

N° 96

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987

AVIS

PRESENTE

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 1988,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME I

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Par M. Claude MONT

Sénateur

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexe n° 1), 962 (tome II) et T.A. 175

Sénat : 92 et 93 (annexe n° 1) (1987-1988)

Lois de finances. - Affaires étrangères - Relations extérieures

S O M M A I R E

| | pages |
|---|-------|
| Introduction - | 5 |
| Première partie - Les données caractéristiques du budget du Ministère des Affaires étrangères pour 1988 | 6 |
| A - Les données financières : un budget de rigueur qui ne remet toutefois pas en cause les priorités et les prémisses du redressement amorcé en 1987 | 6 |
| 1°) - Le montant global des crédits : le redressement limité, amorcé en 1987, doit être consolidé dans les années à venir ... | 6 |
| a) Première observation : un budget de rigueur, respectant scrupuleusement les directives financières du gouvernement | 7 |
| b) Deuxième observation : le budget proposé, base sur base et hors effet-change, n'évolue que de + 1,38 % en francs courants et de - 0,6 % en francs constants | 7 |
| c) Troisième observation : le redressement limité opéré en 1987 devra être impérativement consolidé dans les prochaines lois de finances | 8 |
| 2°) - La répartition des crédits : une ventilation des dépenses qui s'efforce de préserver les améliorations apportées par le budget 1987 | 9 |
| a) La ventilation des dépenses par actions | 9 |
| b) L'analyse des mesures nouvelles | 11 |
| B - Les données administratives : un problème réel de gestion des effectifs impliquant un effort privilégié dans les années à venir | 13 |
| 1°) - La diminution des effectifs : une dégradation préoccupante pour la bonne marche du ministère | 13 |
| 2°) - Les questions de personnels : des situations difficiles contri- buant à entretenir le "malaise" du Quai d'Orsay | 15 |
| C - Les données politiques : le nécessaire renforcement du rôle du ministère des Affaires étrangères dans les activités interna- tionales de l'Etat et leur coordination | 16 |
| 1°) - L'effacement du Quai d'Orsay dans l'action extérieure de l'Etat | 16 |
| 2°) - La nécessaire réaffirmation du rôle central du ministère dans la coordination de la politique étrangère de la France | 18 |
| Seconde partie - Le contexte de la politique étrangère de la France : quelques observations sur les problèmes internationaux majeurs | 20 |
| Chapitre I - Les relations Est-Ouest et les questions de sécurité et de désarmement en 1987 | 20 |
| A - L'U.R.S.S. de M. Gorbatchev et l'intensification des relations Est-Ouest | 20 |
| 1°) - La politique de la nouvelle direction soviétique : un projet global dont les perspectives demeurent incertaines | 20 |
| 2°) - Les relations Est-Ouest en 1987 : l'accélération d'un débat aux conséquences aléatoires | 22 |

| | pages |
|--|-----------|
| 3°) - La France et l'Europe dans les relations Est-Ouest : de nouveaux défis exigeant un développement significatif de la coopération européenne en matière de sécurité | 23 |
| B - Les négociations relatives à la sécurité et au désarmement | 24 |
| 1°) - L'accord sur les forces nucléaires intermédiaires (F.N.I.) : un premier accord de désarmement nucléaire américano-soviétique traduisant une inversion préoccupante pour l'Europe, des priorités du désarmement | 25 |
| a) L'évolution de la question des F.N.I. | 25 |
| b) La position française | 26 |
| 2°) - Les autres volets de la négociation soviéto-américaine de Genève | 27 |
| a) L'évolution des négociations dans les domaines stratégiques et défensifs | 27 |
| b) La position française | 28 |
| 3°) Les autres forums de négociations relatives aux questions de sécurité | 29 |
| a) Les négociations relatives au désarmement conventionnel | 29 |
| b) Les négociations relatives aux armes chimiques | 30 |
| Les conclusions de votre rapporteur : la nécessité d'un renforcement de la coopération européenne en matière de sécurité | 31 |
| Chapitre II - La Communauté européenne en 1987 | 33 |
| A - Les principaux problèmes conjoncturels de la Communauté : un règlement, pour l'immédiat, qui ne doit pas dissimuler l'absence d'accord pour l'avenir | 34 |
| 1°) - Le dossier agricole | 34 |
| 2°) - Le dossier budgétaire | 36 |
| B - La prise en considération de l'échéance de 1992 : des progrès notables en vue de la réalisation du grand marché intérieur, dont l'achèvement supposerait toutefois d'imprimer un rythme plus élevé aux travaux communautaires | 38 |
| 1°) - Les propositions de la commission européenne "pour réussir l'Acte unique européen" | 38 |
| 2°) L'achèvement du grand marché intérieur européen | 39 |
| Chapitre III - Le Tiers Monde en 1987 : Des conflits ouverts aux difficultés du développement | 41 |
| A - Le conflit Iran-Irak, la situation dans le Golfe persique et les relations franco-iraniennes | 41 |
| 1°) - L'évolution vers l'internationalisation d'un conflit aux enjeux exceptionnels et à l'issue incertaine | 41 |
| a) Vers l'internationalisation du conflit | 41 |
| b) Un conflit aux enjeux religieux, politiques et économiques exceptionnels | 43 |
| c) Des perspectives de règlement très incertaines | 44 |
| 2°) - La position de la France | 44 |
| a) La France et la guerre du Golfe | 45 |
| b) Les relations franco-irakiennes | 45 |
| c) La rupture des relations franco-iraniennes | 46 |

| | pages |
|--|-----------|
| B - La situation du Tchad et le conflit tchado-libyen | 48 |
| 1°) - L'évolution de la situation sur le terrain : des succès ininterrompus pour M. Hissène Habré jusqu'à la tentative de reconquête de la bande d'Aozou | 48 |
| 2°) - La position française : un soutien inchangé pour le maintien de l'intégrité et de l'unité du Tchad | 49 |
| C - La situation du Tiers Monde et l'évolution des rapports Nord-Sud en 1987 | 50 |
| 1°) - Une situation économique et financière aggravée | 50 |
| a) Les facteurs de dégradation de la situation des pays en développement | 51 |
| b) Le recul des perspectives de règlement de la crise de l'endettement | 52 |
| 2°) - L'évolution des rapports Nord-Sud en 1987 | 52 |
| a) Les temps forts des relations Nord-Sud au cours de l'année écoulée | 53 |
| b) La politique française en faveur du Tiers Monde | 54 |
| Les conclusions de votre rapporteur et de la commission | 55 |
| Annexes | 56 |

Mesdames,

Messieurs,

Le budget du ministère des Affaires étrangères pour 1988, tel qu'il est présenté dans le projet de loi de finances, s'élèvera à 10 milliards 517 millions de francs.

Il représente une augmentation brute de 1,66 % par rapport à 1987. De manière plus précise, en éliminant l'incidence des transferts de compétence et des variations monétaires, le budget du ministère des Affaires étrangères doit progresser d'un an sur l'autre de 1,38 % en francs courants, ce qui représente une évolution en francs constants de - 0,6 %.

Il s'agit, à l'évidence, une fois encore, d'un budget de rigueur. Succédant à un budget 1987 qui avait marqué un certain redressement des moyens du ministère après des années d'amenuisement budgétaire, le budget 1988 pose donc la question suivante : remet-il en cause les améliorations apportées cette année ou traduit-il seulement une pause dans l'effort entrepris, qui devra être consolidé dans les prochaines années ?

L'examen des principales caractéristiques du budget proposé pour 1988 permettra à votre rapporteur pour avis d'apporter à cette question -qu'il juge fondamentale pour l'avenir de notre instrument diplomatique- quelques éléments de réponse. Il vous proposera ensuite, comme chaque année, de saisir l'occasion du débat budgétaire pour situer l'action du ministère des Affaires étrangères dans le contexte de la politique étrangère de la France en formulant quelques observations sur les principaux dossiers internationaux de l'heure : les relations Est-Ouest et les questions de sécurité et de désarmement, l'évolution de la construction communautaire européenne, les conflits ouverts comme la guerre Iran-Irak et les difficultés aggravées du développement du Tiers monde.

*

* *

PREMIERE PARTIE - LES DONNEES CARACTERISTIQUES DU BUDGET DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES POUR 1988

L'analyse des crédits inscrits pour 1988 au titre du ministère des Affaires étrangères met en lumière trois caractéristiques principales de ce projet de budget :

- sur le plan proprement financier : un budget de rigueur qui ne remet toutefois pas en cause les priorités et les prémisses du redressement amorcé cette année ;

- sur le plan administratif : un problème réel de gestion des effectifs du ministère, impliquant un effort privilégié dans les années à venir ;

- sur le plan politique : le nécessaire renforcement du rôle du Quai d'Orsay dans les activités internationales de l'Etat et leur coordination.

*

* *

A - Les données financières : un budget de rigueur qui ne remet toutefois pas en cause les priorités et les prémisses du redressement amorcé en 1987

1°) - Le montant global des crédits : le redressement limité, amorcé en 1987, doit être consolidé dans les années à venir.

Le total des crédits inscrits au titre du ministère des Affaires étrangères dans le projet de loi de finances pour 1988 s'élève à 10 milliards 517 millions 892 745 francs, en augmentation de 171 millions 765 057 francs sur les crédits votés en 1987.

Ces données financières globales appellent trois observations principales :

a) Première observation : il s'agit d'un budget de rigueur, respectant scrupuleusement les directives financières du gouvernement

Ne représentant qu'une augmentation brute de moins de 1,7 % par rapport à 1987 -soit sensiblement moins que le budget de l'Etat dans son ensemble, qui progressé de 3 %-, le budget proposé répond pleinement aux directives gouvernementales générales qui mettaient particulièrement l'accent sur le recentrage des ressources publiques sur le financement des missions essentielles de l'Etat et sur l'amélioration de la productivité de l'administration. Le budget 1988 devait mettre notamment en oeuvre trois dispositions :

- poursuivre la réduction des effectifs à hauteur de 1,5 % des emplois,
- limiter à 1 % la progression des dépenses de fonctionnement et d'équipement,
- et rentabiliser sur trois ans les mesures nouvelles informatiques.

b) Deuxième observation : le budget proposé, base sur base et hors effet-change, n'évolue que de + 1,38 % en francs courants et de - 0,6 % en francs constants

Le budget 1988 traduit en effet d'abord plusieurs transferts de compétence : 78 millions liés à la création d'un ministère de la coopération autonome en 1986, et 93 millions correspondant aux crédits de rémunération des assistants militaires, jusqu'alors inscrits au budget du ministère de la défense.

Les crédits du ministère des Affaires étrangères prennent également en compte l'évolution monétaire au cours de l'année : le budget 1988 a ainsi été réduit de 143 millions de francs au titre des gains de change constatés, sur la base d'un dollar à 6,20 F.

Compte tenu de ces deux facteurs, le budget du ministère des Affaires étrangères pour 1988 augmente, base sur base et hors effet-change, de + 1,38 % par rapport à 1987. En francs constants, il évolue ainsi de - 0,6 %, ainsi que le fait ressortir le tableau ci-dessous.

Evolution en pourcentages du budget du ministère des Affaires étrangères (1984-1988)

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
|--|--------|--------|--------|-------|--------|
| . Variation brute | + 16,2 | + 1,9 | + 5,3 | + 3,3 | + 1,66 |
| . Variation base sur base et hors effet-change : | | | | | |
| . en francs courants (%) | + 8,6 | + 0,5 | + 3,9 | + 3,8 | + 1,4 |
| - en francs constants (%) | + 1,11 | - 5,05 | + 1,46 | + 1,3 | - 0,6 |

c) Troisième observation : dès lors, pour ne pas compromettre l'effort consenti l'an dernier, le redressement limité opéré en 1987 devra être impérativement consolidé dans les prochaines lois de finances

Le tableau suivant -qui retrace l'évolution de la part du budget du ministère des Affaires étrangères dans le budget de l'Etat- permet de situer le budget proposé dans son évolution depuis dix ans :

| Année | Budget de l'Etat | Budget du ministère des Affaires étrangères millions de francs | % |
|-------|------------------|--|-------|
| 1977 | 334.965 | 3.468 | 1,035 |
| 1978 | 398.596 | 3.974 | 0,997 |
| 1979 | 459.165 | 4.600 | 1,002 |
| 1980 | 525.224 | 5.274 | 1,004 |
| 1981 | 611.589 | 5.972 | 0,976 |
| 1982 | 788.409 | 7.189 | 0,912 |
| 1983 | 882.621 | 7.848 | 0,889 |
| 1984 | 939.701 | 9.119 | 0,970 |
| 1985 | 995.300 | 9.295 | 0,934 |
| 1986 | 1.030.820 | 9.794 | 0,950 |
| 1987 | 1.049.980 | 10.346 | 0,985 |
| 1988 | 1.081.647 | 10.517 | 0,972 |

Ainsi, après être passé en 1987 de 0,950 à 0,985 % du budget de l'Etat, le budget du Quai d'Orsay demeurera encore l'an prochain inférieur à 1 % du budget de l'Etat -objectif qui paraissait pourtant accessible rapidement -et verra même sa part réduite à 0,972 %.

Cette évolution ne doit pas, selon votre rapporteur, annoncer un retour aux errements passés qui, de 1971 à 1987, avaient vu le

budget du ministère des Affaires étrangères progresser beaucoup moins rapidement (+ 40 % en volume) que celui de l'Etat (+ 61 %), au détriment principal des crédits d'intervention.

Au contraire, le redressement limité opéré en 1987 -notamment au titre de l'action culturelle extérieure, qui avait vu ses crédits d'intervention relevés de 13 %- doit être fortement consolidé dans les prochaines lois de finances. En un mot, aux yeux de votre rapporteur, le Quai d'Orsay, au lieu de subir de plein fouet les mesures de rigueur budgétaire qui -selon toute vraisemblance- devront être prolongées dans les années à venir, doit bénéficier d'une certaine priorité comme les autres ministères exerçant les prérogatives régaliennes de l'Etat (justice, défense, intérieur). Il doit à ce titre se voir épargner certaines des contraintes générales liées à une conjoncture budgétaire difficile.

2°) - La répartition des crédits : une ventilation des dépenses qui s'efforce de préserver les améliorations apportées par le budget 1987

Dans ce contexte d'ensemble rigoureux -où il est "traité à l'aune des ministères techniques ou sociaux", selon l'expression employée dans le rapport de la commission de réforme et de modernisation du ministère des Affaires étrangères présidée par M. l'Ambassadeur Jacques Viot-, le Département s'est toutefois efforcé de maintenir les priorités et de préserver les améliorations significatives apportées par la loi de finances pour 1987.

C'est ce que font apparaître d'une part la répartition des crédits par actions, d'autre part les mesures nouvelles inscrites au budget pour 1988.

a) La ventilation des dépenses par actions est récapitulée dans le tableau ci-dessous qui permet en outre de mesurer l'évolution de la part de chacune de ces actions depuis 1986.

PRÉSENTATION PAR ACTIONS DU BUDGET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

(En millions de francs.)

| Actions | Dotations 1987 | Dotations 1987 reconstituées (1) | Dotations 1988 | Variation base sur base et hors effet-change en pourcentage | Part de l'action en 1988 en pourcentage | Rappel : part de l'action | |
|---|-----------------|--|-----------------|---|--|---------------------------|------------|
| | | | | | | 1987 (2) | 1986 (3) |
| 01 - Administration centrale | 986,2 | 996,9 | 1 033,2 | 3,64 | 9,82 | 9,53 | 11,1 |
| 02 - Services à l'étranger | 2 765,1 | 2 666,7 | 2 641,5 | - 0,94 | 25,11 | 26,7 | 25,7 |
| 03 - Relations culturelles | 3 659,2 | 3 711 | 3 793,8 | 2,23 | 36,07 | 35,37 | 33,4 |
| 05 - Presse et information | 44,7 | 49,1 | 52 | 5,84 | 0,5 | 0,43 | 0,5 |
| 06 - Contributions internationales . . | 1 835,6 | 1 721,3 | 1 733,6 | 0,71 | 16,48 | 17,74 | 17,3 |
| 07 - Assistance et solidarité | 214,1 | 209,7 | 227,7 | 8,60 | 2,16 | 2,07 | 2,4 |
| 08 - Politique internationale | 85,6 | 89,6 | 78,5 | - 12,40 | 0,75 | 0,83 | 1 |
| 09 - Aide militaire | 59,8 | 153,2 | 156,2 | 1,96 | 1,5 | 0,58 | 0,7 |
| 10 - Recherche | 695 | 777 | 801,3 | 3,12 | 7,62 | 6,72 | 7,9 |
| Total | 10 346,1 | 10 374,5 | 10 517,8 | 1,38 | 100 | 100 | 100 |

(1) Pour corriger l'incidence des transferts et de l'effet-change.

(2) Budget voté.

(3) L.F.L. 1986.

Ces données mettent en lumière pour l'essentiel les **trois priorités** suivantes :

- les crédits des **relations culturelles avec l'étranger** (action 03) progressent plus vite que l'ensemble du budget, confirmant ainsi le mouvement de redressement de ces crédits amorcé en 1987. La part de l'action 03 dans le budget du département passe de 35,37 % à 36,07 % ;

- la forte progression des crédits de l'action 01 (administration centrale) et surtout 05 (information et presse) traduit la poursuite de l'effort de **modernisation** de l'outil diplomatique ;

- enfin, les crédits d'assistance et de solidarité enregistrent la plus forte hausse (+ 8,60 %) marquant ainsi le souci de mieux prendre en compte les besoins des **Français de l'étranger**.

Ce souci de préserver en 1988 les améliorations apportées cette année tout en prenant mieux en compte les aspirations des Français de l'étranger se retrouve logiquement dans l'analyse des mesures nouvelles décidées pour 1988.

b) L'analyse des mesures nouvelles inscrites au projet de budget du **ministère des affaires étrangères** pour 1988 porte sur un montant légèrement supérieur à 230 millions de francs.

- La plus grande partie de ces crédits -197 millions- est affectée à l'**action culturelle extérieure** et à la coopération scientifique et technique. Sans détailler cette priorité -qui fait l'objet du rapport pour avis spécifique de notre collègue, M. Paul Alduy-, on relèvera ici les trois postes principaux de répartition de ces crédits :

- . 174 millions pour l'aide publique au développement,
- . 12 millions pour l'extension de la chaîne TV 5 au Canada,
- et 11 millions pour le financement d'un nouvel émetteur pour Radio France Internationale (R.F.I.) en Thaïlande.

- Pour le reste, plus de 18 millions de mesures nouvelles sont prévues pour la **poursuite de l'informatisation** des services du ministère des Affaires étrangères. Compte tenu de la dotation déjà

votée pour ces dépenses informatiques en 1987, la marge totale disponible pour des actions nouvelles en 1988 s'élèvera à 78 millions de francs. Ainsi pourront être poursuivies : l'informatisation des consulats -56 au total-, de la DGRCST, du service de l'état civil, mais aussi l'informatique de gestion, la mise en place d'un système pour la délivrance centralisée des visas, et l'informatique diplomatique.

- 10 millions de francs seront en outre affectés à des actions nouvelles en faveur des **Français de l'étranger**. Cette somme, représentant une augmentation de 7,7 % de l'aide apportée à nos compatriotes installés à l'étranger, sera ainsi répartie :

- aide aux Français âgés et nécessiteux : 7,0 millions,
- Conseil supérieur des Français de l'étranger : 0,7 million,
- aide aux Français rapatriés : 0,5 million,
- bourses aux enfants français scolarisés à l'étranger : 0,8 million,
- sécurité : 1,0 million

- Enfin, l'**OFPRA** (Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides) bénéficiera d'une mesure nouvelle de 5 millions, à laquelle s'ajoutera une mesure d'ajustement gagée de 3 millions, à la suite de la décision prise par le Premier Ministre de renforcer ses moyens de manière à réduire les délais d'instruction et à éviter le maintien prolongé en France d'étrangers dont la demande de statut ne peut être retenue.

*

* *

B - Les données administratives : un problème réel de gestion des effectifs impliquant un effort privilégié dans les années à venir.

1°) - La diminution des effectifs : une dégradation préoccupante pour la bonne marche du ministère

Si les données strictement financières du budget présenté, tout en répondant aux impératifs de rigueur, doivent toutefois permettre de préserver les priorités dégagées en 1987 -et de renforcer l'aide aux Français de l'étranger-, l'aspect le plus préoccupant, aux yeux de votre rapporteur, de ce projet de budget réside dans la poursuite du processus de diminution des effectifs.

- La loi de finances prévoit en 1988 la suppression de 163 emplois au titre du ministère des Affaires étrangères.

Ces suppressions sont ainsi réparties :

. 85 au titre de l'effort général de productivité des administrations (1,5 %) :

- 1 à l'administration centrale,
- 24 dans les services diplomatiques et consulaires à l'étranger
- 10 dans les services culturels et
- 50 postes d'enseignants à l'étranger.

. 50 au titre de l'effort de productivité exigé en contrepartie des mesures nouvelles informatiques, dont :

- 15 pour les mesures nouvelles 1988
- 35 pour les crédits informatiques 1987

. les dernières suppressions proviennent enfin de la dissolution de l'association "Intermédia" et de la contrepartie de créations d'emplois à l'OFPRA.

S'ajoute enfin à ces suppressions un nombre important de transformations d'emplois destinées à mieux adapter la répartition des effectifs budgétaires aux besoins -notamment la suppression de 22 emplois gelés d'agents contractuels des services diplomatiques pour

accueillir à la Direction générale de relations culturelles 22 agents d'une structure dissoute après les conclusions de la mission Belin-Gisserot.

- Si ces suppressions répondent à la rigueur budgétaire du moment et sont, pour une part, la contrepartie de l'informatisation des services, elles n'en paraissent pas moins inquiétantes à votre rapporteur par le contexte chronologique dans lequel elles s'inscrivent.

Il faut en effet rappeler ici que le Quai d'Orsay est le seul ministère dont les effectifs ont décréu au cours des dix dernières années. Si l'on s'en tient aux seuls emplois budgétaires, cette marginalisation du ministère des Affaires étrangères est confirmée, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous pour la période 1982-1987 :

Evolution globale des effectifs du Département

| 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1987/1982 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------|
| 11.269 | 11.277 | 11.104 | 11.298 | 11.176 | 10.890 | - 3,4 % |

Les suppressions d'emplois pratiquées depuis 1983, notamment par le mécanisme du "gel" des emplois devenant vacants - retraite, démission, décès, départ sous les drapeaux, détachement, disponibilité- à raison d'un pour trois de 1983 à 1986 et d'un pour deux depuis 1986, pèsent ainsi de plus en plus lourdement sur le ministère des Affaires étrangères.

Il en résulte des conséquences très préoccupantes pour la bonne marche du Département, qu'il s'agisse des agents diplomatiques et consulaires ou des personnels d'exécution. Faut-il rappeler ici, à titre d'exemple, que, dans les deux tiers des ambassades françaises, le chef de poste ne dispose que d'un ou deux collaborateurs de catégorie A ?

- Votre rapporteur tient ici à marquer fortement la nécessité de mettre un terme à cette dégradation qui ne saurait se poursuivre sans mettre en cause la fonction même du Quai d'Orsay, et, par là, l'image de la France dans le monde. Exerçant une mission de souveraineté essentielle de l'Etat, le ministère des Affaires étrangères doit -comme la police, l'armée ou la justice- voir ses moyens garantis par l'Etat, fût-ce en échappant pour partie aux contraintes budgétaires générales.

Un premier pas, modeste, a été obtenu en 1987 : au mois de juin dernier, le ministère de l'économie et des finances a exempté les Affaires étrangères de toute mesure de gel de ses emplois vacants jusqu'à la fin de l'année.

Votre rapporteur vous propose ainsi de saisir l'occasion de la discussion budgétaire pour interroger le gouvernement sur les trois points suivants :

- la possibilité de prolonger la mesure d'exemption du gel des emplois vacants au profit du ministère des Affaires étrangères,

- l'exonération éventuelle de toute suppression d'emploi dans les prochaines lois de finances, comme c'est notamment le cas pour la police ou la justice,

- enfin, la mise à l'étude éventuelle d'un plan de recrutement à moyen terme du ministère des Affaires étrangères.

2°) - Les questions de personnels : des situations difficiles contribuant à entretenir le "malaise" du Quai d'Orsay

Mais, par delà la délicate question des effectifs, l'évocation des personnels du ministère des Affaires étrangères suppose aussi l'examen d'un certain nombre de situations difficiles parmi les corps de fonctionnaires concernés. Car ces difficultés ont à l'évidence leur part de responsabilité dans ce qui est périodiquement qualifié de "malaise du Quai d'Orsay", fondé sur une sorte de crise d'identité professionnelle des diplomates provenant du sentiment que le métier diplomatique est de moins en moins reconnu et n'a plus qu'un rôle marginal dans l'Etat.

Votre rapporteur n'évoquera ici, de façon très concrète, et à titre d'exemples, que deux de ces problèmes lancinants :

- la situation faite aux secrétaires-adjoints des Affaires étrangères dont les perspectives de carrière demeurent très insuffisantes malgré les premières réformes entreprises depuis un an,

- et les préoccupations du corps des secrétaires et conseillers des Affaires étrangères du cadre d'Orient, dont la situation exige elle aussi des mesures rapides d'amélioration.

La commission de réforme et de modernisation du ministère des Affaires étrangères a procédé à une analyse détaillée de la politique du personnel du Département et de ses difficultés. Elle a formulé plusieurs propositions qui paraissent à votre rapporteur de nature à améliorer sensiblement la situation, en particulier une refonte du statut permettant l'institution d'une carrière linéaire pour les secrétaires-adjoints, la réforme du concours de secrétaire d'Orient et la suppression du concours de secrétaire-adjoint d'Orient.

Votre rapporteur souhaiterait ici encore que le ministère des Affaires étrangères indique au Parlement s'il entend mettre en œuvre ces propositions et, de façon générale, les conditions dans lesquelles sera assuré le suivi du "rapport Viot".

*

* *

C - Les données politiques : le nécessaire renforcement du rôle du ministère des Affaires étrangères dans les activités internationales de l'Etat et leur coordination

1°) - L'effacement du Quai d'Orsay dans l'action extérieure de l'Etat

La lente érosion du budget du ministère des Affaires étrangères à une époque caractérisée par la multiplication et la diversification des échanges internationaux conduit enfin votre rapporteur à attirer l'attention sur l'effacement du Quai d'Orsay dans les activités internationales de l'Etat.

Le tableau ci-dessous indique ainsi que, si les crédits consacrés à l'action extérieure de la France s'élèvent en 1987 à plus de 49 milliards de francs, le budget du ministère des Affaires étrangères n'y participe plus qu'à hauteur de 20,95 %, soit environ 10 milliards de francs. En d'autres termes, près des 4/5e des activités internationales de la France échappent désormais au Quai d'Orsay !

Répartition du budget d'ensemble des actions extérieures de l'Etat

| | 1987 crédits ouverts, en LFI | Part (en %) |
|--|---------------------------------|---------------|
| Affaires étrangères | 10 346,13 | 20,95 |
| Affaires sociales | (10,96) | 0,02 |
| Agriculture | 494,19 | 1,00 |
| Anciens Combattants | 499,12 | 1,01 |
| Coopération | 5 889,14 | 11,93 |
| Culture | 147,03 | 0,30 |
| Défense | 1 142,82 | 2,31 |
| Economie, Finances | 12 714,56 | 25,75 |
| Éducation Nationale | 1 177,51 | 2,39 |
| Recherche | 2 205,02 | 4,47 |
| Équipement, logement aménagement du territoire et transports | (89,63) | 0,18 |
| Industrie | 109,05 | 0,22 |
| P et T | 2 696,42 | 5,46 |
| Tourisme | (119,14) | 0,24 |
| Intérieur | 63,73 | 0,13 |
| Jeunesse et Sports | (86,41) | 0,17 |
| Mer | 3,14 | 0,01 |
| Services du Premier Ministre | (36,57) | 0,07 |
| Comptes Spéciaux du Trésor | 11 550,70 | 23,39 |
| TOTAL | 49 381,57 | 100,00 |

Ainsi, si la France conserve à l'étranger l'un des réseaux diplomatiques et consulaires les plus denses au monde (150 ambassades et représentations permanentes, 135 consulats et consulats généraux), force est de constater, à Paris surtout mais aussi à l'étranger, la prolifération de structures à vocation internationale.

Sans même parler des départements chargés de la coopération, bien sûr, mais aussi de la francophonie, du Pacifique sud, et des droits de l'homme, il est clair que les relations économiques internationales sont désormais l'affaire quasi exclusive du ministère de l'Economie et des Finances qui, si l'on y ajoute les comptes spéciaux du Trésor, gère à lui seul près de 49 % des crédits d'action extérieure et dispose d'importantes implantations à l'étranger. Parallèlement, la

plupart des grands ministères et un nombre croissant de départements techniques se dotent également de services internationaux.

Mais, ainsi que l'analyse de façon fort pertinente le rapport de la commission de réforme et de modernisation du ministère des Affaires étrangères, "la prolifération des structures ne signifie pas toujours, tant s'en faut, progression de la substance puisque le volume global des crédits affectés aux interventions à l'étranger reste stable. Quoi qu'il en soit, les effets de ce développement anarchique sont importants et nombreux : atteinte au rôle d'information du Département (...), emiettement des moyens (...), discordances (...), cohérence amoindrie de la politique étrangère". Car, finalement, souligne justement le rapport, "devant la multitude des parties prenantes à la politique extérieure de l'Etat, et faute pour celui-ci de vouloir ou de pouvoir confirmer le Département dans son rôle fédérateur, l'unité de la politique étrangère elle-même risque d'être remise en question".

2°) - La nécessaire réaffirmation du rôle central du ministère dans la coordination de la politique étrangère de la France

Il importe, dans ces conditions, de réaffirmer clairement - y compris sur le plan financier - le rôle central du ministère des Affaires étrangères dans la détermination et la coordination de la politique étrangère de la France, sous l'autorité naturellement du Président de la République et du Premier Ministre.

Les textes, certes, paraissent donner toutes assurances à ce sujet : c'est au Quai d'Orsay que revient la responsabilité de faire des propositions et de mettre en oeuvre la politique étrangère de la France. Et, en ce qui concerne la coordination de l'action de notre pays à l'étranger, le décret n° 79-433 du 1er juin 1979 a rappelé le rôle central des ambassadeurs, représentants du chef de l'Etat et de tous les membres du gouvernement. et leurs responsabilités dans l'animation et la coordination de l'action des différents services.

En outre, depuis 1986, plusieurs missions d'études - confiées notamment à MM. Belin et Gisserot, à l'Ambassadeur Boegner, puis à l'Ambassadeur Viot - ont illustré le souci constant du gouvernement d'adapter les structures du ministère des Affaires étrangères et de porter remède à la "parcellisation" des actions extérieures de l'Etat.

Votre rapporteur souhaite ainsi saisir l'occasion de la présente discussion budgétaire pour demander au gouvernement :

- dans quelle mesure il compte suivre les recommandations du "rapport Viot" préconisant notamment une refonte des textes en la matière ?

- et plus généralement quelles dispositions il envisage de prendre pour réaffirmer la place et le rôle du ministère des Affaires étrangères dans la détermination et la coordination de l'action extérieure de l'Etat ?

*

* *



SECONDE PARTIE - LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE ETRANGERE DE LA FRANCE : QUELQUES OBSERVATIONS SUR LES PROBLEMES INTERNATIONAUX MAJEURS

CHAPITRE I - LES RELATIONS EST-OUEST ET LES QUESTIONS DE SECURITE ET DE DESARMEMENT EN 1987

A - L'U.R.S.S. de M. Gorbatchev et l'intensification des relations Est-Ouest

L'année écoulée a été marquée, sur le plan des relations Est-Ouest, par une accélération et une intensification des négociations soviéto-américaines qui se sont traduites par la conclusion d'un accord de principe sur les forces nucléaires intermédiaires permettant la tenue prochaine d'un nouveau sommet Reagan Gorbatchev. Cette évolution ne saurait toutefois être analysée sans évoquer, fût-ce brièvement, la politique volontariste globale mise en oeuvre en U.R.S.S., depuis deux ans, par M. Gorbatchev et la nouvelle équipe dirigeante soviétique. Il conviendra d'autre part de s'interroger sur la place dévolue à la France et à l'Europe dans ces derniers développements des relations Est-Ouest.

1°) - La politique de la nouvelle direction soviétique : un projet global dont les perspectives demeurent incertaines.

Pour tenter de relever les multiples défis -économiques et sociaux, mais aussi politiques et idéologiques- auxquels se trouvait confrontée l'U.R.S.S., les nouveaux dirigeants soviétiques, sous l'impulsion de M. Gorbatchev, ont tenté, depuis mars 1985, de mettre en oeuvre une politique volontariste globale illustrée par des thèmes et des mots d'ordre tels que : transparence (la fameuse "glasnost"), restructuration, accélération et démocratisation.

Formalisée dans un discours d'ensemble non exempt de cohérence ("la nouvelle pensée"), cette politique, liée à l'accession aux plus hautes responsabilités d'une nouvelle génération, veut s'appliquer aussi bien à la politique intérieure qu'à la politique extérieure soviétique afin de répondre à un double objectif :

- mobiliser les énergies et les ressources au service de la "refonte" économique et sociale du pays,

- et obtenir des pays occidentaux qu'ils modifient leur attitude vis-à-vis de Moscou afin, notamment, de développer la coopération scientifique, technique et commerciale entre l'Est et l'Ouest.

Encore convient-il de préciser que toute l'action de M. Gorbatchev est tournée vers l'amélioration du fonctionnement du système soviétique, mais sans remise en cause du système lui-même.

Dans le domaine intérieur, si de nombreux signes de changement ont pu être enregistrés, en matière politique comme en matière économique, force est de constater que la nouvelle politique se heurte à nombreuses et importantes résistances. M. Gorbatchev a lui-même reconnu publiquement ces difficultés et rien ne garantit qu'il soit en mesure de les surmonter avec les échéances politiques que constitueront, en juin 1988, la conférence générale du Parti et, en 1991, le 28e Congrès du même Parti.

De surcroît, dans le domaine particulièrement sensible des droits de l'homme, les évolutions positives constatées (libération de prisonniers de conscience et notamment du professeur Sakharov, reprise de l'émigration juive, nouvelle réglementation sur les entrées et sorties d'U.R.S.S.) rencontrent de graves limites, particulièrement dans les domaines de la liberté d'expression et de la liberté religieuse, sans même parler de la valeur essentiellement "ostentatoire", vis-à-vis de l'extérieur, de certaines libérations.

Il en va largement de même, aux yeux de votre rapporteur, dans le domaine des relations internationales. Certes, la diplomatie soviétique a fait preuve, depuis deux ans, d'un dynamisme inédit, illustré par de multiples "initiatives" dans le domaine du désarmement qui demeure le principal instrument de la politique étrangère soviétique. Certes, des éléments de novation non négligeables ont pu être constatés dans la forme, qu'il s'agisse des efforts entrepris pour donner une nouvelle image de la politique étrangère soviétique (réformes de structures, style plus moderne, langage moins idéologique) ou du souci d'intensifier la diplomatie soviétique dans des zones géographiques négligées (Moyen-Orient, Proche-Orient, zone du Pacifique).

Mais, sur le fond, malgré l'intense activité diplomatique soviétique, peu de changements sont observés et les objectifs fondamentaux de l'U.R.S.S. demeurent inchangés. La priorité est toujours donnée à la relation stratégique soviéto-américaine, liée aux négociations sur le désarmement, avec le souci de rechercher une parité

avec les Etats-Unis. Et, s'agissant de l'Europe, la priorité demeure pour Moscou la réduction des capacités de défense de l'Europe occidentale.

C'est dans ce contexte général que doit être appréciée l'évolution d'ensemble des relations Est-Ouest durant la dernière période.

2°) - Les relations Est-Ouest en 1987 : l'accélération d'un débat aux conséquences aléatoires.

Au cours de l'année écoulée, particulièrement intense sur le plan diplomatique, les relations Est-Ouest ont paru caractérisées par l'accélération du dialogue soviéto-américain, repris en 1985.

Le débat entre les deux Grands s'est principalement concentré sur le désarmement nucléaire en Europe, la conclusion d'un accord sur les forces nucléaires intermédiaires étant vivement souhaitée de part et d'autre. Du côté soviétique, un tel accord de désarmement constitue incontestablement un résultat important pour M. Gorbatchev dans le cadre de son entreprise de reconstruction économique et sociale du pays et du nouveau style donné à la politique extérieure de l'U.R.S.S. Du côté américain, le Président Reagan a également recherché activement un accord pour des raisons tenant à ses convictions personnelles -la nécessité de dépasser une conception de la sécurité basée sur les armes nucléaires offensives- et il persiste à récuser fermement la mise en cause de sa politique de défense spatiale, l'I.D.S.

C'est ainsi que M. Gorbatchev, par des initiatives et des propositions successives, et par une présentation très nouvelle et très habile des positions soviétiques, largement diffusée par les media occidentaux, a pu tirer profit sur le plan international des évolutions engagées en U.R.S.S.

Cette accélération et cette intensification des relations soviéto-américaines doivent ainsi déboucher -après l'accord de principe entre MM. Shultz et Chevardnadze le 17 septembre dernier- sur la conclusion d'un accord de désarmement entre l'U.R.S.S. et les Etats-Unis sur les forces nucléaires intermédiaires à l'occasion du prochain sommet entre MM. Reagan et Gorbatchev.

Les conséquences d'un tel accord à court et à moyen terme pourraient être considérables mais demeurent encore, aux yeux de votre rapporteur, aléatoires.

Il devrait logiquement en résulter un nouveau développement des relations américano-soviétiques dont la reprise est d'ores et déjà indéniable. C'est ainsi que plusieurs autres accords, dont la préparation est déjà avancée -notamment dans le domaine des armements stratégiques- pourraient être prochainement conclus.

Par ailleurs, M. Gorbatchev se trouverait en position d'effectuer de nouvelles "ouvertures" vers les pays européens, mais aussi vers la Chine et le Japon, pour tenter d'exploiter l'impact du démantèlement des F.N.I. soviétiques sur les opinions publiques.

Ces nouvelles possibilités d'action soviétique demeurent toutefois incertaines et tributaires des résultats concrets de l'entreprise de réformes engagée en U.R.S.S. L'équipe dirigeante soviétique paraît aujourd'hui confrontée à une obligation de résultats à la mesure des espoirs suscités, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays -notamment au regard de la situation en Afghanistan-, faute de quoi la crédibilité et la liberté d'action de M. Gorbatchev pourraient se trouver remises en question.

La France et l'Europe doivent impérativement tenir compte de ces évolutions, réelles ou potentielles, pour tenir leur place et préserver leur sécurité dans ce nouveau contexte Est-Ouest.

3°) - La France et l'Europe dans les relations Est-Ouest : de nouveaux défis exigeant un développement significatif de la coopération européenne en matière de sécurité.

Force est de constater que, si la France et l'Europe se sont trouvées au centre des relations Est-Ouest au cours des deux dernières années, elles ont davantage subi que provoqué une évolution décidée -comme à Reykjavik- entre les deux grandes puissances, selon une logique imposée, dans la plupart des cas, par l'Union soviétique. Il est aujourd'hui indispensable qu'elles parviennent à sortir de cette logique et affirment leur place sur la scène internationale, dans ce domaine décisif des relations Est-Ouest. Trois idées-force méritent, aux yeux de votre rapporteur, d'être particulièrement soulignées.

Il convient d'abord de réaffirmer clairement que, si le désarmement nucléaire concerne aujourd'hui principalement l'Europe, il n'en résulte pas nécessairement plus de sécurité pour les pays européens. La dissuasion nucléaire continue d'autant plus à s'imposer que les pays européens demeurent sous la menace d'armements nucléaires et se trouvent dans une position d'infériorité accrue dans les

domaines conventionnels et chimiques. Au contraire, la récente évolution des négociations sur le désarmement et l'accord sur les forces nucléaires intermédiaires renouvelle le prix des forces nucléaires françaises et britanniques. La priorité en matière de désarmement passe ainsi désormais par la réduction des systèmes nucléaires centraux des deux grandes puissances, par l'établissement d'un équilibre conventionnel stable et vérifiable à un niveau plus bas en Europe, et par l'élimination généralisée et contrôlée des armements chimiques.

La réaffirmation de ces exigences apparaît d'autant plus nécessaire que d'aucuns s'attendent désormais à une modification de l'attitude soviétique vis-à-vis de l'Europe et à une pression accrue sur les pays européens par le biais d'une convergence nouvelle soviéto-américaine. C'est ainsi que la volonté de progresser sur la voie de la dénucléarisation de l'Europe pourrait conduire à poser une nouvelle fois la question des forces tierces françaises et britanniques. De même, l'acuité du problème que posent pour l'Allemagne fédérale les forces nucléaires à courte portée constitue pour l'U.R.S.S. un nouveau moyen de pression sur elle.

Dans ces conditions, un renforcement et un approfondissement considérables de la coopération européenne en matière de sécurité et de défense s'imposent aujourd'hui comme hier. Face à une éventuelle évolution durable de la politique soviétique et à la possible transformation, à long terme, des rapports transatlantiques, la Communauté européenne doit devenir un acteur à part entière sur la scène internationale en renforçant de manière significative sa cohésion politique. Elle doit, de façon prioritaire, développer la coopération entre pays européens dans le domaine de la défense, tant sur la plan bilatéral -coopérations franco-allemande et franco-britannique notamment- que multilatéral -par exemple au sein de l'Union de l'Europe occidentale.

C'est dans ces pensées que doit être examinée l'évolution, au cours de l'année écoulée, des diverses négociations en matière de sécurité et de désarmement.

*

* *

B - Les négociations relatives à la sécurité et au désarmement

Les négociations relatives à la sécurité et au désarmement ont été dominées, en 1987, par la question des forces nucléaires

intermédiaires. L'importance de l'accord de principe conclu en ce domaine par les Etats-Unis et l'Union soviétique ne saurait toutefois dissimuler les autres volets de la négociation de Genève (arsenaux stratégiques, systèmes spatiaux et défensifs) ni les autres forums de négociation dans les domaines conventionnels et chimiques.

1°) - L'accord sur les forces nucléaires intermédiaires (F.N.I.) : un premier accord de désarmement nucléaire américano-soviétique traduisant une inversion, préoccupante pour l'Europe, des priorités du désarmement.

a) L'évolution de la question des F.N.I.

Sans remonter aux origines de l'affaire des forces nucléaires intermédiaires (déploiement de SS 20 soviétiques à partir de 1975, "double décision" de l'OTAN en 1979 conduisant, faute de renonciation aux S.S.20 par l'U.R.S.S., au déploiement de F.N.I. américaines à partir de 1983), c'est à l'évidence dans ce volet des négociations de Genève, reprises en 1985, que le mouvement a été le plus net au cours des derniers mois.

C'est ainsi qu'après le déblocage des négociations à la suite du sommet de Reykjavik (octobre 1986), plusieurs évolutions ont été constatées.

- Le 28 février 1987, M. Gorbatchev, abandonnant le lien entre les F.N.I. et les autres volets des négociations de Genève, a accepté le principe de l'option zéro sur les F.N.I. (de 1000 à 5000 kms de portée) en Europe et du maintien de 100 têtes en Asie d'une part, aux Etats-Unis de l'autre.

- S'agissant des systèmes nucléaires intermédiaires à courte portée (SRINF de 500 à 1000 kms de portée), problème connexe aux FNI proprement dits, les ministres de l'OTAN, réunis à Reykjavik les 11 et 12 juin 1987, se sont prononcés en faveur d'une seconde option zéro applicable aux SRINF. L'acceptation par l'U.R.S.S. de cette "double option zéro", le 27 juillet dernier, devait permettre d'aboutir à un accord d'élimination globale des FNI et des SRINF soviétiques et américains.

- Enfin, l'été dernier a permis de lever les derniers obstacles avant la mise au point d'un accord final à la suite d'une part de l'acceptation par M. Gorbatchev de l'élimination complète des FNI en Europe et en Asie -renonçant à l'idée de conserver 100 lanceurs de part

et d'autre-, d'autre part de la décision du Chancelier Kohl de renoncer à terme aux 72 missiles Pershing I-A installés en RFA.

Ainsi MM. Schultz et Chevardnadze ont-ils pu le 17 septembre dernier tirer les conséquences de ces dernières évolutions et conclure un accord de principe ouvrant la voie à un sommet Reagan-Gorbatchev.

b) La position française

La position de notre pays au regard de cet accord FNI - comme au regard des négociations de Genève en général- résulte du fait que la France n'est pas directement impliquée par ces négociations soviéto-américaines. Elle y porte toutefois un très grand intérêt, dans la mesure où leur déroulement et leurs conclusions affectent la sécurité de ses alliés, dont la France est solidaire.

La France considère ainsi avec faveur un accord FNI dans la mesure où il est global et vérifiable. Global parce qu'il n'y a pas de nécessité de réduire les armements nucléaires en Europe plus qu'ailleurs. Et vérifiable, parce que sa crédibilité en dépend et que les clauses de vérification pourraient avoir une valeur de précédent pour des négociations à venir.

Cela étant, il convient, aux yeux du gouvernement français, d'enrayer la dérive que l'Union soviétique essaie de provoquer en prouvant une dénucléarisation de l'Europe. Il convient aujourd'hui -la "double option zéro" étant désormais acquise- de sortir de cette logique et de rétablir les véritables priorités du processus de désarmement.

C'est en ce sens que la France s'est félicitée de la décision prise au Conseil atlantique de Reykjavik de conduire une réflexion d'ensemble sur les prochaines priorités en matière de désarmement, compte tenu de nos intérêts en matière de sécurité et des impératifs de la dissuasion nucléaire.

A ce stade, toutefois, les évolutions intervenues ne modifient pas les trois conditions posées par Paris pour envisager de contribuer au processus de désarmement nucléaire, à savoir : le changement de nature de l'écart qui sépare les arsenaux nucléaires des deux Grands (cf.annexe n°1) et ceux des autres puissances nucléaires, l'absence de renforcement des systèmes, notamment défensifs, pouvant menacer les fondements actuels de la dissuasion, et la disparition du déséquilibre conventionnel et de la menace chimique.

C'est la raison pour laquelle une attention exclusive accordée à la question des FNI en Europe constitue aux yeux de la France une inversion préoccupante des priorités du désarmement.

Dans ce contexte, il apparaît à Paris plus important que jamais que les Européens renforcent leur concertation et approfondissent leur démarche commune en matière de sécurité. C'est dans cet esprit, que le Premier Ministre a proposé, au sein de l'U.E.O., l'adoption d'une charte sur les principes de la sécurité européenne qui a été approuvée par les sept Etats membres de l'U.E.O. le 27 octobre dernier.

2°) - Les autres volets de la négociation soviéto-américaine de Genève

a) L'évolution des négociations dans les domaines stratégiques et défensifs

Si les négociations de Genève ont été dominées, cette année, par l'affaire des forces nucléaires intermédiaires, elles ne sauraient détourner l'attention des deux autres volets, fondamentaux, de ces discussions :

- la réduction des armements stratégiques offensifs (START),
- et les discussions sur les systèmes défensifs et spatiaux.

- S'agissant des arsenaux stratégiques offensifs soviétiques et américains, MM. Reagan et Gorbatchev étaient convenus, lors du sommet de Reykjavik, du principe d'une réduction de 50 % en cinq ans de leurs armements stratégiques, en vue d'aboutir à un plafond de 6 000 têtes nucléaires sur 1 600 vecteurs (missiles intercontinentaux basés à terre et en mer, bombardiers lourds).

Mais, depuis lors, les deux parties n'ont pas dépassé cet accord de principe général et demeurent, semble-t-il, en désaccord sur plusieurs points, notamment : la part de chaque type d'armements dans le total agréé, les Soviétiques refusant la fixation de sous plafonds ; l'étalement dans le temps des réductions envisagées ; la nature du lien, maintenu par l'U.R.S.S., des négociations sur les armements stratégiques et celles sur l'espace et les systèmes défensifs.

- En ce qui concerne précisément le volet espace - systèmes défensifs, sur lequel avait -on s'en souvient- achoppé le sommet de Reykjavik, la discussion est aujourd'hui centrée sur l'étendue des

engagements du traité ABM de 1972, compte tenu des recherches en cours dans le domaine défensif, y compris en Union soviétique. Tandis que l'U.R.S.S. souhaite limiter le plus possible les activités autorisées pendant le délai de dix ans envisagé, sur la base d'une interprétation très restrictive du traité ABM, l'Administration américaine en prône au contraire une interprétation élargie devant déboucher sur la liberté de déployer -à l'issue du maintien du traité ABM- des systèmes défensifs.

b) La position française

L'analyse française générale de ces discussions soviéto-américaines est que les relations Est-Ouest ne se résument pas au désarmement, encore moins au désarmement nucléaire, et qu'il convient d'en avoir une vision plus globale, incluant notamment le processus de la C.S.C.E.

Mais la France, qui regrette la priorité quasi exclusive accordée à la question des forces intermédiaires, juge préoccupant le blocage des volets stratégiques et spatiaux des négociations.

En premier lieu, la France estime prioritaires la conclusion d'un accord sur les armements stratégiques surabondants américains et soviétiques et le maintien de contraintes appropriées sur les systèmes défensifs, dont le développement incontrôlé serait de nature à remettre en cause les fondements de la dissuasion nucléaire.

En second lieu, il est à craindre, aux yeux du gouvernement français, que la différence de rythme entre les négociations sur les FNI et les autres n'accrédite l'illusion que le désarmement nucléaire serait plus urgent en Europe qu'ailleurs, alors que c'est précisément sur notre continent que les armes nucléaires concourent de la manière la plus importante à la stabilité.

Toutes ces raisons conduisent la France à attacher un prix privilégié aux autres forums de négociations dans le domaine de la sécurité.

3°) - Les autres forums de négociations relatives aux questions de sécurité

a) Les négociations relatives au désarmement conventionnel

- L'évolution des négociations

A la suite de l'adoption à Stockholm, en septembre 1986, d'un ensemble de mesures de confiance concrètes dans le cadre de la C.S.C.E. (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe), la déclaration de Bruxelles (décembre 1986) a proposé l'ouverture de deux négociations distinctes :

- l'une sur les mesures de confiance où les 35 Etats de la C.S.C.E. poursuivraient leurs efforts dans la voie tracée à Stockholm,

- l'autre sur la stabilité conventionnelle en Europe, réunissant les 23 pays membres des deux alliances militaires.

A la demande de la France, ces négociations à 23 -que les Etats-Unis souhaitent assimiler à des "MBFR élargies"- ont été situées dans le cadre de la C.S.C.E., excluant le processus de bloc à bloc caractérisant les MBFR.

L'adoption à Vienne, le 10 juillet 1987, d'un document de travail occidental confirme l'insertion des deux nouvelles négociations dans le cadre de la C.S.C.E. et propose le "mandat" sur lequel pourrait reposer chacun de ces deux exercices. Il paraît, dans ces conditions, raisonnable d'envisager pour le premier semestre 1988 l'ouverture des futures négociations conventionnelles.

- La position de la France

Ces négociations sur la maîtrise des armements conventionnels en Europe apparaissent fondamentales à notre pays afin de corriger les déséquilibres très importants existant en Europe en matière de forces conventionnelles au profit de l'U.R.S.S. et du Pacte de Varsovie.

Cet impératif prend évidemment plus d'importance encore dans le contexte de la "double option zéro" relative aux forces nucléaires intermédiaires. Il doit de surcroît être rattaché à l'enjeu que représente, tant en termes militaires qu'en termes politiques, le maintien du

niveau de la présence américaine en Europe, dans sa composante conventionnelle.

Pour toutes ces raisons, la France, hostile à une approche de bloc à bloc, souhaite, à travers le cadre de la C.S.C.E., faire aboutir les idées suivantes :

- définir une zone englobant l'ensemble de l'Europe, y compris le territoire européen de l'U.R.S.S.,

- donner à chaque Etat européen la possibilité de défendre ses intérêts de sécurité,

- et définir les conditions d'un passage progressif à la limitation des forces conventionnelles en Europe par l'adoption préliminaire de mesures de confiance et de sécurité.

b) Les négociations relatives aux armes chimiques.

- L'évolution des consultations

Mis à part les consultations à douze dans le cadre de la coopération politique européenne -et relatives notamment aux exportations de substances chimiques-, les principales négociations relatives aux armes chimiques se déroulent dans le cadre de la conférence du désarmement de Genève qui rassemble quarante Etats.

La négociation y porte sur l'élaboration d'une convention générale devant comporter : une interdiction générale de fabrication, de stockage et d'usage des armes chimiques, la destruction des stocks et des installations de production dans un délai de dix ans et des mesures de vérification de la non production, à des fins militaires, de substances fabriquées dans l'industrie chimique.

Mais, malgré un rythme de travail plus soutenu et certaines ouvertures constatées au cours des derniers mois, les progrès sont demeurés à ce jour assez limités sur les points essentiels de la négociation, notamment sur les questions de : la vérification, l'information des parties, les aspects institutionnels et les modalités d'inspection.

- La position de la France

Pour sa part, dans les conditions actuelles, la France n'a pas exclu la possibilité de se doter, en cas de besoin, d'armes chimiques. La décision de notre pays de se doter d'une capacité dissuasive chimique, prise dans le cadre de la loi de programme militaire 1987-1991, repose sur la constatation de l'existence de stocks chimiques abondants et diversifiés susceptibles de menacer notre sécurité.

Cela dit, il convient de souligner les objectifs à terme de la France qui participe activement aux négociations multilatérales en ce domaine. L'objectif demeure l'élimination totale des armes chimiques par voie conventionnelle et l'interdiction d'usage de ces armes, dans le respect du protocole de Genève de 1925.

C'est dans cet esprit que la France a formulé, à Genève, de nouvelles propositions le 16 juin 1987 qui ont apporté, de l'avis général, une utile contribution aux travaux en cours.

*

* *

Les conclusions de votre rapporteur : la nécessité d'un renforcement de la coopération européenne en matière de sécurité.

Au terme de cette analyse, votre rapporteur considère que les évolutions en cours -du sommet de Reykjavik jusqu'à la conclusion de l'accord concernant les euromissiles- concourent toutes à rendre plus que jamais nécessaire un renforcement de la coopération européenne en matière de sécurité en vue de l'émergence d'un pilier européen pour la défense commune.

Certes, bien des difficultés -tant politiques que techniques- devront être surmontées pour y parvenir. Les Européens peuvent légitimement craindre de précipiter un retrait américain -qu'ils souhaitent précisément éviter-, alors que les Etats-Unis peuvent redouter une évolution susceptible de déboucher sur une Alliance à deux vitesses. Et, sur le plan pratique, bien des oppositions devront être levées entre Européens eux-mêmes, à commencer pour le choix du forum adéquat pour un tel exercice - UEO ? Communautés européennes ?

Il reste que l'heure est sans doute venue de reconnaître la nécessité d'un rééquilibrage au sein de l'Alliance atlantique et de renforcer l'effort spécifiquement européen en matière de sécurité et de défense.

Plusieurs signaux positifs se sont à cet égard éclairés au cours de la dernière période, le plus souvent à l'initiative de la France. Sur le plan multilatéral : l'utilisation renouvelée des institutions de

l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et la proposition, dans ce cadre, par le Premier Ministre d'une charte qui constitue désormais en quelque sorte une base de référence pour la détermination par les Européens de leurs intérêts de sécurité. Sur le plan bilatéral, plusieurs facteurs encourageants dans le cadre de la coopération franco-allemande en matière de sécurité : déclaration du 28 février 1986 sur la consultation par la France du Chancelier fédéral sur l'emploi éventuel de nos armes pré-stratégiques, création de la Force d'action rapide, proposition de création d'une brigade franco-allemande intégrée, renforcement de la coopération militaire franco-allemande, réalisation de manoeuvres franco-allemandes d'envergure annonce de la création à venir d'un conseil de défense franco-allemand...

Toutes ces initiatives vont, aux yeux de votre rapporteur, dans le bon sens. Mais leur mise en oeuvre n'ira pas sans difficultés. Veillons, dès lors, qu'elles ne se résument pas à de vaines incantations ! Seule une volonté politique résolue peut permettre de surmonter ce défi, essentiel pour la sécurité de l'Europe au cours des prochaines décennies.

*

* *

CHAPITRE II - LA COMMUNAUTE EUROPEENNE EN 1987

Alors que la Communauté européenne a célébré le 25 mars dernier, de façon solennelle, le trentième anniversaire de la signature du Traité de Rome, l'Acte unique européen -mis en oeuvre le 1er juillet 1987- et l'achèvement du grand marché intérieur à l'horizon 1992 constituent aujourd'hui les objectifs prioritaires de la construction communautaire.

Mais, après les résultats modestes du conseil européen de Londres en décembre 1986, l'année 1987 n'a pas donné lieu à une nouvelle avancée européenne et la Communauté se trouve à nouveau confrontée à d'importants problèmes. L'année communautaire, sous présidence belge puis danoise, semble à ce jour à l'image du bilan en demi-teinte du Conseil européen tenu à Bruxelles les 27 et 28 juin dernier :

- le règlement, dans l'immédiat, des principaux problèmes conjoncturels, agricoles et budgétaires, permettant d'éviter une crise communautaire majeure que beaucoup redoutaient, sans toutefois parvenir à un accord entre les douze États-membres sur les grandes orientations à moyen terme de la Communauté en la matière ;

- et la prise en considération de l'échéance de 1992 pour la réalisation du grand marché intérieur européen, dont l'achèvement effectif suppose d'imprimer un rythme plus élevé aux travaux communautaires.

*

* * *

A - Les principaux problèmes conjoncturels de la Communauté : un règlement, pour l'immédiat, qui ne doit pas dissimuler l'absence d'accord pour l'avenir

1°) - Le dossier agricole

Si la politique agricole commune constitue un des piliers fondamentaux de la construction communautaire et si l'entente franco-allemande a été l'atout essentiel pour renforcer la coopération européenne, les difficultés actuelles de la politique agricole commune ont fait apparaître au grand jour des oppositions de principe entre Paris et Bonn en ce domaine.

De manière générale, la R.F.A., dont l'objectif essentiel est le maintien du revenu des agriculteurs allemands, ne souhaite pas l'extension des productions européennes et est favorable à la réglementation de la production dans le cadre de quotas institués depuis 1984. Pour sa part, la France -compte tenu de la compétitivité de son agriculture et de son souci de développer ses débouchés extérieurs- souhaite que l'ajustement de la production se fasse par les prix et permette le maintien de nos parts sur les marchés tiers.

Malgré ces oppositions de principe -se traduisant par des divergences sur les principaux dossiers actuellement en discussion-, le Conseil européen de Bruxelles, ainsi placé sous le signe du différend agricole franco-allemand, est heureusement parvenu à apporter une solution commune aux problèmes agricoles immédiats de la Communauté pour 1987-1988. Deux points essentiels méritent à cet égard d'être relevés.

L'accord intervenu sur les montants compensatoires monétaires (M.C.M.) représente un résultat très positif : les M.C.M. positifs existants -qui jouent pour la R.F.A. comme une prime à l'exportation de ses produits agricoles aux dépens de ses partenaires- devront être démantelés avant 1990, sans remettre en cause le large démantèlement des M.C.M. négatifs précédemment acquis. Le Conseil de Bruxelles a ainsi, pour la première fois depuis la mise en oeuvre du système monétaire européen, abouti à une solution satisfaisante sur les montants compensatoires monétaires.

Cet accord a immédiatement permis, le 1er juillet dernier, la fixation des prix agricoles pour la campagne 1987-1988. Il convient toutefois de noter ici que, la plupart des prix étant gelés à leur niveau actuel, l'adoption simultanée de stricts contrôles de la production

entraînera pour certains produits des baisses de prix réels pour les agriculteurs, de nature à altérer leurs revenus.

Ces accords intervenus à Bruxelles, positifs et inéluctables pour éviter un blocage à court terme des mécanismes communautaires, n'apportent cependant pas de réponse à la nécessaire révision d'ensemble de la politique agricole commune gravement menacée par le déséquilibre entre l'offre et la demande et par son coût. La France, légitimement attachée à la politique agricole commune, doit impérativement participer à cet effort, comme l'a démontré de manière convaincante le rapport d'information sur l'avenir de cette politique présenté en juin dernier par notre collègue M. Jean-François Poncet et dont il paraît ici utile de rappeler les cinq propositions principales qui constituent un ensemble indissociable :

- redéfinir le mode de participation de la Communauté aux échanges agricoles ;

- parachever l'unité du marché agricole commun dans la perspective du grand marché de 1992 ;

- développer les usages non alimentaires de produits agricoles ;

- maîtriser la production par une approche pragmatique (bas prix ou quotas) selon les produits ;

- et enfin préserver l'espace et l'emploi rural.

Il est vrai que l'agriculture européenne a consenti, dans la dernière période, un louable effort de rigueur, notamment en matière de prix. C'est ainsi que toutes les grandes organisations communes de marché -céréales, produits laitiers, viande bovine- ont été profondément réformées au cours des deux dernières années. Dans l'immédiat, l'une des priorités principales semble devoir aller au secteur des matières grasses. Mais, de façon plus générale, l'oeuvre de réforme entreprise doit être approfondie, parachevée et accompagnée.

Il s'agit d'une tâche de longue haleine, souvent douloureuse pour les producteurs agricoles, mais indispensable pour assurer la pérennité et le développement de la politique agricole commune.

2°) Le dossier budgétaire

Par son coût, la politique agricole est aussi directement liée à la crise financière de la Communauté. L'année écoulée a, comme de coutume, apporté à la Communauté son lot de difficultés budgétaires, tant pour l'exercice 1987 que pour les années suivantes.

Sur ce plan également, le sommet de Bruxelles a mis en évidence un rapprochement appréciable des points de vue français et allemand. Le Conseil n'a pu cependant parvenir à un accord sur le financement de la Communauté au cours des prochaines années en raison du refus de Mme Thatcher d'accepter une modification de la discipline budgétaire que la Communauté s'était imposée en 1984.

Force est toutefois de rappeler ici quelques données de base qui devront nécessairement être prises en compte par les futures décisions communautaires.

Pour couvrir l'ensemble de ses dépenses, la Communauté ne peut se satisfaire des ressources envisagées en juin 1984, lors du Conseil européen de Fontainebleau qui avait prévu le passage du taux de T.V.A. de 1 % à 1,4 % en 1986 et à 1,6 % en 1988. En effet, le plafond de 1,4 % a été atteint l'année même de sa mise en oeuvre et l'exercice actuel exigerait, dès 1987, un taux d'appel de T.V.A. supérieur à 1,6 %, sans même suffire à financer la totalité des dépenses communautaires.

Pour le financement du budget des Communautés en 1987, le Conseil européen a décidé que, lors de l'épuisement des ressources du F.E.O.G.A.-garantie, au plus tard en novembre, les Etats-membres verseront eux-mêmes les sommes nécessaires avant d'être remboursés deux mois plus tard, donc en 1988, par la Commission. Ainsi, seulement pourra être couverte l'intégralité des dépenses agricoles, évaluées pour 1987 à 27 milliards d'Ecus.

Le Conseil, en revanche, n'a pu encore parvenir à un accord sur le budget des Communautés pour 1988 -que la Commission a évalué à 41,7 milliards d'Ecus, dont 27 pour le F.E.O.G.A.-garantie. La Communauté se trouve donc, une fois encore, placée dans une situation financière aigüe, qui dramatisera encore l'enjeu du prochain Conseil européen.

Mais, par delà ces mesures immédiates, la Communauté devra nécessairement se doter pour l'avenir de nouvelles ressources lui assurant des recettes suffisantes, stables et garanties.

La Commission préconise à cet égard -dans le "plan Delors" de février 1987- une profonde réforme du financement communautaire qui reposerait sur les dispositions suivantes : le plafond des ressources disponibles serait porté à 1,4 % du produit national brut de la Communauté d'ici à 1992, apportant la création d'une quatrième ressource communautaire (autre que les droits de douane, les prélèvements agricoles et la T.V.A.) fondée sur l'écart entre le P.N.B. de chaque pays et l'assiette de la T.V.A. La correction budgétaire concernant le Royaume-Uni représenterait dans ce cadre 50 % de l'écart entre la quote-part britannique dans le P.N.B. de la Communauté et sa quote-part aux dépenses de garanties agricoles.

La France s'est pour sa part déclarée favorable à la fixation du plafond des ressources propres en fonction d'un pourcentage du P.N.B. communautaire, tout en estimant que le relèvement -nécessaire- des ressources de la Communauté doit rester dans des limites raisonnables.

Mais l'opposition britannique à ce plan ambitieux n'a pas permis au Conseil européen d'aboutir sur ce point lors du sommet de Bruxelles. L'adoption du nouveau système financier de la Communauté constitue ainsi une des tâches prioritaires des Douze pour les prochains sommets européens de Copenhague (décembre 1987) ou, à défaut, de Hanovre (juin 1988).

Ces données budgétaires confortent ainsi l'idée que si la Communauté est parvenue tant bien que mal , au cours de l'année écoulée, à surmonter ses difficultés immédiates, elle n'est pas parvenue à un accord entre ses douze Etats-membres sur les grandes orientations de son avenir à moyen terme.

*

* *

B - La prise en considération de l'échéance de 1992 : des progrès notables en vue de la réalisation du grand marché intérieur, dont l'achèvement supposerait toutefois d'imprimer un rythme plus élevé aux travaux communautaires

1°) Les propositions de la Commission européenne "pour réussir l'Acte unique européen"

Devenu l'objectif central de la Communauté pour les prochaines années, la mise en oeuvre de l'acte unique européen constitue un objectif ambitieux et multiforme auquel toutes les parties prenantes doivent se préparer : les entreprises et l'opinion publique y semblent disposées ; les gouvernements doivent tout mettre en oeuvre pour être prêts à s'y conformer.

Pour sa part, la Commission européenne a réaffirmé l'objectif et explicité les moyens pour y parvenir dans un document judicieusement intitulé "pour réussir l'Acte unique, une nouvelle frontière pour l'Europe". Appelé à constituer, au yeux de ses partisans, la charte de l'Europe pour les prochaines années, ce texte retient plusieurs conditions en vue d'assurer le succès de l'entreprise :

- un espace économique commun,
- une croissance économique plus forte,
- un meilleur fonctionnement des institutions,
- et une politique économique extérieure.

Ces orientations générales sont précisées par trois propositions de réformes, nécessaires pour permettre à la Commission d'atteindre l'objectif poursuivi dans les cinq années à venir. Ces trois volets de réformes portent respectivement sur les points suivants :

- la réforme de la politique agricole commune, dont les objectifs fondamentaux sont l'élimination des excédents et le coût d'arrêt à l'accroissement continu de la charge budgétaire qu'ils engendrent ;

- les réformes structurelles, destinées à assurer la "cohésion économique et sociale" de la Communauté et comportant notamment une réforme du fonds social européen et un quasi-doublement des dotations allouées aux fonds structurels au bénéfice des pays membres les moins riches ;

- et, enfin, la réforme du financement du budget communautaire, déjà évoquée, permettant d'accroître de 25 % les ressources de la Communauté d'ici à 1992 en reconsidérant la discipline budgétaire à la lumière des nouvelles priorités de la communauté.

2°) - L'achèvement du grand marché intérieur européen

En dépit de l'absence de résultat définitif du sommet de Bruxelles sur ce point, seules des décisions rapides du Conseil européen, à partir de ces propositions de la Commission -éventuellement précisées et modifiées dans leurs modalités- permettront d'achever, dans les délais prévus, la constitution du marché intérieur européen.

L'objectif, rappelons-le d'un mot, n'est pas mince : il s'agit de supprimer d'ici à 1992 tous les obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux dans la Communauté afin de réaliser ainsi un espace économique sans frontières pour 320 millions de consommateurs européens.

Il y faudra bon nombre de mesures, énumérées par le "Livre Blanc" de la Commission de juin 1985, propres à éliminer les principaux obstacles physiques aux échanges, les frontières techniques qui subsistent trente ans après le traité de Rome, et les frontières fiscales supposant une harmonisation en matière de T.V.A. et d'accises.

Cette réalisation d'un grand espace économique européen supposera, en cinq ans, l'adoption de quelque 300 directives communautaires. A ce jour, la Commission a présenté plus de 170 projets, dont 70 ont déjà été adoptés par le Conseil des ministres.

L'effort est donc sérieusement engagé. Des progrès substantiels ont d'ores et déjà été réalisés : adoption d'un ensemble de directives en décembre 1986, mesures importantes de libéralisation des mouvements de capitaux, progrès sensibles dans le domaine des transports aériens. Le Conseil européen a par ailleurs défini les secteurs-clés qui devraient faire l'objet de décisions d'ici la fin de 1988 (ouverture des marchés publics, assurances, rapprochement des normes...).

La France, pour sa part, s'est résolument engagée dans un exercice qui déterminera la modernisation de son économie et sa

capacité d'acquérir une dimension nouvelle tout en poursuivant la construction européenne sur la base de solidarités réelles.

Ainsi, la Communauté travaille et progresse, quelles que soient les difficultés, vers l'objectif qu'elle s'est fixé. Mais des questions fondamentales restent posées.

La date du 31 décembre 1992 pourra-t-elle être respectée ? Rien n'est moins sûr et M. Tindemans, au nom de la présidence du Conseil, a estimé au début de cette année que le respect de l'échéancier prévu par le "Livre Blanc" était des plus aléatoires.

Le seuil d'irréversibilité ne semble même pas à ce jour avoir été franchi. Il y faudra en effet au moins la prise de décisions dans les quatre domaines clés suivants : l'ouverture des marchés publics, des progrès en matière de normes, une nouvelle étape dans la libération des mouvements de capitaux et le rapprochement des taux de T.V.A.

En un mot, l'objectif ne paraît à votre rapporteur pouvoir être atteint que si un nouveau rythme, plus élevé, est imprimé aux travaux communautaires.

Ces mesures elles-mêmes suffiront-elles ? Le grand marché européen ne doit pas se réduire à une simple zone de libre-échange. Pour constituer un véritable espace économique et humain commun, la Communauté doit aussi notamment : rechercher une plus grande cohésion entre les diverses régions de la Communauté, renforcer puissamment le système monétaire européen et reprendre l'offensive technologique européenne.

Dans ce contexte, l'année écoulée, tout en ayant préservé l'essentiel, a également apporté son lot d'inquiétudes pour l'avenir. Sans même parler des timidités et des hésitations de la coopération européenne dans le domaine des relations internationales et des questions de sécurité, la mise en sommeil de la réforme institutionnelle communautaire ou l'absence de décision des Douze -du fait de l'opposition britannique- sur le programme-cadre quinquennal de recherche constituent autant de déceptions dont l'accumulation et la persistance ne manqueraient pas de compromettre l'avenir de la Communauté.

*

* *

CHAPITRE III - LE TIERS MONDE EN 1987 : DES CONFLITS OUVERTS AUX DIFFICULTES DU DEVELOPPEMENT

A - Le conflit Iran-Irak, la situation dans le Golfe persique et les relations franco-iraniennes

1°) - L'évolution vers l'internationalisation d'un conflit aux enjeux exceptionnels et à l'issue incertaine

La guerre entre l'Iran et l'Irak, qui se poursuit depuis aujourd'hui plus de sept ans, a fait un million de morts dans les deux camps et causé des dégâts estimés à 540 milliards de dollars. Parfois oublié par l'actualité et par la banalisation de l'horreur, rappelant -à certains égards- le premier conflit mondial par les modalités d'une guerre qui s'apparente à une guerre de tranchées plus qu'à une guerre de mouvements et par l'extrême difficulté à mettre fin aux hostilités malgré des années de lutte meurtrière, ce conflit sanglant a retrouvé, au cours des derniers mois, le premier rang de l'actualité.

Pour s'en tenir à l'essentiel, votre rapporteur souhaite souligner ici une évolution sensible vers l'internationalisation du conflit, qui vient en souligner les enjeux politiques, religieux et économiques exceptionnels et des perspectives de règlement très incertaines.

a) Vers l'internationalisation du conflit

Plusieurs événements ont conforté, dans la dernière période, l'évolution vers l'internationalisation du conflit irano-irakien. Sans revenir sur l'attaque en 1984 d'un pétrolier saoudien par l'aviation irakienne -à la suite d'une erreur selon Bagdad-, l'Arabie saoudite et ses alliés modérés du Conseil de coopération du Golfe (C.C.G.) se sont trouvés de plus en plus fortement impliqués dans le conflit. C'est ainsi que les sanglants événements de la Mecque qui ont opposé, le 31 juillet dernier, des pèlerins iraniens aux forces de l'ordre saoudiennes, faisant plusieurs centaines de morts, ont illustré la lutte opposant Téhéran à Ryad, la capitale du chiisme et celle du sunnisme, pour la direction du monde islamique.

Parallèlement, et quelles qu'aient pu être les conséquences sur la politique américaine de l'"Irangate", le drame de la frégate "Stark" - qui a causé la mort de trente sept marins américains, le 17 mai dernier, à la suite d'une attaque aérienne - a contribué à internationaliser la guerre du Golfe, qui mérite désormais pleinement son nom. C'est d'ailleurs à la suite de cet événement que, de manière quelque peu paradoxale, les Etats-Unis, jusqu'alors peu désireux de s'engager, ont pris ouvertement position en faveur des thèses irakiennes, comme le démontrent les opérations successives menées au cours des dernières semaines par les forces américaines contre des objectifs iraniens.

Du même moment datent toute une série d'efforts diplomatiques entrepris, pour l'essentiel, dans le cadre des Nations-Unies, visant à faire d'un mal - l'internationalisation du conflit - un bien, c'est-à-dire une solution négociée favorisée, sinon imposée, par les instances internationales sous l'impulsion des grandes puissances. Tel est bien au demeurant, semble-t-il, le souhait des autorités irakiennes qui y voient la possibilité de faire imposer à Téhéran une paix négociée que les dirigeants iraniens ont refusée jusqu'ici.

C'est ainsi que le Conseil de sécurité des Nations-Unies, réuni le 20 juillet dernier sous la présidence du ministre français des Affaires étrangères, a adopté à l'unanimité la résolution 598 (cf annexe n° 2) ordonnant le cessez-le-feu à l'Iran et à l'Irak, sous peine d'imposer des sanctions en cas de refus. Ainsi, pour la première fois dans l'histoire de l'ONU, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité sont parvenus à surmonter leurs rivalités pour exiger l'arrêt d'un conflit et laisser entrevoir une menace de sanctions.

S'il ne faut guère s'illusionner sur le caractère "obligatoire" de la résolution 598 - comme l'a démontré la reprise des hostilités après une trêve de quelques semaines -, un processus diplomatique s'est ainsi enclenché dont il n'est pas exclu que la dynamique permette d'obtenir des résultats positifs.

Ces efforts diplomatiques soulignent en tout cas l'inquiétude croissante des grandes puissances en regard de l'évolution du conflit. Ce sentiment s'est également trouvé illustré par la décision prise, au début du mois de septembre dernier, par plusieurs pays occidentaux - notamment la France - d'envoyer plusieurs bâtiments en mer d'Oman et dans la région pour procéder à des opérations de déminage et assainir une zone internationale ouverte à la libre circulation et dans laquelle la liberté de navigation doit être garantie.

b) Un conflit aux enjeux religieux, politiques et économiques exceptionnels.

Cette activité militaire et diplomatique exceptionnelle vise à répondre, autant que faire se peut, aux enjeux exceptionnels de la guerre du Golfe.

L'enjeu proprement religieux, remis spectaculairement en lumière par les dramatiques incidents de la Mecque, ne doit pas être masqué par l'affrontement militaire et oppose les Iraniens chiites à l'ensemble des musulmans sunnites. L'Iran est en effet le seul pays musulman où le chiisme est majoritaire, à plus de 85 %. C'est dans ce cadre que les dirigeants de la République islamique de Téhéran revendiquent le droit de parler au nom de l'islam et contestent aux sunnites le monopole religieux qu'ils ont détenu jusqu'ici. C'est dans cet esprit que l'Iran réclame un droit de regard sur les lieux saints de l'islam -La Mecque et Médine- dont les Saoudiens sont traditionnellement les gardiens.

L'enjeu proprement politique vient se superposer à l'enjeu religieux dans la mesure où, compte tenu de la vigueur traditionnelle du nationalisme persan, il n'est pas toujours possible de faire le partage entre la volonté de revanche chiite et celle de l'Iran. La plupart des dirigeants des pays arabes, qui perçoivent le chiisme comme non arabe, soupçonnent ainsi naturellement Khomeiny de chercher à les renverser. De là résultent les craintes de voir un Iran victorieux poursuivre plus avant son avantage pour tenter de déstabiliser à leur tour les régimes modérés en place dans le Golfe, risquant ainsi de bouleverser la situation dans l'ensemble de la région.

Enfin, les formidables enjeux économiques de la guerre entre l'Iran et l'Irak confortent l'attention extrême apportée par les pays consommateurs de pétrole -et d'abord les pays occidentaux- à l'évolution du conflit et expliquent le réveil du spectre d'un troisième choc pétrolier dont les conséquences seraient redoutables pour l'économie mondiale. Pour mieux mesurer cette dépendance économique vis-à-vis de l'une des régions du monde les plus instables politiquement, il suffit de rappeler quelques données de base. C'est dans le Golfe persique que gisent les plus grandes réserves de pétrole connues. C'est par cette voie de navigation que transitent les plus grandes quantités de pétrole, et notamment 30 % de la consommation européenne. Enfin, si les prix du brut ont aujourd'hui baissé dans des proportions considérables, la vulnérabilité des principaux pays consommateurs vis-à-vis du Golfe demeure réelle à court terme et sera cruciale d'ici la fin du siècle.

c) Des perspectives de règlement très incertaines

Ces données suffisent abondamment à justifier tous les efforts entrepris pour mettre un terme à un conflit dont le nombre de victimes, qui se comptent aujourd'hui par centaines de milliers de morts, souligne assez le caractère humainement intolérable.

Mais, après sept années de guerre qui ont épuisé les deux belligérants sans permettre de distinguer un vainqueur et un vaincu, la difficulté de mettre un terme au conflit est d'autant plus grande que l'Irak désire seulement sauver la face et considérerait l'absence de défaite comme une victoire, tandis que l'Iran désire une victoire totale impliquant la chute du régime de Bagdad. N'ayant pas réussi à mener à son terme une "bataille décisive", l'Iran n'a pas pour autant renoncé et la détermination guerrière de ses dirigeants n'a pas fléchi.

Il paraît dès lors improbable de tabler sur une évolution du régime vers une paix de compromis. Dans ces conditions, les suites modestes -une trêve de cinq semaines- données à la résolution 598 du Conseil de sécurité et l'échec apparent de la mission effectuée, au mois de septembre dernier, à Téhéran et à Bagdad, par le secrétaire général des Nations-Unies ne doivent pas surprendre.

Mais si la diplomatie a du mal à se faire entendre dans ce contexte général d'affrontements et de tensions, la résolution 598 ouvre cependant la voie à l'examen et à l'adoption de sanctions. Mais l'unanimité qui a permis l'adoption de la résolution se retrouvera-t-elle pour l'adoption de sanctions ? De telles sanctions seraient-elles complètement appliquées ? Et parviendraient-elles à faire fléchir les belligérants ? Les prochains mois, en répondant à ces questions, diront si les Nations-Unies et les grandes puissances parviendront à peser sur l'issue d'une des plus longues et des plus sanglantes guerres du demi-siècle.

2°) - La position de la France

Depuis septembre 1980 et le déclenchement du conflit entre l'Iran et l'Irak, la France s'est inlassablement prononcée en faveur de l'arrêt des hostilités et d'un règlement négocié et a souligné la nécessité de préserver la liberté de navigation dans le Golfe. Cependant, sa politique de coopération avec le régime irakien a contribué à entraver le processus de "normalisation" des relations franco-iraniennes jusqu'à la

rupture de ces relations le 18 juillet dernier à la suite de l'"affaire Gordji".

a) La France et la guerre du Golfe

S'agissant du conflit irano-irakien proprement dit, la France a constamment oeuvré, au sein des Nations-Unies, pour parvenir à un cessez-le-feu et à une solution négociée. C'est ainsi que la résolution 598 du Conseil de sécurité a été adoptée, à l'unanimité, alors que la France assurait la présidence du Conseil après avoir activement participé à son élaboration.

Soulignant l'ampleur des pertes humaines provoquées par un conflit dont la perpétuation fait peser de graves menaces sur l'ensemble d'une région aux enjeux économiques et stratégiques majeurs, le gouvernement français estime qu'il ne saurait y avoir de solution militaire et que seul un règlement négocié, sans vainqueur ni vaincu, serait de nature à préserver l'équilibre et la stabilité dans la région.

S'agissant de la montée générale des tensions dans le Golfe persique, la France réaffirme sa préoccupation que soit respectée la liberté de navigation dans la voie d'eau internationale, conformément aux résolutions 540 de 1983 et 598 de 1987. Dans l'attente du règlement du conflit Iran-Irak, les mesures de protection arrêtées par certains pays pour protéger les navires dans le Golfe ne constituent que des palliatifs. La mission dévolue à la marine française présente dans la région est double : marquer la présence française dans la région et porter assistance aux navires marchands français qui y circulent. C'est dans cet esprit que Paris a donné l'ordre, le 29 juillet dernier, au groupe aéronaval de Toulon -composé du porte-avions "Clemenceau", de deux frégates lance-missiles et d'un pétrolier ravitailleur- d'appareiller, escorté par des unités de déminage, pour une mission de protection dans l'Océan indien.

b) Les relations franco-irakiennes

Dès 1974, l'Irak est devenu, dans la région, un des partenaires majeurs de la France, soucieuse d'établir des liens étroits et diversifiés avec des pays où sa présence n'était pas traditionnelle. S'inscrivant dans le cadre d'une politique de dialogue et de coopération avec l'ensemble des pays arabes du Proche et du Moyen-Orient, cette politique répondait à des considérations à la fois politiques et économiques.

Sur le plan politique, il s'agissait de faire pièce à une extension de l'influence soviétique dans la région et, à partir de 1980, de lutter contre la poussée islamique iranienne susceptible de renverser les régimes modérés du Golfe et de déstabiliser l'ensemble de la région.

Dans le domaine économique, les richesses pétrolières de l'Irak confortaient à l'origine, la position française en raison du potentiel économique de Bagdad, sans que le conflit irano-irakien ne permette ensuite de remettre en question l'aide apportée à un pays considéré comme l'un des axes principaux de la politique française au Proche-Orient.

Cette politique de soutien de l'Irak a ainsi été conduite de manière constante, quels que soient les gouvernements français, depuis plus d'une décennie. Fidèle à ses engagements, la France a poursuivi ces relations avec Bagdad, y compris dans le domaine militaire, après le déclenchement des hostilités entre l'Iran et l'Irak. Cette politique comportant en particulier la fourniture d'équipements militaires aux forces irakiennes, elle a eu pour conséquence logique une dégradation des relations entre Paris et Téhéran depuis 1980.

c) La rupture des relations franco-iraniennes

Paris a toutefois souhaité, à partir de mars 1986, établir des relations normales, d'Etat à Etat, avec l'Iran. Aux yeux du gouvernement français, cette orientation n'impliquait aucune modification de sa politique au Moyen-Orient, en particulier vis-à-vis de l'Irak, et ne pouvait permettre aucune livraison de matériels militaires à l'Iran.

Le processus de "normalisation" a ainsi conduit les discussions franco-iraniennes à porter sur les contentieux existant sur le plan bilatéral : la situation des opposants iraniens en France au régime de l'imam Khomeiny, et les modalités du remboursement du prêt de 1 milliard de dollars consenti par l'Iran en 1974 au Commissariat à l'énergie atomique dans le cadre du projet Eurodif.

Mais, si certains résultats ont été obtenus sur ces deux dossiers, il était clair pour chacun que la volonté de Paris de renouer le dialogue avec Téhéran était aussi directement liée au désir de la France d'obtenir la libération des otages français du Liban, incitant naturellement les dirigeants iraniens à faire monter les enchères.

De fait, cinq otages français ont pu être libérés de juin 1986 à décembre 1986.

Mais, depuis le début de l'année 1987, le processus de normalisation s'est trouvé freiné, conduisant à une nouvelle détérioration franco-iranienne. Les raisons apparentes de cette détérioration sont multiples : sur le plan bilatéral, l'absence de règlement complet du contentieux financier Eurodif ; sur le plan international : le contrecoup de l'affaire de l'Irangate et l'exaspération iranienne devant l'échec de ces offensives et la fermeté croissante des occidentaux et des Nations-Unies.

C'est dans ce contexte qu'a éclaté, au mois de juillet dernier, la "guerre des ambassades" à la suite du refus de M. Wahid Gordji, considéré comme le numéro deux de la représentation iranienne à Paris bien qu'il ne bénéficie pas du statut diplomatique, de se présenter devant le juge d'instruction dans le cadre de l'enquête sur les attentats terroristes de septembre 1986 à Paris.

Après l'attaque d'un navire français dans le Golfe et l'accusation d'espionnage portée contre le consul de France en Iran, la position iranienne a conduit Paris à décider, le 18 juillet dernier, de rompre ses relations diplomatiques avec Téhéran. C'est la première fois, depuis 1945, que la France prend ainsi l'initiative d'une rupture diplomatique.

La situation s'est ensuite trouvée durablement bloquée tout au long de l'été, le blocus des ambassades se poursuivant de mois en mois.

Sans revenir sur l'opportunité de la décision prise, la France doit aujourd'hui faire face à une situation particulièrement difficile. C'est dans cet esprit que votre rapporteur vous propose de saisir l'occasion du débat budgétaire pour demander au gouvernement de faire devant le Sénat le point de la situation et d'exposer sa position sur les graves questions qui demeurent :

- Quelle issue peut-être aujourd'hui trouvée à la "guerre des ambassades" qui dure depuis plus de trois mois entre Paris et Téhéran ?

- Comment le gouvernement français espère-t-il aujourd'hui obtenir la libération de nos compatriotes qui demeurent détenus comme otages ?

- Comment évalue-t-il les menaces pesant contre les intérêts français et les risques d'attentats sur notre territoire ? Quelle stratégie adopte-t-il pour y faire face ?

- Quelle serait enfin la réaction politique -et militaire ?- française si un bâtiment français navigant dans le Golfe se trouvait attaqué ?

Ces angoissantes questions ne sauraient être passées sous silence, tant demeurent importantes les zones d'ombres dans une région du monde dont l'évolution fait peser de graves menaces sur notre pays.

*

* *

B - La situation au Tchad et le conflit tchado-libyen

1°) - L'évolution de la situation sur le terrain : des succès ininterrompus pour M. Hissène Habré jusqu'à la tentative de reconquête de la bande d'Aozou.

Au Tchad, l'année écoulée a été marquée par des succès ininterrompus pour M. Hissène Habré jusqu'à sa tentative de reconquête de la bande d'Aozou, en août-septembre dernier.

Sur le plan intérieur, tout d'abord, le chef de l'Etat tchadien, de retour au pouvoir depuis juin 1982, a enregistré, après cinq ans d'une lutte acharnée et de combats meurtriers, les ralliements d'opposants notoires. Il a ainsi pu procéder à un élargissement significatif de son gouvernement au mois d'août dernier, tandis qu'un début de réorganisation de la production et des circuits commerciaux intervenait. Toutefois, les ralliements restent incomplets, ainsi que l'illustre l'exemple de M. Goukouni Oueddeye. Et l'effort de guerre distrait une bonne part des ressources tchadiennes qui seraient utiles dans l'effort de redémarrage économique.

Sur le plan militaire, ensuite, les FANT du Président tchadien, ayant leurs arrières assurées par la présence du dispositif

militaire français "Epervier", ont progressivement repris le contrôle de l'ensemble du territoire tchadien : reconquête du BET, prise de Fada (janvier 1987), évacuation du Tibesti par les forces libyennes (mai 1987). Le Tchad avait ainsi recouvré l'intégrité de son territoire non contesté internationalement.

Mais, poussant son avantage, et négligeant les conseils de modération de la France, M. Hissène Habré a tenté de résoudre également par la force le conflit relatif à la "bande d'Aozou". Les troupes tchadiennes se sont ainsi emparées, le 8 août 1987, de la localité d'Aozou, située à l'extrême nord du Tchad, occupée depuis 1973 par les forces libyennes, et faisant l'objet depuis des lustres d'une controverse juridique aiguë. Mais, dès le 29 août dernier, après deux vaines contre-attaques, l'armée du colonel Kadhafi reprenait à nouveau le contrôle de la palmeraie d'Aozou.

Ainsi fut déclenchée une nouvelle phase de combats marquée notamment par la destruction de la base de Maaten-Es-Sara, en territoire libyen, par les forces tchadiennes, suivie d'une offensive aérienne libyenne sur N'Djamena à l'occasion de laquelle un appareil libyen fut abattu par les forces françaises.

C'est dire qu'un nouveau chapitre du conflit tchadien a été ouvert. C'est dire le prix que le Tchad attache au soutien que lui apporte la France depuis de longues années.

2°) - La position française : un soutien inchangé pour le maintien de l'intégrité et de l'unité du Tchad

Il convient d'abord de rappeler l'ampleur de la coopération civile apportée par la France au Tchad. Trop souvent ignorée, cette coopération apporte en effet une contribution primordiale au redressement du Tchad, même si ce dernier a progressivement reçu l'appui d'autres bailleurs de fonds (Etats-Unis, RFA, et Banque mondiale notamment).

En tenant compte des concours financiers et des prêts, le montant de l'aide française est passé de 308 millions de francs en 1984 à plus de 500 millions en 1987. Le Tchad est ainsi le premier bénéficiaire des financements du FAC (Fonds d'Aide et de Coopération) qui intéressent les secteurs les plus variés : infrastructures, télécommunications, développement rural, santé, enseignement. Rappelons notamment que la France a renforcé les pistes des aéroports de N'Djamena et d'Abéché.

Mais l'aide française au Tchad, c'est aussi et surtout, sur le plan militaire, le dispositif "Epervier", mis en place en février 1986 et adapté depuis en fonction des évolutions de la situation. Force à capacité aéroterrestre adaptée à la lutte antiblindée, "Epervier" a offert au gouvernement tchadien et aux FANT la protection et l'appui qui leur étaient nécessaires pour partir à la reconquête du nord du pays.

La France continue donc à apporter au Tchad, à sa demande, l'aide qui lui est nécessaire pour faire respecter son intégrité et son unité territoriales.

De la même manière, la position de Paris est demeurée inchangée au sujet de la bande d'Aozou dont le statut, controversé, justifie, aux yeux de la France, le recours à un arbitrage international, qui pourrait être celui de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) mandatée à cet effet par les Nations-Unies. C'est la raison pour laquelle le gouvernement français a regretté les affrontements armés auxquels a donné lieu cette bande de territoire.

Cette argumentation est juridiquement inattaquable. Votre rapporteur souhaite toutefois saisir l'occasion de la discussion budgétaire pour demander au gouvernement :

- Quelles possibilités réelles existent d'un règlement sur le contentieux d'Aozou alors que le chef de l'Etat libyen n'a jamais reconnu le pouvoir d'arbitrage de l'OUA en la matière ?

- Quelle serait l'attitude du gouvernement français au cas où M. Hissène Habré serait confronté à une offensive libyenne massive dans le nord du pays ? La France aurait-elle alors la volonté politique et la capacité technique d'aider son allié au nord du Tchad ?

*

* *

C - La situation du Tiers monde et l'évolution des rapports Nord-Sud en 1987

1°) - Une situation économique et financière aggravée

La situation des pays en voie de développement s'est

aggravée au cours de la dernière période sur le plan économique et financier. L'Afrique apparaît comme la victime privilégiée de cette nouvelle détérioration de la situation du Tiers Monde qui recule encore les perspectives de règlement de la crise de l'endettement.

a) Les facteurs de dégradation de la situation des pays en développement.

Trois raisons principales ont particulièrement contribué à la nouvelle dégradation en 1986-1987 de la situation des pays en développement.

- La première réside dans la **chute des recettes d'exportation** de ces pays dont la part dans le commerce mondial s'est contractée de quatre points en un an pour tomber à 24,6 %. La chute des taux de croissance dans les pays industrialisés a provoqué un ralentissement de la demande adressée aux pays du Tiers Monde, dont les exportations ont reculé de 5,9 % en 1986.

L'Afrique, tout particulièrement, a vu ses recettes d'exportation reculer de 4,3 % et l'Amérique latine de 12,1 %. Seule l'Asie a enregistré une progression de 6 %. Au total, après avoir connu un léger excédent en 1985, le Tiers Monde a connu un nouveau déficit de 35,5 milliards de dollars.

- **La baisse des cours des matières premières** illustre tout particulièrement cette tendance. En effet, alors que les matières premières représentent plus des deux tiers des exportations des pays en développement, le commerce international de produits primaires régresse depuis plusieurs années et les recettes baissent en raison de la chute des cours, notamment des oléagineux, du coton, du café, du thé ou des bananes. Simultanément, la baisse des produits pétroliers pose des problèmes parfois dramatiques à certains pays, notamment africains (Nigéria, Cameroun, Gabon, Congo...).

Au total, l'indice des prix des produits de base du FMI est tombé début 1987 à son niveau le plus bas depuis plus de dix ans.

- Un troisième facteur est enfin venu accroître la gravité de la situation : il s'agit de la **diminution des apports financiers privés vers le Tiers Monde**

Les flux financiers privés, qui représentaient encore en 1981

plus de 50 % des apports aux pays en voie de développement, ne comptent plus que pour un tiers. La faiblesse de l'investissement direct étranger et le retrait des banques internationales du secteur des prêts bancaires a en effet provoqué en cinq ans une baisse de 60 % des apports privés aux pays en voie de développement !

b) Le recul des perspectives de règlement de la crise de l'endettement

Ce tarissement des transferts privés s'ajoutant à la baisse des cours des matières premières, elle-même conjuguée à la stagnation du commerce international, recule naturellement les perspectives de la crise de l'endettement des pays en voie de développement.

Le total de la dette extérieure du Tiers Monde, qui dépassait, fin 1986, 1 000 milliards de dollars, continue encore à s'accroître lentement.

L'endettement des quinze pays les plus endettés continue à progresser. Il s'agit, selon le FMI, de l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, la Côte d'Ivoire, l'Equateur, le Mexique, le Maroc, le Nigéria, le Pérou, les Philippines, l'Uruguay, le Vénézuéla et la Yougoslavie. Leur dette doit passer de 434,4 milliards de dollars en 1986 à 464,9 milliards en 1987 et à 473,9 milliards en 1988. La situation est particulièrement grave pour les pays africains en raison des faibles capacités des économies africaines.

Cette détérioration a conduit certains pays à suspendre temporairement le service de leur dette, à l'exemple du Brésil en 1986 et de la Côte d'Ivoire plus récemment.

Si ces difficultés ne sont pas générales, ainsi que l'illustre la situation de certains pays nouvellement industrialisés -tels que la Corée du Sud ou Taïwan-, il est clair que la situation du Tiers Monde demeurera un sujet de préoccupation prioritaire au cours des prochaines années et que l'endettement du Tiers Monde restera au centre des relations Nord-Sud.

2°) L'évolution des rapports Nord-Sud en 1987

Quel que puisse être l'approfondissement -souhaitable- de la coopération Sud-Sud, dont certaines initiatives récentes -notamment entre les nouveaux pays industriels (NPI) et les autres pays en voie de

développement- fournissent de bons exemples, les relations Nord-Sud demeurent naturellement l'une des clés de l'amélioration de la situation du Tiers Monde.

a) Les temps forts des relations Nord-Sud au cours de l'année écoulée

Hormis la première conférence des Nations-Unies sur la relation entre désarmement et développement qui s'est déroulée à New York du 24 août au 11 septembre dernier et s'est achevée sur un compromis modeste, en l'absence des Etats-Unis, la 7e CNUCED et l'évolution de l'aide internationale au développement constituent les principaux éléments des relations Nord-Sud en 1987.

- La 7e CNUCED (Conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement), qui s'est déroulée à Genève du 8 juillet au 2 août dernier, a marqué une certaine évolution des relations Nord-Sud sans permettre toutefois l'adoption de décisions nouvelles fondamentales.

En donnant leur accord à une analyse réaliste de la situation économique internationale, les pays du Tiers Monde ont accepté d'abandonner leur approche de principe globale du dialogue Nord-Sud. La conférence a ainsi ouvert la voie à un traitement sectoriel et pragmatique des questions de développement.

Mais, sur le fond, peu de propositions nouvelles ont été retenues. Si le fonds commun pour les produits de base doit pouvoir entrer en vigueur en 1988 -après sa ratification par l'U.R.S.S.-, sa mise en oeuvre devrait être accompagnée par une réactualisation des objectifs du fonds. Et, sur le plan commercial, si les nouvelles négociations du GATT ont été reconnues comme un moyen privilégié de traiter les problèmes commerciaux du Tiers Monde, elles s'inscrivent à l'évidence dans un contexte particulièrement défavorable.

- L'aide internationale au développement revêt dans ce contexte une importance particulière pour les pays en développement qui voient se tarir -on l'a souligné- les apports financiers privés.

En 1986, le total de l'aide publique au développement des pays du comité d'aide au développement (CAD) de l'O.C.D.E. a atteint 37 milliards de dollars, soit 0,36 % de leur P.N.B., ce qui représente une progression de 2,5 % par rapport à 1985.

Toutefois, du fait du recul net des prêts bancaires et privés, l'apport total de ressources au Tiers Monde a reculé d'un an sur l'autre.

C'est la raison pour laquelle, sur l'initiative de la France, les participants au sommet de Venise (8-9 juin 1987) des sept pays les plus industrialisés ont réaffirmé l'objectif consistant à consacrer 0,7 % de leur PNB à l'aide publique au développement -ce qui implique donc un quasi doublement de l'effort actuel.

b) La politique française en faveur du Tiers Monde

La France, pour sa part, poursuit sa politique traditionnellement active en faveur du développement du Tiers Monde, et singulièrement des "pays les moins avancés".

- Ce soutien se manifeste notamment par l'octroi d'une aide considérable qui fait de la France le quatrième donateur mondial en volume après les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne fédérale. La France a joué un rôle actif dans l'organisation de conférences destinées à favoriser l'aide aux pays en développement et pris la défense des pays les plus pauvres, notamment au sein du "Club de Paris" des créanciers gouvernementaux qu'elle préside.

- Notre pays a de surcroît reconnu la nécessité d'un effort accru en termes d'aide publique au développement, même si les chiffres font apparaître -pour des raisons techniques provisoires liées à un changement de base- une baisse de l'aide française publique de 1985 (0,54 % du PNB) à 1986 (0,48 % du PNB), compte non tenu des départements et territoires d'outre-mer. La France, qui accroîtra son aide en 1987 et 1988, se situe d'ores et déjà au premier rang des Etats membres de l'O.C.D.E.

L'aide française publique au développement devrait s'élever à 29,5 milliards de francs en 1988, contre 27 milliards en 1987, de manière à revenir au niveau de 0,54 % du PIB (nouvelle base) dès l'an prochain.

En ce qui concerne l'aide aux pays en voie de développement dépendante du ministère des Affaires étrangères, le projet de budget pour 1988 fait ainsi apparaître une augmentation de crédits de 100 millions de francs par rapport à 1987. La loi de finances initiale comprend en effet une mesure nouvelle de 165,7 millions de francs pour

la poursuite de la relance de sa coopération culturelle, scientifique et technique, mesure atténuée toutefois par l'effet change et les économies réalisées sur les dépenses d'intervention de la Direction générale des Relations culturelles.

*

* *

Les conclusions de votre rapporteur et de la commission.

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après avoir entendu M. Jean-Bernard Raimond, ministre des Affaires étrangères, le 29 octobre 1987, a examiné les crédits du ministère des Affaires étrangères pour 1988 au cours de sa séance du 12 novembre 1987.

Après la présentation du rapport pour avis de M. Claude Mont, un échange de vues s'est instauré entre les commissaires. M. Xavier de Villepin a fait part de sa très vive préoccupation devant la continuité qui fait que, d'un Gouvernement à l'autre, le budget du ministère des Affaires étrangères reste l'un des plus maltraités ; il a estimé qu'il était devenu impératif d'arrêter l'hémorragie en matière d'effectifs, qui a fait perdre au ministère des Affaires étrangères 486 emplois en quatre ans ; il s'est inquiété des problèmes d'organisation qui aboutissent, par des démembrements successifs, à une réduction inquiétante des compétences du Quai d'Orsay ; il a enfin évoqué l'insuffisance des crédits de fonctionnement de Radio France Internationale (R.F.I.). Il a conclu en indiquant qu'il voterait le budget proposé, mais qu'il le ferait en exprimant de très vifs motifs de préoccupation.

M. Robert Pontillon a indiqué qu'il partageait les préoccupations exprimées par le rapporteur pour avis et par M. Xavier de Villepin et qu'en conséquence il voterait contre le budget proposé. Il s'est en particulier étonné que les recommandations, pourtant modestes, du "rapport Viot" ne soient pas prises en compte par ce projet de budget. Il a remarqué que les gouvernements précédents avaient réaffirmé la compétence générale du Quai d'Orsay alors que les démembrements actuels de l'action internationale de l'Etat accentuaient son dessaisissement. Il a enfin évoqué les efforts entrepris depuis plusieurs années au sein de l'Union de l'Europe Occidentale

(U.E.O.) et conclu en estimant qu'il convenait, de manière générale, de revitaliser notre diplomatie.

Répondant aux intervenants, M. Paul Alduy s'est associé aux préoccupations concernant la nécessité de stopper la diminution des effectifs du ministère des Affaires étrangères et de renforcer le rôle du Quai d'Orsay dans les activités internationales de l'Etat et leur coordination. S'agissant de R.F.I., il a marqué l'importance d'une rebudgétisation de son financement et d'un accroissement de ses moyens d'action et précisé que, si les études techniques avaient commencé pour l'installation d'un nouvel émetteur en Thaïlande, l'accord n'était pas encore signé sur ce point.

Suivant les conclusions du rapporteur pour avis, la commission a, tout en marquant sa préoccupation sur certains aspects du budget proposé, émis, dans sa majorité, un **avis favorable** à l'adoption des crédits du budget du ministère des affaires étrangères pour 1988, M. Jacques Chaumont déclarant s'abstenir.

ANNEXE N° 1
DONNÉES DE BASE
SUR LE RAPPORT DES FORCES NUCLÉAIRES EST-OUEST

— Arsenaux nucléaires stratégiques :

| <i>f</i> | Etats-Unis | Union soviétique |
|---|------------------------------|------------------|
| | Total des têtes nucléaires : | |
| (ICBM + SLBM + Bombardiers) | 13 000 | 11 000 |
| Nombre de lanceurs : | | |
| (ICBM + SLBM + Bombardiers) | 1 900 | 2 500 |
| Nombre de têtes nucléaires sur ICBM et SLBM | 8 700 | 9 700 |
| Nombre de lanceurs balistiques (ICBM et SLBM) | 1 650 | 2 300 |

— Armes nucléaires à moyenne et courte portée en Europe :

| Nom (portée en km) | Nombres | |
|------------------------------|---------|---------|
| | Ouest | Est |
| — Perching II (1800) | 108 | |
| — GLCM (2500) | 208 | |
| | } 316 | |
| — SS 4 (1950) Europe | | 112 |
| — SS 20* (5000) Europe | | 270 |
| Asie | | 171 |
| | | } 382 |
| Total | 316 | 553 |
| — Pershing IA (740) | 72 | |
| — SS 12/22 (900) | | 120 |
| — SS 23 (500) | | 18 |
| | | } 138 |
| — Lance (130) | 88 | |
| — SS 1 (280) | | 588 |
| — SS 21 (130) | | 122 |
| — FROG (70) | | 636 |
| | | } 1 346 |
| Total | 160 | 1 484 |

* 3 têtes.

RÉSOLUTION DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES SUR LA GUERRE
IRAK-IRAN (20/07/1987)

Le Conseil de sécurité,

Réaffirmant sa résolution 582 (1986),

Profondément préoccupé de ce que, en dépit de ses appels à un cessez-le-feu, le conflit entre l'Iran et l'Irak se poursuit sans diminuer d'intensité et continue d'entraîner de lourdes pertes en vies humaines et des destructions matérielles,

Déplorant le déclenchement et la poursuite du conflit,

Déplorant également le bombardement de centres de peuplement exclusivement civils, les attaques contre des navires neutres ou des avions civils, les violations du droit humanitaire international et d'autres règles relatives aux conflits armés, et notamment l'utilisation d'armes chimiques en contravention des obligations découlant du Protocole de Genève de 1925,

Profondément préoccupé par la possibilité d'une nouvelle escalade et d'une extension du conflit,

Résolu à mettre fin à toutes les actions militaires entre l'Iran et l'Irak,

Convaincu de la nécessité de parvenir à un règlement global, juste, honorable et durable entre l'Iran et l'Irak,

Rappelant les dispositions de la Charte des Nations unies, en particulier l'obligation qu'ont tous les membres de régler leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger,

Constatant qu'il existe une rupture de la paix en ce qui concerne le conflit entre l'Iran et l'Irak,

Agissant en vertu des articles 39 et 40 de la Charte des Nations unies.

1. Exige, comme première mesure en vue d'un règlement négocié, que l'Iran et l'Irak observent immédiatement un cessez-le-feu, suspendent toutes actions militaires sur terre, en mer et dans les airs, et retirent sans délai toutes les forces jusqu'aux frontières internationalement reconnues.

2. Prie le secrétaire général d'envoyer une équipe d'observateurs des Nations unies pour vérifier, confirmer et superviser le cessez-le-feu et le retrait des forces, et le prie également de prendre, en consultation avec les parties, les dispositions nécessaires à cette fin, et de présenter un rapport au Conseil de sécurité à ce sujet.

3. Demande instamment que les prisonniers de guerre soient libérés et rapatriés sans délai après la fin des hostilités actives, en conformité avec la troisième Convention de Genève du 12 août 1949.

4. Demande à l'Iran et l'Irak de coopérer avec le secrétaire général à l'application de la présente résolution et aux efforts de médiation en vue de parvenir à un règlement global, juste et honorable, acceptable par les deux parties, de toutes les questions en suspens, en conformité avec les principes contenus dans la Charte des Nations unies.

5. Demande à tous les autres États de faire preuve de la plus grande retenue, de s'abstenir de tout acte qui pourrait intensifier et élargir encore le conflit et de faciliter ainsi l'application de la présente résolution.

6. Prie le secrétaire général d'explorer, en consultation avec l'Iran et l'Irak, la possibilité de charger un organe impartial d'enquêter sur la responsabilité du conflit et de faire rapport au Conseil de sécurité dès que possible.

7. Reconnaît l'ampleur des dommages infligés durant le conflit et la nécessité d'efforts de reconstruction, avec une assistance internationale appropriée, une fois le conflit terminé et à cet égard, prie le secrétaire général de désigner une équipe d'experts pour étudier le problème de la reconstruction et faire rapport au Conseil de sécurité.

8. Prie en outre le secrétaire général d'examiner, en consultation avec l'Iran et l'Irak et avec d'autres États de la région, les mesures susceptibles de renforcer la sécurité et la stabilité de la région.

9. Prie le secrétaire général de tenir le Conseil de sécurité informé de l'application de la présente résolution.

10. Décide de se réunir à nouveau en tant que de besoin pour envisager l'adoption de nouvelles dispositions afin d'assurer le respect de la présente résolution.