

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1979.

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 1980, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME I

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Par M. Claude MONT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Jacques Ménard, Emile Didier, Antoine Andrieux, Georges Repiquet, vice-présidents ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Philippe Machefer, Francis Palmero, secrétaires ; Michel d'Aillières, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Jacques Chaumont, Georges Constant, Gilbert Deveze, François Dubanchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Lucien Gautier, Alfred Gérin, Marcel Henry, Louis Jung, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longueue, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Jean Mercier, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Jean Périquier, Mme Rolande Perlican, MM. Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Eugène Romaine, Abel Sempé, Edouard Soldani, Georges Spénale, Jean-Louis Vigier, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 1290 et annexes, 1292 (annexe 1), 1293 (tome I), 1294 (tomes I et II) et in-8° 227.

Sénat : 49 et 50 (tome III, annexe 1), 51 (tome XII), 53 (tome II) (1979-1980).

Loi de finances. — Affaires étrangères - Indochine - Communauté économique européenne (C. E. E.) - Armes nucléaires.

SOMMAIRE

	Pages.
Montant des crédits et réforme de structure du Ministère des Affaires étrangères	3
Quelques sujets de l'actualité internationale.....	6
I. — <i>Sécurité et relations Est-Ouest.....</i>	<i>7</i>
1. — Les grandes lignes de Salt I.....	8
2. — Analyse de l'accord Salt II.....	9
3. — a) Les réactions en Europe.....	10
b) Les armements dits de la zone grise.....	12
c) L'attitude de la France.....	14
4. — Initiatives françaises en matière de désarmement.....	15
II. — <i>Problèmes européens</i>	<i>16</i>
III. — <i>Les réfugiés d'Indochine</i>	<i>21</i>
Conclusion	23

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget du Ministère des Affaires étrangères qui s'élève, pour 1980, à un total de 5 milliards 274 millions 187 224 F connaît un taux de progression global de 14,65 % par rapport à l'an dernier.

Cette progression, légèrement supérieure à celle du budget de l'Etat, qui est de 14,30 %, permet de considérer le budget des Affaires étrangères, pour cette année, comme relativement satisfaisant. L'augmentation des crédits des Affaires étrangères proprement dite est d'autant plus sensible que la part réservée aux crédits des relations culturelles, scientifiques et techniques est, au contraire, en nette régression puisqu'elle n'atteint que 12,80 %.

Les crédits réservés aux services généraux connaissent notamment une augmentation globale de 17,9 % et permettent ainsi la continuation de l'effort de redressement réalisé dans le cadre du plan de cinq ans.

Il y a toutefois lieu de tenir compte d'un nouveau chapitre du titre III qui consacre 20 790 000 F aux indemnités des représentants français à l'Assemblée des Communautés européennes.

LE POINT DES REFORMES DE STRUCTURES DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

Nous profiterons de l'occasion qui nous est donnée par l'examen de ce budget dont les grandes lignes n'ont, par ailleurs, guère varié par rapport à 1979, pour faire le point des réformes de structure du Ministère.

Il convient de rappeler que dans les années 1973-1974, avant même qu'il soit question du plan de cinq ans, fut décidée la création auprès du Ministre, du Centre d'analyses et de prévisions qui contribue à la préparation des décisions en matière de politique étrangère et effectue des études et des recherches sur les questions internationales.

En 1976, le rôle du Secrétaire général du Ministère a été redéfini ; ce haut fonctionnaire est chargé d'assister le Ministre dans l'orientation et la conduite des affaires et de suivre les questions relatives à l'organisation du Ministère. Il veille à l'adaptation des moyens de services et des postes à leurs missions.

Dans les années 1976 et 1978, cinq directions géographiques sont successivement créées ; elles ont compétence pour traiter des aspects politiques et économiques des relations bilatérales avec les pays ou régions qui entrent dans leurs zones géographiques et pour connaître des aspects culturels qui s'y rattachent.

Cette réforme de structures a entraîné également une refonte de la direction des affaires économiques et financières dont la compétence en matière bilatérale a été limitée mais dont la vocation à traiter des problèmes financiers, commerciaux et industriels s'est affirmée.

En 1978, le Service des immeubles et des affaires générales de la Direction du personnel et de l'administration générale a été réaménagé ; une sous-direction des investissements immobiliers a été créée. Les Affaires scientifiques, les Affaires atomiques et les Affaires économiques ont vu leurs attributions précisées, notamment dans les domaines des affaires spatiales, des énergies nouvelles et de l'exploitation des fonds marins.

En 1979, a été créé un Service des affaires stratégiques et du désarmement qui répond à une triple préoccupation : celle d'adapter nos moyens diplomatiques aux conditions nouvelles créées par notre retour sur la scène du désarmement ; celle de suivre l'évolution de l'environnement stratégique international et en étudier les implications pour notre sécurité ; enfin, développer au sein du département les compétences nécessaires à un renforcement de notre action internationale.

En outre, un décret du 6 août 1979 crée la Direction des Français à l'étranger qui se substitue à la Direction des conventions administratives et des affaires consulaires. Cette nouvelle direction assure également le secrétariat du Conseil supérieur des Français à l'étranger.

Les réformes ainsi intervenues nous semblent, dans l'ensemble, positives et devraient permettre une meilleure adaptation de notre outil diplomatique aux nécessités de l'action internationale de la France.

Dans cette optique nous nous félicitons, plus particulièrement, de la création au sein de la Direction des affaires politiques d'un groupe interministériel de synthèse et de prévision, sorte de « cellule de crise » qui devrait permettre de faire face aux événements exceptionnels qui peuvent se produire à travers le monde.

L'ensemble de ces réformes de structures a été heureusement complété par le décret du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation de services de l'Etat à l'étranger. On sait qu'un projet de décret en ce sens avait déjà été élaboré mais s'était heurté au refus du Conseil d'Etat. Le décret du 1^{er} juin 1979 institue une sorte d'unité de commandement au profit de l'ambassadeur qui représente désormais le Président de la République, le Gouvernement et chacun des Ministres tout en restant placé sous l'autorité du Ministre des Affaires étrangères à qui revient la charge de mettre en œuvre l'action internationale de la France.

On sait également que la diversification des tâches et des missions de la France à l'étranger a engendré la spécialisation des services et l'accroissement des effectifs. Selon les postes, les conseillers et attachés à compétence technique représentent de deux à dix départements ministériels qui disposent ainsi tantôt d'antennes légères, tantôt de véritables services extérieurs dotés d'une hiérarchie et d'un personnel importants. Il était parfois devenu malaisé de préserver de l'activité de nos postes diplomatiques la cohésion qu'impose l'unité de l'Etat. Aussi, le décret du 1^{er} juin 1979 précise-t-il que l'unité de la représentation française à l'étranger sera assurée sous l'autorité de l'ambassadeur. Les dispositions du

texte visent à assurer l'équilibre entre la nécessité de renforcer l'efficacité de l'action extérieure de l'Etat et le souci de prendre en compte les préoccupations légitimes de chaque service public opérant à l'étranger.

L'ambassadeur pourra désormais recevoir des instructions de chaque Ministre sous réserve qu'elles lui soient adressées sous le couvert du Ministre des Affaires étrangères à l'exception de deux cas (Ministère de la Défense et Ministère de la Coopération).

Les dispositions de ce décret devraient permettre à l'ambassadeur de centraliser et de coordonner l'ensemble de l'activité internationale de la France, que ce soit dans les domaines économiques et du commerce extérieur aussi bien que dans toutes autres activités techniques, au même titre que pour les activités proprement diplomatiques.

Cette réforme, dont nous approuvons le principe, n'entraînera pas forcément que des conséquences positives pour nos chefs de postes à l'étranger qui verront leurs charges s'accroître dans de notables proportions en même temps que s'étendront leurs responsabilités.

Votre commission se félicite en tout cas que le redressement des moyens mis au service de notre diplomatie au cours des années 1978, 1979 et 1980 s'effectue conformément aux prévisions du plan de redressement ; elle considère cependant que ces moyens, qui ne représentent que 1 % du budget de l'Etat, sont encore bien faibles eu égard à la croissance des tâches incombant à notre personnel diplomatique qui exerce des fonctions souvent délicates avec une conscience à laquelle il convient de rendre hommage.

*
* *

Conformément à la tradition qui s'est instaurée depuis plusieurs années au sein de notre commission, nous traiterons maintenant dans ce rapport quelques aspects de l'actualité internationale, laissant à notre Commission des Finances le soin de développer les questions plus proprement financières soulevées par l'examen des crédits du budget.

L'examen auquel nous nous livrerons sera pour nous l'occasion de présenter, avec l'accord de la commission, quelques observations ou interrogations au Gouvernement sur sa politique étrangère.

Nous aborderons seulement trois têtes de chapitres :

- la sécurité et les relations Est-Ouest ;
- les problèmes européens ;
- le problème des réfugiés.

I. — Sécurité et relations Est-Ouest.

La situation dans ce domaine semble dominée par une sorte d'antinomie paradoxale entre les faits et le droit, entre la parole et les actes.

La conclusion des accords Salt II sur la limitation des armes stratégiques entre Russes et Américains, les affirmations répétées concernant les intentions pacifiques, la poursuite de la détente et de la coexistence pacifique, le discours de M. Brejnev, à Berlin, le 6 octobre dernier proposant le retrait de 20 000 hommes et de 1 000 chars d'Europe centrale, s'accompagnent d'un renforcement considérable des moyens militaires d'un camp comme de l'autre qui se rejettent mutuellement la responsabilité de vouloir dépasser l'adversaire et de remettre en question l'équilibre des forces.

Le résultat en est la poursuite effrénée d'un surarmement qui confine à l'absurde ; il n'est que de se souvenir que, avec deux bombes atomiques de 20 kilotonnes seulement, la puissance militaire la plus agressive de notre siècle, le Japon, fut mise à genoux en 1945.

La grande négociation permanente qui s'est instaurée entre les deux superpuissances mérite cependant que l'on s'y arrête, non seulement pour en mesurer les implications sur la sécurité dans le monde, mais aussi pour examiner ses conséquences sur la défense de l'Europe.

C'est en effet le 18 juin 1979 qu'ont été signés à Vienne par le président Carter et M. Brejnev les accords américano-soviétiques de limitation des armements stratégiques Salt II.

Ces accords, pour entrer en vigueur, doivent encore être ratifiés par le Sénat américain à la majorité des deux tiers ; une intense polémique s'est développée à leur sujet dans les milieux politiques et militaires américains dès avant même leur signature et l'on ne peut affirmer encore qu'ils seront finalement adoptés. L'administration américaine vient cependant de connaître un succès puisque la Commission des Affaires étrangères du Sénat a émis un vote favorable à leur ratification.

Dans le processus engagé de limitation des armements nucléaires, il ne s'agit cependant que d'une étape qui ne porte que sur les engins intercontinentaux détenus sur le territoire ou à bord des sous-marins de chacun des deux contractants, susceptibles d'atteindre le territoire de l'autre partie.

Les chefs d'Etat des deux superpuissances se sont d'ores et déjà engagés à poursuivre dès 1980 leurs négociations sur de nouvelles limitations de leurs engins stratégiques mais aussi d'y inclure les forces nucléaires intermédiaires, entreposées ou détenues en Europe, c'est-à-dire dans le secteur des armes dit de la zone grise qui ne sont ni intercontinentales ni tactiques. Les Salt III porteront donc sur des armes qui intéressent directement la sécurité et la défense de l'Europe.

Il paraît intéressant de rappeler les grandes lignes des accords Salt I et II avant d'examiner les orientations que prendront les Salt III et leurs conséquences éventuelles sur la sécurité en Europe.

1. — LES GRANDES LIGNES DES SALT I

Le 26 mai 1972, après plus de deux ans de négociations, les Etats-Unis et l'U. R. S. S. signent le *premier accord Salt* qui comporte deux traités portant respectivement sur les missiles antibalistiques et sur la limitation provisoire des armements nucléaires.

Aux termes du premier traité sur la limitation des systèmes de missiles antibalistiques (A. B. M.), les Etats-Unis et l'Union soviétique sont convenus que chacune des parties ne pourra déployer de missiles antibalistiques que sur deux points seulement de son territoire.

Ainsi aucun des deux contractants ne pourrait empêcher les forces de représailles adverses de pénétrer sur son propre territoire, acceptant par là de faire jouer aux populations le rôle d'otage interdisant le recours à la guerre nucléaire.

La convention provisoire signée en même temps que le traité sur la limitation des systèmes A. B. M., destinée à rester en vigueur pendant cinq ans, avait essentiellement été conçue comme une mesure conservatoire, complémentaire du traité sur les missiles antibalistiques, visant à freiner la course aux armes stratégiques offensives et à fournir aux parties le répit nécessaire à une nouvelle négociation.

A la date de la signature, les Etats-Unis disposaient de 1 054 I. C. B. M. (1) terrestres opérationnels (aucun I. C. B. M. n'était en construction) ; l'Union soviétique en possédait, selon les estimations, 1 618 dont une partie en construction.

L'accord intérimaire donnait donc à l'Union soviétique un avantage virtuel de près de 40 % quant au nombre total de lanceurs.

(1) Missile balistique intercontinental lancé à partir d'une base terrestre.

Cette disparité était à l'époque justifiée par la supériorité générale de la technologie américaine particulièrement en ce qui concernait les ogives à têtes multiples et la précision des missiles. Certains commentateurs ont estimé que déjà à ce moment l'Union soviétique avait en outre voulu comptabiliser les forces françaises et britanniques dans le total des forces qui lui étaient opposées. Mais devant le développement rapide de la technologie soviétique, notamment dans le domaine des M. I. R. V., le Gouvernement américain s'attacha à obtenir de son partenaire soviétique le principe d'une égalité dans le plafond des forces stratégiques. Ce principe fut admis par les deux parties lors de la rencontre de Vladivostok en novembre 1974 où elles convinrent de s'imposer des plafonds égaux fixés à 2 400 unités pour les lanceurs stratégiques.

On sait que lors de son arrivée au pouvoir le président Carter adressa en mars 1977 de nouvelles propositions qui prévoyaient un plafond nettement inférieur à celui envisagé à Vladivostok.

L'Union soviétique n'accepta pas ces nouvelles limitations et ce n'est qu'en septembre de la même année que les véritables négociations Salt II purent s'engager entre les représentants des deux super-puissances.

2. — ANALYSE DE L'ACCORD SALT II

Nous ne nous étendrons pas sur le détail de ces accords qui ont déjà fait l'objet de plusieurs publications.

Nous rappellerons seulement qu'il s'agit de trois accords différents : un traité prévu pour durer jusqu'en 1985, un protocole applicable jusqu'à la fin de l'année 1981 et une déclaration de principe destinée à guider les négociateurs au cours de la prochaine phase de conversation.

A. — Le traité prévoit qu'un plafond fixé à 2 250 unités sera imposé au nombre total des véhicules lanceurs détenus par l'une et l'autre parties. Pour se conformer à cette limitation, les Soviétiques devront procéder à une réduction de quelque 250 lanceurs de leur arsenal actuel.

A l'intérieur du chiffre global de 2 250 unités, un sous-plafond de 1 320 unités sera fixé quant au nombre total des missiles sol-sol et mer-sol équipés de M. I. R. V. et des bombardiers lourds équipés de missiles de croisière.

B. — Le protocole est un accord temporaire essentiellement destiné à codifier certaines des restrictions imposées à la modernisation des armements. Ce protocole restera en vigueur jusqu'au

31 décembre 1981. Les clauses les plus importantes portent sur l'interdiction de tout essai ou déploiement de nouveaux types de missiles à l'exception d'un seul (pour les Américains, il s'agit du programme MX c'est-à-dire d'un missile terrestre mobile).

Les deux parties conviennent également de ne pas tourner l'accord, et notamment de ne pas accomplir par le canal d'autres Etats des actions pouvant compromettre l'efficacité de ses clauses. Cette stipulation serait destinée à empêcher que des armes, dont le nombre est limité par le traité, soient transférées aux gouvernements de l'Europe de l'Ouest alliés des Etats-Unis.

Les deux parties devront se prévenir mutuellement avant de procéder à des essais de missiles ; elles devront également se communiquer des informations sur les performances de leurs arsenaux respectifs. Chacune des parties devra accepter de ne pas gêner le fonctionnement des moyens techniques de vérification de l'autre tels que les satellites de reconnaissance.

Enfin, le protocole stipule que les bombardiers soviétiques Backfire (1) n'entreront pas dans les limites du traité mais que le taux de production de ces bombardiers serait bloqué, que des limitations seraient introduites quant à ses bases de départ, à son réapprovisionnement en vol et à la modernisation des appareils, ceci pour éviter que ce bombardier puisse atteindre le territoire des U. S. A.

Le déploiement de missiles de croisière, dont le rayon d'action dépasse 600 kilomètres, placés sur des plates-formes autres que des bombardiers lourds, serait interdit mais ces systèmes pourraient être produits et essayés à des portées supérieures à 2 500 kilomètres.

C. — La déclaration de principe qui forme le troisième élément de Salt II est destinée à fournir un cadre à de futures négociations qui devraient commencer peu de temps après la conclusion de Salt II. Les Etats-Unis demandent que les négociations soient plus particulièrement centrées sur les réductions de force et de nouvelles limites qualitatives, tandis que l'Union soviétique insiste pour faire admettre l'idée de soumettre à limitation les systèmes américains de bases avancées (les F. B. S.) présents en Europe occidentale, ainsi que les forces nucléaires stratégiques britanniques et françaises.

3. — a) *Les réactions en Europe à propos de Salt II.*

Avant d'examiner les conséquences que ne peuvent manquer d'avoir sur la défense de l'Europe les futures négociations Salt III qui s'engageront dans quelques mois, il convient de voir quelles sont les réactions de l'Europe occidentale face aux accords actuels

(1) Nom de code donné par l'O. T. A. N. à un appareil Tupolev 26.

Salt II. Il est certain que des inquiétudes se sont élevées, notamment en République fédérale d'Allemagne quant aux répercussions sur leur propre sécurité de certaines clauses dans les accords que nous venons de voir.

Jusqu'à présent les problèmes qu'un nouvel accord Salt pourrait entraîner pour l'Alliance Atlantique, ont été considérés comme liés à la question des transferts de technologie. Le nouvel accord restreindra-t-il le droit des Etats-Unis de poursuivre les actuels programmes de coopération en matière d'armes nucléaires avec ses alliés de l'O. T. A. N. ou d'en entreprendre de nouveaux ?

Nous avons relevé la disposition du protocole suivant lequel les deux parties sont convenues de ne pas recourir par le canal d'autres parties, à des mesures risquant d'affaiblir l'accord.

Au cours des négociations, le Gouvernement américain a affirmé à plusieurs reprises que cette clause n'exclut pas le transfert par les Etats-Unis d'armes à ses alliés. Il est évident que les Etats-Unis, de concert avec leurs alliés, s'efforceront d'interpréter cette clause de manière à ne pas perturber des pratiques existantes, telles que la vente par l'Amérique de missiles Polaris à la Grande-Bretagne ou une offre d'assistance américaine pour la mise au point, par exemple, d'un arsenal européen de missiles de croisière. On peut s'attendre, au contraire, à ce que l'U. R. S. S. adopte une attitude plus restrictive à l'égard de cette clause.

D'une manière générale, une source d'inquiétude pour les Européens vient du fait que dans les accords Salt II, les Etats-Unis semblent avoir sacrifié au moins provisoirement certains armements spécialement destinés à la défense de l'Europe (comme les missiles de croisière) au profit d'une limitation de certains armements stratégiques soviétiques capables d'atteindre le territoire des Etats-Unis.

Les Etats-Unis, en outre, ont laissé en dehors des limitations prévues, les armes redoutables que sont pour l'Europe occidentale les fusées S. S. 20 intermédiaires et les bombardiers soviétiques Backfire. Ainsi, l'équilibre euro-stratégique aurait été sacrifié à l'équilibre stratégique entre les superpuissances.

A cette question, l'Administration américaine répond que la limitation du déploiement des missiles de croisière n'a été décidée que jusqu'au 31 décembre 1981 mais que ce système pourrait être produit et essayé pendant cette période et que la prolongation ou non de l'interdiction serait fonction des concessions soviétiques apportées lors des Salt III en ce qui concerne les armements de la zone grise. Si les S. S. 20 et les Backfire russes ne font pas partie des Salt II, les systèmes de bases avancées américaines en Europe F. B. S. n'ont pas non plus été inclus dans la discussion.

Il n'en reste pas moins que l'équilibre stratégique réalisé entre les Etats-Unis et l'Union soviétique par les accords Salt II pourrait être interprété comme laissant à l'U. R. S. S. une certaine liberté d'action en Europe qui pourrait subir des pressions politico-militaires sans que les Etats-Unis ne réagissent solidairement.

Cette vision pessimiste des choses ne serait valable qu'en cas de désengagement politique des Etats-Unis de l'Europe, ce qui n'est évidemment pas le cas actuellement.

Pour ce qui concerne l'avenir, c'est-à-dire les négociations Salt III, une question préalable se pose à propos d'un éventuel élargissement des négociations à la Grande-Bretagne et à la France. Le président Carter semble avoir posé la question à ses alliés, lors du sommet de la Guadeloupe, de savoir s'ils souhaitent participer aux négociations à venir.

La Grande-Bretagne, dont la situation en tant que puissance nucléaire est particulière, n'a pas fait connaître encore sa position.

Quant à la France, sa réponse a été communiquée à la suite du Conseil des Ministres du 10 janvier 1979 en ces termes : « La France souhaite la conclusion prochaine d'un accord équilibré de réduction des armements nucléaires stratégiques entre les Etats-Unis et l'U. R. S. S. Elle n'envisage pas de participer à une éventuelle négociation sur la limitation des armements dits de la zone grise en Europe pour des raisons tenant à l'indépendance de sa dissuasion. »

Il convient pour terminer d'examiner quels seraient les armements stationnés en Europe qui pourraient être mis en cause par les Salt III.

b) *Les armements dits de « la zone grise ».*

Les négociations Salt III que les deux superpuissances ont l'intention d'engager dès le début des années 1980 porteront d'abord sur de nouvelles limitations en matière d'engins stratégiques intercontinentaux. Mais elles viseront également les armements dits de la zone grise ou de théâtre d'opération, entreposés par les Américains en Europe (F. B. S.) ainsi que celles détenues par les soviétiques et dont la portée n'excède pas le continent européen, le Moyen Orient et le Nord de l'Afrique.

Quelle est l'importance respective des armements de la zone grise ?

Du côté américain, les F. B. S. ou systèmes déployés sur des bases avancées sont constituées essentiellement d'avions F 111

ou autres avions et engins capables de frapper l'U. R. S. S. à partir d'un pays tiers ou d'un porte-avions, bien qu'ils soient destinés au premier chef à des missions de soutien des forces terrestres de l'O. T. A. N. en Europe.

Du côté soviétique, les principaux armements eurostratégiques sont constitués par le bombardier Backfire — nom de code donné par l'O. T. A. N. pour un avion de combat Tupolev à géométrie variable — et un nouvel engin de portée continentale le S. S. 20.

Dans les accords Salt II, les Soviétiques se seraient engagés à ne pas accélérer le rythme de production de leur avion Backfire qui ne devrait pas dépasser deux à trois unités par mois. Dans cette hypothèse, l'U. R. S. S. disposerait de 360 à 400 de ces appareils en 1985, largement capables d'atteindre toute l'Europe.

Le S. S. 20 lancé à partir d'une rampe mobile et doté de trois ogives nucléaires mirvées a une portée opérationnelle d'environ 4 000 kilomètres. Fin 1978, l'U. R. S. S. avait déployé au moins 120 S. S. 20.

La précision accrue de ce système d'armes lui permet de neutraliser des objectifs plus précis et plus durs même enfouis dans le sol (cette précision serait de l'ordre de 200 mètres); sa mobilité le protège contre les missiles balistiques adverses.

Les S. S. 20 ne constituent donc pas une simple menace contre les grandes agglomérations mais sont capables d'attaquer des installations militaires, par exemple des silos de fusées, des bases aériennes et sous-marines. Ainsi Salt II semble s'accompagner de la part de l'Union soviétique d'un durcissement de sa politique stratégique à l'égard de l'Europe : ayant obtenu par Salt II la parité stratégique approximative avec les U. S. A., l'U. R. S. S. réactive et améliore son potentiel de menace périphérique visant l'Europe.

Même si l'on admet que ce qui compte avant tout pour la sécurité de l'Europe est l'équilibre global des forces et non les équilibres régionaux, il n'en reste pas moins que la disparité en faveur de l'U. R. S. S. des forces eurostratégiques nucléaires qui s'ajoute à la disparité des forces classiques en Europe, suscite de vives inquiétudes chez nos partenaires européens.

Face à cette situation dénoncée notamment par le Livre blanc allemand sur la défense, le Gouvernement américain a proposé aux pays européens membres de l'O. T. A. N. d'installer sur leur territoire des fusées de portée intermédiaire capables d'atteindre le territoire soviétique.

Malgré la violente campagne menée par l'Union soviétique pour tenter de dissuader les Etats européens d'accepter une telle offre (qui rappelle en tous points la campagne contre la bombe à neutrons), il semblerait que le Conseil atlantique de décembre prochain prendra une décision positive concernant l'installation de 572 vecteurs à têtes atomiques dès 1983 dans cinq pays européens de l'alliance (R. F. A., Grande-Bretagne, Pays-Bas, Belgique et Italie).

Il s'agira de 108 fusées Pershing II de 1 800 kilomètres de portée, entièrement mobiles et de 464 missiles de croisière de 2 400 kilomètres de portée.

La décision sur l'installation de tels vecteurs qui, de toutes façons, ne peuvent être opérationnels avant 1983 serait assortie d'une offre de réduction du nombre de têtes atomiques de l'alliance, les Etats-Unis se proposant pour leur part de retirer d'Europe un millier de têtes nucléaires tactiques sur les 7 000 présentes actuellement.

A cette offre de réduction pourrait s'ajouter une proposition faite dans le cadre de la conférence de Vienne sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces en Europe centrale concernant une réduction limitée de forces terrestres américaines en contrepartie de l'offre soviétique de retrait de 20 000 soldats et de 1 000 chars, contenue dans le discours prononcé par M. Brejnev, à Berlin, le 6 octobre dernier, ce qui permettrait peut-être de relancer cette conférence sur les M. B. F. R.

c) *L'attitude de la France.*

On a vu que le Gouvernement français avait pris position, dès janvier dernier, contre l'offre de participer aux prochaines négociations Salt III qui devront porter, d'une part, sur une accentuation des limitations des armements stratégiques et, d'autre part, sur les armes du théâtre européen.

Cette attitude n'empêche pas notre pays de donner une appréciation positive sur les accords signés le 18 juin 1979.

Cela ressort des termes du communiqué du Conseil des Ministres du 26 juin 1979 dont il convient de rappeler les termes :

Sur la base d'une communication présentée, en l'absence du Ministre des Affaires étrangères, par le Ministre de la Défense, le Gouvernement a procédé à un examen approfondi du texte de l'accord américano-soviétique relatif à la limitation des armements stratégiques (Salt II). Il a conclu de cet examen que l'accord signé à Vienne constitue, sous ses principaux aspects, un événement dont il convient de saluer la portée et le caractère positif.

Du point de vue politique, il représente l'aboutissement de plusieurs années de négociations difficiles et marque une étape importante sur la voie de la détente internationale. Du point de vue du désarmement, il n'apporte qu'un progrès relatif dans la mesure où il ne prévoit guère de réduction significative de la dimension des arsenaux soviétiques et américains. Les limitations réelles qu'il impose à leur croissance quantitative et qualitative sont, par contre, de nature à mettre un frein à l'accumulation des armements nucléaires par les deux principales puissances militaires du monde. Du point de vue de la sécurité, il est permis de considérer que l'accord, compte tenu des structures différentes des appareils militaires auxquels il s'applique, constitue un ensemble globalement équilibré.

Le Gouvernement constate enfin que l'accord soviéto-américain s'abstient de porter atteinte aux intérêts vitaux de sécurité des Etats tiers et qu'en particulier l'indépendance de la force nucléaire de dissuasion de la France ne s'en trouve en aucune façon affectée. En conséquence, le Gouvernement considère que l'accord de Vienne répond aux conditions qui lui permettent d'exprimer son approbation. Il souhaite que sa mise en œuvre intervienne prochainement, et ouvre ainsi la voie à une nouvelle série de négociations permettant non seulement de prévenir l'accroissement des arsenaux nucléaires américains et soviétiques, mais aussi d'en réduire de façon équilibrée et dûment vérifiable le volume et la puissance.

Certains membres de notre commission se sont interrogés sur le point de savoir si notre participation aux Salt III, dans la mesure où ces pourparlers porteront en partie sur les armements en Europe, n'aurait pas pu permettre à notre pays ainsi qu'à la Grande-Bretagne, de mieux défendre les intérêts de l'Europe et de rompre dans une certaine mesure l'espèce de condominium de fait exercé sur le plan stratégique par les Russes et les Américains.

4. — INITIATIVES FRANÇAISES EN MATIÈRE DE DÉSARMEMENT

On ne peut conclure cette partie du rapport sur la sécurité et les relations Est-Ouest sans rappeler les initiatives françaises dans le domaine du désarmement.

Nous ne reviendrons pas sur les réformes proposées et obtenues concernant la Conférence du comité du désarmement de Genève : suppression de la coprésidence russo-américaine au profit d'une présidence tournante entre tous les participants sur une base mensuelle, élargissement du comité aux cinq Etats nucléaires et à trente-cinq autres Etats choisis par voie de consultation, renforcement du lien entre le Comité du désarmement et l'Organisation des Nations Unies ; toutes ces mesures ont permis à la France de reprendre sa place au sein du Comité de désarmement auquel nous avons soumis nos autres projets concernant la création d'une Agence internationale de satellite de contrôle, d'un Fonds du désarmement pour le développement et d'un Institut international de recherche sur le désarmement.

Enfin, nous avons proposé aux trente-cinq pays ayant participé à la C. S. C. E. de tenir une conférence en vue d'une limitation et des réductions des armements conventionnels en Europe.

Nous souhaiterions obtenir du Gouvernement des précisions sur les réactions suscitées auprès des pays intéressés par les propositions françaises et leurs chances d'aboutir.

Nous voudrions, en particulier, savoir dans quelle mesure la position prise par les Etats membres du Pacte de Varsovie réunis à Budapest le 15 mai 1979 constitue un pas en avant vers notre proposition, et si, d'autre part, cette proposition ne risque pas d'interférer avec les mesures de confiance préconisées par la C. S. C. E. et avec les M. B. F. R.

II. — Les problèmes européens.

Les récents événements mondiaux ont encore accentué la vulnérabilité de l'Europe occidentale aux risques de tension dans le reste du monde. Cette vulnérabilité n'a été que partiellement compensée par des progrès substantiels sur la voie de son unification interne.

Malgré la concertation que recèle la lente mise en place de l'idée d'une Union européenne dans le cadre des Neuf, l'Europe ne constitue pas en tant que telle une puissance politique à l'échelle des rapports de force mondiaux. Elle n'a pas su encore affirmer son identité dans les domaines essentiels à sa survie : politique commune dans les domaines énergétique et industriel, union politique, entre autres. Il est clair que pour la plupart de ces sujets essentiels, les intérêts nationaux ont tendance à reprendre trop souvent le dessus sur la recherche de l'intérêt commun européen. Une appréciation différente des rapports que l'Europe doit entretenir avec les Etats-Unis constitue également, entre les pays membres de la Communauté, une source de divergence.

Le poids économique de l'Europe, avec 20 % du produit intérieur brut mondial et une avance technologique non négligeable dans de nombreux secteurs clés (aéronautique, enrichissement d'uranium, etc.) est important. Cependant la *situation économique de l'Europe décline*. Le produit intérieur brut (1) de l'Europe devrait tomber à 14-16 % du produit intérieur brut mondial à la fin du siècle tandis que la part de l'Europe dans la valeur ajoutée industrielle du monde connaîtrait une évolution semblable, passant dans le même temps de 22 à 16 %. Ce déclin est amorcé depuis 1974 et il est notable que la progression du produit national brut de la C. E. E., qui était de près de 4 % entre 1970 et 1974, soit

(1) Source : Groupe Interfuturs de l'O. C. D. E.

passée à 1,8 % entre 1974 et 1978. Les causes de ce phénomène sont d'autant plus graves qu'elles produiront longtemps leurs effets :

a) Coût croissant de l'énergie depuis 1973 ;

b) Nécessaire adaptation à une nouvelle division internationale du travail selon laquelle les pays en voie d'industrialisation rapide, tels que la Corée du Sud, le Brésil, le Mexique, l'Argentine, Hong Kong, Taïwan, Singapour, etc., apportent déjà et apporteront de plus en plus une concurrence qui devra déboucher sur des reconversions radicales de certaines productions européennes traditionnelles.

La vulnérabilité économique de l'Europe à l'égard de tendances extérieures constitue un facteur essentiel de faiblesse pour l'Europe. L'Europe dépend à près de 65 % de l'extérieur pour son approvisionnement en énergie et à des taux variant entre 60 et 100 % pour les principaux métaux industriels (manganèse, nickel, chrome, antimoine, cobalt, platine, tungstène, or, amiante, vanadium, etc.). Malgré les excédents de certains produits, l'agriculture européenne elle-même est loin d'être totalement indépendante. Corollaire de tout cela :

a) L'Europe est, plus que tout autre ensemble économique, tributaire du commerce international qui représente 30 % de son produit national brut et qui, seul, lui permet d'assurer l'équilibre de ses importations par un puissant courant d'exportation ;

b) Conséquence de ce qui précède, l'Europe est particulièrement sensible aux déséquilibres monétaires, à la concurrence et au régime du commerce international.

Le déclin démographique de l'Europe ne constitue pas un facteur encourageant. La dénonciation des dangers du déclin démographique n'est pas un monopole de M. Debré. Alors que l'Europe de l'Ouest représentait 15 % de la population mondiale en 1900, elle ne représentait plus que 9,5 % en 1975 et ce pourcentage tombera à 7 % à la fin du siècle. Léon Blum lui-même disait qu'il ne pouvait y avoir une nation puissante sans des hommes.

b) Sur le plan de son fonctionnement interne, la Communauté connaît un certain nombre de difficultés dont la nouvelle Assemblée européenne élue au suffrage direct depuis le 10 juin dernier se fait largement l'écho.

Depuis sa constitution le 17 juillet dernier, avec notamment l'élection de Mme Simone Veil à sa présidence et la nomination des présidents de ses quinze commissions, l'Assemblée parlementaire a traité de nombreux sujets : les questions agricoles, la politique de l'énergie, la question de programmes communautaires

de fourniture d'armements dans le cadre de la politique industrielle (cette question fut inscrite contre l'avis d'une majorité de la représentation française), les relations extérieures de la Communauté, etc. Au cours de sa session du 5 au 7 novembre, l'Assemblée a procédé à l'examen et au vote en première lecture du projet de budget général des Communautés pour l'exercice 1980.

L'Assemblée a adopté des propositions de modification tendant à réduire les crédits dans le secteur laitier et des amendements visant pour l'essentiel à rétablir certains crédits relatifs aux politiques structurelles.

Dans le domaine agricole, des propositions de modification ont été adoptées qui visent à réduire les crédits affectés au stockage des produits laitiers, les ressources ainsi économisées étant virées au chapitre des crédits provisionnels en vue d'être consacrés à la restructuration des secteurs de production où l'on enregistre des excédents, c'est-à-dire, notamment, dans le secteur laitier. Une de ces propositions de modification s'articule autour d'un renforcement de la politique de coresponsabilité dans le secteur laitier.

Tous les représentants français ont voté contre ces propositions de modification.

Pour ce qui est *des politiques structurelles*, l'Assemblée a rétabli en totalité les crédits du Fonds européen de développement régional demandés par la commission, et en partie les crédits du Fonds social européen. Les augmentations de crédits concernent aussi la recherche, l'industrie, l'environnement et l'énergie.

S'agissant de la *coopération avec les pays en voie de développement et les pays tiers*, des augmentations de crédits ont été décidées, en particulier en ce qui concerne l'aide alimentaire.

Une résolution relative au projet de budget pour 1980 a été adoptée à l'issue de ces votes.

Le projet ainsi amendé et assorti de propositions de modification a été transmis au Conseil. L'Assemblée examinera le projet de budget en seconde et dernière lecture au cours de sa période de session de décembre.

Ce faisant, l'Assemblée a utilisé à plein les compétences qui lui ont été reconnues par le traité de 1975 concernant ses pouvoirs budgétaires.

Même si la définition de la politique agricole commune appartient au Conseil, l'Assemblée a le droit, en vertu de l'article 203 du traité, d'amender le projet de budget et de proposer au Conseil des modifications au projet en ce qui concerne les dépenses décou-

lant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci. Si l'Assemblée propose une diminution des dépenses obligatoires, le Conseil ne peut renverser cette décision qu'à la majorité qualifiée (41 voix sur 58, les grands pays ayant 10 voix chacun). Aussi une minorité de blocage peut-elle faire triompher le point de vue du Parlement.

Il ne faut pas oublier toutefois qu'en aucun cas la politique agricole commune ne peut être rendue caduque par des modifications proposées par voie budgétaire. Les règlements qui fixent cette politique agricole commune restent entièrement valables tant que le Conseil ne les a pas modifiés.

La structure interne de la Communauté est également mise en cause par la demande de la Grande-Bretagne concernant une révision de sa contribution au budget de la Communauté. Il ne faut pas perdre de vue à ce sujet que la Communauté n'est pas un accord de troc qui permet à chaque participant de retirer autant d'avantages qu'il a versé de contributions ; ce serait l'application de la théorie du juste retour dont le principe a toujours été écarté par les Etats membres ; l'intérêt de participer à la Communauté doit s'apprécier en fonction de critères d'ensemble et notamment de l'expansion commerciale qui en résulte pour ses membres ; or les exportateurs britanniques profitent comme les autres de cette expansion. D'autre part, on sait qu'actuellement le budget des Communautés n'est plus alimenté par des contributions des Etats membres dont le taux pourrait être discuté ; il est entièrement composé de ressources propres, c'est-à-dire du produit des droits de douane du tarif extérieur commun pour les marchandises extérieures entrant dans la Communauté, des prélèvements subis par les produits agricoles introduits dans le Marché commun et enfin d'une quotité actuellement fixée à 1 % du produit de la T. V. A. Un pays s'approvisionnant trop largement à l'extérieur, c'est-à-dire ne respectant pas la préférence communautaire, doit en effet verser des droits plus élevés à la Communauté. C'est la situation actuelle de la Grande-Bretagne qu'ont d'ailleurs connue d'autres pays de la Communauté avant elle.

Même si des amodiations provisoires peuvent être recherchées dans le cadre des Neuf, il conviendrait en tout cas que les règles communautaires soient respectées.

c) Concernant les relations entre la Communauté et les pays en développement d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, on sait que la convention de Lomé II vient d'être signée le 31 octobre dernier dans la capitale togolaise. Elle fera suite à l'actuelle convention de Lomé à partir de mars 1980 et régira les rapports entre la C. E. E. et 57 pays A. C. P. pendant cinq ans.

Le montant total des crédits mis par l'Europe à la disposition de ces pays pendant cinq ans est de 5,6 milliards d'unités de compte européenne, soit 7,5 milliards de dollars.

Nous ne développerons pas ce point puisque cette nouvelle convention nous sera soumise pour ratification, sans doute au cours de la session du printemps 1980.

Nous émettrons seulement le regret que la question des droits de l'Homme n'ait pas pu figurer dans la convention ou dans son préambule, conformément au vœu qui avait été exprimé.

*
* *

La paix dans le monde apparaît actuellement éminemment précaire.

Les incertitudes sur les approvisionnements de l'Occident en énergie et en métaux rares constituent un facteur virtuel de tension majeure Nord-Sud mais aussi Est-Ouest. Ce point devient particulièrement aigu avec la révolution iranienne et les tensions qui ont suivi dans les relations entre l'Iran et les Etats-Unis.

A ce sujet, notre commission ne peut que réprouber totalement les méthodes utilisées par le pouvoir révolutionnaire iranien consistant en l'occupation d'une ambassade étrangère avec prise d'otages du personnel diplomatique, séquestration dans des conditions inadmissibles et prétention à le soumettre à des jugements qui ne pourront, dans de telles conditions, qu'apparaître comme une violation flagrante du droit des gens.

Concernant les répercussions en matière pétrolière de cette affaire, les Etats européens et notamment la France risquent d'être eux-mêmes les otages et les victimes du conflit né de l'intransigeance iranienne. Ils ne peuvent qu'affirmer en cette occurrence leur solidarité entre eux et avec leur partenaire d'Outre-Atlantique.

Les innovations fondamentales dans le domaine des armes nucléaires qui permettent, d'ores et déjà, aux Etats-Unis et à l'U. R. S. S. d'envisager des stratégies antiforces souples, excluant les dommages collatéraux majeurs pour l'environnement, constituent également un fait nouveau et singulièrement inquiétant. La menace du nucléaire apocalyptique qui constituait jusqu'alors le plus sûr garant de la prudence l'une envers l'autre des deux super-puissances et, partant, de la paix, n'a plus la même valeur que par le passé.

De nombreux facteurs plus conjoncturels ne laissent pas, non plus, d'inquiéter : activité diplomatique et militaire accrue de l'U. R. S. S. dans le Tiers Monde, incertitudes quant à la succession de M. Brejnev, pouvoir moins assuré des Etats-Unis, persistance de nombreux litiges régionaux non résolus, accélération du rythme des innovations stratégiques, très difficiles problèmes de contrôle des prochaines phases des négociations sur la limitation des armements, etc.

Autant de données qui confèrent à la solidarité européenne dans les domaines essentiels (énergie, monnaie, reconversion industrielle, sécurité, approche concertée des problèmes politiques mondiaux, initiatives constructives et réalistes dans le domaine de la limitation des armements, propositions concrètes concernant la régulation des relations économiques nord-sud, etc.) une urgence qui prend désormais le caractère d'un défi pressant que les nations de l'Europe occidentale se doivent de relever ensemble.

III. — Le problème des réfugiés d'Indochine.

Il est difficile d'évoquer l'état actuel des relations internationales sans avoir, en permanence à l'esprit, ce dramatique problème de l'exode massif de population du Viet-Nam, du Cambodge et du Laos vers des Etats voisins, plus libres, mais qui n'ont guère les moyens économiques de supporter un tel surcroît de population :

- 185 000 en Thaïlande ;
- 70 000 en Malaisie ;
- 55 000 à Hong-Kong ;
- 30 000 en Indonésie.

Une dizaine de mille à Singapour et aux Philippines.

Il faut bien voir de quoi ce drame humain est la conséquence.

Il est tout d'abord la conséquence du caractère insupportable pour les hommes et les femmes qui ont dû le subir de l'expérience de communisme intégral poursuivie par les Kmers rouges au Cambodge.

Il est, ensuite, la conséquence du caractère guère plus supportable du régime communiste orthodoxe au Viet-Nam pour les hommes et les femmes qui le subisse.

Il est, enfin, la conséquence de la politique impérialiste du Viet-Nam communiste à l'égard de ses voisins, communistes aussi, du Cambodge et du Laos.

Il y a là toutes les données d'une leçon qui mérite une sérieuse réflexion.

La France a très tôt manifesté sa solidarité à l'égard des réfugiés vietnamiens.

Dès 1975, le Gouvernement a pris des dispositions afin d'assouplir les conditions de leur entrée en France.

70 000 réfugiés indochinois ont été accueillis en France qui est ainsi le second pays d'accueil.

Mais, face à un drame comme celui-là, l'autosatisfaction n'est pas de mise, d'autant que notre pays a une responsabilité particulière vis-à-vis de ces populations que nous avons eu en charge pendant plusieurs générations.

On sait qu'à la suite de la Conférence sur l'aide au Cambodge, réunie à New York à la demande de la France, par le Secrétaire général des Nations Unies, le 5 novembre dernier, le Gouvernement français a décidé de mettre à la disposition du Comité international de la Croix Rouge un avion Transall.

Cet appareil effectuera pendant trois mois deux rotations quotidiennes entre Bangkok et Phnom-Penh, où il acheminera vivres et médicaments.

Cet avion-cargo, chargé de matériel médico-chirurgical et de produits pharmaceutiques offerts par le Ministère des Affaires étrangères, a quitté la base aérienne d'Orléans le 16 novembre dernier.

D'après les dernières informations, la situation des malheureuses populations cambodgiennes ne fait qu'empirer puisque, devant l'offensive vietnamienne contre les Kmers rouges, près de 500 000 personnes se presseraient le long des frontières thaïlandaises prêtes à venir grossir le flot misérable des réfugiés dans ce pays.

L'effort accompli par notre pays doit donc être poursuivi avec intensité aussi bien dans le cadre bilatéral qu'en coopération avec nos partenaires de la C. E. E.

Votre commission a examiné le présent avis au cours de sa séance du mercredi 21 novembre.

L'exposé de votre rapporteur a donné lieu à un échange de vues auquel ont participé MM. Genton et Spénale, qui ont souligné la nécessité pour la Communauté européenne de ne pas porter atteinte aux principes qui la régissent dans le dialogue ouvert avec la Grande-Bretagne, M. Boucheny, qui a souhaité un rôle plus actif de la France dans les grandes négociations Est-Ouest et notamment lors de la prochaine conférence de Madrid, M. Andrieux, qui a souhaité obtenir des précisions et des éclaircissements concernant la création d'une direction pour les Français de l'étranger, et le président, qui a souligné la gravité des tensions entre l'Iran et les États-Unis et leurs conséquences pour les approvisionnements pétroliers de l'Occident.

Sous réserve des observations contenues dans ce rapport pour avis, votre commission vous demande d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du budget des Affaires étrangères.