVENIR

La construction, avec nos partenaires, d'une véritable communauté de l'Europe libre dotée non seulement de la puissance économique, mais aussi de la puissance politique et militaire, passe par de vigoureux progrès dans deux domaines essentiels laissés en jachère : l'union politique européenne et la défense européenne.

1. La nouvelle conférence intergouvernementale européenne : un faux-semblant ?

La réunion du Conseil européen à Milan, les 28 et 29 juin dernier, a décidé la convocation d'une conférence

intergouvernementale chargée de marquer une nouvelle étape sur la voie de l'union européenne. Le mandat, ambitieux, de cette nouvelle conférence est double :

- préparer les modifications nécessaires au Traité de Rome en vue de déterminer les domaines nouveaux susceptibles d'entrer dans la compétence de la Communauté, tout en proposant des adaptations institutionnelles ;

- et élaborer un projet de traité pour une politique étrangère et de sécurité commune.

Réunie dès le 9 septembre pour la première fois, la conférence s'est toutefois ouverte dans un climat de scepticisme et d'indifférence qui laisse peu d'espoir quant à l'obtention de sérieux résultats lors du prochain Conseil européen les 2 et 3 décembre prochain à Luxembourg. Tout se passe comme si les Européens avaient aujourd'hui perdu la foi politique qui les habitait dans les années 50. Deux raisons de fond et deux raisons de forme expliquent, aux yeux de votre Rapporteur, cette impression décevante à l'heure où la Communauté semble mettre le cap sur l'avenir.

- La première raison de forme tient assurément au caractère soudain, sinon improvisé, de la convocation de la conférence à l'occasion du sommet de Milan. Comme s'il s'était agi de donner coûte que coûte le change alors que les dix, une fois de plus, s'enlisaient dans leurs divisions, la France et la R.F.A. - par ailleurs en désaccord sur des sujets essentiels - présentaient brutalement, in extremis, un projet de traité qui semblait rédigé en dernière minute.

- Par ailleurs, trois des dix Etats membres - la Grande-Bretagne, le Danemark et la Grèce - ont d'emblée voté contre la convocation de cette conférence destinée à élaborer un projet qui ne saurait précisément être adopté qu'à l'unanimité... Ne s'agit-il pas là d'un obstacle rédhibitoire au succès escompté ?

- Sur le fond des choses, ensuite, quelles solutions peuvent être aujourd'hui envisagées sur des sujets aussi importants que : le mode de décision au sein du Conseil et le principe du vote à la majorité ; le renforcement des pouvoirs de la Commission ; l'extension des compétences du Parlement européen ? Quels sont par ailleurs précisément les domaines nouveaux auxquels la Communauté pourrait étendre son emprise ?

- Enfin, s'agissant du projet de traité relatif à la politique étrangère, quels apports concrets peuvent être apportés à l'actuelle coopération politique - sinon une éventuelle administration supplémentaire susceptible de provoquer une nouvelle source de conflit avec la Commission ?

Voilà qui n'incline guère à l'optimisme. Craignons que la tentation ne soit forte de jeter le manche après la cognée et de laisser, une nouvelle fois, la Communauté aux prises avec ses vieux démons et ses divisions. C'est pourquoi votre rapporteur souhaite que le Gouvernement saisisse l'occasion du présent débat budgétaire pour exposer au Sénat, avant la mise en oeuvre effective de l'élargissement à l'Espagne et au Portugal, l'état d'avancement des travaux de la conférence intergouvernementale et les propositions faites par la France en ce domaine.

2. Le mirage d'une défense européenne.

Ce constat pessimiste concernant l'union politique européenne éloigne d'autant l'heure - attendue depuis l'échec de la Communauté européenne de défense en 1954 - où une vision globale des problèmes de sécurité permettra d'envisager, avec quelques chances de succès, une défense européenne. Une telle défense suppose en effet au moins un début de diplomatie commune, une réflexion collective sur les mutations en cours, et des efforts budgétaires conjoints. Il y a ainsi tout lieu de penser que, dans l'immédiat, le débat sur la défense européenne ne saurait que se réduire à un nouvel épisode de la « guerre de religion » entre les Européens convaincus - pour lesquels la vocation naturelle de la Communauté concerne non seulement l'économie mais aussi la monnaie, la diplomatie et la défense - et les « réalistes ».

La démarche de la France, dotée de forces nucléaires indépendantes, s'est pour sa part toujours inscrite dans cette seconde voie, privilégiant le dialogue bilatéral - principalement franco-allemand - et tentant de progresser pas à pas dans le cadre restreint de l'Union de l'Europe occidentale (U.E.O.) qui regroupe la R.F.A., l'Italie, la Grande-Bretagne, le Benelux et la France.

S'il semble en effet que la Communauté européenne dans son ensemble - *a fortiori* à douze - n'est pas aujourd'hui en mesure de jouer un rôle essentiel en matière de défense, tant les choix nationaux demeurent fondamentalement différents, les efforts entrepris en vue d'une approche plus modeste n'ont pas davantage - semble-t-il - porté leurs fruits.

- Certes, la tentative de « réactivation » de l'U.E.O. a débouché il y a un an, le 28 octobre 1984, sur la déclaration de Rome prévoyant la tenue de rencontres ministérielles deux fois par an. Mais quelle vision globale en a résulté ? La réflexion collective des pays européens sur leur défense et les moyens de maintenir la paix sur notre continent a-t-elle progressé ? Quels

résultats concrets ont été obtenus, alors que les Etats membres – à défaut même d'une réponse commune – se sont avérés dans l'incapacité de fournir une réponse coordonnée à la proposition américaine de participation à l'initiative de défense stratégique (I.D.S.) ?

- Sur le plan bilatéral, la France et la R.F.A. ont convenu en 1982 de remettre en vigueur les dispositions restées lettre morte du traité de l'Elysée en matière de concertation dans le domaine militaire. Mais, là encore, quels ont été les fruits de cette nouvelle forme de coopération ?

- Enfin, dans le domaine de coopération en matière d'armements, les mois derniers ont vu l'échec spectaculaire – puis semble-t-il, les remords français relatifs au projet du « futur avion de combat européen ». Quels enseignements le Gouvernement français tire-t-il de ce nouvel échec ? Plus généralement, quelles dispositions – ou quelles initiatives – envisage-t-il de prendre prochainement pour aider l'Europe à progresser dans ce domaine essentiel entre tous ?

CHAPITRE III

ESQUISSE DE BILAN SUR LA PLACE DE LA FRANCE SUR LA SCENE INTERNATIONALE FIN 1985

Par-delà les événements majeurs qui ont marqué l'actualité internationale en 1985 – et que votre rapporteur a voulu examiner comme à l'accoutumée dans le présent avis – l'heure est, chacun en convient, au bilan, dans le domaine de la politique extérieure comme dans les autres. Il incombait donc aussi cette année à votre rapporteur de tenter d'apprécier ici, aussi brièvement que possible, la place occupée par la France sur la scène internationale en cette fin 1985.

La France est parfois apparue gravement affaiblie. Faut-il rappeler ici les tristes retombées de l'affaire du « Rainbow Warrior » qui a durablement terni l'image de notre pays dans le monde et conduit, selon la presse, notre ministre des relations extérieures à faire des coupes sombres dans son discours devant l'assemblée générale des Nations unies, comme si la France, berceau historique des droits de l'homme, n'osait plus évoquer ce thème sur la scène internationale ? La France se retrouve ainsi dans une situation qu'elle n'avait plus connue depuis les heures les plus sombres de la crise algérienne. Mais, plus généralement, la France a trop souvent semblé, au cours des dernières années, impuissante et isolée. Les exemples, malheureusement, abondent. Votre rapporteur voudrait seulement illustrer cette appréciation par quelques manifestations apparues aussi bien dans les grands thèmes internationaux permanents – rapports Nord-Sud, relations atlantiques – que dans les crises géographiques ponctuelles – Tchad et Liban pour l'essentiel.

SECTION I

LES GRANDS THÈMES INTERNATIONAUX : LA FRANCE IRRÉSOLUE ET ISOLÉE

A. - LES RELATIONS NORD-SUD

1. La situation toujours préoccupante des pays en voie de développement.

Malgré une reprise inégale de la production – encore très insuffisante en Afrique subsaharienne – et une relative réduction du déficit des échanges extérieurs, la situation des pays en voie de développement demeure extrêmement préoccupante. Deux facteurs d'inquiétude apparaissent aujourd'hui dominants : l'endettement persistant du tiers monde face au système financier mondial ; et la situation alimentaire.

– Selon la Banque mondiale, *l'endettement* total des pays en développement atteindra la somme vertigineuse de 970 milliards de dollars à la fin de cette année. A elle seule, la dette globale des pays d'Amérique latine dépassera les 350 milliards de dollars. Malgré les efforts entrepris, la situation ne s'est guère améliorée et le déficit budgétaire des pays concernés atteignait 5,5 % du P.I.B. en 1984 et plus de 7 % en Afrique.

Tous les éléments d'un cycle infernal sont ainsi réunis, le service de la dette représentant – en 1984 – 39 % du montant des exportations en Amérique latine, 28 % pour les pays africains, 25 % pour le Moyen-Orient non pétrolier et 11 % pour l'Asie. Malgré le rééchelonnement de leur dette négocié par de nombreux pays, la charge de la dette reste très préoccupante et continue à peser lourdement sur les pays du tiers monde, contraints de dégager des surplus commerciaux importants pour en assurer le service.

Les prévisions pour 1985 et 1986 ne laissent pas espérer une réelle amélioration ainsi que l'illustre le tableau suivant :

Service de la dette des pays en développement.	1981	1982	1983	1984	1985	1986
En pourcentage des exportations, de biens et services	20,9	24,6	22,2	22,5	23,1	22,0
En milliards de dollars	111,9	123,9	111,1	123,1	134,5	139,4

Ce problème non résolu de l'endettement international reste lourd de menaces et les graves difficultés internes de certains pays gros débiteurs (Amérique latine) ne permettent pas d'écarter les risques de nouvelles crises financières. Un ajustement brutal de l'économie américaine combinant chute du dollar, montée des taux d'intérêts et récession serait particulièrement dramatique pour ces pays.

- *La crise alimentaire* du tiers monde constitue un second sujet de graves préoccupations. Les famines de 1983-1985, notamment en Afrique, sont venues rappeler la fragilité des systèmes alimentaires de nombreuses régions du monde.

En Afrique subsaharienne, continent le plus menacé, la population croît au rythme de 2,9 % par an depuis 1970, alors que la croissance de la production alimentaire ne dépasse pas 1,5 % par an. En Asie dans de nombreux pays, la consommation par tête atteint 80 % à 90 % des normes, pourtant faibles, admises pour la couverture des besoins caloriques. En Amérique latine, la sous-alimentation endémique ne semble pas reculer.

Ainsi, malgré certaines améliorations, la situation demeure très critique dans certains pays, tels les pays africains qui ont été le plus durement affectés par la sécheresse : Ethiopie, Mali, Mozambique, Niger, Soudan et Tchad.

On assiste ainsi à une aggravation de la dépendance extérieure : pour de nombreux pays, le recours croissant aux importations d'aliments n'est pas compensé par les recettes d'exportations, qui demeurent centrées sur quelques produits primaires. Et les désordres économiques, monétaires et financiers qui caractérisent la situation mondiale actuelle ne font naturellement qu'accentuer cette situation de crise.

2. Une politique française esseulée et impuissante.

Face à cette situation mais également confrontés à leurs propres difficultés, les pays riches - ceux du Nord - ne prennent pas toujours suffisamment en compte les intérêts du tiers monde.

Les logiques industrielles, les politiques économiques et technologiques, les négociations commerciales internationales ignorent, trop souvent, les pays du Sud.

La France, pour sa part, affirme sa volonté de sortir le dialogue Nord-Sud – dont l'initiative a été prise par le Président Giscard d'Estaing il y a déjà près de dix ans – de son enlisement actuel, et de promouvoir une politique de coopération plus volontaire et plus ambitieuse. Sans entrer ici dans le détail de cette politique – examinée précisément dans le rapport de notre commission relatif aux services de la coopération et du développement -, cette action suppose au moins trois orientations complémentaires dans le secteur agricole : favoriser la maîtrise des espaces ruraux ; appuyer les politiques agricoles nationales et régionales ; et promouvoir les échanges internationaux. Cette politique passe aussi par un renforcement substantiel de l'aide publique au développement.

Mais, pour mener à bien cette politique, dont les objectifs ne peuvent être qu'approuvés, la France doit disposer des moyens de sa politique et l'efficacité de son action suppose qu'elle s'inscrive dans le cadre d'une coopération Nord-Sud active, appuyée par l'ensemble du monde développé. Force est à votre rapporteur de constater que la politique française en ce domaine est apparue impuissante et isolée.

– *Le Gouvernement*, tout d'abord, *ne s'est pas donné les moyens de ses ambitions*. L'évolution de l'aide publique au développement illustre clairement ce constat. Le Président de la République s'était engagé, au début de son septennat, à faire progresser cette aide jusqu'à 0,70 % du P.N.B. en 1988 – sans tenir compte de l'aide accordée aux départements et territoires d'outre-mer. Mais, dans les faits, l'effort consenti en 1981-1982 s'est depuis lors considérablement ralenti et l'aide publique stagne depuis 1983 autour de 0,50 – 0,53 % du P.N.B. ; les derniers chiffres définitifs connus – ceux de 1984 – n'atteignent ainsi que 0,52 % , soit 22,3 milliards de francs, et marquent une nouvelle réduction de la part de l'aide multilatérale (28 % en 1981, 25 % en 1984) par rapport à l'aide bilatérale.

Ainsi, seule la part de l'aide accordée aux « pays les moins avancés » (P.M.A.) aura sensiblement progressé pour atteindre 0,15 % du P.N.B. Mais, au total, l'atteinte de l'objectif des 0,70 % dans les deux ans qui viennent paraît désormais hautement improbable. Et le projet de budget pour 1986 n'effectue pas le redressement nécessaire pour y parvenir.

– Mais, par-delà ce manque de moyens, *l'action de la France est apparue vouée à l'impuissance* du fait de la conjonction de la situation économique mondiale et de l'insuffisance des efforts

menés en vue de la poursuite d'un véritable dialogue Nord-Sud et d'un véritable effort international continu en faveur du développement des pays pauvres.

Le dialogue Nord-Sud paraît s'être engagé dans une impasse et ne donne plus lieu qu'à des conversations et à des rappels rituels, à la fin de chaque année, durant la réunion de l'assemblée générale des Nations unies. L'absence de décision concrète importante renforce l'impression de dérive des relations Nord-Sud au cours des dernières années.

L'effort consenti en matière d'aide au développement, s'il est insuffisant, est là aussi révélateur, ainsi que l'illustrent les tableaux suivants :

PRINCIPAUX TOTAUX DES RESSOURCES ALLOUÉES PAR LES PAYS MEMBRES DU COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (C.A.D.)

(en pourcentage du P.N.B.)

	1970	1975	1980	1982	1983	1984
Aide officielle au développement.	0,34	0,36	0,38	0,38	0,36	0,36
1. Aide bilatérale	0,28	0,26	0,25	0,25	0,24	0,25
2. Aide aux agences multilatérales	0,06	0,10	0,13	0,13	0,12	0,11
Subventions d'agences privées bénévoles	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03
Ressources allouées sans concession	0,41	0,77	0,64	0,74	0,53	0,57
Total des ressources allouées	0,79	1,17	1,05	1,15	0,92	0,97

**AIDE OFFICIELLE AU DÉVELOPPEMENT OCTROYÉE PAR LES PAYS OCCIDENTAUX
CES DERNIÈRES ANNÉES**

	Millions de S		% du P.N.B.		Taux de croissance annuelle de l'A.O.D. 78/79 - 83/84 en termes réels
	1983 réels	1984 réels	1983	1984	
Belgique	487	434	0,50	0,56	1,3
Canada	1.429	1.625	0,45	0,50	0,8
Danemark	395	449	0,73	0,85	3,7
France :					
- avec D.O.M./T.O.M.	3.815	3.790	0,74	0,77	6,9
- sans D.O.M./T.O.M.	2.501	2.549	0,48	0,52	9,3
Allemagne	3.176	2.782	0,48	0,45	3,9
Italie	833	1.105	0,24	0,32	21,5
Pays-Bas	1.195	1.268	0,91	1,02	2,6
Norvège	584	526	1,09	0,99	4,9
Royaume-Uni	1.610	1.432	0,35	0,33	- 6,0
Etats-Unis	8.055	8.698	0,24	0,24	3,0
Total pays C.A.D.	27.540	28.647	0,36	0,36	4,0

(Source : O.C.D.E. Presse, 18 juin 1985.)

Sans même parler de l'inaction de l'Union soviétique et des pays de l'Est, qui se désintéressent du sujet, la C.N.U.C.E.D. (Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement) n'a pu ainsi que dresser un constat d'échec de l'aide en faveur du tiers monde. Même le programme d'aide aux pays les plus pauvres, décidé à Paris en 1981, n'a pu être respecté. Et la tendance à l'augmentation de l'aide bilatérale par rapport à l'aide multilatérale est d'autant plus déplorée que le financement des aides prend ainsi de plus en plus la forme de crédits mixtes - qui sont donc liés à des obligations d'achat ne répondant pas nécessairement aux produits dont le pays bénéficiaire a besoin pour son développement.

B. LES RELATIONS INTERATLANTIQUES

1. Les controverses dans les relations entre alliés.

Deux dossiers principaux ont dominé l'évolution récente des relations entre l'Europe et les Etats-Unis : sur le plan politique et militaire, les conséquences de l'« initiative de défense stratégique » (I.D.S.) ; et, sur le plan économique et commercial, les contentieux persistants face aux tentations protectionnistes respectives.

a) Sans revenir ici sur l'ensemble des conséquences de l'I.D.S. (cf. chapitre premier), il faut souligner l'importance majeure prise par le *débat sur la participation européenne au programme I.D.S.* La question n'est pas close et la plupart des gouvernements européens n'ont pas encore décidé s'ils veulent être officiellement partie prenante aux recherches américaines et s'ils doivent encourager leurs industries nationales à y participer. Mais, à ce stade, trois observations peuvent être formulées au regard des relations entre alliés :

- Par-delà la maladresse diplomatique de la formulation de la proposition américaine, la demande adressée par les Etats-Unis aux pays européens - notamment - de participer à leurs recherches paraît politiquement naturelle compte tenu de ce que l'on peut savoir des programmes soviétiques en matière de défense anti-missiles.

- Les pays européens ont d'autre part manifesté la crainte d'être exclus des retombées technologiques et des applications commerciales qui résulteront des programmes envisagés. En l'absence de garanties véritables pour les participants non-américains, les dirigeants et les sociétés européennes ont pu redouter de devenir de simples sous-traitants et d'être soumis à des conditions américaines draconiennes.

- Mais, et c'est peut-être le plus grave, ces arguments contradictoires n'ont pas conduit les Européens à élaborer une réponse collective à l'offre de participation européenne. Les ministres des sept pays de l'Union de l'Europe occidentale (U.E.O) ne sont parvenus ni à une réponse commune, ni même à une réponse coordonnée. Le projet « Eurêka » - essentiellement civil à ce jour - ne saurait être - comme le souligne le

Gouvernement français lui-même – une réponse ni un substitut à l'I.D.S. Il ne dispense donc pas les Européens, sauf à laisser faire leurs entreprises, de prendre une décision quant à leur participation à l'I.D.S.

b) Pour avoir dominé le débat atlantique au cours des derniers mois, l'I.D.S. n'a toutefois pas fait disparaître *les contentieux économiques et commerciaux* entre l'Europe et les Etats-Unis. Ceux-ci risquent même de s'accroître dans les mois à venir face aux tentations protectionnistes.

L'administration américaine, dont les griefs se portent sur le Japon mais aussi sur la Communauté européenne, poursuit ses efforts en vue du lancement rapide de nouvelles négociations commerciales multilatérales, faisant valoir que seule une telle initiative est de nature à écarter les menaces protectionnistes – particulièrement vives aux Etats-Unis.

Les risques inhérents à ces tentations de repli sur soi ne sauraient être négligées. Les conséquences qui en résultent pour les pays européens sont sérieuses :

– Les échanges *agricoles* tout d'abord, constituent le *noyau dur* des tensions interatlantiques. La politique américaine, outre la condamnation des fondements mêmes de la politique agricole commune, va certainement consister à entraver les exportations de la C.E.E., grâce à un programme de subventions de produits agricoles. Cela vise particulièrement les exportations céréalières françaises vers l'Afrique du Nord. Cette préoccupation nous conduit à demander le respect des accords préférentiels avec les pays tiers méditerranéens.

– Dans le domaine *industriel*, les tentations protectionnistes américaines doivent principalement se manifester sur les industries traditionnelles (sidérurgie, textiles) qui ont les plus grandes difficultés à s'adapter à la concurrence étrangère.

Dans ce contexte, une large convergence de vues devrait unir les pays européens de la Communauté, qui doivent maintenir une attitude à la fois ferme mais disponible au dialogue et au compromis. Il faut toutefois constater que, dans ce domaine aussi, la France s'est, parfois inutilement, distinguée de ses partenaires.

2. La France marginalisée.

Le sommet de Bonn des sept pays industrialisés, en mai dernier, a symbolisé – de façon inutilement spectaculaire – l'opposition de la France aux initiatives américaines.

a) Le Gouvernement français a d'abord dit un non catégorique à l'I.D.S., fondé sur les craintes de déstabilisation sur le plan stratégique et sur les incertitudes subsistant quant à ses implications technologiques.

Dans le même temps, tout en assurant qu'il ne s'agissait en rien d'une contre-proposition à l'I.D.S., la France a lancé le projet « Eurêka » à vocation principalement civile, et destiné à relever le défi technologique auquel l'Europe est confrontée.

Sans revenir sur le bien-fondé des réticences françaises ni sur les incertitudes quant aux capacités d'Eurêka (cf. chapitre premier ci-dessus), il convient de relever ici – au titre des relations atlantiques – l'inutilité de l'insistance mise par Paris à souligner son désaccord ou ses divergences avec Washington..

Une telle présentation était superflue dans la mesure où le refus d'une participation gouvernementale laisse – apparemment – les entreprises françaises, y compris les entreprises nationales, libres de nouer avec leurs partenaires américains engagés dans les programmes I.D.S. les contacts qu'elles jugeraient utiles. Pour catégorique qu'il soit, le refus pourrait dès lors n'être que de façade.

De surcroît, le « non » du Chef de l'Etat à Bonn – qui résonne encore dans les mémoires – a inutilement marginalisé la France parmi les alliés des Etats-Unis alors que de nombreux pays – tels la Norvège, le Danemark et le Canada – ont également exclu la formule d'un accord-cadre gouvernemental tout en laissant toute liberté à leurs entreprises.

b) La même attitude cassante a prévalu dans le domaine économique et commercial. Le Président de la République a également opposé une fin de non-recevoir à la proposition des Etats-Unis d'entamer, dès les prochains mois, un nouveau cycle de négociations commerciales dans le cadre du G.A.T.T.

Ce refus était principalement fondé sur deux raisons : la crainte d'une remise en cause fondamentale de la politique agricole commune, à travers l'interdiction des subventions à l'exportation (débat ouvert car il peut également s'agir de l'aménagement des règles du G.A.T.T.); et le souhait de mener, en parallèle avec les futures négociations commerciales, une nouvelle conférence monétaire en vue d'améliorer le système monétaire international.

Mais, là encore, le caractère spectaculaire de la prise de position française a gratuitement aggravé les divergences entre la France et ses partenaires, principalement européens. Car la défense de l'acquis agricole communautaire est un point sur lequel l'ensemble des membres de la Communauté devraient

s'entendre. Parce que nul ne se fait plus guère d'illusion – même en France – sur les chances de réunir un nouveau « Bretton Woods » appelé vainement de ses vœux par le Chef de l'Etat depuis le sommet de Williamsburg en juin 1983. Et, enfin, parce que la France, pas plus qu'aucun autre pays, ne peut refuser le principe de négociations commerciales nécessaires pour lutter contre le renforcement des tendances protectionnistes. La négociation doit jouer son rôle et déboucher sur un *modus vivendi* pour mettre un terme à la véritable guerre commerciale que se livrent les pays exportateurs.

Il ne s'agit là que d'exemples. Mais ils sont révélateurs de la façon dont la France, par de vaines rododromades, se coupe périodiquement, sur des sujets essentiels, de ses partenaires naturels. L'originalité à tout prix ne saurait tenir lieu de politique. L'avenir passe au contraire par une concertation atlantique accrue et, pour mieux y parvenir, par un renforcement de l'Europe qui doit parler d'une seule voix et ne peut avoir pour fondement que le renforcement d'une coopération franco-allemande – aujourd'hui fragilisée.

SECTION II

LES CRISES GÉOGRAPHIQUES LOCALISÉES : LA FRANCE MALADROITE ET IMPUISSANTE

A. – LE CONFLIT TCHADIEN : PARTITION DE FAIT ET PERTE DE CRÉDIBILITÉ FRANÇAISE

1. La situation au Tchad un an après l'accord du 17 septembre 1984.

Plus d'un an après l'accord franco-libyen du 17 septembre 1984 sur l'évacuation « totale et concomittante » du Tchad par les forces armées françaises et libyennes, la situation tchadienne est insensiblement oubliée de l'actualité internationale. Mais les faits sont là : la Libye, loin de se retirer, a renforcé ses effectifs et ses installations dans le nord du pays, modifiant ainsi l'équilibre stratégique de la région.

Le rappel de quelques faits illustre la faillite des entreprises françaises au Tchad depuis 1983 et le fossé entre les ambitions affichées et la réalité des actes.

- Au cours de l'été 1983, le Gouvernement français a attendu de longues semaines avant de répondre, tardivement et dès lors sans l'efficacité requise, à la demande pressante du Gouvernement de N'Djaména appuyée par de nombreux pays africains. Cette irrésolution a d'emblée ôté à l'« opération Manta » - à laquelle des moyens importants ont pourtant été consacrés - l'essentiel de ses chances de réussite. Cette absence de capacité de réaction, en temps utile, à une situation urgente est d'abord imputable à une méconnaissance apparente des données géopolitiques tchadiennes ayant conduit les dirigeants à mésestimer la gravité de l'intervention libyenne et à refuser d'assumer d'emblée les responsabilités, créées par l'histoire, de la France au Tchad.

- Treize mois plus tard, les dirigeants français ont naïvement célébré le faux accord de désengagement mutuel du 14 septembre 1984. L'opinion a retenu les fortes déclarations du ministre des relations extérieures de l'époque - « ils partent, nous partons ; ils restent, nous restons ; s'ils reviennent, nous revenons » -, puis le voyage du chef de l'Etat lui-même à Elunda, en Crète, parce que, deux mois plus tard, les troupes libyennes n'avaient pas bougé, enfin le retrait unilatéral du détachement « Manta ».

Les faits parlent d'eux-mêmes : après avoir tergiversé et fait preuve d'indétermination, les dirigeants français, aveuglés par leur hâte à quitter le Tchad pour sortir de l'impasse dans laquelle ils s'étaient engagés, se sont laissés tromper par leur interlocuteur libyen contre lequel tout les mettait pourtant en garde. La France a été trompée et humiliée.

- La situation actuelle confirme l'échec flagrant de la politique suivie. Les Français ont quitté le Tchad - même si le Gouvernement prétend toujours assurer la sécurité du pays au sud du 16^e parallèle en s'appuyant sur les forces françaises basées en Centrafrique. Les Libyens, au contraire, ont renforcé leurs objectifs, évalués - sans démenti - à quelque cinq mille soldats, et déployé des installations - telle la piste de Ouadi-Doum à 150 kilomètres au nord de Faya-Largeau - qui bouleversent, selon les spécialistes, l'équilibre stratégique de la région.

2. De graves conséquences pour le Tchad, pour l'équilibre régional, et pour la France.

Les conséquences qui résultent de ces faux-pas et, au bout du compte, de cette fuite en avant sont lourdes. Elles affectent à la fois le Tchad, l'Afrique dans son ensemble, et la crédibilité de la politique française.

- Qu'on le veuille ou non, la partition du Tchad - que l'intervention française avait précisément pour objet d'éviter - est

désormais inscrite dans les faits. C'est, dès lors, l'avenir même du Tchad qui est en cause. La France n'a pas su faire respecter son intégrité territoriale à la suite d'une agression extérieure. Après avoir tardé à apporter à un pays ami le soutien qu'il leur demandait, les dirigeants français ont placé les autorités tchadiennes devant le fait accompli d'un pseudo-accord aboutissant au retrait des troupes françaises sans aucune compensation.

- L'Afrique dans son ensemble a été et demeure attentive à l'attitude de la France au Tchad. La réalité politique de la partition du Tchad ne saurait laisser indifférent aucun dirigeant africain car c'est une grave menace pour l'avenir dans ce continent à l'équilibre fragile. Le renforcement des moyens libyens au nord du Tchad aggrave les risques de conflits dans la région et la remise en cause du principe, fondamental entre tous en Afrique, du respect des frontières héritées de la décolonisation. L'absence de mise en oeuvre des engagements réciproques de l'accord du 17 septembre 1984 demeurera pour l'Afrique l'un de ces événements diplomatiques majeurs qui ébranlent la solidité des alliances et la valeur des engagements politiques.

- La perte de crédibilité de la France en Afrique qui en résulte ne saurait être passée sous silence. Aux yeux des partenaires africains traditionnels de la France, le coup a été rude et la leçon amère : le fiasco diplomatique français, l'inefficacité de son appui militaire, ne peuvent que faire douter de la valeur des garanties et des promesses de Paris. Pour la première fois, l'intangibilité des frontières a été violée en Afrique avec la caution - de fait - de la France. Comment dès lors ne pas s'interroger sur la volonté et sur la capacité du Gouvernement d'assumer pleinement les responsabilités que notre pays a héritées de l'histoire en Afrique ?

B. - LE CONFLIT LIBANAIS RÉVÉLATEUR DU RECUL DE L'INFLUENCE FRANÇAISE EN ORIENT MÉDITERRANÉEN

1. Une politique française hésitante et impliquant de lourds sacrifices.

Face à l'impasse qui caractérise aujourd'hui la situation politique libanaise et aux conséquences du retrait israélien, particulièrement dramatiques pour les populations chrétiennes du

Sud-Liban, le discours officiel des autorités françaises n'a cessé d'affirmer qu'une solution politique passe nécessairement par la restauration de la souveraineté, de l'intégrité territoriale, de l'indépendance et de l'unité du pays, laquelle suppose une véritable réconciliation nationale entre Libanais. C'est dans cette perspective que le Gouvernement français, tout en apportant son plein appui au Président Amine Gemayel, entretient des contacts avec toutes les familles politiques d'un pays ami avec lequel la France entretient des relations privilégiées fondées tout à la fois sur l'histoire, la langue et la culture.

Mais, par-delà ces principes, la politique française au Liban au cours des dernières années apparaît hésitante et changeante. Le chef de l'Etat a d'abord manifesté en 1982-1983 des velléités de mener une véritable politique d'aide à l'Etat libanais; cette politique s'est traduite, après l'envoi d'un contingent de plus de 1.200 hommes sur place, par des gestes symboliques – comme sa visite à Beyrouth en 1983 après l'attentat sanglant contre un poste militaire français – et des vœux pieux – « la France n'a pas d'ennemis au Liban ».

Cette politique est toutefois rapidement apparue hésitante et, alors que la France aurait dû être le soutien fidèle de l'Etat légitime libanais, de son Président, mais aussi de la communauté chrétienne libanaise, le chef de l'Etat estimait publiquement, en février 1984, la position de M. Amine Gemayel « très compromise » au moment même où le soutien de la France lui était sans doute le plus nécessaire.

Cette évolution de l'attitude du Gouvernement français allait se traduire, dans la foulée du contingent américain, après le plus inutile de tous les raids aériens – celui de Baalbek -, par le départ de nos troupes en mars 1984. Une retraite en bon ordre, mais inutilement spectaculaire, ne pouvant cependant dissimuler une défaillance politique au Liban, si ce n'est la recherche, discutable et vaine, d'amis parmi des factions dont l'histoire et la culture ne sauraient faire autre chose que des partenaires conjoncturels.

La France a ainsi payé un lourd tribut pour un bénéfice politique nul. La mort de quatre-vingts de nos soldats, puis de six officiers de la force internationale, venant après l'assassinat de notre ambassadeur et avant la prise en otages de plusieurs de nos compatriotes, n'a donné à aucun moment, à la France, la capacité politique de faire entendre sa voix. Tout s'est finalement passé comme si la France ne s'était engagée au Liban que pour permettre la mise en oeuvre d'une politique qui lui échappait totalement. Le triste sort de deux de nos diplomates – MM. Carton et Fontaine -, d'un journaliste – M. Kaufmann – et d'un universitaire – M. Seurat -, injustement enlevés et détenus

sans raisons depuis six mois, illustre les conséquences d'une politique irrésolue et coûteuse. Il souligne aussi l'impuissance de notre pays dans la région.

2. Une action impuissante et vouée à l'échec.

Ce prix élevé payé par la France n'aura été que le dramatique symbole de son impuissance. Les dirigeants français souhaitaient contribuer à l'unité, l'intégrité et l'indépendance du Liban. Mais notre pays, en 1983-1984, qu'on le veuille ou non, a en permanence donné l'impression d'épouser une politique américaine elle-même inefficace : qu'il s'agisse de l'engagement de nos contingents, des raids aériens ou du départ définitif de nos soldats, la France n'a jamais paru avoir une politique claire et indépendante, quitte parfois à se déconsidérer en critiquant les Etats-Unis pour les imiter quelques jours plus tard...

Une telle politique, dans cette région du monde, était vouée à l'échec. Il est aujourd'hui patent. La Syrie règne aujourd'hui, de fait, en maître au Liban, au nom d'intérêts contestables que le chef de l'Etat a paru reconnaître à l'occasion de son malheureux voyage à Damas il y a un an. Le Liban est ainsi plus que jamais déchiré et soumis aux influences des puissances extérieures.

La France, là non plus, n'aura pu atteindre les objectifs qu'elle s'était assignés. L'échec de ses initiatives diplomatiques malheureuses – comme sa résolution de mars 1985 condamnant la politique israélienne au Sud-Liban – n'en a été qu'une illustration supplémentaire. Ses dirigeants ont paru eux-mêmes prendre acte de leur impuissance en ne faisant rien pour porter assistance, il y a encore quelques mois, aux populations chrétiennes chassées de leurs villes, persécutées et menacées dans leur existence même.

Le crédit de la France au Liban et dans l'ensemble de l'Orient méditerranéen en aura été gravement et durablement affecté. Il est à cet égard tristement révélateur de constater que, tandis que les Etats-Unis parvenaient à obtenir, en juin 1985, la libération de leurs trente-neuf ressortissants pris en otages, nos compatriotes enlevés demeuraient pour leur part détenus dans une coupable indifférence. Il est difficilement acceptable que la France n'ait rien tenté pour secourir les chrétiens au Liban malgré le devoir historique et moral qui est celui de notre pays – depuis plus de quatre siècles – en ce domaine.

La leçon est rude. La perte d'influence de la France au Liban fera durablement sentir ses effets. Nos amis libanais ont

toujours été nos meilleurs partenaires, politiques mais aussi commerciaux et culturels, dans la région. Mais la France n'a pas eu la volonté – ou les moyens – d'aider ce tout petit pays ami ; elle a même laissé à l'abandon notre héritage culturel sur place – comme l'a illustré la vente, discrète, du grand lycée français de Beyrouth à la faveur des dramatiques événements survenus dans la capitale libanaise.

Ce recul de la France permet d'apprécier la faiblesse des moyens qui demeurent à la disposition de Paris au Moyen-Orient. Comment la France pourrait-elle conserver la confiance de ses amis quand elle ne parvient pas – ou ne se donne pas les moyens – de venir en aide à ceux dont elle est naturellement la plus proche ? Comment pourrait-elle peser sur le cours de la gigantesque guerre Iran-Irak ou de l'interminable conflit israélo-arabe quand elle n'a pas su sauver l'indépendance de son allié libanais ?

LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Les dossiers internationaux évoqués ci-dessus ne constituent que quelques exemples. Bien d'autres pourraient venir conforter l'analyse.

- *La politique française en Amérique centrale* illustrerait tout aussi bien l'impuissance des initiatives prises - comme le soutien à l'action menée par le « groupe de Contadora » -, que le caractère condamnable de certaines orientations - telle l'aide apportée, contre toute logique, au régime sandiniste du Nicaragua qui vient encore récemment de montrer sa véritable nature en « suspendant » les libertés publiques et individuelles.

- *Les relations entre Paris et Jérusalem* témoignent également des paradoxes et de la perte de crédibilité de la politique française dans le monde lorsqu'après les difficultés de 1982, la soi-disant normalisation des relations franco-israéliennes est allée de pair avec une succession de condamnations inutilement appuyées des positions de Tel-Aviv - qu'il s'agisse de la politique israélienne au Liban ou du raid contre des installations palestiniennes en Tunisie.

- *Les revirements de la politique française à l'égard de l'Union soviétique* ne fourniraient qu'un exemple supplémentaire de l'impulsivité et de l'inconstance des dirigeants français qui, après s'être interdit d'entretenir des relations bilatérales « normales » avec Moscou du fait notamment de la situation en Pologne et en Afghanistan, en sont revenus aux sommets franco-soviétiques annuels sans qu'aucune évolution favorable n'ait pu être décelée ni à Varsovie ni à Kaboul.

Bref, tout le confirme, la France a vu sa place dans le monde reculer au cours des dernières années. Beaucoup de fortes paroles, quelques « gesticulations » inutiles n'auront abouti qu'à mettre en lumière tantôt l'isolement, tantôt l'impuissance de la France sur la scène internationale. La crédibilité de sa parole, la valeur de son engagement auprès de ses amis, en auront été atteintes presque partout, en Afrique, au Moyen-Orient, mais aussi en Amérique centrale et en Europe même.

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Le budget du ministère des relations extérieures pour 1986 ne sera pas de nature, pour sa part, du fait de ses graves insuffisances, à apporter la moindre amélioration aux moyens, tout à fait insuffisants, dont la France se dote pour conduire son action extérieure. Comment, dès lors, s'étonner de l'aggravation du malaise qui se manifeste au sein du personnel diplomatique comme l'a encore illustré - il y a quelques jours, et contrairement à toutes les habitudes du département - la grève des secrétaires adjoints des affaires étrangères ?

C'est pourquoi votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 20 novembre 1985, a décidé d'émettre *un avis défavorable* à l'adoption des crédits de la section I (services diplomatiques et généraux) du ministère des relations extérieures pour 1986.