

N° 62

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

---

Annexe au proces-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 1990* **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME I

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

Par M. Claude MONT,

*Senateur.*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Michel d'Ailhères, Yvon Bourges, François Abadie, Jean Pierre Bayle, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jacques Genton, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Jean-Luc Becart, Daniel Bernardet, André Bettencourt, Amedée Bouquerel, André Boyer, Michel Caldagues, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Corna, Charles Henri de Cosse-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Gollet, Bernard Guilmard, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longueue, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Melenchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Pomatoski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, André Rouvière, Robert Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Vorquin.

Voir les numeros :

**Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 1), 922 (tomes I et II),**

**923 (tome I) et T A 181**

**Sénat : 58 et 59 (annexe n° 1) (1989-1990).**

**Lois de finances. Affaires étrangères**

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>Introduction</b> .....	7
<b>CHAPITRE I : LES AXES DIRECTEURS DU BUDGET DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES POUR 1990 ..</b>	<b>8</b>
<b>A - Les données financières</b> .....	<b>8</b>
1°. Première observation : sans figurer parmi les priorités du projet de loi de finances pour 1990, le ministère des Affaires étrangères échappe toutefois à la stricte application du principe de reconduction des crédits en francs courants .....	8
2°. Deuxième observation : le montant global des crédits progresses, à structures constantes et hors effet-change, de 6,5% en francs courants et de 4,2% en francs constants ....	9
3°. Troisième observation : les principales priorités du budget du ministère pour 1990 concernent l'aide publique au développement, la relance de la coopération avec les pays de l'Est, l'action audiovisuelle, et le redressement de l'outil diplomatique .....	10
4°. Quatrième observation : la ventilation des crédits par actions bénéficie principalement aux relations culturelles extérieures et à l'action humanitaire .....	12
5°. Cinquième observation : tout en progressant au sein du budget de l'Etat dans son ensemble, la part du ministère des Affaires étrangères est encore réduite dans le total des crédits concourant à l'action extérieure de la France .....	14
<b>B - Les données administratives</b> .....	<b>17</b>
1°. Un constat préoccupant en matière de personnel .....	18
2°. Des mesures cohérentes mais insuffisantes si elles ne sont pas accompagnées par un vigoureux effort à moyen terme .....	21
3°. La difficile adaptation de la carte diplomatique et consulaire .....	24

<b>CHAPITRE II. LES RELATIONS EST-OUEST ET LES QUESTIONS DE SECURITE EN 1989</b>	27
<b>A.- Les données majeures de l'évolution internationale : une année dominée par les bouleversements enregistrés en Europe de l'Est</b>	27
1°) Première donnée : le processus accéléré de changement en U.R.S.S. et dans les pays du Pacte de Varsovie	27
2°) Deuxième donnée : l'élaboration des orientations de la nouvelle Administration américaine dans le domaine de la politique étrangère	31
3°) Troisième donnée : l'évolution des relations américano-soviétiques en 1989	32
4°) Quatrième donnée : l'évolution des questions de sécurité en Europe et des relations transatlantiques	34
5°) Cinquième donnée : les positions françaises sur les questions de sécurité	37
<b>B- Les négociations relatives à la sécurité et au désarmement : des perspectives prometteuses</b>	38
1°) Premier point : les négociations de Vienne sur le désarmement conventionnel	38
a. Les négociations sur les forces conventionnelles en Europe (F.C.E.)	39
b. Les négociations sur les mesures de confiance et de sécurité	41
c. Les positions françaises	41
2°) Deuxième point : les négociations de Genève sur les armements stratégiques et les systèmes défensifs et spatiaux	42
a. Le volet relatif à la réduction des armements stratégiques	42
b. Le volet relatif à l'avenir des systèmes défensifs dans l'espace	43
c. Les positions françaises	44
3°) Troisième point : les négociations sur le désarmement chimique	45
a. La conférence de Paris sur l'interdiction des armes chimiques	45

b. Les difficultés à surmonter pour la conclusion d'une convention d'interdiction .....	46
c. La position française .....	47
<b>CHAPITRE III : LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE EN 1989 : LA NÉCESSITÉ D'UNE GESTION EFFICACE DES ACTIONS ENTREPRISES .....</b>	<b>49</b>
<b>A - Les temps forts de la vie communautaire au cours de l'année écoulée .....</b>	<b>49</b>
1°). Le premier semestre de 1989 et le Conseil européen de Madrid (26-27 juin 1989) .....	50
2°). Le second semestre de 1989 et les orientations de la présidence française de la Communauté .....	51
3°). Le rôle européen de Strasbourg et le débat sur le "déficit démocratique" en Europe .....	55
<b>B - L'échéance de 1993 et les nouvelles dimensions de la construction communautaire : bilan et perspectives ...</b>	<b>57</b>
1°). Le long cheminement vers l'achèvement du marché intérieur européen .....	57
a. Le bilan actuel : un travail quotidien important, désormais irréversible, même si les textes les plus contraignants restent à adopter .....	58
b. La libération des mouvements de capitaux .....	59
c. L'élimination des frontières fiscales .....	60
2°). Les nouvelles -et nécessaires- dimensions de la construction communautaire .....	61
a. Les débuts incertains de l'Europe monétaire .....	61
b. L'édification difficile d'un espace social européen .....	63
c. L'émergence nécessaire de l'Europe de l'environnement .....	64
<b>CHAPITRE IV : LA SITUATION DANS LE TIERS MONDE EN 1989 : UNE NÉCESSAIRE COOPÉRATION NORD-SUD QUE LE NOUVEL ÉQUILIBRE EST-OUEST NE DOIT PAS FAIRE OUBLIER .....</b>	<b>67</b>
<b>A - La persistance de puissantes tensions internationales</b>	<b>68</b>
1°). La situation en Chine .....	68

2°). L'avenir incertain du Cambodge .....	69
3°). L'interminable martyre libanais .....	71
<b>B - L'aide au Tiers-monde et les exigences du développement .....</b>	<b>72</b>
1°). L'annulation inconditionnelle par la France de la dette publique de trente-cinq pays d'Afrique subsaharienne	72
2°). Vers une nouvelle stratégie de la dette ? .....	74
3°). Vers une nouvelle stratégie de l'aide publique au développement ? .....	75
<b>Les conclusions de votre rapporteur pour avis et de la commission .....</b>	<b>77</b>

**Mesdames, Messieurs,**

**Le projet de budget du ministère des Affaires étrangères pour 1990 s'élève à 11.858 millions de francs et représente une progression apparente de 9,5% d'un an sur l'autre.**

**Toutefois, si l'on raisonne, comme il convient, à structures constantes et hors effet change, la progression réelle du budget, en francs constants, s'établit à 4,2%. Si ce budget est encore loin de permettre au ministère des Affaires étrangères de résoudre l'ensemble des difficultés administratives et financières, souvent aiguës, auxquelles il est confronté, singulièrement en matière d'effectifs et de personnels, il s'agit néanmoins d'un taux de progression honorable et d'une certaine amélioration, que votre rapporteur pour avis enregistre comme une étape sur la bonne voie.**

**Mais ce budget du Quai d'Orsay s'inscrit aussi, sur le plan politique, dans un environnement international dont les évolutions accélérées et même les bouleversements, particulièrement en Europe, requièrent l'attention la plus soutenue de notre commission des Affaires étrangères et de la Défense.**

**C'est ainsi que, comme il est d'usage, votre rapporteur pour avis vous proposera, après avoir examiné les principales données financières et administratives du budget proposé, de le replacer dans son contexte politique, celui dans lequel s'inscrit l'action internationale de la France.**

**- CHAPITRE I -**

**LES AXES DIRECTEURS DU BUDGET DU MINISTÈRE DES  
AFFAIRES ÉTRANGÈRES POUR 1990**

**A - Les données financières**

L'examen proprement financier des crédits inscrits pour 1990 au titre du ministère des Affaires étrangères appelle les principales observations suivantes.

1°. Première observation : sans figurer parmi les priorités du projet de loi de finances pour 1990, le ministère des Affaires étrangères échappe toutefois à la stricte application du principe de reconduction des crédits en francs courants

Avec des dépenses publiques s'élevant à 1.218 milliards de francs, soit une progression de 5,3% par rapport à 1989, le projet de budget de l'Etat pour 1990 ne retient comme priorités relatives - conformément à la lettre dite de cadrage du Premier ministre en date du 5 avril dernier - que les secteurs suivants : l'éducation, la recherche, la solidarité nationale, et l'aide au désendettement des pays en voie de développement.

Votre rapporteur regrette qu'une nouvelle fois le ministère des Affaires étrangères ait été écarté des priorités budgétaires alors qu'il exerce des missions de souveraineté et des tâches régaliennes que l'Etat ne peut naturellement déléguer et qui participent étroitement à la présence et à la dignité de la France dans le monde. Il le déplore d'autant plus qu'en raison de leur relative modestie, les masses budgétaires accordées au Quai d'Orsay pourraient faire l'objet d'un redressement nécessaire sans compromettre les grands équilibres financiers.

Il se félicite toutefois qu'à défaut d'une telle priorité, le ministère des Affaires étrangères ait été épargné par la stricte application du principe de reconduction en francs courants de ses moyens. La progression automatique des dépenses de personnel- qui représentent une part importante de ses dépenses- aurait en effet abouti à laminer les autres crédits si la reconduction en volume lui avait été appliquée dans toute sa rigueur.

**2°). Deuxième observation : le montant global des crédits progresse, à structures constantes et hors effet-change, de 6,5% en francs courants et de 4,2% en francs constants**

Avec une masse totale de crédits de 11.858.073.179 francs, le budget du ministère des Affaires étrangères s'accroît en première analyse de plus d'un milliard de francs (1.027.960.874 francs), soit 9,5% en francs courants et 7,1% en francs constants.

Cette augmentation apparente doit toutefois faire l'objet d'une double correction.

- La première doit tenir compte des variations de change et de prix. Le budget pour 1990 est établi sur la base d'un taux du dollar estimé à 6,20 F au lieu de 5,60 F en 1989. Au total, les crédits obtenus au titre de l'effet change-prix s'élèvent à 81,6 millions pour les moyens de fonctionnement. En outre, 50 millions de crédits nouveaux corrigent la débudgétisation, dans le budget 1989, des baisses de l'indemnité de résidence qu'il avait été prévu d'effectuer en décembre 1988. Enfin, 24 millions représentent les ajustements de change pour les contributions internationales.

Ainsi, hors effet-change, le budget du ministère des Affaires étrangères ne progresse que de 8% en francs courants, soit 5,7% en francs constants.

- Le second correctif résulte des nouvelles charges inscrites au budget du Quai d'Orsay pour 1990. Il s'agit là, pour l'essentiel, des conséquences de la rebudgétisation d'une partie du financement

de R.F.I. (Radio France internationale), à hauteur de 167,4 millions de francs.

Une fois opérés les redressements nécessaires pour tenir compte de l'effet-change et des changements de compétence, la progression du budget s'établit à 6,4% en francs courants et 4,2% en francs constants. C'est un résultat encore modeste mais en sensible amélioration sur celui enregistré au cours des dernières années ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

Variation du budget du Département	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>- Variation brute</b>							
. Francs courants (%)	+ 16,2	+ 1,9	+ 5,3	+ 3,3	+ 1,76	+ 2,9	+ 9,5
. Francs constants (%)	+ 8,0	- 3,8	+ 2,5	0	- 0,8	+ 0,5	+ 7,1
<b>- Variations à structures constantes et hors effet change</b>							
. Francs courants (%)	+ 8,6	+ 0,5	+ 3,9	+ 3,3	+ 1,4	+ 5,7	+ 6,4
. Francs constants (%)	+ 0,9	- 5,09	+ 1,16	+ 0,5	- 1,07	+ 3,1	+ 4,2

(Source : ministère des affaires étrangères)

3°. Troisième observation : les principales priorités du budget du ministère pour 1990 concernent l'aide publique au développement, la relance de la coopération avec les pays de l'Est, l'action audiovisuelle, et le redressement de l'outil diplomatique

Dans ce cadre général, outre les mesures nouvelles concernant les bourses pour les enfants français scolarisés à l'étranger et la sécurité des biens des personnes, le projet de budget du ministère des Affaires étrangères pour 1990 reflète quatre priorités principales.

- En matière d'aide publique au développement, une enveloppe de 250 millions de francs est répartie en trois postes :

. 171 millions pour la coopération avec les pays en voie de développement, ce qui fait passer la part de la D.G.R.C.S.T. (direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques) de 35,6% à 36,5% du budget du Département,

. 50 millions pour les contributions internationales volontaires aux principaux fonds des Nations Unies,

. et 29 millions mis à la disposition du secrétariat d'Etat à l'aide humanitaire pour financer ses actions.

- La relance de la coopération avec les pays d'Europe de l'Est constitue également une priorité de l'action internationale pour 1990. Une mesure nouvelle de 27 millions de francs doit en particulier permettre d'amorcer la modernisation du réseau d'enseignement et de diffusion culturelle dans ces pays.

- Dans le domaine de l'action audiovisuelle extérieure, il faut relever, par delà la budgétisation partielle -à hauteur de 167,4 millions- du financement de R.F.I., une mesure nouvelle de 32,6 millions pour financer les actions prévues en 1990 dans le nouveau plan de développement de cette radio internationale.

- Enfin, la priorité que constitue le redressement de l'outil diplomatique vise, en 1990, deux objectifs :

. l'amélioration de la situation des agents diplomatiques et consulaires, comportant notamment la consolidation de la remise à niveau des indemnités de résidence des agents à l'étranger dans une soixantaine de pays pour un total de 70 millions de francs,

. et l'accroissement des moyens de fonctionnement et des crédits d'équipement, qui se manifeste par une progression de 7,8% -en francs courants- des dotations correspondantes, qui permettra en particulier d'effectuer les travaux nécessaires pour doter Paris d'un grand centre de conférences internationales, Quai Branly.

**4°. Quatrième observation : la ventilation des crédits par actions bénéficie principalement aux relations culturelles extérieures et à l'action humanitaire**

Dans ce contexte général, et compte tenu des priorités retenues, la ventilation des crédits par actions -qui figure dans le tableau ci-dessous- bénéficie principalement, dans le budget pour 1990, aux relations culturelles extérieures et à l'action humanitaire.

PRESENTATION PAR ACTIONS DU BUDGET DU DEPARTEMENT POUR 1990

ACTIONS	1989	accroissement	dont		1990	CALCUL DE LA VARIATION			PART DANS LE BUDGET	
			mesures d'ordre et changement de compétences	dont effet-change		brute	hors effet change	base sur hors effet-change	en 1989	en 1990
01 administration centrale	1.148.853.879	94.711.429	300.000		1.243.565.308	8,24%	8,22%	8,22%	10,61%	10,49%
02 services à l'étranger	2.624.216.675	255.457.254	81.793.805		2.879.673.929	9,73%	6,62%	6,62%	24,24%	23,90%
03 relations culturelles avec l'étranger	1.860.524.325	426.204.551	46.506.195	157.400.000	4.286.728.876	11,04%	9,84%	5,50%	35,65%	36,53%
04 affaires européennes	89.077.000	2.052.000			91.129.000	2,30%	2,30%	2,30%	0,82%	0,77%
05 presse et information	51.734.474	1.100.000	1.000.000		52.834.474	2,13%	0,19%	0,19%	0,42%	0,45%
06 contributions internationales	1.812.395.849	240.266.140	72.757.142		2.052.661.989	13,26%	9,24%	9,24%	16,74%	17,31%
07 assistance et solidarité	260.181.204	20.321.500	9.000.000		280.502.704	7,81%	4,35%	4,35%	2,40%	2,37%
08 politique internationale	28.665.819	29.300.000			57.965.819	102,21%	102,21%	102,21%	0,26%	0,49%
09 assistance militaire	138.153.306	-5.000.000			133.153.306	-3,62%	-3,62%	-3,62%	1,28%	1,12%
10 recherche	814.257.774	-34.400.000	-48.627.560		779.857.774	-4,22%	1,75%	1,75%	7,52%	6,58%
<b>TOTAL DU BUDGET</b>	<b>10.828.060.305</b>	<b>1.030.012.874</b>	<b>162.669.582</b>	<b>167.400.000</b>	<b>11.858.073.179</b>	<b>9,5%</b>	<b>8,0%</b>	<b>6,5%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>
variation en francs constants:						7,2%	5,7%	4,2%		

(Source : ministère des Affaires étrangères)

Ces données font en particulier apparaître :

- la progression brute de 11% et nette de 5,5% (hors effet change) des crédits pour les relations culturelles avec l'étranger qui s'élèveront en 1990 à près de 4.287 millions de francs,
- et le doublement des crédits dits d'intervention de politique internationale en raison de l'accroissement de la dotation du fonds d'aide humanitaire, dont les crédits sont gérés par le Quai d'Orsay sur les instructions du secrétariat d'Etat à l'aide humanitaire.

En revanche, les crédits d'assistance technique dans le domaine militaire sont réduits de 5 millions de francs et les crédits de recherche de 34 millions (en raison de la diminution de la contribution de la France au C.E.R.N., centre européen pour la recherche nucléaire).

**5°. Cinquième observation : tout en progressant au sein du budget de l'Etat dans son ensemble, la part du ministère des Affaires étrangères est encore réduite dans le total des crédits concourant à l'action extérieure de la France.**

Au total, la masse des crédits inscrits au titre du ministère des Affaires étrangères dans le projet de loi de finances pour 1990 appelle deux observations de votre rapporteur, l'une relativement optimiste, l'autre franchement pessimiste.

La progression des crédits du ministère des Affaires étrangères, plus rapide que celle du budget de l'Etat, permet au Quai d'Orsay de voir s'accroître sa part dans l'ensemble des dépenses publiques, pour la première fois depuis 1987. Sans retrouver toutefois le niveau atteint en 1987 et a fortiori sans atteindre le seuil -qui nous paraît cependant nécessaire- de 1% du budget de l'Etat, le budget du ministère des Affaires étrangères représentera en 1990 0,973% du budget de l'Etat, ainsi que l'illustre le tableau suivant.

ANNÉE	Budget de l'Etat (milliards de F. ancienne structure)	Budget du ministère des Affaires étrangères (millions de F.) (1)	% ancienne structure budget	P.I.B. (milliards de F.)	%
1980	525,2	5.274	1,004	2.808,3	0,188
1981	611,6	5.972	0,976	3.164,8	0,189
1982	788,4	7.189	0,912	3.626,0	0,198
1983	882,6	7.848 (1)	0,889	4.006,5	0,196
1984	959,7	9.119 (1)	0,970	4.361,9	0,209
1985	995,3	9.295 (1)	0,934	4.695,0	0,198
1986	1.030,8	9.794 (1)	0,950	5.034,9	0,195
1987	1.049,8	10.346	0,985	5.288,7	0,196
1988	1.082,1	10.521	0,972	5.599,8	0,188
1989	1.152,3	10.825	0,939	5.881,8	0,184
1990	1.218,5	11.858	0,973	6.058,2	0,195

(1) Budget des services diplomatiques et généraux pour les années 1983, 1984, 1985 et 1986 : c'est-à-dire intégrant en titre III le coût des services centraux de la Coopération et du Développement.

(Source : ministère des Affaires étrangères)

- Mais, dans le même temps, la part du ministère des Affaires étrangères dans l'ensemble des crédits de toutes origines concourant à l'action extérieure de la France est, une nouvelle fois, réduite, ainsi que l'indiquent les données ci-dessous.

# CRÉDITS DE TOUTE NATURE CONCOURANT À L'ACTION EXTÉRIEURE DE LA FRANCE

## ETAT RECAPITULATIF

Budgets	1989 (crédits ouverts en L.F.)		1990 (prévisions)		Budgets	1989 (crédits ouverts en L.F.)		1990 (prévisions)	
	Total (D.O./C.P.)	Pour centage dans l'ensemble	Total (D.O./C.P.)	Pour centage dans l'ensemble		Total (D.O./C.P.)	Pour centage dans l'ensemble	Total (D.O./C.P.)	Pour centage dans l'ensemble
<b>I BUDGET GÉNÉRAL</b>					<b>II BUDGETS ANNEXES</b>				
<b>A DÉPENSES CIVILES</b>									
Affaires étrangères	10 828,06	19,01	11 858,07	17,55	Navigation aérienne	81,40	0,14	138,48	0,20
Agriculture et forêt	485,50	0,85	490,80	0,73	Postes télécommunications et espace	3 930,50	6,90	4 256,00	6,30
Anciens combattants et victimes de guerre	477,78	0,84	496,66	0,74					
Coopération et développement	6 978,39	12,25	7 313,64	10,82	<b>TOTAUX BUDGETS ANNEXES</b>	<b>4 011,90</b>	<b>7,04</b>	<b>4 394,48</b>	<b>6,50</b>
Culture et communication, grands travaux et bicentenaire	142,67	0,25	116,05	0,17					
Economie, finances et budget					<b>III COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR</b>				
I. Charges communes	17 541,96	30,80	20 959,58	31,02	Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels (2)	28,04	0,05	28,04	0,04
II. Services financiers	1 590,30	2,79	1 621,20	2,40	Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du service public de la radio diffusion sonore et de la télévision (3)	785,00	1,44	721,60	0,33
Éducation nationale enseignement scolaire et supérieur					Exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base (4)	108,00	0,20	108,00	0,45
I. Enseignement scolaire	183,03	0,32	196,43	0,29	Prêts du fonds de développement économique et social à la caisse centrale de coopération économique	1 900,00	3,34	2 507,00	3,71
II. Enseignement supérieur	1 050,57	1,84	1 139,34	1,69	Prêts du Trésor à des États étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement	3 074,00	5,40	4 140,00	6,13
Éducation nationale, jeunesse et sports	95,06	0,17	95,06	0,14	Prêts du Trésor à des États étrangers pour le conseil d'action de dettes envers la France	4 100,00	7,21	7 650,00	11,32
Équipement, logement, transports et mer					<b>TOTAUX COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR</b>	<b>9 795,04</b>	<b>17,22</b>	<b>14 854,64</b>	<b>21,99</b>
I. Services communs	35,12	0,06	36,81	0,05					
III. Aviation civile	2,73	0,00	3,29	0,00	<b>TOTAUX (I + II + III)</b>	<b>86 949,82</b>	<b>100,00</b>	<b>87 866,77</b>	<b>100,00</b>
IV. Météorologie	91,29	0,16	93,32	0,14					
V. Mer	3,81	0,01	3,87	0,01					
Industrie et aménagement du territoire									
I. Industrie	75,49	0,13	51,64	0,08					
II. Aménagement du territoire	24,03	0,04	28,07	0,04					
IV. Tourisme	184,01	0,32	183,15	0,27					
Intérieur	83,74	0,15	95,32	0,14					
Recherche et technologie	2 252,33	3,96	2 399,16	3,55					
Services du Premier ministre									
I. Services généraux	43,05	0,08	39,48	0,06					
V. Environnement	4,20	0,01	4,70	0,01					
Travail, emploi et formation professionnelle, solidarité, santé et protection sociale									
Services communs	12,06	0,02	12,33	0,02					
<b>TOTAUX DÉPENSES CIVILES</b>	<b>42 185,18</b>	<b>74,06</b>	<b>47 237,65</b>	<b>69,91</b>					
<b>B DÉFENSE (services à l'étranger) (1)</b>	<b>957,70</b>	<b>1,68</b>	<b>1 079,00</b>	<b>1,60</b>					
<b>TOTAUX BUDGET GÉNÉRAL</b>	<b>43 142,88</b>	<b>75,74</b>	<b>48 316,65</b>	<b>71,51</b>					

(1) Non compris le coût des forces militaires stationnées dans divers pays à l'étranger.

(2) Festivals internationaux, promotion des exportations de films à l'étranger

(3) Radio France internationale, T.V. 5

(4) Étain et caoutchouc

**Il apparait ainsi :**

- que la part du ministère de l'Economie et des Finances -y compris les comptes spéciaux du Trésor- poursuit son emprise inexorable sur les dépenses relatives à l'action extérieure de la France, dont elle représentera, en 1990, 55,41%,

- et que, dans le même temps, la part du ministère des Affaires étrangères dans ces dépenses, qui déterminent pourtant son action, ne cesse de s'amoinrir : 21% en 1982, 20% en 1988, 19% en 1989 et 17,5% en 1990.

Votre rapporteur ne peut donc que réitérer cette année les inquiétudes, qu'il a déjà formulées au cours des précédentes discussions budgétaires, quant au risque d'abaissement, voire de marginalisation, du Quai d'Orsay, lui-même doté de moyens qui lui sont chichement accordés et voyant sa tâche de coordination rendue de plus en plus difficile par la multiplication des structures internationales dans la plupart des départements ministériels

\*

\* \*

## **B - Les données administratives**

Ces données financières figurant dans le projet de loi de finances pour 1990 ont naturellement des incidences directes sur la situation administrative du ministère des Affaires étrangères qui demeure préoccupante, singulièrement en matière de personnel.

## 1°. Un constat préoccupant en matière de personnel

Une note établie au début de l'année 1989 par le directeur du personnel et de l'administration générale du ministère des Affaires étrangères a, dans ses grandes lignes, confirmé le constat préoccupant dressé, depuis plusieurs années, par notre commission, au rythme de ses avis budgétaires, en ce qui concerne la situation du personnel du Quai d'Orsay. Trois éléments centraux de ce constat méritent d'être ici rappelés.

### *a). Premier point : le "malaise" du Quai d'Orsay et le risque de démobilisation des personnels*

Sans revenir ici sur la prolifération des "mini-Quai d'Orsay" -dont s'inquiétait en 1987 l'Ambassadeur Viot dans son rapport sur la réforme et la modernisation du ministère des Affaires étrangères- ou sur "le Quai dépossédé" -qu'analysait la même année l'actuel secrétaire d'Etat chargé des relations culturelles internationales-, le fait que le ministère des Affaires étrangères ne dispose plus que de moins de 20% de l'ensemble des crédits concourant à l'action extérieure de la France illustre bien l'affaiblissement du ministère des Affaires étrangères dans le dispositif gouvernemental. Disposant de moyens réduits alors que l'action internationale s'élargit, la place du Quai d'Orsay est contestée et son action de plus en plus concurrencée.

Les diplomates, directement confrontés tout à la fois à un alourdissement et à un affadissement de leurs tâches, se trouvent ainsi dans une situation délicate, tandis que leurs conditions matérielles d'existence -souvent plus difficiles qu'on ne l'imagine- risquent d'engendrer une insidieuse démobilisation des personnels. Les mouvements de grève enregistrés à l'automne 1988 dans les postes diplomatiques et consulaires à l'étranger à la suite de la diminution des indemnités de résidence a fourni une spectaculaire illustration du "malaise" ambiant. Même si la question ponctuelle des indemnités de résidence à l'étranger a fait l'objet d'arbitrages favorables en décembre 1988 puis en mai 1989 (à l'issue d'une double mission d'inspection), il importe aujourd'hui d'apprécier de manière

objective et réaliste les contraintes spécifiques qui pèsent sur l'outil diplomatique et sur les agents qui le font fonctionner.

*b). Deuxième point : la crise des effectifs et l'inadéquation manifeste entre les besoins et les personnels disponibles*

La situation est, en outre, aggravée par de lourdes tensions sur les effectifs, liées aux contraintes budgétaires et à la structure de la pyramide des âges, qui imposent au ministère des Affaires étrangères une gestion des emplois très rigoureuse.

Il existe en particulier une inadéquation manifeste entre, d'une part, les besoins en personnel selon les tâches dévolues et, d'autre part, les effectifs réels -1.200 agents titulaires- dans les grades de la catégorie A qui comprennent : 185 ministres plénipotentiaires, 209 conseillers de première classe, 226 conseillers de seconde classe, 146 secrétaires des affaires étrangères, 389 secrétaires adjoints et attachés, et une cinquantaine de personnels spécialisés.

C'est ainsi qu'il y a actuellement au moins 50 agents excédentaires aux grades de responsabilité (ministres plénipotentiaires et conseillers de première classe), ce qui constitue un inacceptable gaspillage en ressources humaines lorsque ces agents sont sans affectation, alors que les effectifs aux grades de rédacteur sont nettement insuffisants.

Il est donc nécessaire de rééquilibrer progressivement la pyramide des âges au profit du grade de secrétaire des affaires étrangères. Il convient simultanément de pourvoir aux nombreux départs à la retraite prévus parmi les agents de catégorie A : 40 par an jusqu'en 1993, puis des départs annuels de l'ordre de 30 jusqu'en 2005 : on ne saurait, en effet, admettre de nouvelles réductions d'effectifs au sein d'un Département dont les tâches sont, chacun le reconnaît, en constante augmentation. Il importe enfin d'apporter des solutions -notre commission s'en préoccupe depuis des années- au blocage de carrière, là encore démobilisateur, qui affecte les secrétaires adjoints des affaires étrangères, alignés sur les attachés d'administration centrale.

**c). Troisième point : les graves conséquences de contraintes budgétaires excessives**

Confronté à ces difficultés, le ministère des Affaires étrangères s'est vu, de surcroît, imposer des contraintes budgétaires que votre rapporteur juge excessives à l'égard d'une administration réduite en effectifs (0,6% des fonctionnaires de l'Etat), constituant une charge budgétaire modeste (moins de 1% du budget de l'Etat), et qui accomplit une des missions essentielles de souveraineté de l'Etat.

Il est aujourd'hui possible de mesurer concrètement, sur le terrain, les conséquences sévères pour le ministère des Affaires étrangères de la politique globale de réduction de 1,5% des effectifs de la fonction publique qui lui a coûté une perte de plusieurs centaines d'emplois depuis 1983. Il en résulte en particulier :

- de graves tensions dans les affectations à l'étranger, de nombreux ambassadeurs ne disposant plus que d'un seul collaborateur de catégorie A (voire -dans sept cas- de catégorie B), tandis que les remplacements ne sont pourvus qu'après plusieurs semaines, voire plusieurs mois,
- des recrutements faibles et une promotion interne rendue difficile,
- enfin, une grave perte de substance liée au mécanisme des gels d'emploi -dont le ministère n'a été exempté, partiellement, qu'en 1989, pour les corps de chancellerie.

Il va de soi que cette mesure d'exemption devrait être maintenue et élargie au cours des prochaines années -période de fortes sorties pour le ministère des Affaires étrangères-, sous peine d'empêcher de conserver seulement un effectif constant.

**2°). Des mesures cohérentes mais insuffisantes si elles ne sont pas accompagnées par un vigoureux effort à moyen terme**

Face à ce constat préoccupant -dont les termes ne sont guère discutés-, la direction du personnel et de l'administration générale du ministère des Affaires étrangères a annoncé la mise en oeuvre d'orientations dont la traduction en loi de finances pour 1990 est, toutefois, encore insuffisante, et qui ne pourront répondre au problème posé que par un vigoureux effort à moyen terme.

*a). Les orientations de la politique du personnel du Quai d'Orsay*

Pour les trois années à venir, les principales orientations suivantes ont été retenues.

- **L'évaluation des besoins.** Pour répondre à l'inadéquation de la pyramide des grades des agents de catégorie A, il est prévu de rééquilibrer progressivement la pyramide au profit du grade de secrétaire des Affaires étrangères et de porter de 50 à 100 le nombre d'attachés d'administration centrale.

- **L'aménagement des perspectives de carrière.** Pour assurer le maintien des effectifs -en particulier en catégorie A-, il est notamment prévu de renforcer la promotion interne par l'augmentation de la proportion, dans le corps des conseillers et secrétaires, des agents issus du tour extérieur, par la rénovation et l'élargissement du concours de secrétaire du cadre Orient, et la suppression du concours de secrétaire adjoint du cadre Orient.

- **La mobilité des agents et l'ouverture sur l'extérieur.** Enfin, la mobilité doit concerner tous les corps et s'appliquer aussi bien :

. à l'administration centrale qu'à l'étranger,

. à l'étranger, entre postes réputés difficiles et les autres,

. et tant aux fonctions exercées au Département qu'à l'extérieur.

Pour cohérentes qu'elles paraissent à votre rapporteur, ces orientations ne lui semblent cependant pas suffisantes pour répondre à l'ensemble des difficultés rencontrées par nos agents diplomatiques et consulaires. Leur crédibilité repose en outre sur une application effective rapide. C'est pourquoi les mesures, encore modestes, adoptées en 1989 et prévues pour 1990 doivent être prolongées et amplifiées par un vigoureux effort à moyen terme.

*b). Des mesures immédiates modestes, qui doivent être amplifiées dans les années à venir, alors que 39 suppressions nettes d'emplois sont encore prévues pour 1990*

L'année 1990 ne constitue ainsi que la première étape d'une action destinée à se poursuivre sur plusieurs exercices budgétaires pour appliquer ces orientations en matière de personnel. Parmi les mesures proposées, trois points méritent en particulier d'être relevés.

- Pour répondre aux nécessités du recrutement en catégorie A, est envisagé le recrutement annuel, jusqu'en 1993, de 40 agents ainsi répartis :

. 18 secrétaires des Affaires étrangères par la voie de l'E.N.A. ou par le concours d'Orient,

. 12 secrétaires des Affaires étrangères nommés dans ce corps au tour extérieur,

. et 10 secrétaires adjoints ou attachés d'administration centrale.

- Pour répondre aux difficultés de carrière spécifiques des secrétaires-adjoints des Affaires étrangères, et devant le refus constant de la direction de la fonction publique d'instituer un niveau

hiérarchique intermédiaire entre les attachés d'administration centrale et les fonctionnaires recrutés par la voie de l'E.N.A., les seules dispositions concrètes adoptées ou envisagées ont été :

. l'élargissement de l'accès par le tour extérieur au corps des conseillers et secrétaires (6 nominations au tour extérieur après 9 titularisations normales),

. et une concertation au sujet des modifications à apporter à l'examen professionnel du principalat.

- Il convient enfin de noter, en ce qui concerne l'ajustement des indemnités de résidence des agents en poste à l'étranger, que le projet de budget pour 1990 prévoit, au chapitre 31-90, un abondement de 120 millions de francs qui correspond :

. pour 50 millions, au rétablissement des crédits supprimés au budget 1989 en prévision de baisses qui ont été finalement annulées,

. et à hauteur de 70 millions (27 + 43 millions), aux hausses intervenues cette année.

Une provision de 7 millions de francs a d'autre part été prévue pour les évolutions de change et de prix.

Il reste l'essentiel : ces mesures s'inscrivent dans un cadre budgétaire beaucoup trop étroit pour améliorer de façon déterminante la situation de notre outil diplomatique. C'est ce qu'illustre le tableau suivant qui retrace l'évolution des effectifs du ministère des Affaires étrangères depuis 1982 :

**EVOLUTION DES EFFECTIFS DU MINISTERE DES  
AFFAIRES ETRANGERES**

<b>Année</b>	<b>Effectifs au 1er janvier</b>	<b>Evolution</b>
1982	11.269	
1983	11.298	+ 29
1984	11.277	- 21
1985	11.176	- 101
1986	11.104	- 72
1987	10.890	- 214
1988	10.726	- 164
1989	10.828	+ 102
1990	10.789	- 39
		-----
		- 480

(Source : ministère des Affaires étrangères)

Ainsi, une fois encore, le bilan des créations, transformations et suppression d'emplois prévues pour 1990 fait apparaître une diminution -de 39 emplois- des effectifs du ministère des Affaires étrangères. Même si ces suppressions ne doivent pas porter sur les emplois diplomatiques et consulaires, ce constat ne peut, à lui seul, que conduire à s'interroger sur la volonté politique du gouvernement de donner les moyens de redresser véritablement la situation du ministère des Affaires étrangères.

**3°). La difficile adaptation de la carte diplomatique et  
consulaire**

Un constat de même nature peut être dressé en ce qui concerne l'évolution de la carte diplomatique et consulaire.

Les conditions actuelles d'adaptation de la carte diplomatique et consulaire illustrent les difficultés rencontrées pour

**maintenir une densité suffisante de postes diplomatiques et consulaires afin d'assurer la présence française et la protection de nos ressortissants tout en prenant en compte les contraintes qui pèsent actuellement sur les moyens budgétaires -et humains- du ministère des Affaires étrangères.**

**Ces considérations conduisent désormais, généralement, à compenser l'ouverture d'un poste par la fermeture d'un autre -avec les gênes inévitables qu'engendre la fermeture d'un poste consulaire pour nos compatriotes à l'étranger.**

**Le bilan est sensiblement plus favorable pour l'année 1989 :**

**. ouverture d'une ambassade à Windhoek, dans le cadre de l'indépendance de la Namibie,**

**. création d'une délégation permanente à Vienne pour les négociations conventionnelles,**

**. ouverture d'un consulat général à Atlanta et d'une chancellerie détachée à Lausanne,**

**tandis que la fermeture de notre consulat général à Détroit était la seule enregistrée cette année.**

**Sont en outre envisagées en 1990 l'ouverture d'une ambassade commune franco-allemande à Oulan-Bator et l'ouverture d'une ambassade au Botswana, ayant également compétence sur le Lesotho et le Swaziland.**

**A ce jour, la France ne dispose pas d'ambassade dans 24 Etats -dont 18 sont membres de l'ONU-. Il reste encore que l'insuffisance des moyens actuels risque de rendre désormais difficile, sinon impossible, la nécessaire adaptation de la carte diplomatique et consulaire aux évolutions démographiques, économiques et politiques sans un quasi abandon du soutien à notre action diplomatique et à notre politique commerciale et culturelle.**

**Le constat paraît aujourd'hui s'imposer : nous atteignons désormais le seuil -en particulier en matière d'effectifs- au delà duquel des fermetures de postes seront inévitables.**

\*

\* \*

## **- CHAPITRE II -**

### **LES RELATIONS EST-OUEST ET LES QUESTIONS DE SECURITE EN 1989**

#### **A - Les données majeures de l'évolution internationale : une année dominée par les bouleversements enregistrés en Europe de l'Est**

L'année 1989 restera assurément dans l'histoire comme celle des formidables bouleversements enregistrés en Europe centrale et orientale. Le processus de changement accéléré au sein des pays du Pacte de Varsovie a naturellement fortement influé sur les orientations de la nouvelle Administration américaine et l'évolution des relations Est-Ouest en général. Il laisse par ailleurs présager des conséquences importantes au sujet des questions liées à la sécurité européenne, évolutions qui ne sauraient être indifférentes à l'égard des positions françaises. Telles sont, aux yeux de votre rapporteur, les cinq données majeures de l'évolution internationale au cours de l'année écoulée.

#### **1°). Le fait majeur : le processus accéléré de changement en U.R.S.S. et dans les pays du Pacte de Varsovie**

La donnée fondamentale réside naturellement dans l'accélération du processus de changement dans les pays d'Europe de l'Est. L'indiscutable évolution observée depuis quelques années s'est puissamment accélérée au cours des derniers mois, singulièrement en Pologne, en Hongrie, et, fait encore plus significatif, en République démocratique allemande. Elle appelle toutefois des appréciations bien différentes selon que l'on prend en compte sa dimension politique, sa dimension économique ou sa dimension militaire.

- Dans sa dimension politique tout d'abord, les progrès spectaculaires -inimaginables quelque temps auparavant seulement- accomplis par plusieurs pays d'Europe centrale et orientale sur la voie de la démocratisation bouleversent le paysage politique en Europe. L'ordre établi sur notre continent depuis la dernière guerre -ce que l'on a appelé "l'Europe de Yalta", marquée par le partage de l'Europe, l'affrontement des blocs et la menace de l'hégémonie soviétique- semble se décomposer sous nos yeux. Ces évolutions historiques méritent quelques rappels :

. en U.R.S.S. même, rappelons-le, des élections ont permis, pour la première fois, un choix et vu la défaite des chefs du parti à Moscou comme à Kiev, à Léninegrad comme à Minsk, ainsi qu'un raz de marée nationaliste dans les républiques baltes, l'ensemble étant largement relayé par la presse -écrite et audiovisuelle- soviétique,

. en Pologne, une évolution d'une rapidité imprévue vers un plus grand pluralisme et davantage de démocratie a conduit le général Jaruzelski à confier la direction du gouvernement à "Solidarité" qui tente de remédier à une situation économique catastrophique par l'instauration d'une économie de marché pour laquelle la Pologne attend de l'Occident une aide puissante et active,

. en Hongrie, le processus politique a atteint son aboutissement par une sorte d'autodissolution du communisme, les autorités hongroises éliminant toute référence au marxisme-léninisme tandis que le parti communiste se transforme en parti socialiste et que l'ouverture de l'économie hongroise se poursuit,

- en Bulgarie aussi, M. Jivkov lui-même, au pouvoir depuis trente-cinq ans, est conduit à céder la place, la nouvelle équipe dirigeante annonçant une accélération du processus des réformes,

.en Allemagne de l'Est, l'agitation a tout submergé et un flux innombrable et irrésistible de citoyens est-allemands a déferlé en Allemagne fédérale. De son côté, M. Gorbatchev s'est manifestement fait le complice des spectaculaires bouleversements politiques intervenus, depuis le départ de M. Honecker jusqu'à la promesse d'élections libres en passant -image plus forte encore- par l'ouverture du "mur de Berlin", symbole à la fois de la division de l'Allemagne et de la division de l'Europe.

Ces prodigieuses évolutions -qui n'épargnent encore, à ce jour -mais pour combien de temps ?- que la Roumanie et, dans une moindre mesure, la Tchécoslovaquie,- consacrent ainsi la faillite,

constatée par les intéressés eux-mêmes, du modèle communiste et le progrès historique des valeurs occidentales de démocratie, de liberté et de droits de l'homme.

Elles annoncent aussi la fin de la guerre froide, au profit des démocraties de liberté, et permettent désormais d'envisager la fin de la division de l'Europe.

La France et les pays occidentaux en général ne peuvent que se féliciter et doivent encourager puissamment, mais avec lucidité, ces aspirations du camp socialiste vers plus de démocratie et davantage de libertés.

Mais cette évolution historique pose aussi de vastes interrogations et recèle d'immenses facteurs d'incertitudes, ne serait-ce qu'au regard de la suite d'événements qui semblent avoir désormais acquis leur dynamique propre et paraissent ainsi échapper à ceux-là mêmes qui les ont initié, au premier rang desquels figure M. Gorbatchev.

- La dimension militaire du changement ne s'est toutefois pas encore, loin s'en faut, aussi nettement inscrite dans les faits.

Certes, l'U.R.S.S. a accepté progressivement, depuis 1986, nombre de principes et de méthodes voulus par les pays occidentaux : réductions asymétriques, échanges de données, vérifications par des inspections sur place. Certes des gestes de désarmement unilatéraux ont été annoncés : réduction de 240.000 hommes et de 10.000 chars en Europe, retrait de 500 têtes nucléaires tactiques...

Mais ces intentions ne se sont pas encore traduites, militairement parlant, dans les faits. L'U.R.S.S. doit faire la preuve de ses intentions véritables à l'occasion des négociations en cours, en premier lieu dans les négociations de Vienne sur les armes conventionnelles en Europe. Tout en évoquant une doctrine militaire dite de "suffisance raisonnable", l'U.R.S.S. conserve une posture

militaire offensive et poursuit les programmes de modernisation de ses systèmes d'armements engagés il y a déjà plusieurs années.

Dans ce contexte, l'heure n'est pas venue, pour la France et ses alliés occidentaux, de "baisser la garde" -pour reprendre l'expression consacrée- et notre pays rappelle, à juste titre, que le désarmement conventionnel demeure, en Europe, la première des priorités en même temps que le test concret de la réalité des intentions soviétiques.

- Enfin, la dimension économique du processus de changement amorcé à l'Est de l'Europe est, pour sa part, soumise à rude épreuve. Si la "glasnost" semble aujourd'hui devenue réalité, il n'en est pas de même de la "perestroika".

La situation économique soviétique est aujourd'hui catastrophique. Les difficultés de la vie quotidienne l'illustrent terriblement et, tout d'abord, pour les approvisionnements de première nécessité. Le projet de baux à long terme dans l'agriculture suscite de puissantes résistances, comme le projet de coopératives de production artisanale ou de services.

Par delà le problème -lui-même extrêmement grave parce qu'il peut remettre en cause les structures mêmes de l'Empire soviétique- du réveil et de la radicalisation des nationalismes, ces immenses difficultés contribuent à expliquer que la "gorbimanie" florissante en Occident -et singulièrement en Allemagne fédérale - n'est pas de mise en U.R.S.S. même. La situation n'est pas plus brillante dans la plupart des pays d'Europe de l'Est, ainsi que l'illustre la situation en Pologne où le gouvernement de M. Tadeusz Mazowiecki doit faire face à une inflation annuelle de près de 1000% et attend de l'Occident une aide financière considérable sans laquelle son programme de redressement sera inéluctablement voué à l'échec : 700 millions de dollars de crédits sont demandés au Fonds monétaire international, 500 millions à la Banque mondiale, un prêt de stabilisation d'un milliard de dollars est sollicité des gouvernements occidentaux ainsi qu'un moratoire de la dette.

Toutes les hypothèses paraissent ainsi aujourd'hui crédibles en Union soviétique et dans plusieurs pays du Pacte de Varsovie. Cet immense facteur d'incertitude ne saurait être ignoré par les Occidentaux. Il a naturellement été pris en compte par la nouvelle Administration américaine.

## **2°). Deuxième donnée : l'élaboration des orientations de la nouvelle Administration américaine dans le domaine de la politique étrangère**

Elu sous le signe de la continuité, le Président Bush a toutefois imposé un style de gouvernement différent de son prédécesseur et a convié son Administration, durant les premiers mois de son mandat, à un exercice de réflexion stratégique et diplomatique en profondeur ("strategic and diplomatic review") qui a permis, par touches successives, de fixer les orientations de la nouvelle Administration dans le domaine de la politique étrangère.

- Dans le domaine clé des relations américano-soviétiques, si l'évolution actuelle est conduite à son terme, aboutissant à une transformation de l'U.R.S.S. assez profonde pour ne pouvoir être remise en cause, à tout moment, par une autre équipe dirigeante, les Etats-Unis pourraient dépasser la politique du "containment" -nécessaire pour contenir une Union soviétique militairement agressive- et favoriser l'intégration de l'U.R.S.S. dans une "communauté des nations libres" réunissant les Etats-Unis et l'Europe tout entière, cette notion de "communauté des nations" étant plus large que celle de "maison européenne commune" prônée par M. Gorbatchev qui excluait les Etats-Unis.

Mais nous n'en sommes encore qu'au début du processus et, pour l'heure, l'Administration Bush entend observer la plus grande prudence. Tout en considérant comme probable l'irréversibilité des réformes en cours en U.R.S.S. et le maintien au pouvoir, dans l'avenir prévisible, de M. Gorbatchev, Washington estime que l'Union soviétique doit encore accomplir un certain nombre de gestes positifs, en particulier pour parvenir à un nouvel équilibre de sécurité à un moindre niveau d'armements.

Dans l'immédiat, les Etats-Unis semblent décidés à maintenir la politique du "trust but verify" observée dans la dernière période de la présidence Reagan, avec toutefois quelques inflexions dans le domaine des conflits régionaux et dans celui des questions dites "transnationales" (drogue, terrorisme, environnement...), auxquels les Etats-Unis veulent accorder une place supérieure dans leurs relations avec l'autre superpuissance.

- Vis-à-vis de l'Europe, le Président Bush a exprimé, dans plusieurs discours récents, une nouvelle vision américaine de l'avenir politique de l'Europe.

Tandis que l'Europe de l'Est évolue, semaine après semaine, de façon accélérée -et, il est vrai, très différenciée-, manifestant l'attraction des valeurs occidentales et permettant d'envisager de surmonter "la tragique division de l'Europe", Washington estime que des changements fondamentaux se produisent aussi en Europe occidentale. L'échéance de 1992 doit marquer en particulier un processus d'intégration pacifique, dont les Etats-Unis se félicitent même s'il doit conduire à d'inévitables frictions qu'il s'agit de désamorcer à temps par la mise en oeuvre de nouveaux mécanismes de consultation et de concertation transatlantiques.

En outre, l'Europe de l'Ouest, estiment aujourd'hui les Américains, a désormais les moyens d'être un partenaire véritable des Etats-Unis et se trouve dans l'obligation d'assumer la responsabilité qui va de pair avec le "partnership" transatlantique. Ainsi les efforts européens pour constituer une identité propre en matière de défense sont-ils accueillis avec satisfaction à Washington, où l'on prêche pour "un partenariat plus adulte" entre les deux rives de l'Atlantique.

3°. Troisième donnée : l'évolution des relations américano-soviétiques en 1989

Au terme de ce "réexamen" diplomatique et stratégique américain, la visite à Moscou du nouveau secrétaire d'Etat, M. Baker, a véritablement marqué, les 10 et 11 mai dernier, la relance du

dialogue institutionnel entre les deux super-puissances. Elle a permis de fixer le rythme des rencontres des deux ministres des Affaires étrangères -trois à quatre fois par an-, de décider la reprise des négociations sur l'arrêt des essais nucléaires et des discussions sur les armements stratégiques interrompues en novembre 1988, enfin d'envisager la date du premier sommet entre MM. Bush et Gorbatchev -que les entretiens de Wyoming, les 22 et 23 septembre dernier, ont fixé à la fin du printemps ou au début de l'été prochain après le sommet "intermédiaire" qui doit se dérouler en Méditerranée les 2 et 3 décembre prochain.

L'année écoulée a aussi été caractérisée par le souci manifeste des Etats-Unis de ne plus abandonner l'initiative à l'U.R.S.S.. Si M. Gorbatchev a poursuivi ses annonces et ses propositions périodiques en matière de contrôle des armements -nucléaire et conventionnel-, les nouveaux responsables américains ont, de leur côté, multiplié les initiatives. Plusieurs de ces propositions méritent d'être rappelées :

. l'assouplissement de l'amendement Jackson-Vanik qui lie depuis 1974 les échanges commerciaux avec l'U.R.S.S. à la politique d'émigration soviétique,

. l'abolition de "la clause de non exception" (appliquée depuis l'invasion soviétique en Afghanistan) aux exportations vers l'U.R.S.S. de produits de "haute technologie",

. la conclusion d'un accord dit de "ciel ouvert" permettant aux avions de l'un des deux camps de survoler les territoires de l'autre pour y surveiller les activités militaires,

. et surtout, la conclusion d'un accord de désarmement conventionnel, selon un calendrier serré, qui prévoit la destruction -et pas seulement le retrait- des matériels terrestres au-delà d'un plafond déjà pratiquement accepté par Moscou, l'inclusion des forces aériennes dans les négociations de Vienne, et le plafonnement des effectifs américains et soviétiques en Europe à 275.000 hommes.

Ainsi, le Président Bush, que d'aucuns jugeaient trop timoré par rapport à M. Gorbatchev, a-t-il réussi à reprendre l'initiative et à montrer à l'U.R.S.S. comme à l'opinion qu'il n'entendait plus laisser la partie soviétique imposer l'ordre du jour ou le calendrier des discussions Est-Ouest.

C'est également dans le contexte des évolutions en cours dans les pays du Pacte de Varsovie qu'il convient d'apprécier le développement actuel des relations économiques entre l'Est et l'Ouest. Après l'établissement de relations officielles entre la Communauté européenne et le COMECON (Conseil d'aide économique mutuelle), plusieurs pays occidentaux ont consenti à l'U.R.S.S. et à plusieurs pays du Pacte de Varsovie des crédits substantiels tandis que de nombreuses sociétés mixtes étaient constituées entre les entreprises des pays occidentaux et d'Europe de l'Est. Rappelons enfin, à la suite du voyage du Président Bush en Pologne et en Hongrie, la décision prise par les sept pays les plus industrialisés, lors du "sommet de l'Arche" en juillet dernier, de confier à la Communauté européenne le soin de coordonner l'aide des pays occidentaux à ces pays. La situation économique catastrophique à laquelle doit faire face le gouvernement de M. Mazowiecki devrait naturellement encourager les pays occidentaux -et les organismes internationaux- à soutenir puissamment et sans délai le processus de réforme engagé dans ce pays.

#### **4°. Quatrième donnée : l'évolution des questions de sécurité en Europe et des relations transatlantiques**

L'évolution de la situation politique en Union soviétique et dans certains pays socialistes européens et les orientations extérieures de la nouvelle Administration américaine laissent également présager de profondes modifications au sujet des questions liées à la sécurité européenne et des relations transatlantiques. Deux points méritent à cet égard d'être tout particulièrement soulignés.

- C'est d'abord la question posée par les armes nucléaires à courte portée, née tout à la fois de la "singularisation" de l'Allemagne en termes de risque nucléaire après la "double option zéro", et de la pression croissante des Soviétiques pour éliminer d'Europe toute arme nucléaire.

Conscients du pouvoir d'entraînement d'un accord de désarmement nucléaire sur les armes de la catégorie contigüe, les alliés occidentaux ont mesuré les risques d'un tel processus :

- une élimination des armes nucléaires tactiques d'Europe laisserait, dans les conditions actuelles, un fort déséquilibre conventionnel et chimique au profit du Pacte de Varsovie,

- elle rendrait naturellement caduque la doctrine de dissuasion nucléaire de l'OTAN et, par là même, l'idée de "défense de l'avant",

- avec les armes nucléaires de l'OTAN disparaîtrait un élément fondamental du couplage des intérêts de sécurité entre l'Amérique et l'Europe,

- enfin, l'ouverture même d'une négociation avec les Soviétiques sur les armes à courte portée conduirait inmanquablement à une troisième puis une quatrième "option zéro" (concernant l'aviation tactique).

C'est dans ce contexte difficile qu'un compromis satisfaisant a pu être finalement dégagé lors du dernier sommet de l'Alliance à Bruxelles les 29 et 30 mai dernier :

- tout d'abord, le principe d'une négociation n'est plus exclu a priori : une position de refus catégorique n'était, en effet, pas durablement tenable. Mais la négociation offerte est assortie de conditions rigoureuses et d'un calendrier précis qui traduit la priorité absolue que les Alliés accordent à l'objectif essentiel, l'instauration d'un équilibre conventionnel "stable et sûr",

- ensuite, la "troisième option zéro" est exclue,

- enfin, l'Alliance a consigné dans un document -le "concept global de désarmement et de maîtrise des armements"- sa doctrine pour l'avenir face aux initiatives soviétiques.

Faisant preuve de cohésion et d'imagination, l'Alliance est ainsi sortie, dans l'immédiat, renforcée de l'épreuve. Mais la poursuite du processus de désarmement en Europe pourrait engendrer, dans une situation à ce jour imprévisible, des dissensions nouvelles et altérer peut-être les équilibres stratégiques existants. Si tel est le prix à payer pour surmonter la division de l'Europe, les Européens devront s'astreindre à une très grande vigilance pour éviter qu'à la faveur de ce processus, ils n'amoindrissent leur sécurité.

- Les Alliés européens devront, dans le même temps, apprécier à sa juste mesure l'évolution de la perception américaine des intérêts de sécurité en Europe.

La solidarité transatlantique est, certes, une réalité profonde -qui n'est pas étrangère aux quatre décennies de paix que l'Europe vient de connaître. Les Chefs d'Etat et de gouvernement de l'Alliance ont réaffirmé, une nouvelle fois, à Bruxelles, le 30 mai dernier, le principe de l'engagement américain en Europe, dans les termes suivants : "la présence en Europe de forces conventionnelles et nucléaires nord-américaines demeure vitale pour la sécurité de l'Europe, tout comme la sécurité de cette dernière est vitale pour celle de l'Amérique du Nord".

Mais la réaffirmation de ce principe n'a pas empêché la résurgence, aux Etats-Unis, avec une vigueur accrue, du débat sur le partage des "charges du fardeau" de la défense. La dernière manifestation de ce débat a pris la forme d'un nouvel amendement, cette fois bipartisan (républicain et démocrate), du Congrès américain proposant le retrait d'Europe de 25.000 soldats américains. Le débat n'est certes pas nouveau. Mais s'appuyant sur le vertigineux déficit budgétaire américain et sur le sentiment actuel d'une atténuation de la menace, de plus en plus nombreux sont ceux, outre Atlantique, qui estiment, compte tenu du changement progressif des rapports de forces économiques entre les Etats-Unis et l'Europe, que les Alliés européens n'ont pas fait évoluer leur participation aux charges de la défense commune au rythme de leur prospérité.

Dans le même esprit, il ne faut plus -aux yeux de votre rapporteur- continuer à considérer comme une donnée intangible le maintien, dans ses modalités actuelles, de l'engagement américain en Europe. C'est dans ce contexte de pressions croissantes que le Président Bush a présenté, à Bruxelles, sa proposition de réduction de 20% des forces de combat américaines stationnées en Europe. Cette proposition -qui est désormais celle de l'Alliance atlantique dans son ensemble- appelle deux observations :

- du point de vue du désarmement, la réalisation de cette proposition représenterait une réduction fortement asymétrique des niveaux de forces conventionnelles des deux Grands (réduction de

68.750 hommes pour les Etats-Unis, mais de 325.000 pour l'Union soviétique),

- d'un point de vue proprement américain, cette initiative pourrait désamorcer les velléités existantes outre-Atlantique de réductions importantes du contingent américain en Europe.

Elle ne constituerait cependant pas nécessairement une fin en soi et il se pourrait qu'une fois ces réductions acquises, de plus amples retraits soient proposés. Cette décision représenterait alors un événement d'une portée psychologique et politique considérable que les pays européens ne sauraient mésestimer.

#### **5°. Cinquième donnée : les positions françaises sur les questions de sécurité**

La France, pour sa part, sans renoncer en quoi que ce soit à la spécificité de sa position, reste fermement attachée au principe du "couplage" des intérêts de sécurité entre les deux rives de l'Atlantique et considère que ce lien n'est crédible que s'il est matérialisé par un engagement réel des Etats-Unis sur le vieux continent.

De manière plus générale, la France, en matière de sécurité, réaffirme son attachement :

- à la dissuasion nucléaire,
- et à la préservation de la cohésion de l'Alliance.

Elle entend y contribuer en renforçant la solidarité des Européens eux-mêmes dans l'effort de défense par les différentes entreprises communes que constituent l'U.E.O. (Union de l'Europe occidentale), le G.E.I.P. (groupement européen indépendant de programmes) ou la coopération franco-allemande de défense et de sécurité.

Dans le domaine du désarmement, la France estime qu'à la faveur de l'atmosphère nouvelle apparue dans les relations Est-

Ouest, un niveau de sécurité égal peut désormais être atteint avec un volume d'armes inférieur, défini par les principes d'équilibre et de suffisance. Mais un tel désarmement ne doit en aucun cas permettre un déséquilibre, fût-il temporaire ; c'est pourquoi la France et ses alliés accordent une priorité absolue, en Europe, au désarmement classique, tant il est vrai que le déséquilibre et la surabondance des armes conventionnelles en Europe sont la première cause d'instabilité sur le continent.

Au-delà de sa portée militaire, le désarmement conventionnel aura également valeur de test de la réalité des intentions soviétiques vis-à-vis de l'Europe ; enfin, il contribuerait à établir sur des bases plus saines le dialogue politique sur le continent.



## **B - Les négociations relatives à la sécurité et au désarmement : des perspectives prometteuses**

L'évolution favorable du climat des relations Est-Ouest se retrouve naturellement dans les perspectives -prometteuses- des négociations relatives à la sécurité et au désarmement. C'est ce que fait apparaître l'examen des trois principaux domaines de négociation, portant respectivement sur les armements conventionnels, stratégiques et chimiques.

### **1°). Premier point : les négociations de Vienne sur le désarmement conventionnel**

C'est le 15 janvier 1989 que les 35 pays participant à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (C.S.C.E.) ont adopté à Vienne, par consensus, le document de clôture de la troisième conférence-bilan (après Belgrade en 1977 et Madrid en 1983) sur les suites de la C.S.C.E., ouverte à Vienne en novembre

1986. Reprenant chacun des trois domaines en discussion -droits de l'homme, désarmement et questions économiques-, le progrès majeur de ce document est de ne plus laisser le contrôle des dispositions prises aux seules associations de surveillance des accords d'Helsinki mais de l'institutionnaliser et d'en charger de façon quasi permanente les gouvernements signataires eux-mêmes. Pour l'avenir, le document final prévoit dix conférences de suivi d'ici à la quatrième conférence-bilan qui s'ouvrira à Helsinki le 24 mars 1992.

Ce succès -qui demeure relatif dans la mesure où le document de Vienne n'est pas un traité et n'a, pas plus que ceux qui l'ont précédé, de valeur contraignante- a été largement favorisé par la "nouvelle pensée" à l'honneur à Moscou.

Parallèlement, les pays participants sont convenus de diviser, pour la prochaine période, les négociations de Vienne, ouvertes le 6 mars dernier, en deux enceintes distinctes, même si elles demeurent l'une et l'autre placées sous l'égide de la C.S.C.E.

a) *Les négociations sur les forces conventionnelles en Europe (F.C.E.)* sont un exercice réservé aux 23 pays membres de l'Alliance atlantique et du Pacte de Varsovie.

Les premières sessions de ces négociations ont été marquées par deux initiatives :

- celle de M. Gorbatchev qui a proposé, en mai dernier, des plafonds chiffrés pour les différentes catégories d'armements, après l'annonce de réductions unilatérales de 500.000 hommes en deux ans, formulée devant les Nations Unies en décembre 1988 ;

- et celle du Président Bush, formulée lors du sommet de Bruxelles et concrétisée depuis par le dépôt des propositions occidentales, qui comportaient, rappelons-le, trois éléments :

. constat d'une convergence de vues sur les plafonds à appliquer aux chars (20.000), aux véhicules du transport de troupes (28.000) et à l'artillerie sous réserve de précisions sur les matériels pris en compte ;

. acceptation d'inclure les avions de combat et les hélicoptères dans la négociation et de les soumettre à un plafond inférieur de 15% au plafond occidental actuel ;

. réduction de 20% des effectifs des forces américaines en Europe par la fixation à 275.000 hommes du plafond des forces soviétiques et américaines stationnées en Europe hors de leur territoire national, l'objectif étant de parvenir, dans un délai maximum d'un an, à un accord sur le désarmement conventionnel en Europe.

*b). Les négociations sur les mesures de confiance et de sécurité, distinctes mais interdépendantes des précédentes, poursuivent pour leur part, sur la base des dispositions adoptées à Madrid, l'exercice entre les 35 pays de la C.S.C.E.*

Ces négociations n'ont pas connu, au cours des premières réunions, de progrès notables en raison notamment de l'insistance mise par l'Union soviétique à y discuter, dans le cadre des doctrines militaire, des doctrines nucléaires.

L'U.R.S.S., dans ses propositions, met l'accent sur la notification des activités navales et aériennes indépendantes des activités terrestres, qui sont exclues du champ de la négociation. Elle en fait la condition d'une éventuelle discussion des mesures proposées par les Occidentaux sur l'échange d'informations.

De leur côté, les pays occidentaux ont formulé en juin des propositions comportant trois volets :

- l'augmentation de la transparence de l'organisation militaire,
- l'amélioration de la transparence des exercices militaires,
- et le renforcement de la communication et des contacts entre les Etats participants, qui devrait s'ajouter à un échange de vues sur les doctrines militaires.

*c) Les positions françaises*

Pour que le défi lancé par les Occidentaux de signer, dès l'an prochain, un accord prévoyant l'achèvement des réductions d'ici 1992-1993 soit relevé, la France préconise une démarche ainsi conçue :

- exploiter les convergences de vues qui se sont fait jour à propos des armements terrestres,
- respecter les termes des mandats agréés pour ces négociations, pour ne pas retarder la réalisation de progrès à portée de main,
- obtenir de l'Union soviétique de ne pas s'arc-bouter sur une distinction entre avions d'attaque et avions de défense aérienne qui est invalidée par la polyvalence des avions de combat moderne.

Souhaitant, par ailleurs, que le nouvel élan donné sur les négociations à 23 ne conduise pas à négliger les progrès susceptibles d'être accomplis à 35 pour les mesures de confiance et de sécurité, la France a oeuvré pour que soient effectivement traduits dans les faits :

- l'insertion des deux négociations dans l'ensemble du processus C.S.C.E.,
- et l'établissement d'un lien étroit entre les deux forums de négociations.

Ces données incitent votre rapporteur à souligner, au-delà de ses aspects militaires, l'enjeu politique majeur de ces négociations : la réduction des forts déséquilibres militaires existant en Europe doit permettre de proscrire l'utilisation du surarmement comme moyen d'intimidation dans les relations entre Etats. Il existe ainsi une parfaite cohérence entre la participation active de la France à ces négociations et sa conception du devenir de l'Europe et des nouvelles relations politiques, économiques et culturelles qui doivent s'instaurer entre les nations qui la composent.

**2°). Deuxième point : les négociations de Genève sur les armements stratégiques et les systèmes défensifs et spatiaux**

Dans le domaine des armements stratégiques, les bases d'un accord, qui existent depuis le sommet de Reykjavik en octobre 1986, avaient été complétées en 1988 par des avancées importantes, sans déboucher cependant sur la conclusion d'un accord. Au cours de l'année écoulée, les négociations n'ont repris à Genève que le 20 juin dernier après l'interruption de huit mois due à la réévaluation des positions américaines voulue par le Président Bush.

Les négociations de Genève comportent en réalité deux volets : le volet relatif à la réduction des arsenaux stratégiques, et le volet -ouvert depuis 1985- concernant l'avenir des systèmes défensifs dans l'espace.

*a). Le volet relatif à la réduction des armements stratégiques tend à réduire les arsenaux nucléaires offensifs des deux superpuissances en fixant des plafonds exprimés tant en termes de vecteurs que de têtes.*

Les positions en présence pouvaient ainsi être synthétisées à la reprise des négociations.

- Les principaux points d'accord consistaient en :

. un principe de réduction de 50% des arsenaux stratégiques,

. des règles de décompte des têtes pour les divers missiles balistiques existants,

. un plafond global de 6.000 têtes sur 1.600 vecteurs,

. un sous-plafond de 4.900 têtes pour les seuls missiles balistiques terrestres et à la mer,

. un sous-plafond de 1.540 têtes sur 154 missiles balistiques terrestres lourds,

. et des règles permettant de distinguer les bombardiers porteurs de missiles de croisière nucléaires, ainsi que des règles de décompte pour les diverses catégories de bombardiers.

- Des désaccords persistaient en revanche sur les principaux points suivants :

- . problèmes de vérifications,
- . règles de décompte sur les missiles de croisière aéroportés,
- . inclusion des missiles de croisière basés à la mer,
- . interdiction éventuelle des missiles mobiles.

*b). Le volet relatif à l'avenir des systèmes défensifs dans l'espace impose, pour sa part, aux deux parties de s'entendre sur trois points essentiels :*

- l'interprétation à donner à certaines clauses du traité A.B.M. (antimissiles balistiques) de 1972 relatives à la recherche,
- la durée du maintien du traité en vigueur,
- et les obligations qui devront être respectées à l'expiration de ce traité.

Bloquées pendant plus d'un an, ces négociations N.S.T. ("nuclear and space talks") de Genève ont reçu une nouvelle impulsion lors des récents entretiens soviéto-américains de Wyoming (22-23 septembre 1989).

Les Soviétiques ont en effet abandonné leurs exigences sur deux points d'achoppement essentiels :

- celui d'un accord sur les systèmes défensifs (qui, aux yeux de Moscou, entraînait l'abandon de l'Initiative de défense stratégique, jugée contraire au traité A.B.M.) conçu comme un préalable à la conclusion d'un accord START. L'U.R.S.S. n'en entend

pas moins se réserver de se dégager d'un éventuel traité START si les Américains violaient, à son sens, le traité A.B.M. C'est d'ailleurs au nom du respect du traité A.B.M. que Moscou a accepté finalement de démanteler le radar de Krasnoyarsk que Washington tient pour une violation flagrante du traité,

- et celui d'une prise en compte dans la négociation START des missiles de croisière embarqués (S.L.M.C.), que les Américains refusent en arguant de l'invérifiabilité de leur capacité nucléaire ou non. Les Soviétiques entendent toutefois inclure ces armes dans une négociation sur les forces navales dont ils ne cessent de demander l'ouverture.

Les Américains, pour leur part, ont annoncé qu'ils lèveraient leur opposition à l'interdiction des missiles mobiles si le Congrès acceptait d'en voter les crédits.

D'autres progrès notables ont enfin été enregistrés en matière de vérification (les Soviétiques ont accepté certaines idées américaines de vérification a priori d'installations stratégiques), de mesures de confiance (un accord de notification préalable des grands exercices stratégiques a été signé) et de missiles de croisière aéroportés (les Soviétiques ont introduit une nouvelle proposition).

Le mouvement enregistré est donc réel, même s'il laisse subsister certaines difficultés politiques (pression en faveur d'un désarmement naval, auquel l'Ouest reste hostile) et techniques (régime de vérification des missiles mobiles). Un accord soviéto-américain sur les armements stratégiques paraît ainsi pouvoir être envisagé dans un délai relativement rapproché.

### *c). Les positions françaises*

La position de la France vis-à-vis de ces négociations de Genève peut se résumer comme suit :

- Dans le domaine des armements stratégiques, un accord entre les deux Grands représenterait, aux yeux de Paris, la véritable priorité

du désarmement nucléaire. Toutefois, l'objectif affiché de réduction de 50% des arsenaux actuels serait assez éloigné de la réalité technique puisque les règles de décompte et l'exclusion des missiles de croisière lancés à partir de la mer font que la diminution réelle ne serait que de 30% environ, ce qui ne changerait pas la nature de la différence entre les arsenaux des deux Grands et le nôtre : 9.000 têtes chacun, moins de 300 pour la France. C'est dans cet esprit que la France rappelle les trois conditions qu'elle estime devoir être remplies avant d'envisager de participer à une négociation stratégique :

- que les arsenaux américains et soviétiques soient réduits à des tailles comparables à la nôtre,

- qu'il soit mis un terme aux surenchères en matière de systèmes antimissiles, anti-satellites et anti-sous-marins,

- et que soient corrigés les actuels déséquilibres conventionnels en Europe.

- Dans le domaine spatial, en effet, la France estime que des contraintes claires et durables doivent être maintenues sur les systèmes défensifs. Elle souhaite ainsi voir le traité ABM respecté ou renégocié pour tenir compte du vieillissement de certaines des définitions de 1972 sous la pression des progrès technologiques.

### **3°. Troisième point : les négociations sur le désarmement chimique**

L'année écoulée a également vu les positions évoluer -sans déboucher sur un accord- dans le troisième domaine principal des questions relatives au désarmement, celui qui concerne les armes chimiques.

a). *La conférence de Paris sur l'interdiction des armes chimiques* qui a réuni 149 pays du 7 au 11 janvier 1989 a provoqué, sinon une véritable impulsion politique, du moins une plus grande attention internationale à la négociation de la convention d'interdiction, non seulement de l'emploi, mais aussi de la fabrication et de la détention de ces armes, qui se déroule à Genève -avec 40 participants- dans le cadre de la conférence du désarmement.

L'accord atteint n'a cependant pas effacé les divergences apparues entre pays industrialisés et pays du tiers-monde, les premiers souhaitant éviter la prolifération des armes chimiques tandis que les seconds- les présentant parfois comme l'arme atomique du pauvre- refusent d'admettre que les armes chimiques ne soient interdites qu'à certains pays et tendent à établir un lien entre désarmement chimique et désarmement nucléaire.

*b). Les difficultés à surmonter pour la conclusion d'une convention d'interdiction sont de cinq ordres principaux, auxquels correspondent cinq groupes de travail au sein du comité spécial de la Conférence du désarmement :*

- vérification de l'interdiction, gage essentiel de la crédibilité de la future convention,
- problèmes juridiques, rattachés notamment au lien à établir entre la future convention et le protocole de Genève de 1925,
- institutions de la future convention (secrétariat, organes de décision),
- problèmes techniques, concernant essentiellement la détermination des listes de substances chimiques concernées par la convention,
- enfin, les questions liées au régime applicable durant la phase de dix ans de transition.

La session de négociations qui s'est tenue cette année à Genève a permis d'enregistrer des résultats significatifs. Ces résultats concernent notamment le domaine de la vérification avec l'établissement d'un schéma général de vérification, dont certains éléments ont déjà été testés sur le terrain par des inspections expérimentales, et les aspects "techniques" concernant les produits à contrôler ou à interdire dans la future convention.

Des développements sont également intervenus récemment sur le plan bilatéral américano-soviétique. Les Etats-Unis et l'U.R.S.S., lors de la rencontre de Wyoming entre MM. Baker et Chevardnadze, se sont entendus sur un certain nombre de points essentiels : échange de données sur les stocks d'armes chimiques

avant l'entrée en vigueur de la future convention d'interdiction, assortie dans un premier temps de visites de sites, puis, dans un second temps, peu avant la conclusion des négociations de Genève, d'inspections de vérification proprement dites ; règles de conduite des "inspections par défi", qui sont un élément essentiel du régime de vérification ; principe de l'ordre de destruction des stocks.

Le discours du président Bush devant l'Assemblée générale de l'ONU, proposant une réduction des stocks d'armes chimiques de l'U.R.S.S. et des Etats-Unis à 20% du niveau de ceux de ces derniers, constitue un signe supplémentaire de la volonté des Etats-Unis de faire avancer les choses sur le plan bilatéral avec Moscou. S'agissant des deux principales puissances chimiques, cela constitue un élément d'une grande importance. Il est néanmoins essentiel que les avancées bilatérales trouvent leur place dans le dispositif multilatéral qui s'élabore à Genève et ne soient pas l'embryon d'un accord de désarmement chimique limité aux deux grandes puissances.

*c). La position française* souligne cette nécessité d'une convention multilatérale d'interdiction qui doit dépasser la seule dimension Est-Ouest et aller au-delà de la seule lutte contre la prolifération des armes chimiques.

D'importantes questions restent encore à résoudre, en particulier pour la sécurité durant la période de destruction des stocks -qui constitue pour la France une préoccupation essentielle.

Mais la récente conférence de Canberra, portant sur la coopération entre gouvernements et responsables de l'industrie chimique dans la réalisation et la mise en oeuvre de la future convention, a apporté un complément utile aux efforts multilatéraux entrepris à Genève et aux progrès bilatéraux enregistrés depuis la rencontre de Wyoming. Il ne paraît donc pas, aujourd'hui, irréaliste de penser que les conditions sont réunies pour résoudre, dans des délais relativement brefs, les difficultés qui se posent encore.

\*

\* \*

### **- CHAPITRE III -**

#### **LA COMMUNAUTE EUROPÉENNE EN 1989 :**

#### **LA NÉCESSITÉ D'UNE GESTION EFFICACE DES ACTIONS ENTREPRISES**

##### **A - Les temps forts de la vie communautaire au cours de l'année écoulée**

**La Communauté européenne va aujourd'hui de l'avant. C'est un constat heureux lorsqu'on se souvient des difficultés -notamment financières- dans lesquelles la construction communautaire s'enlisait encore naguère. Les réactions de crainte qu'inspire "l'Europe de 1993" chez ses principaux partenaires, japonais ou américains, qui s'inquiètent de la perspective d'une présumée "forteresse Europe", illustrent en tout cas le fait que l'Europe progresse et inspire aujourd'hui respect et considération.**

**Néanmoins, le chemin à parcourir demeure extrêmement long et sans doute, à la suite des bouleversements dans l'Europe de l'Est, jalonné d'imprévus. La tâche à accomplir sera très lourde. Et l'optimisme n'est pas nécessairement de mise. Pour au moins trois séries de raisons.**

**- Le contexte international, l'évolution de la situation en Europe de l'Est et les perspectives qu'elle ouvre, notamment à l'Allemagne fédérale, ne conforteront pas nécessairement l'Europe des Douze, surtout si celle-ci devait piétiner. Des progrès substantiels sur la voie de la construction communautaire sont la meilleure façon pour la**

**Communauté de relever le défi et d'éviter des dérives et des engrenages qui pourraient s'avérer redoutables.**

**- Plus généralement, les avancées réelles de l'Europe sur la voie de l'intégration économique ne doivent pas conduire à faire de la Communauté, à son tour, un géant économique et un nain politique. C'est pourquoi, par delà la mise en oeuvre de l'Acte unique, par delà les efforts amorcés sur la voie de l'Europe monétaire et de l'Europe sociale, c'est vers l'Europe politique et vers l'Europe de la défense -c'est-à-dire vers ce que la construction communautaire a de plus sensible et de plus délicat- que les Douze doivent désormais se diriger.**

**- Enfin, dans la perspective de l'échéance de 1993 elle-même, force est de constater que, si une part appréciable de cette immense tâche -souvent technique et peu voyante- a été accomplie, les textes les plus importants, et les plus difficiles à obtenir, restent à adopter. Ne nous leurrons donc pas : le plus difficile reste à faire.**

**C'est avec ces pensées qu'il convient d'apprécier, aux yeux de votre rapporteur, les principaux temps forts de l'actualité communautaire au cours de l'année écoulée.**

**1°. Le premier semestre de 1989 et le Conseil européen de Madrid (26-27 juin 1989)**

**Si le second semestre de l'année 1988 s'était déroulé -sous présidence grecque- sans événement communautaire majeur -sinon l'adoption du budget de la Communauté dans les délais et sans crise institutionnelle pour la première fois depuis dix ans-, avant de s'achever par un Conseil européen assez terne, quoique serein, à Rhodes (3-4 décembre 1988), le premier semestre de 1989, consacré prioritairement -sous présidence espagnole- à la poursuite de la mise en oeuvre de l'Acte unique européen, a donné lieu à un vaste débat européen précédant, le 18 juin dernier, la troisième élection du Parlement européen au suffrage universel direct.**

Réuni les 26 et 27 juin à Madrid, le Conseil européen a permis de dresser le bilan de cette période. Trois de ses principales conclusions méritent d'être rappelées.

- S'agissant de l'état d'avancement du marché intérieur, le Conseil européen a constaté que plus de la moitié des textes proposés dans le "livre blanc" de la Commission avaient déjà été adoptés. Il a souligné la nécessité de l'adoption, avant le 1er juillet 1990, d'un accord sur le délicat problème de la fiscalité de l'épargne.

- Sur le très important dossier de l'Union économique et monétaire, les chefs d'Etat et de gouvernement ont décidé que la première étape, proposée par le "comité Delors", commencerait le 1er juillet 1990 et ont demandé à la Communauté d'engager les travaux préparatoires nécessaires à la convocation de la conférence internationale prévue à ce sujet.

- En ce qui concerne le déploiement de l'Europe sociale, largement oubliée à Madrid, le Conseil n'a fait que rappeler l'importance de la dimension sociale de la construction européenne et demander aux instances communautaires de poursuivre ses travaux sur un projet de charte des droits sociaux des travailleurs.

## **2°. Le second semestre de 1989 et les orientations de la présidence française de la Communauté**

C'est dans ce contexte que la France a pris, pour un semestre, la présidence du Conseil des Communautés le 1er juillet 1989, à un moment où la Communauté exige avant tout, faute d'initiative majeure à prendre pour infléchir le cours de la construction européenne, une gestion efficace. Les grandes orientations de la présidence française ont été présentées, le 27 juillet dernier, devant le Parlement européen, par le ministre français des Affaires étrangères, autour de trois axes principaux.

a) La poursuite de l'oeuvre législative et réglementaire vers l'objectif de 1993 en y intégrant les dimensions sociales et monétaires, ainsi

que diverses politiques telles que l'audiovisuel, l'environnement et la recherche.

- Dans le domaine de l'Europe sociale, la France s'attache à faire adopter une charte communautaire des droits sociaux fondamentaux. Elle appuie toutes les initiatives visant à renforcer au niveau européen le dialogue entre partenaires sociaux et à promouvoir l'information des travailleurs au sein des entreprises. Elle veille à ce que soit pourvue l'adoption de directives tendant à l'amélioration de l'hygiène et de la sécurité sur les lieux de travail.

Mais il faut ici rappeler que la charte envisagée ne serait qu'une déclaration politique dépourvue d'effets juridiques contraignants. La présidence française pourra-t-elle faire davantage ?

- La progression vers l'Union économique et monétaire demeure la grande affaire des années à venir. La présidence française souhaite que le prochain Conseil européen de Strasbourg enregistre des progrès sur la mise en oeuvre de la première phase du "rapport Delors" et sur la préparation de la conférence intergouvernementale qui devrait permettre d'élaborer le traité devant sceller les deuxième et troisième étapes. Mais les progrès enregistrés seront-ils suffisants pour permettre de fixer la date de convocation de cette conférence dès le sommet de Strasbourg ?

- Dans le domaine de l'audiovisuel, l'objectif affiché de la France est de mobiliser l'ensemble des partenaires potentiels afin de favoriser l'émergence d'une industrie de programmes forte et structurée et de mettre en place un "Eurêka audiovisuel" analogue, dans son esprit et ses modalités de fonctionnement, à l'Eurêka technologique. Mais les débats sur l'opportunité d'imposer des quotas de productions communautaires et les difficultés d'adoption de la directive sur la "télévision sans frontières" montrent, là encore, l'ampleur des divergences à surmonter.

- Dans le domaine de l'environnement, la Communauté agit dans plusieurs directions : révision du protocole de Montréal pour que soient réduites encore plus rapidement la production et la consommation des chloro-fluoro-carbones (C.F.C.), lutte contre "l'effet

de serre" (réchauffement de l'atmosphère), action vigoureuse contre les différents types de pollution, et création d'une Agence européenne de l'environnement.

- Dans le domaine de la recherche la présidence française attache une grande importance à la révision du programme-cadre de la Communauté et au renforcement des relations avec les partenaires européens de la C.E.E. dans le cadre du programme "Euréka".

- Enfin et surtout, la présidence française continue à gérer la mise en place du marché intérieur de 1993, qui demeure l'échéance essentielle. Plusieurs dossiers particulièrement importants sont sur la table des négociations : la question des fiscalités de l'épargne, qui est un complément sine qua non de la libération des mouvements de capitaux, le rapprochement des normes, l'élaboration de nouvelles directives sur les marchés publics et sur le contrôle des concentrations, et le renforcement des grands réseaux (énergie, transports, télécommunications) qui constituent le système nerveux de la Communauté.

b). Deuxième axe prioritaire : le renforcement du dialogue entre l'Europe communautaire et le reste du monde.

Le volet des relations extérieures de la Communauté est lui aussi fourni. Trois points méritent à cet égard d'être tout particulièrement relevés.

- La Communauté doit d'abord attacher la plus grande attention au développement de ses relations avec l'Europe de l'Est et, éventuellement, prendre toutes décisions opportunes d'assistance ou de coopération. Sa politique de relations contractuelles s'est déjà matérialisée par les accords passés avec la Hongrie et la Tchécoslovaquie. Elle vient de terminer la négociation d'un accord commercial et de coopération avec la Pologne. Des négociations ont été engagées avec la Bulgarie et l'U.R.S.S. Rappelons enfin l'importance et l'urgence de la tâche - considérablement accrue par les événements actuels à l'Est - confiée à la Commission, chargée par le "sommet de l'Arche" des sept pays les

plus riches, en juillet dernier, de coordonner l'aide des pays industrialisés à la Pologne et à la Hongrie.

- La Communauté doit aussi renforcer ses relations avec ses voisins immédiats, les pays de l'A.E.L.E. (Association européenne de libre échange), qui veulent développer avec elle une coopération plus structurée. La réunion ministérielle C.E.E.-A.E.L.E. du 19 décembre permettra de lancer à cette fin un processus de négociations.

- Les Douze doivent enfin achever les négociations relatives au renouvellement de la convention de Lomé, qui lie la Communauté à 66 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.) et qui arrivera à son terme le 28 février 1990. La renégociation, ouverte le 12 octobre 1988, revêt un enjeu capital, en raison de la dégradation, souvent catastrophique, de la situation de nos partenaires A.C.P. Le début des négociations montre que de nombreuses questions délicates restent à régler : d'abord, naturellement, celle de l'enveloppe financière, mais aussi la durée, la structure et les mécanismes techniques de la convention, ou encore l'amélioration des dispositions relatives aux droits de l'homme.

En sa double qualité de rapporteur pour avis du budget du ministère des Affaires étrangères et de rapporteur des précédentes conventions de Lomé, votre rapporteur souhaite que le gouvernement dresse devant le Sénat le bilan des négociations en cours à l'occasion de la discussion budgétaire et expose les chances de conclusion d'un quatrième accord de Lomé sur la base d'un concours financier relevé de près de 50% par rapport à celui de Lomé III.

c). Troisième orientation de la présidence française : l'approfondissement de la coopération politique. La France souhaite enfin que s'intensifie la coopération politique entre les Douze afin qu'ils puissent s'exprimer d'une seule voix, chaque fois que possible, sur les grandes questions internationales et faire valoir leurs conceptions communes. L'Europe des Douze doit en particulier affirmer sa présence active en faveur de la paix en oeuvrant au règlement des conflits régionaux : conflit israélo-arabe, Liban, Cambodge. Elle doit aussi participer pleinement au processus de la C.S.C.E. afin d'encourager les réformes entreprises à l'Est.

Sur chacun des points qui précèdent, votre rapporteur souhaite qu'à quelques jours du Conseil européen qui doit se réunir à Strasbourg les 8 et 9 décembre prochain, le gouvernement puisse indiquer à la représentation nationale l'état d'avancement des travaux communautaires, les principaux points à l'ordre du jour du Conseil européen et les décisions concrètes qu'en attend le gouvernement français.

### 3°. Le rôle européen de Strasbourg et le débat sur le "déficit démocratique" en Europe

Dans le même esprit, votre rapporteur attend du gouvernement qu'il indique au Sénat les mesures qu'il envisage de prendre sur deux questions qui ont été particulièrement débattues au cours de l'année écoulée : le maintien et le renforcement du rôle européen de Strasbourg, et les moyens de remédier au "déficit démocratique" qui s'accroît au fur et à mesure des progrès de la construction européenne.

*a) Le rôle européen de Strasbourg s'est trouvé à plusieurs reprises remis en cause depuis un an : arrêt de la Cour de justice déclarant légale la résolution du Parlement européen demandant la construction d'un nouvel hémicycle à Bruxelles, adoption par le Parlement européen du "rapport Prag", et multiplication des "réunions exceptionnelles" des parlementaires européens à Bruxelles pouvant laisser craindre un transfert insidieux, de fait, du siège du Parlement européen.*

Face à cette menace, réelle, de voir remettre en cause le rôle européen de Strasbourg, M. Claude Villain, chargé par le Premier ministre d'une mission de réflexion, a formulé, en avril dernier, de nombreuses et utiles propositions pour préserver et renforcer durablement la place de la capitale alsacienne en Europe, en favorisant son désenclavement et la diversification de son rôle européen.

Six mois plus tard, alors que la France assure la présidence de la Communauté, votre rapporteur souhaite que le gouvernement indique au Sénat :

- quelles dispositions concrètes ont été prises pour défendre le maintien du siège du Parlement européen à Strasbourg ?

- et quelle est son appréciation de la situation actuelle et des positions de nos partenaires européens à ce sujet ?

Il s'étonne en particulier qu'aucune mesure nouvelle ne figure, dans le projet de loi de finances, au chapitre 41-03 relatif à la subvention versée par l'Etat au titre de la desserte aérienne de Strasbourg.

*b). Le débat sur le "déficit démocratique" communautaire* résulte du constat -sur lequel chacun s'accorde- de l'anomalie qui fait que la Communauté européenne, union de pays démocratiques, fonctionne elle-même de façon de moins en moins démocratique au fur et à mesure des progrès de la construction européenne.

Tandis que les pouvoirs du Parlement européen n'ont été que faiblement accrus par l'Acte unique européen (instauration d'une procédure de coopération avec le Conseil), les Parlements nationaux ne sont pas véritablement associés à la prise des décisions européennes, de sorte qu'aux conséquences du traité de Rome et de l'Acte unique s'ajoute un transfert des responsabilités du législatif vers l'exécutif. Ce dessaisissement des Parlements nationaux du fait des procédures européennes s'accroît d'année en année : c'est ainsi que le Président de la Commission des Communautés a estimé que, dans dix ans, environ 80% de la législation économique, voire fiscale et sociale, sera d'origine communautaire.

Il y a là un problème majeur qui risquerait, s'il n'y est porté remède, de constituer un frein vers l'Union européenne.

C'est dans cet esprit que notre commission a conduit une réflexion approfondie à ce sujet en liaison avec la délégation du Sénat pour les Communautés européennes. Le rapport d'information établi par M. Jacques Genton sur le Parlement français et le développement du système communautaire (n° 441 (1988-1989)) souhaite ainsi, notamment, que les commissions permanentes, alertées par la délégation pour les Communautés européennes sur les décisions et les échéances communautaires, puissent donner toutes les suites nécessaires aux informations fournies, en particulier par l'audition - avant une décision communautaire importante - des ministres compétents.

C'est dans cet esprit aussi que notre commission souhaite le renforcement des moyens et des pouvoirs des délégations parlementaires pour les Communautés européennes, à partir des propositions de loi présentées, tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, par MM. Jacques Genton et Charles Josselin.

\*

\* \*

## **B - L'échéance de 1993 et les nouvelles dimensions de la construction communautaire : bilan et perspectives**

### **1°). Le long cheminement vers l'achèvement du marché intérieur européen**

Le souci de voir s'accroître le caractère démocratique des procédures européennes et la crainte d'autres immenses interférences ne sauraient toutefois, aux yeux de votre rapporteur, freiner la construction communautaire. C'est dans cet esprit qu'il lui a paru opportun de dresser ici un rapide bilan de la mise en oeuvre des dispositions prises en vue de l'achèvement du marché unique européen.

*a). Le bilan actuel : un travail quotidien important, désormais irréversible, même si les textes les plus contraignants restent à adopter*

Le processus devant conduire à l'achèvement du marché intérieur comporte, selon les propositions révisées de la Commission, 279 propositions de directives qui devront être adoptées par les instances communautaires et appliquées dans les législations nationales. L'objectif est que l'essentiel soit acquis fin 1990 pour laisser ensuite le temps aux Parlements nationaux de transposer les décisions et actes communautaires dans les droits nationaux internes.

La réalisation du marché unique, tâche très lourde, ne se fera pas, du jour au lendemain, le 31 décembre 1992. C'est une oeuvre de longue haleine, une ambition qui se réalise au quotidien, plus ou moins rapidement selon les secteurs.

En cet automne 1989, l'état d'avancement des travaux permet de formuler un triple constat :

- En premier lieu, et c'est un résultat en soi considérable, l'Acte unique a permis, en quatre ans, sinon de progresser aussi vite que les textes l'avaient prévu, du moins de faire avancer l'Europe dans les esprits des citoyens et dans les stratégies d'entreprises, de mobiliser les énergies. Le processus en cours a désormais, nous semble-t-il, atteint un seuil d'irréversibilité, aussi bien auprès des gouvernements qu'auprès des acteurs de la vie économique et sociale.

- Sur le plan technique, ensuite, on peut estimer qu'à la mi-1989, environ 90% des textes prévus ont été déposés par la Commission tandis que 127 ont été définitivement adoptés par le Conseil. C'est dire, au total, qu'environ la moitié du travail a été réalisée, indépendamment de l'importance des textes en cause, et que les procédures prévues par l'Acte unique (notamment le vote à la majorité qualifiée) ont permis une notable accélération du processus de décision communautaire.

- Il demeure toutefois -c'est le dernier élément du constat- que le plus difficile reste à faire. Pour au moins deux raisons.

. D'abord, parce que, sur le plan qualitatif, les textes les plus contraignants restent à venir : après avoir adopté des mesures d'harmonisation exigeant certes des arbitrages difficiles de la part des Etats membres mais ne mettant pas véritablement en cause des aspects essentiels de leur politique fiscale et industrielle, la Communauté voit à présent figurer à son ordre du jour des textes plus contraignants et qui soulèvent des obstacles nationaux plus importants. Que l'on songe au rapprochement des fiscalités indirectes, au développement de la libre prestation de services, à l'élargissement des directives marchés publics aux secteurs jusqu'à présent exclus, à l'adoption de règles communes en matière de radiodiffusion, au marché unique de l'énergie, à l'abolition de tous contrôles aux frontières, les difficultés sont multiples.

. Ensuite, parce que, une fois les décisions prises au plan communautaire, leur mise en oeuvre concrète dans les douze droits nationaux exige des délais importants : ainsi, au 1er octobre 1989, sur les 68 directives qui auraient déjà dû être en vigueur, 7 seulement le sont effectivement dans l'ensemble des douze Etats membres.

Les difficultés qui restent à venir sont particulièrement illustrées par la libération des mouvements de capitaux et par l'élimination des frontières fiscales.

#### *b). La libération des mouvements de capitaux*

C'est ainsi que la directive du 24 juin 1988 prévoit la libération des mouvements de capitaux à la date, désormais toute proche, du 1er juillet 1990. Si quatre Etats membres disposeront d'une période de transition, la période nous séparant de la mi-1990 doit encore être mise à profit pour rapprocher les réglementations fiscales sur l'épargne.

La Commission a ainsi soumis deux propositions au Conseil du 13 février, l'une instituant une retenue à la source généralisée de 15%, l'autre approfondissant la coopération des Etats dans la lutte contre la fraude fiscale. Ces deux textes ont fait l'objet dès l'origine d'une forte contestation de la part du Royaume-Uni et du Luxembourg. A cela s'ajoutent l'opposition néerlandaise, qui préférerait un mécanisme généralisé de déclaration par les tiers, et le recul de la R.F.A., qui a supprimé la retenue à la source de 10% instituée au niveau national il y a à peine un an.

Les difficultés rencontrées font qu'il est aujourd'hui acquis que l'idée -proposée par la Commission et soutenue par la France- d'instaurer à l'échelle de la Communauté une retenue minimum à la source est abandonnée.

Il faudra donc vraisemblablement se contenter du renforcement de la coopération entre administrations fiscales, dont l'efficacité devra être démontrée même si le texte proposé est amélioré. Et il faut dès lors s'interroger sur les risques de déplacement de capitaux vers les pays où la fiscalité de l'épargne est la plus bienveillante.

Ces difficultés rejoignent, plus généralement, celles rencontrées sur la voie d'une harmonisation des législations fiscales.

### *c). L'élimination des frontières fiscales*

Il apparaît ici clairement que la construction de l'Europe aborde, avec la fiscalité, des rivages particulièrement difficiles. S'ajoutant à la règle de l'unanimité -conservée pour toutes les décisions touchant à la fiscalité-, les disparités entre les politiques nationales, l'importance des enjeux budgétaires liés à toute mesure d'harmonisation, ainsi que l'extrême sensibilité des opinions publiques à ces questions, expliquent la lenteur des progrès enregistrés à ce jour. Mais tel est bien le nouveau défi auquel est confrontée la Communauté pour faire concrètement progresser l'Europe, par delà les discours et les déclarations d'intention !

Les difficultés rencontrées sont illustrées par les divergences qui se sont manifestées au sujet de l'élimination des frontières fiscales indirectes, en particulier en matière de T.V.A. où les progrès en matière d'assiette restent incertains tandis qu'un accord concernant les taux demeure suspendu à un accord politique.

Si les Etats membres ont réitéré leur soutien à l'objectif de l'élimination des frontières fiscales, les propositions initiales de la Commission concernant les fourchettes de T.V.A. et l'établissement d'un mécanisme de compensation soulevaient d'importantes difficultés. Les fourchettes au sein desquelles seraient fixés les taux étaient jugées trop larges par plusieurs délégations. Le mécanisme de compensation nécessaire pour permettre la suppression effective des frontières fiscales apparaissait également très complexe et difficile à mettre en oeuvre en pratique.

Aussi la Commission a-t-elle largement revu ses propositions dans une perspective plus pragmatique en prévoyant notamment une phase transitoire et une souplesse accrue en matière de franchises.

Ainsi, malgré certaines avancées récentes, beaucoup reste à faire, même si un accord semble se dessiner dans un sens se rapprochant des thèses soutenues par le gouvernement français.

## **2°). Les nouvelles -et nécessaires- dimensions de la construction communautaire**

La réalisation effective du marché intérieur unifié implique en outre d'intégrer dans l'oeuvre législative et réglementaire vers l'échéance 1993 de nouvelles dimensions de la construction communautaire : la dimension monétaire, la dimension sociale, ainsi que les politiques relatives à l'environnement.

### **a). Les débuts incertains de l'Europe monétaire**

Si l'Acte unique européen n'a pas posé les fondements de l'Europe monétaire, il est bien clair que, sans évolution vers une monnaie commune, il n'y aura dans les faits ni marché sans frontières ni poids financier de l'Europe dans le monde.

C'est dans cet esprit que doivent être appréciées les propositions du "comité Delors" soumises au conseil européen de Madrid et dont l'articulation mérite d'être ici rappelée :

La première étape doit comporter :

- le renforcement des coopérations économiques et monétaires existantes ;

- la préparation et la mise en oeuvre d'un nouveau traité, permettant d'engager les étapes suivantes. C'est le point essentiel de cette première phase. Il est par ailleurs précisé qu'"il serait important", pendant cette première étape, que toutes les monnaies de la C.E.E. participent au mécanisme de change.

La deuxième étape commencerait avec l'entrée en vigueur du nouveau traité. Elle doit consister à mettre en place le système européen des banques centrales et à expérimenter des méthodes communes de prise de décision.

Ces décisions deviendraient contraignantes quand les Etats décideront de s'engager dans la troisième étape. Cette étape doit correspondre à une intégration complète : parités irrévocablement fixes, politique monétaire mise en oeuvre par le système européen des banques centrales.

Il convient de souligner fortement ici que toute la crédibilité du processus repose sur l'articulation entre la première étape et les étapes suivantes. Les Etats doivent s'engager dans un processus unique, les conduisant irrévocablement à l'étape finale,

même si la date de sa mise en oeuvre n'est pas précisée. C'est pourquoi la préparation du nouveau traité doit être mise en oeuvre parallèlement au renforcement de la coopération prévue dans la première étape.

Mais l'on ne saurait se dissimuler l'ampleur des obstacles qui se dresseront pour réunir les Douze dans cette Union économique et monétaire, ne serait-ce que pour surmonter les réticences du Royaume-Uni face à un projet qui touche directement aux souverainetés nationales, et les hésitations de l'Allemagne fédérale - probablement accrues par les problèmes importants que lui poserait l'évolution politique des Etats à sa périphérie - à engager le mark dans cette entreprise incertaine avec des partenaires dont elle redoute les tendances inflationnistes. Tel est pourtant, sans doute, l'objectif majeur, complément nécessaire de l'Acte unique, de la Communauté au cours des prochaines années.

#### *b). L'édification difficile d'un espace social européen*

Tout indique que l'édification d'une Europe sociale ne sera pas chose plus aisée. Figurant parmi les priorités de la présidence française, ce thème devrait comporter notamment :

- la poursuite des travaux sur l'amélioration de l'hygiène et la sécurité du travail,
- l'examen des problèmes d'emploi et de formation professionnelle,
- et l'adoption de la "charte" communautaire des droits sociaux.

Mais la tâche sera rude. Et, pour tout dire, l'Europe sociale semble en panne. Après avoir été, à Madrid, une nouvelle fois largement oubliée par le Conseil européen, il est permis de s'interroger sur la possibilité d'adopter, lors du prochain Conseil de Strasbourg, cette charte qui devrait être le symbole de l'Europe sociale - sans pour autant avoir de garantie sur son efficacité.

Car l'Europe sociale suppose, sur le plan technique, des choix difficiles - ne serait-ce que pour déterminer les partenaires sociaux invités à un dialogue social européen. Surtout, l'Europe

sociale bute sur un obstacle politique majeur. L'opposition britannique, là aussi, illustre plus généralement l'opposition entre deux conceptions du marché unifié et de la construction communautaire dans son ensemble : celle, développée avec pugnacité par Mme Thatcher, en faveur d'une Europe grande ouverte aux vents du large ; et celle, défendue notamment par la France, cherchant à préserver un équilibre entre la libération des échanges d'une part, l'harmonisation des législations et la mise en oeuvre d'une politique sociale, d'autre part.

Votre rapporteur est, pour sa part, convaincu que la réalisation du marché unique européen suppose un minimum d'harmonisation sociale pour éviter la renaissance d'entraves à la libre circulation des travailleurs et le risque d'une sorte de "dumping" social que provoquerait inéluctablement le maintien, dans certains pays, des conditions d'emploi et de travail très différentes de ce qui se pratique dans les pays plus développés.

*c). L'émergence nécessaire de l'Europe de l'environnement*

Dans le cadre de cette analyse succincte des perspectives et des tâches qui s'imposent à la Communauté, votre rapporteur - sans rechercher l'exhaustivité - ne voudrait toutefois pas omettre de citer l'émergence nécessaire d'une Europe de l'environnement.

La politique communautaire de l'environnement, initiée dès les années 1970, est en fait bien antérieure à l'Acte unique, même si ce traité a fait de la protection de l'environnement une politique européenne à part entière. De surcroît, la multiplication des initiatives nationales ou internationales sur des sujets médiatiques liés à l'environnement ne doit pas faire perdre de vue les dangers réels pour l'environnement de l'Europe, le coût très élevé de la pollution pour les pays européens et l'importance des enjeux industriels en la matière.

C'est dans ce contexte que, dès l'actuelle présidence française, la Communauté doit se saisir de multiples dossiers en ce domaine, en particulier :

- la création d'une Agence européenne de l'environnement, dont le principe est acquis depuis le 18 septembre dernier, et qui devrait fournir des informations objectives en ce domaine et devenir un instrument scientifique de première importance en reliant entre eux les instruments nationaux existants,

- la révision des protocoles de Montréal sur la destruction de la couche d'ozone,

- le suivi des initiatives internationales sur le réchauffement de l'atmosphère,

- l'adoption d'un programme pour la protection de la région méditerranéenne,

- et les dispositions nécessaires en matière de pollution automobile.

\*

\* \*

**- CHAPITRE IV -**

**LA SITUATION DANS LE TIERS MONDE EN 1989 : UNE  
NÉCESSAIRE COOPÉRATION NORD-SUD QUE LE NOUVEL  
ÉQUILIBRE EST-OUEST NE DOIT PAS FAIRE OUBLIER**

A l'heure où est en train de naître dans une formidable et inévitable agitation un nouvel équilibre Est-Ouest et où se nouent des relations nouvelles entre les deux grandes puissances, l'on ne saurait pour autant oublier l'exigence maintenue d'une véritable coopération Nord-Sud pour faire face aux immenses problèmes -au premier rang desquels figure l'endettement- auxquels sont confrontés les pays les plus démunis.

De même, l'amorce d'un processus d'apaisement, voire de règlement, de plusieurs conflits régionaux -Afghanistan, Afrique australe, Golfe persique- ne saurait évidemment occulter la forte persistance de tensions internationales.

C'est dans cet esprit que votre rapporteur, sans chercher à balayer ici l'ensemble de la situation internationale, vous propose de rappeler brièvement les données actuelles dans quelques "points chauds" du monde - Chine, Cambodge, Liban- avant d'évoquer, une nouvelle fois, les difficultés du développement des pays du Tiers-monde.

\*

\* \*

## **A - La persistance de puissantes tensions internationales**

### **1°. La situation en Chine**

**Comment ne pas d'abord relever, parmi les temps forts de l'actualité internationale au cours de l'année écoulée, les événements qui se sont produits en Chine au printemps dernier ?**

**Les événements de la place Tien An Men, puis le coup de force du 4 juin et la répression qui a suivi ont profondément marqué l'opinion internationale. Alors que le régime s'apprêtait à célébrer son quarantième anniversaire, les autorités chinoises sont passées de l'hésitation et de l'absence de réaction à la répression la plus brutale. Le prix de cette victoire des "conservateurs" menés par le Premier ministre Li Peng sur les "réformistes" de l'ex-secrétaire général Zhao Ziyang a été lourd : si les estimations divergent sur le nombre de tués et de blessés, il est clair que la répression, spectaculaire dans un premier temps, demeure, cinq mois plus tard, plus discrète mais aussi implacable.**

**La crise demeure aujourd'hui latente, alors que se profilent les prochaines échéances politiques, et singulièrement la bataille pour la succession de Deng Xiaoping qui vient de célébrer ses 85 ans. Sur le plan politique, la situation demeure confuse et les résistances demeurent au sein même de l'appareil central et dans l'armée. Et, si la reprise en main s'étend également à l'économie, avec un retour en force de la politique dans les entreprises, elle n'est pas de nature à résoudre les graves problèmes économiques (inflation, chômage) qui poussent la Chine vers une sévère crise économique et financière.**

**Ainsi, bien des questions demeurent. Elles conduisent en particulier votre rapporteur à interroger le gouvernement sur trois points.**

- Mis à part la médiatisation des événements de la place Tien An Men -favorisée par la visite simultanée de M. Gorbatchev à Pékin-, comment expliquer la forte -et légitime- réaction des pays occidentaux qui, sans même remonter aux massacres de la révolution culturelle, n'avaient guère protesté, en 1983, quand plusieurs dizaines de milliers de Chinois avaient été exécutés au nom de la lutte contre la "pollution spirituelle" ? Et aujourd'hui, alors que, le temps passant, nombre de ses partenaires occidentaux, et même européens, en reviennent progressivement à leurs relations antérieures avec la Chine, quelles mesures la France compte-t-elle prendre pour éviter de se trouver peu à peu marginalisée et pour maintenir une attitude commune, sinon de l'Occident, du moins de l'Europe des Douze à l'égard de Pékin ?

- En ce qui concerne, par ailleurs, les réfugiés chinois accueillis en France -alors qu'ils étaient supposés être en transit vers les Etats-Unis-, comment expliquer le large écho médiatique donné à leurs activités alors que les bénéficiaires du droit d'asile doivent s'abstenir, en France, de toute action politique ?

- Enfin, quelle est l'appréciation du gouvernement des conséquences de l'événement majeur -bien qu'éclipsé par les manifestations de Pékin- que constitue, sur la scène internationale, la réconciliation, après trente ans de brouille, entre la Chine et l'Union soviétique, dont les relations sont désormais placées sous le signe du pragmatisme et de la détente ?

## 2°. L'avenir incertain du Cambodge

La récente conférence de Paris sur le Cambodge illustre toutefois les limites du rapprochement entre Moscou et Pékin qui n'ont pas voulu -ou pas pu- exercer suffisamment de pression sur leurs protégés respectifs pour parvenir à un accord.

Après dix-neuf ans de conflits depuis le coup de force du général Lon Nol en 1970, quatorze ans après le début de l'effroyable carnage perpétré par les Khmers rouges, dix ans après l'occupation du Cambodge par le Vietnam, la conférence internationale de Paris sur

le Cambodge faisait naître l'immense espoir d'un règlement du problème cambodgien. Espoir déçu.

Ouverte le 30 juillet dernier sous la coprésidence des ministres français et indonésien des Affaires étrangères, réunissant les chefs des quatre parties cambodgiennes, la conférence de Paris avait semblé débiter sous d'heureux auspices, les Etats-Unis et l'U.R.S.S. ayant manifesté clairement leur désir de parvenir à un consensus et d'en finir enfin avec cet interminable conflit.

De fait, la conférence a dû, le 30 août dernier, "suspendre" ses travaux, c'est-à-dire les reporter sine die, et constater son incapacité à parvenir, en l'état, à un règlement global. Les participants ont buté principalement sur la formule d'un gouvernement transitoire et sur celle d'un mécanisme international de contrôle. Ils se sont heurtés à l'opposition irréductible entre les représentants de Phnom-Penh -partisans d'une solution intérimaire bipartite excluant les Khmers rouges -et les trois factions de la résistance (Sihanouk, Son Sann et les Khmers rouges) d'accord sur un pouvoir intérimaire quadripartite.

Quelques semaines plus tard, le 23 septembre 1989, les dernières troupes vietnamiennes ont, comme il était prévu, quitté le Cambodge, sans que ce départ soit accompagné d'un accord international garantissant l'indépendance du Cambodge et permettant à sa population de choisir ses dirigeants.

Vendredi 17 novembre, l'Assemblée générale de l'O.N.U. a encore plus largement voté qu'en 1988 une résolution qui doit conduire à une conférence, sans doute le mois prochain à Djakarta, qui se prononcera sur un nouveau plan de paix proposé par la Thaïlande et prévoyant un cessez-le-feu sur place contrôlé par l'O.N.U.

### **3°. L'interminable martyre libanais**

Comment ne pas évoquer, enfin, l'interminable martyre libanais, auquel la France est particulièrement sensible, sans que sa voix, malheureusement, rencontre l'écho qui lui donnerait toute sa force ?

Depuis la vacance de la Présidence de la République libanaise, le 23 septembre 1988, les deux gouvernements concurrents du Général Aoun et de M. Selim Hoss se sont disputé la légitimité du pouvoir.

La crise et les combats se sont poursuivis au cours de l'année écoulée depuis le déclenchement par le Général Aoun, en mars 1989, de la "guerre de libération nationale" entreprise à l'encontre des milices pro-syriennes druzes et chiites.

Tandis que les bombardements faisaient, à nouveau, des centaines de victimes et obligeaient à l'exode plusieurs centaines de milliers de personnes, les efforts déployés par la Ligue arabe pour obtenir la cessation des combats et promouvoir un règlement politique sont demeurés longtemps vains. De même, l'action engagée par le comité tripartite arabe s'est longtemps heurtée à l'intransigeance de la Syrie et de ses alliés libanais.

Enfin, le 22 octobre dernier, à l'issue de trois semaines de débats, les députés libanais réunis à Taëf, en Arabie saoudite, ont adopté un document d'"entente nationale" qui modifie l'équilibre institutionnel en faveur des musulmans mais consacre aussi, simultanément, la présence syrienne dans le pays. S'il s'agit là d'une première tentative pour traiter globalement la crise libanaise, force est aussi de constater que ce document a été aussitôt rejeté par le Général Aoun et que la plus extrême prudence s'impose quant à l'application effective de cet accord qui légalise - pour au moins deux ans - la présence de l'armée syrienne.

Dans ce contexte dramatique, la France n'est pas restée inactive -même si ses initiatives ne sont pas parvenues à leur but. Ce fut notamment, au mois d'avril 1989, la mission humanitaire conduite par le docteur Kouchner. Ce fut aussi, sur le plan politique, le soutien constant apporté aux efforts de la Ligue arabe et la volonté d'alerter les grandes puissances, ainsi que nos partenaires européens, sur la situation au Liban. Ce fut enfin, au cours de l'été dernier, une offensive diplomatique appuyée par l'envoi du porte-avions Foch au large des côtes libanaises.

Sur le fond, la politique de la France à l'égard du Liban est restée constante, visant à promouvoir le dialogue entre les communautés et la réconciliation nationale afin que soit restauré l'Etat libanais par la mise en place d'institutions rénovées et le retrait des forces non libanaises.

C'est ainsi qu'à l'occasion de son audition devant notre commission, le 19 octobre dernier, M. le ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères, avait souhaité que la réunion de Taëf aboutisse à un accord incluant le départ des troupes étrangères présentes au Liban. Compte tenu des dispositions finalement adoptées à Taëf -qui consacrent la présence syrienne-, votre rapporteur vous propose d'interroger, à nouveau, le gouvernement sur les initiatives qui lui paraissent de nature à conduire enfin au respect de sa souveraineté, de son indépendance et de son intégrité territoriale.

\*

\* \*

## **B - L'aide au Tiers-monde et les exigences de développement**

**1°). L'annulation inconditionnelle par la France de la dette publique de trente-cinq pays d'Afrique subsaharienne**

L'article 70 du présent projet de loi de finances pour 1990 annule, conformément à l'annonce qui en avait été faite par le Président de la République dès le 24 mai dernier, lors du sommet francophone de Dakar, la dette publique des trente-cinq pays d'Afrique sub-saharienne les plus pauvres et les plus endettés.

Les créances concernées par cette initiative unilatérale de la France sont les prêts de la Caisse centrale de coopération économique, les prêts du Trésor ou la Banque française du commerce extérieur, qui ont été versés avant le 31 décembre 1988 et qui relèvent de l'aide publique au développement. Les crédits commerciaux et les fournitures militaires ne sont pas concernés par cette disposition. L'encours de ces créances atteint 17,4 milliards de francs, le coût budgétaire des décisions prises étant naturellement imputé au fur et à mesure des échéances, soit environ 1,5 milliard de francs par an.

Si cette initiative de Dakar a naturellement été très favorablement accueillie par les pays débiteurs qui en seront les bénéficiaires, elle appelle toutefois trois observations de votre rapporteur :

- sur la forme, d'abord, la saisine du Parlement de ces dispositions -à travers le projet de loi de finances- six mois après leur annonce officielle, par le Président de la République lui-même, à l'occasion d'une réunion internationale, place, une fois encore, le Parlement devant le fait accompli, s'agissant d'une mesure dont l'objet même engage directement les finances de l'Etat ;

- sur le fond, ensuite, il est permis de s'interroger sur le bien-fondé de cette remise de dettes sans condition préalable qui peut apparaître comme une solution de facilité dans la mesure où elle incite les débiteurs à se mettre en situation d'obtenir des rééchelonnements ou des remises de dette successifs, voire comme une solution dangereuse dans la mesure où elle risque de compromettre le crédit international des Etats bénéficiaires et donc leur capacité d'emprunt ultérieure ;

- enfin, cette annulation de la dette ne concerne pas les pays à revenus intermédiaires qui représentent pourtant l'essentiel de la dette globale du Tiers-monde et dont certains, notamment en Afrique -à l'exemple du Congo-, se trouvent également dans une situation financière très sérieuse.

La décision de Dakar pose ainsi, plus généralement, le problème capital de la dette du Tiers-monde dans son ensemble.

## 2°). - Vers une nouvelle stratégie de la dette ?

Le problème de la dette du Tiers-monde -qui atteint aujourd'hui la somme hallucinante de 1.300 milliards de dollars- met tout à la fois en cause la croissance et la démocratie dans un nombre impressionnant de pays en développement et, s'il n'y est porté remède, la capacité du système financier et bancaire international lui-même.

Si le temps des tergiversations est aujourd'hui révolu, il est bien clair que les pays débiteurs ne pourront jamais honorer ces 1.300 milliards de dollars de dette. La sauvegarde du système financier international exige donc de trouver une solution rapide. Dans le même temps, il est apparu clairement que la simple gestion de la crise avait échoué et qu'il convenait d'élaborer une nouvelle stratégie de réduction de la dette.

C'est ainsi que des propositions successives des pays riches -notamment les Etats-Unis, avec le "plan Brady" succédant au "plan Baker", et la France qui s'est efforcée d'amorcer une action concertée aux sommets des sept pays les plus industrialisés, à Toronto puis à Paris- ont conduit à privilégier l'effacement pur et simple d'une part de la dette des pays qui, en contrepartie, acceptent d'assainir leur économie.

Pour les pays les plus démunis, les initiatives françaises et américaines -les Etats-Unis ayant également annulé la dette publique de 16 pays africains à hauteur d'un milliard de dollars- illustrent le terrain gagné par l'annulation des créances.

Pour les pays à revenus intermédiaires, le cas mexicain montre la complexité du problème, dont toute solution implique une action commune des gouvernements, des organismes multilatéraux et des banques créancières -lesquelles exigent des garanties avant de s'engager dans un nouveau processus-. Une solution globale apparaît

d'autant plus difficile à mettre en oeuvre que les moyens nécessaires pour garantir, directement ou non, une réduction de la dette des pays à revenus intermédiaires apparaissent trop importants pour que cette stratégie soit utilisée par tous ceux qui en ont besoin.

La dette des pays en voie de développement demeure donc un immense problème qui oblige les pays riches à aider les pays pauvres, ne serait-ce que pour sauver le système économique et bancaire international. Elle souligne en tout cas l'absolue nécessité d'une véritable coopération Nord-Sud fondée, non sur la charité, mais sur l'intérêt bien compris des uns et des autres.

### **3°. Vers une nouvelle stratégie de l'aide publique au développement ?**

Si une nouvelle stratégie de la dette est apparue nécessaire, il en va clairement de même pour ce qui concerne les moyens accordés et les objectifs assignés à l'aide publique au développement.

L'aide publique française au développement, qui atteignait 28,5 milliards de francs en 1988 et 31,7 milliards en 1989, dépassera en 1990 34 milliards de francs. Cette aide publique fera une part croissante aux dons, afin de mieux aider les pays bénéficiaires dans leurs efforts de rigueur financière.

Exprimé par rapport au produit intérieur brut, le taux d'aide publique au développement ne progressera que fort peu -0,54% en 1989, 0,545% en 1990- et restera encore très en deçà de l'objectif de 0,7% du P.I.B. défini par les institutions internationales et que le gouvernement français s'était, dès 1981, fixé comme objectif pour 1988.

Mais le plus inquiétant n'est sans doute pas là. Le plus important réside dans l'utilisation qui est faite de cette aide et dans la stratégie dont elle fait l'objet.

Force est bien de constater aujourd'hui l'absence d'objectifs clairs et, au bout du compte, l'efficacité réduite de cette aide. Malgré près de trente années d'efforts financiers et techniques, l'aide n'a pas permis le développement des pays bénéficiaires - essentiellement africains. Ceux-ci se trouvent au contraire confrontés, qu'il s'agisse du cours des matières premières, de l'endettement ou de la nécessité de politiques d'ajustement, à des difficultés sans précédent.

Ce constat conduit votre rapporteur à formuler deux observations et à poser, en conséquence, deux questions au gouvernement à l'occasion de cet examen budgétaire.

- La première observation porte sur la cohérence et sur la coordination de la politique française d'aide au développement au sein de laquelle le ministère des Affaires étrangères ne représente que 11% et le ministère de la Coopération lui-même que 20%, tandis que le ministère de l'Economie et des Finances se taille, là encore, la part du lion, le solde étant dispersé entre une dizaine de ministères techniques. Quelles mesures le gouvernement envisage-t-il de prendre pour coordonner véritablement cette politique ? Quels seront, en particulier, les moyens réels du "Haut conseil de la coopération et du développement" dont l'institution a été annoncée ?

- La seconde observation a trait à la promotion, si souvent annoncée, d'une coopération décentralisée. Malgré leur potentiel, les organisations non gouvernementales (O.N.G.) jouent encore un rôle modeste dans l'aide française au développement. C'est ainsi que les concours publics aux O.N.G. représentent en France moins de 1% de l'aide publique, alors que ce pourcentage dépasse 5% en moyenne parmi les pays membres de l'O.C.D.E. et dépasse 10% aux Etats-Unis. Quelles dispositions le gouvernement se propose-t-il, là aussi, de prendre pour promouvoir réellement une décentralisation de notre action de coopération ?

\*

\* \*

## **Les conclusions de votre rapporteur pour avis et de la commission**

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après avoir entendu M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères, le 19 octobre 1989, a délibéré des crédits du ministère des Affaires étrangères pour 1990 au cours de sa séance du 22 novembre 1989.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, un débat s'est instauré entre les commissaires. M. Jean Garcia a indiqué que le groupe communiste considérait que les crédits du ministère des Affaires étrangères pour 1990 ne correspondaient pas aux exigences d'une politique étrangère digne de la France. M. Xavier de Villepin a regretté avec le rapporteur pour avis les suites très insuffisantes données au "rapport Viot" sur la réforme et la modernisation du ministère des Affaires étrangères. Le président Jean Lecanuet a évoqué avec M. Xavier de Villepin et le rapporteur pour avis la possibilité de création d'ambassades européennes dans des pays où la France ne dispose pas d'une représentation diplomatique. M. Jean Lecanuet a enfin souligné avec le rapporteur pour avis et l'amiral Philippe de Gaulle la nécessité absolue pour l'Etat de préserver et d'accorder les dotations budgétaires requises aux départements ministériels qui -comme les Affaires étrangères, la Défense et la Justice- exercent les missions de souveraineté de l'Etat et participent à la sécurité de la nation.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, sur la suggestion de son rapporteur pour avis, a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat quant à l'adoption des crédits du ministère des Affaires étrangères pour 1990.

•

• •