

N° 61

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1981.

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 1982,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME I

RELATIONS EXTERIEURES

Par M. Claude MONT,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 450 et annexes, 470 (annexes 24, 25, 26), 471 (tome I), 472 (tomes I et II) et in-8° 57.

Sénat : 57 et 58 (annexe 23), 59 (tome XIV), 61 (tome II) (1981-1982).

Loi de finances. — Relations extérieures.

SOMMAIRE

	Pages
I. — ANALYSE DU BUDGET	3
a) L'application du programme de redressement	
b) Les contributions internationales	
c) Les Français de l'étranger	
d) Les questions de personnel	
II. — RÉFLEXIONS SUR QUELQUES PROBLÈMES DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE	7
a) Nord-Sud	
b) Relations Est-Ouest	
c) Les négociations sur les limitations des armements nucléaires	
d) La conférence sur la sécurité et la coopération en Europe	
e) L'Europe	
III. — EXAMEN EN COMMISSION	6

I. — ANALYSE DU BUDGET

Mesdames, Messieurs,

Les crédits inscrits au projet de budget 1982 du Ministère des Relations Extérieures s'élèvent à 7 milliards 181 millions de francs, en augmentation de 20,24 % d'une année sur l'autre.

Cette progression est supérieure à celle des années précédentes, puisque dans notre rapport de l'an dernier, nous déplorions que le budget n'ait augmenté que de 13,1 % alors que l'ensemble du budget de l'Etat progressait de 16,4 %.

Il convient toutefois de remarquer que l'augmentation très sensible de 20 % des crédits pour 1982 est également très inférieure et dans une proportion encore plus grande que les années précédentes à l'ensemble de l'augmentation du budget de l'Etat qui atteint cette année 27,5 %.

Notre satisfaction sera également tempérée si l'on s'interroge sur la cause principale d'une telle augmentation, c'est-à-dire sur les conséquences des fluctuations monétaires qui ont connu une amplitude exceptionnelle et qui ont des répercussions particulièrement importantes pour l'ensemble des dépenses consacrées au personnel diplomatique en poste à l'étranger.

C'est ainsi qu'après une longue période de relative stabilité, la valeur du franc par rapport à la monnaie mondiale a connu une chute amorcée à la fin de l'été 1980 et qui a atteint entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet 1981 des taux variant entre 10 et 30 % suivant les pays. Cette décote de notre monnaie est due en particulier à la montée du dollar, qui est passé de 4,60 F à 5,60 F en quelques mois, entraînant le relèvement des taux de change d'un grand nombre de monnaies étrangères. Ces mouvements ont une incidence directe et de forte ampleur sur les moyens du Ministère des Relations Extérieures.

L'application du programme de redressement du ministre des relations extérieures

Nous avons déploré l'an dernier l'absence totale de créations d'emplois pourtant prévus dans le Plan de redressement adopté en 1976 et qui devait s'étaler sur une durée de cinq ans de 1978 à 1982. Mais 200 emplois ont été créés à l'occasion du collectif budgétaire de juillet 1981 et la création de 250 emplois, dont 240 à l'étranger, est prévue dans le présent projet de budget.

Ces créations d'emplois ne permettront cependant que d'atteindre 60 % du taux de réalisation des prévisions faites dans le plan quinquennal qui devait se terminer en 1982.

Les contributions internationales

La décote de notre monnaie a eu également des conséquences sur les charges que représentent les contributions internationales obligatoires.

En effet, celles-ci enregistrent une majoration de 330 millions de francs (soit + 29,2 %).

En ce qui concerne les contributions faites à titre bénévole, qui sont restées longtemps faibles, le budget 1982 connaît une forte croissance (+ 70 millions de francs, soit + 39 %).

Ces crédits permettront de renforcer l'aide publique bilatérale et multilatérale au développement des pays du tiers-monde, conformément aux souhaits du Parlement et à la volonté exprimée par le Gouvernement.

Ils permettront aussi d'accroître la contribution de la France aux grands programmes des Nations-Unies et de nous permettre de mieux participer à des actions conduites par des organisations non gouvernementales.

Les Français de l'étranger

Ces dernières années un effort particulier avait été prévu en faveur des Français à l'étranger. Cet effort est modérément poursuivi cette année et les crédits d'assistance passeront de 42 à 51,9 millions de

francs. Ceci devrait permettre d'octroyer progressivement le minimum vieillesse aux Français de l'étranger et de distribuer des aides aux handicapés et aux Français de passage en difficulté. Une dotation de 2 millions de francs est prévue pour la sécurité des colonies françaises.

Les questions de personnel

Les secrétaires adjoints et attachés d'administration centrale qui représentent le tiers du personnel des catégories A du Ministère des Relations Extérieures sont actuellement soumis à un statut qui ne correspond ni à leur formation universitaire ni aux fonctions qu'ils exercent.

Ces fonctionnaires font une des carrières les plus longues de la fonction publique puisque 27 années leur sont nécessaires pour atteindre l'indice maximum du corps.

Le secrétaire adjoint âgé de 50 ans n'a donc plus aucune perspective d'avancement. Le Ministère des Relations Extérieures est conscient de cette situation mais n'a pu obtenir, malgré des demandes réitérées depuis plusieurs années auprès du Ministère de la Fonction publique, la réforme du statut de ces fonctionnaires.

Nous souhaitons qu'une solution favorable soit obtenue dans le prochain budget.

*
* *

En conclusion des données ci-dessus, le budget 1982 pour les Relations Extérieures paraît plutôt, à cet égard, procéder de la continuité que du changement.

L'intéressante augmentation du pourcentage par rapport à l'an dernier serait un élément positif s'il ne fallait considérer, d'une part, qu'elle est sensiblement inférieure à l'accroissement du budget général et, d'autre part, qu'elle est en partie destinée à faire face à des dépenses supplémentaires dues à la décote de notre monnaie.

C'est un budget de transition qui n'apporte pas d'éléments très nouveaux par rapport au précédent.

Mais les crédits mis à la disposition du Ministère des Relations Extérieures ne sont que les moyens pour appliquer une politique et ce sont les nouvelles orientations de cette politique que nous voudrions analyser maintenant.

*
* *

Le Gouvernement a voulu marquer sa volonté de changement en modifiant l'appellation du Ministère lui-même : le Ministère des Affaires Etrangères est devenu le Ministère des Relations Extérieures. L'idée est de marquer clairement, d'après le Ministre lui-même, qu'il n'y a pas une politique extérieure de la France distincte de sa politique tout court. En outre, ce qui fait la politique étrangère de la France n'est pas défini par un département ministériel mais par le Président de la République et le Gouvernement dans son ensemble.

M. Cheysson a précisé lors du débat à l'Assemblée Nationale que la mission du ministère qu'il dirige n'est pas de définir la politique étrangère mais de donner à la Nation les moyens de son action extérieure.

Cette conception accentue celle des gouvernements antérieurs pourtant critiqués par la majorité actuelle, puisqu'elle conforte la thèse du domaine réservé qui attribue au Président de la République toutes les responsabilités en matière de politique extérieure comme de la défense de la France.

On aurait pu espérer au contraire voir renforcer la responsabilité personnelle du Ministre dans le cadre de la solidarité gouvernementale, ce qui aurait renforcé les pouvoirs du Parlement, qui n'exerce aucun contrôle direct sur les actes du Président de la République.

En même temps, la création de deux ministères délégués auprès du Ministre des Relations Extérieures, chargés l'un des Affaires Européennes et l'autre de la Coopération et du Développement, modifie, dans un sens qui nous paraît d'ailleurs favorable, la structure gouvernementale. La politique de la coopération avec les Etats africains, bien que spécifique, est depuis bien longtemps un des aspects très importants de la politique extérieure de la France.

II. — RÉFLEXIONS SUR QUELQUES PROBLÈMES DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Tout en précisant son intention de respecter les grandes options de la politique étrangère française, le Gouvernement a voulu marquer certaines inflexions dans un certain nombre de domaines extérieurs.

Nord-Sud

Nous ne devons pas perdre de vue que c'est le Président Giscard d'Estaing qui a été l'initiateur de ce que l'on a appelé le dialogue Nord-Sud.

Le nouveau Gouvernement a tenu à mettre un accent particulier sur la politique d'aide au tiers-monde, considérée non comme un acte de générosité mais comme un élément indispensable au règlement intérieur des problèmes économiques de la France et de l'Occident : une partie de la relance économique passe par le développement du tiers-monde, en tout cas par le maintien et la croissance des moyens mis à sa disposition. D'où l'engagement qu'il a pris de porter d'ici à 1988 la part française d'aide publique au développement à 0,7 % du P.N.B. conformément à une recommandation de l'Assemblée des Nations-Unies, alors que cette aide n'atteint actuellement qu'à peu près la moitié de ce chiffre, si l'on ne tient pas compte de l'aide aux D.O.M.-T.O.M. C'est ainsi que l'essentiel du discours prononcé par M. Cheysson à l'assemblée générale des Nations-Unies le 23 septembre dernier a porté sur ce sujet : « la solidarité, l'interdépendance dépassent le domaine de la politique et de la morale. La crise écrase le monde, multiplie les chômeurs, condamne les plus malheureux au désespoir. Qui peut prétendre qu'elle sera réglée ou maîtrisée par le seul jeu des forces et mécanismes des marchés et dans le seul cadre des économies les plus avancées ».

Auparavant s'était tenue à Paris, le 1^{er} septembre 1981, une conférence sur les Pays les Moins Avancés, au cours de laquelle l'engagement avait été pris de consacrer à ces seuls pays 0,15 % du P.N.B. de chaque Etat.

Enfin, la conférence de Cancun, au Mexique, a permis à la France de réaffirmer ses thèses concernant en particulier la stabilisation du cours des matières premières.

Cette politique, dont nous approuvons l'esprit, ne s'est malheureusement pas traduite par une augmentation substantielle des crédits d'aide publique cette année et il est à craindre que la nouvelle gestion économique de notre pays, qui laisse prévoir de lourds déficits budgétaires, ne permette pas de dégager pour l'avenir les crédits correspondant à nos intentions.

Le réalisme du Président Reagan préconisant la poursuite du modèle américain de la libre entreprise par les peuples du tiers-monde est peut-être excessif car l'on sait qu'entre le fort et le faible c'est souvent la liberté qui opprime et la loi qui protège. Mais une politique peut également pêcher par excès d'idéalisme si les moyens mis à sa disposition ne sont pas à la mesure des ambitions.

Enfin la conférence Franco-Africaine au Sommet des 3 et 4 novembre dernier, par le nombre de ses participants et par les décisions qui y ont été prises, a marqué que les pays africains continuent à faire confiance à notre pays pour les aider à résoudre leurs problèmes. Il nous semble cependant que si certains discours tendent parfois, du côté français, à créer une sorte de mauvaise conscience des riches par rapport aux pauvres, trop rarement sont évoquées les responsabilités propres des sphères dirigeantes des pays du tiers-monde et en particulier africains, qui n'ont pas toujours employé les moyens adéquats pour régler au mieux leurs propres affaires.

Nous estimons que l'effort supplémentaire que doit effectuer la collectivité internationale pour améliorer leur sort doit être accompagné d'un effort parallèle de leur part pour mieux utiliser les moyens, même insuffisants, qui sont mis à leur disposition.

En ce qui concerne ces mêmes rapports Nord-Sud, il ne nous paraît pas indispensable de la part du Gouvernement de prendre en Amérique Centrale des positions tranchées en faveur des forces subversives qui sévissent dans cette région et en particulier au Salvador.

Il ne nous semblait pas utile de braquer nos alliés américains si sensibles aux actions de guérilla qui sont la plupart du temps soutenus par Cuba.

Relations Est-Ouest

La confrontation Est-Ouest sur l'équilibre des forces tant stratégiques que de théâtre semble actuellement marquer un tournant.

Après plusieurs années de négociations difficiles, l'U.R.S.S. et les Etats-Unis avaient signé au début de l'année 1979 un accord sur la limitation des armements stratégiques en vertu duquel des plafonds avaient été fixés au nombre d'engins stratégiques que pouvait détenir chacune des super-puissances et qui établissait un équilibre global des forces en présence. Le Gouvernement américain, après avoir signé cet accord, renonça à le soumettre à la ratification du Congrès américain à la suite de l'invasion de l'Afghanistan par les Soviétiques. Avant même cette invasion, de nombreuses réticences s'étaient fait jour dans certains milieux américains vis-à-vis de ce Traité Salt II qui maintenait à leur point de vue un avantage important au profit de l'Union Soviétique.

La nouvelle administration américaine, dirigée par le Président Reagan, réaffirma son opposition à la ratification du Traité tout en admettant de respecter les limites imposées par Salt II, dans la mesure où l'autre partie en ferait autant, ce qui semble être le cas jusqu'à présent.

Sur ce problème de l'équilibre des forces stratégiques des super-puissances est venu se greffer le problème spécifique de l'équilibre des armes de théâtre européen, dites euro-missiles. Les responsables européens se sont émus de voir l'Union Soviétique déployer face à l'Europe occidentale de nouvelles fusées beaucoup plus précises, mobiles et capables de lancer chacune trois têtes nucléaires, les SS20, ainsi que la mise en service d'un nouveau bombardier à long rayon d'action, le Backfire.

A la demande du Chancelier Schmidt, appuyé par les dirigeants européens de l'O.T.A.N., cette organisation a décidé en décembre 1979 de prévoir l'installation, à partir de 1983, de fusées américaines Pershing II et de missiles de croisière dans plusieurs pays européens.

La décision de l'O.T.A.N. était assortie d'une demande d'ouverture de négociations avec l'Union Soviétique le plus tôt possible afin de tenter de limiter de part et d'autre le nombre des euro-missiles et si possible de les supprimer totalement.

Le 18 novembre dernier, le Président Reagan a proposé à l'Union Soviétique le démantèlement de ses fusées à moyenne portée installées

en Europe (SS20, SS4 et SS5), moyennant quoi l'O.T.A.N. renoncerait à son projet d'installation de Pershing II et de missiles de croisière sur le continent européen.

L'Union Soviétique a repoussé cette proposition en soulignant qu'elle ne tient pas compte des forces américaines actuellement basées en Europe ni des forces stratégiques françaises et britanniques qui, elles, ne seraient pas démantelées.

Le déploiement des SS20 en Europe constitue selon la thèse soviétique une simple modernisation de ses forces et non pas un élément nouveau de sa stratégie, puisque ces nouvelles fusées sont destinées à remplacer les SS4 et SS5 déjà pointées sur l'Europe depuis une vingtaine d'années.

Dans une interview accordée au journal allemand *Der Spiegel* quelques jours avant sa récente visite à Bonn, M. Brejnev soulignait qu'une parité approximative existe actuellement entre l'Est et l'Ouest dans le domaine des armes eurostratégiques mais que si l'O.T.A.N. appliquait son programme de modernisation pour ses propres forces, c'est en faveur de l'Ouest que jouerait le déséquilibre.

On a un peu l'impression qu'actuellement le dialogue entre l'Est et l'Ouest est un dialogue de sourds.

Nous présenterons quelques observations à ce sujet :

— les calculs soviétiques sur le rapport des forces en Europe font intervenir les armes de dissuasion de la France alors que notre politique, basée sur l'indépendance de la dissuasion, a toujours consisté à rappeler qu'il s'agissait de forces appartenant à un système central ne faisant donc pas partie des euromissiles. Cependant nous continuons à appartenir à l'Alliance Atlantique et le communiqué d'Ottawa se félicitait de l'appoint apporté à la défense commune par les forces britanniques et françaises ;

— Les caractéristiques des nouvelles fusées SS20 soviétiques (mobilité, précision, capacité de délivrer trois têtes nucléaires indépendantes de puissance très inférieure aux précédentes) sont telles qu'elles constituent bien une novation et non une simple modernisation ; il s'agit là d'une menace nouvelle et redoutable pour l'Europe car elle permet d'entrevoir le moment où une attaque ponctuelle anti-forces pourrait être déclenchée préventivement, qui aboutirait à la destruction de toutes les défenses de l'Europe occidentale sans causer de trop graves dégâts aux populations. Le spectre de la guerre nucléaire impossible parce que trop destructrice pourrait redevenir une éventualité.

— Cette hypothèse qui pèse sur l'Europe rend indispensable pour celle-ci de se doter d'armements similaires qui, étant américains, maintiendraient le couplage avec l'ensemble du dispositif stratégique américain, redonnant ainsi au conflit nucléaire son caractère impensable de destruction mutuelle assurée.

Dans cette perspective, nous prenons acte avec satisfaction de l'appui donné par le Président de la République à la décision prise par l'O.T.A.N. en décembre 1979 d'installer en Europe de nouvelles fusées américaines destinées à rétablir un équilibre des forces rompu notamment par la présence des SS20 soviétiques.

Cette décision a été prise, ne l'oublions pas, à la demande des Européens, en particulier du Chancelier Schmidt, et non sur l'insistance des Etats-Unis. Elle ne sera d'autre part effective qu'à partir de 1983, alors que la menace soviétique s'exerce dès maintenant.

Il est difficile de comprendre, dans ces conditions, les motivations des auteurs des campagnes pacifistes qui se développent surtout dans les pays du nord de l'Europe et qui ont pour objet de protester contre l'installation future de fusées destinées à les protéger, alors qu'ils semblent admettre l'existence des fusées adverses qui nous menacent directement.

Les négociations sur les limitations des armements nucléaires

La décision de l'O.T.A.N. de décembre 1979 comportait un deuxième volet : l'ouverture dans les meilleurs délais de négociations entre les super-puissances sur les euro-missiles ; ces négociations doivent s'ouvrir le 30 novembre prochain à Genève. La dernière proposition Reagan concernant l'option zéro et les contre-propositions soviétiques doivent y être examinées entre les super-puissances. Les positions étant très éloignées l'une de l'autre, la négociation sera difficile ; en particulier les Russes considérant que ce qui compte avant tout c'est l'équilibre global des forces, souhaitent rattacher les négociations sur les euro-missiles aux négociations plus larges qui doivent reprendre l'an prochain dans le cadre de S.A.L.T.

Le gouvernement américain, qui n'a pas encore défini sa position par rapport au traité S.A.L.T. II, signé mais non ratifié, voudrait en transformer la nature en introduisant la notion de la réduction et pas seulement d'une limitation des armements. Il a également tendance à établir un lien entre la négociation et le comportement de l'Union Soviétique sur la scène internationale.

Tout en étant d'accord avec les Américains sur les conséquences immédiates et radicales qu'entraînerait par exemple une intervention soviétique en Pologne sur les négociations Est-Ouest, les alliés des Etats-Unis qui ont regretté la non-ratification des accords S.A.L.T. II considèrent que ces négociations constituent une composante essentielle de la sécurité et doivent être considérées comme telles.

La conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe.

La proposition française d'une Conférence sur le désarmement en Europe a fait l'objet de l'essentiel des discussions à la Conférence sur la C.S.C.E. qui se poursuit encore actuellement à Madrid.

Cette proposition, due à l'initiative du Président Giscard d'Estaing, avait été présentée par celui-ci à l'Assemblée générale des Nations-Unies le 25 mai 1978 ; elle vise uniquement les armements conventionnels accumulés en Europe.

La proposition française procède de la constatation qu'il faut résoudre en Europe un problème propre, celui résultant de l'accumulation des armements conventionnels. S'il est vrai que notre continent aurait beaucoup à redouter d'un éventuel conflit nucléaire, on ne peut oublier que les armes atomiques participent à un équilibre qui dépasse largement le cadre de l'Europe. Le désarmement nucléaire reste donc la responsabilité principale des deux Grands. L'accumulation d'armements conventionnels sur le continent européen qui s'est faite de façon déséquilibrée en faveur des pays du Pacte de Varsovie, crée une situation dangereuse à laquelle la proposition française a pour objet de tenter de remédier.

L'action à entreprendre doit s'étendre à une zone militairement significative, c'est-à-dire au continent européen tout entier, de l'Atlantique à l'Oural.

La proposition française prévoit une application en deux étapes, la première consistant à instaurer des mesures destinées à renforcer la confiance, qui devraient être significatives sur le plan militaire, obligatoires, vérifiables et applicables à l'ensemble du continent européen. La seconde étape porte sur la limitation et la réduction des armements à forte capacité offensive.

La proposition française s'adresse aux 35 Etats membres de la C.S.C.E. La Conférence de Madrid était donc le cadre idéal pour en discuter.

Un élément positif en faveur de la proposition française a été apporté par l'acceptation assez inattendue de l'U.R.S.S. de faire porter les mesures de confiance sur tout le territoire européen de ce pays jusqu'à l'Oural, moyennant certaines contre-parties mal définies.

L'Ouest répondit à cette proposition en acceptant d'étendre les mesures de confiance aux espaces maritimes et aériens adjacents, dans la mesure où les activités des forces opérant dans ces espaces feraient partie intégrante des activités menées sur le continent. Pour sa part, l'Union Soviétique a rejeté cette proposition occidentale comme insuffisante et a parlé d'un espace maritime et aérien de dimensions correspondantes, ce qui pourrait représenter une zone s'étendant à toute la côte atlantique des Etats-Unis. Ces derniers ont rejeté cette prétention.

En ce qui concerne la Conférence de Madrid, il apparaît désormais clairement que tout progrès dans d'autres secteurs visés par l'acte final, telle que l'amélioration de la coopération économique ou l'avancement des pourparlers de la troisième corbeille, concernant les dispositions relatives aux droits de l'homme et aux échanges culturels, dépendent de l'aboutissement des discussions sur la sécurité militaire et en particulier sur la Conférence du désarmement en Europe.

L'Europe

Un certain nombre de propositions récentes ont été présentées pour chercher à faire sortir l'Europe de sa léthargie. Au début de l'année 1981, le Ministre allemand des Affaires étrangères lança un appel dont l'objectif était la réalisation d'un lien institutionnel entre les deux secteurs du processus d'unification de l'Europe : l'intégration économique d'une part et la coopération en matière de politique étrangère d'autre part.

Sur la base de ces idées, le gouvernement allemand a officiellement présenté, le 17 novembre dernier, au Conseil des Ministres de Bruxelles, conjointement avec l'Italie, la proposition d'élaborer à dix un « acte européen » fixant sous forme écrite la fusion, sous le couvert du Conseil européen, des institutions de la Communauté et les réunions informelles de la coopération politique. Les objectifs principaux

sont l'intégration de la politique de sécurité à la coopération politique, l'intensification de la politique culturelle et une coopération plus poussée des Ministres de l'Education.

Les Ministres des Affaires étrangères des Dix ont approuvé, le 13 octobre dernier à Londres, un document destiné à renforcer la coopération politique européenne. Les Dix devraient chercher de plus en plus à faire les événements et pas seulement à réagir à ceux-ci.

Les Dix préconisent en outre des procédures plus adaptées aux circonstances pour faciliter concrètement le développement de cette coopération.

Enfin, le gouvernement français, reprenant souvent des suggestions éparses, a présenté au Conseil un mémorandum dans lequel il expose à ses partenaires et aux institutions européennes les raisons d'une nécessaire relance et le contenu qui pourrait lui être donné. Les actions proposées portent sur la politique économique, la politique de l'emploi par la création d'un espace social européen, la politique agricole commune qu'il convient de réorganiser mais en en conservant les principes de base, une politique commune dans le domaine de l'énergie, dans le domaine de la recherche et de l'innovation, en ce qui concerne la politique industrielle, la politique régionale et la politique commerciale.

Le mémorandum français tend à valoriser les possibilités d'action de la C.E.E. pour sortir de la crise et parle de progrès concrets et rapides ; il suggère des actions nouvelles peu coûteuses, comme une plus grande utilisation du mécanisme d'emprunt de la C.E.E.

Sur le plan des réformes institutionnelles, le mémorandum français est assez discret. Il considère qu'il faut rechercher dans le cadre du dispositif institutionnel défini par les traités une amélioration du fonctionnement de la Communauté et de la Coopération entre ses institutions. Il estime qu'une plus large application des dispositions des traités en matière de vote permettrait au Conseil de prendre ses décisions plus rapidement.

La France propose que la Présidence ait normalement recours au vote lorsque le traité le prévoit, étant admis que le vote pourrait être différé si un ou plusieurs Etats membres le demandent au nom de la défense d'un intérêt national essentiel.

Enfin, une réflexion devrait être menée pour voir dans quelles conditions le Parlement européen pourrait intervenir plus activement dans le processus législatif de la Communauté.

La Commission de Bruxelles, de son côté, a adressé au Conseil des recommandations qui reprennent en partie les suggestions du rapport de M. Chandernagor. Son Président, M. Thorn, a indiqué qu'il s'agissait de jeter immédiatement les bases de l'Europe de la deuxième génération.

La stratégie globale proposée s'oriente autour de trois grands axes : développement de nouvelles politiques communautaires favorisant une nouvelle croissance ; adaptation de la politique agricole commune dans le respect de ces principes de base ; correctif temporaire aux problèmes budgétaires en attendant que le développement des politiques communes apporte une solution durable.

*

* *

III. — EXAMEN EN COMMISSION

Le présent rapport a été examiné par la Commission au cours de sa séance du jeudi 26 novembre.

Sont intervenus : le Président Jean Lecanuet, MM. Jacques Menard, Michel Alloncle, Louis Le Montagner, Francis Palmero et le Rapporteur.

A la suite de cet échange de vues au cours duquel ont été relevées certaines contradictions et ambiguïtés de la politique étrangère du gouvernement, la Commission a décidé, à la majorité, de ne pas approuver les crédits du Ministère des Relations extérieures.