

N° 70

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986.

AVIS

PRESENTE

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1), sur le projet de loi de finances pour 1987,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE.

TOME I AFFAIRES ETRANGERES

Par M. Claude MONT,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président*; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, *vice-présidents*; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, *secrétaires*; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Michel Caldagues, Auguste Cazalet, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Colliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Emile Tricon, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Assemblée nationale (8e législ.): 363 et annexes, 395 (annexe n° 1), 397 (tomes I et III), 398 (tome I) et T.A. 43.

Sénat : 66 et 67 (annexe n° 1) (1986-1987).

Lois de finances. - Affaires étrangères - Relations extérieures.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction. Le ministère des Affaires étrangères est doté pour 1987, en loi de finances initiale, d'un budget de 10 milliards 118 millions de francs, en hausse, à base constante, de 3,85 % par rapport à 1986	7
PREMIERE PARTIE : LES LIGNES DIRECTRICES DU BUDGET DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES POUR 1987.....	9
I - LES DONNEES STRICTEMENT FINANCIERES	10
1°) - Des crédits en légère augmentation	10
a) Les facteurs d'évolution	10
b) Le montant global des crédits	11
c) La répartition des crédits	12
2°) - Des mesures nouvelles marquant une volonté de relance de l'action culturelle extérieure	13
a). L'action en faveur de la francophonie	14
b) L'aide publique bilatérale au développement	14
c) L'informatisation de l'administration centrale et des consulats	14
II - LES DONNEES ADMINISTRATIVES ET STRUCTURELLES	15
1°) Les questions de personnels	15
a) La poursuite de l'effort de limitation des effectifs et de titularisation des personnels	16
b) Un souci de professionnalisation accentué	17
2°) L'évolution des structures	17
a) La nouvelle répartition des compétences gouvernementales	18
b) L'adaptation de l'outil diplomatique	19
DEUXIEME PARTIE : LE CONTEXTE INTERNATIONAL DE L'ACTION DIPLOMATIQUE DE LA FRANCE	21
CHAPITRE I - LES RELATIONS EST-OUEST ET LES QUESTIONS DE SECURITE EN 1986	22

	Pages
Section 1 - Les relations américano-soviétiques : espoirs et incertitudes d'une conjoncture de transition	22
<i>1° Les données politiques : apparences et réalités de l'offensive diplomatique soviétique</i>	<i>22</i>
a) L'évolution de la politique suivie au cours des derniers mois	23
b) Ambiguïtés et permanence des objectifs soviétiques	23
c) Des désaccords de fond persistants	24
d) Vers un sommet Reagan-Gorbatchev	24
<i>2° Les données techniques : les négociations bilatérales de Genève</i>	<i>25</i>
a) Les projets de défense spatiale	25
b) Les armements stratégiques offensifs	26
c) Les forces nucléaires intermédiaires	26
d) La France et les négociations de Genève	27
Section 2 - Les autres forums de négociations relatifs aux questions de sécurité	28
<i>1° L'accord de Stockholm : une percée modeste mais significative</i>	<i>28</i>
<i>2° Les thèmes en discussion dans les autres enceintes de négociations</i>	<i>30</i>
a) Les négociations de Vienne sur la réduction des forces stationnées en Europe centrale (M.B.F.R.)	30
b) Les discussions relatives au contrôle des essais nucléaires	31
c) La question des armes chimiques	31
CHAPITRE II - LES DONNEES INTERNATIONALES DU TERRORISME ET LA SITUATION EN MEDITERRANEE	33
Section 1 - La recrudescence du terrorisme international en 1986	33
A - Le constat : l'aggravation du phénomène terroriste	33
<i>1° La multiplication des attentats terroristes dans le monde</i>	<i>33</i>
<i>2° La France, théâtre et cible du terrorisme contemporain</i>	<i>35</i>
B - L'intensification de la coopération internationale contre le terrorisme	36
<i>1° Le renforcement de la coopération internationale en 1986</i>	<i>36</i>

	Pages
2°) <i>Les limites inhérentes à la coopération internationale</i>	38
Section 2 - La situation en Méditerranée	39
A - La sécurité européenne et le théâtre méditerranéen	39
1°) <i>L'importance économique et stratégique de la Méditerranée</i>	39
2°) <i>Menaces immédiates et menaces potentielles</i>	40
B - L'action des grandes puissances dans la région	41
1°) <i>L'union Soviétique</i>	41
2°) <i>Les Etats-Unis</i>	42
C - La politique française en Méditerranée	42
CHAPITRE III - LA CONSTRUCTION EUROPEENNE EN 1986	46
Section 1 - La prise en compte des progrès ambigus de la construction européenne	47
1°) <i>La mise en oeuvre de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal</i>	47
2°) <i>La conclusion et la préparation de l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen</i>	48
Section 2 - Les aléas de la gestion quotidienne de la Communauté	50
1°) <i>Les difficultés internes</i>	50
a) <i>L'imbraglio budgétaire</i>	50
b) <i>La défense de la politique agricole commune</i>	51
2°) <i>Les difficultés extérieures, les tensions commerciales avec les Etats-Unis</i>	52
a) <i>Les suites transatlantiques de l'élargissement</i>	52
b) <i>Le contentieux sur les pâtes et les agrumes</i>	53
CHAPITRE IV - LE TIERS MONDE ET LES RELATIONS NORD-SUD	55
Section 1 - Difficultés du développement et incertitudes de la coopération	55

	Pages
<i>1°) Les pays en voie de développement en 1986 : les réductions précaires des obstacles structurels</i>	55
a) Une baisse des cours des produits de base	55
b) La progression de l'endettement	56
c) La chute accélérée du prix des produits pétroliers	56
<i>2°) L'évolution des rapports Nord-Sud en 1986 : un bilan très mitigé</i>	57
a) Une approche globale décevante	57
b) L'insuffisance persistante de l'aide publique au développement	58
c) Le succès relatif de la session extraordinaire des Nations Unies sur la situation économique en Afrique	59
<i>3°) La redéfinition de la politique française de coopération</i>	60
a) La réaffirmation de la priorité donnée à l'Afrique	60
b) L'accroissement de l'aide publique de la France au développement	61
c) L'amélioration des instruments de coopération	61
Section 2 - Le Tiers-monde, théâtre de crises géographiques localisées	62
<i>1°) La situation au Tchad : bilan et perspectives</i>	62
a) Une évolution favorable	62
b) Les perspectives actuelles	63
<i>2°) L'interminable conflit entre l'Iran et l'Irak</i>	63
a) Une guerre d'usure à l'issue toujours incertaine	63
b) La position française	64
<i>3°) Les conflits internes en Amérique centrale</i>	65
a) L'évolution de la situation au Salvador et au Nicaragua	65
b) L'opportunit rééquilibrage de la politique française	65
EXAMEN ET CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	67

Mesdames, Messieurs,

Le montant total des crédits inscrits dans le projet de budget pour 1987 au titre du ministère des Affaires étrangères *dépasse, pour la première fois, les dix milliards de francs : il s'élève à 10 118 417 658 francs.*

Dans un contexte d'économies budgétaires sans précédent, ces crédits augmentent par rapport à 1986 de 324,5 millions de francs. Base sur base et hors effet change, le budget du ministère des Affaires étrangères progresse ainsi de 3,85 % en francs courants et 1,8 % en francs constants. Pour être modérée, cette croissance est toutefois supérieure à celle enregistrée lors des trois années précédentes, puisque les taux de variation, à base constante, étaient alors de + 1,5 % en 1986, - 5 % en 1985 et + 1,1 % en 1984.

La question se pose donc de savoir dans quelle mesure l'effort financier accompli permettra, malgré les impératifs de rigueur maintenus, de corriger durablement les évolutions inquiétantes qui ont soumis, dans le passé récent, à rude épreuve le Département.

Votre rapporteur vous proposera ensuite, comme à l'accoutumée, de situer plus largement, à l'occasion de cet examen budgétaire, l'action du ministère des Affaires étrangères dans le contexte diplomatique international, qu'il s'agisse des relations Est-Ouest, du terrorisme, de l'Europe ou de la situation du Tiers-Monde.

*

* *

PREMIERE PARTIE

LES LIGNES DIRECTRICES DU BUDGET DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES POUR 1987.

L'analyse des crédits inscrits pour 1987 au titre du ministère des Affaires étrangères - qui a retrouvé sa dénomination traditionnelle - et l'examen du contexte administratif dans lequel ils s'inscrivent mettent en lumière deux caractéristiques principales :

- les données strictement financières, en légère hausse, font apparaître, pour la *première fois depuis de longues années, une priorité donnée à la relance de l'action culturelle extérieure ainsi qu'à l'aide publique au développement ;*

- les données administratives et structurelles répondent pour leur part, malgré les contraintes imposées en matière d'effectifs, à un *souci de professionnalisation accrue de nature à répondre au malaise qui s'était manifesté au Quai d'Orsay, tandis qu'est mise en oeuvre la nouvelle répartition des tâches entre le ministère des Affaires étrangères et celui de la Coopération qui a retrouvé son autonomie dans le gouvernement actuel.*

*

* *

I. - Les données strictement financières.

1°) - Des crédits en légère augmentation.

a). Les facteurs d'évolution.

En légère augmentation, le budget du ministère des Affaires étrangères pour 1987 a dû prendre en compte trois facteurs d'évolution qu'il convient de garder présents à l'esprit.

- Le premier réside dans *les contraintes économiques générales* fixées par le gouvernement pour l'ensemble des ministères. Ces mesures de rigueur renforcées reposaient sur les trois règles de base suivantes : la suppression de 1,5 % des emplois, la réduction de 20 % des dépenses d'intervention, et la rentabilisation sur trois ans des mesures nouvelles informatiques.

- Le second facteur d'évolution concerne *l'incidence des mouvements monétaires*, essentielle pour le Quai d'Orsay, dont 70 % des dépenses sont soit effectuées à l'étranger, soit réglées en devises - principalement en dollars. La dépréciation des monnaies de la zone dollar par rapport au franc a en effet permis de constater, lors de l'élaboration du budget, des gains de change s'élevant à plus de 440 millions de francs. Le projet de loi de finances pour 1987 comporte ainsi des mesures d'ajustement négatives évaluées sur la base d'un dollar à 7,25 francs. Compte tenu également de l'évolution des mouvements d'inflation, le total des mesures négatives d'effet-change s'élève à - 80,7 millions de francs.

- Enfin, un dernier facteur d'évolution concerne *les transferts de compétences* consécutifs à la création d'un ministère de la Coopération autonome et au retour au ministère des Affaires étrangères des crédits de coopération concernant les pays situés hors du champ de compétence du ministère de la rue Monsieur. Les transferts de crédits qui en résultent se traduisent globalement par un mouvement net de 393 millions de francs vers le ministère des Affaires étrangères.

b). Le montant global des crédits.

Ces divers éléments pris en compte, le montant total du budget du ministère des Affaires étrangères pour 1987 s'élève à 10 milliards 118 millions de francs.

Année	Budget de l'Etat (millions de francs)	Budget du ministère des affaires étrangères (S.D.G.) (millions de francs)	Pourcentage
1976	293.172	3.077	1,050
1977	334.965	3.468	1,035
1978	398.596	3.974	0,997
1979	459.165	4.600	1,002
1980	525.224	5.274	1,004
1981	611.589	5.972	0,976
1982	788.409	7.189	0,912
1983	882.621	7.848	0,889
1984	939.701	9.119	0,970
1985	995.300	9.295	0,934
1986	1.030.820	9.794	0,950
1987	1.049.400	10.118	0,964

Le budget du Quai d'Orsay (services diplomatiques et généraux), en augmentation de 324 millions de francs par rapport à 1986, voit ainsi sa part dans le budget de l'Etat progresser d'un an sur l'autre de 0,950 % à 0,964 %.

L'accroissement apparent des crédits de 3,31 % correspond en réalité, base sur base et hors effet change, à une augmentation de 3,85 % en francs constants.

La quasi totalité des dotations inscrites au budget est consacrée, selon la structure traditionnelle des dépenses du Département, aux dépenses ordinaires : 9 857 637 658 FF soit 97,43 %.

Les crédits de paiement des dépenses en capital diminuent, hors transferts, de 55 millions, soit une baisse de 17,5 % qui succède cependant à une hausse notable de 45 % en 1986. Toutefois près de 80 % de cette réduction s'explique par la disparition de certaines opérations exceptionnelles, notamment l'achèvement de l'Institut du monde arabe.

c). La répartition des crédits.

Le tableau ci-dessous précise la répartition de ces crédits entre les principales actions conduites par le ministère et l'évolution de leur part respective dans le budget du Département d'un an sur l'autre.

	Loi de finances initiale pour 1987	Variation base sur base, hors effet-change en pourcentage	Part en 1987 en pourcentage	Part en 1986 en pourcentage
<i>Budget de fonctionnement et d'équipement :</i>				
01 Administration centrale .	977.708.310	+ 5,11	9,66	11,1
02 Services à l'étranger	2.545.358.123	+ 4,17	25,16	25,69
Sous-total (actions 01 et 02)	3.523.066.433	+ 4,43	34,82	36,79
<i>Budget d'intervention :</i>				
03 Relations culturelles avec l'étranger	3.661.696.326	+ 6,67	36,19	33,42
05 Presse et information ...	44.670.696	- 3,64	0,44	0,47
06 Contributions internationales	1.835.573.524	- 6,15	18,14	17,34
07 Assistance et solidarité ..	214.146.260	- 4,97	2,12	2,42
08 Interventions de politique internationale	83.650.419	- 13,99	0,83	0,99
09 Formation et assistance technique dans le domaine militaire	59.854.306	- 11,77	0,59	0,7
10 Recherche	695.759.694	- 9,80	6,88	7,86
Sous-total (actions 03 à 10)	6.595.351.225	+ 3,54	65,18	63,21
Total général	10.118.417.658	+ 3,85	100	100

Par delà la stabilité inhérente au caractère incompressible de la plupart des dépenses budgétaires, ces données mettent en lumière plusieurs évolutions sensibles.

- La première concerne la priorité donnée aux relations culturelles avec l'étranger. Inversant une tendance inquiétante constatée depuis plusieurs années, les crédits consacrés à cette action s'accroissent dans le budget du Département de 33,42 % en

1986 à 36,19 % en 1987. Pour n'atteindre qu'une part encore très inférieure à ce qu'elle était il y a une quinzaine d'années - près de la moitié du budget du ministère -, cette inflexion marque une rupture heureuse et le souci du gouvernement de donner un nouvel élan à l'action de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques.

- Deuxième évolution : le total du budget de fonctionnement et d'équipement du ministère (actions 01 et 02) fait l'objet, à base constante et hors effet-change, d'une progression de l'ordre de 5 % - malgré une diminution apparente, du fait des transferts de crédits et des mouvements de parités, dans le budget du ministère. Ce redressement significatif doit permettre une certaine amélioration des dotations de fonctionnement qui avaient atteint un seuil critique se traduisant parfois par des situations inacceptables.

- Troisième évolution : les tassements affectant les actions d'information, d'assistance et de solidarité, et d'assistance militaire résultent directement des impératifs d'économies généraux, appliqués avec le souci de préserver, dans tous les cas, le noyau dur des actions menées. Enfin, la baisse sensible affectant les "interventions de politique internationale" (action 08) provient pour l'essentiel de l'achèvement de l'Institut du monde arabe qui n'exige plus de subvention d'investissement. A l'inverse, la contribution de la France au budget de fonctionnement de l'Institut du monde arabe - qui est augmentée de 14,7 millions pour permettre la création de 80 emplois à l'ouverture de l'Institut au public au printemps de 1987 - figure dans le budget au titre des contributions internationales (action 06).

2°) - Des mesures nouvelles marquant une volonté de relance de l'action culturelle extérieure.

En dépit d'impératifs de rigueur sans précédent, près d'un demi-milliard de mesures nouvelles est inscrit pour 1987 au titre du ministère des Affaires étrangères. Plus de 80 % de ces mesures nouvelles témoignent d'une volonté de relance marquée de l'action culturelle extérieure en venant abonder les crédits dont dispose la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (D.G.R.C.S.T).

La ventilation de ces 486,8 millions de mesures nouvelles fait apparaître trois catégories d'actions principales.

a). L'action en faveur de la francophonie.

44 millions de mesures nouvelles sont d'abord consacrés à la mise en oeuvre des décisions du sommet francophone de février 1986. Ces décisions vont de l'alignement progressif des droits de scolarité des élèves francophones sur ceux des élèves français dans les établissements français d'enseignement situés dans les pays non francophones à l'extension de TV 5 au Maghreb et à l'Amérique du Nord en passant par la constitution d'une véritable agence française d'images en liaison avec Radio-France-Outre-Mer.

b). L'aide publique bilatérale au développement.

328 millions de francs de mesures nouvelles sont ensuite consacrés - dans le cadre du budget du Quai d'Orsay et indépendamment des mesures relevant des pays du champ de compétences du ministère de la Coopération - à l'aide publique bilatérale au développement. Inscrits, pour leur quasi-totalité (318,7 millions de francs), dans le cadre de l'action culturelle extérieure (action 03), ces crédits permettront notamment le relèvement du niveau et du nombre des bourses, le développement des autres types d'aide à la formation et la relance des actions de coopération culturelle ou technique conformément, pour chacun des pays concernés, aux priorités dégagées par les commissions mixtes de coopération.

c). L'informatisation de l'administration centrale et des consulats.

Près de cent millions de mesures nouvelles répondent enfin à un effort très réel de modernisation du ministère des Affaires étrangères par le développement des crédits liés à l'informatique, lesquels progressent d'un an sur l'autre de 121 %

51,6 millions de mesures nouvelles sont ainsi répartis :

- 2,5 millions pour l'informatique de gestion (personnel, comptabilité) ;

- 25,5 millions pour l'accélération de la mise en oeuvre du plan d'informatisation intégrée des 50 plus importants consulats,

l'objectif étant d'informatiser une vingtaine de consulats en 1987;

- 4,5 millions pour la poursuite de l'informatisation du service central de l'état-civil (saisie des références des actes d'état-civil);

- 9 millions pour l'informatique dite diplomatique (informatisation intégrée d'une direction politique, informatisation des ambassades et développement de logiciels spécifiques);

- enfin, 10 millions pour l'informatisation de la D.G.R.C.S.T. (programmation des crédits et des moyens, gestion des agents à l'étranger, services culturels).

De plus, près de 40 millions et la création de 17 emplois à l'administration centrale seront consacrés à la réalisation d'un système informatique de délivrance et de contrôle des visas. Dans l'optique d'un meilleur contrôle de l'accès des étrangers au territoire français et compte tenu de la politique, adoptée pour six mois, de visas obligatoires pour les étrangers (hormis C.E.E. et Suisse), le ministère a décidé la création d'une "banque centrale des visas" qui sera connectée au réseau informatique de la police de l'air et des frontières d'une part, à nos consulats et sections consulaires d'autre part.

*

* *

II - Les données administratives et structurelles.

1°) - Les questions de personnels.

Dans ce contexte financier, les questions de personnel demeurent marquées par la poursuite de l'effort de maîtrise des effectifs en fonction de la modernisation des méthodes de travail et d'informatisation du ministère. La politique suivie en matière de personnel traduit aussi un souci de professionnalisation de nature à répondre au malaise qui s'était manifesté parmi les personnels du Quai d'Orsay.

a). La poursuite de l'effort de limitation des effectifs et de titularisation des personnels.

L'effort de réduction des effectifs du ministère - qui s'était déjà traduit au cours des trois derniers exercices par une diminution de 11 388 à 11 217 du nombre total d'agents - doit se poursuivre, conformément à la politique générale du gouvernement, en 1987.

Le projet de loi de finances prévoit en effet une diminution nette des effectifs du Département de 168 postes, résultant des mesures suivantes :

- la suppression de 137 emplois budgétaires au titre de la suppression de principe de 1,5 % des effectifs : 5 à l'administration centrale, 22 dans les services diplomatiques et consulaires, 110 dans les établissements culturels et d'enseignement,

- la suppression de 20 emplois dans les services diplomatiques et consulaires au titre des gains de productivité tirés de la mise en oeuvre du plan d'informatisation intégrée des 50 plus grands consulats,

- enfin diverses mesures de transformation d'emplois proposées soit pour redéployer certains effectifs, soit pour financer certaines dépenses, qui se traduisent par un solde négatif de - 11 emplois.

Sans que cela ait d'incidences sur le nombre global d'emplois, le ministère poursuivra d'autre part en 1987 la titularisation de ses agents contractuels.

Dans le cadre de la loi n° 84.16 du 11 janvier 1984, les titularisations suivantes des agents de catégories C et D ont déjà été prononcées ou sont en cours : 229 agents de l'administration centrale et 705 agents recrutés à Paris pour servir à l'étranger. Ces titularisations seront poursuivies en 1987 et concerneront également 648 agents ou auxiliaires de recrutement local.

Ces mesures devraient permettre l'achèvement de ces opérations, en ce qui concerne les personnels de catégories C et D du ministère, fin 1987. D'ores et déjà, les agents de l'administration centrale qui le souhaitent ont été titularisés en 1985 ou au début de l'année 1986. Les agents contractuels recrutés à Paris pour servir à l'étranger seront titularisés en 1986 ou courant 1987. Enfin, dès que le décret fixant leur régime de rémunération aura paru, des propositions seront faites aux

agents contractuels ou auxiliaires recrutés localement à l'étranger.

b). Un souci de professionnalisation accentué.

Votre rapporteur ne voudrait pas, enfin, en terminer avec ces questions de personnel sans évoquer, pour s'en féliciter, le souci de professionnalisation accentué marqué par les nominations au Quai d'Orsay effectuées par le nouveau gouvernement.

Ce retour aux meilleures traditions de la diplomatie - comme de la fonction publique en général - était nécessaire, ainsi que l'avait illustré le malaise grandissant des personnels du ministère devant la multiplication des nominations à connotations politiques. Ce malaise s'était notamment traduit, le 20 février 1986, par une "journée de protestation" à l'appel de nombreuses organisations professionnelles du ministère. Ce mouvement, bien peu habituel de la part de diplomates de carrière, démontrait en tout cas l'acuité des problèmes posés.

Ces problèmes avaient été exacerbés par le vote de l'article 21 de la loi n° 86.76 du 17 janvier 1986 portant diverses dispositions d'ordre social aux termes duquel : "Par dérogation aux dispositions de l'article 19 de la loi n° 82.16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat et dans les conditions ci-après précisées, peuvent être nommées ministre plénipotentiaire, les personnes qui, n'ayant pas la qualité de fonctionnaire, ont exercé depuis au moins six mois les fonctions de chef de mission diplomatique".

Ce texte choquant, en vertu duquel trois intégrations de non-fonctionnaires avaient été effectuées à la veille des élections législatives, a été opportunément abrogé, sur la proposition de notre collègue M. Pierre-Christian Taittinger, par la loi n° 86.827 du 11 juillet 1986. Le projet de loi de finances pour 1987 tire les conséquences budgétaires de cette abrogation en supprimant deux emplois de ministres plénipotentiaires prévus à cet effet.

2°) - L'évolution des structures.

L'examen du contexte dans lequel s'inscrit le budget du ministère des Affaires étrangères pour 1987 invite également à s'arrêter sur l'évolution de ses structures, qu'il s'agisse des

transferts de compétences résultant de la formation du nouveau gouvernement ou de l'adaptation interne de l'outil diplomatique.

a). La nouvelle répartition des compétences gouvernementales.

Sans épiloguer, dans le cadre de cet avis budgétaire, sur les conséquences, au regard de la détermination et de la conduite de la politique étrangère de la France, de la coexistence, au sommet de l'Etat, d'un Président de la République et d'un Premier ministre d'orientations politiques différentes, il convient de s'arrêter ici sur la nouvelle répartition des compétences, au sein du gouvernement, dans le domaine de l'action extérieure. Deux points méritent à cet égard de retenir l'attention.

- Par delà la nomination opportune, le 19 août dernier, d'un ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères en charge du dossier, lourd et complexe, des affaires européennes, la constitution du nouveau gouvernement a donné lieu, en sus des structures traditionnelles, à la nomination de deux secrétaires d'Etat, directement rattachés au Premier ministre, dont l'action s'inscrit dans le domaine des relations internationales et qui peuvent faire appel, en tant que de besoin, aux services compétents du Quai d'Orsay, sans que l'organisation du ministère en soit modifiée. Il s'agit :

- du *secrétaire d'Etat chargé de la francophonie*, qui peut faire appel, aux termes du décret du 2 mai 1986, aux services de la D.G.R.C.S.T.,

- et du *secrétaire d'Etat chargé des droits de l'homme* qui, en vertu du décret du 17 avril 1986, "est associé par le ministre des affaires étrangères à la définition et la mise en oeuvre de la politique française en cette matière dans les organisations intergouvernementales ainsi qu'à la négociation des conventions internationales à ce sujet" et est notamment en relation avec les directions des affaires politiques et des affaires juridiques du Quai d'Orsay.

- Mais la principale modification dans les compétences du ministère des Affaires étrangères résulte sans aucun doute, sur le plan budgétaire, du décret n° 86.716 du 17 avril 1986. Ce texte modifie en effet en profondeur *la répartition des compétences entre le Quai d'Orsay et la rue Monsieur* et abolit la restructuration intervenue en 1982 dont la mise en oeuvre avait posé beaucoup de problèmes et dont le contenu ne s'est pas avéré, à l'expérience, sans défauts en compromettant l'unité de vue indispensable des

actions de coopération et des actions culturelles menées dans chaque pays.

En revenant à une répartition des compétences selon des critères géographiques, le décret du 17 avril 1986 a ainsi pour conséquence de confier à nouveau au ministère des Affaires étrangères la responsabilité des actions de coopération et de développement menées dans les pays autres que ceux figurant dans le champ de compétences du ministère de la Coopération (Etats francophones de l'Afrique au Sud du Sahara, Etats de l'Océan Indien, Madagascar, ainsi que Cap-Vert, Gambie, Guinée Bissau, Guinée équatoriale, Haiti, Sao Tomé et Príncipe, et Vanuatu). En revanche, toutes les activités menées par la D.G.R.C.S.T. dans ces pays relèvent désormais de la compétence du ministère de la Coopération.

La date du 1er janvier 1987 ayant été retenue pour la mise en oeuvre plénière de ces modifications de compétences, le projet de loi de finances enregistre, au bout du compte, un transfert net de 393 millions de francs du ministère de la Coopération vers le ministère des Affaires étrangères. Ce montant est la résultante de trois mouvements principaux :

- la disparition des crédits d'administration centrale des anciens "services de la coopération et du développement",
- l'affectation des crédits d'enseignement et d'action culturelle concernant les pays du champ de compétences du ministère de la Coopération à ce département ministériel,
- et le retour au ministère des Affaires étrangères des crédits de coopération multilatérale et bilatérale "hors champ".

b). L'adaptation de l'outil diplomatique.

Le même souci de cohérence et d'adaptation de l'outil diplomatique préside enfin à la politique menée par le Département en matière de *redéploiements de postes*.

L'évolution de la carte diplomatique et consulaire doit en effet répondre à un triple objectif :

- donner à la France les moyens d'une politique mondiale que son histoire, sa qualité de puissance nucléaire et son statut de membre permanent du Conseil de sécurité lui imposent d'avoir,

- tenir compte des changements qui interviennent dans le monde et notamment de l'évolution des colonies françaises et de nos intérêts à l'étranger,

- enfin adapter notre implantation diplomatique et consulaire à la conjoncture et aux contraintes affectant les effectifs et les moyens budgétaires du ministère des Affaires étrangères.

Ce triple souci aboutit chaque année à la mise en oeuvre de mesures nouvelles. C'est ainsi qu'en 1986 a été créée une chancellerie détachée à Belem (Brésil) tandis que les consulats de Moundou (Tchad) et Innsbrück (Autriche) devaient être fermés. Des dispositions ont toutefois été prises pour que les inconvénients des fermetures soient aussi limités que possible : maintien d'agences ou d'antennes consulaires, désignation de consuls honoraires, transfert des compétences au consulat le plus proche ou à la section consulaire de l'ambassade dont les moyens sont renforcés, tournées consulaires plus fréquentes à partir des consulats de rattachement.

Sur une longue période, la représentation diplomatique et consulaire de la France est toutefois en expansion et demeure parmi les plus importantes du monde. Le nombre de nos ambassades et légations est ainsi passé de 86 en 1958 à 121 en 1965 et 150 en 1986. Notre représentation diplomatique est ainsi comparable à celle des Etats-Unis (150 postes) et supérieure à celle de l'Allemagne fédérale et du Royaume-Uni (133 postes). Il en va de même de notre implantation consulaire.

*

* *

DEUXIEME PARTIE

LE CONTEXTE INTERNATIONAL DE L'ACTION DIPLOMATIQUE DE LA FRANCE.

Après avoir examiné à grands traits les principales caractéristiques du budget du Quai d'Orsay pour 1987, il revient comme chaque année au rapporteur pour avis de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées de dépasser ces considérations strictement financières et administratives pour s'interroger sur certaines orientations de la politique étrangère de la France et sur le contexte international dans lequel elle s'inscrit.

La scène diplomatique a été dominée, en 1986, par l'évolution des relations Est-Ouest et des questions de désarmement et de sécurité, du fait en particulier de l'attitude de la nouvelle équipe dirigeante soviétique (chapitre I).

Comment ne pas évoquer également le terrorisme international, sous ses diverses formes, dont la France est devenue l'une des cibles privilégiées (chapitre II) ? Il a paru à cet égard opportun à votre rapporteur d'examiner plus précisément la situation en Méditerranée, non sans lien avec le terrorisme international.

Enfin, comme à l'accoutumée, le débat budgétaire fournit l'occasion de dresser le bilan au cours de l'année écoulée de la construction européenne (chapitre II) et de l'évolution du Tiers-monde et des relations Nord-Sud (chapitre IV).

*

* *

CHAPITRE I

LES RELATIONS EST-OUEST ET LES QUESTIONS DE SECURITE EN 1986.

Section I - Les relations américano-soviétiques : espoirs et incertitudes d'une conjoncture de transition.

Les résultats inattendus de l'étrange "pré-sommet" de Reykjavik entre MM. Reagan et Gorbatchev, le 10 octobre dernier, est apparu à l'image de l'évolution des relations Est-Ouest durant ces derniers mois : impression de dégel et espoirs nés du rapprochement des points de vue sur d'importants sujets, mais incertitudes maintenues par l'achoppement des discussions sur d'autres dossiers empêchant le dialogue américano-soviétique de se concrétiser à la table des négociations par un large accord en bonne et due forme.

Cette ambiguïté apparaît à la fois sur le plan proprement politique et sur le plan technique des conversations de Genève entre les deux plus grandes puissances.

1°) - Les données politiques : apparences et réalités de l'offensive diplomatique soviétique.

Après près de sept années durant lesquelles le dialogue, sans jamais s'interrompre tout à fait, ne parvenait pas à se nouer durablement entre Washington et Moscou, le dégel américano-soviétique, sans être encore une réalité ni une certitude, apparaît désormais comme une possibilité sérieuse, susceptible de modifier profondément le paysage politique international, y compris pour l'Europe.

a/. L'évolution de la politique soviétique au cours des derniers mois a été marquée par une importante offensive diplomatique dans le domaine du désarmement.

Sous l'impulsion de M. Gorbatchev, très soucieux - à la différence de ses prédécesseurs - de corriger l'image de marque des dirigeants soviétiques dans l'opinion internationale, l'Union soviétique a démontré une aptitude nouvelle à utiliser, dans un sens conforme à ses intérêts, les préoccupations occidentales et a alterné dans les négociations sa rigidité traditionnelle avec une plus grande souplesse tactique.

Cette évolution de l'attitude de Moscou s'est traduite par la multiplication de propositions ambitieuses, marquées par un profond souci d'opportunités médiatiques : "plan de désarmement général" du 15 janvier 1986, discours de M. Gorbatchev à Berlin le 18 avril et à Budapest le 9 juin sur les armements classiques et nucléaires tactiques, propositions faites à Genève le 29 mai et le 5 juin sur l'espace et les armements stratégiques offensifs, suggestions en vue d'une reprise des pourparlers relatifs à un contrôle des essais nucléaires ...

b/. Ambiguïtés et permanence des objectifs soviétiques.

Le caractère inédit et global de ces propositions "tous azimuts", susceptibles de séduire l'opinion occidentale à défaut d'être conforme à ses intérêts, ne saurait toutefois dissimuler leur profonde ambiguïté. A un double titre :

- d'abord, en raison du profond décalage qui subsiste, malgré certaines ouvertures qui n'ont pu être à ce jour concrétisées, entre ces déclarations d'intention et la position soviétique à la table des négociations. Cette démarche essentiellement déclaratoire n'a pas débouché sur un quelconque accord entre Américains et Soviétiques à Genève. Et le second sommet Reagan-Gorbatchev, supposé ouvrir la voie à un tel accord, demeure à l'état de projet à la suite de la rencontre de Reykjavik,

- ensuite, parce que les discours publics ne font que masquer la permanence des objectifs soviétiques. La volonté persistante de "découplage" des Etats-Unis de l'Europe occidentale apparaît dans l'insistance à traiter la question des forces nucléaires intermédiaires dans un cadre spécifiquement européen. Le souci de division de l'Alliance atlantique demeure également constant dans la volonté d'opposer la France et la Grande-Bretagne à leurs alliés sur la questions des forces nucléaires tierces. Enfin l'opposition à la poursuite du programme américain I.D.S. reste

constante même si l'accent est mis désormais, non plus sur son abandon pur et simple, mais sur sa limitation très stricte au stade de la recherche en laboratoire.

c/. Des désaccords de fond persistants.

L'offensive diplomatique soviétique sur les questions de sécurité et de désarmement ne doit pas davantage laisser oublier la persistance des désaccords de fond sur la plupart des autres aspects des relations Est-Ouest.

- Les positions demeurent ainsi radicalement opposées en ce qui concerne *les crises régionales*. Tandis que l'administration américaine souligne la place essentielle que doivent revêtir les questions de sécurité régionale entre Washington et Moscou pour réduire les conflits et éliminer les risques de confrontation soviéto-américaine, les Soviétiques refusent de reconnaître tout lien entre ces questions régionales et les autres affaires et estiment que ces crises régionales ne peuvent être résolues que par voie de règlement politique.

- De même, s'agissant de *la question des droits de l'homme*, et sans revenir sur la littérale prise en otage du journaliste américain Nick Daniloff, les Etats-Unis rappellent à chaque occasion leur attachement de principe à ces problèmes, alors que les dirigeants soviétiques repoussent toute évolution générale sur ce point, comme sur la question particulière de l'émigration des Juifs soviétiques.

- Enfin, s'agissant des *relations économiques Est-Ouest*, on ne peut que constater le repli des pays d'Europe de l'Est sur la zone du Comecom. Encouragé par Moscou qui compte accroître leur contribution à la modernisation de l'économie soviétique, conforté par la réduction des recettes en devises des pays de l'Est et par l'ajournement de nombreux projets d'investissement en U.R.S.S. dans l'attente de la mise en place de nouvelles structures de gestion économiques, ce mouvement n'a pu que se traduire par une marginalisation accrue des échanges Est-Ouest (3 % des échanges extérieurs des pays de l'O.C.D.E.).

d/. Vers un sommet Reagan-Gorbatchev ?

Toutes ces raisons expliquent l'incertitude longtemps maintenue sur la tenue d'un nouveau sommet Reagan-Gorbatchev après la rencontre de Genève fin 1985.

Après le raid américain en Libye qui, au mois d'avril 1986, avait momentanément interrompu la reprise du dialogue, les relations soviéto-américaines ont repris un rythme actif à partir du mois de juin et durant l'été. A nouveau retardées par l'affaire Daniloff, les consultations et les entretiens de toutes sortes ont finalement débouché sur la rencontre de Reykjavik, laquelle a paru se solder, au moins pour l'immédiat, par un certain constat de désaccord.

Le problème de fond est, en effet, de savoir de quoi sera fait le nouveau sommet. Les questions bilatérales, bien qu'elles puissent fournir l'occasion de résultats non négligeables - tel l'accord du 6 août sur treize programmes de coopération, notamment dans les domaines humanitaires, consulaires et économiques - ne sauraient suffire. Les affaires de maîtrise des armements seront ainsi naturellement au centre des discussions. C'est pourquoi les perspectives d'un sommet - et les relations Est-Ouest en général - passent par l'examen des négociations américano-soviétiques de Genève.

2°) - Les données techniques :

les négociations bilatérales de Genève.

Reprises en mars 1985 à la suite d'une rencontre entre MM. Schultz et Gromyko, les négociations de Genève comportent un triple volet : les systèmes défensifs dans l'espace, les armements stratégiques offensifs, et les forces nucléaires intermédiaires.

a). Les projets de défense spatiale, irréductible obstacle à un large accord à la rencontre de Reykjavik, constituent probablement la principale pierre d'achoppement des conversations soviéto-américaines.

Après avoir fait de l'abandon de l'I.D.S., y compris dans sa phase de recherches, le préalable obligé de tout accord, l'Union soviétique a paru modifier sa tactique pour tenter d'obtenir des contraintes durables sur l'I.D.S. afin d'empêcher sa mise en oeuvre rapide. Un compromis temporaire et ambigu a paru ainsi se dessiner en n'autorisant la poursuite que des seules activités de recherche, à l'exclusion de toute amorce de déploiement, pendant une durée de cinq à sept ans. Mais, après Reykjavik, il apparaît clairement que les termes d'un tel compromis n'ont pas fait l'objet d'un accord réciproque. Il est clair que les Etats-Unis

ne sauraient abandonner cet atout essentiel dans les relations bilatérales d'autant que, d'un point de vue technique, aucune implantation d'armes spatiales ne saurait être effective avant une dizaine d'années.

b/ Les armements stratégiques offensifs constituent le deuxième volet délicat des négociations de Genève.

Si le principe d'une élimination de la moitié - ou, dans un premier temps, d'un tiers - des armes offensives a été affirmé par les deux partenaires, les autorités soviétiques semblent lier à nouveau tout accord stratégique à la non-militarisation de l'espace et donc au respect prolongé de l'accord A.B.M. (anti-ballistic missiles) de 1972.

De surcroît, les modalités de la réduction des arsenaux demeurent bien délicates à déterminer. Dans la triade stratégique (missiles basés à terre, ou embarqués sur des sous-marins, ou sur des bombardiers), les Etats-Unis ont en effet privilégié les missiles sur sous-marins (5 632 têtes contre 2 520 pour l'U.R.S.S.). L'U.R.S.S. a préféré développer au contraire ses moyens terrestres (6 250 têtes contre 2 110 pour les Etats-Unis). Même si l'on a cru pouvoir déceler un rapprochement des positions sur ce dossier, la concrétisation de l'accord de réduction de moitié - affectant autant l'avantage soviétique en fusées basées à terre que la suprématie américaine en matière de missiles sur sous-marins - ne saurait être tenue pour acquise.

c/ Le débat sur les forces nucléaires intermédiaires (F.N.I.) semblait lui aussi avoir considérablement progressé jusqu'à la rencontre de Reykjavik.

Le compromis paraissait avoir été réalisé sur les bases suivantes : "option zéro" c'est-à-dire élimination totale des F.N.I. en Europe, limitation à cent têtes nucléaires en Asie et gel immédiat puis ouverture de négociations sur les fusées soviétiques tactiques de moins de 1 000 kms de portée, particulièrement inquiétantes pour les Européens, seuls concernés, et pour lesquels un accord violé sur les F.N.I. pourrait avoir des conséquences tragiques.

Cet accord potentiel serait naturellement extrêmement important dans ses conséquences sur un sujet qui laisse -semble-t-il- les Européens divisés. Il faut au contraire se rappeler que la fermeté occidentale concernant ces euromissiles avait constitué

en 1983 une réelle victoire psychologique et politique. En particulier, la situation faite aux forces nucléaires tierces - britanniques et françaises - justifie l'extrême attention portée par la France aux négociations de Genève.

d/. La France et les négociations de Genève.

Suivant avec vigilance le déroulement de ces négociations, auxquelles elle n'est pas partie, la France souhaite un dialogue constructif entre les deux Grands dont l'objectif doit être de parvenir à des réductions équilibrées, substantielles et vérifiables des armements offensifs stratégiques jusqu'alors en accroissement très préoccupant.

Les conséquences potentielles pour notre sécurité et notre indépendance de certains des compromis envisagés imposent le rappel de la position française en la matière. Elle présente deux aspects essentiels :

- Premier point : l'indépendance de nos forces nucléaires exclut qu'elles puissent être prises en compte ou limitées par d'autres, pas plus à Genève qu'ailleurs. Nos forces doivent faire face à la menace globale que fait peser sur nous l'arsenal nucléaire, conventionnel et chimique de l'U.R.S.S. La mise en parallèle de nos moyens avec une catégorie particulière de l'arsenal soviétique (les S.S.20) ne correspond à aucune réalité stratégique. Nos forces constituent un tout cohérent qui est l'ultime moyen de notre indépendance nationale. Elles ne sont dès lors aucunement substituables à une partie de l'arsenal américain. Il faut à cet égard se réjouir que l'attitude des Etats-Unis et de nos alliés ait toujours été, à ce jour, sans faille sur ce point.

- Second point : la France n'exclut pas pour autant de participer, le moment venu, à un processus de désarmement nucléaire. Une telle participation ne pourrait mettre en cause nos intérêts et notre sécurité. Elle impliquerait :

- que les réductions des arsenaux soviétiques et américains en soient arrivées au point ou l'écart entre ces derniers et ceux des autres puissances ait changé de nature,

- que les systèmes qui peuvent déstabiliser les fondements actuels de la dissuasion -notamment les systèmes défensifs - ne soient pas renforcés,

- que le déséquilibre des forces classiques ait disparu,

- et que l'élimination de la menace chimique soit réellement acquise...

Telle est la position que les représentants de la France ont eu, à plusieurs reprises, l'occasion d'exposer à nouveau aux deux grandes puissances. Elle n'est naturellement pas exclusive de la politique active conduite par le Gouvernement français dans l'ensemble des autres enceintes de négociations relatives aux questions de sécurité et de désarmement.

*

* *

Section 2 - Les autres forums de négociations relatifs aux questions de sécurité.

La multiplication des forums - excessive aux yeux de certains - traitant des questions de désarmement et de sécurité paraît exclure tout accord global et rend particulièrement difficile une appréciation d'ensemble de l'évolution des discussions au cours de l'année. Cette multiplication des négociations permet toutefois un progrès différencié des divers thèmes de discussion malgré l'incertitude persistante du climat général des relations Est-Ouest.

C'est ainsi que 1986 a donné lieu à un accord modeste mais significatif à la conférence de Stockholm tandis que la plupart des autres thèmes de négociations semblaient, dans les autres enceintes, piétiner.

1°) - L'accord de Stockholm :

une percée modeste mais significative.

La première phase de la Conférence sur le désarmement en Europe (C.D.E.) s'est achevée le 21 septembre dernier par un accord sur un ensemble de mesures de confiance dans le domaine militaire qui constitue le premier texte du genre agréé par l'Est et par l'Ouest depuis plus de sept ans. Dans le contexte actuel des relations Est-Ouest, c'est un résultat qui ne saurait être négligé, même si la portée de cet accord ne doit pas être surestimé.

Rappelons ici d'un mot que la C.D.E., réunie à Stockholm depuis janvier 1984, a été à la fois le fruit du plan français de désarmement de 1978 et l'une des suites majeures du processus d'Helsinki. Les trente-cinq pays représentés (tous les Etats européens, sauf l'Albanie, plus les Etats-Unis et le Canada) sont ainsi parvenus à s'entendre sur l'adoption de mesures de confiance destinées à réduire les risques d'une confrontation militaire par accident, erreur de calcul, ou attaque surprise.

Cet accord constitue une percée significative. Sur le fond des choses, il comporte, aux yeux des Occidentaux, quatre progrès substantiels par rapport à l'Acte final d'Helsinki de 1975 :

- son aire géographique inclut toute l'Europe de l'Atlantique à l'Oural,

- un agrément préalable des manoeuvres militaires, de facultatif, devient obligatoire,

- les conditions de contrôle et de vérification en sont donc rendues militairement plus convaincantes, rompant avec une doctrine jusqu'alors inflexible des Soviétiques en la matière,

- et, pour la première fois, les deux Alliances militaires s'accordent un droit de regard réciproque.

La portée pratique de cet accord demeure toutefois modeste. L'accord de Stockholm n'engage pas l'essentiel. La présence soviétique en Europe, largement concentrée en Allemagne de l'Est, ne sera guère affectée par son contenu. Une stricte expectative reste de rigueur quant à la portée effective des inspections occidentales à l'Est.

La question se pose enfin des suites à donner aux résultats de cette conférence de Stockholm, c'est-à-dire la poursuite des efforts en vue d'une limitation des forces conventionnelles. Il convient à cet égard de rappeler qu'à l'initiative en particulier de la France, les pays membres de l'Alliance Atlantique ont décidé lors de la session ministérielle des 29 et 30 mai 1986 à Halifax de "mettre en place un groupe de travail de haut niveau sur la question de la maîtrise des armements conventionnels". L'accord de Stockholm ne constitue ainsi qu'une première étape. La seconde phase, nécessaire, pose en particulier la question du cadre dans lequel elle se déroulera et de son rapport avec les autres forums de négociations actuels, notamment les conversations de Vienne sur les forces en Europe centrale.

2°) - Les thèmes en discussion
dans les autres enceintes de négociations.

a/ Les négociations de Vienne sur la réduction des forces stationnées en Europe centrale (M.B.F.R.), ouvertes dès 1973, ont pour objet la réduction des effectifs stationnés dans une zone étroite en Europe centrale englobant sept Etats : le Benelux, la R.F.A., la R.D.A., la Pologne et la Tchécoslovaquie.

Après treize ans de vaines discussions, les négociations de Vienne piétinent toujours, sans avoir atteint le moindre résultat, sur les problèmes essentiels de l'estimation chiffrée des forces en présence, du contrôle, des modalités exactes d'une réduction des effectifs par étapes et des "mesures associées" qui pourraient accompagner les progrès.

La France, pour sa part, s'est d'emblée tenue à l'écart de cet exercice et fait valoir que les forces françaises en Allemagne ne sauraient y être prises en compte, compte tenu d'une zone géographique de discussions trop étroite, d'une approche inadéquate axée sur les effectifs en présence, et de discussions de bloc à bloc, et non entre Etats, que la France récuse.

L'année 1986 a toutefois été marquée à cet égard par de nouvelles orientations soviétiques (discours de Postdam du 11 avril et "appel de Budapest" du 11 juin) reposant sur quatre éléments essentiels :

- la prise en considération de la zone de l'Atlantique à l'Oural,
- la réduction par étapes des forces et équipements stationnés, avec dissolution des unités,
- l'approche de bloc à bloc,
- et la réduction parallèle des armements nucléaires tactiques de portée inférieure à 1 000 km.

Aux yeux de la France, qui a toujours souligné l'importance de la prise en compte des forces conventionnelles dans un processus global de désarmement, cet appel de Budapest constitue d'abord une réponse au signal donné par les Occidentaux à Halifax - dont la France a pris l'initiative -, et ne saurait être considéré comme des propositions précises pouvant

servir de base aux négociations M.B.F.R. dont Paris conteste l'approche générale.

b/. Les discussions relatives au contrôle des essais nucléaires ont également connu des évolutions substantielles au cours de l'année écoulée.

L'Union soviétique a en effet poursuivi une campagne active sur le thème de l'interdiction totale des essais nucléaires. S'appuyant sur l'attitude de certains secteurs de l'opinion occidentale, exploitant à son profit l'inquiétude suscitée par l'accident de Tchernobyl, Moscou a formulé à plusieurs reprises, depuis la déclaration du 15 janvier 1986 de M. Gorbatchev, des propositions en ce sens reposant sur plusieurs possibilités :

- réouverture des négociations tripartites U.R.S.S.-Etats-Unis-Grande-Bretagne suspendues en 1980,
- extension de l'interdiction partielle du Traité de 1963,
- négociations multilatérales dans le cadre de la Conférence du désarmement de Genève.

Des progrès et l'amorce d'un compromis ont ainsi été enregistrés, dans le cadre soviéto-américain du pré-sommet de Reykjavik, en vue d'une diminution en nombre et en puissance des essais nucléaires.

La France, pour sa part, ne peut en la matière que réitérer sa position traditionnelle selon laquelle l'interdiction des essais nucléaires ne saurait être dissociée du problème du désarmement nucléaire. Cette interdiction ne peut être envisagée que dans le cadre d'un processus à long terme de réduction des armements débouchant sur un équilibre des forces à un niveau considérablement inférieur à ce qu'il est aujourd'hui. La France ne peut évidemment souscrire à une obsolescence planifiée de sa capacité de dissuasion.

c/. La question des armes chimiques constitue enfin le dernier thème majeur des discussions dans le domaine de la sécurité et du désarmement. Ce problème figure à l'ordre du jour de la Conférence des Nations Unies sur le désarmement de Genève - qui rassemble quarante Etats, dont la France - depuis près de vingt ans. Il a pris une acuité nouvelle avec les guerres d'Afghanistan, du Cambodge et le conflit entre l'Iran et l'Irak.

Face à l'importance des capacités soviétiques en la matière, l'année 1986 a été marquée, du côté occidental, par le programme de modernisation des armes chimiques américaines. Ce programme prévoit le développement et la production d'armes chimiques "binaires", dont l'emploi exige la réunion de deux éléments non toxiques isolément et qui seraient stockés séparément. Ces armes binaires resteront entreposées aux Etats-Unis et ne seraient éventuellement déployées en Europe, en cas de crise, qu'avec l'accord spécifique de chaque pays concerné, tandis que les anciennes armes chimiques entreposées en R.F.A. seront retirées d'ici à 1992.

Le 15 mai dernier, le Comité du plan de défense de l'O.T.A.N. - auquel n'appartient pas la France - a approuvé ce programme de modernisation pour la période 1987-1992, en dépit des réserves formulées par plusieurs pays (Pays-Bas, Norvège, Danemark et Grèce).

Dans ce contexte, et en dépit de certaines évolutions des positions soviétiques - contenues dans les propositions formulées le 22 avril 1986 -, la perspective d'un accord à Genève dans ce domaine demeure fort éloignée. Trois points au moins restent en effet à régler :

- la question de la localisation des armes et de leur vérification pour la déclaration des stocks existants,

- la destruction des instruments de production et la vérification de non- production par l'industrie chimique de substances prohibées,

- et les conditions d'"inspections par défi", c'est-à-dire des vérifications non prévues par un calendrier préalablement établi.

*

* *

CHAPITRE II

LES DONNEES INTERNATIONALES DU TERRORISME ET LA SITUATION EN MEDITERRANEE.

Section 1 - La recrudescence du terrorisme international en 1986.

Par la gravité des attentats dont la France a été la cible, en particulier au mois de septembre dernier, par la place qu'a prise la lutte contre le terrorisme dans les relations internationales tout au long de l'année écoulée, il n'était pas possible de ne pas évoquer dans le présent rapport la recrudescence des attentats terroristes en 1986. Si cette question dépasse naturellement l'activité du seul ministère des Affaires étrangères, les données internationales du terrorisme permettent en tout cas de mieux apprécier le phénomène dans sa globalité et justifient - sans garantir son efficacité - l'intensification de la coopération internationale en la matière.

*

* *

A) - Le constat : l'aggravation du phénomène terroriste.

1°) - La multiplication des attentats terroristes dans le monde.

Le phénomène terroriste, que le Premier ministre a justement qualifié de véritable "lèpre" de notre monde, n'est pas nouveau. Sans remonter plus loin dans l'histoire, l'exemple de la vague d'attentats provoquée par le mouvement anarchiste international à la fin du XIXe illustre le caractère récurrent du phénomène.

Depuis près de vingt ans, assassinats de personnalités ou de personnes privées supposées représenter un groupe social, enlèvements d'otages, attentats à la bombe, détournements d'avions ont connu une importante recrudescence dans de nombreuses parties du monde et singulièrement en Europe occidentale. Puis une nouvelle augmentation du nombre d'attentats caractérise les années 1980 : 500 actes de terrorisme ont été recensés en 1983, 650 en 1984, et 810 en 1985. La progression du nombre des victimes est tristement éloquente : 1 000 morts de 1968 à 1975, environ 4 000 de 1975 à 1985. Enfin, de Paris à Istanbul, et de Karachi à Durban, sans même parler de Beyrouth, le phénomène semble être devenu plus virulent et plus global encore au cours des derniers mois.

L'aggravation du phénomène se traduit aussi par son extension géographique et par l'évolution de ses méthodes. Plus de soixante pays ont été touchés, d'une façon ou d'une autre, au cours de la seule année 1985. Par ailleurs, une majorité des attentats vise désormais directement les personnes alors que les terroristes centraient le plus souvent leurs attaques, il y a quelques années, sur les biens. L'Europe occidentale est dans le même temps devenue le théâtre privilégié du terrorisme international : plus de 50 % des attentats recensés en 1985 ont eu lieu dans l'un des pays d'Europe de l'Ouest, contre 30 % en 1980. Pour le reste, un tiers environ des actes terroristes se déroulent au Moyen-Orient, notamment au Liban, et un cinquième en Amérique latine. Il reste toutefois que le Moyen-Orient demeure l'origine principale du terrorisme international : la moitié environ des attentats sont directement liés aux problèmes de cette région du monde qui suscite en outre les terrorismes les plus meurtriers.

S'agissant enfin des cibles du terrorisme international, les Etats-Unis, Israël, les Etats d'Europe de l'Ouest et les pays arabes modérés ont le triste privilège d'être le plus souvent visés. Mais si les intérêts et les personnels américains dans le monde sont visés par près du tiers des actes de terrorisme, moins de 1 % de ces actes se déroulent aux Etats-Unis mêmes. Au contraire, la France est désormais à la fois théâtre et cible du terrorisme actuel.

2°) - La France, théâtre et cible du terrorisme contemporain.

A des degrés divers, toutes les formes du terrorisme contemporain se retrouvent malheureusement en France, qu'il soit d'origine idéologique (Action directe), séparatiste (terrorisme corse ou basque), ou moyen-orientale (Jihad islamique, ASALA arménienne notamment). Mais c'est avant tout au terrorisme d'origine étrangère qu'il faut imputer la gravité accrue et l'intensité accentuée de cette folie meurtrière au cours de la période récente. Plus de la moitié des morts du fait d'actes terroristes en France sont ainsi imputables au terrorisme international depuis le début des années 1980.

Les actes terroristes les plus récents ont particulièrement marqué la virulence exacerbée du terrorisme d'origine moyen-orientale. De façon générale, au cours de la dernière décennie, l'extension du conflit au Liban, l'interminable guerre qui ravage ce pays et la révolution iranienne y ont étendu les pratiques terroristes à un degré tel qu'il est aujourd'hui difficile de démêler les véritables instigateurs des attentats ainsi que la réalité de leurs buts ou des causes qu'ils prétendent défendre. Il reste, pour les observateurs les plus avertis, que de nombreux attentats, parmi les plus meurtriers et les plus aveugles, ont leur origine dans cette région du monde.

La France disposant au Moyen-Orient, et principalement au Liban, d'une influence traditionnelle et y conduisant une politique active s'est ainsi trouvé particulièrement exposée. C'est ainsi qu'après le retrait, le 3 avril 1986, de notre contingent de 45 observateurs à Beyrouth dont la mission périlleuse était devenue sans objet, la F.I.N.U.L. a été l'objet d'attaques successives et incessantes. Il est à cet égard clair que si la F.I.N.U.L. est visée en tant que telle - ainsi qu'en témoignent les attaques subies par l'ensemble de ses contingents -, le contingent français, le plus nombreux, y est naturellement le plus exposé comme l'ont tristement illustré les événements des 11 et 12 août 1986 qui firent seize blessés dans les rangs français.

Tout en réaffirmant sa volonté de tout faire pour préserver l'unité, la souveraineté et l'intégrité territoriale du Liban, le gouvernement français a consacré, dès sa prise de fonctions, tous ses efforts pour obtenir des Nations Unies "une réflexion d'ensemble" sur les problèmes que pose la mise en oeuvre du mandat confié en 1978 à la F.I.N.U.L.

Dans le même temps, il mettait également tous ses moyens en oeuvre pour tenter d'obtenir, sans céder à un inadmissible marchandage, la libération de nos compatriotes détenus en otages au Liban. La première satisfaction obtenue par la libération de quatre d'entre eux n'a pas été suivie, à ce jour, de la même suite favorable pour nos autres concitoyens. Le caractère insupportable de cette méthode d'action, le souci d'y trouver une issue heureuse sans céder à un quelconque chantage, imposent aux autorités françaises de conduire leur action avec discrétion et efficacité. Elles doivent être assurées, dans une affaire aussi humainement pénible, du plein soutien de la représentation nationale.

Enfin, en ce qui concerne les attentats terroristes en France, le gouvernement - compte tenu de l'extrême vigilance de nos sociétés occidentales pour tout ce qui touche aux libertés publiques - a réagi avec toute la fermeté possible : fouille dans les aéroports, garde des lieux publics, multiplication des contrôles, renforcement des moyens policiers, généralisation de l'obligation du visa ... Dans le même temps, et dès le printemps dernier, le gouvernement a déposé un projet de loi concernant spécifiquement les mesures répressives contre le terrorisme devenu depuis lors la loi du 9 septembre 1986 sur la lutte anti-terroriste. Ces mesures, indispensables, seraient toutefois insuffisantes, du fait des ramifications internationales des groupements terroristes, si elles n'étaient accompagnées d'une intensification de la coopération internationale contre le terrorisme.

B) - L'intensification de la coopération internationale contre le terrorisme.

1°) - Le renforcement de la coopération internationale en 1986.

La gravité des événements a conduit la communauté internationale - et singulièrement les pays européens - à améliorer les conditions de leurs efforts communs pour lutter contre le fléau terroriste. Ces efforts se sont déroulés dans plusieurs enceintes.

- Dans le cadre des *Communautés européennes*, les ministres des Affaires étrangères des Douze ont, par leurs déclarations des 14 et 21 avril dernier, pris une série de mesures à l'égard de la Libye et, le cas échéant, d'autres Etats impliqués dans le soutien au terrorisme : mesures de réduction du personnel diplomatique, mesures de restriction de la liberté de mouvement de ce personnel, mesures plus strictes pour l'octroi des visas ...

Ces mesures se sont notamment traduites en pratique par l'expulsion de membres des représentations diplomatiques et consulaires libyennes dans les Etats-membres. C'est ainsi que la France a expulsé des représentants libyens, diplomates, membres du corps consulaire et du personnel administratif.

De nouvelles dispositions communautaires ont d'autre part été adoptées, très récemment, le 28 octobre et le 10 novembre dernier, à la suite de la rupture des relations diplomatiques entre la Grande-Bretagne et la Syrie, consécutive à l'affaire Hindawi.

- Dans le cadre des *sept pays les plus industrialisés*, les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté en mai 1986 une déclaration au terme de laquelle ils prendront à l'égard de tout Etat impliqué dans le soutien au terrorisme et en particulier à l'égard de la Libye un certain nombre de mesures. Ils sont convenus de rendre la déclaration de Bonn de 1978 "plus efficace à l'égard de toutes les formes de terrorisme affectant l'aviation civile".

Les autorités françaises ont pour leur part dénoncé la complicité d'Etats qui acceptent de fermer les yeux ou d'utiliser à leur profit les activités d'organisations terroristes et clairement indiqué que, si elles disposaient de la preuve de l'implication de certains Etats, toutes les mesures qui s'imposent seraient prises.

- Enfin, les événements récents ont naturellement conduit à une intensification de l'activité des instances multilatérales de coopération policière. C'est ainsi que, dans le cadre du "*groupe Trevi*" créé en 1976, les ministres de l'Intérieur et de la Justice des Douze ont décidé le 24 avril dernier d'intensifier le rythme de leurs réunions, qui auront lieu désormais deux fois par an et ont précisé que des réunions ministérielles extraordinaires pourraient être convoquées en cas de crise. Une telle réunion s'est tenue à Londres le 25 septembre sur la demande de la France et de la R.F.A. à la suite des attentats survenus à Paris.

2°) - Les limites inhérentes à la coopération internationale.

La lutte contre le terrorisme international implique en effet, à l'évidence, une coopération accrue entre les Etats concernés. Et, par-delà les incantations rituelles en appelant, après chaque attentat, à une coopération internationale améliorée, il faut se féliciter de son renforcement concret, que l'on peut espérer fructueux, au cours des derniers mois.

L'on ne saurait pour autant passer sous silence les limites inhérentes à toute action de coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme.

- Il faut d'abord relever les insuffisances évidentes des dispositions conventionnelles internationales en raison même des limites des moyens du droit international. Deux conditions au moins sont nécessaires pour permettre une meilleure efficacité des dispositions prises :

- susciter une réflexion commune de toutes les démocraties sur le terrorisme pour dépasser les égoïsmes nationaux résultant du souci, réel mais peu avouable, de certains Etats de se prémunir contre tout risque d'"importation" d'un terrorisme étranger;

- éviter, en matière d'extradition, toute utilisation abusive de la notion d'infraction politique et de droit d'asile qui aboutit souvent, en pratique, à soustraire un criminel au jugement dans le pays même où il a commis son forfait.

- Dans cet esprit, la France a opportunément décidé de demander au Parlement l'autorisation de ratifier la Convention européenne pour la répression du terrorisme, élaborée en janvier 1977 dans le cadre du Conseil de l'Europe, et qui n'a pas été à ce jour ratifiée par notre pays en raison des problèmes soulevés en particulier par ce texte au regard du droit d'asile, garanti par le préambule de la Constitution. Votre rapporteur vous suggère de saisir l'opportunité du présent débat budgétaire pour demander au gouvernement de bien vouloir préciser les délais et les conditions dans lesquels il envisage d'effectuer cette ratification.

- S'agissant enfin de la coopération policière internationale, il est naturellement très difficile d'apprécier son efficacité dans un domaine requérant le secret. Il est clair, toutefois, que l'on a assisté, trop souvent, à des rétentions d'informations qui privent tout effort de concertation de son fondement nécessaire. Et la coordination même des diverses instances de coopération peut

elle-même poser problème. C'est sans doute pourtant là que réside d'abord le succès de la coopération internationale contre le terrorisme.

*

* *

Section 2 - La situation en Méditerranée.

Non sans lien avec le terrorisme international, l'année 1986 a aussi été marquée par une effervescence toute particulière sur le théâtre méditerranéen. Le raid américain sur la Libye, bien sûr, mais aussi une vive tension durant de longues semaines dans le Golfe de Syrte, et le triste épisode du détournement de l'"Achille Lauro" ont attiré, plus que jamais, l'attention sur la Méditerranée, qui demeure le centre de multiples sources de conflits potentiels menaçant la sécurité régionale et mondiale - au moment où, il faut aussi le relever, l'Espagne a choisi par référendum de demeurer partie intégrante de l'Alliance Atlantique.

Pour toutes ces raisons, il a paru particulièrement opportun à votre rapporteur pour avis de saisir l'occasion de ces multiples événements pour procéder ici à une brève analyse du rôle que joue la Méditerranée sur la scène internationale, des menaces qu'elle fait peser sur la sécurité européenne, de l'action qu'y conduisent les deux grandes puissances, ainsi que de la place qu'occupe la zone méditerranéenne dans l'action extérieure de la France.

*

* *

A) - La sécurité européenne et le théâtre méditerranéen.

1°) - *L'importance économique et stratégique de la Méditerranée.*

Le théâtre maritime de la Méditerranée est un carrefour stratégique : source de convoitises dans la rivalité Est-Ouest, lien entre le monde européen du Nord et l'ensemble africain du sud, il

est aussi le passage inévitable vers le Moyen-Orient. Cette triple importance permet d'apprécier l'enjeu que constitue ce vieux théâtre dans le monde moderne. Disposer de la plus grande liberté d'action possible pour leurs forces est, dès lors, l'une des motivations essentielles de la stratégie en Méditerranée.

La Méditerranée est d'une importance économique vitale pour tous les pays du Bassin méditerranéen et de la Mer Noire. Quelque 2 000 navires marchands, dont 250 à 300 soviétiques, circulent à tout moment en Méditerranée. 300 à 400 d'entre eux sont des pétroliers qui transportent jusqu'à 30 millions de barils de brut ou de produits dérivés. La quasi-totalité des importations de brut à destination de l'Italie et de la Grèce passent ainsi par la Méditerranée, de même que 50 % des importations de la France et de l'Allemagne.

Les pays des deux alliances -O.T.A.N. et Pacte de Varsovie- ainsi que tous les autres pays de la Méditerranée, ont ainsi fortement intérêt à assurer le maintien de la liberté de navigation dans cette mer, aussi bien pour des motifs stratégiques qu'en raison de l'importance du courant d'échanges qui l'emprunte.

Il convient d'ailleurs de relever que les décisions unilatérales d'extension de leurs eaux territoriales, prises par quelques riverains, sont restées jusqu'ici isolées et que la situation devrait, à cet égard, demeurer satisfaisante sans que l'on puisse exclure totalement de voir une extension des zones économiques déboucher sur un véritable partage des eaux qui pourrait être mis à profit pour restreindre les mouvements des flottes en Méditerranée.

Il faut enfin rappeler d'un mot qu'outre les dangers inhérents à la situation au Proche-Orient et au conflit israélo-arabe, la rivalité entre la Grèce et la Turquie, dont Chypre est l'objet essentiel, reste une source permanente de fragilité du dispositif occidental dans la région.

2°) - Menaces immédiates et menaces potentielles.

Les menaces qui pèsent ainsi sur la sécurité dans cette zone sont de deux ordres principaux.

- Les menaces les plus immédiates qui pèsent sur la sécurité des pays alliés dans la zone méditerranéenne, proviennent des conflits locaux, existants ou potentiels, comportant le risque

d'une ingérence des superpuissances ou du comportement imprévisible d'un pays comme la Libye. La stabilité politique de certains pays de la Méditerranée orientale et du littoral nord-africain est précaire. Tout changement brutal de régime risque d'entraîner un alignement politique sur l'Union Soviétique et de faire peser, une fois de plus, la menace directe de bases navales et aériennes soviétiques sur le littoral méditerranéen.

La sécurité dans la Méditerranée proprement dite est donc très fortement tributaire du maintien de bonnes relations avec tous les pays non alignés de cette région et de la recherche d'un règlement négocié pour tous les conflits en cours ou susceptibles d'éclater.

- Mais la menace potentielle la plus grande pesant sur les pays de l'Alliance sur le théâtre méditerranéen provient naturellement des très importantes forces navales, terrestres et aériennes basées par l'Union Soviétique et nos alliés dans cette zone. Même si, pour accéder à la Méditerranée, la marine soviétique doit passer par le détroit des Dardanelles ou par Gibraltar - deux points contrôlés par des pays membres de l'O.T.A.N. -, cette situation impose d'analyser précisément l'action conduite par les deux Grands dans la région.

B) - L'action des deux grandes puissances dans la région.

1°) - *L'Union Soviétique*, précisément, bien qu'elle ne soit pas riveraine de la Méditerranée, saisit toute occasion d'y élargir son influence par des accords politiques, militaires ou même économiques. Elle s'efforce d'accroître son implantation même si, dans bien des cas, elle ne peut obtenir que de simples "facilités".

Elle peut s'appuyer, en Méditerranée même, sur d'importantes forces navales sur lesquelles il faut ici s'arrêter. L'"Eskadra" soviétique est une flotte permanente, détachée de la Mer Noire. Composée d'une cinquantaine de navires - dont un croiseur porte-hélicoptères, une vingtaine de frégates et d'escorteurs lance-missiles - et d'une vingtaine de sous-marins, elle peut accéder en permanence, soit à l'Atlantique par Gibraltar, soit à l'Océan Indien par Suez. Sa puissance de feu et sa capacité d'action sont inférieures à celles de la 6ème Flotte américaine, mais peuvent être renforcées, à partir de la Mer Noire, par une quarantaine de bâtiments de combat de surface et une trentaine de sous-marins.

Même si ces forces souffrent d'une certaine faiblesse due au manque de bases propres en Méditerranée, leurs fonctions ne sauraient être sous-évaluées. L'une, de nature politique, consiste simplement à marquer la présence soviétique dans la région, et l'autre, directement militaire, a pour but de surveiller et, le cas échéant, d'affronter la 6ème Flotte.

2°) - Pour les *Etats-Unis*, d'autre part, la Méditerranée et ses Etats riverains revêtent une double importance : il s'agit d'une part de renforcer le flanc sud de l'Alliance Atlantique. L'ensemble de cette région est d'autre part un passage obligé pour une éventuelle intervention au Moyen-Orient. Convaincre l'Espagne de rester dans l'Alliance, y retenir la Grèce, soutenir le redressement de la Turquie, relève prioritairement du premier objectif. Accroître le soutien apporté au Maroc, à la Tunisie et surtout à l'Egypte, contrôler la Libye et amadouer l'Algérie peuvent être attribués au deuxième : la Méditerranée est la voie normale de la "force de déploiement rapide".

Avec ses porte-avions et leurs groupes aériens, les escorteurs ou frégates qui les accompagnent, ses sous-marins nucléaires d'attaque, la 6ème Flotte américaine peut prétendre à la maîtrise de la mer. Elle dispose de bases et de facilités importantes dans le bassin occidental. Elle peut bénéficier du renfort des flottes des pays riverains membres de l'O.T.A.N. et envisager une coopération avec la flotte française.

Les forces américaines en Méditerranée sont de surcroît renforcées par le stationnement de troupes dans les pays de la zone Sud de l'Alliance (Espagne, Italie, Grèce, Turquie).

Les possibilités respectives des forces soviétiques et américaines permettent d'apprécier le poids de la présence des deux Grands sur le théâtre. Même si l'éventualité d'une confrontation ouverte entre les forces navales américaines et soviétiques en Méditerranée semble difficilement concevable hors d'un contexte de crise majeure, la France ne saurait naturellement y demeurer indifférente.

C) - La politique française en Méditerranée.

Intéressée au premier chef par la sécurité et la stabilité en Méditerranée, sur laquelle elle dispose d'une façade maritime étendue, la France n'aurait rien à gagner au départ, réclamé par

plusieurs pays au sud de la zone, de la 6ème Flotte américaine, même s'il avait pour compensation l'éviction - improbable - de l'escadre soviétique. Cette dernière a, en effet, une position stratégique relativement défavorable. Le poids de la première est, en revanche, déterminant tant vis à vis du flanc sud de l'Alliance que des perturbateurs éventuels aux premiers rangs desquels se situe la Libye.

En dehors du conflit israélo-arabe dont les implications dépassent le seul cadre du théâtre méditerranéen, quatre axes principaux semblent guider les objectifs poursuivis par la France dans la zone.

- *Premier objectif : préserver et garantir la liberté de navigation* - Aucun des Etats riverains n'a sans doute intérêt à limiter la liberté de navigation commerciale en Méditerranée. En revanche, une limitation des déplacements des forces navales pourrait être recherchée par certains, même si l'absence de zones économiques constitue à cet égard un élément favorable qui doit être préservé. Tout acte unilatéral pouvant entraîner l'extension des droits des Etats au-delà des mers territoriales sous différents prétextes - pêche, pollution, souveraineté nationale ... - apparaît en Méditerranée comme susceptible d'entraîner des réactions en chaîne pouvant, à plus ou moins long terme, se retourner contre la libre circulation des navires de combat.

- *Deuxième objectif : favoriser un meilleur équilibre des échanges Nord-Sud* - L'inquiétude ressentie par les pays en voie de développement du Sud devant le déséquilibre important de leurs échanges avec les pays industrialisés, peut être une puissante raison pour les premiers de rechercher ailleurs certaines compensations. Mais il va de soi que le rééquilibrage de ces échanges ne peut être le fait de la France seule et requiert notamment une action concertée de l'ensemble de la Communauté européenne. Sa réalisation constituerait, en tout état de cause, aux yeux de la France, un facteur non négligeable de stabilité en Méditerranée.

- *Troisième objectif : soutenir les pays pouvant être, de par leur importance stratégique, des cibles privilégiées pour l'Union Soviétique.* Ainsi ne peut-on que souligner - comme l'a fait récemment M. le ministre de la Défense - l'importance de la Turquie pour l'Alliance Atlantique. La géographie impose de ne pas courir le risque de voir ce pays s'écarter de l'Alliance

Atlantique ou se placer dans une position plus ou moins neutraliste. La Turquie reste stratégiquement essentielle pour l'Occident.

De même, un développement des échanges commerciaux, techniques et culturels avec la Yougoslavie pourrait être de nature à pallier le risque d'un excessif accroissement d'influence de l'Union Soviétique. Enfin, dans une moindre mesure, cette politique ne pourrait-elle être suivie également vis à vis de l'Albanie ?

- Quatrième objectif : disposer sur le théâtre maritime de forces suffisantes pour faire respecter nos intérêts - Tous les scénarios pouvant conduire à une intervention militaire française en Méditerranée en cas de crise (évacuation de ressortissants, défense du trafic maritime contre un perturbateur, manifestation de puissance pour soutenir un pays ami...) font que la France doit disposer de forces susceptibles d'être dissuasives par leur seule présence ou efficaces dans une action éventuelle.

En dehors d'un seul affrontement Est-Ouest qui déborderait vraisemblablement le cadre méditerranéen pour mettre en jeu les grands rapports de force mondiaux, notre sécurité doit pouvoir être assurée face aux menaces que certains Etats riverains du Sud pourraient faire peser sur nos intérêts. Dans la mesure où, au cours d'une crise de ce type, les flottes américaines et soviétiques se neutraliseraient réciproquement, nos forces navales et nos moyens aéro-terrestres devraient disposer d'une certaine marge de manoeuvre et être capables d'exercer une certaine prépondérance vis à vis des forces des pays riverains.

Cet avantage suppose que les forces navales dont nous pouvons disposer dans le théâtre maritime de la Méditerranée aient la capacité de faire face à trois types d'assaillants - avions, sous-marins et vedettes lance-missiles - et aient à leur disposition un pouvoir de frappe adapté. Il est clair, toutefois, que cette capacité d'action - comme d'ailleurs, l'efficacité de la lutte antiterroriste - reste tributaire de l'efficacité du renseignement. L'exiguïté du théâtre et la faible durée des transits qui en résultent, les délais inévitables d'acquisition, de transmission et d'exploitation des renseignements opérationnels, la grande densité du trafic maritime et l'existence de nombreuses îles propices à un déploiement discret sont en effet autant de facteurs favorables à des opérations ponctuelles où la surprise risquerait d'être totale. Il serait du plus grand intérêt pour la France de

pouvoir disposer de moyens de renseignements opérationnels permettant d'assurer une meilleure couverture, à notre profit direct, de la partie occidentale de la Méditerranée. Nous ne pourrions également que trouver avantage dans des progrès substantiels dans le domaine de l'interopérabilité de nos forces navales avec celles de nos alliés.

*

* *

CHAPITRE III

LA CONSTRUCTION EUROPEENNE EN 1986.

Après une ou deux années durant lesquelles les questions européennes avaient paru jouer un rôle majeur et occuper le premier rang dans l'action diplomatique de la France, la Communauté européenne a, de prime abord, connu une certaine accalmie, sinon une pause, au cours de l'année 1986.

Cette impression de répit est cependant fallacieuse, pour au moins deux raisons sur lesquelles votre rapporteur a souhaité attirer l'attention de la Haute Assemblée :

- la prise en compte, parfois difficile et non dépourvue d'ambiguïtés, des progrès apparents récemment accomplis dans la construction européenne : l'élargissement des Communautés à l'Espagne et au Portugal, devenu effectif le 1er janvier 1986, et la réaffirmation de la longue marche vers le marché intérieur unifié inscrit dans l'Acte unique européen signé en février dernier ;

- et les aléas de la gestion quotidienne de la Communauté : périodiques difficultés internes concernant les menaces pesant sur la politique agricole commune ou l'équilibre du budget communautaire - et encore difficultés extérieures avivées, issues des tensions commerciales avec les Etats-Unis et des négociations commerciales entreprises sous l'égide du G.A.T.T.

*

* *

Section 1 - La prise en compte des progrès ambigus de la construction européenne.

1°) - La mise en oeuvre de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal.

L'entrée en vigueur, le 1er janvier 1986, du traité d'adhésion des deux pays de la péninsule ibérique à la Communauté n'avait pas, loin s'en faut, réglé tous les problèmes posés par l'élargissement. Elle marquait même le début de nouvelles difficultés, que notre commission avait relevées dès l'examen devant le Sénat des dispositions du traité d'adhésion.

S'il est naturellement trop tôt pour dresser un quelconque bilan de la mise en place de l'Europe des Douze, il convient en revanche de rappeler les principales questions posées par l'élargissement et de tenter de tirer quelques enseignements des dix premiers mois d'application des actes d'adhésion.

- Dans le domaine agricole, des difficultés peuvent se présenter tant pour les produits "continentaux" (lait, viande, blé ...) que l'Espagne importe, que pour les produits "méditerranéens" (fruits et légumes) qu'elle exporte en concurrence, en particulier, avec les produits français, grâce à un avantage de compétitivité qui tient à des coûts de production plus faibles. Si les plus graves difficultés ont été jusqu'ici évitées, il faut toutefois relever que la période la plus délicate se situera en 1990, lors du passage à la seconde phase de transition, pour tenter d'atténuer la brutalité de l'ouverture du marché des fruits et légumes. Il faudra s'assurer que les quatre premières années de transition auront bien permis à l'Espagne de créer un appareil d'information fiable sur ces productions méditerranéennes.

- Dans le domaine financier, ensuite, rappelons que les actes d'adhésion assurent aux deux pays ibériques, durant la phase transitoire, le remboursement d'une partie de leur contribution relative à la taxe à la valeur ajoutée (87 % en 1986). La France supporte pour plus de 20 % du financement de ces mesures destiné à garantir une relative "neutralité budgétaire" aux pays adhérents.

- Enfin, mis à part le contentieux entre les Etats-Unis et la Communauté - sur lequel nous reviendrons -, les autres

difficultés principales créées par l'application des actes d'adhésion concernent essentiellement : le secteur de la pêche pour lequel la période de transition, exceptionnellement longue, s'étend jusqu'en 2002, (le principal problème actuel étant né de l'interdiction de la pêche espagnole dans une zone du Golfe de Gascogne où les navires espagnols exerçaient jusqu'alors leur activité), les échanges de produits industriels, pour lesquels la seule difficulté réelle concerne jusqu'ici l'absence de transparence des normes industrielles espagnoles et, enfin, les relations de la Communauté avec les pays tiers méditerranéens qui subissent les conséquences négatives de l'élargissement et envers lesquels l'Espagne se montre réticente à approuver les mesures communautaires qui doivent en atténuer les conséquences.

Ainsi, l'expérience de la première année de mise en oeuvre de l'Europe des Douze paraît appeler trois observations principales :

- il faut d'abord noter, pour s'en féliciter, que le Gouvernement français, tout en faisant preuve de la plus grande vigilance en particulier pour la protection des intérêts des agriculteurs de notre pays, a clairement écarté toute hypothèse de renégociation des traités d'adhésion de l'Espagne et du Portugal,

- les difficultés rencontrées jusqu'ici - davantage liées à l'aggravation de l'hétérogénéité de la Communauté qu'aux lacunes des actes d'adhésion - ont pu être résolues grâce au contrôle exercé par les institutions communautaires, à la fermeté des Etats membres et à l'ouverture d'esprit européenne manifestée, dans la plupart des cas, par les autorités espagnoles,

- il demeure toutefois que le plus difficile reste à venir : lorsque les premières années transitoires s'achèveront apparaîtront les problèmes les plus délicats, tant pour la France que pour les nouveaux Etats membres. Il convient, dès à présent, de se préparer à ces échéances.

2°) - La conclusion et la préparation de l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen.

La seconde origine des progrès récents et, simultanément, des ambiguïtés actuelles de la construction communautaire réside dans l'Acte unique européen qui a résulté des conclusions du Conseil européen de Luxembourg les 3 et 4 décembre 1985 à

l'issue des travaux de la Conférence intergouvernementale convoquée en juillet 1985.

Sans procéder ici à une analyse détaillée d'un texte dont notre commission et le Sénat auront l'occasion de délibérer au cours de la présente session, à l'occasion de l'examen du projet de loi autorisant la ratification de l'Acte unique européen, rappelons que cette première révision d'ensemble du Traité de Rome comporte trois séries de dispositions :

- les premières sont de nature institutionnelle et touchent à la fois les pouvoirs du Conseil, ceux de la Commission et ceux du Parlement européen. L'essentiel des mesures adoptées réside dans l'extension du vote à la majorité qualifiée -au détriment de l'unanimité- au sein du Conseil, et dans l'institution d'une procédure de concertation entre l'Assemblée de Strasbourg et le Conseil ;

- les secondes dispositions ont trait à l'approfondissement et au développement des activités communautaires. Traitant encore des questions monétaires, de la politique sociale, des nouvelles politiques communautaires (environnement, recherche), et du renforcement de la "cohésion" économique et sociale, l'Acte unique prévoit surtout la réalisation, d'ici au 31 décembre 1992, d'un marché unique "sans frontières intérieures, dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée" ;

- enfin, l'Acte unique européen institutionnalise, pour la première fois, la concertation entre les Douze en matière de politique étrangère dans le cadre de la "coopération politique européenne" (C.P.E). Le secrétariat permanent -léger- de la C.P.E sera désormais installé à Bruxelles.

Signé, non sans mal - puisqu'il fallut même un référendum au Danemark pour y parvenir- les 17 et 28 février 1986, l'Acte unique n'est toujours pas officiellement en vigueur parce que non encore ratifié par de nombreux Etats membres. "Compromis de progrès", selon le Président de la République, entreprise veillétaire ou "second compromis de Luxembourg" pour d'autres, l'Acte unique n'a pas totalement apaisé les craintes émises par votre rapporteur l'an passé alors que la conférence intergouvernementale n'était pas achevée. Il paraît, en l'état, appeler trois brèves observations :

- les adaptations institutionnelles prévues par l'Acte unique demeurent très en-deçà des souhaits des Européens de conviction, mais constituent la limite de ce que pouvaient

accepter les Etats les plus réticents en matière de construction européenne. Il est incertain, en tout cas, qu'elles donnent aux institutions communautaires des moyens supplémentaires et significatifs pour oeuvrer efficacement à une véritable relance européenne,

- mais la réalisation au cours des six prochaines années du marché intérieur des Douze constitue un objectif d'importance. Difficile à atteindre, supposant l'adoption de centaines de textes communautaires, techniques et peu spectaculaires, cette "Europe du quotidien" peut constituer un facteur de la relance des économies européennes et un élément important pour l'amélioration de la situation de l'emploi. Il y faudra beaucoup de patience et de volonté de la part des douze Etats membres. Mais l'aridité et la difficulté de la tâche sont à hauteur de l'enjeu,

- au bout du compte, seul l'avenir dira la valeur du texte hybride et même parfois décevant que constitue l'Acte unique. S'il paraît modeste et timide, il a une portée qui ne pourra être mesurée qu'à l'expérience. S'il ne reste pas lettre morte, l'Acte unique peut être l'amorce efficace d'un nouvel élan communautaire. Il faudra toutefois, pour qu'il en soit ainsi, que l'Europe des Douze maîtrise simultanément les difficultés intérieures et extérieures qui empoisonnent encore la vie communautaire.

*

* *

Section 2 - Les aléas de la gestion quotidienne de la Communauté

1°) - Les difficultés internes

a). L'imbroglie budgétaire

L'insuffisance des ressources budgétaires de la Communauté constitue pour elle un véritable "serpent de mer" à l'origine de difficultés permanentes. Comme les années précédentes, l'adoption du budget pour 1986 et l'élaboration du projet de budget pour 1987 ont donné lieu à une joute entre le Conseil et le Parlement, arbitrée par la Cour de justice.

- C'est ainsi qu'après un conflit de plus de six mois et après l'arrêt de la Cour de Luxembourg du 3 juillet 1986 annulant une partie de la procédure budgétaire, le budget pour 1986 n'a finalement été adopté que le 10 juillet dernier, après six mois de fonctionnement -à douze- sur la base de douzièmes provisoires calculés à partir du budget 1985 -prévu pour dix pays membres-.

- L'élaboration du budget pour 1987, qui n'est pas achevée, a fait à son tour apparaître un clivage entre les pays "riches" du Nord de la CEE (France, R.F.A., Royaume-Uni, Danemark, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg), soucieux d'encadrer la progression des dépenses communautaires (dont certains (France, R.F.A., Pays-Bas, Danemark) désirent assurer en priorité la poursuite de la politique agricole commune) et les autres pays (ceux du Sud et l'Irlande), désireux de ne pas sacrifier aux dépenses agricoles les crédits destinés aux dépenses non obligatoires (fonds structurels, politiques nouvelles...).

- Enfin, qu'il s'agisse du budget pour 1986 ou de l'avant-projet pour 1987, l'un comme l'autre épuisent d'ores et déjà les ressources propres procurées par le nouveau plafond des ressources de T.V.A., porté de 1 % à 1,4 % au 1er janvier 1986.

Dans l'immédiat, les finances de la Communauté doivent être gérées avec la rigueur qui s'impose, dans le respect du plafond actuel des ressources de T.V.A. mais aussi de la solidarité financière qui conditionne le développement d'une politique agricole active. Pour l'avenir, le renouvellement annuel de ces interminables discussions budgétaires, aggravé par l'élargissement de la Communauté, démontre sans doute l'inadaptation du système des ressources propres instauré il y a plus de deux décennies et appelle, aux yeux de votre rapporteur, une réflexion d'ensemble sur la situation budgétaire et financière de la Communauté.

b/. La défense de la politique agricole commune

Directement liées aux difficultés financières, les menaces pesant sur la politique agricole commune constituent le second volet, quasi-permanent, des difficultés communautaires.

L'essentiel a certes été préservé, en avril dernier, par l'adoption, dans des conditions relativement satisfaisantes, des prix agricoles pour la campagne 1986-1987. Mais il est clair que l'accroissement des productions, l'évolution des prix mondiaux et du dollar, la progression du budget agricole, renforcent les tendances favorables à une remise en cause de la politique

agricole commune, notamment de la part des Etats tiers, qui en contestent les mécanismes.

C'est pourquoi il apparaît nécessaire d'en revenir à une stricte application des principes de base de la politique agricole commune : en particulier, les prix agricoles doivent tenir compte de l'évolution des revenus des agriculteurs et permettre le maintien et un développement raisonnable de nos capacités exportatrices.

Parallèlement, les politiques nouvelles -par exemple de recherche et de développement- doivent être approfondies et le marché intérieur réalisé, dans la mesure où, ensemble, ils conditionnent largement la modernisation de nos économies. Dans le même temps, enfin, la Communauté doit trouver l'unité et la fermeté nécessaires dans ses relations avec les pays tiers, en particulier avec les Etats-Unis.

2°) - Les difficultés extérieures :

les tensions commerciales avec les Etats-Unis

Tandis que subsiste le contentieux avec le Japon, l'élargissement de la Communauté a été l'occasion, au cours de l'année écoulée, de tensions commerciales avivées entre les Etats-Unis et l'Europe, au moment où se préparaient les difficiles négociations commerciales multilatérales sous l'égide du G.A.T.T.

a/. Les suites transatlantiques de l'élargissement

Toute union douanière qui s'élargit doit, au titre de l'article XXIV-6 du GATT, compenser à l'égard des pays tiers les conséquences négatives qui pourraient en découler. Mais, sans attendre le début de cette négociation, les Etats-Unis avaient décidé d'adopter des contingents à l'importation et des majorations de tarifs douaniers qui auraient pu, dès le mois de juillet 1986, ralentir les exportations communautaires, et notamment de plusieurs produits agro-alimentaires. Les Etats-Unis entendaient, par ces mesures, protester contre l'application des mécanismes de la politique agricole commune en Espagne et au Portugal, du fait de ses répercussions sur leurs exportations de céréales (maïs, sorgho, blé) et de soja.

La mise en oeuvre des mesures de rétorsion annoncées de part et d'autre, qui devaient porter sur des produits très sensibles et des montants d'échanges importants, a pu être évitée par un arrangement conclu le 2 juillet : les exportateurs américains pourront, d'ici à la fin de l'année 1986, exporter 1,4 million de tonnes de maïs et de sorgho. Ces quantités doivent être comparées aux 2 millions de tonnes exportées en 1985 et surtout aux 13 millions de tonnes réclamées par les Américains. De surcroît, les exportations américaines de produits de substitution des céréales, impossibles avant le 1er mars 1986, seront déduites de ces quantités.

Cet accord, satisfaisant globalement pour la Communauté, n'est cependant que transitoire et les deux parties doivent parvenir à régler l'ensemble de la négociation sur les suites de l'élargissement dans un délai de six mois. Il reste ainsi à veiller au bon aboutissement de la négociation d'ensemble au titre de l'article XXIV-6 du GATT, laquelle doit s'achever avant le 31 décembre 1986.

b/. Le contentieux sur les pâtes et les agrumes

Mais l'élargissement de la Communauté ne saurait être considéré comme l'origine exclusive des tensions commerciales entre les deux rives de l'Atlantique. Leur cause profonde doit être recherchée dans la situation économique des Etats-Unis, caractérisée par un déficit commercial sans précédent, par une reprise économique décevante et par la stagnation de l'emploi.

Il ne faut donc pas s'étonner de la multiplication des contentieux dans les relations commerciales euro-américaines.

L'exemple de la "guerre des pâtes" est, à cet égard, révélateur : les Etats-Unis demandent depuis longtemps une compensation pour le régime préférentiel accordé par la Communauté aux agrumes des pays tiers méditerranéens. Après que le GATT eut rendu des conclusions qui leur étaient favorables, les Etats-Unis avaient pris à l'automne 1985 des mesures contre les pâtes alimentaires. La Communauté avait répliqué par des contre-mesures sur les citrons et les noix.

Un projet d'arrangement élaboré entre la Commission et les Etats-Unis le 10 août dernier a fourni une base de compromis qui a amené les deux parties à lever leurs rétorsions le 20 août dernier. Mais la hache de guerre - commerciale - n'est sans doute pas définitivement enterrée.

S'il faut se féliciter que la Communauté ait fait preuve, dans ces débats, d'une cohésion et d'une fermeté qui permettront seules un règlement conforme aux intérêts communautaires, on ne peut que souhaiter que la négociation l'emporte toujours sur une confrontation qui s'avèrerait, à terme, préjudiciable aux deux parties.

*

* *

CHAPITRE IV

LE TIERS MONDE ET LES RELATIONS NORD-SUD

Section 1 - Difficultés du développement et incertitudes de la coopération

1°) - Les pays en voie de développement en 1986 : les réductions précaires des obstacles structurels.

Le début de la reprise économique mondiale en 1983-1984 s'est traduit pour les pays en voie de développement par une amélioration de l'environnement international - baisse des taux d'intérêt, diminution de l'inflation, affaiblissement du dollar - qui a permis l'amorce d'une amélioration de la situation économique des pays du Tiers monde.

Ces facteurs favorables sont toutefois précaires et demeurent très insuffisants pour corriger des obstacles structurels que connaissent les pays en voie de développement et qui peuvent être schématiquement présentés autour de trois idées principales : la baisse des cours des matières premières, l'aggravation de l'endettement du Tiers monde et les effets ambigus de la chute des prix des produits pétroliers.

a/. Première idée : le ralentissement du commerce mondial a induit *une baisse des cours des produits de base* qui a fortement pesé sur les exportations des pays en voie de développement : les termes de l'échange se sont à nouveau détériorés de 1,1 % en 1985, la baisse des recettes d'exportation des principaux producteurs de matières premières atteignant 12 %. Dans ces conditions, les plus lourdes pertes ont naturellement touché les pays à faible revenu et les pays exportateurs de pétrole.

b/ Deuxième idée : la progression de l'endettement des pays du Tiers monde, qui dépassera cette année les 100 milliards de dollars, implique des remboursements qui obligent les pays concernés à réduire leurs importations. Dans le même temps, le recul de leurs exportations et la baisse de leurs apports nets de capitaux amoindrissent la participation des pays en voie de développement à l'accroissement du commerce mondial.

Ces circonstances rendent plus délicate que jamais la solution du problème-clé de l'endettement. En dépit de la baisse du dollar et de celle des taux d'intérêt, même si des accords importants ont été conclus au cours des derniers mois (Mexique, Argentine, Chili, Philippines...), l'endettement continue à progresser dans des conditions effrayantes. Le montant inégalé des rééchelonnements - près de 100 milliards de dollars en 1985 - souligne, si besoin était, l'acuité extrême du problème.

c/ Troisième idée : les conséquences de la chute accélérée du prix des produits pétroliers sur les pays du Tiers monde demeurent ambiguës.

Si les conséquences à moyen terme de cette baisse demeurent difficiles à apprécier, et si elles peuvent même s'avérer globalement favorables aux pays en voie de développement, il est clair qu'elles frappent directement les pays producteurs les plus endettés.

Ces effets ambigus ont été relevés et précisés par la Banque mondiale, selon laquelle il pourrait en résulter :

- pour les pays du Tiers monde en général, une diminution en valeur mais un accroissement en volume de leurs exportations, tandis que la relance permise par la baisse des prix du pétrole profiterait plus aux pays industrialisés et à quelques pays en développement qu'aux pays producteurs de produits primaires,
- et, pour les pays exportateurs de pétrole, une tragique baisse de leurs recettes d'exportations qui pourrait contribuer à focaliser la crise de l'endettement sur certains pays, tels que le Mexique ou le Nigéria.

2°) - L'évolution des rapports Nord-Sud en 1986 :
un bilan très mitigé

a). Une approche globale décevante

Face à des problèmes d'une telle ampleur, le "dialogue Nord-Sud" ne suscite plus, même s'il faut le déplorer, qu'un intérêt modeste - L'approche globale des relations économiques entre le Nord et le Sud qu'elle supposait n'a pas résisté à la multiplication des problèmes et à une volonté politique insuffisante.

A cette approche d'ensemble tend à se substituer une démarche moins ambitieuse mais plus pragmatique de traitement au cas par cas des principaux problèmes du Tiers monde.

- *L'endettement*, d'abord, pour lequel les pays créditeurs ont mis en place divers mécanismes tels que l'étude, spécifique à chaque pays, de rééchelonnements assortis de prêts du F.M.I., attribués conditionnellement, sous réserve de la mise en place de politiques internes d'ajustement. Les indicateurs suivants démontrent pourtant qu'il ne s'agit encore là que de pis-aller qui n'ont pas enrayer la dégradation de la situation financière des pays en voie de développement.

INDICATEURS DE LA DETTE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT 1980-1985

(En pourcentage.)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Dettes/P.N.B.	21,1	22,8	26,8	31,8	32,7	33,0
Dettes/exportations	90,1	97,5	116,4	134,3	130,4	135,7
Ratio du service de la dette	16,1	17,7	20,7	19,4	19,8	21,9
Service de la dette/P.N.B.	3,8	4,1	4,7	4,6	5,0	5,3
Intérêts/exportations	7,0	8,3	10,4	10,0	10,5	11,0
Encours total (à l'exclusion des prêts non décaissés) (milliards de dollars)	431,6	492,5	552,4	629,9	674,1	711,2
Dettes privées en pourcentage de la dette totale	63,3	64,5	64,9	66,1	65,7	64,5

Notes : Les chiffres portent sur un échantillon de 90 pays en développement.

- Second problème-clé, la place du Tiers monde dans le commerce mondial est traitée dans le cadre du G.A.T.T. avec

l'ouverture, en septembre dernier, d'un nouveau cycle de "négociations commerciales multilatérales". La question se pose toutefois de savoir si les pays en voie de développement, confrontés à la baisse des cours des matières premières, sont prêts à assumer les charges inhérentes à une libéralisation du commerce mondial : désarmement douanier, propriété industrielle, services...

- Il faut enfin citer ici le "plan Baker" - du nom du Secrétaire américain au Trésor - répondant à l'idée que l'ajustement des politiques économiques du Tiers monde devait aller de pair avec une reprise de la croissance. Selon ce plan, le déficit des 15 pays retenus - de l'ordre de 40 milliards de dollars - devrait être financé pour la moitié par les banques commerciales, pour un quart par les organismes multilatéraux et le solde par des versements bilatéraux ou multilatéraux. C'est sur ces bases qu'un plan d'ajustement à moyen terme a été élaboré en ce qui concerne le Mexique. Mais la mise en œuvre d'ensemble du "plan Baker" supposerait à tout le moins la redéfinition et l'extension du rôle de la Banque mondiale et le renforcement de sa coordination avec le F.M.I.

b/. L'insuffisance persistante de l'aide publique au développement

L'évolution mitigée de ces débats spécifiques ne saurait en outre occulter l'insuffisance persistante de l'aide publique au développement, pour laquelle les Nations-Unies ont fixé l'objectif de 0,7 % du PNB des pays industrialisés.

Nous sommes encore loin du compte. L'aide consentie, par les pays industrialisés demeure, globalement, très inférieure : 0,24 % pour les Etats-Unis, premier donateur en volume, et 0,35 % en 1985 pour l'ensemble des pays du comité d'aide au développement (30 milliards de dollars environ) - soit la moitié de l'objectif fixé.

Cette situation, au surplus, ne paraît pas devoir évoluer favorablement au cours des prochaines années puisque l'OCDE prévoit un ralentissement de la croissance de l'aide publique au développement entre 1985 et 1990.

c). Le succès relatif de la session extraordinaire des Nations-Unies sur la situation économique en Afrique

Au bout du compte, le seul succès relatif enregistré en 1986 dans le domaine des relations Nord-Sud paraît résider dans le déroulement satisfaisant de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations-Unies consacrée à l'Afrique, du 27 mai au 1er juin dernier.

Cette session exceptionnelle a reconnu la spécificité du cas africain en matière de développement. L'Afrique subsaharienne, frappée en 1983-1984 par la sécheresse et la famine, se trouve en effet dans une situation particulièrement précaire, caractérisée par la dépendance de nombreux pays d'une seule matière première pour leurs recettes d'exportations, par une épargne intérieure très faible, par une diminution des flux de capitaux, par une croissance particulièrement lente et par un coût du service de la dette très lourd par rapport aux ressources des pays concernés. Fondamentalement composés de populations rurales, ces pays, paradoxalement, ont vu décroître une autosuffisance alimentaire qui était encore assurée pour la plupart d'entre eux il y a 25 ans et diminuer les revenus effectifs liés aux produits agricoles d'exportation.

Réussissant à éviter les écueils habituels de ce genre de forums, la session extraordinaire a constitué un succès diplomatique certain et adopté par consensus, à l'issue d'une courte session de cinq jours, un texte d'une vingtaine de pages contenant des éléments pertinents d'analyse et de solution à l'égard de l'évolution dramatique constatée depuis 20 ans par ce continent sur le plan économique.

Son élément principal réside dans un programme quinquennal (1986- 1990) d' "action des nations-Unies pour le redressement économique et de développement de l'Afrique" fondé sur une sorte de contrat entre, d'une part, les pays africains qui se sont engagés à des réformes radicales, assorties d'une gestion rigoureuse, et à une nouvelle priorité en faveur de l'agriculture et, d'autre part la communauté internationale qui devra appuyer et compléter les efforts de développement des pays d'Afrique.

Des mesures précises sont prévues dans les divers secteurs d'activité, au niveau national mais aussi dans les cadres plus larges de la sous-région et du continent. La réalisation du programme et son évaluation chiffrée (128 milliards de dollars en

cinq ans) sont laissées à la responsabilité des Africains, qui en mobiliseront 65 %, soit 82,5 milliards de dollars, laissant 46 milliards à la charge de la communauté internationale.

Cette appréciation positive des résultats obtenus, compte tenu du contexte actuel, doit néanmoins être fortement nuancée par le fait que ce programme quinquennal ambitieux ne comporte pas l'engagement de l'apport d'argent frais par les pays industrialisés et que le problème de la dette demeure entier.

La France a, pour sa part, activement contribué au succès de cet exercice international inédit, consacré à un continent auquel elle est particulièrement attachée. Cette action s'inscrit dans le cadre de sa politique de coopération dont les termes ont été redéfinis.

3°) - La redéfinition de la politique française de coopération

Sans déborder du cadre de l'activité du ministère des Affaires étrangères, ni de l'objet du présent rapport, il a paru ici nécessaire à votre rapporteur, en raison même de l'importance de cette politique dans l'action internationale de la France, de présenter ici succinctement les caractéristiques et les orientations nouvelles données à la politique française de coopération. Trois points essentiels méritent à cet égard d'être retenus.

a). La réaffirmation de la priorité donnée à l'Afrique

Tout en maintenant l'effort dirigé vers les pays d'Amérique latine, l'Asie et le Proche-Orient - qui rassemblent respectivement 8 %, 10 % et 4 % de l'aide bilatérale française -, le gouvernement a entendu réaffirmer clairement la priorité donnée par la France à l'Afrique, et à l'Afrique subsaharienne qui recevait encore plus de 60 % de notre aide globale en 1985 (près de 80 % pour l'ensemble de l'Afrique). La France assurait ainsi, à elle seule, 17,2 % de l'aide internationale à l'Afrique, dont elle était le premier prêteur et le premier donneur d'aide. Les autorités françaises ont heureusement marqué leur désir de mettre davantage le discours politique en accord avec les faits, en faisant plus clairement de l'Afrique la priorité de l'action de coopération française.

b/. L'accroissement de l'aide publique de la France au développement

Cette politique s'appuie sur un effort continu en terme d'aide publique de la France au développement qui place notre pays parmi les premiers bailleurs de fonds des pays de l'O.C.D.E.

Consciente de la nécessité de soutenir les efforts d'ajustement entrepris par un nombre croissant de pays en développement et de fournir en faveur des plus défavorisés d'entre eux des flux financiers suffisants à des conditions concessionnelles, la France a poursuivi en 1986 une politique active d'aide en faveur du Tiers-monde et réaffirmé son désir d'atteindre dans les meilleurs délais l'objectif de 0,7 % du P.N.B.

Les ressources consacrées à l'aide publique au développement ont représenté -hors DOM-TOM- 24 887 millions de francs, soit 0,53 % de notre PNB en 1985. En particulier, les pays les moins avancés ont bénéficié d'apports d'aide publique au développement d'un montant égal à 0,16 % du PNB. La France respecte ainsi l'engagement pris en 1981 à Paris lors de la Conférence des Nations-Unies consacrée à ces pays les moins avancés.

c/. L'amélioration des instruments de coopération

Enfin, la troisième orientation de la politique française de coopération réside dans un effort pour améliorer l'efficacité de nos instruments de coopération.

Ainsi, dans le domaine de la coopération bilatérale -qui représente 73 % de l'aide totale- la coopération culturelle et technique doit être plus orientée vers une coopération par objectif et par projet, au détriment des actions de substitution. Quant à l'aide aux investissements, elle doit être renforcée, avec en particulier une augmentation de l'ordre de 15 % en 1987 des crédits du Fonds d'aide et de coopération (FAC) et l'intensification des dépenses de soutien aux efforts d'ajustement des économies africaines.

De même, l'aide multilatérale accordée par la France (27 % du total), dont près de la moitié résulte de la convention de Lomé, marque également la priorité accordée à l'Afrique du Sud du Sahara.

*

* *

Section 2 - Le Tiers monde, théâtre de crises géographiques localisées

S'il est l'objet de la coopération internationale, le Tiers monde est aussi malheureusement le théâtre de crises géographiques qui, pour être localisées, n'en font pas moins le lieu privilégié de conflits ouverts ou latents, dans lesquels la France a un rôle parfois décisif, parfois secondaire, mais toujours difficile à jouer.

1°) - La situation au Tchad : bilan et perspectives

a). Une évolution favorable

La France est d'abord directement concernée par l'évolution de la situation au Tchad où elle a dû procéder en février dernier, au bombardement de la base libyenne de Ouadi-Doum et où le dispositif "Epervier" a été mis en place, à la demande du Gouvernement tchadien, pour écarter toute menace au sud du 16^e parallèle.

Ces actions, rapides et opportunes, contrastant avec les lenteurs qui avaient précédé l'opération "Manta", ont eu, à ce jour, l'effet dissuasif escompté, paralysant une action militaire nouvelle des troupes libyennes et de leurs alliés.

Sur le plan politique, le dispositif français a contribué à permettre au Président Hissène Habré de consolider son pouvoir en ralliant certains opposants - ainsi que l'a illustré le remaniement ministériel du 23 mars 1986- et d'œuvrer à la réconciliation nationale - 6 000 hommes ont ainsi rejoint l'armée nationale en août dernier. Dans le même temps, enfin, M. Hissène Habré affermissait sa crédibilité internationale et profitait de la faiblesse du GUNT de Goukouni Oueddeye et de ses graves difficultés avec la Libye pour multiplier les contacts avec les autres Chefs d'Etat africains.

b). Les perspectives actuelles.

Cette évolution de la situation en 1986, globalement favorable, n'apporte cependant pas encore une solution définitive au problème tchadien. Les perspectives actuelles peuvent être résumées en une question simple : le conflit, qui demeure latent, pourra-t-il être résolu par des négociations ou s'achemine-t-on, faute de dialogue, vers une reprise des combats ?

La question de la "récupération" du Nord-Tchad constitue aujourd'hui la priorité aux yeux des autorités tchadiennes. La France, pour sa part, a réaffirmé sa position de principe en faveur d'une solution politique qui respecterait l'unité, la souveraineté et l'intégrité territoriale du Tchad. C'est la raison pour laquelle elle s'est déclarée favorable à la réactivation du comité ad hoc de médiation sur le conflit frontalier tchado-libyen, susceptible de permettre une reprise indirecte du dialogue entre N'Djaména et Tripoli.

Tous les efforts nécessaires doivent être entrepris en ce sens. Faute de quoi, la partition de facto du Tchad ne pouvant se prolonger indéfiniment, un double risque de reprise des hostilités pourrait se faire jour :

- à l'initiative de la Libye et de ses alliés, qui pourraient ne pas rester sans réagir après les revers successifs qu'ils ont subis au printemps dernier,

- ou à l'initiative des autorités tchadiennes elles-mêmes dans l'hypothèse d'un nouveau constat d'échec du comité de médiation qui, déjà convoqué en septembre 1983, n'a obtenu aucun résultat concret.

2°) - L'interminable conflit entre l'Iran et l'Irak

a). Une guerre d'usure à l'issue toujours incertaine.

Quelques semaines après le sixième anniversaire du déclenchement de la guerre du Golfe entre l'Irak et l'Iran, cet interminable conflit dont les victimes se comptent par centaines de milliers apparaît dans une impasse totale.

Tandis que, sur le plan diplomatique, toutes les tentatives de médiation ont échoué sans faire apparaître la moindre perspective de solution négociée, l'affrontement sur le terrain se poursuit inexorablement, avec son cortège de sang et de mort.

L'issue du conflit paraît toujours d'autant plus éloignée que les deux belligérants disposent de l'avantage dans certains domaines : ainsi, l'Iran a manifesté sa supériorité dans les combats terrestres et remporté cette année des victoires significatives mais non décisives. A l'inverse, la supériorité aérienne revient à l'Irak qui demeure en posture de porter des coups destructeurs à son adversaire.

De surcroît, deux facteurs accroissent l'incertitude et diminuent encore les chances d'un règlement politique :

- d'une part, les conséquences de la baisse des prix des produits pétroliers sur les finances des belligérants -diminuées de près de moitié- et sur leur capacité à poursuivre l'effort de guerre entrepris,

- d'autre part, l'évolution de l'état d'esprit des populations qui donnent notamment des signes de lassitude en Irak -ce qui a conduit Bagdad à opter pour une paix honorable-, mais qui pourraient aussi conduire l'Iran à tenter, au cours des six prochains mois, une nouvelle offensive de grande ampleur.

b/. La position française

Devant un conflit aussi meurtrier, constituant un danger aigu pour la sécurité et la stabilité de l'ensemble des Etats de la région, la France en a toujours appelé à la cessation des hostilités et à un règlement négocié fondé sur les principes de la communauté internationale.

Les derniers mois ont toutefois donné au gouvernement français l'occasion de rétablir le dialogue avec les autorités iraniennes. Ainsi, dans le respect de son amitié avec l'Irak et avec les pays arabes du Golfe, la France s'est montrée soucieuse de rechercher un règlement aux problèmes se posant dans les relations bilatérales entre Paris et Téhéran et de rétablir des relations normales d'Etat à Etat.

Dans le cadre de ce processus de normalisation, le gouvernement français a pris plusieurs initiatives : suppression des tolérances abusives dont bénéficiaient les opposants iraniens en France, rencontres entre responsables financiers des deux pays pour rechercher des solutions équitables aux contentieux financiers et commerciaux. De son côté, le gouvernement iranien a accepté d'user de son influence pour contribuer à la solution du douloureux problème des otages français au Liban.

3°) - Les conflits internes en Amérique centrale

a/. L'évolution de la situation au Salvador et au Nicaragua

Sans atteindre, fort heureusement, un caractère aussi meurtrier que la guerre du Golfe, la situation en Amérique centrale demeure également dominée -par-delà les difficultés économiques qui caractérisent l'ensemble des pays d'Amérique latine- par l'évolution des conflits intérieurs au Nicaragua et au Salvador.

- La guerre civile au Salvador, depuis plus de cinq ans, a fait plusieurs dizaines de milliers de morts et ruiné le pays -on ne saurait l'oublier-. Malgré un renforcement des forces armées salvadoriennes et l'accroissement de l'aide militaire américaine, il n'a pu jusqu'ici y être mis un terme. C'est dire l'importance des conversations qui se poursuivent, cette fois en territoire salvadorien, entre le Président élu Duarte et l'opposition armée.

- Au Nicaragua, ensuite, la radicalisation accrue du régime de Managua a encore aggravé la situation et renforcé l'action des "contras" appuyés par les Etats-Unis. Là encore, le conflit a créé une crise économique extrêmement grave et provoqué une émigration importante. Mais, à la différence du Salvador, le dialogue paraît aujourd'hui inexistant entre les autorités nicaraguayennes et l'opposition.

Le groupe de Contadora (Colombie, Mexique, Panama, Vénézuéla) renforcé en août 1985 par le groupe d'appui des sud-américains (Argentine, Brésil, Pérou, Uruguay), a tenté, après la déclaration de Caraballeda (janvier 1986), de parvenir mais en vain à la conclusion en juin d'un accord sur le texte d'un traité régional de paix et de sécurité. Son action est de plus en plus freinée par les dissensions, entre le Nicaragua et ses voisins du groupe de Tégucigalpa (Honduras, Salvador, Costa Rica). Le Guatemala, ayant une ligne de conduite plus autonome, cherche à favoriser leur rapprochement (Sommet d'Esquipulas, 24-25 mai 1986) en lançant notamment un projet de Parlement centraméricain.

b/. L'opportunité d'un rééquilibrage de la politique française

La France, pour sa part, prône naturellement en Amérique centrale le recours à des solutions négociées pour mettre fin aux

conflits. C'est dans cet esprit qu'elle continue à apporter son soutien aux efforts du groupe de Contadora, quelles que soient les difficultés que rencontre celui-ci. Elle a participé, dans l'esprit des conférences de San José (septembre 1984) et de Luxembourg (novembre 1985), au dialogue politique et à la coopération économique entre l'Europe des Douze et l'ensemble des Etats de la région.

Mais c'est en fonction de l'aide apportée par la France aux pays d'Amérique centrale qu'un opportun rééquilibrage de la politique française a été effectué par le nouveau gouvernement. Managua cessera d'être privilégiée par Paris. Dès les prochains mois, les voisins du Nicaragua bénéficieront de l'aide accordée en priorité ces dernières années aux autorités sandinistes. Il s'agit, aux yeux de votre rapporteur, d'une évolution particulièrement opportune. Souhaitons qu'elle permette à notre pays d'accroître sa crédibilité et son influence en Amérique latine, région trop souvent négligée par la France qui y dispose pourtant d'amitiés solides et d'atouts exceptionnels qui ne demandent qu'à être exploités.

*

* *

EXAMEN ET CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées s'est réunie le mercredi 19 novembre 1986, sous la présidence de M. Jean Lecanuet, président, pour examiner le rapport pour avis de M. Claude Mont sur les crédits du ministère des Affaires étrangères inscrits dans le projet de loi de finances pour 1987, adopté par l'Assemblée nationale.

Le budget du ministère des affaires étrangères dépassera pour la première fois en 1987, a indiqué le rapporteur pour avis, les dix milliards de francs. S'élevant à 10.118 millions de francs, ce budget progresse, à base constante et hors effet-change, de 3,85 % en francs courants et 1,8 % en francs constants, soit une croissance modérés, supérieure toutefois à celle enregistrée lors des trois années précédentes.

Ces crédits, résultant des contraintes générales d'économies fixées par le gouvernement, de l'incidence favorable des mouvements monétaires, et du transfert net de 393 millions du ministère de la Coopération vers le ministère des Affaires étrangères, représentent 0,964 % du budget de l'Etat et font apparaître 486,8 millions de mesures nouvelles affectés, pour l'essentiel, à l'action en faveur de la francophonie, à l'aide publique au développement, et à l'information de l'administration centrale et des consulats.

Les données administratives et structurelles répondent pour leur part, a souligné le rapporteur pour avis, malgré les contraintes imposées en matière d'effectifs, à un souci de professionnalisation accentué de nature à répondre au malaise qui s'était manifesté au Quai d'Orsay début 1986. La nouvelle répartition des compétences entre le ministère des Affaires étrangères et celui de la Coopération revient d'autre part sur la restructuration administrative de 1982 et consacre le retour au ministère des Affaires étrangères des crédits de coopération concernant les pays situés hors du champ de compétence du ministère de la rue Monsieur, lequel retrouve son autonomie.

Evoquant ensuite le contexte international de l'action diplomatique de la France, le rapporteur pour avis a analysé précisément les évolutions récentes dans le domaine de la sécurité et du désarmement. S'agissant de l'accord de Stockholm intervenu le 21 septembre dernier dans le cadre de la Conférence sur le désarmement en Europe (C.D.E.), M. Claude Mont a estimé que l'adoption de mesures de confiance constituait un résultat significatif même s'il convenait de rester très vigilant dans son application. En ce qui concerne la récente rencontre de Reykjavik, le rapporteur pour avis a considéré qu'en dépit de l'absence formelle de résultats, la plus grande vigilance s'imposait, là encore, de la part du monde libre pour éviter tout découplage entre les Etats-Unis et l'Europe et écarter la prise en compte des forces nucléaires tierces, françaises et britanniques. M. Claude Mont a insisté sur la nécessité d'une concertation et d'une coordination accrues entre l'Europe et les Etats-Unis.

Après avoir décrit l'évolution en 1986, somme toute modeste, des autres forums de négociations relatifs aux questions de sécurité, le rapporteur pour avis a ensuite évoqué la recrudescence du terrorisme.

Puis, abordant les problèmes européens, le rapporteur pour avis a décrit les progrès ambigus de la construction européenne au cours des derniers mois - mise en œuvre de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal, préparation de l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen -, avant d'évoquer les aléas et les difficultés, tant internes qu'extérieures, de la gestion quotidienne de la Communauté.

Dans le dernier volet de son rapport pour avis, M. Claude Mont a enfin examiné les difficultés des pays en voie de développement - singulièrement en Afrique - et les incertitudes de la coopération Nord-Sud, malgré l'opportune redéfinition de la politique française de coopération.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, et après un échange de vues sur la portée de l'accord de Stockholm et celui de la rencontre de Reykjavik auquel ont participé, outre le rapporteur pour avis, le président Jean Lecanuet, MM. Claude Estier, Michel d'Aillières et Guy Cabanel, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du budget du ministère des affaires étrangères inscrits dans le projet de loi de finances pour 1987, adopté par l'Assemblée nationale.