

N° 42

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1973.

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 1974, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME I

AFFAIRES ETRANGERES

Par M. Maurice CARRIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. André Colin, *président* ; Raymond Boin, Louis Martin, Jean Périquier, Pierre de Chevigny, *vice-présidents* ; Jean de Lachomette, Pierre Giraud, Francis Palmero, Serge Boucheny, *secrétaires* ; Edmond Barrachin, Maurice Bayrou, Jean Berthoin, Charles Bosson, Louis Brives, Paul Caron, Maurice Carrier, Léon Chambaretaud, Jean Colin, Roger Deblock, Emile Didier, Jacques Duclos, Edouard Grangier, Robert Gravier, Raymond Guyot, Louis Jung, Michel Kauffmann, Emmanuel Lartigue, Marcel Lemaire, Jean Lhospiéd, Ladislav du Luart, Michel Maurice-Bokanowski, André Morice, Dominique Pado, Henri Parisot, Maurice Pic, Auguste Pinton, Roger Poudonson, Georges Repiquet, François Schleiter, Abel Sempé, Edouard Soldani, Pierre-Christian Taittinger, Jacques Vassor, Emile Vivier, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 646 et annexes, 681 (tomes I à III et annexe 2), 683 (tome I) et in-8° 52.

Sénat : 38 et 39 (tomes I, II et III, annexe 2) (1973-1974).

Lois de finances. — *Affaire étrangères - Français à l'étranger.*

Mesdames, Messieurs,

La situation internationale.

Pendant les trois premiers trimestres de l'année 1973 les pays européens ont renforcé leur coopération et marqué un point vers la constitution d'une entité européenne ; d'importantes négociations sont engagées depuis le mois de juin dernier entre l'Europe et les Etats-Unis afin de définir de nouvelles relations transatlantiques.

Dans le même temps, les Etats-Unis et l'Union soviétique ont intensifié leurs contacts. Au cours de cette période, M. Brejnev s'est rendu à Washington et la conférence sur la limitation des armes stratégiques (S. A. L. T.) qui se tient à Genève connaît une nouvelle activité.

Les Etats-Unis, à la suite de leur désengagement militaire au Viet-Nam, poursuivent leur politique de rapprochement avec la Chine tout en effectuant une reprise plus active de leurs rapports avec le Japon.

Le 6 octobre 1973, le cessez-le-feu au Moyen-Orient a été rompu et l'on a assisté à une reprise des hostilités entre l'Egypte et la Syrie d'une part et Israël d'autre part. Cette guerre très meurtrière a duré 17 jours.

Un cessez-le-feu est intervenu le 23 octobre dernier et le début des pourparlers de paix semble se dessiner. Ils pourraient commencer à Genève au cours du mois de décembre.

Mais à la suite de ces événements du Moyen-Orient, les Etats arabes ont décidé de restreindre leur exportation de pétrole vers l'Amérique du Nord, les Etats européens du monde occidental et le Japon.

En raison de sa politique vis-à-vis des pays arabes, la France n'a pas, pour le moment, à subir les restrictions imposées par les pays producteurs de pétrole. Mais le problème se pose maintenant

en termes de solidarité européenne ; nous ne voyons pas comment on pourrait concilier une relance de la construction européenne qui doit être l'objet de la prochaine conférence au sommet de Copenhague et le refus de reconnaître la solidarité énergétique de l'Europe des Neuf.

La Communauté européenne.

Rappelons brièvement les principales décisions de la dernière réunion de la Conférence au sommet européenne qui a eu lieu les 19 et 21 octobre 1972 à Paris : réalisation par étapes d'une véritable Union économique et monétaire avec un calendrier précis des mesures à prendre ; l'objectif à atteindre était une union européenne pour 1980 ; le renforcement de la coopération politique était prévu grâce notamment à des réunions plus fréquentes des Ministres des Affaires étrangères (quatre fois par an au lieu de deux).

Si, dans ce dernier domaine, des progrès incontestables ont été acquis grâce à ces réunions des Ministres des Affaires étrangères, préparées par le comité des directeurs politiques et qui ont permis notamment l'élaboration d'un texte commun sur l'identité européenne, il n'en est pas de même de l'Union économique et monétaire. Devant les difficultés de toutes sortes qui ont surgi — le flottement de la monnaie britannique n'est pas des moindres — le passage à la seconde étape de l'union économique prévue pour le 1^{er} janvier prochain ne pourra avoir lieu à la date prévue et nous sommes encore très loin de voir l'horizon s'éclaircir.

Aussi, la prochaine conférence au sommet qui doit se tenir les 15 et 16 décembre prochains à Copenhague sur l'initiative du Président de la République française aura-t-elle une importance capitale pour l'avenir de l'Europe.

Les rapports Est — Ouest.

Les accords dits « SALT 2 (1) » conclus les 21 et 22 juin dernier entre les U. S. A. et l'Union soviétique ont profondément modifié les données de la politique mondiale et notamment les rapports Est—Ouest.

(1) « Strategic Armaments Limitation Talks » (conversation sur la limitation des armements stratégiques).

Il nous semble utile, pour bien en comprendre la portée, de reproduire ici deux des principaux articles de l'accord sur la prévention de la guerre nucléaire signé entre les deux grands le 22 juin 1963 à Washington :

« Article premier.

« L'Union soviétique et les Etats-Unis s'accordent à reconnaître que leur politique a pour objectif d'écartier le danger d'une guerre nucléaire et l'utilisation d'armes nucléaires.

« En conséquence, les parties sont convenues d'agir de manière à prévenir le développement de situations susceptibles de provoquer une tension dangereuse dans leurs relations, à éviter les affrontements militaires et à empêcher le déclenchement d'une guerre nucléaire entre elles ou entre l'une ou l'autre des parties et d'autres pays. »

« Article IV.

« Si, à un moment quelconque, les relations entre les parties ou entre l'une d'entre elles et d'autres pays paraissent comporter un risque de conflit nucléaire, ou si les relations entre des pays non signataires de cet accord semblent comporter un risque de guerre nucléaire entre l'U. R. S. S. et les Etats-Unis, ou entre l'une des parties et d'autres pays, l'Union soviétique et les Etats-Unis, agissant conformément aux dispositions du présent accord, entameront immédiatement des consultations urgentes entre eux et déploieront tous leurs efforts pour conjurer ce risque. »

L'attitude des deux puissances au cours du récent conflit du Proche-Orient montre leur détermination d'empêcher tout risque de confrontation directe tout en laissant jouer dans une certaine mesure la politique de dissuasion.

Pour sa part l'Europe poursuit sa politique de normalisation avec l'Est.

La France notamment continue à développer ses échanges économiques et culturels avec l'Est.

Des négociations ont eu lieu à Paris du 17 janvier au 9 février 1973 avec la République démocratique allemande en vue de la reprise des relations diplomatiques entre ces deux pays.

Elles ont abouti en mars 1973. L'Ambassade de France auprès de la République démocratique allemande a été ouverte en mars 1973 et une Ambassade de la République démocratique allemande en France était ouverte à la même époque. Cependant l'échange d'ambassadeurs n'a pu encore être effectué à ce jour parce que l'immeuble proposé pour l'installation de notre ambassadeur est trop petit, trop cher et peu convenable. Il convient que notre représentant soit logé dans des conditions décentes.

Rapports avec l'Asie.

L'évolution des rapports entre les grandes puissances a été rapide.

Les relations entre la Chine et le Japon ont été profondément modifiées par la venue au pouvoir de M. Tanaka à Tokyo.

Ces deux pays ont mis fin à l'état de guerre dans lequel ils se trouvaient toujours et ils ont rétabli des relations diplomatiques.

Le rapprochement sino-japonais a également amené de profondes modifications dans les relations russo-japonaises tant sur le plan politique que sur le plan économique, notamment en vue du développement de la Sibérie.

La normalisation des rapports entre les U. S. A. et la Chine a été heureusement facilitée par la cessation des hostilités au Viet-Nam.

Nos rapports avec la Chine ont été marqués par la visite du Ministre des Affaires étrangères de Chine à Paris et surtout par le voyage du Président de la République française en Chine.

Après la signature des accords de Paris sur la cessation de la guerre au Viet-Nam, la France a établi des relations diplomatiques normales avec Hanoi le 12 avril 1973 et avec Saïgon le 13 avril 1973.

Le budget des Affaires étrangères.

Le budget total des Affaires étrangères s'élève à 2.457.023.433 F, ce qui représente une augmentation de 9,23 % par rapport au montant total des dotations inscrites au budget de 1973.

Sur ce total, la part revenant aux Affaires étrangères proprement dites est de 50,98 % — celle intéressant la Direction générale des Relations culturelles, scientifiques et techniques est de 49,02 %.

Dans la part revenant aux Affaires étrangères, la répartition est la suivante : une moitié pour le fonctionnement du Ministère et des services à l'étranger, une moitié pour les contributions internationales.

Les dépenses ordinaires.

Titre III. — <i>Moyens des services</i>	541.027.342 F.
Titre IV. — <i>Interventions publiques</i>	675.821.583 F.

Les dépenses en capital.

En autorisations de programme.....	44.000.000 F.
En crédits de paiement	34.000.000 F.

Investissements administratifs.

Sur les 44 millions de francs d'autorisation de programme :

a) Un crédit de 12 millions de francs sera consacré à l'achat des terrains nécessaires à la construction du Centre européen d'études nucléaires (C. E. R. N.-II), en application d'engagements internationaux pris par la France.

Pour l'exercice 1973, ce crédit atteignait également 12 millions de francs.

b) Après utilisation de ces 12 millions de francs de crédits, le solde, soit 32 millions de francs, sera consacré pour la plus grosse part à la construction de la chancellerie de l'Ambassade de France à Moscou, ainsi que quarante-six logements et une école, à concurrence de 20 millions de francs, pour l'exercice 1974.

Le montant total probable de la dépense pour l'achèvement de la construction peut être estimé à 40 millions de francs.

La durée de l'exécution des travaux sera de deux ans environ après la signature des marchés.

c) Le solde disponible de 12 millions de francs sera employé à des travaux importants de restauration :

- au Palais Farnèse, à Rome ;
- au Palais d'Abrantès, à Lisbonne ;
- au Palais de France, à Istanbul, et à la résidence d'été de Thérapia ;
- au Palais Bucquoy, à Prague ;
- à la résidence de notre Ambassade, à Damas ;
- au Consulat général de France, à Tanger.

Divers travaux d'aménagement, d'équipement et de restauration sont également prévus dans des locaux administratifs, à Paris.

Il faut noter qu'un effort important est prévu pour 1974, sur le montant des autorisations de programme dans le domaine des investissements.

Mais le retard cumulé de ces dernières années ne sera pas récupéré pour autant.

Des travaux importants et urgents sont nécessaires à Abidjan, Alger, Bamako, Hanoï, Kampala, Lagos, Lusaka, Rabat, Tananarive et Brasilia.

Il sera donc nécessaire que le même effort budgétaire se poursuive pendant encore de nombreuses années.

Il serait souhaitable qu'un seul organisme au Ministère — au lieu de deux — s'occupe de la question de tout le patrimoine immobilier français à l'étranger.

Fonctionnement des services.

Administration centrale.

Les personnels.

Pour ce qui concerne l'Administration centrale, il faut noter un accroissement relativement important des personnels.

Soixante-douze emplois nouveaux sont créés, dont :

- 46 pour les diverses directions du Ministère ;
- 9 pour le Service central de l'état civil ;
- 6 pour les Services informatiques ;
- 3 pour les études de R. C. B. (1) ;
- 4 pour la préparation aux concours de la Fonction publique ;
- 4 pour le Bureau de prévision, dont la création est envisagée.

Pour les Services à l'Etranger, sont créés vingt-huit emplois destinés à trois postes diplomatiques et consulaires nouveaux :

- 2 ambassades : l'une en République démocratique allemande, l'autre dans le Sultanat d'Oman.
- 1 poste consulaire à Bratislava.

Par ailleurs, sont également demandés quatre-vingt-un emplois, à répartir comme suit :

- 28 emplois pour le renforcement des postes diplomatiques et consulaires ;
- 17 emplois pour la remise en ordre des effectifs en service à l'étranger ;
- 5 emplois pour le renforcement des effectifs des Services de presse ;
- 26 emplois pour le renforcement de la sécurité dans les postes ;
- 5 emplois pour le remplacement par du personnel français de personnel étranger.

(1) Rationalisation des choix budgétaires.

En contrepartie de ces créations d'emplois, il faut noter la suppression de cinquante-trois postes contractuels — à titre d'économies — au Gouvernement militaire français de Berlin et en Afrique du Nord.

Compte tenu des transformations et des créations d'emplois prévues par ailleurs pour les agents titulaires et les agents contractuels, l'effectif des Services à l'étranger s'établira ainsi au 1^{er} janvier 1974 :

Titulaires	1.669
Contractuels	1.972
	<hr/>
Total	3.641

L'accueil par le Quai d'Orsay au cours des années 1960-1965, de 300 agents des contrôles civils et de l'Administration des colonies a posé de graves problèmes concernant la pyramide des grades ; pour y remédier, des dispositions particulières ont été prises :

1° Des congés spéciaux au nombre de 50 ont été mis, dès 1969, à la disposition du département pour les fonctionnaires de cadre élevé.

Les mises à la retraite normale, dans cette catégorie de fonctionnaires, ont atteint vingt personnes en 1973 et atteindront le même chiffre en 1974.

En 1976, le nombre des mises à la retraite sera de quarante par an.

Pour que la situation soit redressée à cette époque, un nouveau crédit de congés spéciaux sera vraisemblablement nécessaire.

2° Au cours des dernières années, le recrutement des conseillers et des secrétaires est resté volontairement inférieur à la normale.

Les contractuels ont été classés, et leur titularisation se poursuit dans toute la mesure du possible.

Une politique de promotion sociale est facilitée par des concours intérieurs à tous les niveaux qui donnent à tous les bénéficiaires de ces concours une définition claire de leur avenir.

En 1972, les élèves sortant de l'École nationale d'administration (E. N. A.), avaient paru marquer une désaffection pour les places qui leur étaient offertes par le Quai d'Orsay. Ils se portaient en particulier vers la carrière préfectorale qui leur permettait d'accéder plus tôt à des postes de responsabilités.

Cette fâcheuse tendance est heureusement renversée.

Ce changement semble être dû pour une très large part à la modification apportée dans le régime des études à l'E. N. A.

Il est dû aussi au stage obligatoire que doivent faire les élèves de l'École dans nos ambassades, consulats, établissements à l'étranger, qui permettent aux candidats d'acquérir une connaissance directe des conditions de travail et de vie. Ces possibilités de stage ont été étendues aux postes d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine.

En 1972, le premier des élèves de l'E. N. A. à choisir les Affaires étrangères était 34^e et le dernier, 82^e du classement général.

En 1973, le premier à choisir les Affaires étrangères était 8^e, et le dernier, 24^e du classement général, et pour huit places mises au concours, vingt-cinq élèves se sont portés candidats.

Pour 1974, pour onze places mises au concours, quarante-cinq élèves se sont portés candidats.

Logement et véhicules de fonction.

L'application de la politique de logement des agents à l'étranger est retardée par un manque de crédits.

Les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la République fédérale d'Allemagne et la Belgique logent progressivement tout leur personnel moyennant une retenue sur leur traitement.

L'U. R. S. S. et les pays de l'Est logent tout leur personnel.

Ce système de logement est avantageux dans les pays à loyer anormalement élevé ; dans les pays où l'on trouve intérêt à construire et dans les pays où les propriétaires d'immeubles exigent des acomptes exorbitants atteignant parfois six mois de loyer.

En 1973, le nombre de nos fonctionnaires bénéficiaires de logements de fonction assortis d'un loyer, s'est élevé à 795.

Ce chiffre est peu élevé, comparé au chiffre total de nos fonctionnaires à l'étranger : 3.641 agents.

Une première tranche de programme d'achat de 115 véhicules de fonction pour les chefs de missions diplomatiques, est inscrite au budget de 1974. 115 voitures doivent être acquises en cinq ans ; soit une moyenne de vingt-trois véhicules par an.

Nous avons insisté sur ce problème dans notre rapport de l'année dernière, et l'on voit cette année se concrétiser pour la première fois en ce domaine une recommandation faite en 1968 par le groupe de travail présidé par M. Racine.

Le régime des congés.

Le régime des congés des agents du Ministère des Affaires étrangères est soumis à des règles très particulières.

Deux textes fixent ce régime :

Le décret n° 67-290 du 28 mars 1967, qui fixe les émoluments des personnels de l'Etat en service à l'étranger, et l'arrêté du 28 mars 1967 visant les conditions d'application aux agents du Ministère des Affaires étrangères en service dans les missions diplomatiques et les postes consulaires.

Si la durée des congés accordés aux agents du Ministère des Affaires étrangères est normale, par contre les conditions financières dans lesquelles ces agents prennent leurs congés ne sont pas à leur avantage.

L'indemnité de résidence, plus élevée pour les agents servant à l'étranger que pour ceux résidant en France, subit un abattement de 70 % pendant les quatre-vingt-dix premiers jours de congé, puis se trouve ramenée, pour la période complémentaire, au même niveau que celle d'un agent de même indice en France.

Comme il arrive souvent que ces fonctionnaires assument les frais d'un logement en Métropole en même temps que le paiement d'un loyer dans le pays où ils exercent leurs fonctions, ils se trouvent ainsi pénalisés pendant leurs vacances.

Temps de séjour à l'étranger.

La procédure tend à se normaliser sur ce point.

C'est ainsi qu'une nouvelle amélioration a été apportée par arrêté du 12 octobre 1973 qui fixe le temps de séjour à La Havane à dix mois au lieu de vingt mois.

L'année dernière, nous avons signalé qu'il serait souhaitable que le temps de séjour à Tokio — qui est la ville où le degré de pollution est le plus élevé du monde — soit ramené de vingt-quatre mois à un temps plus court.

Couverture des risques sociaux des agents à l'étranger.

La Sécurité sociale ne pouvant intervenir que sur le territoire métropolitain, la couverture des risques sociaux des agents à l'étranger est assurée par la Mutuelle des Affaires étrangères.

Le nombre des adhérents à cette Mutuelle était de 8.473 à la fin de 1972.

Les cotisations payées par les adhérents sont assez élevées. Elles varient de 3,50 % à 4,35 % du montant des salaires, selon les cas.

Le Ministère des Affaires étrangères accorde une subvention à cette mutuelle.

Pour 1974, cette subvention sera portée à 1.200.000 F.

Assistance et action sociale.

Le chapitre 46-91 « Frais de rapatriement » reste fixé à 2.100.000 F, comme en 1972 et en 1973.

Le chapitre 46-92 « Frais d'assistance et d'action sociale » est porté de 9.482.726 F à 9.682.726 F, soit une augmentation d'ensemble de 200.000 F sur la dotation de 1973.

La destination de la somme affectée à ce chapitre se répartit comme suit :

Français nécessiteux à l'étranger : 8.246.006 F + 130.000 F sur 1973 ;

Œuvres de jeunesse française : 149.920 F + 20.000 F sur 1973 ;

Cimetières français à l'étranger : 569.800 F, sans changement ;
Comité d'entraide aux Français rapatriés : 620.000 F
+ 50.000 F ;
Assistance d'urgence à des pays étrangers en cas de calamités :
100.000 F, sans changement.

Comme l'an passé, nous soulignerons l'insuffisance des crédits affectés aux Français nécessiteux résidant à l'étranger, qui n'ont augmenté que de 130.000 F, soit un peu plus de 1,50 %, alors que nos ambassades et nos consulats se trouvent toujours dans l'impossibilité de remplir décemment leur rôle, comme il conviendrait qu'ils puissent le faire.

Nous redisons comme l'an passé que l'aide sur place aux Français nécessiteux coûte moins cher que le rapatriement en métropole de personnes souvent âgées, avec prise en charge par des services sociaux déjà particulièrement encombrés.

Nous regrettons également de constater que les crédits affectés à l'entretien des cimetières français à l'étranger — déjà insuffisants — n'ont bénéficié cette année d'aucune majoration.

Sécurité de nos postes à l'étranger.

En 1972, la première tranche d'un plan portant affectation de trois cent trente emplois de personnels de la Gendarmerie nationale dans les postes à l'étranger a été mise en place.

Ces sous-officiers de Gendarmerie nationale mis à la disposition du département ont été affectés dans quarante-cinq postes.

Antérieurement à 1972, des fonctionnaires de la Police nationale ont été affectés dans trente-sept postes:

En 1972, la première tranche a porté sur cinquante emplois ;

En 1973, la deuxième tranche a porté sur vingt-quatre emplois ;

En 1974, la troisième tranche a porté sur vingt-six emplois.

Le département effectue en outre des travaux pour renforcer la sécurité matérielle dans les postes. Actuellement, il existe une quarantaine de cages de Faraday et une vingtaine de chambres sourdes.

Un programme de quatre à cinq installations nouvelles est prévu chaque année.

A ce rythme, il faut prévoir de dix à quinze ans pour la réalisation du programme actuellement envisagé.

L'aide militaire.

L'aide militaire comprend deux rubriques qui sont égales à ce qu'elles étaient au budget de 1973, à savoir :

Aide directe	50.103.000 F.
Formation des stagiaires militaires étrangers.	12.551.000

Formant un total de 62.654.000 F.

Les pays bénéficiaires de cette aide sont : le Cambodge, le Laos, la Tunisie, l'Algérie, le Maroc, l'Asie, l'Océanie et l'Afrique Levant.

Les contributions internationales.

A. — Contributions obligatoires (chap. 42-31).

O. N. U. et institutions spécialisées des Nations Unies hors de France	130.827.850 (sans changement)
O. N. U. et institutions spécialisées des Nations Unies situées en France	17.266.780 (sans changement)
Organisations internationales européennes situées hors de France (sauf C. E. E. et organisations à caractère scientifique et technique)	32.089.900 (sans changement)

Organisations internationales européennes situées en France (sauf C. E. E. et organisations à caractère scientifique et technique)	33.299.400 (sans changement)
Autres organisations situées hors de France	42.337.960 (sans changement)
Autres organisations situées en France	16.591.706 (sans changement)
Organisations à vocation scientifique situées hors de France: Recherche hors enveloppe	37.600 (sans changement)
Organisations à vocation scientifique situées en France: Recherche hors enveloppe.	1.687.120 (sans changement)
Organisations européennes de recherches nucléaires (C. E. R. N.): Enveloppe recherche	188.643.750 (+ 13.985.000)
Biologie moléculaire (E. M. B. O.): Enveloppe recherche	5.989.000 (+ 4.589.000)
Astronomie (E. S. O.): Enveloppe recherche	18.283.000 (+ 15.000)
	<hr/>
Au total	487.054.075 (+ 18.589.000)

Ainsi seules ces trois dernières organisations bénéficient d'une augmentation.

Pour le C. E. R. N., le 1^{er} juillet 1973, 216 hectares de terrain avaient été acquis sur un total de 412 hectares:

119 hectares font à ce jour l'objet de compromis de vente, et les formalités d'achat sont en cours; ce qui portera, après cette opération, la superficie acquise à 335 hectares.

77 hectares restent à acquérir.

Jusqu'ici, les opérations se sont effectuées à l'amiable, et dans des conditions satisfaisantes.

B. — *Contributions bénévoles* (chap. 42-32).

(En francs.)

Organisations internationales relevant des Nations Unies situées hors de France.....	68.755.535	(+ 15.320.000)
Organisations internationales relevant des Nations Unies situées en France	84.375	(sans changement)
Autres organismes internationaux situés hors de France.....	111.698	(sans changement)
Autres organismes internationaux situés en France.....	1.077.628	(+ 710.000)
Organismes internationaux situés hors de France: enveloppe Recherche	893.750	(+ 750.000)
Organismes internationaux situés en France: enveloppe Recherche	1.506.250	(+ 227.000)
	<hr/>	<hr/>
Au total.....	72.429.236	(+ 17.007.000)

La presse et l'information.

Les crédits affectés à ce poste restent modestes.

La moitié des moyens nouveaux ira en accroissement de crédit aux agences de presse, soit à travers les abonnements d'un certain nombre d'Ambassades, soit par l'intermédiaire de subventions qui leur sont versées.

Un bulletin d'information préparé au Ministère et rédigé en français, espagnol, portugais et allemand, est adressé chaque jour aux postes diplomatiques.

Une revue quotidienne de la presse française est également distribuée.

La Direction générale des Affaires culturelles et le Service d'information diffusent régulièrement un important matériel d'information.

L'envoi de journaux et de revues est régulièrement assuré.

Certaines centrales d'information situées à New York, Bonn et Londres ont une activité autonome et rayonnent sur une partie du continent.

Enfin, au cours de l'année 1973, 300 journalistes étrangers ont été reçus en France.

Pendant leur séjour, ils ont pris contact avec les Ministères, les grands quotidiens français, les centres industriels importants, et avec les animateurs de la vie artistique et intellectuelle du pays.

Les émissions par radio vers l'étranger posent les mêmes problèmes que précédemment.

Le Ministère des Affaires étrangères verse à l'O. R. T. F. une subvention d'environ 45 millions de francs pour les services qui lui sont demandés. Mais il ne semble pas que l'organisation existante réponde aux besoins.

L'O. R. T. F. semble très attaché aux émissions sur ondes courtes à destination de l'étranger.

Notre équipement, après la mise en place en 1973 et 1974 de huit émetteurs de 500 kW, restera très inférieur à celui d'autres pays, et l'audition des programmes français est inaudible dans les pays lointains.

Les récepteurs à ondes moyennes dans le monde sont le plus communément employés, alors que les émetteurs français installés — ou à installer — émettent sur ondes courtes vers l'étranger. C'est là une erreur regrettable que l'on semble vouloir maintenir.

L'O. R. T. F. diffuse en 16 langues différentes, à raison de 184 heures/fréquence par jour.

Protection des ressortissants français à l'étranger.

Qu'ils y résident normalement ou qu'ils s'y trouvent de passage, la protection des ressortissants français à l'étranger relève traditionnellement de la compétence de nos représentants diplomatiques et consulaires.

Ces fonctionnaires ont à apprécier les circonstances qui peuvent motiver leur intervention auprès des autorités locales des pays concernés.

Ils s'efforcent d'obtenir que nos compatriotes soient convenablement traités surtout lorsqu'ils sont arrêtés ou incarcérés.

Ils doivent veiller à ce que ceux-ci bénéficient des garanties légales et judiciaires, et notamment à ce qu'ils puissent recevoir des visites consulaires, et choisir un avocat pour leur défense.

Dans la pratique, nos agents diplomatiques et consulaires, pour l'exercice de leurs fonctions, peuvent en général s'appuyer sur les conventions consulaires qui ont été passées entre les différents pays et le nôtre, et leur tâche, en principe, est facilitée d'autant.

Il n'en est malheureusement pas ainsi avec tous les pays où réside un certain nombre de nos compatriotes, et nos agents diplomatiques et consulaires, malgré leur dévouement et leurs efforts, ne réussissent pas comme ils le voudraient dans leur mission de sauvegarde.

Dans d'autres pays — ils sont heureusement peu nombreux — avec lesquels nous n'avons pas de relations diplomatiques, un certain nombre de nos compatriotes sont internés ; c'est le cas de la Guinée par exemple, où il serait souhaitable que l'on arrive à mettre un terme aux incarcérations qui, pour certaines, remontent à plusieurs années.

Dans ce pays l'Italie a pris en charge les prisonniers français, et il serait désirable que l'on puisse obtenir de cet Etat ami qu'il se manifeste davantage pour la libération de nos compatriotes.

La protection consulaire comporte d'autres tâches en faveur des Français établis hors de France, comme de ceux de nos compatriotes qui quittent la Métropole pendant les vacances.

Pour ces derniers, les cas qui se présentent sont très variables : difficultés avec les administrations locales, indigence, vols, pertes d'argent ou de passeports, accidents de voiture, maladie, disparition, décès ; enfin conséquence des troubles, sinistres ou catastrophes naturelles.

Le consul ne peut agir que par des démarches, par sa présence et ses conseils, par l'information rapide qu'il procure à nos compatriotes ou à leurs familles.

En matière financière, le consul peut faire appel à certains crédits :

- crédits sociaux ;
- crédits de rapatriements pour les Français établis depuis plus d'un an dans le pays de résidence du consul ;
- crédits pour les Français de passage en difficulté, dont le montant est limité à 100.000 F par an pour le monde entier.

Pour les personnes ayant des ressources en Métropole, l'aide leur est accordée sous forme d'avances remboursables.

Tous les agents du département sont avertis des impératifs auxquels ils doivent obéir : être présents le plus rapidement possible auprès des Français — malades ou décédés — informer sans délai le département ou les familles de tout événement qui concerne celles-ci, apporter à nos compatriotes — chaque fois que les circonstances le justifient — leur appui auprès des autorités locales.

Dans l'ensemble, notre corps consulaire est conscient de l'importance de sa mission et l'accomplit avec dévouement et compétence.

Protection des intérêts des Français à l'étranger.

Si dans l'ensemble, comme nous venons de le dire, la protection des Français à l'étranger peut être assumée valablement par nos consuls — à quelques exceptions près — il n'en est pas de même pour ce qui concerne leurs intérêts, et plus particulièrement leurs intérêts agricoles.

Le dernier exemple en date est celui du Maroc, où l'on vient d'assister à la nationalisation des propriétés agricoles des Français installés dans ce pays.

Il faut noter que ces propriétés n'étaient pas des lots de colonisation, mais des biens « melk » assortis de tous les droits de propriété attachés à un bien, quelle que soit sa nature.

L'Algérie et la Tunisie ont précédé en 1962 et en 1964 le Maroc dans cette procédure.

Les biens urbains déclarés vacants ont été également nationalisés en Algérie.

Dans ces trois pays, la nationalisation des biens a été assortie de lois prévoyant leur indemnisation.

Elles n'ont jusqu'à ce jour reçu aucun commencement d'exécution.

Les agriculteurs français du Maroc ont été autorisés à faire leur récolte avec l'assurance qu'ils pourraient en transférer le montant.

Cette mesure n'a pas encore reçu d'exécution, et il semblerait, si nos renseignements sont exacts, que ne serait autorisé que le transfert d'un certain pourcentage du montant de la récolte, et non pas du montant intégral de cette récolte.

Dans aucun des trois pays cités, il n'a été jusqu'ici question de l'indemnisation des matériels et du domaine foncier nationalisé.

Nos compatriotes privés de leurs droits ont l'impression justifiée qu'ils sont oubliés et que le Gouvernement français n'intervient pas avec toute la vigueur qu'ils souhaiteraient pour la défense de leurs droits.

Le dernier alinéa de l'article 66 de la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970 relative à une contribution nationale à l'indemnisation des Français dépossédés de biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France, indiquait que :

Avant le 1^{er} janvier 1972, le Gouvernement rendra compte, devant les Commissions des Affaires étrangères du Parlement, des négociations qu'il conduit avec les États où les dépossessions se sont produites, dans le but d'en obtenir l'indemnisation.

A bonne date, le Gouvernement a fait le compte rendu prévu par la loi ; mais tant que ce problème n'est pas réglé, le Gouvernement, en l'occurrence le Ministère des Affaires étrangères, devrait considérer qu'il est de son devoir de faire tous les ans — en fin d'année — un même compte rendu, sans y être contraint par une loi.

Avec le problème de l'indemnisation, nos compatriotes connaissent d'autres soucis.

Il faut citer, en premier lieu, les difficultés et souvent l'impossibilité en face desquelles ils se trouvent, pour obtenir le transfert de leur compte « départ définitif », bien que ce transfert soit prévu par des accords précis et qu'il s'agisse d'un montant peu important par rapport à la somme laissée par eux au moment de leur départ.

La différence de traitement infligée à nos ressortissants ne pouvant transférer qu'une faible part des économies réalisées sur leurs salaires, et la situation des travailleurs étrangers en France, est choquante ; ceux-ci peuvent, en effet, malgré les restrictions imposées par le régime des changes français, transférer, s'ils le désirent, la totalité de leurs salaires sur leurs pays d'origine, sans parler des avantages que leur accorde le régime social français (Sécurité sociale, allocations familiales, etc.).

Les sommes ainsi transférées annuellement sur les trois pays du Maghreb, peuvent être évaluées à plus de 1,5 milliard de francs, alors que quelques millions seulement seraient nécessaires pour donner, dans le sens inverse, satisfaction aux Français, aussi bien pour le transfert des comptes « départ définitif » que pour le transfert des économies des travailleurs non salariés.

La Tunisie vient d'améliorer dans un sens positif les possibilités offertes aux ressortissants français qui retournent dans ce pays, pour l'utilisation sur place des fonds qu'ils ont dû laisser au moment de leur départ.

Ce même pays vient également d'améliorer les possibilités de transfert sur économies de salaires des salariés français. Ce nouveau régime est convenable. Il conviendrait que les autres pays suivent cet exemple.

Conclusions.

Nous concluons ce rapport par quelques réflexions que nous inspirent le conflit du Proche-Orient et ses conséquences.

1. Le règlement provisoire intervenu entre l’Egypte et Israël sous les auspices du Secrétaire d’Etat américain, en même temps que la reprise des relations diplomatiques entre U. S. A. et Egypte semblent renforcer la position des Etats-Unis dans cette région et, par voie de conséquence, diminuer quelque peu l’influence soviétique avant et pendant le conflit.

Cependant, l’une des mesures envisagées par le compromis signé le 11 novembre est la réouverture du canal de Suez ; le principal bénéficiaire de cette mesure sera l’Union soviétique dont l’expansion vers les mers du Sud, et notamment l’océan Indien, pourra se poursuivre en toute tranquillité ; la menace constituée par l’importance de la flotte soviétique en Méditerranée sera prolongée et renforcée par des liaisons plus faciles avec toutes les mers du globe.

La réalisation des ambitions séculaires du panslavisme russe vers le Sud, l’Afrique et l’Asie méridionale, jointe à la consolidation de ses conquêtes de la seconde guerre mondiale en Europe grâce aux accords passés avec les Occidentaux, donnera à l’Union soviétique une puissance jamais égalée dans le passé.

2. A l’occasion des événements du Proche-Orient, une nouvelle sorte de conflit a éclaté sous la forme d’une guerre économique que les pays arabes, sous la conduite de l’émir Fayçal, ont déclenchée à l’encontre des Etats fortement industrialisés de l’Amérique, de l’Europe occidentale et du Japon. L’arme du pétrole est utilisée pour la première fois de façon concertée et systématique pour faire pression sur ces Etats en vue de les obliger à changer d’attitude vis-à-vis d’Israël. Il s’agit d’une forme de pression qui risque d’aller en s’accroissant et qui affecte, non le principal soutien d’Israël, les Etats-Unis dont la dépendance vis-à-vis du pétrole du Moyen-Orient est minime, mais les Etats d’Europe et le Japon.

Il est inutile d'émettre des regrets rétrospectifs sur l'inconscience de beaucoup de nos responsables politiques qui ont laissé l'Europe s'installer dans un tel état de dépendance, sans avoir jamais réussi à s'entendre sur une politique énergétique commune fondée sur une plus grande diversification des sources d'énergie. Il faut cependant souligner l'urgence qu'il y a à ce que soient prises des mesures qui impliquent nécessairement un renforcement considérable de l'unification de l'Europe et une réaffirmation de la solidarité et de l'interdépendance des membres de la Communauté de l'Europe occidentale.

Car, ne nous y trompons pas, si le conflit du Proche-Orient trouve enfin sa solution politique comme on peut l'espérer aujourd'hui et si le prétexte ne peut plus être utilisé pour bloquer une partie des approvisionnements énergétiques de l'Europe, une autre crise peut éclater à tout moment, à l'occasion de n'importe quelle autre affaire, avec des conséquences catastrophiques telles que paralysie de la machine économique, chômage, crise sociale, etc.

La menace d'emploi de l'arme du pétrole plane maintenant de façon permanente au-dessus de l'Europe ; c'est à nous d'y faire face avec une volonté commune, du courage et de l'imagination.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées vous demande d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits Affaires étrangères du projet de loi de finances pour 1974.

ANNEXE



ANNEXE

LA SITUATION DES BIENS ET INTERETS FRANÇAIS A L'ETRANGER

(Note fournie au rapporteur par le Ministère des Affaires étrangères.)

Algérie.

La situation des biens et intérêts privés français en Algérie commence à bénéficier du nouveau climat qui paraît s'instaurer dans nos relations avec ce pays.

Transferts de fonds.

A la suite de la visite de M. Bouteflika à Paris, une instruction du Ministère algérien des Finances du 23 juillet 1973 a décidé de rendre immédiatement transférables tous les comptes « départ définitif » ouverts avant cette date dont le montant n'excède pas 10.000 dinars (1 D A = 1,125 F).

Bien qu'il soit encore difficile de juger de la portée réelle de cette mesure, elle paraît devoir entraîner, selon les indications fournies par les autorités algériennes, le déblocage d'une grande partie des comptes de l'espèce et de plus de la moitié du montant total des sommes qui y sont déposées.

Biens nationalisés.

En ce qui concerne l'indemnisation des entreprises dont la nationalisation comportait promesse d'indemnisation, des négociations directes avec le GENAPI, qui regroupe la plupart de ces entreprises, ont été ouvertes à Alger le 14 mai dernier et se poursuivent dans un climat favorable. Les représentants algériens ont affirmé dernièrement leur espoir de voir un accord intervenir avant la fin de l'année. Ils ont marqué que le règlement de ce problème faisait partie des efforts que le Gouvernement algérien, à la suite de la visite de M. Bouteflika à Paris, voulait faire pour donner à ses rapports avec la France une orientation nouvelle.

Maroc.

Jusqu'alors relativement limité, le contentieux privé franco-marocain a pris brusquement des dimensions importantes par suite des dahirs du 2 mars 1973 portant nationalisation des terres melk et marocanisation de certains secteurs de l'économie.

Biens agricoles.

Alors que les problèmes d'indemnisation des agriculteurs français dépossédés des terres collectives et des lots de colonisation n'étaient pas encore résolus, la nationalisation des terres melk a donné une nouvelle ampleur au contentieux agricole.

Dès que cette mesure est intervenue, les autorités françaises ont nettement marqué auprès de leurs interlocuteurs marocains toute l'importance qu'elles attachent à une indemnisation rapide et équitable de leurs ressortissants. Ce problème fait actuellement l'objet de négociations menées, en raison de leurs incidences sur les relations financières franco-marocaines, par le Ministère de l'Economie et des Finances en liaison avec le Ministère des Affaires étrangères.

Biens non agricoles.

La marocanisation de certains secteurs de l'économie ne comporte pas de dépossessions proprement dites et, par suite, ne soulève pas de problèmes d'indemnisation. Elle contraint néanmoins un grand nombre de nos compatriotes à céder tout ou partie de leurs biens, dans des conditions plus ou moins satisfaisantes, et certains d'entre eux à cesser leurs activités au Maroc. Ces derniers éprouveront sans doute des difficultés pour assurer leur réinstallation en France, notamment en raison des limitations de sorties de capitaux fixées par la réglementation des changes marocaine.

Les autorités françaises se sont donc attachées à limiter, dans toute la mesure du possible, le champ d'application du dahir du 2 mars 1973 et à obtenir qu'il soit mis en œuvre avec le maximum de souplesse.

C'est ainsi qu'il paraît acquis maintenant que les artisans et les commerçants exerçant également un métier artisanal soient autorisés à poursuivre leurs activités. Par ailleurs, des assurances ont été fournies sur les conditions dans lesquelles seront effectués les contrôles fiscaux des entreprises marocanisées.

Transferts.

Les mesures intervenues ces dernières années en matière de transferts de capitaux, d'économies sur les revenus des non-salariés et de cotisations d'assurance volontaire vieillesse ont déjà amélioré dans une certaine mesure la situation résultant pour nos compatriotes de la réglementation marocaine des changes.

Il reste néanmoins nécessaire d'obtenir encore certains assouplissements. Aussi cette question a-t-elle été évoquée à chaque occasion favorable, et notamment au cours de la Commission intergouvernementale réunie en septembre 1972.

Tunisie.

Les autorités tunisiennes ont poursuivi, au cours des douze derniers mois, leurs efforts pour régler certains points du contentieux relatif aux biens et intérêts privés français, mais n'ont toujours pas fait de propositions pour l'indemnisation des agriculteurs dont les terres ont été nationalisées.

Biens agricoles.

Au cours de la réunion d'octobre 1972 de la Commission mixte sur les relations commerciales et le contentieux privé, le chef du Service des biens et intérêts privés a rappelé de nouveau à la Délégation tunisienne toute l'importance que le Gouvernement français attache au versement d'indemnités équitables aux agriculteurs touchés par la loi de nationalisation des terres de 1964. Ce problème, évoqué de nouveau lors de la Commission mixte sur les relations financières, réunie peu après, a été abordé également par le Ministre de l'Economie et des Finances à l'occasion de son séjour à Tunis le 28 mai 1973.

A chaque fois, nos interlocuteurs ont répondu de façon évasive.

Biens non agricoles.

Les autorités tunisiennes ont confirmé leur souci de régulariser dans toute la mesure du possible la situation des immeubles urbains appartenant à nos compatriotes. En raison de l'extrême diversité des problèmes soulevés, ceux-ci doivent être résolus cas par cas et ne peuvent donner lieu à un accord général. Le Service des biens et intérêts privés est en relation constante à ce sujet avec le Service des biens français de notre Ambassade à Tunis.

La bonne volonté de la Tunisie s'est manifestée également dans le secteur industriel et commercial. Ainsi, l'indemnisation de deux sociétés concessionnaires de transports a fait l'objet d'un projet de loi adopté le 28 juillet 1973 par l'Assemblée Nationale tunisienne, ce qui devrait permettre de régler définitivement ce contentieux dans un proche avenir.

De même, l'exécution de l'accord intervenu entre le Gouvernement tunisien et les sociétés concessionnaires de gaz et d'électricité s'est poursuivie de façon satisfaisante.

Par contre, nos efforts pour obtenir l'indemnisation d'une société minière sont demeurés jusqu'à maintenant infructueux, les autorités tunisiennes refusant de modifier leurs propositions, jugées inacceptables par les actionnaires.

Transferts de fonds.

Les transferts de fonds prévus par la réglementation tunisienne s'effectuent désormais normalement dans l'ensemble. Mais nos efforts pour obtenir de nouveaux assouplissements du contrôle des changes sont demeurés cette année sans succès et il est à craindre que la faiblesse des réserves en devises de la Tunisie ne permette pas dans un proche avenir d'aboutir à des résultats importants dans ce domaine. Les représentants du Service des biens et intérêts privés ont eu à ce sujet, au cours de la dernière réunion de la Commission mixte, des discussions très serrées avec la partie tunisienne.

Egypte.

Au cours de l'exercice écoulé, l'application des accords franco-égyptiens a montré de la part des Egyptiens un esprit de collaboration plus marqué que par le passé à l'occasion et à la suite de la réunion, en fin de 1972, de la Commission mixte prévue par l'article 17 de la Convention du 28 juillet 1966. Mais le désir de la partie égyptienne de liquider le contentieux privé issu de l'affaire de Suez s'est heurté à des difficultés administratives internes aggravées par le fait que l'Administration du séquestre a été liquidée et que ses attributions ont été dévolues au Ministère des Finances.

Au cours de cette réunion, il a été convenu d'entériner un règlement définitif du contentieux concernant les biens français mis sous séquestre pendant la seconde guerre mondiale (O. T. O. C.) ; les deux délégations se sont accordées sur le principe d'un règlement global et forfaitaire des affaires encore en suspens. Un accord satisfaisant vient d'être conclu à ce sujet.

De nombreux cas individuels typiques de dossiers de séquestration ont été examinés. Leur examen s'est prolongé au-delà de la session de la Commission mixte, grâce à la formation d'un Comité *ad hoc* franco-égyptien, qui siège d'une façon quasi permanente au Caire. Peu à peu de nombreux cas épineux sont ainsi réglés individuellement.

Le compte spécial institué par l'article 12 de la Convention du 28 juillet 1966 a continué d'être approvisionné par la Central Bank of Egypt. Le montant total versé à ce compte à la date du 31 juillet 1973 s'élevait à LE 2.221.144,599.

D'autre part, la Banque de France avait distribué, tant à des personnes physiques qu'à des personnes morales, au 31 juillet 1973 un montant global de 21.134.064 F, soit 10.109.959 F pour l'exercice écoulé.

La Commission juridictionnelle chargée de répartir la somme de LE 300.000 versée par le Gouvernement égyptien en application de l'article 4 de la Convention du 28 juillet 1966 a tenu seize séances entre le 31 juillet 1972 et le 31 juillet 1973. Elle a examiné 155 dossiers, ce qui porte à 729 le nombre de dossiers traités. Les 163 dossiers non encore traités sont les plus difficiles, mais on peut espérer que la commission sera en mesure de clore ses travaux à la fin de 1974. Un seul recours a été porté devant le Conseil d'Etat depuis le début du fonctionnement de cette commission.

*

* *

Faute d'interlocuteurs consentants, aucune négociation n'est actuellement en cours pour les affaires relevant de la compétence du Service des biens et intérêts privés à l'étranger et relatives au « reste du monde », en ce qui concerne l'obtention d'une indemnisation générale de la part des gouvernements en cause à la suite de la nationalisation, l'expropriation ou autres spolations perpétrées par eux contre des ressortissants.

Guinée.

Il n'est évidemment pas possible de négocier avec la Guinée faute de relations diplomatiques. Mais, le chef du Service des biens et intérêts privés a été chargé de diriger, en faveur des rapatriés de Guinée, des travaux en vue de la rédaction d'un décret d'application de la loi d'indemnisation du 15 juillet 1970.

Nord Viet-Nam.

C'est le seul pays d'Indochine qui ait pris des mesures générales de nationalisation à l'encontre des propriétaires français. Il a déjà indiqué que nous ne pourrions approcher le Gouvernement nord vietnamien au sujet d'une indemnisation éventuelle que lorsque notre aide à la reconstruction de ce pays serait assez avancée. Mais, l'intervention du S.B.I.P. a été déterminante pour faire aboutir la rédaction du décret d'application de la loi du 15 juillet 1970 aux biens et intérêts des Français rapatriés d'Indochine.

Chili.

La plupart des propriétaires français ont été indemnisés pour leurs terres nationalisées sans qu'il y ait eu besoin d'ouvrir des négociations. Nos compatriotes qui possèdent la seule nationalité française demandent à transférer tout ou partie de leur indemnité. Le S.B.I.P. a suivi de près les efforts de notre Ambassade à Santiago dans ce domaine.

Cuba.

Les quelques Français touchés par la nationalisation du secteur tertiaire ont maintenant reçu satisfaction.

République démocratique allemande.

Le S.B.I.P. a participé aux négociations qui ont précédé la reconnaissance de la République démocratique allemande par la France. La Délégation française a clairement fait connaître aux Allemands de l'Est que la France réclamerait l'indemnisation des Français qui possédaient des biens avant la déclaration de guerre de 1939 dans l'actuel territoire de la République démocratique allemande. Les réparations auxquelles ont droit les victimes françaises du nazisme seront bien entendu également évoquées.

La date des négociations entre la France et la République démocratique allemande sera fixée lorsque l'échange des ambassadeurs sera intervenu entre les deux pays.

République fédérale d'Allemagne.

La Délégation du S.B.I.P. à Strasbourg a, cette année, menée à bonne fin sa tâche commencée en 1957, à savoir, instruire pour le compte de l'Administration des finances allemandes 11.500 dossiers de victimes du nazisme (dommages mobiliers exclusivement) en Alsace et en Lorraine en vue d'une juste application des lois internes allemandes dites Brügg et B.E.G. En quinze ans, plus de 50 millions de francs actuels ont été versés, grâce à ce travail, à nos compatriotes intéressés.

Le S.B.I.P. a reçu des félicitations du Ministère fédéral allemand des Finances pour cette collaboration administrative.