

N° 91

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au proces verbal de la séance du 21 novembre 1988

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Par M. Claude MONT,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Ailhères, Emile Didier, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Luc Becart, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, André Boyer, Louis Brives, Michel Caldagues, Jean Chaniant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Yvon Collin, Charles-Henri de Cosse-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Jacques Golhet, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Paul Kauss, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longueue, Philippe Madrelle, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexes n°1 et 2), 296 (tomes I et III), 297 (tome I) et T.A 24

Sénat : 87 et 88 (annexe n° 1) (1988-1989).

Lois de finances. Affaires étrangères. Communauté européenne. Désarmement. Sécurité.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE : LES LIGNES DIRECTRICES DU BUDGET DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES POUR 1989	9
A. Première observation : le montant global des crédits, s'il progresse de 3,15% en francs constants, à structures constantes et hors effet change, traduit une nouvelle réduction de la part des Affaires étrangères dans le budget de l'Etat et dans l'ensemble des crédits concourant à l'action extérieure de la France	10
1° L'accroissement des crédits compte tenu de l'évolution des structures administratives et des fluctuations de changes.	10
2° Une diminution de la part du ministère des Affaires étrangères dans le budget de l'Etat dans son ensemble	11
3° Une nouvelle réduction de la part des Affaires étrangères dans le total des crédits concourant à l'action extérieure de la France.	13
B. Deuxième observation : la ventilation des crédits du ministère marque une large continuité d'un an sur l'autre, tout en mettant en lumière certaines lignes d'action favorisées	15
1° La répartition des dépenses par actions	15
2° Les priorités du budget pour 1989	16
C. Troisième observation : les créations d'emplois prévues pour 1989 marquent une inflexion très positive sans résoudre la grave crise des effectifs dont souffre le ministère des Affaires étrangères	18
1° Des mesures significatives se traduisant par 102 créations nettes d'emploi	18
2° Des mesures nécessaires qui demeureront insuffisantes à résoudre un problème d'effectifs sans précédent si elles ne sont pas prolongées par un vigoureux effort à moyen terme	20

D. Quatrième observation : le budget pour 1989 s'inscrit dans un contexte marqué par de vives tensions au sein du personnel du ministère des Affaires étrangères	21
1° La réduction des indemnités de résidence des agents en poste à l'étranger	21
2° Des problèmes catégoriels persistants	22
E. Cinquième observation : l'évolution des structures politiques et administratives de la politique étrangère de la France	23
1° L'éparpillement des responsabilités gouvernementales en matière d'action extérieure	23
2° L'adaptation de la carte diplomatique et consulaire	25
DEUXIEME PARTIE : LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE ETRANGERE DE LA FRANCE EN 1988	28
Chapitre I - L'évolution des relations Est-Ouest et les questions de sécurité et de désarmement	28
A. Les relations Est-Ouest : vers un apaisement international généralisé ?	28
1° La politique étrangère soviétique : changement de style et permanence des objectifs	28
2° Le nouveau cours des relations Est-Ouest	30
3° Les incertitudes de l'avenir	31
B. Bilan et perspectives des négociations relatives à la sécurité et au désarmement	33
1° Le débat sur la signification du traité de Washington sur les forces nucléaires intermédiaires	33
2° Les négociations soviéto-américaines de Genève sur les armements stratégiques et les systèmes défensifs	35
3° Les négociations relatives au désarmement conventionnel et chimique	36
Chapitre II - Le tiers monde en 1988 : de l'apaisement des conflits régionaux à la persistance des difficultés du développement	39
A. L'atténuation des tensions régionales dans le prolongement de l'amélioration des relations Est-Ouest	39
1° Des percées spectaculaires ouvrant la voie à des processus de règlement vraisemblablement longs et difficiles	39

<i>a</i> Un tournant capital en Afghanistan sans aucune perspective de règlement politique	39
<i>b</i> La guerre du Golfe et les lendemains difficiles du cessez-le-feu	41
<i>c</i> Une amorce de dialogue en vue du règlement de nombreux autres conflits régionaux	42
1. En Afrique australe	42
2. Au Cambodge	42
3. Le Sahara occidental	43
4. Le problème de Chypre	43
5. La situation au Tchad	43
2° Les limites de l'embellie internationale	44
<i>a</i> L'enlèvement, après l'espoir, en Amérique centrale	44
<i>b</i> La persistance des tensions au Proche-Orient	45
3° La portée du renouveau de l'Organisation des Nations Unies	46
B. Les problèmes structurels persistants des pays en voie de développement	48
1° L'aggravation de l'endettement du Tiers monde malgré une amélioration fragile de l'environnement économique international	48
<i>a</i> Une amélioration inégale et précaire	48
<i>b</i> Un endettement potentiellement explosif	49
2° Des réponses internationales insuffisantes	50
<i>a</i> La stagnation de l'aide internationale au développement	50
<i>b</i> La fragmentation des rapports Nord-Sud	51
3° Une politique française ambitieuse mais encore décevante	52
<i>a</i> Une aide publique au développement toujours éloignée des objectifs fixés en 1981	53
<i>b</i> . Des initiatives françaises en matière d'endettement et dans le domaine des matières premières	55
CHAPITRE III - La Communauté européenne : des perspectives clarifiées face à de vastes ambitions	57
A. Un horizon communautaire dégagé : la levée des hypothèques financières agricoles	57
1° La "paix budgétaire"	57
2° La pérennité de la politique agricole commune	60
B. La mobilisation des énergies européennes en vue d'objectifs communautaires à moyen terme particulièrement ambitieux	61

1 L'échéance 1992 et l'achèvement du marché intérieur européen	61
<i>a</i> Un bilan contrasté	61
<i>b</i> Un enjeu essentiel pour la France	63
2° Les autres projets communautaires	64
<i>a</i> L'union monétaire européenne	64
<i>b</i> L'Europe sociale	
<i>c</i> La participation européenne aux négociations commerciales multilatérales	66
<i>d</i> Le renouvellement de la convention de Lomé	67
 Les conclusions de votre rapporteur pour avis et de la commission	 69

Mesdames, Messieurs,

Le montant total des crédits inscrits, dans le projet de loi de finances pour 1989, au titre du ministère des Affaires étrangères, s'élève à 10.825 millions.

Ces crédits, en augmentation de 303 millions de francs sur le budget voté en 1988, marquent une progression, d'un an sur l'autre, de 2,9% en francs courants, ce qui représente, en chiffres bruts, une augmentation en francs constants réduite à 0,4%.

C'est assez dire -quelles que soient les améliorations apportées ici où là - que le présent budget demeure inscrit dans un cadre rigoureux, justifié par l'effort entrepris depuis plusieurs années pour maîtriser la dépense publique et, pour 1989, maintenir le déficit du budget de l'Etat au niveau de 100 milliards de francs. Le ministère des Affaires étrangères, bien qu'il exerce une mission de souveraineté essentielle de l'Etat, dont les besoins financiers et humains sont largement incompressibles, n'échappe pas à ces contraintes.

La situation financière du Quai d'Orsay demeure ainsi globalement très préoccupante et justifie l'examen attentif, par notre commission, des caractéristiques essentielles du budget proposé.

Laissant toutefois, comme il est d'usage, à la commission des finances le soin de procéder à une analyse plus précise et détaillée de ces données strictement financières, votre rapporteur pour avis vous proposera ensuite de situer ce budget dans son contexte politique, celui de l'action extérieure de la France dans un environnement international marqué, cette année, d'une note d'optimisme relatif dans le prolongement de l'atténuation des tensions internationales accumulées au cours des dernières années.

*

* *

**- PREMIERE PARTIE - LES LIGNES DIRECTRICES DU
BUDGET DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES
POUR 1989 -**

L'examen des crédits inscrits pour 1989 au titre du ministère des Affaires étrangères et du cadre administratif dans lequel il s'inscrit appelle de votre rapporteur pour avis cinq séries d'observations principales relatives :

- au montant global de ces crédits,
- à leur répartition et aux mesures nouvelles les plus significatives,
- à l'évolution des effectifs du ministère des Affaires étrangères,
- aux questions de personnel les plus aiguës,
- et aux structures politiques et administratives de l'action extérieure de la France.

*

* *

A - Première observation : le montant global des crédits, s'il progresse de 3,15% en francs constants, à structures constantes et hors effet change, traduit une nouvelle réduction de la part des Affaires étrangères dans le budget de l'Etat et dans l'ensemble des crédits concourant à l'action extérieure de la France.

1°). L'accroissement des crédits compte tenu de l'évolution des structures administratives et des fluctuations de changes.

Le montant exact des crédits du ministère des Affaires étrangères pour 1989 s'élève à 10.825.060.305 francs en fonction des directives suivantes du Premier ministre :

- poursuite de l'effort de productivité,
- reconduction en francs courants des crédits de fonctionnement et des moyens d'équipement administratif,
- application d'une économie forfaitaire de 4% sur les dépenses d'intervention.

L'évolution très faible en chiffres bruts des crédits du Département (+ 2,9% en francs courants, + 0,4% en francs constants) doit toutefois être corrigée par les comparaisons à structures administratives constantes et après avoir neutralisé les mouvements de crédits liés aux fluctuations des changes. Compte tenu de ces évolutions, la croissance des dotations de 1989 par rapport à 1988 s'établit à 5,73% en valeur et à 3,15% en volume, ainsi que l'illustre le tableau suivant :

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Variation brute						
.francs courants (%)	+ 16,2	+ 1,9	+ 5,3	+ 3,3	+ 1,76	+ 2,89
.francs courants	+ 8,0	- 3,8	2,5	0	- 0,8	+ 2,05
Variation à structure constante et hors effet change						
.francs courants (%)	+ 8,6	+ 0,5	+ 3,9	+ 3,8	+ 1,4	+ 5,73
francs constants (%)	+ 0,9	- 5,09	1,16	+ 0,5	- 1,07	3,15

- Au titre des modifications de structures, il convient de noter :

- le transfert au ministère de la Coopération des crédits de coopération culturelle et technique de l'Angola et du Mozambique, pays faisant désormais partie du champ de la coopération ;

- et le transfert aux Affaires étrangères des crédits de l'ancien secrétariat d'Etat à la francophonie, précédemment rattaché au Premier ministre.

- Par ailleurs, l'appréciation du franc par rapport aux monnaies étrangères (le taux de change du dollar retenu pour le budget 1989 étant de 5,60 francs) fait apparaître 261 millions de gains de change qui viennent ainsi en déduction des crédits. Il est toutefois à craindre que ce taux, faible, du dollar ne mette le Quai d'Orsay à la merci de nouvelles négociations avec le ministère des Affaires étrangères en cours d'année.

2°) Une diminution de la part du ministère des Affaires étrangères dans le budget de l'Etat dans son ensemble (0,93%).

ANNEE	Budget de l'Etat (milliards de F ancienne structure)	Budget de l'Etat (milliards de F ancienne structure) (2)	Budget du ministère des affaires étrangères (millions de F) (1)	% ancienne structure budget	% nouvelle structure budget	PIB (milliards de F)	%
1979	459,2		4600	1,002		2481,1	0,185
1980	525,2		5274	1,004		2808,3	0,188
1981	611,6		5972	0,976		3164,8	0,189
1982	788,4		7189	0,912		3626,0	0,198
1983	882,6		7648 (1)	0,899		4006,5	0,196
1984	939,7		9119 (1)	0,970		4.361,9	0,209
1985	99,3		9296 (1)	0,934		4.695,0	0,198
1986	1030,8		9794 (1)	0,950		5034,9	0,195
1987	1049,8		10436	0,985		5288,7	0,196
1988	1082,1	115,6 (2)	10521	0,972	0,943	5599,8	0,184
1989	1152,3	1167(2)	10825	0,939	0,927	581,8	0,184

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

(2) en 1988 et en 1989, les chiffres du budget de l'Etat ne sont pas tout à fait comparables à ceux des années précédentes. En plus des dépenses du budget général, ils intègrent les dépenses définitives des comptes d'affectation spéciale (moins les versements à la caisse d'amortissement) et le solde des opérations temporaires des comptes spéciaux du trésor.

Ainsi que l'indique le tableau précédent, en dépit des variations de structures qui rendent moins aisées les comparaisons, le montant global des crédits du ministère des Affaires étrangères en 1989 traduit une nouvelle réduction de la part du Département dans le budget de l'Etat comme dans le produit intérieur brut national.

Après être passée de 0,95% en 1986 à 0,98% en 1987, cette proportion avait déjà légèrement diminué en 1988 (0,97%) ; elle est encore plus sensiblement réduite pour 1989, à 0,93% ou 0,94% du budget de l'Etat selon les structures budgétaires retenues.

L'objectif -qui ne paraît pourtant ni excessif ni inaccessible- de consacrer 1% du budget de l'Etat aux Affaires étrangères paraît donc, une nouvelle fois, s'éloigner. La part du budget du Quai d'Orsay sera réduite en 1989 à son niveau de 1985, marquant un retour aux errements passés qui, de 1971 à 1987, avaient vu le budget des Affaires étrangères progresser beaucoup moins rapidement (+ 40%) que celui de l'Etat (+ 61%).

Votre rapporteur pour avis ne peut que déplorer cette évolution qui semble marquer, d'un gouvernement à l'autre, un constant désintérêt des autorités de l'Etat pour stopper la dégradation des moyens financiers du ministère des Affaires étrangères.

3°) Une nouvelle réduction de la part des Affaires étrangères dans le total des crédits concourant à l'action extérieure de la France.

Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle s'accompagne d'une nouvelle diminution de la part du ministère des Affaires étrangères dans le total des crédits de toute nature concourant à l'action extérieure de la France, qui passe de 20% en 1988 à 19% en 1989, ainsi que l'illustrent les données suivantes :

**CREDITS DE TOUTE NATURE CONCOURANT A L'ACTION
EXTERIEURE DE LA FRANCE**

REPARTITION POUR 1989 PAR MINISTERE

Total : 56.715,47 millions de francs

- Economie, Finances, Budget :	51,01%
- dont Charges communes :	30,93%
- dont Comptes spéciaux du Trésor :	17,27%
- dont Services financiers :	2,81%
- Défense :	1,70%
- Affaires étrangères :	19,09%
- Coopération :	12,30%
- P.T.T.	6,91%
- Education nationale, jeunesse et sports :	2,29%
- Recherche et technologie :	3,64%
- Autres ministères :	3,06%

Confronté simultanément à la stagnation de ses moyens propres et à la multiplication des structures internationales dans de très nombreux domaines, le ministère des Affaires étrangères ne participe plus qu'à moins d'un cinquième des activités internationales de la France. Voyant ainsi son rôle rabaissé et marginalisé, n'étant pas toujours en mesure d'imposer son rôle de coordination dans des secteurs de plus en plus spécialisés, le Quai d'Orsay nous paraît ainsi menacé dans ses compétences et sa mission même.

*

* *

B - Deuxième observation : la ventilation des crédits du ministère marque une large continuité d'un an sur l'autre, tout en mettant en lumière certaines lignes d'action favorisées.

1°) La répartition des dépenses par actions.

Dans ce contexte d'ensemble rigoureux -et peu satisfaisant-, la ventilation des crédits par actions fait apparaître une répartition des dépenses globalement inchangée, récapitulée dans le tableau ci-après.

**PRESENTATION PAR ACTION
DU BUDGET DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES**

ACTIONS (1)	Crédits 88	Nouvelle base 1988	Mesures nouvelles	Crédits LFI 1989	Evolution base/base	Variation brute	Part de l'action	Part en 1988
01	1.033.208.117	1.033.558.117	92.101.701	1.148.853.879	11,6%	11,9%	10,61%	9,82%
02	2.641.561.925	2.547.589.609	45.209.425	2.624.216.675	3,01%	-0,66%	24,24%	25,11%
03	3.795.164.772	3.657.038.656	287.800.765	3.857.524.325	5,48%	1,64%	35,64%	36,07%
04	0	64.686.000	23.000.000	89.077.000	37,71%	n.s.	0,82%	0,00%
05	52.003.498	52.003.488	0	51.734.474	-0,52%	-0,52%	0,48%	0,49%
06	1.733.578.524	1.648.733.990	75.000.000	1.812.395.849	9,93%	4,55%	16,74%	16,48%
07	229.646.260	229.540.260	31.084.944	260.181.204	13,35%	13,30%	2,40%	2,18%
08	78.487.419	13.801.419	15.000.000	28.665.819	107,70%	-63,48%	0,26%	0,75%
09	156.243.306	155.853.306	0	138.153.306	-11,36%	-11,58%	1,28%	1,49%
10	801.298.894	835.324.380	0	814.257.774	-2,52%	1,62%	7,52%	7,62%
TOTAL	10.521.192.715	10.238.129.235	569.196.835	10.825.060.305	5,73%	2,89%	100,00%	100,00%

(1)

- 01 - Administration centrale
- 02 - Services à l'étranger
- 03 - Relations culturelles
- 04 - Affaires européennes
- 05 - Presse et information
- 06 - Contributions internationales
- 07 - Assistance et solidarité
- 08 - Politique internationale
- 09 - Aide militaire
- 10 - Recherche

Cette présentation appelle cinq observations principales :

- la stagnation de la part des crédits consacrés aux relations culturelles extérieures (action 03), qui passe de 36% à 35,6% de l'ensemble du budget du Quai d'Orsay ;
- la création d'une nouvelle action "affaires européennes" qui ne compte toutefois comme crédits nouveaux que les crédits d'intervention du ministère des Affaires européennes ;
- la progression de plus de 10% des crédits de l'administration centrale, correspondant notamment à l'inscription des enveloppes nécessaires au démarrage du projet du Quai Branly où doivent être regroupés un centre de conférences internationales et certains services du Département ;
- l'augmentation sensible (+ 10%) des crédits consacrés aux contributions internationales bénévoles de la France, très inférieures à celles des Etats comparables ;
- enfin, la poursuite du redressement entamé l'an passé pour les crédits d'assistance et de solidarité (+ 13%), avec une priorité pour les bourses accordées aux enfants français scolarisés à l'étranger.

2°) Les priorités du budget pour 1989.

Mises à part les mesures concernant les effectifs -sur lesquelles nous reviendrons ci-dessous en raison de leur importance particulière-, la répartition des crédits pour 1989 met ainsi en lumière trois priorités essentielles.

- L'effort de la coopération dans le cadre de l'aide publique au développement est notamment illustré par :

. l'augmentation de 250 millions de francs des crédits concernant la coopération culturelle et les contributions internationales bénévoles,

. et l'accroissement des crédits d'investissement et des subventions d'équipement affectés à l'aide au développement (70 millions de francs).

- La consolidation des crédits concernant les visas s'inscrit dans la perspective de la pérennisation du dispositif mis en place fin 1986 lors de l'instauration systématique des visas pour tous les pays du monde, à l'exclusion des pays de la Communauté et de la Suisse. 209 emplois supplémentaires (161 à l'étranger et 48 à l'administration), dont 149 créations et 60 réaffectations, sont prévus à cette fin. Il y a toutefois quelque paradoxe à voir ces mesures considérables prises au moment où le même gouvernement semble envisager de revenir sur l'obligation généralisée des visas.

- Enfin, la remise à niveau relative des crédits concernant les Français à l'étranger et les étrangers en France se traduit par trois mesures nouvelles principales :

. 20 millions de francs pour les bourses scolaires versées aux enfants des familles françaises à l'étranger,

. 8 millions pour ajuster la dotation du service social d'aide aux émigrants,

. et 3 millions de subventions supplémentaires pour l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) dont les moyens sont, il est vrai, notoirement insuffisants pour faire face à ses missions.

*

* *

C - Troisième observation : les créations d'emplois prévues pour 1989 marquent une inflexion très positive sans résoudre la grave crise des effectifs dont souffre le ministère des Affaires étrangères.

1°) Des mesures significatives se traduisant par 102 créations nettes d'emploi.

Le principal élément de satisfaction du budget du ministère des Affaires étrangères pour 1989 réside dans la création nette de 102 emplois, ce qui porte à 10.828 le total des emplois du ministère (enseignants compris) mais, surtout, met fin à une réduction, certes irrégulière mais continue des effectifs du

Département depuis 1984 ainsi que l'illustre le tableau récapitulatif suivant.

EVOLUTION DES EFFECTIFS DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

Année	Effectifs au 1er janvier *	Evolution
1982	11.269	
1983	11.298	+ 29
1984	11.277	- 21
1985	11.176	- 101
1986	11.104	- 72
1987	10.890	- 214
1988	10.726	- 164
1989	10.828	+ 102 ----- - 441

* Y compris les emplois en surnombre autorisés (= 14 en 1989)

Les 102 créations d'emplois nettes en 1989 sont le résultat de trois facteurs :

- le solde négatif (- 4 emplois) des transformations d'emplois effectuées par le ministère des Affaires étrangères pour adapter la répartition des effectifs budgétaires aux besoins,

- 171 suppressions d'emplois, dont 35 pèsent véritablement sur la marche du Département puisqu'elles sont effectuées au titre de l'effort de productivité convenu entre le Quai d'Orsay et le ministère des Finances,-

- enfin et surtout 277 créations d'emplois qui relèvent principalement de trois mesures :

. 209 emplois créés dans la perspective de la pérennisation de l'obligation de visa imposée en septembre 1986,

. la création de 20 emplois de diplomates à l'étranger (auxquels s'ajoutent 20 emplois libérés par la consolidation du dispositif concernant les visas),

. et 30 emplois pour tenir compte de l'existence d'un ministre et d'un ministre délégué supplémentaires ainsi que de leurs cabinets.

2°) Des mesures nécessaires qui demeureront insuffisantes à résoudre un problème d'effectifs sans précédent si elles ne sont pas prolongées par un vigoureux effort à moyen terme.

Ces mesures étaient strictement indispensables pour stopper une évolution qui a entraîné deux conséquences complémentaires particulièrement préoccupantes :

- d'une part, de graves tensions dans les affectations à l'étranger qui font que, dans de nombreux postes, l'ambassadeur n'a qu'un collaborateur de catégorie A et qui atteignent le seuil au-delà duquel des fermetures de postes non souhaitables deviendront inévitables,

- d'autre part, une hypertrophie de l'administration centrale -où les affectations sont moins coûteuses- par rapport aux postes à l'étranger, alors qu'il serait souhaitable que les deux tiers des effectifs du Département puissent être affectés à l'étranger.

Les mesures prévues pour 1989 -pour opportunes qu'elles soient- apparaissent dans ce contexte doublement insuffisantes :

- en premier lieu, parce qu'une petite partie seulement des créations d'emplois concerne des emplois de diplomates à l'étranger, n'étoffant ainsi guère les effectifs de nos chancelleries diplomatiques et consulaires, là où les besoins se font les plus pressants,

- ensuite, parce que le ministère des Affaires étrangères va se trouver confronté à un problème d'effectifs sans précédent : il lui faudra tout à la fois assurer le remplacement des agents issus de la France d'outre-mer, accommoder ses besoins à la diminution des agents issus de l'E.N.A., réactualiser le recrutement du cadre Orient, et améliorer

les perspectives de carrière des secrétaires adjoints des Affaires étrangères.

C'est pourquoi il paraît nécessaire que le ministère obtienne la mise définitive hors du dispositif de gel des emplois du Département et bénéficie pendant plusieurs années d'un traitement budgétaire privilégié, seul de nature à reconstituer les moyens humains et financiers que ses missions exigent.

*

* *

D - Quatrième observation : le budget pour 1989 s'inscrit dans un contexte marqué par de vives tensions au sein du personnel du ministère des Affaires étrangères.

1°) La réduction des indemnités de résidence des agents en poste à l'étranger.

Ces tensions ont été spectaculairement illustrées par les réactions suscitées par l'amputation brutale, allant jusqu'à 20%, des indemnités de résidence des agents à l'étranger dans 94 pays, à compter du 1er septembre 1988. Elles se sont traduites par différents mouvements qui sont allés -fait sans précédent- jusqu'à des arrêts de travail dans de nombreux postes à l'étranger durant le mois de septembre, puis à nouveau le 18 octobre dernier.

Ces manifestations de mécontentement témoignent d'un malaise qui mérite d'autant plus l'attention qu'il s'inscrit dans un contexte de dégradation progressive de la situation matérielle de nos agents diplomatiques et consulaires depuis des années - dégradation que tous les parlementaires ont pu constater à l'occasion de leurs déplacements à l'étranger.

C'est dans un esprit d'apaisement et pour amorcer cette indispensable revalorisation de la situation matérielle de nos diplomates que votre rapporteur pour avis souhaite, à l'occasion du présent débat budgétaire, suggérer au gouvernement les décisions immédiates suivantes :

- annulation des nouvelles réductions de l'indemnité de résidence prévues d'ici la fin de l'année,
- la réévaluation de la base de l'indemnité de résidence dans certains pays où nos agents sont particulièrement défavorisés,
- la réforme du mécanisme "change-prix" institué en 1978 de manière à réduire les délais de réajustement -à la hausse comme à la baisse- et à permettre à l'avenir des réajustements trimestriels,
- enfin, une révision de la prise en compte de l'évolution des prix qui, dans de nombreux cas, n'est pas évaluée de manière réaliste.

De façon plus générale, votre rapporteur pour avis demande au gouvernement de préciser devant la représentation nationale les dispositions qu'il compte prendre pour redonner à nos diplomates des moyens d'existence dignes d'agents appelés à représenter la France dans le monde.

2°) Des problèmes catégoriels persistants.

A ces difficultés financières générales s'ajoutent des problèmes persistants pour diverses catégories d'agents du ministère des Affaires étrangères.

Le cas des fonctionnaires de catégorie A est, à titre d'exemple, particulièrement révélateur. Il pose d'abord un réel problème de recrutement dans les années à venir : la pyramide des âges de ces agents est telle qu'une quarantaine de départs annuels sont envisagés jusqu'en 1993, puis une trentaine durant les années suivantes. Si le ministère des Affaires étrangères n'était pas exempté des gels et suppressions d'emplois, sa perte d'emplois serait la plus forte dans les cinq prochaines années, celles où précisément les départs seront les plus nombreux. C'est dire, purement et

simplement, que le Département n'aurait plus les moyens de faire face à ses missions, singulièrement dans nos postes à l'étranger.

Comment, par ailleurs, ne pas une nouvelle fois attirer l'attention du gouvernement et lui demander instamment de prendre des mesures concrètes au regard de la situation, au sein même des agents de catégorie A, des **secrétaires-adjoints des Affaires étrangères** ? Plusieurs dispositions, envisagées par le précédent gouvernement, ont été tour à tour écartées par la Direction générale de la fonction publique et par le ministère des Finances. Mais le malaise ressenti par ces agents demeure. Et l'inéquité persiste pour des personnels qui effectuent des tâches identiques à celles de leurs autres collègues de catégorie A mais sont dépourvus de toute perspective de carrière normale. Source de tensions et d'injustices, la persistance de cette situation ne saurait qu'être préjudiciable au bon fonctionnement du Département.

Sur ce point particulier, mais aussi de façon plus générale, quelles suites le gouvernement entend-il réserver aux intéressantes propositions formulées, en juin 1987, dans le "rapport Viot" sur la réforme et la modernisation du ministère des Affaires étrangères ?

*

* *

E - Cinquième observation : l'évolution des structures politiques et administratives de la politique étrangère de la France.

1°) L'éparpillement des responsabilités gouvernementales en matière d'action extérieure.

La formation du second gouvernement Rocard a marqué une étape supplémentaire dans l'éparpillement des responsabilités gouvernementales en matière de politique étrangère. Pas moins de six membres du gouvernement participent directement à cette politique : le ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères, assisté d'un ministre délégué (chargé notamment des Français à

l'étranger, de l'Amérique latine, de l'Asie et du Pacifique), d'un ministre délégué à la francophonie, et d'un secrétaire d'Etat aux relations culturelles internationales, mais aussi, naturellement, le ministre de la Coopération, et enfin un ministre des Affaires européennes à part entière.

Cette structure éclatée crée d'importants risques de doubles emplois, de conflits ou d'absence de coordination. Une première illustration en a été donnée par la difficulté à préciser les responsabilités respectives dans les décrets d'attributions gouvernementales qu'il a fallu attendre dans certains cas deux mois après la constitution du gouvernement.

Certaines ambiguïtés demeurent. C'est ainsi que le ministre des Affaires européennes, théoriquement autonome, n'a pas d'administration propre et que la coopération politique européenne reste de la compétence du ministre des Affaires étrangères. Par ailleurs, le secrétaire d'Etat aux relations culturelles internationales "dispose" de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques dont le ministre délégué à la francophonie "peut également disposer".

Tout ceci paraît à votre rapporteur pour avis inutilement complexe et porter en germe la source de difficultés supplémentaires. C'est pourquoi, à défaut de mettre un terme à cet éparpillement, il souhaite demander au ministre des Affaires étrangères des éclaircissements :

- quant aux compétences respectives du ministre délégué à la francophonie et du secrétaire d'Etat chargé des relations culturelles internationales,
- quant à la réalité de l'autonomie du ministère des Affaires européennes,
- et, de façon générale, quant à la manière dont il compte assurer, dans ce contexte, l'indispensable coordination de l'action extérieure de la France.

2°) L'adaptation de la carte diplomatique et consulaire.

Votre rapporteur pour avis ne voudrait pas, enfin, achever cette analyse des données financières et administratives du ministère des Affaires étrangères sans évoquer l'importante et délicate question de l'adaptation du réseau diplomatique et consulaire français (139 ambassades, 134 consulats et consulats généraux), l'un des plus importants du monde.

Depuis dix ans, depuis 1978, les modifications suivantes sont intervenues dans la carte diplomatique et consulaire :

de 1978 à 1982

Fermetures

Consulats de Gibraltar (Grande-Bretagne)
Santa Cruz (Espagne)
Ouargla (Algérie)
Dirre Daoua (Ethiopie)

Ouvertures

Ambassades à Moroni (Comores), Port Vila (Vanuatu)
Consulats de Kinshasa (Zaire), Jakarta (Indonésie), Shangai (Chine),
Lomé (Togo)

1983

Fermetures

Consulats de Brème (R.F.A.), Alep (Syrie), Cardiff (Grande-Bretagne), Izmir (Turquie), Palerme (Italie), Rosario (Argentine), Salonique (Grèce), Winnipeg (Canada)

Ouvertures

Ambassade à Sainte-Lucie,
Consulat général d'Athènes, consulats de Bagdad (Irak), Moundou (Tchad)

1984

Fermetures

Consulats de Belfast (Grande-Bretagne), Berghazi (Libye), Majunga (Madagascar), Malaga (Espagne), Oujda (Maroc), Porto Alegre (Brésil), Gênes (Italie),
Ambassade à Oulan Bator (Mongolie)

Ouvertures

Consulat de Riyad

1985

Fermetures

Consulat général de Lausanne
Ambassade à Belize

Ouvertures

Ambassade à Brunei, Consulats de Miami (Etats-Unis),
Luxembourg, Tokyo (Japon) Djeddah (Arabie Saoudite)

1986

Fermetures

Consulats de Bagdad (Irak), Moundou (Tchad)

Ouvertures

Chancellerie détachée de Belem (Brésil)

1987

Fermetures

Consulat de Lagos (Nigéria)

Ouvertures

Chancellerie détachée de Dubaï, Consulats de Honolulu (Etats-Unis),
Baden-Baden (R.F.A.)

1988

Fermeture

aucune.

Ouvertures

Chancellerie détachée d'Alep (Syrie)

A la suite du "rapport Viot", une "commission de la carte diplomatique et consulaire" avait été créée. Votre rapporteur souhaite, là encore, interroger le gouvernement sur les lignes directrices qui prévaudront dans les années à venir dans l'évolution de ce réseau, la nécessité de tenir compte des contraintes budgétaires et des possibilités offertes par les moyens modernes de gestion ne devant pas contrarier la priorité qui demeure d'apporter aux Français de l'étranger une aide et une assistance aussi efficaces que possible.

*

* *

**- SECONDE PARTIE : LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE
ETRANGERE DE LA FRANCE EN 1988 -**

**- CHAPITRE I - L'EVOLUTION DES RELATIONS EST-
OUEST ET LES QUESTIONS DE SECURITE ET DE
DESARMEMENT.**

**A - Les relations Est-Ouest : vers un apaisement international
généralisé ?**

Une fois n'est pas coutume, l'année écoulée a vu se multiplier les signes de détente à l'horizon international et le relâchement de lointaines tensions. Bien sûr, tout ne va pas dans le même sens. Mais, à l'évidence, l'importance des règlements intervenus ou en cours d'élaboration tant pour les conflits régionaux (Afghanistan, conflit Iran-Irak, Afrique australe ...) que pour les questions relatives à la sécurité (traité sur les forces nucléaires intermédiaires, négociations sur le désarmement) doit être rapprochée du nouveau cours des relations américano-soviétiques, illustré par la succession des sommets Reagan-Gorbatchev :

**1°) La politique étrangère soviétique : changement de
style et permanence des objectifs.**

La diplomatie soviétique a naturellement joué un rôle essentiel dans cet éclaircissement de la scène internationale. Il apparaît toutefois nécessaire de rappeler les motivations et d'apprécier la signification des évolutions de la politique extérieure de l'U.R.S.S.

Sous l'impulsion de M. Gorbatchev, Moscou déploie, depuis près de trois ans, une diplomatie de mouvement, illustrée par de multiples initiatives qui relèvent aussi bien d'une approche globale que régionale des relations internationales. Elles présentent

toutefois trois caractéristiques communes qu'il convient de garder présentes à l'esprit pour en mesurer la portée véritable.

- Il importe d'abord de relever le bénéfice politique important que l'Union soviétique a retiré et continue de retirer d'offensives diplomatiques qui portent à la fois sur des sujets où l'U.R.S.S. avait coutume de multiplier les propositions -tel le désarmement- et des thèmes qui restaient traditionnellement l'apanage de l'Occident - comme les droits de l'homme ou l'aide au Tiers monde. Ainsi se trouve accru l'intérêt suscité dans les pays occidentaux par la politique conduite par M. Gorbatchev, qui y rencontre un écho inédit auprès des opinions publiques.

- La politique extérieure apparaît également comme un atout joué par M. Gorbatchev dans la lutte qu'il mène, sur le plan intérieur, contre les éléments conservateurs de la société et du pouvoir soviétiques. L'importance que M. Gorbatchev accorde, dans sa stratégie, à la politique étrangère ressort ainsi clairement des thèses adoptées, en juin 1988, par la conférence du parti communiste d'Union soviétique. La sévère critique de la diplomatie des "années de stagnation" de l'ère brejnevienne doit être interprétée à cette aune.

- Enfin -et quel que puisse être le jugement porté, par ailleurs, sur la politique intérieure de réformes de M. Gorbatchev-, le nouveau style de la diplomatie soviétique ne saurait nous inciter à relâcher notre vigilance et masquer la permanence des objectifs de la politique étrangère de l'U.R.S.S. : la recherche du désarmement nucléaire de l'Europe et l'affaiblissement des liens entre l'Europe et les Etats-Unis, le maintien du statu quo en Europe de l'Est, la recherche de solutions aux crises régionales dans l'intérêt de Moscou (Afghanistan, Cambodge, Afrique australe ...), et l'affirmation de la vocation de l'U.R.S.S. à participer au règlement de l'ensemble des problèmes internationaux.

Bref, il y a loin des apparences à la réalité de la politique étrangère soviétique. Les opinions et les gouvernements occidentaux doivent en être pleinement conscients. Ces réserves ne sauraient pour autant -c'est l'évidence- conduire à considérer comme des épiphénomènes négligeables les manifestations actuelles de détente internationale qui sont partiellement imputables aux nouvelles données de la politique de l'U.R.S.S.

2°) Le nouveau cours des relations Est-Ouest.

Le dialogue bilatéral entre les Etats-Unis et l'Union soviétique -illustré par le quatrième sommet Reagan-Gorbatchev au mois de juin dernier, à Moscou- s'est traduit en 1988 par des résultats concrets dont on ne saurait mésestimer l'importance.

Les premiers progrès ont été enregistrés dans le domaine de la sécurité et du désarmement, dans le sillon tracé par le traité de Washington sur les forces nucléaires intermédiaires, signé le 8 décembre 1987 et dont la ratification a été autorisée par le Sénat américain . Ce traité, s'il ne va pas sans poser des questions et s'il n'entraîne l'élimination que de 4% des armes nucléaires figurant dans les arsenaux mondiaux, n'en constitue pas moins le premier accord de l'histoire de la maîtrise des armements se traduisant par la suppression de toute une catégorie d'armes nucléaires. Par ailleurs, des négociations -sur lesquelles on peut faire preuve d'un optimisme prudent- sont désormais engagées sur chacune des principales questions relatives à la sécurité et au désarmement : la réduction de 50% des forces nucléaires stratégiques américaines et soviétiques, la stabilité des forces conventionnelles en Europe, et les modalités de l'interdiction des armes chimiques.

Des résultats positifs ont été ensuite enregistrés dans le domaine des conflits régionaux qui, après y avoir occupé, dans un premier temps, une place modeste, se sont trouvés au premier rang du dialogue américano-soviétique -singulièrement lors du sommet de Moscou. Des progrès substantiels -qui démontrent, si besoin était, le rôle déterminant des deux plus grandes puissances dans les conflits locaux- ont ainsi été accomplis aussi bien en Afghanistan -avec l'amorce du retrait du contingent soviétique-, dans le conflit Iran-Irak -des pourparlers suivant l'annonce du cessez-le feu après huit ans d'une guerre effroyable-, mais aussi au Cambodge, en Afrique australe, voire à Chypre et dans le conflit du Sahara occidental.

Si beaucoup reste à faire, dans la plupart des cas, pour parvenir à une solution globale et durable, une heureuse direction a

été indiquée. Une dynamique de paix a été créée. Elle doit être poursuivie.

Cette évolution appelle de votre rapporteur deux observations :

- la première pour se féliciter du chemin parcouru en quelques années, l'époque étant encore toute proche où le déploiement des euromissiles, l'invasion de l'Afghanistan et les événements de Pologne avaient fait taire tout dialogue et rendu désertes les tables de négociation ;

- la seconde pour rappeler qu'il y a loin de la coupe aux lèvres et que le nouveau climat international ne saurait conduire à tenir pour acquises des solutions ou des négociations qui ne sont qu'ébauchées ou à croire que l'Union soviétique baisse sa garde alors que ses dépenses militaires continuent à s'accroître et que les forces du Pacte de Varsovie demeurent en position offensive, singulièrement en Europe.

3°) Les incertitudes de l'avenir.

Si tout doit être mis en oeuvre pour exploiter jusqu'à leurs limites toutes les occasions de progrès -et de paix- offertes par la présente conjoncture internationale; notre optimisme doit ainsi rester mesuré. Les incertitudes demeurent importantes quant à l'avenir des relations Est-Ouest en général et des relations soviéto-américaines en particulier.

Tout en s'efforçant d'apporter leur contribution à l'amélioration des relations Est-Ouest, les Occidentaux doivent en particulier garder présent à l'esprit que l'U.R.S.S., fidèle à ses objectifs permanents, recherche continuellement l'affaiblissement - voire la rupture- du lien de sécurité entre les Etats-Unis et l'Europe. L'Union soviétique cherche ainsi à créer une situation où elle pourrait conclure avec une Europe isolée et morcelée des arrangements de sécurité consacrant sa prépondérance en Europe. Le thème de la "maison européenne commune", sans cesse repris par M. Gorbatchev, n'est ainsi qu'un nouvel avatar, plus habile, de cette ancienne conception soviétique.

On ne saurait davantage négliger, d'un autre côté, les inflexions ou même les variantes de la politique étrangère des Etats-Unis au cours des prochaines années. Certes, pour l'essentiel, l'analyse des rapports Est-Ouest et des questions stratégiques faite par M. Bush ne fait pas apparaître de profondes divergences susceptibles de remettre en cause l'héritage laissé par huit années d'administration Reagan. Mais il pourrait être hâtif de croire que l'élection sera sans incidences sur la politique extérieure des Etats-Unis.

C'est dans cet esprit qu'il faut, selon votre rapporteur, apprécier les récents propos du ministre français des Affaires étrangères ("Le Monde" du 9 septembre 1988) souhaitant que la France "réévalue l'évolution des relations Est-Ouest".

Une fois encore, l'évolution récente et les perspectives incertaines des relations Est-Ouest soulignent avec acuité que les Européens subissent une évolution décidée par les deux grandes puissances, selon une logique souvent voulue et imposée, dans la plupart des cas, par Moscou. Les conditions nouvelles du dialogue Est-Ouest marquent ainsi, plus que jamais, l'exigence d'une analyse proprement européenne de la sécurité du Vieux continent et la nécessité d'un puissant renforcement de la coopération européenne en matière de défense. Alors même que les prochaines négociations dans le domaine conventionnel concernent directement l'Europe, la Communauté doit renforcer de façon significative sa cohésion politique et devenir, en tant que telle, un acteur à part entière sur la scène internationale.

C'est à la lumière de cet objectif que votre rapporteur vous propose d'examiner brièvement l'évolution, en 1988, et les perspectives prochaines des divers forums de négociations relatives à la sécurité et au désarmement.

*

* *

B - Bilan et perspectives des négociations relatives à la sécurité et au désarmement.

Si le premier semestre de 1988 a été dominé par le débat sur les suites et les conséquences du traité de Washington sur les forces nucléaires intermédiaires (F.N.I.), les perspectives actuelles des questions relatives à la sécurité et au désarmement portent aussi sur les négociations américano-soviétiques sur les armements nucléaires stratégiques et sur les négociations multilatérales en matière de désarmement conventionnel et chimique.

1°) Le débat sur la signification du traité de Washington sur les forces nucléaires intermédiaires.

Le traité de Washington a suscité des réactions contrastées, MM. Reagan et Gorbatchev en soulignant à l'envi les novations et les aspects positifs tandis que de nombreuses capitales européennes relevaient les dangers qu'il recèle et exprimaient des jugements mitigés.

L'Administration américaine mettait particulièrement en exergue trois points : il s'agit du premier accord authentique de désarmement nucléaire, éliminant effectivement toute une catégorie d'armes qui n'étaient pas frappées d'obsolescence. Les dirigeants soviétiques ont, à cette occasion, accepté pour la première fois des réductions asymétriques (environ 800 missiles soviétiques éliminés pour moins de 400 missiles américains). Enfin, le contrôle des mesures convenues est très rigoureux, les procédures de vérification comportant des inspections sur place allant très au-delà de ce qui avait été accepté jusqu'alors.

Les dirigeants soviétiques affirmaient pour leur part que le traité ouvrait "une nouvelle ère" des relations internationales dont l'esprit devait être poursuivi, l'accord sur les forces nucléaires intermédiaires constituant un premier pas vers l'élimination des armes nucléaires en Europe.

Les réserves européennes à l'égard de l'option "double zéro" ressortissent pour leur part à trois idées principales.

- Le premier risque résidait dans une aggravation, résultant du traité, du "découplage" entre l'Europe et les Etats-Unis. Mais, si l'évolution de l'opinion américaine à l'égard du nucléaire et du coût budgétaire de la défense -avec leurs incidences éventuelles sur les troupes américaines stationnées en Europe- rendait plausible une telle dérive, les craintes d'un "découplage" semblent aujourd'hui sensiblement apaisées et le sommet des Etats membres de l'Alliance atlantique a donné lieu, en mars 1988, à une manifestation d'union unanime.

- Le second risque était que le traité de Washington ne constitue la première étape d'un processus de dénucléarisation de l'Europe, voulu par Moscou, alors que les pays membres de l'Union de l'Europe occidentale réaffirmaient la nécessité de la dissuasion nucléaire pour assurer leur défense. C'est dans cet esprit qu'une troisième "option zéro" -portant cette fois sur les armes nucléaires soviétiques et américaines de moins de 500 kms de portée- a déjà été proposée par les Soviétiques et doit être, à nos yeux, écartée -alors même qu'elle rencontre un écho favorable chez certains de nos alliés, principalement outre-Rhin où l'opinion estime qu'il existe, de ce point de vue, une menace qui singularise l'Allemagne.

- Le troisième risque, enfin, pouvait résider dans une inversion préoccupante des priorités logiques du désarmement, dans la mesure où le traité de Washington faisait passer la réduction des armements nucléaires avant la correction du déséquilibre conventionnel et chimique, et -à l'intérieur même de la panoplie nucléaire- l'élimination des forces intermédiaires et à courte portée avant la réduction des gigantesques arsenaux nucléaires stratégiques. Le traité de Washington n'aurait ainsi qu'une valeur symbolique -voire négative- si les deux Grands ne parvenaient pas à réduire leurs armements stratégiques et si les Etats membres de l'OTAN et du Pacte de Varsovie ne réussissaient pas à réduire les risques de confrontation militaire.

C'est dans cet esprit que la priorité des questions relatives à la sécurité et au désarmement paraît aujourd'hui résider dans l'évolution des négociations américano-soviétiques de Genève et dans la recherche d'un accord sur la "stabilité conventionnelle" en Europe.

2°) Les négociations soviéto-américaines de Genève sur les armements stratégiques et les systèmes défensifs.

Après être apparues à portée de main dans la foulée du sommet de Washington, les perspectives d'un accord sur les armements stratégiques offensifs (START) et les systèmes défensifs ont paru s'éloigner au fil des mois. C'est ainsi que l'accord sur la base d'une réduction de 50% des arsenaux soviétiques et américains n'a pu être conclu -comme il avait été envisagé- à l'occasion du sommet réunissant MM. Reagan et Gorbatchev à Moscou au mois de juin 1988. L'été n'a pas permis de progresser davantage : au contraire, la réaffirmation par les Etats-Unis, début septembre, qu'ils considéraient le démantèlement du radar soviétique de Krasnoïarsk -malgré la proposition soviétique de le transformer en un centre spatial international- comme une violation flagrante du traité A.B.M. (anti-missiles balistiques) exclut tout accord, aussi bien dans le domaine des armements stratégiques que dans le domaine de la défense spatiale. Ainsi s'est trouvée écartée l'éventualité d'un accord en la matière avant les élections présidentielles américaines.

Si les perspectives demeurent ainsi incertaines, elles ne sauraient toutefois occulter l'importance prioritaire d'un tel accord. Pour au moins trois raisons.

- D'abord parce qu'il y va de la valeur même du traité sur les forces nucléaires intermédiaires : faute d'une limitation sur les armements stratégiques offensifs et de contraintes négociées sur les systèmes défensifs, l'accord F.N.I. sera aisément contournable, un système stratégique pouvant toujours frapper en deça de sa portée maximale.

- Ensuite, parce qu'un accord portant réduction, de façon très significative, des arsenaux stratégiques américains et soviétiques demeure la seule manière satisfaisante d'amorcer un véritable processus de désarmement et de réduire l'énorme disproportion existant entre les armements nucléaires des deux Grands et ceux d'une puissance telle que la France.

- Enfin, parce que, faute d'un tel accord, le débat risque de se focaliser à nouveau sur l'Europe, et singulièrement sur le nucléaire en Europe, ce qui nous paraît constituer une inversion regrettable des véritables priorités du désarmement.

3°) Les négociations relatives au désarmement conventionnel et chimique.

- La négociation conventionnelle voit pour sa part son ouverture liée à l'achèvement de la réunion sur la C.S.C.E. (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe) réunissant 35 pays à Vienne.

Si ces conversations sont désormais engagées dans leur dernière phase, le souci légitime d'aboutir à un accord substantiel et équilibré -en particulier dans le domaine des droits de l'homme- n'a pas permis de conclure avant l'été. Ainsi s'est trouvé reculé d'autant l'ouverture des négociations conventionnelles dont le mandat doit être précisé par le document final adopté à Vienne.

Il est toutefois acquis que, tandis que serait mis un terme à l'exercice sur les M.B.F.R. (réduction des forces en Europe centrale), une double négociation, ne formant qu'une seule conférence dans le cadre du processus C.S.C.E., sera engagée :

- l'une à 35 sur les mesures de confiance,

- et l'autre, réunissant les 23 pays de l'Alliance atlantique et du pacte de Varsovie, sur les armes conventionnelles, visant "à l'équilibre et à la stabilité de l'Atlantique à l'Oural".

L'enjeu de ces négociations appelle de votre rapporteur trois séries d'observations.

Il est d'abord clair qu'elles exigeront beaucoup de temps. En premier lieu, naturellement, parce que la difficulté d'en définir le mandat, à Vienne, a entraîné un report de l'ouverture même des négociations, initialement envisagée pour le second semestre de 1988. La définition du mandat a essentiellement buté sur la volonté soviétique d'étendre les négociations aux armes à double capacité, conventionnelle mais aussi nucléaire, dont les Occidentaux ont fermement refusé l'inclusion. Mais, surtout, ces négociations seront longues en raison de leur complexité même, beaucoup plus grande encore que les négociations nucléaires actuelles entre les Etats-Unis et l'Union soviétique. L'objectif est en effet, non pas tant d'obtenir

une réduction des effectifs -peu significative militairement et difficilement vérifiable- que de parvenir à des limitations et des retraits sur toute une série d'équipements qui favorisent l'offensive militaire.

Cette négociation conventionnelle revêt un puissant intérêt pour notre pays et pour nos partenaires européens. D'abord parce qu'elle permettra enfin à l'Europe d'être, non plus l'objet, mais un acteur véritable de la maîtrise des armements, et d'être ainsi le maître de décisions la concernant directement. Ensuite parce qu'elle doit permettre de corriger le très inquiétant déséquilibre conventionnel en Europe -problème spécifiquement régional à la différence des questions nucléaires qui mettent en jeu les aspects globaux de la sécurité mondiale. Enfin, parce qu'elle suppose aussi une approche politique -puisque cet exercice international prendra place dans le cadre du processus C.S.C.E.-, permettant ainsi de combiner les évolutions relatives à la sécurité avec celles relatives aux droits de l'homme et justifiant encore davantage la présence des Américains et des Canadiens à la table des négociations.

Mais les Occidentaux devront aussi -c'est la dernière remarque- faire face à une double pression soviétique. L'une de nature militaire, visant -par le biais de la négociation conventionnelle- à la dénucléarisation de l'Europe : c'est dans cet esprit qu'il faut interpréter l'insistance soviétique à prendre en compte les armes à double capacité et les avions, permettant tout à la fois de maintenir ouverte la possibilité d'une négociation sur les armes nucléaires à courte portée et de peser sur les modernisations envisagées par l'Alliance atlantique dans le contexte de l'accord sur les forces intermédiaires. Une seconde pression, de nature politique, est également apparue : elle vise, cette fois encore, au "découplage" entre l'Europe et les Etats-Unis, ainsi que l'illustre la résurgence de la proposition soviétique d'une conférence ou d'un sommet pan-européen, qui pourrait à nouveau s'imaginer après une première phase de réductions exclusivement américaines et soviétiques.

- Enfin, la négociation relative aux armes chimiques, visant à la conclusion d'une convention multilatérale d'interdiction globale, s'est poursuivie durant la dernière période. Toutefois, si des progrès ont été enregistrés, la négociation se heurte encore à des obstacles importants (modalités des inspections, destruction des stocks

existants, non-détournement à des fins militaires des substances produites pour l'industrie civile).

Pour sa part, la France souhaite ardemment l'élaboration d'un instrument international en la matière, en raison à la fois de la supériorité de l'arsenal chimique soviétique et de la prolifération chimique dans le Tiers monde -illustrée par l'utilisation de ces armes dans plusieurs conflits régionaux actuels ou récents.

Mais, pour que le texte à venir soit efficace et vérifiable, il faut éviter d'assigner à la conclusion des négociations actuelles une échéance qui pourrait être artificielle. Il convient en particulier de souligner l'importance de la question de la destruction des stocks accumulés -notamment aux Etats-Unis et en U.R.S.S.-, stocks qui ne pourront être détruits avant plusieurs années : que va-t-il se passer pendant ce laps de temps ? La convention pourrait-elle ainsi consacrer, pendant cette période, un monopole chimique de fait de l'U.R.S.S. sur le continent européen ?

C'est pour apporter une réponse à ces questions et favoriser la conclusion prochaine d'une convention que le Président de la République -après avoir repris la suggestion, formulée trois jours auparavant par le Président Reagan, de convoquer en janvier prochain, à Paris, une conférence internationale en vue de l'interdiction globale des armes chimiques- a formulé, le 29 septembre dernier, devant l'Assemblée générale des Nations Unies de nouvelles propositions comportant notamment, pendant la période qui précédera la destruction totale de ces armes, la fermeture des usines d'armes chimiques et leur placement sous contrôle international.

Ces propositions marquent une évolution sensible de la position française en la matière puisque la loi de programmation militaire 1987-1991 avait prévu la possibilité pour la France de se doter, en matière chimique, d'une "capacité dissuasive appropriée" et que la France proposait jusqu'alors que, pendant la phase transitoire, les pays se voient reconnaître la possibilité de disposer d'un stock de sécurité.

CHAPITRE II - LE TIERS MONDE EN 1988 : DE L'APAISEMENT DES CONFLITS REGIONAUX A LA PERSISTANCE DES DIFFICULTES DU DEVELOPPEMENT

A - L'atténuation des tensions régionales dans le prolongement de l'amélioration des relations Est-Ouest.

1°) Des percées spectaculaires ouvrant la voie à des processus de règlement vraisemblablement longs et difficiles.

L'année 1988 restera heureusement marquée dans l'histoire comme celle où de nombreux conflits régionaux ont connu quasi simultanément, après des années d'affrontement meurtriers, une évolution favorable, les pourparlers de paix succédant au fracas des armes. Sous peine de graves désillusions dans la prochaine période, on ne saurait toutefois confondre un cessez-le-feu, voire l'ouverture de négociations, avec le règlement durable de ces tensions et de ces conflits régionaux. Au contraire, les vraies difficultés, celles qui sont à l'origine des différends, réapparaissent le plus souvent dès que les belligérants se retrouvent autour de la table des négociations. C'est ce qu'illustre -à défaut d'un examen détaillé de chacun de ces dossiers, qui dépasserait le cadre du présent rapport- un rapide coup de projecteur sur chacun des principaux conflits considérés.

a) Un tournant capital en Afghanistan sans aucune perspective de règlement politique

L'année écoulée a marqué un tournant capital dans l'évolution de la crise afghane avec la signature de l'accord de Genève, le 14 avril dernier, sur les modalités du rapatriement du corps expéditionnaire soviétique.

Conformément aux engagements pris, l'Union soviétique a effectivement retiré, dans les délais convenus -c'est-à-dire au 15 août 1988- la moitié de son contingent. L'accord prévoit par ailleurs l'évacuation de la totalité des troupes soviétiques au 15 février 1989.

Mais Moscou a récemment menacé de suspendre le retrait de ses troupes en raison de la modification importante de l'équilibre des forces sur le terrain. Les troupes gouvernementales n'ont pu, au cours des derniers mois, soutenir les assauts de la Résistance qu'avec l'appui direct des forces soviétiques.

C'est dire que, si l'accord de Genève demeure le symbole de la nouvelle diplomatie soviétique et devrait à ce titre être appliqué jusqu'à son terme, la pression de la communauté internationale doit rester active pour assurer l'achèvement du retrait soviétique dans les délais convenus.

Ces difficultés illustrent les faiblesses de l'accord de Genève qui ne comporte pas de cessez-le-feu et présente deux lacunes essentielles : l'absence de toute disposition visant à engager un processus d'autodétermination du peuple afghan, et l'absence d'une association de la Résistance afghane à son élaboration et à sa conclusion.

Il est dès lors peu probable que les accords de Genève suffisent à rétablir la paix en Afghanistan. Aucune perspective de règlement politique ne se dessine. La Résistance, elle-même divisée, écarte catégoriquement toute possibilité d'accord avec le régime de Kaboul sans parvenir, de son côté, à formuler un projet politique cohérent. La brutale disparition du président pakistanais Zia n'a fait qu'accroître encore les facteurs d'incertitude, les éléments modérés souhaitant se dégager de l'emprise de l'Islamabad et cherchant à obtenir un rééquilibrage de l'aide pakistanaise au détriment des secteurs intégristes. En un mot comme en cent, le problème politique afghan reste entier.

b) La guerre du Golfe et les lendemains difficiles du cessez-le-feu

L'année 1988 restera aussi comme celle de la cessation des hostilités entre l'Iran et l'Irak, au terme d'un conflit qui, commencé en septembre 1980, aura coûté la vie à plus d'un million d'hommes, de femmes et d'enfants. Quelques dates sont ainsi entrées dans l'histoire :

- le 18 juillet, l'Iran a informé le Secrétaire général des Nations-Unis de son acceptation sans condition des dispositions de la résolution 598, adoptée le 20 juillet 1987 à l'unanimité par le Conseil de sécurité et ordonnant un arrêt immédiat des combats dans le Golfe ;
- dix-neuf jours plus tard, le 8 septembre, l'Irak a renoncé à ses dernières exigences et endossé finalement la décision de Téhéran, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité ayant fait savoir qu'ils souhaitaient le respect littéral de la résolution 598 ;
- enfin, le 20 août, un cessez-le-feu entre en vigueur, avant l'ouverture à Genève de pourparlers irano-irakiens quelques jours plus tard.

Ainsi un processus de paix est-il désormais en mouvement, au terme de la guerre la plus meurtrière et la plus impitoyable depuis le second conflit mondial. Mais il y a loin du cessez-le-feu à la paix. Si les armes se sont enfin tues, si la France, pour sa part, a pu réduire sa présence dans le Golfe et ordonner le retour -après 230 jours en mer- du groupe aéronaval qu'elle avait dépêché sur place le 29 juillet 1987, le début des négociations engagées à Genève sous l'égide de l'ONU, qui paraissent actuellement bloquées, montre l'ampleur des difficultés qui restent à surmonter avant que le Golfe ne retrouve une paix durable.

Le problème du retrait des troupes et du désengagement d'un million de soldats du champ de bataille, le sort des prisonniers de guerre dont le nombre est évalué par l'ONU à 80 000, la question si délicate du tracé de la frontière internationale et du partage des eaux sur le Chatt-el-Arab, les conditions de la sécurité dans la région et du retour à la liberté de navigation dans le Golfe, sans même parler de la détermination des responsabilités du conflit et de l'évaluation des dommages de guerre : voilà autant de sujets de conflits potentiels entre l'Iran et l'Irak qui démontrent la difficulté de

la tâche et justifie la crainte émise par le Secrétaire général des Nations-Unies que le règlement du conflit "traîne durant des années".

c) Une amorce de dialogue en vue du règlement de nombreux autres conflits régionaux

L'amélioration des relations entre l'URSS et les Etats-Unis, l'apaisement des tensions internationales, le rôle accru joué par les Nations-Unies -avec la bénédiction des grandes puissances- ne sont pas étrangers à l'évolution quasi simultanée qu'ont connu au cours des derniers mois un grand nombre de conflits régionaux.

1. En Afrique australe, le long processus de paix amorcé entre l'Afrique du Sud, l'Angola et Cuba, sous la houlette des Etats-Unis, a débouché sur un arrêt des hostilités qui duraient depuis 1975. Après le cessez-le-feu entré en vigueur le 8 août dernier, les troupes sud-africaines se sont retirées avant le 1er septembre du territoire angolais et les négociations quadripartites engagées à Brazzaville éclairent les perspectives d'indépendance de la Namibie, sur la base de la résolution 435 adoptée voici dix ans par les Nations-Unies. Mais les négociations -qui sont par ailleurs fermées à l'Unita de M. Savimbi en lutte contre le régime de Luanda et à la SWAPO, mouvement de guérilla namibien basé en Angola- paraissent aujourd'hui buter sur le plan de retrait des quelque 50 000 soldats cubains présents en Angola, condition sine qua non mise par Pretoria et Washington à l'indépendance de la dernière colonie d'Afrique.

2. Au Cambodge, un nouveau climat de compréhension mutuelle s'est instauré depuis, en particulier, la spectaculaire rencontre, en décembre 1987, à Fère-en-Tardenois, du prince Sihanouk -à l'action duquel la France maintient sa faveur- et du chef du régime vietnamien de Phnom-Penh, M. Hun Sen. C'est ainsi que les premières conversations sino-soviétiques sur le Cambodge qui se sont déroulées à Pékin à la fin du mois d'août ont mis en lumière l'attachement de l'URSS de parvenir à une solution négociée dans le cadre d'un règlement politique comportant le retrait des troupes vietnamiennes du Cambodge l'année prochaine. Toutefois, ici encore, un accord semble acheminer sur le problème concret de la composition d'un gouvernement quadripartite et sur la place à y accorder aux Khmers rouges.

3. En ce qui concerne le Sahara occidental, le Maroc et le Front Polisario -ce dernier "sous certaines conditions"- ont avalisé, le 30 août dernier, le plan de paix mis au point depuis près de trois ans par l'ONU et prévoyant : la proclamation d'un cessez-le-feu, et la tenue d'un référendum devant permettre à la population autochtone du Sahara occidental d'exercer son droit à l'autodétermination. Mais, les négociations sont difficiles pour l'organisation de ce référendum, dont les parties n'ont pas la même conception et qui pose en outre de sérieux problèmes juridiques, matériels et financiers.

4. Le problème de Chypre -c'est-à-dire la division de l'île à la suite des troubles de 1974- a également connu une évolution récente favorable à la suite des rencontres fin août, des chefs des deux communautés chypriotes qui ont renoué un dialogue interrompu sèchement en janvier 1985. Mais, si la reprise des négociations intercommunautaires représente un élément très positif et si les deux parties s'accordent pour estimer que le futur Etat chypriote doit être une fédération, leurs points de vue divergent aussitôt sur les structures du nouvel Etat et sur les pouvoirs du gouvernement fédéral. Il paraît dès lors très difficile d'imaginer, comme envisagé, un règlement du problème chypriote dans son ensemble dès 1989.

5. Votre rapporteur pour avis ne voudrait pas enfin achever ce rapide survol des conflits régionaux en voie d'apaisement sans évoquer la situation au Tchad -qui intéresse directement la France. Là aussi, la reconnaissance par Tripoli du régime de N'Djamena, en mai dernier, a enclenché un processus de rapprochement entre les deux pays qui s'est traduit, au mois d'octobre, par la normalisation des relations diplomatiques entre le Tchad et la Libye et par l'engagement pris de régler par la voie pacifique le "différend territorial" -c'est-à-dire la question de la bande d'Aouzou s'étendant sur 114 000 km² entre les deux pays.

Mais si les autorités tchadiennes proposent à M. Kadhafi de "fumer le calumet de la paix", il est loin d'être acquis que les conditions d'une paix véritable soient encore réunies. D'abord parce que rien n'est jamais assuré définitivement avec l'imprévisible chef de la révolution libyenne. Ensuite parce que les éléments d'un règlement de la question d'Aouzou ne paraissent pas encore convenus. Enfin parce qu'il restera encore à régler la délicate question des prisonniers et des dommages de guerre.

La France, pour sa part, accueille l'évolution en cours avec une satisfaction d'autant plus grande qu'un retour à la paix pourrait avoir des conséquences sur le maintien ou sur le retrait du dispositif défensif et dissuasif "Epervier" dans le cadre duquel un contingent français d'environ mille deux cents hommes est encore présent sur place.

2°) Les limites de l'embellie internationale.

Par-delà ces difficultés pour parvenir à un règlement politique véritable et durable, même lorsque les ennemis d'hier se retrouvent autour d'une table des négociations, l'apaisement constaté en 1988 des tensions régionales trouve d'autres limites dans l'absence de généralisation de cette embellie internationale. Quelle qu'ait été l'amélioration des relations soviéto-américaines, quelles qu'aient été l'ardeur et l'habileté des Nations-Unies à en exploiter toutes les potentialités, les innombrables causes d'affrontement qui existent de par le monde ne pouvaient naturellement disparaître comme par enchantement sous l'effet bienfaisant d'une "épidémie de paix". Nous n'en prendons ici, à titre d'illustration, que deux exemples.

a) L'enlissement, après l'espoir, en Amérique centrale

C'est ainsi qu'en un an, la crainte a succédé à l'espoir en Amérique centrale. Les cinq chefs d'Etats centraméricains, sortant de l'impasse du groupe de Contadora, se sont engagés, le 7 août 1987, par l'accord de Guatemala, dans un processus prévoyant un cessez-le-feu général, la réconciliation nationale par la démocratisation interne, et la cessation de l'aide extérieure aux forces irrégulières.

Mais, si la dynamique de paix ainsi engagée a produit, dans un premier temps, quelques effets positifs, de nouvelles difficultés sont apparues dans la dernière période, de nature à éloigner les perspectives d'un règlement global des conflits, au moment même où, sur d'autres fronts, une solution pacifique semblait possible. Le dialogue avec la guérilla a tourné court au

Guatemala comme au Salvador tandis que les travaux des commissions de réconciliation nationale s'enlisaient.

Au Nicaragua, les perspectives ouvertes par l'accord de Sapoa -qui marquait une reconnaissance de facto de la "Contra" par le gouvernement- paraissent aujourd'hui épuisées. Au Panama, la crise politique déclenchée il y a plus d'un an se traduit par un interminable affrontement avec les Etats-Unis décidés à obtenir le départ du Général Noriega. La situation s'est aussi détériorée au Salvador où le retour en force de l'extrême droite aux élections législatives et municipales du 20 mars a entraîné une radicalisation de la guérilla qui a décidé d'intensifier ses actions. Même le président costaricien Arias, hier héros du plan régional, rencontre aujourd'hui de sérieuses difficultés politiques.

Au bout du compte, si les affaires d'Amérique centrale ont fait l'objet de conversations entre Américains et Soviétiques, c'est bien l'un des points où le dialogue désormais régulier a engendré le moins de résultats. Il est aujourd'hui probable, l'Amérique centrale constituant l'un des points d'affrontement majeurs entre Républicains et Démocrates, qu'aucun progrès notable ne pourra être enregistrée avant la mise en place de la nouvelle Administration américaine.

Pour sa part, la France, qui soutient les efforts de paix émanant des pays de la région, agit en Amérique centrale en étroite concertation avec ses partenaires de la Communauté européenne liée avec les cinq pays d'Amérique centrale par un accord de coopération prévoyant l'octroi d'aides pour des projets de développement et un dialogue politique et économique entre les deux régions.

b) La persistance des tensions au Proche-Orient

Au Moyen-Orient également, l'année écoulée a vu apparaître des motifs de tensions supplémentaires. Deux événements nouveaux méritent tout particulièrement de retenir l'attention : d'une part, la révolte qui, à partir de la mi-décembre 1987, s'est manifestée dans les territoires occupés, véritable insurrection populaire mettant aux prises Israël avec les quelque 700 000

Palestiniens de ces territoires ; d'autre part, la décision spectaculaire du roi Hussein de Jordanie de rompre les liens institutionnels entre le royaume hachémite et la Cisjordanie.

Venant après l'enlisement du nouveau plan de paix proposé par le secrétaire d'Etat américain George Shultz, ces événements rendent, aux yeux du gouvernement français, plus nécessaire et plus actuelle encore la convocation d'une conférence internationale de paix permettant d'avancer enfin en vue d'un règlement d'ensemble et négocié du conflit israélo-arabe et de la question palestinienne. Pour la France, cette conférence devrait viser deux objectifs essentiels : consacrer le droit à l'existence et à la sécurité d'Israël, incluant des garanties de sécurité, et consacrer le droit des Palestiniens à choisir leur destin. Force est toutefois de constater que les Etats-Unis -qui détiennent, par le biais de leur soutien à Jérusalem, une des clefs de la situation- s'y sont jusqu'ici opposés, même si des conversations informelles entre les cinq membres permanents du Conseil de sécurité y ont été consacrés.

Comment ne pas citer enfin, parmi les plus vifs motifs de préoccupations, la situation dramatique qui prévaut, une nouvelle fois, au Liban ? Après l'ajournement de l'élection présidentielle le 23 septembre dernier, le "pays du Cèdre" s'est trouvé confronté à l'existence de deux gouvernements, l'un à Beyrouth-ouest, à majorité musulmane, l'autre à Beyrouth-est, en pays chrétien. Ainsi placé dans la situation, tant redoutée depuis treize ans de guerre civile et d'une partition de fait, le Liban, déjà ruiné et soumis à de formidables pressions extérieures, est aujourd'hui au bord de l'éclatement. Tandis que l'intervention des Nations-Unies se heurte à des problèmes juridiques et politiques jusqu'ici incontournables, les interventions de la France auprès de ce pays ami, si elles devaient rester discrètes, n'ont pas paru rencontrer l'écho attendu. Votre rapporteur souhaite saisir l'occasion du présent débat pour demander au gouvernement des éclaircissements sur les initiatives prises par la France et sur celles qu'il compte prendre pour tenter encore d'éviter le pire au Liban, aujourd'hui proche du naufrage.

3°) La portée du renouveau de l'Organisation des Nations-Unies.

Au terme de ce rapide panorama de l'évolution des principaux dossiers internationaux au cours de l'année écoulée, il convient de souligner -pour s'en féliciter- les remarquables réussites

de l'Organisation des Nations-Unies qui ont restauré la crédibilité d'une organisation après des années d'impuissance.

Certes - nous l'avons vu - l'ONU n'a pas été en mesure d'intervenir sur tous les fronts et certains progrès - par exemple au Tchad - sont intervenus sur une base régionale, en dehors d'elle. Mais de l'Afghanistan à la guerre du Golfe, de l'Afrique australe au Cambodge, de Chypre au Sahara occidental, elle a joué un rôle irremplaçable pour catalyser les efforts et donner naissance à un processus de règlement pacifique des conflits et elle a emporté une série sans précédents de succès concrets qui ont mis fin, dans plusieurs cas, à de longs et meurtriers conflits.

L'ONU réhabilitée, l'ONU retrouvée ! Prenons garde toutefois, sous peine de sévères désillusions au cours des prochains mois, de verser dans le dithyrambe. S'il faut marquer avec force l'efficacité diplomatique, l'activité incessante et l'acharnement à aboutir déployés sans compter par M. Javier Perez de Cuellar, secrétaire général des Nations-Unies, trois points méritent de retenir l'attention.

Il faut, en premier lieu, souligner que, dans la plupart des cas, les résultats obtenus l'ont été, dans le prolongement de la nouvelle politique soviétique et du nouveau climat des relations américano-soviétiques, grâce à l'accord de Moscou et de Washington. M. Perez de Cuellar s'est, de son côté, toujours efforcé, avant chacune de ses initiatives, d'obtenir l'aval des cinq membres permanents du Conseil de sécurité. C'est dire qu'aujourd'hui comme hier, comme l'écrivait dès 1946 le diplomate français Paul Boncourt, "la force et la faiblesse de l'ONU viennent de ce qu'elle dépend entièrement de l'accord entre les cinq grandes puissances". Sans doute convient-il en outre, comme l'a relevé le ministre français des Affaires étrangères, de ne pas recourir trop fréquemment aux seuls cinq membres permanents du Conseil de sécurité, alors que le Secrétaire général détient son mandat de l'ensemble de ce Conseil.

Force est, par ailleurs, d'indiquer clairement que, si le climat actuel de détente internationale, a permis d'obtenir des résultats immédiats et tangibles en ce qui concerne plusieurs conflits régionaux, le plus difficile reste à faire. Dans la plupart des cas - nous l'avons relevé -, les vraies difficultés, celles qui sont réellement à

l'origine des différends, réapparaissent avec toute leur complexité et toute leur vigueur, dès que les anciens adversaires se retrouvent autour d'une table de négociations. C'est dire que, dans la plupart des cas, la restauration d'une paix véritable pourra prendre de longs mois, voire de longues années.

Enfin, la poursuite de l'action de paix des Nations-Unies suppose naturellement de lui donner les moyens financiers dont elle a besoin. L'action des "casques bleus" à Chypre, dans le sud Liban et, à l'avenir, au Sahara occidental, en Namibie, voire au Cambodge, représente -ou représentera- des coûts considérables. Les louanges adressées aujourd'hui à l'ONU ne sauraient donc se concilier plus longtemps avec les dettes soviétiques et surtout américaines (en voie de règlement : cf. discours du Président Reagan à l'O.N.U. le 26 septembre 1988) à l'égard de l'Organisation, qui font que cette dernière n'a pu en réalité fonctionner cette année que grâce au versement, très tôt dans l'année, des contributions des pays occidentaux européens -dont la France-, du Japon et du Canada.

*

* *

B - Les problèmes structurels persistants des pays en voie de développement

L'apaisement réel -même s'il demeure incertain et incomplet- de nombreux conflits régionaux au cours de l'année écoulée ne saurait cependant occulter la persistance, et dans certains cas, l'aggravation des problèmes économiques et financiers fondamentaux auxquels demeurent confrontés -par delà leurs disparités- la plupart des pays en voie de développement.

1°) L'aggravation de l'endettement du Tiers monde malgré une amélioration fragile de l'environnement économique international

a) Une amélioration inégale et précaire

La situation économique des pays en voie de développement a connu une certaine amélioration en 1987-1988. Cette tendance favorable trouve son origine principale dans la croissance des échanges internationaux durant cette période.

Trois facteurs viennent toutefois limiter fortement la portée de ce constat.

- Le premier réside dans la répartition inégale de cette amélioration, confirmant et accentuant la diversité des situations parmi les pays du Tiers monde. Seuls les pays exportateurs de produits manufacturés ont été en réalité en mesure de tirer parti de l'accroissement du commerce mondial. Tandis que les "nouveaux pays industrialisés" -en particulier les quatre "dragons" asiatiques : Singapour, Hong-Kong, Taïwan et la Corée du Sud- en profitaient pour renforcer encore leurs positions, les pays d'Afrique subsaharienne et, à un moindre degré, les pays d'Amérique latine, tributaires des exportations de produits alimentaires et tropicaux, ont été au contraire frappés par la chute des cours.

- L'amélioration constatée demeure par ailleurs fragile. Car les déséquilibres financiers et commerciaux tardent, de leur côté, à se résorber et provoquent une croissance des taux d'intérêt, particulièrement grave pour les pays du Tiers monde les plus endettés, tandis que les perspectives de l'environnement économique international demeurent précaires pour les années à venir.

- Enfin, la crise des matières premières aggrave encore la situation de nombreux pays en développement -tels que les pays africains-. La régression des échanges internationaux de produits primaires se poursuit -tant en volume qu'en prix- à la suite d'une baisse de 30 % de la demande mondiale au cours des dix dernières années, qui paraît de surcroît irréversible en raison des mutations du système industriel.

b) Un endettement potentiellement explosif

Cette situation semble en outre d'autant plus durable que la crise de l'endettement -dont la Banque mondiale a qualifié l'aggravation de "potentiellement explosive". encourage les pays en

développement, non pas à réduire mais au contraire à accroître leur production, afin de maintenir leurs revenus.

La dette des pays en développement a plus que doublé entre 1975 et 1987. Atteignant 1 200 milliards de dollars en 1987, elle devrait s'élever à 1 250 milliards de dollars en 1988 : une somme vertigineuse, supérieure au produit national brut des Etats-Unis !

Cette dette est particulièrement concentrée sur dix-sept pays : une dizaine d'Etats d'Amérique latine -y compris les plus importants- auxquels il faut ajouter le Maroc, le Nigéria, la Côte d'Ivoire, les Philippines et la Yougoslavie. Ce constat conduit à opérer une distinction entre les pays les plus pauvres et les plus endettés d'une part, et les pays à revenus intermédiaires d'autre part.

Mais la permanence du problème ne saurait conduire à le mésestimer ou à le banaliser. Il est clair que ces dettes gigantesques ne seront jamais intégralement honorées : pour bon nombre d'Etats du Tiers monde, les recettes d'exportation ne suffisent pas à couvrir le service de la dette et ces Etats en sont réduits à emprunter à nouveau pour payer les intérêts. Le pire, s'il demeure improbable -car nul n'y a intérêt-, serait que les pays endettés, formant un front commun, décident de ne plus rembourser, imposant au système financier et bancaire international un choc auquel il ne résisterait sans doute pas.

Les autorités monétaires internationales ont, jusqu'ici, paré au plus pressé en négociant, au cas par cas, des rééchelonnements de dettes qui, s'ils sont utiles à court terme, ne sauraient constituer une réponse d'ensemble au problème posé.

2°) Des réponses internationales insuffisantes

a) La stagnation de l'aide internationale au développement

Selon le comité d'aide au développement de l'OCDE, l'aide publique au développement des pays de cette organisation a atteint, en 1987, 41,2 milliards de dollars. Si ce montant représente une augmentation nominale par rapport à 1986 (36,7 milliards), la prise en compte des variations de change et de prix fait apparaître une régression, en termes réels, de 2 % de l'aide internationale. En pourcentage du PIB total des pays de l'OCDE, l'effort global est ainsi passé de 0,35 % à 0,34 %.

Si la France occupe toujours le troisième rang des pays contributeurs -après les Etats-Unis et le Japon-, son effort ayant atteint 27,2 milliards de francs en 1987 (0,51 % du PIB, hors DOM-TOM), l'aide publique de nombreux pays a été réduite, qu'il s'agisse des Etats-Unis (0,23 % en 1986, 0,20 % en 1987), de l'Allemagne fédérale (0,43 % en 1986, 0,40 % en 1987) ou du Royaume-Uni (0,31 % en 1986, 0,28 % en 1987).

L'Afrique subsaharienne, région la plus dépendante de l'aide publique internationale, s'est trouvée ainsi directement affectée par cette stagnation de l'effort en faveur du développement.

b) La fragmentation des rapports Nord-Sud

La situation paraît aujourd'hui d'autant plus difficile que le dialogue Nord-Sud, tel qu'il était conçu il y a encore quelques années, c'est-à-dire par une série de négociations globales destinées à contribuer au règlement des contentieux économiques entre pays du Tiers monde et pays industrialisés, n'a pas été poursuivi.

Tandis que la crise économique internationale poussait les pays riches vers un relatif désengagement, deux facteurs se sont conjugués pour provoquer une fragmentation des relations Nord-Sud en de multiples négociations techniques, au sein d'institutions aussi diverses que le GATT, la CNUCED, le FMI et la Banque mondiale, le "club de Paris" ou le "club de Londres" :

- d'une part, l'hétérogénéité croissante des pays en voie de développement les conduisant à privilégier des enceintes de négociation différentes : le GATT pour les nouveaux pays

industrialisés asiatiques, le "club de Londres" pour les pays d'Amérique latine -dont la dette est principalement d'origine bancaire-, ou le "club de Paris" pour les pays africains -très dépendants de l'aide au développement et des matières premières, ;

- d'autre part, la vogue des courants de pensée libéraux qui, prenant le pas sur l'approche globale traditionnelle, a réduit l'intérêt de la communauté internationale pour les problèmes de développement et privilégié la non-intervention étatique et le rôle des investissements privés directs.

Sans contester ici le bien fondé de certains de ces arguments, il paraît toutefois important de réagir contre une tendance nocive au désengagement.

Il convient à cet égard de se réjouir, de la réintroduction des problèmes du développement parmi les décisions des sommets des sept pays industrialisés. Après les déclarations de Venise (1987) réaffirmant l'importance de l'aide publique au développement, le sommet de Toronto, en juin dernier, a permis l'adoption de mesures sur l'allègement des dettes des pays les plus pauvres, conforme aux trois options proposées par le Président de la République : annulation d'une partie de la dette, réduction des taux d'intérêt sur la dette rééchelonnée, ou allongement jusqu'à vingt-cinq ans des périodes de remboursement. La France a, pour sa part, choisi d'annuler un tiers des dettes des pays les plus pauvres et envisage de réduire la charge de la dette des pays à revenus intermédiaires, tels que les pays latino-américains. Ces initiatives françaises s'inscrivent dans le cadre d'une politique nationale ambitieuse même si elle n'a jusqu'ici atteint que des résultats décevants.

3°) Une politique française ambitieuse mais encore décevante

a) Une aide publique au développement toujours éloignée des objectifs fixés en 1981

L'aide publique française au développement devrait passer de 27,2 milliards de francs en 1987 à 29,5 milliards de francs

en 1988 pour atteindre le seuil de 0,54 % de notre produit intérieur brut.

- La répartition géographique de cette aide (cf tableau ci-dessous) illustre que les pays africains ont reçu en 1987, à eux seuls, 55 % du total de cette aide (et près de 90 % de l'aide bilatérale), la France fournissant ainsi plus du quart de l'aide apportée par les pays de l'OCDE à l'Afrique subsaharienne.

REPARTITION GEOGRAPHIQUE DE L'APD EN %

. Afrique	55
- subsaharienne	47
dont pays du champ	44,6
- Maghreb	8
. Asie Pacifique	15,8
dont Polynésie	5,9
. Amérique latine	19,3
. Moyen-Orient	1,2
PVD non spécifiés	4,4

- Quant à la ventilation sectorielle de cette aide, elle est très diverse (cf tableau ci-après) avec un poids encore dominant de l'aide dans les domaines des services publics et de l'enseignement.

**VENTILATION DE L'A.P.D. BILATERALE PAR
SECTEUR BENEFICIAIRE**

Milliards de francs	Prêts		Dons	
	Milliards de francs	% de l'aide ventilable	Milliards de francs	% de l'aide ventilable
Administrations, services publics	4,51	48,00	4,56	23,00
Agriculture	1,31	13,90	1,93	9,70
Industrie	1,95	20,80	0,70	3,50
Services	0,17	1,80	-	-
Enseignement	-	-	6,50	32,90
Santé	0,08	0,90	1,16	5,80
Infrastructure sociale	0,67	7,10	0,54	2,70
Divers	0,69	7,30	3,84	19,40
Aide non ventilable dont :	2,20		2,03	
aide alimentaire	0,06		0,26	
stabilisation balance des paiements	0,56		-	
réaménagements de la dette	1,44		-	
TOTAL	11,60		21,80	

Cette aide, pour substantielle qu'elle soit, appelle toutefois deux observations de votre rapporteur pour avis.

- Sur un plan qualitatif, elle ne se situe pas aux niveaux établis par le Comité d'aide au développement pour la part de l'aide

multilatérale (28 % au lieu de 30 %), ni pour la part des dons (59 % de notre aide bilatérale alors que l'objectif est de 70 %) qui impose un rééquilibrage pour ne pas alourdir davantage la dette des pays les moins avancés.

- Surtout, sur un plan quantitatif, l'engagement pris, dès 1981, par le gouvernement de porter l'aide publique française -hors DOM-TOM- à 0,7% du PIB demeure très éloigné, alors que l'échéance retenue était précisément 1988. L'objectif paraît avoir aujourd'hui perdu de son urgence et il n'est plus question que de l'atteindre "dans les meilleurs délais possibles". Reporter ainsi, année après année, la réalisation d'un engagement pris solennellement et réitéré avec régularité n'est pas, selon votre rapporteur pour avis, de nature à renforcer la crédibilité de l'action internationale de la France.

b) Des initiatives françaises en matière d'endettement et dans le domaine des matières premières

Mais la France a pris, par ailleurs, au cours de l'année écoulée, plusieurs initiatives pouvant contribuer de manière significative à la recherche de solutions aux difficultés des pays en voie de développement.

- Ainsi, dans le domaine de l'endettement, la France, qui assure la présidence du "club de Paris" a oeuvré activement pour la reconnaissance des problèmes spécifiques des pays les plus pauvres. Cette action a été illustrée par les propositions retenues en matière d'allègement de la dette par le sommet de Toronto.

Mais cette initiative, pour utile et audacieuse qu'elle ait été, ne permettait cependant pas d'éluider plus longtemps le problème de la dette de certains pays à revenus moyens -comme le Brésil ou le Mexique- pour lesquels les rééchelonnements successifs ne font que repousser les échéances. De là résultent les propositions formulées par le Président de la République le 29 septembre dernier, d'alléger la dette de ces pays à revenus intermédiaires par un montage financier dans le cadre du F.M.I. Ces initiatives ne constituent toutefois qu'une réponse très partielle à un problème immense dont nous avons souligné l'importance cruciale. C'est dans cet esprit que votre rapporteur pour avis souhaite que le gouvernement donne, à l'occasion du présent débat budgétaire, son sentiment sur l'idée d'une

conférence internationale sur la dette, avancée et souhaitée par de nombreux pays en développement.

- Dans le domaine des matières premières, la France -qui s'est réjouie de l'entrée en vigueur du Fonds commun sur les produits de base- a largement contribué, au sein des négociations commerciales multilatérales dite de l'"Uruguay round", à l'élaboration de proposition européenne d'un traitement spécial et différencié sur les produits tropicaux. Mais force est de constater alors qu'un certain retard a été pris dans ces négociations particulières, que, de façon générale, l'ensemble des travaux entrepris sous l'égide du GATT sont aussi de nature -notamment les négociations sur la libéralisation du secteur des services- à entraîner de profonds bouleversements dans les économies des pays du Tiers monde. Les négociateurs de Genève ne sauraient l'oublier, sous peine, une fois encore, d'élargir le fossé entre les beaux discours consacrés au développement et la réalité des faits.

*

* *

CHAPITRE III - LA COMMUNAUTE EUROPEENNE : DES PERSPECTIVES CLARIFIEES FACE A DE VASTES AMBITIONS

Si l'année 1988 s'était ouverte, pour la Communauté européenne, au lendemain du désastreux échec du Conseil européen de Copenhague -qui avait semblé porter un coup sévère au grand dessein d'une Europe qui paraissait s'engluer dans ses problèmes domestiques-, les Douze sont apparus ensuite désireux d'aller de l'avant. Tandis que le Conseil européen de Bruxelles, en février dernier, a illustré la capacité de la Communauté à surmonter les problèmes conjoncturels qui obscurcissaient l'horizon communautaire, le sommet de Hanovre, à la fin du mois de juin, a marqué la volonté des Douze de mobiliser toutes les énergies européennes en vue d'objectifs ambitieux à moyen terme, au premier rang desquels figure l'achèvement du marché intérieur européen prévu pour 1993.

A - Un horizon communautaire dégagé : la levée des hypothèques financières et agricoles

1°) La "paix budgétaire".

Le principal résultat du Conseil européen réuni à Bruxelles les 11 et 12 février 1988 réside dans la clarification des perspectives financières de la Communauté, une nouvelle fois sans budget, qui a fonctionné durant les cinq premiers mois de l'année sous le régime des douzièmes provisoires, et se trouvait, une fois encore, proche de l'état de cessation de paiements.

Le "compromis global" adopté à Bruxelles -et traduit dans les faits par les décisions prises par le Conseil le 24 juin 1988, dont l'approbation est actuellement en cours d'examen devant le Parlement- assure ainsi une remise à niveau des ressources de la Communauté qui, après le recours à de nouvelles "avances non remboursables" pour boucler le budget 1988, doit lui donner les

moyens budgétaires de financer ses dépenses au cours des exercices suivants, en principe jusqu'en 1992.

Les grandes lignes de ce système rénové de financement communautaire peuvent être présentées autour de trois idées essentielles.

- Outre les prélèvements agricoles et les droits de douane, les ressources propres communautaires comprendront désormais : d'une part, la ressource assise sur la TVA qui sera prélevée à hauteur de 1,4 % d'une assiette ne pouvant excéder 55 % du PNB de chaque Etat, et d'autre part, une "quatrième ressource", assise sur le PNB et permettant de combler l'écart entre les ressources précédentes et les dépenses prévues pour l'exercice considéré.

- En ce qui concerne la compensation budgétaire consentie au Royaume-Uni, elle est toujours financée par la TVA mais sa charge est désormais répartie selon une clé fondée sur le PNB entre les onze Etats membres -sous réserve de l'allègement d'un tiers accordé à la RFA et des remboursements dégressifs prévus au profit de l'Espagne et du Portugal par les traités d'adhésion. Au total, si l'on peut déplorer que cette entorse, présumée provisoire, aux principes communautaires, soit, une nouvelle fois, prorogée, il faut aussi se réjouir qu'aucun pays n'ait été exempté de son financement et que son montant à venir, ainsi défini, soit inférieur à ce qu'il était antérieurement.

- Enfin, l'évolution et le financement des dépenses communautaires, ainsi définis et garantis, sont doublement limités : d'une part par la "discipline budgétaire" convenue entre les Douze, au terme de laquelle l'évolution des masses budgétaires devra, durant les prochaines années respecter des normes précises, tant pour les dépenses agricoles que pour les dépenses non obligatoires ; d'autre part par le plafonnement des dépenses communautaires : les crédits de paiement sont désormais soumis à des plafonds, pour chaque année allant de 1988 à 1992 ; et le niveau total des ressources communautaires ne pourra dépasser en 1992 1,2 % du PNB total de la Communauté pour les crédits de paiement, et 1,3 % de ce même PNB pour les crédits d'engagement.

Les institutions communautaires ont ainsi pu s'accorder sur les perspectives financières suivantes, de 1988 à 1992 (en millions d'Ecus) :

	1988	1989	1990	1991	1992
1. FEOGA-Garantie	27.500	27.700	28.400	29.000	29.600
2. Actions structurelles	7.790	9.200	10.600	12.100	13.450
3. Politiques à dotation pluri-annuelle (PIM, Recherche)	1.210	1.650	1.900	2.150	2.400
4. Autres politiques	2.103	2.385	2.500	2.700	2.800
dont DNO	1.646	1.801	1.860	1.910	1.970
5. Remboursements et Administration	5.700	4.950	4.500	4.000	3.550
dont déstockage	1.240	1.400	1.400	1.400	1.400
6. Réserve monétaire	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
TOTAL	45.303	46.885	48.900	50.950	52.800
dont DO (dépenses obligatoires)	33.698	32.607	32.810	32.980	33.400
DNO (dépenses non obligatoires)	11.605	14.278	16.090	17.970	19.400
Crédits de paiement nécessaires	43.779	45.300	46.900	48.600	50.100
dont DO	33.640	32.6041	32.740	32.910	33.110
DNO	10.139	12.696	14.160	15.690	16.990
Crédits de paiement en % du PNB	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Marge pour imprévus	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Ressources propres nécessaires en % du PNB	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

Ainsi, si cette "paix budgétaire" n'en laisse pas moins subsister certaines zones d'ombre -au premier rang desquelles figure la question de savoir si elle pourra effectivement durer jusqu'en 1992-, elle dégage heureusement l'horizon européen pour les prochaines années. Evitant à la Communauté une crise financière qui aurait pu s'avérer vitale, elle lui permet de se tourner résolument vers l'avenir.

2°) La pérennité de la politique agricole commune.

La principale bénéficiaire de cette remise à niveau des finances communautaires est la politique agricole commune, à la sauvegarde de laquelle la France est particulièrement attachée.

En effet, le cadre de référence jusqu'alors applicable conduisait à doter la politique agricole commune de 23 milliards d'Ecus en 1988, ce qui était notoirement insuffisant. Le compromis de Bruxelles lui assure un financement à hauteur de près de 31 milliards d'Ecus et, surtout, lui garantit ses recettes futures. C'est ainsi qu'il est convenu que les dépenses du FEOGA-Garantie progresseront jusqu'en 1992, conformément à un taux de croissance -maximal- égal à 74 % du taux de croissance annuel du PNB de la Communauté, sur la base d'un montant de 27,5 milliards d'Ecus en 1988. Cette sécurité budgétaire constitue une garantie appréciable pour nos agriculteurs et pour le maintien des "restitutions" en faveur de nos exportations agro-alimentaires.

Parallèlement à cet acquis budgétaire, la France a obtenu, à l'occasion du Conseil européen de Bruxelles, que l'orientation de l'agriculture européenne vers les conditions du marché se fasse par la politique des prix, dans des conditions supportables par nos agriculteurs. Si certaines baisses de prix sont inévitables, elles ne devraient pas être supérieures aux gains de productivité. Cet accord, nécessairement imparfait, valorise toutefois les agricultures performantes, comme l'agriculture française, et doit permettre à la Communauté d'assurer, au mieux, la défense des intérêts de l'agriculture européenne dans le cadre du nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales engagé sous l'égide du G.A.T.T.

Enfin, la Communauté a approuvé, au cours de l'année écoulée, l'ensemble des règlements prévus en matière agricole par le Conseil européen de février dernier. Ont aussi été adoptés les textes relatifs au régime de la "pré-pension" -destinée à encourager la cessation d'activité de certains agriculteurs âgés de plus de 55 ans-, à celui du "retrait des terres" -visant les terres arables exploitées pour des productions soumises à organisations communes de marchés-, à

celui de "l'extensification" -qui consiste en une réduction d'au moins 20 % de la production concernée- et à celui de la reconversion des exploitations vers des productions non excédentaires.

Les modalités de mise en oeuvre des différents "stabilisateurs" applicables aux principaux produits ont été également précisées -en particulier par la fixation des quantités maximales garanties-, qu'il s'agisse des céréales, des oléagineux, du sucre, du lait, de la viande ovine, ou du vin.

Il a enfin, rappelons-le, été décidé de démanteler intégralement les montants compensatoires monétaires positifs (concernant l'Allemagne fédérale et les Pays-Bas) et partiellement les montants compensatoires monétaires négatifs, dans le sens souhaité par les autorités françaises.

Ayant ainsi assuré le financement des dépenses communautaires -en premier lieu agricoles- pour les prochaines années, ayant simultanément pris les mesures nécessaires en vue d'assurer la sauvegarde de la politique agricole commune tout en adoptant un train de mesures douloureuses mais indispensables pour la réformer, la Communauté s'est placée en situation d'affronter les défis de l'avenir, au premier rang desquels figure la réalisation du marché intérieur unique européen.

*

* *

B - La mobilisation des énergies européennes en vue d'objectifs communautaires à moyen terme particulièrement ambitieux.

1°) L'échéance 1992 et l'achèvement du marché intérieur européen

a) Un bilan contrasté.

L'échéance de 1992 pour l'achèvement du marché intérieur européen ne doit, à nos yeux, être érigée ni en dogme ni en épouvantail. D'abord, parce qu'il n'y aura pas, le 31 décembre 1992,

comme on le laisse parfois complaisamment entendre, de bouleversement soudain : le mouvement vers le marché unique, déjà en marche, est une oeuvre de longue haleine qui se traduira, au fil des ans, par des mutations progressives. Ensuite, parce que l'enthousiasme désordonné n'est sans doute pas la meilleure façon de mener à bien une tâche qui impose avant tout méthode, sérénité et pragmatisme. Enfin, parce que certains excès de rhétorique sur le thème de 1992 ne pourraient que renforcer les craintes des pays tiers -Etats-Unis et Japon en tête-, prompts à percevoir l'Europe annoncée pour 1992 comme une forteresse économique hostile, et les inciter à conclure des accords parallèles qui apparaîtraient, à bien des égards, comme des mesures de rétorsion.

Cette remarque préalable faite, l'achèvement du marché intérieur constitue pour l'Europe un enjeu véritable et un objectif capital qui doit justement mobiliser, au cours des prochaines années, les 320 millions d'Européens appelés à vivre, circuler, échanger et travailler librement.

La tâche, considérable -puisque'elle suppose l'adoption de quelque 300 directives-, appelle à ce jour un bilan contrasté.

Une dynamique a été créée et une part non négligeable du chemin a déjà été parcourue. D'ici la fin de l'année, la Commission devrait avoir présenté au Conseil environ 90 % des textes proposés. D'ores et déjà, environ 80 directives ont été adoptées et l'on peut ainsi estimer -de ce simple point de vue quantitatif- qu'un tiers du programme a été réalisé. Des textes de grande portée ont ainsi été adoptés, à l'exemple de la directive sur la libre circulation des capitaux ou de celle sur la reconnaissance mutuelle des diplômes.

Mais cette approche relativement optimiste doit être tempérée. Car les efforts actuels se heurtent désormais à de sérieux obstacles de fond : après avoir adopté des mesures qui, si elles exigeaient des arbitrages difficiles, ne mettaient pas en cause l'essentiel de la politique industrielle et fiscale des Etats membres, la Communauté voit maintenant figurer à son ordre du jour des textes plus contraignants qui soulèvent des obstacles nationaux plus importants. Le rapprochement des taxes indirectes, le développement de la libre prestation des services, l'élargissement des directives relatives aux marchés publics, l'abolition de tous les contrôles aux

frontières illustrent, parmi d'autres, les difficultés auxquelles la Communauté est aujourd'hui confrontée.

Un effort très important devra donc être consenti dans la prochaine période si la Communauté entend tenir le cap et respecter les engagements pris et encore confirmés lors du Conseil européen de Hanovre en juin dernier. Pour ne citer qu'un exemple, l'élimination des frontières fiscales et singulièrement l'harmonisation des taxes à la valeur ajoutée ont suscité de sévères critiques -notamment de la part des gouvernements français et britannique- qui traduisent la difficulté de la tâche. Prenons garde à ce qu'elles n'annoncent pas le premier échec important de la Communauté dans la mise en oeuvre de l'Acte unique européen.

b) Un enjeu essentiel pour la France

Car, si l'achèvement du marché intérieur constitue l'objectif prioritaire de la construction communautaire pour les prochaines années, il s'agit en particulier d'un enjeu essentiel pour un pays comme la France.

Les chances que le marché intérieur offre à la France sont importantes. Il lui permettra de bénéficier des réductions de coût et des effets d'échelles d'un marché de 320 millions d'habitants, la conduisant à adapter et à moderniser son économie. Les experts estiment que cet effet de grand marché pourrait se traduire par des économies d'échelles réduisant les coûts de 1 à 7 % selon les branches, par une stimulation de la croissance et un accroissement du PIB de 4,5 % à 7 % en six ans, et par des créations d'emplois pouvant aller de 2 à 5 millions d'emplois nouveaux. La France bénéficiera, comme ses partenaires, de ces retombées positives du grand marché, d'autant plus appréciables pour notre pays que sont évidentes les nécessités de modernisation de notre économie et que la réalisation du marché intérieur européen en fournit le cadre naturel.

Mais, si la France dispose de réels atouts, l'établissement du marché unique présente aussi certains risques. Le danger existe de voir, dans certains domaines, le décloisonnement des marchés se faire au détriment de l'économie française. En outre, l'effet positif du

marché intérieur ne saurait être automatique, tant il est vrai qu'il exige un effort vigoureux de la part de tous les opérateurs économiques. Le grand marché donne à une économie dynamique les moyens de s'accomplir. Il ne l'y contraint pas.

Pour toutes ces raisons, la réalisation du marché intérieur exige le respect de certains principes : une approche pragmatique concentrant les efforts sur les secteurs déterminants pour le décloisonnement des marchés plutôt qu'une démarche globale et systématique qui serait vouée à l'échec ; la préservation de l'unité du marché ; et le respect de l'identité européenne vis-à-vis de nos concurrents étrangers. Dans cet esprit, la France doit pouvoir affronter, avec ses partenaires, les obstacles considérables qui subsistent, notamment en matière de marchés publics, de fiscalité et de protection sociale.

2°) Les autres projets communautaires

Toutefois, si la Communauté doit s'atteler résolument aux tâches qu'elle s'est fixée en adoptant l'Acte unique européen, elle ne saurait s'en contenter. D'une part, parce qu'il lui faut approfondir encore la construction communautaire dans le prolongement du marché intérieur unifié : l'Union monétaire et l'Europe sociale constituent de ce point de vue deux objectifs essentiels. D'autre part, parce que certaines échéances vont s'imposer prochainement à l'Europe, qu'il s'agisse du renouvellement de la Convention de Lomé ou de la participation de la Communauté aux négociations commerciales multilatérales engagées dans le cadre de l'"Uruguay round" qui vont entrer dans leur phase décisive.

La France se doit d'avoir ces multiples desseins communautaires au premier rang de ses préoccupations alors qu'elle se prépare à assumer, à partir du 1er juillet 1989, la présidence de la Communauté.

a) L'union monétaire européenne

Si l'Acte unique européen n'apporte pas, par lui-même, de progrès substantiels vers la construction de l'Europe monétaire,

l'objectif du grand marché européen porte pourtant en germe l'Union économique et monétaire dont on parle depuis bientôt vingt ans. Car l'absence de progrès réels en ce domaine rendrait illusoire une bonne part du marché intérieur unifié en laissant subsister, pour les producteurs européens, des risques de change importants.

C'est dans cet esprit que le gouvernement français a adressé, dès le début de l'année 1988, un memorandum sur la "construction monétaire européenne" à ses partenaires. C'est dans le même esprit que le Conseil européen de Hanovre a décidé, les 27 et 28 juin dernier, de confier à un comité spécial, présidé par M. Jacques Delors, la mission d'étudier et de proposer les étapes concrètes devant mener à cette Union monétaire. Les travaux de ce comité devront être examinés à l'occasion du Conseil européen prévu à Madrid en juin 1989.

Nul ne saurait mésestimer l'ampleur et la complexité de la tâche, qui exigera tout à la fois une volonté politique déterminée - qui n'ira pas de soi- et un travail de réflexion approfondi sur un sujet techniquement très délicat. Mais pourrait-il y avoir de manifestation plus éclatante de la volonté de construction européenne que la réalisation d'une authentique Union monétaire ?

b) L'Europe sociale

La Communauté ne saurait davantage se satisfaire des progrès très limités accomplis jusqu'ici par la politique sociale européenne. "L'espace social européen", dont l'idée avait été lancée il y a quelques années, a fait long feu. La mise en place du marché intérieur unifié ne saurait faire passer au second plan ces préoccupations qu'elle rend, au contraire, plus nécessaires et plus actuelles.

Le ministre français des Affaires européennes a ainsi récemment proposé que la Communauté reprenne vigoureusement son action en la matière, autour de deux axes prioritaires :

- l'élaboration d'un "socle de droits sociaux fondamentaux" couvrant les droits déjà communs à la plupart des Etats membres ainsi que des

droits nouveaux rendus nécessaires par l'évolution économique et technologique ;

- et la participation des travailleurs à la gestion des entreprises européennes, le projet de "société anonyme européenne" devant faire l'objet d'une adoption au cours de l'année 1989.

Votre rapporteur pour avis souhaite que le gouvernement précise devant le Parlement, à l'occasion du débat budgétaire, l'état d'avancement de ces projets au sein des institutions communautaires.

c) La participation européenne aux négociations commerciales multilatérales

Simultanément à ces ambitions renouvelées de la Communauté, des échéances nouvelles, venant en quelque sorte de l'extérieur, vont s'imposer à l'Europe. Les négociations commerciales multilatérales, dites de l'"Uruguay round", qui vont entrer dans leur phase décisive à la suite de la conférence qui s'ouvrira à Montréal le 5 décembre prochain, s'inscrivent dans cette perspective. La politique commerciale étant de la compétence de la Communauté, il incombe en effet à la Commission, dans le respect des directives du Conseil, de défendre à Genève les positions européennes.

Les objectifs majeurs de la Communauté y sont les suivants :

- contribuer au succès global des négociations, car leur échec ou leur enlisement laisserait libre cours aux pratiques protectionnistes et aux accords bilatéraux, dont les Etats-Unis ont récemment donné l'exemple avec l'adoption d'une nouvelle loi commerciale ;

- préserver la politique agricole commune par la spécificité de la négociation agricole et la globalité des négociations sur les marchandises, sans refuser de s'engager sur la voie d'une réduction progressive et équilibrée des aides à l'agriculture ;

- et participer activement aux négociations très ambitieuses sur les nouveaux thèmes, au premier rang desquels figurent les perspectives de libéralisation dans l'immense domaine des services, qui

représentent un formidable enjeu économique pour les prochaines décennies.

Si les négociations ont, jusqu'ici, progressé conformément au calendrier arrêté, les oppositions de fond, en particulier en matière agricole, risquent de se cristalliser dans la deuxième phase des négociations qui s'ouvre maintenant. C'est dire la vigilance dont doit faire preuve la Communauté, alors que le nouveau "trade bill" américain fait désormais planer une épée de Damoclès au-dessus des négociateurs.

d) Le renouvellement de la convention de Lomé

La prochaine année d'activité communautaire sera enfin marquée par les négociations en vue du renouvellement de la convention de Lomé qui, liant les douze membres de la Communauté à 66 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, arrivera à expiration le 28 février 1990.

Les nouvelles négociations viennent de s'ouvrir et devraient s'achever avant la fin 1989, durant la présidence française.

Si la prochaine convention devrait être largement en continuité avec la troisième convention de Lomé, en particulier en maintenant la priorité accordée au développement à long terme, des aménagements sont envisagés.

En ce qui concerne le champ géographique de la convention, la question de l'adhésion de Haïti et de la République dominicaine est posée, depuis la candidature officielle de ces deux Etats en 1987. Surtout, il reviendra à la nouvelle convention de tenter de répondre plus efficacement à la crise financière dramatique que traverse l'Afrique subsaharienne -en raison de l'effet annulé de l'évolution des marchés des produits de base, de la chute des recettes d'exportation et de l'alourdissement du service de la dette.

Très attachée à l'acquis de ces conventions successives, la France est, pour sa part, désireuse de maintenir et de consolider leur héritage. Il est toutefois à craindre que, sous la pression des nécessités à court terme, certains de nos partenaires tendent à remettre en question le développement à long terme des pays A.C.P., en particulier dans le secteur rural.

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis souhaiterait, là encore, que le gouvernement puisse préciser devant le Parlement les conditions dans lesquelles se sont ouvertes les nouvelles négociations, les perspectives qui s'offrent aujourd'hui à elles et les initiatives que compte prendre le gouvernement français en la matière.

*

* *

Au terme de ce rapide bilan des perspectives actuelles de la Communauté européenne, le rapporteur attend enfin du gouvernement des assurances quant à sa détermination à mettre tous les moyens en oeuvre pour conforter la ville de Strasbourg comme siège du Parlement européen.

Une récente décision de la Cour de Justice des Communautés a déclaré légale une résolution du 24 octobre 1985 demandant la construction d'un nouvel hémicycle à Bruxelles afin d'y tenir des "sessions spéciales ou supplémentaires". Cette décision risque d'ouvrir la voie à un transfert progressif, sous couvert de sessions spéciales, de l'Assemblée européenne vers Strasbourg.

Comment le gouvernement apprécie-t-il les risques d'un tel transfert ? Par quels moyens compte-t-il réaffirmer la place fondamentale de Strasbourg dans l'équilibre institutionnel des Communautés ?

*

* *

Les conclusions de votre rapporteur pour avis et de la commission.

La Commission des affaires étrangères, de la défense et des Forces armées, après avoir entendu M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères, le 19 octobre 1988, a examiné les crédits du ministère des Affaires étrangères inscrits dans le projet de loi de finances pour 1989 au cours de sa séance du 23 novembre 1988.

Après avoir présenté son rapport pour avis, M. Claude Mont a souhaité appeler instamment l'attention du gouvernement pour que les prochaines lois de finances marquent une inflexion beaucoup plus marquée et donnent au ministère des Affaires étrangères des moyens suffisants, c'est-à-dire nettement plus substantiels, pour lui permettre d'assurer pleinement ses missions.

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la commission a alors émis un avis favorable à l'adoption des crédits du budget du ministère des Affaires étrangères pour 1989, M. Jean Garcia, l'amiral de Gaulle et M. Paul d'Ornano s'abstenant.