

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès verbal de la séance du 19 novembre 1991

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 1992 CONSIDÉRÉ
COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE
L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME I

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Par M. Claude MONT,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président*, Michel d'Aillieres, Yvon Bourges, François Abadie, Jean Pierre Bayle, *vice présidents*, Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Allouche, Jacques Genton, *secrétaires*, Paul Alduy, Jean Luc Becart, Roland Bernard, Daniel Bernardet, Andre Bettencourt, Amedee Bouquerel, Andre Boyer, Michel Caldagues, Jean Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles Henri de Cosse Brissac, Michel Crucis, Andre Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gerard Gaud, Jean Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Gollet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, Andre Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malene, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice Bokanowski, Jean Luc Melancon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Pomatowski, Robert Pontillon, Roger Poudouson, Andre Rouviere, Robert Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin

Voir les numeros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 1), 2256 (tome I), 2257 (tomes I, II, III et IV),

2258 (tome I) et T.A. 533.

Senat : 91 et 92 (annexe n°1) (1991-1992)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
Introduction	5
PREMIÈRE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES POUR 1992	7
I - Les données financières ont orienté le choix des priorités	8
A - Les données financières du budget pour 1992...	8
1. L'analyse des dotations budgétaires	8
2. ... doit tenir compte des rigoureuses mesures d'économie	8
3. ... ainsi que des mouvements qui ont affecté la gestion 1991 du budget du ministère	10
B - ... ont orienté le choix des priorités reconnues pour notre action extérieure	11
1. La réorientation géographique de l'aide publique au développement	11
2. L'action humanitaire, partie intégrante de notre action extérieure ?	12
3. La poursuite des efforts sur l'audiovisuel extérieur	13
4. L'action de la France à travers l'aide multilatérale	14
a. Dépenses obligatoires	14
b. Les contributions bénévoles	14
5. La dotation de « l'aide aux projets de développement » du titre VI	15
II - Le projet de budget pour 1992 laisse persister les difficultés qui grèvent notre action extérieure	
A - La crise des effectifs rend de plus en plus nécessaire l'enrichissement de la politique du personnel	16
1. La crise des effectifs	16
a. La politique des gels d'emplois et de suppression des postes	16

	<u>Pages</u>
b. La crise du recrutement	17
c. Les conséquences de la crise des effectifs	18
2. L'enrichissement de la politique du personnel	19
a. La mobilité interne ou la double vocation	19
b. La politique de formation	19
B - L'adaptation de la carte diplomatique et consulaire	20
C - La nécessaire cohésion de notre action extérieure	22
DEUXIÈME PARTIE : LES PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS INTERNATIONAUX DE L'ANNÉE 1991	23
Chapitre premier - quelques enseignements tirés de l'après-guerre du Golfe	24
	24
I - Le rôle de l'ONU	24
a. Les résolutions de l'après-crise et les principes qu'elles impliquent	24
b. La puissance relative de l'Organisation	25
II - Le nouvel équilibre de la région	26
a. La situation contrastée des Etats du champ de bataille	27
b. Deux des grands vainqueurs arabes de la crise : la Syrie et l'Égypte	28
c. Les bases d'un système de sécurité régionale	28
d. Une nouvelle étape du conflit israélo-arabe et israélo- palestinien	29
e. Les germes récurrents de déséquilibre et d'instabilité demeurent	33
Chapitre II - Les mutations institutionnelles liées à la nouvelle Europe	36
	36
I - L'avenir de l'Alliance Atlantique	36
a. La mise à jour militaire	36
b. L'ambition politique	41
II - LA CSCE : un mécanisme sans puissance ?	43
a. Les mécanismes nouveaux	44
b. Les indispensables ajustementss	45
III - La Communauté européenne	47

	<u>Pages</u>
a. L'enrichissement interne de la Communauté par l'union politique	48
b. La difficile existence extérieure de la Communauté	50
c. L'ambition économique et monétaire	53
 Chapitre III - le désarmement : nouveaux rythmes, nouveaux contenus	 58
 I - Les accords START et le Traité sur les forces conventionnelles en Europe	 58
a. Le Traité START	58
b. Le Traité de Paris sur les forces conventionnelles	60
II - Les nouveaux champs du désarmement	65
a. Les propositions des présidents américain et soviétique ...	65
b. L'extension des questions de désarmement	69
 Les conclusions de votre rapporteur pour avis et de la commission	 74

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget pour 1992 du ministère des Affaires étrangères s'élève à 14,094 milliards de francs, soit une progression apparente de 7,8%.

Prenant en compte les divers transferts de compétence, cette progression est de 8,5%. Si l'on isole l'incidence des mouvements de parités et de prix, cette progression s'établit à 5,48% en francs courants et à 2,61% en francs constants.

Votre rapporteur prend acte de la modicité de cette progression, venant après les prélèvements opérés en cours d'année au titre des suites financières de la guerre du Golfe. Par ailleurs, si la part de ce budget dans l'ensemble du budget de l'Etat parvient à rester au-dessus de 1%, la participation financière du ministère à l'ensemble des crédits concourant à l'action extérieure ne s'établit qu'à 16,95%.

Après avoir analysé les données financières et administratives, votre rapporteur, comme chaque année, tentera de dégager certains des grands traits de la vie internationale tels qu'ils ont pu être observés au cours de l'année écoulée.

PREMIÈRE PARTIE

**LE PROJET DE BUDGET DU MINISTÈRE
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES POUR 1992**

I - LES DONNÉES FINANCIÈRES ONT ORIENTÉ LE CHOIX DES PRIORITÉS

A - Les données financières du budget pour 1992 ...

1. L'analyse des dotations budgétaires ...

Les crédits inscrits au budget du ministère des Affaires étrangères pour 1992 s'élèvent à 14,094 milliards de francs, soit une progression de 7,80% par rapport à la loi de finances initiale de 1991. Compte tenu de la régularisation interministérielle du 9 mars dernier, cette progression est de 11,20%.

Par ailleurs, il convient de tenir compte d'un certain nombre d'ajustements et de correctifs traditionnels :

- les transferts de compétences entre ministères portent cette année sur un montant de 86,197.800 millions de francs, en déduction du budget des Affaires étrangères par transfert des crédits du Service social d'aide aux Emigrants au ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale.

- l'effet change-prix conduit à apprécier l'augmentation en francs courants à 5,48%, soit à 2,61% en francs constants.

2. ...doit tenir compte des rigoureuses mesures d'économie,

Celles-ci affectent en premier lieu :

- les personnels

C'est un total de 183 emplois qui seront supprimés au titre de la rigueur : 42 à l'administration centrale, 103 dans les services diplomatiques et consulaires ainsi que dans les services et centres culturels, enfin 38 postes d'enseignants. Si l'on tient compte des quelques créations et transformations prévues par ailleurs, ce sont 102 emplois qui seront perdus en 1992.

On relèvera à cet égard que les sacrifices imposés au Département dans ce domaine, s'ils participent à une politique générale étendue aux autres ministères, frappent relativement plus lourdement le ministère des Affaires étrangères que les autres administrations : c'est un total de 3,8% de suppressions d'effectifs qui sont prévues pour 0,44% des effectifs totaux.

Le recours, pour les services à l'étranger, à l'auxiliarat, outre qu'il ne compense que très partiellement les suppressions annoncées, traduit une dérive dans l'exécution de certaines tâches et perturberait, s'il devait se poursuivre, la cohésion du corps.

- les interventions de politique internationale souffrent également de ces économies

. Les crédits affectés aux actions de coopération en Europe centrale et orientale accusent une diminution de 130 millions de francs (- 21%). Certes, la dotation 1991, particulièrement ambitieuse, ne pouvait conserver le même niveau ; il reste que la rupture est rapide et substantielle.

. Divers crédits de coopération régionale et de bourses accordés par la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques diminuent de 40 millions de francs.

. Enfin, un total de 9,3 millions de francs est économisé sur l'aide militaire. Sa compensation, attendue de gouvernements étrangers, reste à ce jour hypothétique.

3. ... Ainsi que des mouvements qui ont affecté la gestion 1991 du budget du ministère

- **La part du ministère des Affaires étrangères dans la participation au coût de la guerre du Golfe : l'arrêté du 9 mars 1991 a procédé à une annulation de 10,069 milliards de francs de crédits de paiement au budget général de l'Etat. Sur ce total, une annulation globale de 400 millions de francs a concerné le Département. Une part essentielle de cette réduction a concerné les actions de coopération menées par la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques. Là encore, la situation relative du ministère est particulièrement inconfortable : représentant 1,02% du budget général, sa participation à la taxation globale s'élève à 4%.**

- **l'aggravation de l'effet change : l'optimisme manifesté lors de la préparation du budget 1991 quant au taux de change du dollar (5,30 au lieu de 5,80) a conduit à un surcoût en gestion de 34,5 millions de francs, le taux de change moyen constaté de la monnaie américaine ayant été de 5,71 F.**

- **Enfin, malgré l'injonction de régulation des engagements, émise dans la lettre de cadrage du Premier ministre, au mois d'avril 1991, une certaine souplesse a été reconnue aux actions obligatoires du Département concernant les interventions de politique internationale, les frais de rapatriement et les contributions obligatoires aux organisations internationales. Pour le reste des actions du titre IV, le plafond des engagements a été arrêté à 80% au 30 septembre 1991, compte tenu des besoins identifiés à cette période.**

B - ... ont orienté le choix des priorités reconnues par notre action extérieure

1. La réorientation géographique de l'aide publique au développement

- 338 millions de francs sont consacrés cette année à l'aide publique au développement, laquelle évolue tant dans les zones concernées que dans son contenu.

- 213 millions de francs serviront à financer des actions de coopération bilatérales à l'égard de pays ou groupes de pays relativement délaissés jusqu'alors : Maghreb, Plan Méditerranée, Proche et Moyen-Orient, Indochine et Amérique latine.

Votre rapporteur, qui se félicite des orientations ainsi dessinées, relèvera toutefois que si la coopération géographiquement ciblée constitue un progrès par rapport au «saupoudrage» effectué jusqu'à présent, les dotations de cette coopération connaissent des variations d'une ampleur considérable et sans doute difficilement gérable. 1990 : 120 millions de francs affectés à l'Europe centrale et orientale ; 1991 : 650 millions de francs de crédits -interministériels-gérés par la MICECO mais dont le Département reste l'ordonnateur. Pour 1992, les crédits affectés à l'Europe centrale et orientale sont amputés de 130 millions de francs. Peut-on facilement, dans ces conditions, assurer un suivi des actions entreprises ?

Par ailleurs, 125 millions de francs seront affectés à l'aide multilatérale, dont 100 millions destinés aux contributions bénévoles orientées vers les organisations d'aide au développement du système des Nations Unies, et 25 millions qui permettront d'accroître le nombre d'experts associés mis en place auprès de ces organisations.

2. L'action humanitaire, partie intégrante de notre action extérieure ?

Les crédits affectés à l'action humanitaire sont triplés, qui passent de 50 millions de francs à 150 millions de francs. Compte tenu de la part prépondérante prise par l'action humanitaire dans l'action diplomatique de notre pays au cours de l'année écoulée, votre rapporteur se propose d'en dresser un rapide bilan.

L'année 1991 a été une année charnière pour la politique d'action humanitaire de la France, et sur le double plan des principes et des crédits.

Sur le plan des principes, cette année a vu s'amorcer la reconnaissance d'un droit -si ce n'est «d'ingérence humanitaire», tout au moins «d'intervention» dans ce domaine. Pour la première fois en effet, cette notion se trouve codifiée dans la rédaction d'une résolution du Conseil de Sécurité (688), adoptée à l'occasion des massacres perpétrés par les troupes irakiennes sur les populations kurdes.

A l'évidence, cet épisode constitue une avancée décisive pour ceux -organismes non gouvernementaux, associations, etc... qui oeuvrent pour une reconnaissance de ce type de droit qui leur serait ainsi reconnu par la Communauté internationale.

S'il convient de se féliciter de cette initiative et du fait qu'elle ait été le fait de la France, il ne faut pas méconnaître le risque qui l'accompagne : passant d'un champ d'intervention privilégié des organisations non gouvernementales à celui d'un ou de plusieurs gouvernements, l'action humanitaire risque de passer de la neutralité au politique, tendant par là même à perdre de sa spécificité. Il conviendra pour surmonter cet obstacle de laisser aux organisations de terrain une place de premier plan, à charge pour le Secrétariat d'Etat d'assurer la coordination et la synergie des moyens. Encore faut-il pour cela que les crédits atteignent un niveau suffisant.

- Sur le plan des crédits, l'évolution sur les trois années passées est plus que substantielle. En 1989, 30 millions de francs ; 1990, 40 millions de francs ; 1991, 50 millions de francs ; 1992, 150 millions de francs. Le triplement de ces crédits -mais qui en valeur relative demeure relativement insuffisant- s'explique par l'ampleur des actions engagées en 1991 :

- le rapatriement de ressortissants vietnamiens ayant fui l'Irak et le Koweït, mis en oeuvre par l'organisation internationale pour les migrations ;

- le transport de matériel dans le cadre de la participation de la France à l'action humanitaire dans le Golfe.

- l'envoi de kits pédiatriques en URSS.

Ce sont cependant essentiellement des actions humanitaires d'urgence destinées à l'Ethiopie et au Soudan, et bien évidemment au profit des populations kurdes irakiennes, qui ont plus qu'entamé les crédits initialement prévus : ceux-ci étaient épuisés au 15 mars 1991 et ont nécessité un abondement de 88 millions de francs en cours d'année.

Il reste que l'action humanitaire prend une place prépondérante dans la diplomatie française d'intervention. Le mouvement doit être encouragé même s'il n'est, hélas, que le reflet du peu d'effet, dans certains cas, de la diplomatie traditionnelle.

3. La poursuite des efforts sur l'audiovisuel extérieur

A cet égard, 103 millions de francs sont dégagés en mesures nouvelles pour financer le développement de notre action audiovisuelle extérieure qui s'appuie en particulier sur TV5 et CFI.

Enfin, dans cette dotation figurent les crédits nécessaires à la poursuite du plan de développement de Radio France Internationale.

4. L'action de la France à travers l'aide multilatérale

a. Dépenses obligatoires

Notre participation aux dépenses obligatoires des organisations internationales s'élève pour 1992 à 2 755 millions de francs (2.300,6 millions de francs en 1991).

Cette augmentation de quelque 455 millions de francs ne constitue pas une mesure nouvelle mais correspond à des régulations qui ont dû intervenir en cours d'année pour diverses raisons :

- du fait de données extérieures aux budgets proprement dits des organisations (taux de change, inflation), ce qui est le cas pour l'ONU ou le CERN ;
- d'actions supplémentaires imprévues auxquelles la France a pris part : forces de maintien de la paix par exemple : MONUIK au Koweït, MINURSO (Sahara occidental), coopération politique européenne en Yougoslavie.
- priorités politiques : institutionnalisation de la CSCE par exemple.

A titre indicatif, il convient de rappeler que les deux plus gros «postes» de ce chapitre 42-31 sont : l'ONU et ses institutions spécialisées (1 136 millions de francs) et le CERN de Genève (683 millions de francs).

b. Les contributions bénévoles

Celles-ci s'élèvent, pour 1992, à 645,5 millions de francs, soit une progression de 99,6 millions de francs inscrits en mesures nouvelles.

En effet, 99 millions de francs sont dégagés au profit d'organismes internationaux relevant des Nations Unies.

Ce mouvement va dans le bon sens si l'on considère que 4 à 7% de l'aide publique au développement consentie par nos partenaires transite par les agences des Nations Unies, contre 1,5% pour la France. D'une manière générale, contrairement à la plupart de nos partenaires occidentaux, le niveau de nos contributions volontaires reste très en deçà de celui de nos contributions obligatoires.

L'accroissement de nos efforts devrait asseoir notre rôle et développer notre influence dans le cadre, par exemple, du PNUD, dont l'action se concentre de plus en plus sur le continent africain et les pays les moins avancés.

5. La dotation de «l'aide aux projets de développement» du titre VI

Dans le projet de loi de finances initial pour 1991, aucun crédit ne figurait au chapitre 68-80 (article 10) concernant «l'aide à des projets de développements divers» de l'action culturelle extérieure. Cette ligne se trouve dotée pour 1992 de 19 millions de francs en crédits de paiement. Tous articles confondus, le chapitre 68-80 reçoit 42 millions de francs en autorisations de programme et 47 millions de francs en crédits de paiement.

Ces crédits permettront :

- le renforcement de l'aide aux pays du Maghreb, d'Amérique latine et de la péninsule indochinoise,
- l'achat et l'installation d'équipements pour l'action audiovisuelle extérieure (rénovation de deux émetteurs de la Société méditerranéenne de radiodiffusion à Chypre,
- la rénovation du réseau des alliances françaises en Amérique latine et dans la péninsule indienne (11 millions de francs),
- de doter le budget d'investissement de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (10 millions de francs).

II - LE PROJET DE BUDGET POUR 1992 LAISSE PERSISTER LES DIFFICULTÉS QUI GRÈVENT NOTRE ACTION EXTÉRIEURE

**A - La crise des effectifs rend de plus en plus
nécessaire l'enrichissement de la politique du personnel**

1. La crise des effectifs

**a. La politique des gels d'emplois et de suppressions
des postes**

Alors qu'il en avait été exempté au cours de l'exercice précédent, le ministère des Affaires étrangères est aujourd'hui confronté à une reprise de la politique des gels d'emplois, affirmée au cours de l'été 1991.

A cette politique des gels d'emplois viennent s'ajouter, comme votre rapporteur a déjà eu l'occasion de le mentionner, les suppressions prévues pour 1992.

- 42 emplois au titre d'économies sur les effectifs de l'administration centrale,

- 80 emplois au même titre sur les effectifs des postes diplomatiques et consulaires à l'étranger,

- 23 emplois au titre de la rationalisation du réseau des établissements culturels à l'étranger.

Les créations de poste concerneront

- 25 emplois de garde afin de renforcer les moyens de sécurité,

● 21 postes d'encadrement et de formation destinés à constituer l'équipe pédagogique d'une future école consulaire.

b. La crise du recrutement

Aux problèmes liés à ces réductions de poste viennent s'ajouter les considérations relatives aux difficultés du recrutement :

. S'agissant du corps de catégorie A, le taux de sélection reste très faible, en particulier pour les emplois de secrétaire des Affaires étrangères (Orient), malgré la réforme du concours récemment intervenue.

A cette difficulté s'ajoute la diminution continue du nombre d'emplois offerts à la sortie de l'ENA (8 en 1991, 7 en 1992).

Les concours de secrétaire adjoint des Affaires étrangères et le recrutement d'attachés d'administration centrale semblent provisoirement- exemptés de ces difficultés.

Afin de tenter de résoudre, à court terme, cette crise du recrutement, le ministère des Affaires étrangères a recours à des procédures subsidiaires : détachement d'agents provenant d'autres administrations (8 attachés en 1991), accueil plus large, dès 1991, aux anciens élèves de l'ENA en mobilité. A terme, certains concours spéciaux pourraient être organisés, en faveur notamment des candidats admissibles au concours de l'ENA.

Enfin, jusqu'à présent quelque peu préservées des suppressions d'effectifs, les catégories B et C sont désormais pleinement concernées.

c. Les conséquences de la crise des effectifs

Celle-ci en effet entraîne des tensions dans les affectations à l'étranger et d'importantes carences au Département.

- En chancellerie, de nombreux agents ne sont remplacés que plusieurs semaines, voire quelques mois, après leur départ ; dans 55 Etats, la France ne dispose pas d'ambassade résidente alors qu'à effectif total comparable, et avec un nombre d'ambassades et de consulats inférieur, le ministère allemand des Affaires étrangères dispose de 250 agents de catégorie A de plus que le Quai d'Orsay.

- A l'administration centrale, les effets de cette situation ne sont pas moins préoccupants : le déficit en rédacteurs s'élève à 40 agents.

Enfin, pour ce qui concerne la catégorie C, la carence en personnels de secrétariat n'est même plus compensée par la mise en place de micro-ordinateurs, puisque le plan d'installation a subi un ralentissement très net du fait de l'insuffisance des crédits.

Aux yeux de votre rapporteur, cette situation apparaît d'autant plus inacceptable que les trois années qui viennent de s'écouler ont vu la charge de travail des personnels diplomatiques, et plus généralement les missions de notre diplomatie, croître en volume comme en intensité. On ne pourra longtemps solliciter de plus en plus un appareil diplomatique irremplaçable sans lui donner les moyens de faire face, vite et bien, aux demandes qui lui sont faites.

Enfin, cette situation implique, au moins, l'enrichissement d'une véritable politique du personnel à l'égard des agents du Quai d'Orsay.

2. L'enrichissement de la politique du personnel

Des mesures positives ont été prises et doivent être aujourd'hui poursuivies.

a. La mobilité interne ou la double vocation

Cette mobilité comporte deux aspects : les changements d'affectation à l'étranger, de poste à poste, et l'alternance entre l'administration centrale et l'étranger (double vocation).

Dans ce contexte, un effort a été accompli pour améliorer le délai dont disposent les agents entre le moment où ils sont informés de leur prochaine affectation et celui où ils doivent la rejoindre.

Enfin, la politique d'aide au logement des agents à leur retour de poste a été poursuivie : aide financière du service social, extension du parc de logements (375 en 1990 - 429 en août 1991).

b. La politique de formation

En 1991 est intervenue la signature d'un accord-cadre permettant d'engager des actions d'une plus grande ampleur qu'auparavant.

La progression de la dotation pour 1992 (14,3 millions de francs en 1991, 22,3 millions de francs pour l'an prochain) permettra d'augmenter le nombre des bénéficiaires de ces actions de formation (5 861 en 1990). Au delà des langues et de l'informatique, les formations seront ouvertes au management et à la gestion.

Ajoutons que la création d'un institut diplomatique et d'une école consulaire pourront, à moyen terme, assurer la cohésion de l'ensemble de ces actions.

B - L'adaptation de la carte diplomatique et consulaire

Les principes qui guident l'établissement de notre carte diplomatique et consulaire doivent tenter de concilier, d'une part la nécessaire densité des implantations françaises, destinée à assurer le rayonnement de notre présence et la protection de nos ressortissants avec, d'autre part, l'inévitable adaptation aux évolutions politiques, économiques et sociales mondiales, ainsi qu'aux transformations internes de certains pays : Europe de l'Est, Yemen, indépendance des pays baltes.

Dans ce contexte, se surajoutent les graves questions de sécurité qui, dans certains pays, ont conduit à la fermeture de certains postes (Monrovia 1990 ou Mogadiscio 1991).

Il reste que l'une des causes premières des fermetures de postes, voire de leur transformation, trouve son origine dans les insuffisances budgétaires qui contraignent à compenser les ouvertures de postes par des fermetures -essentiellement de consulats-.

L'ouverture d'ambassades communes à plusieurs pays de la Communauté -notamment franco-allemandes- ne pourra finalement se faire, compte tenu de l'avis négatif émis par le Conseil d'Etat sur la question. Si une telle mise en commun s'avère, pour des raisons juridiques, impossible, ne pourrait-on envisager une coopération au niveau des consulats avec une mise en commun des services administratifs, au moment où l'harmonisation est en cours sur les visas ou l'immigration ?

On se félicitera néanmoins de la dotation supplémentaire affectée cette année au chapitre 57-10, article 30, immeubles diplomatiques, consulaires et culturels dont les crédits s'élèvent pour 1992 à 160 millions de francs en autorisations de programme et 145 millions de francs en crédits de paiement (soit un accroissement de 6,85% par rapport à 1991, ce qui demeure, malgré tout, modeste).

Seront ainsi entrepris ou poursuivis les travaux de construction de la chancellerie à Mexico, la reconstruction de la résidence à Londres, l'extension des chancelleries à Hanoï et à Damas, la rénovation de la résidence à Djibouti, les travaux engagés à Alger et à Islamabad ou, enfin, l'acquisition d'un terrain pour la construction de la chancellerie à Singapour.

Le tableau ci-dessous récapitule les ouvertures et fermetures d'ambassades ou de consulats intervenues en 1991.

Créations de postes	Suppression ou transformation
Consulat général à Leipzig Consulat général à Canton Ambassades à Vilnius, Riga et Tallin Réouverture de l'ambassade à Pnom Penh	Fermeture provisoire de l'ambassade de France à Mogadiscio - Consulat général de Rotterdam - Consulat général de Liverpool - Consulat général d'Innsbruck - Consulat général de Fianarantsoa - Chancellerie détachée à Nonashibon - Consulat général à Constantine (l'antenne visa sera supprimée en juin 1992).

C - La nécessaire cohésion de notre action extérieure

Quelles qu'en soient les orientations, notre diplomatie, et plus généralement notre action extérieure (coopération culturelle, scientifique et technique, aide au développement) doivent, pour être crédibles, témoigner d'une nécessaire unité de conception et d'une indispensable cohérence dans l'exécution.

Or il semble difficile qu'une pareille cohésion soit concrétisée, tant sont variés les centres de décision en la matière. Certes, la subordination au ministère des Affaires étrangères des ministères délégués aux affaires européennes ou à la francophonie ainsi que celle du secrétariat d'Etat à l'action humanitaire permettent de superviser une certaine coopération, bien que, vue de l'étranger, cette multiplicité des responsabilités ne soit pas forcément gage d'efficacité.

Il reste que la part du ministère des Affaires étrangères, qui demeure quasiment stable, à 16,95% de l'ensemble des crédits concourant à l'action extérieure de la France, représente la moitié des actions relevant du budget des charges communes du ministère de l'Economie et des Finances (35,11%).

En matière de coopération et de développement, une analyse similaire peut être opérée sur la répartition géographique des tâches entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Coopération. Quelle que soit là aussi l'attention portée à l'harmonisation des politiques régionales, ou à la conduite en commun de politique sectorielle, on ne peut s'empêcher d'imaginer un centre unique, garantissant la cohérence de l'ensemble de notre action. Dans cette logique, donnera-t-on une suite concrète à la proposition émise l'an passé d'un budget civil de coopération et de développement ?

DEUXIÈME PARTIE

**LES PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS INTERNATIONAUX
DE L'ANNÉE 1991**

CHAPITRE PREMIER : QUELQUES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'APRES-GUERRE DU GOLFE

I - LE RÔLE DE L'O.N.U.

a. Les résolutions de l'après-crise et les principes qu'elles impliquent

La proclamation du cessez-le-feu le 3 avril 1991 s'est traduite par le retour vers l'O.N.U. des grandes décisions à prendre pour préparer une paix stable. Les deux résolutions majeures prises par le Conseil de Sécurité posent quelques principes d'avenir :

- la résolution 687 adoptée le 3 avril 1991 fixe les conditions du cessez-le-feu et prévoit les principales dispositions suivantes :

- rétablissement du Koweït dans ses frontières de 1963, établissement d'une zone démilitarisée contrôlée par des observateurs des Nations-Unies.
- déclaration et destruction par l'Irak, sous le contrôle des Nations-Unies, et dans un délai de 45 jours, de toutes les armes chimiques et biologiques qu'il détient ainsi que des missiles balistiques d'une portée supérieure à 150 kilomètres
- restitution des biens koweïtiens saisis par l'Irak et obligation de réparation de tous les dommages causés par l'invasion
- levée de l'embargo concernant les denrées alimentaires et les denrées de première nécessité
- maintien de l'interdiction de vente d'armements et de coopération en ce domaine avec l'Irak.

Le 7 avril, était votée la résolution 688 qui, à l'initiative de la France, a condamné les méthodes de répression prises par l'Irak à l'encontre des rebellions chiites et kurdes qui ont suivi la fin des hostilités. Surtout, elle a mis en demeure l'Irak de permettre un "accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Irak et qu'il mette à leur disposition tous les moyens nécessaires à leur action ;"

Ainsi était inscrit, par le biais très solennel d'une résolution du Conseil de Sécurité, le principe d'un certain droit d'ingérence, de regard ou d'intervention dans les affaires intérieures d'un pays dès lors que des populations civiles vivent une situation dramatique, par suite d'une action armée dirigée contre eux par leurs autorités politiques.

A l'occasion de résolutions concernant la fin du conflit du Golfe, le Conseil de Sécurité a pris date pour deux orientations plus générales :

• l'établissement au Proche et Moyen-Orient d'une zone exempte d'armes de destruction massive, explicitement prévu dans le texte de la résolution 687, engage les puissances du Conseil de Sécurité et celles de la région dans un processus ambitieux.

Au delà de la crise qui a été close, l'O.N.U., cependant, n'aura pas, à elle seule, la maîtrise des principes qu'elle pose.

b. La puissance relative de l'organisation :

- Elle est écartée du processus de paix engagé entre Israël et ses voisins ; or, ce processus conditionne très étroitement l'instauration, dans la région, d'une zone exempte d'armes de destruction massive.

- Elle n'est guère en mesure, à elle seule -les fraudes irakiennes le démontrent-, de faire respecter les obligations qu'elle a enjointes à ce pays. Les menaces de riposte à ces fraudes ne sont pas venues du Secrétaire Général mais des Etats-Unis.

- Par ailleurs, la crédibilité d'un certain droit de regard de l'O.N.U. sur des affaires internes ne risque-t-elle pas d'être victime de sa trop grande ambition : pourra-t-elle être invoquée en tout lieu et à

l'occasion de toute sorte de conflit ? Ou bien les Kurdes n'auront-ils été que l'exception fugace à une règle inamendable ?

- Si la coalition a été une réalité militaire et diplomatique à laquelle la France a su prendre sa part, il reste que l'engagement militaire s'est fait sous la bannière d'une grande puissance. Le Conseil de sécurité n'a pris qu'une part marginale dans le suivi des actions militaires.

- Qu'en serait-il, en d'autres lieux et d'autres temps ? La résolution 713 du Conseil de Sécurité du 25 septembre 1991 concernant la Yougoslavie a conduit à appuyer le rôle des organisations régionales : C.E.E., C.S.C.E. Mais quel type de moyens serait mis en oeuvre ?

- Il manque sans doute à l'O.N.U. la réalisation de l'une des dispositions de la Charte concernant la disposition de moyens militaires propres et substantiels (notamment les articles 43, 45 et 46 du chapitre VII). S'il existe véritablement une prise en compte multilatérale de l'importance du droit et d'une certaine morale à rétablir dans les rapports internationaux, voire dans certains comportements intérieurs, la création de moyens militaires autonomes et relevant directement de l'organisation devrait, un jour ou l'autre, être évoquée.

- Dans cette attente, il conviendra sans doute de doter notre continent, d'une force européenne de sécurité, articulée, d'une façon ou d'une autre, avec les organismes de la C.S.C.E.

II - LE NOUVEL EQUILIBRE DE LA REGION

La guerre du Golfe a sans nul doute réduit les capacités militaires et industrielles de l'Irak, empêchant ce dernier de redevenir une puissance régionale agressive. Les résolutions successives du Conseil de Sécurité de l'O.N.U. ont contribué à l'établissement d'une véritable tutelle à l'égard des ressources économiques de ce pays, de l'usage qu'il en fait, et, évidemment, de l'arsenal de ses armes bactériologiques et nucléaires.

Si l'Irak est battu, les deux autres pays du champ de bataille ne ressortent pourtant pas de cette guerre en tant que vrais

vainqueurs. Cette qualité revient plutôt à l'Iran ou aux Etats arabes de la coalition n'appartenant pas à la région du Golfe, en particulier la Syrie et l'Egypte.

Cette recomposition des différentes influences régionales tient une place essentielle dans la définition d'un ordre régional de sécurité qu'il reste à instituer.

a. La situation contrastée des Etats du champ de bataille

- L'Emirat du Koweït a émergé de la guerre, qui l'a libéré, accablé des dommages qui reviendraient davantage à un pays vaincu : une économie atteinte à travers la destruction de puits de pétrole, un climat politique délétère, un régime qui n'a pas encore engagé une véritable action de libéralisation en dépit des promesses émises pendant la crise. Enfin, l'exode massif et forcé d'une partie importante de la population non koweïti -essentiellement palestinienne- a privé l'émirat d'une partie de ceux qui avaient contribué, à différents niveaux, à établir sa prospérité.

- Pour relativement plus favorable qu'elle soit, la situation de l'Arabie Saoudite n'est guère plus enviable : la présence prolongée de troupes occidentales sur son territoire a quelque peu ébranlé une population jusqu'alors préservée des us et coutumes non musulmanes. Ce frémissement se poursuivra puisque dans l'évolution de la vie politique et institutionnelle, enfin sur le plan économique avec l'installation probable d'une Shoura -embryon de Parlement.

Ces difficultés internes trouvent toutefois compensation dans le règlement de contentieux diplomatique ancien : la double reprise des relations diplomatiques avec l'U.R.S.S. comme avec l'Iran contribueront à désenclaver le Royaume.

b. Deux des grands vainqueurs arabes de la crise : la Syrie et l'Egypte

Indépendamment du succès diplomatique recueilli par ces deux pays à la suite de leur engagement -moins qu'évident au départ pour la Syrie aux côtés de la coalition internationale, c'est sur le plan économique que l'on pourra mieux mesurer les bénéfices recueillis par ces deux pays de leur engagement.

- Les Etats-Unis ont accordé à l'Egypte 2,1 millions de dollars, annulé 6,7 millions de dollars de dette militaire et 30 % de la dette égyptienne globale. Les pays du Golfe et l'Arabie ont accordé une aide, respectivement de 7 et 2 milliards, soit directement, soit sous forme d'investissements.

- S'agissant de la Syrie, ce pays a reçu de l'Arabie Saoudite 1,5 million de dollars, 100 millions de dollars du Koweït, ainsi que 25 millions pour des projets industriels. Si l'on y ajoute l'aide en provenance des pays occidentaux, ce pays aura reçu 2,5 millions de dollars de sa participation à la coalition.

Promotion internationale, avantages financiers ont évidemment concouru à pérenniser, pour ces deux pays, leur engagement dans la coalition au travers d'une participation au système de sécurité régionale dans le Golfe Persique.

c. Les bases d'un système de sécurité régionale

Ce dernier aurait pour but de restaurer l'équilibre traditionnel entre les Etats riches, mais sans population importante et sans défense crédible, et leurs voisins, irakiens et iraniens, riches, peuplés et surarmés.

1) L'espoir d'un système arabe de sécurité

La mise en chantier d'un système arabe de sécurité pour le Golfe a débuté dès le 6 mars 1991, lors de la réunion de Damas, rassemblant, outre les six Etats du Conseil de Coopération des Etats arabes du Golfe, la Syrie et l'Egypte. Ce groupe, dit "des 6 + 2", s'est donné pour mission d'établir une structure de sécurité alliant la

richesse des uns, au peuplement et à l'expérience militaire des deux autres.

Il ne semble toutefois pas acquis que cette initiative soit assurée du succès. Certains Etats du Golfe ne perçoivent pas favorablement la présence continue de contingents syriens ou égyptiens sur leur territoire. Enfin, et surtout, aux yeux de beaucoup, ce système, pour symbolique qu'il soit d'une unité arabe, ne suffira pas à restaurer l'équilibre entre les forces de ces Etats et les menaces dont ils sont l'objet.

2) Le nécessaire recours à des puissances non arabes

Comment, en effet, maintenir longtemps l'Iran à l'écart d'un tel système de sécurité régional. Puissance du Golfe, l'Iran a su maintenir, au long de la crise, une attitude d'équilibre prudent dont il a, à travers la reprise des liens diplomatiques et politiques (Arabie Saoudite, Emirats), retiré les fruits.

Enfin et surtout, la présence des forces occidentales -singulièrement américaines- apparaît, aux yeux des dirigeants de ces pays, indispensable à l'affirmation crédible d'une défense de leurs intérêts et de leur intégrité territoriale. De ce fait, l'engagement américain dans la région ne pourra être appelé qu'à croître, quelles que soient les formes qu'il prendra : prépositionnement de matériel, bases aériennes, présence navale. Quelques traités bilatéraux ont d'ailleurs, d'ores et déjà, été signés jetant les bases d'une coopération militaire suivie (Koweït et Bahreïn).

d. Une étape nouvelle du conflit israélo-arabe et israélo-palestinien

L'ouverture, le 30 octobre dernier, à Madrid, de la Conférence de Paix sur le Moyen-Orient a constitué un événement exceptionnel : réunissant notamment autour d'une table de négociations trois pays arabes en état de belligérance depuis 43 ans contre leur voisin Israël, elle est à l'évidence le premier jalon crédible sur le chemin de la paix dans cette région du monde.

Sa tenue a été facilitée par le contexte, relativement favorable, qui s'est créé à l'issue de la Guerre du Golfe ; il reste que le caractère exceptionnel de l'événement ne saurait masquer les difficultés de l'exercice.

1. Une situation favorable

Trois éléments peuvent expliquer le contexte favorable qui a permis de s'engager sur la voie de la négociation de paix : la dynamique de la crise conduisant à la fragilité des intransigeances et les renversements d'alliance qui se sont produits.

- La dynamique de la crise

Tout au long de la crise du Golfe, les différentes parties à la coalition, tout en rejetant l'existence d'un lien de fond entre l'invasion du Koweït par l'Irak et le conflit israélo-palestinien, ont affirmé la nécessité de résoudre ce dernier conflit qui, une fois réglée la question irako-koweïtienne, continuerait de faire peser sur une région déséquilibrée une funeste et constante menace.

Cet engagement pouvait légitimement s'appuyer sur le refus de faire une application sélective des décisions de l'O.N.U. concernant le conflit israélo-arabe ou israélo-palestinien d'une part et le conflit irako-koweïtien d'autre part. Ce risque d'un "deux poids/deux mesures" devrait être conjuré, au risque de disqualifier la légitimité de la réaction occidentale à l'invasion irakienne.

- La fin des intransigeances

Ceci concerne tout autant l'O.L.P. que les tenants israéliens de la fermeté.

- S'agissant de l'O.L.P., celle-ci a vu se réduire sa marge d'action tant auprès de ses rivaux que de ses anciens alliés. Le soutien par elle apporté au Président irakien a gravement entamé sa crédibilité auprès des puissances occidentales et l'a surtout privée du soutien politique -et financier- de ses anciens alliés arabes. Il est ainsi devenu vital pour elle d'évoluer.

- La retenue courageuse d'Israël face aux attaques des Scud, a contribué à donner de l'Etat hébreu une image qu'il n'avait pas eue souvent dans le passé, rendant ainsi visible sa vulnérabilité.

Ces intransigeances ont tout autant dû, en Israël, céder du terrain. Ce pays, qui n'a pas véritablement pris en considération les résolutions du Conseil de l'O.N.U. -242 et 338 notamment- risquait de devenir le symbole d'une application sélective et préférentielle du droit international.

- Les renversements d'alliance

A cet égard, c'est évidemment vers la Syrie que se porte l'attention. Ce pays, étroitement lié sur les plans militaire et économique à l'Union Soviétique, a rejoint très promptement la coalition mise en place par les Etats-Unis. L'attitude de ces derniers a été déterminante dans le "règlement final" de la question libanaise qui a conduit à l'éviction du Général AOUN puis à la mise sous contrôle syrien de l'évolution libanaise.

Au-delà, et après la fin des hostilités dans le Golfe, l'alliance entre la Syrie et les Etats-Unis, concrétisée par le ralliement de la Syrie au processus de négociations proposé par les Etats-Unis, constitue le retournement le plus spectaculaire.

Après cette innovation, l'alliance traditionnelle entre les Etats-Unis et Israël représente la continuité, ce qui n'exclut pas les changements.

Deux éléments ponctuent ces évolutions : l'évocation, par le Président des Etats-Unis, du principe d'un échange de "territoires contre la Paix"; ensuite, les pressions financières exercées par l'exécutif américain sous la forme d'un report sine die d'une garantie à des crédits destinés à assurer l'installation d'immigrés juifs soviétiques en Israël.

Ces trois éléments ont donc contribué à créer un climat très favorable à une tentative d'apaisement régional. La forme qu'elle revêt par la Conférence de Madrid, dont le caractère exceptionnel n'est pas niable, ne masque pas les difficultés de l'exercice.

2 . Le caractère exceptionnel de la conférence de Madrid ne masque pas les difficultés de l'exercice

La primauté, reconnue à la procédure, ne l'emporte pas longtemps sur l'acuité des problèmes de fond.

- La primauté à la procédure...

Le débat des derniers mois avait porté sur l'alternative conférence internationale/conférence régionale. La première, portée par les principes d'un droit de regard de la Communauté internationale, dans le droit fil de la gestion de la crise par le Conseil de Sécurité de l'O.N.U., avait le soutien, entre autres, de la France et, dans un premier temps, d'une grande partie des Etats arabes. Israël y était, en revanche, franchement hostile, ce qui devait conduire à faire triompher une approche pragmatique défendue par les Etats-Unis d'une conférence mi-régionale mi-internationale, à l'équilibre assez précaire.

Régionale, elle l'est par les principaux Etats présents : Liban, Syrie, Jordanie et Israël ; s'y ajoute une délégation palestinienne, partie à la délégation jordanienne, mais assez ostensiblement "doublée" à Madrid par la présence de membres de l'O.L.P.

D'internationale, elle n'en a qu'une lointaine apparence : l'O.N.U. n'y est représentée qu'en tant qu'observateur muet soit, somme toute, relativement moins bien lotie que la C.E.E. dont le statut très spécifique se situe entre celui du co-parrain et de l'observateur.

Enfin, cette conférence est convoquée sous la double égide formelle des Etats-Unis et de l'U.R.S.S.

Cette mise en forme, particulièrement sophistiquée, tiendra-t-elle avec le temps ? Deviendra-t-elle, sous une nouvelle forme, un "Camp David bis", tant redouté par les Etats arabes, c'est-à-dire essentiellement l'enceinte de débats bilatéraux entre Israël et ses voisins ? Ou bien redeviendra-t-elle un forum plaçant Israël face à un front arabe uni ?

Quelle qu'ait été et quelle que demeure l'importance de la procédure retenue, celle-ci ne l'emporte plus désormais sur l'acuité des problèmes de fond.

- ...le cédera très vite à l'acuité des problèmes de fond

Chacun des protagonistes n'a pas, à l'évidence, les mêmes priorités. Si Israël a mis en préalable à tout débat de fond la mise en place de conditions de non-belligérance ou la fin des discriminations commerciales -la solution de problèmes régionaux globaux (eau, désarmement)-, les Etats arabes exigeront assez vite l'obtention de résultats tangibles concernant les territoires occupés et/ou annexés, le gel des colonies de peuplement, le statut de Jérusalem, enfin, et surtout, une ébauche de solution crédible au problème palestinien.

A ces priorités divergentes, s'ajoutent d'autres interrogations : quelle interprétation faire du terme de "territoires contre la paix" et des résolutions 242 et 338 qui le codifient ? Comment engager des négociations sur un retrait de territoires si se poursuit parallèlement le développement de colonies de peuplement souvent assimilé à un processus d'"annexion rampante" ?

e. Les germes récurrents de déséquilibre et d'instabilité demeurent

La région du Golfe, vitale pour l'Occident, théâtre d'années d'affrontement, vit une configuration nouvelle : Irak affaibli, Iran assagi, monarchies assistées ; le Proche-Orient, autour d'un Liban finalement apaisé, se dirige, sans doute au travers d'un processus de rencontres enfin engagé entre Israël et ses voisins, vers la reconnaissance mutuelle et peut-être la coopération.

Les germes de conflits dans l'ensemble de la région et, au-delà, dans le monde arabe dans son ensemble demeurent toutefois nombreux et forts :

- les litiges frontaliers : une part très importante des tracés qui séparent les Etats arabes, de l'Atlantique au Golfe Persique, ne font l'objet d'aucune reconnaissance internationale. On se souvient que c'est l'un d'eux qui fut à l'origine de la Guerre du Golfe.

Il faudra sûrement donner corps à l'idée d'une instance d'arbitrage destinée à régler ces questions (dans le cadre de la Ligue arabe).

- le problème de l'eau : sans doute cet élément constitue-t-il l'axe central de la coopération régionale au Proche et Moyen-Orient. L'eau

constitue déjà un moyen de pression particulièrement critique entre Etats voisins.

- Israël, la Jordanie, le Liban avec les fleuves qui les nourrissent,
- la Turquie, la Syrie et l'Irak et le bassin de l'Euphrate.

Sur un sujet d'une importance aussi capitale, devront rapidement être mis en place les éléments d'une coopération régionale par bassin. L'Egypte, quant à elle, a montré l'exemple à suivre : dans le bassin du Nil, un système de coopération fonctionne avec succès, avec le Soudan et l'Ethiopie,

• le nécessaire acheminement vers la démocratie : la funeste aventure irakienne trouve une part importante de ses causes dans le caractère dictatorial du régime. Il faut bien constater, dans l'ensemble de la région, l'inexistence de libertés publiques minimales, à l'exception peut-être de l'Egypte. Or, la marche de ces pays vers la paix, le désarmement, la coopération régionale à tous les niveaux sont indissociables du nécessaire déclenchement d'un processus démocratique : la sollicitude économique et diplomatique de l'Occident serait, dans le cas contraire, incompréhensible aux yeux des autres sociétés du Sud et notamment africaines,

• le partage solidaire des richesses : aux yeux mêmes des opinions arabes, et notamment maghrébines, les pays pétroliers sont coupables d'avoir privilégié l'investissement de leurs richesses dans les économies occidentales, sans s'engager dans le partage solidaire de leurs revenus pétroliers avec les pays de la Méditerranée privés de ressources en hydro-carbures.

Cette attitude a joué un rôle important dans les prises de position des populations d'Afrique du Nord soutenant le Président irakien dans ce qu'elles estimaient être -à tort en partie- une croisade engagée contre des régions richissimes au profit d'Arabes démunis.

Or, en dépit des promesses engagées, aucun organisme n'a été à ce jour mis en place pour structurer des flux -pays pétroliers/Etats arabes pauvres-. Les seuls transferts opérés ont été des "récompenses pour services rendus" dans le cadre de la coalition anti-irakienne.

Sans l'institution de cette solidarité, les monarchies pétrolières verront sans cesse peser sur elle un soupçon d'illégitimité et d'égoïsme susceptible de se traduire par une menace politique ou militaire

*

* *

En conclusion de ce bref rappel de la situation issue de la crise du Golfe, votre Rapporteur souhaiterait évoquer ce qui constitue, à ses yeux, quelques espérances déçues nées d'un triple constat :

- que notre pays a -dès la proclamation du cessez-le-feu- repris une place modeste dans le règlement des situations conflictuelles du Proche et du Moyen-Orient.

- que notre souhait de participer, dans le cadre du Conseil de Sécurité de l'O.N.U., à la conférence de paix a fondu avec le rôle d'observateur muet conféré à l'Organisation internationale qui, pourtant, était censée diriger le processus.

- que la cause, que nous étions si seuls à défendre, d'un Liban libre et souverain, s'est évanouie dans la rapide absorption de ce pays par un voisin plus fort, muni des meilleures cautions et qui n'a jamais voulu reconnaître la spécificité libanaise et le rôle que nous y avons tenu.

*** ***

CHAPITRE II : LES MUTATIONS INSTITUTIONNELLES LIÉES À LA NOUVELLE EUROPE

Les mutations politiques et stratégiques intervenues en Europe depuis 1989 entraînent une transformation progressive des trois principales organisations qui ont structuré ou qui organiseront la coopération européenne ou euro-atlantique dans les trois domaines politique, économique ou militaire -l'OTAN, la C.S.C.E., la Communauté Economique Européenne. Chacune, dans son domaine particulier, avec ses institutions spécifiques et son champ d'application différencié, procède à un "toiletage" de ses compétences, avec, en fin d'exercice l'espérance d'incarner une Europe définitivement redessinée.

I - L'AVENIR DE L'ALLIANCE ATLANTIQUE

Parallèlement à une mise à jour de sa doctrine et de ses structures militaires et alors que le Pacte de Varsovie a été officiellement dissout le 1er juillet 1991, l'Alliance Atlantique et son Organisation font valoir la légitimité d'une ambition politique étendue aux territoires de l'Europe centrale.

a - La mise a jour militaire

Le récent sommet de Rome n'a abordé qu'incidemment les réflexions engagées dans différentes enceintes sur cet aménagement de la posture militaire de l'Alliance engagé à Londres depuis le mois de juin 1990.

- Dans le *domaine nucléaire* (1), l'Alliance avait, à cette

(1).Les détails des propositions de désarmement nucléaire, font l'objet d'une partie séparée relative au désarmement.

date, substantiellement amendé sa doctrine traditionnelle d'emploi du nucléaire pour passer de la "riposte graduée" à celle de l'emploi "en ultime recours". La France, bien que demeurant en marge de cette adaptation a cependant décidé, en mars 1991, de participer au groupe de révision de la stratégie (groupe Legge).

S'agissant des forces conventionnelles, la proposition émise par le Comité du plan de défense le 29 mai 1991 concerne la nouvelle configuration du dispositif militaire intégré en Europe.

Ces forces seront réparties en trois catégories : force de réaction immédiate, force de réaction principale, renforts, le tout fondé sur une plus grande mobilité, un format plus réduit, et l'existence de grandes unités, multinationales pour la plupart.

La *force de réaction immédiate* serait essentiellement constituée par une **Force de réaction rapide**, principale innovation. Elle serait composée de quelques 70.000 hommes répartis en quatre divisions, dont deux stationnées en Centre-Europe (une britannique, une multinationale) une troisième en Grande-Bretagne, la quatrième sur le flanc sud.

La *force de défense principale* serait répartie en six corps d'armée, cinq multinationaux et un allemand stationné dans l'ex-R.D.A.

- Les structures de commandement devraient être reserrées pour ne plus aboutir qu'à l'existence de deux commandements sur trois, Parallèlement, le contexte général de réduction des budgets militaires conduira également à ne financer qu'un nombre réduit de programmes centraux : systèmes de commandement, de communication et de contrôle.

On rappellera que ces ajustements s'opèrent dans le contexte d'un important allègement du dispositif américain d'Europe. Il se traduit très concrètement par le retrait de troupes préalablement stationnées sur notre continent, lui-même induit par une action très

énergique d'économies budgétaires dans le cadre d'une politique de partage du fardeau.

Convenons que cette adaptation du dispositif militaire de l'OTAN a été prompte et a pris en compte des éléments d'évolution comportant une relative européanisation, dans la Force de Réaction Rapide notamment, la multinationalité et la mobilité.

Cette antériorité, qui se veut aussi, de la part de certains de nos partenaires intégrés, une réponse qui coupe court au débat sur une identité européenne de défense conduit à présenter cette dernière comme un élément d'inutile redondance, d'inefficacité et de confusion.

Il reste que cette adaptation demeure prisonnière de deux données :

- Toute construction de coopération militaire OTAN demeure contrainte par la limitation du champ d'application de l'Alliance à la "zone OTAN" ce qui la relativise considérablement si l'on veut bien considérer la localisation des risques de tension future.

- La participation des deux pays d'Amérique du Nord -financière et humaine- va s'inscrire dans une logique progressive de retrait sinon de désengagement.

L'instabilité de la partie orientale du continent européen et du territoires de la nouvelle Union ex-soviétique appelle des formes nouvelles de maîtrise militaire des risques auxquelles les modalités OTAN ne peuvent, à elles seules, répondre.

Ces considérations, dans un contexte de décomposition de l'Union soviétique, d'aggravation de la crise yougoslave rendent de plus en plus urgent l'aboutissement du débat concernant le politique de sécurité et de défense commune. C'est autour de ce débat que se cristallise une certaine compétition entre l'OTAN,

expression militaire de l'Alliance d'une part et l'U.E.O., possible expression militaire de la future Union politique.

Entre ces deux enceintes, si les logiques militaires montrent d'évidents recoupements, les logiques politiques ne paraissent conciliables qu'au prix de difficiles compromis.

1 - Des logiques militaires qui se recourent.

- Il s'agit tout d'abord, dans les deux démarches, d'assurer la sécurité des pays membres face à l'instabilité à l'Est et aux nouveaux risques en provenance du Sud.

- Pour ce faire, sont mis en avant des principes identiques : créations de forces de réaction rapide, aisément transportables, multinationales. Partant de ces deux considérations minimales, il apparaît en effet inopportun de mettre en place deux structures différenciées pour réaliser, avec des outils comparables, des objectifs communs.

Toutefois, deux remarques s'imposent :

- comme votre Rapporteur l'a rappelé, si une capacité militaire réelle devait être conférée à l'U.E.O., celle-ci pourrait s'exercer à n'importe quel endroit du monde où elle estimerait nécessaire d'intervenir, alors que toute action OTAN est tributaire de sa "zone" de compétence.

- Toutefois, si une telle capacité similaire U.E.O. devait être mise en oeuvre aujourd'hui, elle ne pourrait se faire sans un appui logistique substantiel, que seuls les moyens OTAN seraient à même de lui fournir.

2 - Des logiques politiques concurrentes.

a) *"Pas d'Union politique sans expression sécuritaire propre"*.

Cette première logique est liée à l'initiative conjointe franco-allemande de décembre 1990, réitérée le 4 février 1991 lors de la Conférence intergouvernementale, affirmant la vocation de la politique étrangère et de sécurité commune à s'étendre à tous les domaines et à mener à terme à une défense commune et précisant que l'U.E.O. serait compétente pour élaborer la politique de sécurité commune "pour le compte de l'Union politique" dont elle "pouvait faire partie à terme".

Aucun approfondissement de l'Europe des douze n'est, il est vrai, concevable s'il ne permet à l'Union politique d'exprimer une diplomatie particulière, dotée d'une capacité de défense et de sécurité, complément traditionnel d'une véritable capacité d'action internationale.

b) *"Pas d'expression sécuritaire qui ne serait pas intégrée d'une façon ou d'une autre dans le processus de l'Alliance"*.

Un certain nombre de pays, se fondant sur le principe de l'indivisibilité de la défense européenne, souhaitent en effet que l'U.E.O. s'exprime au sein de l'Alliance Atlantique et non dans le cadre d'une Union politique qui en serait, par hypothèse, distincte.

De ces deux positions divergentes, le sommet interministériel de Copenhague a tenté d'élaborer un compromis, reconnaissant la légitimité de la démarche visant à "renforcer la dimension de sécurité du processus d'intégration européenne", reconnaissant l'autonomie de décision des européens ainsi que le caractère non exclusif des fonctions essentielles de sécurité de l'OTAN.

Si chacun se reconnaît dans le terme de "complémentarité" entre l'U.E.O. et l'OTAN, encore conviendrait-il d'en préciser le concept :

- s'agira-t-il d'organiser des conditions institutionnelles minimales de transparence -à l'égard des autres alliés- dans la concertation des pays membres en vue des réunions atlantiques ?

- Ou bien, comme le suggère M. Manfred Woerner, Secrétaire général de l'OTAN, de prévoir une articulation beaucoup plus poussée entre les deux instances, où le rôle d'une identité de sécurité et de défense européenne doit consister à :

- coordonner les points de vue européens en préparation des consultations et décisions au sein de l'Alliance ;

- agir sur le plan militaire dans le cas où l'OTAN ne le fait pas, soit hors-zone.

Alors s'ébaucherait une doctrine de la "subsidiarité" entre les deux instances, qui n'exclurait pas, semble-t-il, une subordination de l'une à l'autre.

Au-delà de cette adaptation militaire, l'Alliance a, depuis les bouleversements européens, privilégié une action politique d'ouverture vers les nouvelles démocraties. Cette "ambition politique" confère à l'Alliance une dimension nouvelle dont votre Rapporteur se propose de décrire à présent les grands traits.

b - L'ambition politique de l'alliance.

Depuis le sommet de Londres de 1990 fonctionne le système des liaisons diplomatiques entre l'OTAN et les pays d'Europe centrale et orientale. L'esprit est de montrer que n'étant plus adversaires, chacun doit désormais s'attacher à partager ses réflexions et ses délibérations".

Depuis cette date, ce processus a connu, depuis le dernier sommet de Rome des 7 et 8 novembre dernier, une accélération considérable. Ainsi est-il aujourd'hui question d'aller largement au-delà de l'échange d'information pour élaborer une politique de consultations plus formalisées, dans le cadre d'un Conseil de coopération de l'Atlantique Nord. Ainsi serait concrétisée cette "communauté nord-atlantique allant de Vancouver à Vladivostok".

Au-delà de ce mouvement, les tenants d'une alliance de plus en plus politique et moins visiblement militaire souhaitent intégrer la dimension de coopération de la sécurité, de gestion des crises ou de règlement pacifique des différends.

Les objections à cette tendance se devinent et notre pays n'est pas le dernier à les faire valoir : ces missions ne relèvent-elles pas d'une autre enceinte, la C.S.C.E., que la charte pour une Europe nouvelle signée par 34 gouvernements à Paris en novembre 1990 a dotée d'institutions spécifiques et de tâches particulières ? Pourquoi des lors engager l'Alliance sur cette voie au risque de constituer, là aussi, une redondance manifeste ?

On reconnaîtra toutefois que cette tendance n'est pas le fait de la seule Alliance : elle répond à l'évidence à une demande très clairement manifestée par les gouvernements de nouvelles démocraties de l'Est. Le Président de la République tchécoslovaque a été l'un des tout premiers à exprimer cette volonté de rapprochement bilatéral avec l'OTAN. Celle-ci, à tort ou à raison, semble aux yeux de ces gouvernements mieux à même d'apaiser les inquiétudes de sécurité, voire de contribuer à stabiliser des situations troublées - minorités, frontières - que la C.S.C.E., dont c'est pourtant la vocation spécifique.

Un choix s'imposera rapidement entre les deux institutions : l'OTAN ou la C.S.C.E., respectueux des spécificités de chacun. Ne risque-t-on pas sinon d'assister à la confusion des deux mouvements qui occupent l'Europe aujourd'hui :

- celui du désir d'unité européenne et de son expression spécifique en matière de défense et de sécurité ;

- celui du projet pan-européen centré sur le désarmement, les mesures de confiance, la prévention des conflits, le traitement pacifique des différends, des questions de minorités et de frontières, tel que défini il y a tout juste un an à Paris.

A cet égard, il convient à présent de rappeler les éléments qui ont, en 1990, contribué à doter la C.S.C.E. de bases institutionnelles.

II - LA C.S.C.E. : UN MECANISME SANS PUISSANCE ?

C'est le sommet de Paris du 19 au 21 novembre dernier qui a, en adoptant la charte pour une nouvelle Europe, établi les principes institutionnels structurant la nouvelle période de la C.S.C.E. Le système proposé donne corps aux principes que la Conférence devra mettre en oeuvre : dimension humaine, mesures de confiance, prévention des conflits, règlement pacifique des différends, minorités, etc... Toutefois, la Conférence-bilan d'Helsinki, prévue pour le 24 mars 1992, devra procéder à des ajustements nécessaires si l'on veut que de mécanisme novateurs, ces institutions deviennent de réels et efficaces instruments d'action.

a. les mécanismes nouveaux

- un sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement se tiendra tous les ans ;

- un Conseil des Ministres des Affaires étrangères aura lieu au moins une fois par an et pourra se réunir davantage. Constituant l'enceinte centrale des consultations politiques au sujet des questions relevant de la C.S.C.E., il prendra les décisions appropriées ;

- un comité des Hauts fonctionnaires préparera les réunions de ce conseil et soumettra des recommandations à ce dernier, dont il exécutera les décisions ;

- un secrétariat administratif fonctionne depuis le 20 février 1991 à Prague.

- Un Bureau des élections libres installé à Varsovie aura pour rôle de promouvoir les contacts et de diffuser les informations fournies par les Etats participants -rapports des observateurs extérieurs à des élections par exemple ;

- un centre de Prévention des conflits (C.P.C.) auquel est adjoint un Comité consultatif est situé à Vienne ; il mettra en oeuvre les mesures de confiance et de sécurité : transparence, informations réciproques, etc...

Il lui reviendra de répondre aux situation de crise ayant une dimension militaire : mécanisme de consultation en cas d'activités militaires inhabituelles, coopération relative aux incidents dangereux, réseau de communication rapide entre les 35.

Il revient également au Centre de Prévention des Conflits de désigner les personnes qualifiées pour participer à une procédure

de règlement des différends dans le cadre d'un organisme ad hoc constitué par un accord mutuel entre les parties à un litige.

- Enfin et surtout, un "mécanisme d'urgence" a été créé lors de la réunion à Berlin en juin dernier du Conseil des Ministres de la C.S.C.E. Ce mécanisme :

- peut-être mis en oeuvre à la demande de tout Etat participant en cas de "violation d'un des principes de l'Acte final" ou de "désordres importants mettant en danger la paix, la sécurité ou la stabilité";

- au cours d'une deuxième phase, l'Etat demandeur peut solliciter une réunion d'urgence du Comité des Hauts fonctionnaires;

- cette réunion peut convenir de recommandations ou de conclusions voire décider la convocation du Conseil des Ministres de la C.S.C.E.

Toutes ces décisions sont prises au consensus.

a. Enfin, le 3 avril 1991 a été créée à Madrid une Assemblée parlementaire de la CSCE. Celle-ci se réunira une fois par an -pour une durée n'excédant pas cinq jours- au cours de la première semaine de juillet.

Il lui reviendra d'approuver des déclarations, des recommandations, des propositions et des rapports, et de dresser le bilan de la mise en oeuvre des dispositions de la CSCE.

b. des indispensables ajustements institutionnels

Le déclenchement et la poursuite dramatique de la crise yougoslave ont été, avec les événements survenus en Union soviétique, l'occasion d'apprécier la validité de certains mécanismes nouveaux mais aussi de révéler leurs limites.

C'est au travers du mécanisme relatif aux activités militaires inhabituelles déclenché par l'Autriche et appuyé par l'Italie dès le lendemain des déclarations d'indépendance croate et slovène, soit le 27 juin, que la C.S.C.E. a engagé son implication dans le dossier yougoslave (sur la base de l'incursion d'un appareil yougoslave dans l'espace aérien autrichien).

Devant le silence de Belgrade, les 35 membres du Comité Consultatif (lié au Centre de Prévention des Conflits.) ont tenu réunion le 1er juillet. Cette réunion aboutit à une demande de "l'arrêt immédiat et total des hostilités et le retour des troupes dans leur caserne". Toute autre démarche supposait une impulsion politique dont le mécanisme qui vient d'être décidé ne pouvait être investi.

Le mécanisme d'urgence fut alors mis en oeuvre et le Comité des Hauts Fonctionnaires envisagea l'envoi d'observateurs en Yougoslavie en consultation et en accord avec celle-ci.

Toutefois, c'est la Communauté Européenne qui finalement envoya les observateurs -auxquels se sont joints ultérieurement d'autres personnels relevant des pays CSCE. L'accord de Brioni du 7 juillet 1991 prévoyait par ailleurs un système d'informations permanent du Comité des Hauts Fonctionnaires par le responsable de la mission d'observateurs.

● Si l'on observe que le Centre de Prévention des Conflits a fait preuve de son utilité dans le dossier yougoslave par la rapidité de réaction qu'il entraîne et le suivi d'une situation de tensions qu'il permet d'assurer, il semble pertinent de rapprocher cet échelon technique de l'échelon politique représenté par le Comité des Hauts Fonctionnaires. Une redéfinition précise de ce mécanisme est indispensable si l'on considère que le cas de figure yougoslave constitue malheureusement un précédent redouté pour d'autres crises est-européennes.

● Plus largement, faut-il poursuivre l'approfondissement du contenu et des mécanismes actuels de la C.S.C.E. ? Faut-il aboutir à faire du Centre de Prévention des Conflits un directoire pan-européen ou une sorte de conseil de sécurité à l'échelle de notre continent (suggestion allemande) ? Faut-il doter la C.S.C.E. de capacités de maintien de la paix lorsque les pays directement concernés le demandent (suggestion américaine) ? Faut-il inscrire à

l'ordre du jour de la C.S.C.E. les redoutables questions de prolifération nucléaire, bactériologique et chimique ?

L'incapacité du mécanisme C.S.C.E. à inverser la logique de la guerre en Yougoslavie est d'autant plus choquante que la solution de tels conflits pourrait être considérée comme étant l'une de ses raisons d'être : or, c'est la Communauté européenne qui a décidé de la mise en place conjointe de la Conférence de paix et de la Commission d'arbitrage.

Convenons toutefois que des éléments contraires pèsent pour transformer la C.S.C.E. en une machine lourde et paralysée : la règle du consensus qui reconnaît un droit de veto à l'un quelconque des 35 Etats ; l'extrême diversité politique des pays membres et leur hétérogénéité politique : la démocratie est loin d'être également instaurée et certains régimes connaissent de graves situations d'instabilité.

Le moment ne viendra-t-il pas où l'encouragement au nécessaire mouvement d'intégration régionale en Europe centrale et orientale préparera l'émergence d'ententes locales plus aisément harmonisables dans le cadre C.S.C.E. ? Il reste que la désintégration de l'Union soviétique hypothèque là aussi gravement l'avenir du processus en même temps qu'il le rend plus urgent. Comme a pu le dire M. Rafael Estrella : Par son envergure, *la CSCE peut produire, sur une Europe marquée par l'instabilité et dominée par les déséquilibres, un effet catalyseur d'intégration, voire servir de plate-forme pour une extension de ce climat de sécurité et de coopération à toute la région euro-méditerranéenne».

III - LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

L'approche du Sommet de Maastricht des 9 et 10 décembre fait craindre le meilleur et le pire : selon que le succès ferait de la Communauté un pôle politique, économique et monétaire fort et cohérent ou que l'échec conduirait le rêve européen vers la réalité peu exaltante d'une zone de libre échange.

a - l'enrichissement interne de la communauté par l'union politique

Il existe une base d'accord sur le triple objectif de principe de l'élargissement des compétences de l'Union, le renforcement de l'efficacité des institutions et la légitimité démocratique du développement de la citoyenneté de l'Union, à partir du projet de traité élaboré par la présidence luxembourgeoise.

1 - L'élargissement des compétences.

Il s'agit d'inclure de nouveaux chapitres ou de renforcer des dispositifs existants afin d'étendre la compétence de la Communauté là où -en application du principe de la subsidiarité- cela apparaît nécessaire.

De nombreux domaines sont susceptibles d'intégrer l'escarcelle communautaire : politique sociale, environnement, santé, énergie, industrie, recherche et développement, technologie, protection des consommateurs, éducation, culture, tourisme, réseaux transeuropéens, protection civile.

Au-delà, certaines questions actuellement traitées dans un cadre intergouvernemental ont vocation à entrer dans le champ d'action communautaires. Elles relèvent en particulier des affaires intérieures et judiciaires : les contrôles aux frontières, l'entrée et la circulation de ressortissants de pays tiers, la lutte contre l'immigration clandestine, contre la drogue, les coopérations douanières et judiciaires, la lutte contre le crime organisé.

2 - Des institutions plus démocratiques et plus efficaces :

- L'extension de la procédure de vote à la majorité qualifiée, étroitement liée à l'accroissement du domaine

communautaire que nous venons d'évoquer est un postulat pour une relance de la dynamique communautaire.

- Le Parlement européen pourrait voir s'accroître ses pouvoirs politiques, législatifs et de contrôle ; outre le bénéfice d'un droit de pétition et d'enquête, il sera associé -les modalités sont à ce jour en discussion- à la nomination des membres de la Commission.

La possibilité pour le Parlement de bénéficier d'un droit de codécision reste en débat : entre les statu quo et l'octroi d'un pouvoir général à d'approbation, l'actuel projet de traité suggère un droit de rejet en dernière lecture portant sur les textes posant les principes généraux de l'action communautaire, dénommés "lois", et ce dans certains secteurs à préciser.

- C'est enfin au Conseil européen, symbole de la légitimité démocratique et de la responsabilité politique suprême, qu'il reviendrait d'assurer la cohérence des actions de l'Union, et les orientations politiques adaptées.

- Demeure enfin l'aboutissement difficile de la proposition française relative à l'association accrue des parlements nationaux aux actions européennes. Notre pays semble à ce jour relativement isolé dans la proposition d'un Congrès, réunissant les parlements nationaux pour débattre des grandes orientations de l'Union.

3. Vers une citoyenneté européenne ?

Cette quatrième composante de l'Union, l'émergence d'une véritable citoyenneté européenne, est d'ores et déjà évoquée dans le projet de traité et comporte :

- le libre droit de séjour et de circulation ;

- le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales de l'Etat de résidence -sous réserve de modalités qui devraient être unanimement arrêtées par le Conseil avant le 31 décembre 1993 ;

- la possibilité, pour tout citoyen de l'Union, de bénéficier, sur le territoire d'un pays tiers où l'Etat dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection diplomatique et consulaire des autres Etats membres ;

- le droit de pétition et la faculté de recourir à un médiateur européen.

b - la difficile existence extérieure de la communauté

Compte tenu des multiples sollicitations internationales intervenues au cours de ces dernières années, auxquelles dans l'ensemble la Communauté n'a que très timidement répondu, il semble clair que la mise en place des conditions favorables à la constitution d'une réelle diplomatie européenne, cohérente et active, s'impose.

Récemment (2), Mme Elisabeth Guigou déclarait : "la mise en place de structures institutionnelles nouvelles, au service d'une politique étrangère et de sécurité commune, doit aller de pair avec un rapprochement de nos positions respectives sur le fond".

Or ce dernier point, fondamental, semble, à l'aune des événements récents, de plus en plus improbable. Votre rapporteur n'évoquera que trois exemples :

- **La crise du Golfe** : deux pays, la Grande-Bretagne et la France, ont engagé des troupes sur le terrain, en application d'un principe essentiel de droit international, mais non sans que chacun eût opéré une préparation diplomatique du terrain particulière : la Grande-Bretagne y consacrait sa traditionnelle alliance avec les Etats-Unis, la France, quant à elle, alternant ouverture diplomatique et rigueur militaire, donnait, dans un premier temps, l'image d'une action hésitante et ambiguë, faisant par ailleurs valoir le principe de sa "différence" et de la spécificité de sa démarche.

(2). Revue politique internationale n° 51. Printemps 1991.

- **L'évolution est-européenne** : le dossier central de l'élargissement de la Communauté à la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie a amplement montré une différence d'approche entre les Douze. Si notre pays a exposé la difficulté de concevoir une éventuelle intégration de ces trois pays avant des «dizaines d'années», tel n'a pas été le cas, notamment, de la Grande-Bretagne ou de l'Allemagne. Au demeurant, faudra-t-il également s'accorder sur les candidatures suédoise, autrichienne, maltaise, chypriote et turque.

- **La Yougoslavie enfin** : où l'Europe a dû s'investir elle-même, saisie en cela par la CSCE puis l'ONU, pour tenter d'apporter une solution à la guerre qui se poursuit. On sait les divergences qui ont séparé les Douze : entre ceux qui, avec l'Allemagne et l'Italie, préconisaient une reconnaissance des indépendances, ceux qui, comme la France, la Grande-Bretagne ou l'Espagne, suggéraient un prudent statu quo. L'Europe a donc dû élaborer une plate-forme d'action minimale au demeurant jusqu'à présent relativement inefficace : conférence de paix, commission d'arbitrage sur les frontières, observateurs désarmés et menacés. Le principe du plus petit commun dénominateur n'a qu'un effet limité sur la logique de violence qui, hélas, prévaut : ni interposition, ni intervention, ni reconnaissance, ni statu quo ni même, pendant longtemps, d'action humanitaire possible ! Quelles seront, dans ces conditions, les effets des sanctions décidées le 7 novembre dernier par la CEE ?

Dans ces pesanteurs, les identités nationales ou régionales, façonnées par l'histoire et la situation géographique, semblent prendre une part plus importante qu'auparavant. Les bouleversements du continent offrent par exemple à l'Allemagne et à l'Italie des champs d'influence prometteurs. Par ailleurs certaines méthodes diplomatiques intra-européennes risquent avec le temps de consacrer un certain fractionnement de la cohésion européenne :

● Tout d'abord la multiplication des initiatives à deux, si elles s'avère pourtant indispensable, n'apparaît pas aux yeux de certains de nos partenaires le meilleur garant de la cohésion à Douze : couple franco-allemand, initiative italo-britannique sur la défense européenne, rencontre franco-germano-espagnole. Le risque existe de figer par ces méthodes des intérêts bi ou trilatéraux qui fractionnent toute ébauche de politique étrangère et de sécurité commune.

● Par ailleurs, et votre rapporteur n'y apportera aucune appréciation critique- se met en place progressivement l'esquisse d'un pôle latin dans le cadre des Douze. Sa première expression internationale se développe dans ce groupe de 4 + 5 (Italie, Espagne, Grèce, France et Lybie, Tunisie, Algérie, Maroc, Mauritanie), associant les pays européens riverains de la Méditerranée aux pays d'Afrique du Nord membres de l'Union du Maghreb arabe.

● Enfin, l'inclusion éventuelle de secteurs de politique internationale dans l'action communautaire, n'exclurait pas pour autant la poursuite de diplomaties nationales éventuellement concurrentes. A cet égard, le projet de traité, élaboré dans le cadre de l'initiative franco-allemande du 14 octobre dernier, est instructif, qui ne mentionne dans sa déclaration sur les «domaines prioritaires de la politique étrangère et de la sécurité commune» ni les relations avec l'Amérique latine, ni surtout celles avec l'Afrique. Ne peut-on y redouter autant de champs potentiels de rivalités ou de querelles entre puissances européennes ?

*

* * *

Si l'aboutissement de l'union politique, avec les difficultés liées à la politique étrangère et de sécurité commune constitue l'inquiétante inconnue du Sommet de Maastricht, il n'en va pas de même pour l'approfondissement économique et monétaire où certaines difficultés majeures ont pu être surmontées.

Par ailleurs, l'accord entre la C.E.E. et les pays de l'Association européenne de libre-échange instituant un espace économique européen, conclu le 20 octobre dernier, symbolise ce que l'on peut considérer comme le couronnement d'une méthode pragmatique et progressive sur la route de l'élargissement.

c - l'ambition économique et monétaire

1. L'approfondissement par l'Union économique et l'Union monétaire

De larges domaines d'accord ont été dénombrés depuis le début de la Conférence intergouvernementale compétente, dans la logique du Conseil européen de Rome.

- S'agissant de l'Union monétaire, onze pays ont donné leur accord à la mise en place d'une monnaie unique européenne, soit un ECU fort et stable. La Grande-Bretagne, quant à elle, continue de marquer sa préférence pour un Ecu parallèle aux monnaies existantes, soutenu par les autres banques centrales.

Après que le renforcement et le développement du rôle de l'ECU aient été opérés dans la deuxième phase, à compter du 1er janvier 1994, cette monnaie unique serait, dans la troisième phase, gérée par le système européen des banques centrales, institution monétaire indépendante.

Des débats portent encore sur la détention du capital de la Banque centrale européenne (B.C.E.) : doit-elle revenir aux Etats membres ou aux Banques centrales nationales ? Sur la responsabilité quant à la politique monétaire extérieure : système européen des banques centrales ou Conseil ?

Enfin, s'agissant de la mise en place de la nouvelle institution monétaire, un Institut monétaire européen (I.M.E.), coordonnant pendant la phase de transition les politiques monétaires des Etats-membres, préparerait la mise en place de la Banque centrale européenne qui lui succéderait.

- En ce qui concerne l'Union économique, sa nécessaire complémentarité avec l'Union monétaire n'est plus contestée. Ainsi le Conseil européen de Luxembourg a-t-il souligné l'indispensable réalisation, dès à présent et dans le cadre de la première phase de l'Union économique et monétaire, des progrès substantiels dans la convergence : à savoir une orientation vers la croissance, une maîtrise de l'inflation et des déficits publics.

Le calendrier des différentes phases de réalisation de l'UEM, défini par le Conseil européen de Rome, n'est guère contesté désormais

- 1er janvier 1994 : début de la deuxième phase

- "au plus tard dans les trois ans à partir du début de la deuxième phase" -soit au 1er janvier 1997-, au plus tôt, «sera présenté un rapport sur le fonctionnement de la deuxième phase afin de préparer la décision relative au passage à la troisième phase qui interviendra dans un délai raisonnable». Mais aucun Etat ne sera immédiatement contraint de franchir le pas s'il ne satisfait pas aux conditions d'aptitude requises.

Il semble que la Grande-Bretagne, dans le cadre du nouveau projet, pourrait ajourner, ou être invitée à ajourner, son entrée dans la troisième phase de l'UEM.

Ainsi seront évités les deux écueils -de l'U.E.M. "à deux vitesses", ou symétriquement du «droit de veto»- qui empêcheraient la poursuite du processus.

2. Le premier cercle de l'élargissement : la création de l'espace économique européen

Le 20 octobre a été conclu l'accord créant un espace économique européen (E.E.E.), entre les sept pays de l'A.E.L.E.

(Suisse, Autriche, Norvège, Suède, Finlande, Islande, Liechtenstein) et les Douze.

On rappellera que l'ambition générale de cet accord est d'étendre le régime des "quatre libertés" (libre-circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services) à l'ensemble des 19 pays de l'E.E.E. Ainsi, à compter du 1er janvier 1993, le grand marché unique élaboré au sein des Douze sera élargi aux sept pays cités, donnant naissance à «la plus grande zone économique du monde et la plus intégrée», pour reprendre l'expression du président finlandais de l'A.E.L.E.

- Sur le plan institutionnel, les instances de l'E.E.E. comprendront :

. Un conseil de l'E.E.E., qui se réunira au moins deux fois par an et sera chargé de donner l'impulsion politique. Il sera composé des 19 représentants des Etats.

Il se prononcera par commun accord des parties contractantes, la Communauté et l'A.E.L.E. s'exprimant d'une seule voix.

. Un comité mixte chargé de la mise en oeuvre de l'accord.

. Un comité parlementaire mixte réunissant les membres des parlements des parties contractantes.

. Une Cour de l'E.E.E., chargée du règlement des différends composée de cinq juges de la Cour de Justice des Communautés et de trois juges de l'A.E.L.E.

- Le principe de la reprise, par les pays de l'A.E.L.E., de l'acquis communautaire se traduira par l'application à ces pays de l'ensemble de la législation économique communautaire. Toutefois une clause de sauvegarde permettra à un pays de l'A.E.L.E., confronté à des difficultés spécifiques, de suspendre temporairement, sans conditions, l'application de certaines dispositions communautaires, à charge pour la Communauté de prendre des mesures en retour pour rétablir l'équilibre des droits et des obligations au sein de l'E.E.E.

- La cohésion économique et sociale au sein de l'E.E.E.

Bénéficiant des avantages du marché unique, les pays de l'A.E.L.E. participeront à l'effort communautaire de réduction des disparités économiques et sociales au sein de la Communauté. Cette participation revêtira des formes variées :

- concessions agricoles en faveur des productions des pays les moins développés de la Communauté
- concessions dans le domaine de l'accès à la ressource piscicole de l'A.E.L.E.
- participation des pays A.E.L.E. à un «fonds de cohésion», sous forme de prêts et de dons, destinés aux pays les moins riches de la Communauté (Espagne, Portugal, Grèce, Irlande).

Cet accord, qui constitue en quelque sorte un pré-élargissement communautaire, n'en appelle qu'avec plus de vigueur la conclusion des accords d'association fort complexes et difficiles avec les principaux pays industriels d'Europe centrale : Pologne, Hongrie et Tchécoslovaquie, tant il est vrai que l'établissement des solidarités économiques européennes précède, pour les faciliter, le dialogue et la coopération politique.

*

* *

Par delà Maastricht, la Communauté doit tout à la fois poursuivre un objectif de longue haleine et affronter un combat difficile.

L'objectif c'est la réalisation du marché intérieur : il reste 18 mois. Or on peut, sur ce plan, depuis six mois, observer un ralentissement inquiétant alors que le plus difficile reste à faire : 89 textes restent à examiner et concernent tout autant le Conseil Marché intérieur, le Conseil Ecofin ou le Conseil Agriculture. La

transposition interne des directives prend également du retard dans certains Etats : la France se trouve, à cet égard, avec le Danemark et la Grèce, parmi les plus performants.

Deux dossiers continuent à ce jour de poser problème : celui de la fiscalité indirecte sur lequel aucun texte juridiquement contraignant n'a été adopté, enfin celui de la libre circulation des personnes. L'unanimité requise pour faire progresser ces deux dossiers, ne permet guère de progrès rapides.

Les dernières semaines des négociations Uruguay Round menées dans le cadre du GATT pour lesquelles un engagement a été pris d'aboutir à un accord avant la fin de cette année, et les difficultés qui opposent la Communauté aux Etats-Unis sur le dossier agricole contrarieront de prochaines décisions.

CHAPITRE III - LE DÉSARMEMENT : NOUVEAUX RYTHMES, NOUVEAUX CONTENUS.

I - LES ACCORDS START ET LE TRAITÉ SUR LES FORCES CONVENTIONNELLES EN EUROPE

a. Le traité START

Après dix années d'après négociations, l'accord signé à Moscou le 31 juillet 1991 a constitué un événement puisque, pour la première fois, était stipulée, entre les deux plus grandes puissances nucléaires, la réduction équilibrée des arsenaux, dans une moyenne de 30%, sur une durée de sept années. Le tableau ci-dessous retrace les principales contraintes issues de cet accord :

	USA	URSS	Limite START
Vecteurs Missiles balistiques Bombardiers lourds	2 200	2 500	1 600
Missiles balistiques lourds	-	308 SS18	154 SS18
Têtes nucléaires sur missiles balistiques	8 000	9 500	4 900
Têtes nucléaires sur missiles balistiques mobiles	-	660	1 100
Missiles de croisière embarqués sur sous-marins	367	100	880
Têtes nucléaires comptabilisées sur missiles balistiques, sur missiles de croisière aéroportés et sur bombardiers		10 200	6 000
Total têtes nucléaires	10/11 000	10/11 000	8/9 000

Au delà de cette réduction quantitative, le traité contient de strictes et innovatrices mesures de vérification.

- échanges de données précises sur les armes et les usines de production, avec mises à jour périodiques.

- surveillance continue d'usines de production de missiles mobiles.

- diverses modalités d'inspections sur site avec court préavis (16 heures).

Pour symbolique et novateur qu'il soit, le traité START n'avait pas réglé certains problèmes importants : ainsi les aménagements qualitatifs restent possibles.

Il reste enfin qu'à l'issue de sept années au cours desquelles est prévu l'étalement de la réduction des équipements, chacune des deux puissances est censée conserver quelque 9 000 têtes nucléaires quand la France n'en détient que quelque 500.

Il s'ensuit une nécessaire relativisation des effets de l'accord passé et qui mesurent le chemin restant à parcourir pour aboutir à l'objectif d'une stricte suffisance en la matière.

En réalité, les événements qui se sont déroulés au cours du mois d'août en URSS, le contexte général de "décrispation" internationale ont rendu l'accord quelque peu dépassé.

Les propositions -étudiées plus loin- du président américain et les réponses du président de l'Union soviétique ont pris acte de cette transformation, alors même que les problèmes de prolifération prenaient une acuité très particulière.

Avec l'accord START, l'accord sur les forces conventionnelles en Europe, signé quelques mois auparavant, a également consacré tout à la fois l'évolution du contexte stratégique européen et la fin d'un certain rituel du désarmement.

b. Le Traité de Paris sur les Forces conventionnelles en Europe

Après avoir rappelé les principales dispositions de l'accord, votre rapporteur soulignera les difficultés rencontrées du fait de l'attitude soviétique et évoquera enfin la redoutable question de son application concrète et donc de sa ratification.

1. Les dispositions principales

● Les réductions d'équipements. Les Etats signataires devront se conformer aux dispositions du traité aussi bien en tant qu'entités souveraines que comme parties à un groupe : l'Alliance atlantique d'une part et le Pacte de Varsovie de l'autre, devenu, après son démantèlement et pour l'application du traité, le "groupe des six".

- Les équipements à limiter par le traité (ELT) sont répartis en cinq catégories : chars, véhicules blindés de combat (VBC), artillerie, hélicoptères d'attaque et avions de combat.

- Les limitations sont applicables dans l'ensemble de la zone s'étendant de l'Atlantique à l'Oural (dite zone ATTU), et dans trois zones "gigognes" : zone centrale, zone centrale élargie et zone étendue, auxquelles s'ajoute une zone du flanc.

Ce zonage n'a d'autre objectif que de prévenir toute concentration de forces déséquilibrantes.

On rappellera que ces limitations, prises globalement pour l'ensemble de la zone ATTU, sont : 20 000 chars, 30 000 véhicules blindés de combat, 20 000 pièces d'artillerie, 2 000 hélicoptères d'attaque et 6 800 avions de combat.

- Une règle de suffisance est posée, prévoyant qu'aucun pays ne peut détenir à lui seul plus d'un tiers des dotations totales, toutes catégories confondues.

● **Les inspections** : chaque pays détient donc un nombre total d'objets de vérification. Ceux-ci sont globalement définis comme étant une formation détenant des ELT ou tout dépôt permanent dé"signé détenant des ELT.

Les inspections seront de quatre types : inspection de site déclaré, inspection sur mise en demeure spécifiée à l'intérieur de zones, inspections destinées à l'observation d'activités de réduction, inspection destinée à l'observation d'activités de certification.

2. Le problème du respect par les Soviétiques de certaines dispositions du traité

● Les faits

Immédiatement après la signature du traité, il fut clair que certaines données communiquées alors par les Soviétiques étaient erronées : de nombreux équipements avaient fait l'objet d'un classement incorrect, enfin les dotations globales communiquées étaient très largement inférieures aux estimations occidentales.

De grandes quantités d'armements avaient par ailleurs, avant la signature du traité, été déplacées à l'Est de l'Oural, en contravention sinon avec la lettre, du moins avec l'esprit du traité. Le tableau ci-dessous illustre l'importance des transferts opérés :

	Chars	Véhicules blindés de combat	Artillerie	Total
Données soviétiques juillet 1988	41 580	57 800	42 400	141 780
Données soviétiques novembre 1990	20 694	29 348	13 828	63 870
Transferts	20 886	28 452	28 572	77 910

Enfin les Soviétiques avaient soustrait au champ d'application du traité un total de 5 439 équipements, au motif que, selon eux, ces équipements se trouvaient dans des unités n'appartenant pas aux forces terrestres :

- matériels équipant l'infanterie de marine
- matériels de division de fusiliers motorisés affectés à la défense côtière
- matériels relevant des forces des fusées stratégiques.

● **Le compromis du 14 juin 1991**

Dans le cadre d'une déclaration extérieure au traité, les Soviétiques se sont engagés sur plusieurs points :

- Retraits de la zone ATTU d'une quantité d'équipements correspondant à celle des équipements limités par le Traité qui dotent les divisions de défense côtière ainsi que l'infanterie de marine. Ainsi, l'effectif des forces soviétiques serait conforme aux plafonds zonaux déterminés pour les unités d'active ou celles mises en dépôt.

- Les dotations déclarées par l'URSS en équipements seraient inférieures à ses droits à dotations maximaux, à proportion égale du nombre d'équipements précisément liés aux unités d'infanterie de marine et de défense côtière. Ainsi ces équipements ne seraient-ils pas considérés comme inclus dans le champ d'application du traité. Cependant l'Union s'est engagée à ne pas augmenter ses équipements de défense côtière et d'infanterie de marine.

Les équipements en surnombre seront détruits ou reconvertis, pour moitié dans la zone selon les procédures prévues, pour moitié hors zone ATTU mais selon des procédures offrant des garanties suffisantes.

Les inspections par défi seront possibles pour les équipements des unités d'infanterie de marine et de défense côtière.

Les matériels des unités forces stratégiques - essentiellement des véhicules blindés de combat ne seront pas modernisés.

● Enfin, s'agissant des équipements transférés à l'Est de l'Oural, les Soviétiques se sont engagés :

- à détruire quelque 6 000 chars, 1 500 véhicules blindés de combat et 7 000 pièces d'artillerie ;

- à identifier les lieux de stockage des équipements retirés avant la signature du traité ;

- à prouver la réalité des destructions effectuées

- à ne pas utiliser les équipements pour créer une réserve stratégique.

Les incidents dans la mise en oeuvre pratique des dispositions du traité appellent de la part de votre rapporteur les quelques réflexions suivantes :

Le compromis du 14 juin n'a été élaboré, dans un premier temps, que dans un cadre strictement bilatéral, entre Soviétiques et Américains. Les alliés n'ont guère pu que se ranger à l'accord qui leur était soumis. La France semble avoir été très isolée dans la contestation qu'elle a faite de cette procédure.

Ces questions montrent à quel point les risques de contournement des dispositons du traité seront grands. Au demeurant rien de définitif dans ce domaine n'a été élaboré.

A l'évidence, les événements du mois d'août conduisent à une interprétation actualisée, compte tenu des ruptures qui ont été opérées au sein de l'Union soviétique.

A ce jour, la question centrale concerne les garanties d'application de ce traité dans la perspective d'une ratification parlementaire.

3. La délicate question de la ratification

Malgré tout, ce traité porte en lui des éléments de parité et de stabilité appréciables dans le contexte très incertain qui est celui des anciennes démocraties européennes mais aussi, et surtout, de l'Union soviétique. Si sa ratification ne peut donc être exclue, les incertitudes existent.

- Quelle sera la nature, quels seront les pouvoirs de l'autorité centrale soviétique chargée d'assurer l'application du traité? Quelles délégations de commandement ou de contrôle seront éventuellement consenties aux Républiques?

- Parmi les Républiques qui visent à l'indépendance, certaines -dont l'Ukraine- ont fait état de leur souhait de constituer des armées nationales. Comment pourront-elles se doter d'équipements propres, à ce jour limités par l'accord?

A l'évidence, les indispensables précautions devront être prises. Les négociations en cours à Vienne évoquent à cet égard quelques propositions : l'exclusion des Etats baltes de l'application du Traité, ou l'éventualité d'une réserve générale prise par chaque Etat partie lors de la ratification.

II - LES NOUVEAUX CHAMPS DU DÉSARMEMENT

Au cours des mois écoulés, le désarmement a pris un nouveau rythme et s'est enrichi d'éléments qui, jusqu'à présent, n'étaient guère qu'évoqués.

Cela concerne ainsi les initiatives unilatérales mais réciproques prises par les présidents américain et soviétique. Par ailleurs, les thèmes de la non prolifération, les notions de zone exempte d'armes de destruction massive, les propositions concernant le commerce des armes, l'importance reconnue aux armes chimiques et bactériologiques sont autant de nouveaux champs ouverts à la négociation et à l'action internationales.

a. Les propositions unilatérales et réciproques des présidents américain et soviétique.

Les tableaux suivants permettent de mettre les initiatives américaines en regard des réponses obtenues côté soviétique (1).

(1).Source : The economist.

Décision unilatérale	Propositions américaines	Réponses soviétiques
Armes nucléaires tactiques basées à terre (obus nucléaires, têtes nucléaires sur missiles à courte portée)	Destruction totale	Destruction totale
Tête nucléaire sur missile sol-air	Inexistant dans l'arsenal américain	Destruction totale
Armes nucléaires tactiques sur navires de surface et sur sous-marins d'attaque. Armes nucléaires associées à l'aéronavale basée à terre	Retrait total pour stockage Destruction partielle	Retrait total pour stockage Destruction partielle
Armes nucléaires tactiques aéroportées	Non concernées. OTAN a annoncé une réduction de 50%	Réductions réciproques
Bombardiers stratégiques	Mise hors d'état d'alerte. Les armes seront stockées.	Mise hors d'état d'alerte. Les armes seront stockées.
Nouveau missile nucléaire d'attaque à courte portée air-sol	Annulation de programme	Annulation du programme
Nouveau petit ICBM mobile	Annulation de la construction de lanceurs mobiles	Annulation du programme
Missile balistique intercontinental (ICBM mobile)	Non concerné. Inexistant aux Etats-Unis	Arrêt de la construction de nouveaux lanceurs mobiles. Tous les missiles sur rail seront stockés
ICBM	Mise hors d'état d'alerte de 450 missiles à tête nucléaire unique	Mise hors d'état d'alerte de 503 missiles y compris 134 Mirvès
Missiles balistiques lancés depuis sous-marins (SLBM)	Non concerné	Retrait du service de 36 sous-marins
Têtes nucléaires stratégiques	Non concernées	Réduites à 5 000 têtes (6 000 dans le cadre de START)
Essais nucléaires	Non concernés	Cessation immédiate
Système de commandement et de contrôle	Toutes les armes stratégiques ont été placées sous un commandement unique	Toutes les armes stratégiques seront placées sous la responsabilité d'un seul service
Forces conventionnelles	Non concernées	Réduites à 700 000 hommes

Nouvelles propositions

Américaine	Soviétique
Interdire tous les missiles intercontinentaux à têtes multiples basés à terre	Réduire de 50% par rapport aux plafonds START les armements offensifs
Engagement de négociations sur le déploiement de systèmes de défense face à une menace balistique limitée	Négocier sur le déploiement de systèmes de défense face à une menace balistique limitée
	Création d'un système conjoint de technologie spatiale destiné à éviter une attaque nucléaire
	Engager des négociations sur l'arrêt de la production d'armements nucléaires

● On notera que certaines des propositions lancées par le président américain étaient soit déjà sous-jacentes dans les réflexions engagées par l'Alliance atlantique (élimination de l'artillerie nucléaire et des missiles sol-sol), soit prévues dans le cadre de START et seront en fait une accélération des dispositions de cet accord, soit liées à des difficultés technologiques (programme Short Range Air to surface missile SRAM).

● Certains équipements nucléaires jusqu'à présent laissés à l'écart des mesures de désarmement sont visés : missiles de croisière sur navires et sur sous-marins ou moyens nucléaires de l'aéronavale.

● Enfin le rapport stratégique entre l'URSS et les Etats-Unis se trouve reconsidéré par la mise hors alerte des bombardiers stratégiques, l'abandon du missile mobile MX et du projet de petit ICBM mobile.

● Dans les propositions de négociations, les Etats-Unis considèrent comme essentielle la réduction des missiles à têtes multiples -précis et destructeurs- et envisagent la possibilité d'une entente avec l'URSS pour élaborer conjointement un système de défense anti-balistique.

- Le traditionnel couplage entre les Etats-Unis et l'Europe est quasiment abandonné, à la seule réserve d'un système tactique aéroporté mais dont la réalisation est hypothétique.

- La dimension nucléaire américaine se concentre sur les moyens navals (sous-marins), les équipements à terre étant désormais limités .

Par ailleurs, les propositions soumises par le président Gorbatchev, concernant la réduction de l'arsenal nucléaire soviétique, doivent être très largement relativisées pour deux raisons majeures.

- Se situant dans un cadre "hors négociations", ces propositions ne peuvent faire l'objet d'aucune vérification ou aucun contrôle.

- Enfin la maîtrise de plus en plus réduite de l'autorité centrale sur un certain nombre d'équipements nucléaires décentralisés rend plus qu'aléatoire la validité des engagements -même de bonne foi- pris par les responsables soviétiques.

Ainsi la parité dans la réduction annoncée des arsenaux nucléaires n'est-elle que de pure façade.

- certitude et promptitude des retraits et des réductions américains

- incertitude décroissante et manque total de transparence de ceux opérés par les autorités soviétiques.

Ainsi l'Europe se trouve-t-elle confrontée, sur le plan nucléaire, à un vide stratégique qui constitue d'ailleurs un objectif de longue date de l'Union soviétique. La dissuasion française s'en trouve -avec, à un degré moindre, le nucléaire britannique- d'autant plus fragile que sa visibilité, dans un continent quasiment dénucléarisé, s'accroît.

Pour autant rien, tout au contraire, dans l'évolution de la stratégie nucléaire américaine et de l'OTAN, ne conduit à vider notre dissuasion de sa justification : ni dans son existence, ni dans sa doctrine d'emploi : le principe de recours en dernier ressort, la notion de stricte suffisance sont, depuis toujours, les principes de la dissuasion française, auxquels aujourd'hui, d'une certaine manière, chacun se rallie. Il reste que cet isolement, cette soudaine visibilité accrue, joints à l'effet d'annonce des mesures américaines et soviétiques, nourriront de fortes pressions sur notre dispositif.

b. L'extension des questions de désarmement

Certains sujets qui, certes, n'avaient jamais été absents des enceintes du désarmement ont retrouvé, ces derniers mois, un regain de popularité.

1. Les risques de prolifération

L'expérience irakienne, qui a démontré l'avancée considérable réalisée dans ce pays sur le nucléaire militaire, a mis au premier rang le nécessaire traitement des risques de prolifération balistique. Au-delà de l'Irak, nombreuses sont les régions concernées : Israël, Pakistan, Inde, Afrique du Sud, Algérie. La liste n'est pas close.

Bien plus, la déstructuration rapide de l'Union soviétique a mis en lumière ce qu'elle pouvait recéler de dangers, compte tenu de l'extrême répartition du nucléaire -tactique- sur l'ensemble du territoire soviétique au moment où certaines des Républiques marchent vers leur indépendance et démontrent une évidente réticence à rendre les armements installés sur leur sol.

A ce jour, si l'on devait classer par ordre décroissant des entités politiques significatives, en fonction du nombre de armes nucléaires stockées sur leur territoire, le résultat serait le suivant :

1. Etats-Unis
2. Russie
3. Ukraine
4. Kazakhstan
5. France
6. Royaume-Uni.

Cet élément a été essentiel dans l'initiative lancée par le président américain et recoupe, à ce propos, la proposition émise par la France d'une réunion des quatre puissances nucléaires détenant des équipements en Europe afin d'évoquer le sujet.

2. Les armes bactériologiques et chimiques

A ce jour, le seul accord international concernant l'arme chimique est le protocole de Genève du 17 juin 1925, qui prohibe l'emploi d'armes chimiques, bactériologiques ou à toxines, et tout moyen assimilé.

Cette prohibition a été solennellement réaffirmée en 1989 lors de la Conférence de Paris pour l'interdiction d'armes chimiques.

La Communauté internationale porte désormais son effort sur la négociation d'un accord interdisant, au delà de l'usage, la possession et la fabrication d'armes chimiques.

Engagée en 1980 à la Conférence du désarmement à Genève, qui regroupe 39 Etats, cette négociation a désormais de réelles chances d'aboutir, après dix années de piétinement, pour deux raisons :

- les Etats-Unis ont assoupli leur position concernant le droit de riposte et ont renoncé à la conservation d'un stock résiduel de sécurité.

- la guerre du Golfe a démontré à de nombreux pays du Tiers-monde que la menace chimique les concernait autant, sinon plus, que les pays du Nord. Ainsi ce qui fut longtemps considéré comme le «nucléaire du pauvre» prenait à l'égard des premiers intéressés sa véritable et réelle dimension destructrice.

Beaucoup escomptent pour 1992 un aboutissement réel et concret des négociations engagées sur le sujet.

De la même façon, les dernières propositions de désarmement proposent l'idée d'un renforcement du dispositif de la convention de 1972 relative à l'arme biologique : moyens d'inspections et moyens de vérification notamment.

3. La prise en compte de la responsabilité des fournisseurs

L'Irak, surabondamment doté en armements conventionnels comme en technologies de fabrication nucléaire et chimique, a été le révélateur de la responsabilité majeure des principaux pays exportateurs d'armes et de technologies d'armement, dont, parmi d'autres puissances européennes, la France.

Cette prise de conscience s'est exprimée suivant divers canaux et est susceptible de se traduire par des initiatives ambitieuses dont la difficulté principale sera leur traduction concrète, tant sont gigantesques les enjeux économiques et commerciaux en ce domaine. Les plans de désarmement américain puis français, respectivement des 28 mai et 3 juin derniers, ont rassemblé dans une formulation différenciée des objectifs très voisins.

a. La zone exempte d'armes de destruction massive

Chacun des deux dispositifs évoque, soit directement soit à travers la résolution 687 du Conseil de sécurité, l'objectif tendant à instaurer au Moyen-Orient une zone exempte d'armes de destruction massive, par l'application stricte dans la région des objectifs d'interdiction et d'élimination de l'arme chimique, la prohibition de l'arme bactériologique, le régime de surveillance des technologies balistiques et la réglementation des exportations d'armements classiques.

Ce dernier point -qui comme les autres objectifs catégoriels ne saurait, dans l'esprit du plan français, être régionalement limité-mérite un développement spécifique.

b. Le commerce des armements classiques

Selon ce plan, s'il n'est définitivement exclu, le commerce des armements classiques devrait être réalisé dans le respect d'un équilibre des forces au niveau régional.

Un contrôle de la Communauté internationale serait opéré sur ce commerce dans le cadre d'un code de bonne conduite basé sur des règles de retenue. Serait mis en place un registre international des ventes d'armes dont la tenue serait confiée au secrétaire général des Nations Unies.

A cet égard, les cinq membres du Conseil de sécurité ont d'ores et déjà, au cours de deux réunions, à Paris puis à Londres, engagé une réflexion afin d'établir des principes communs destinés à restreindre les ventes d'armes conventionnelles et à dissuader la prolifération des missiles balistiques et des armes de destruction massive.

Lors de leur réunion à Londres du vendredi 18 octobre dernier, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité ont décidé des premières "règles de retenue" sur les transferts d'armes au Moyen-Orient :

Ainsi examineront-ils si les transferts proposés favoriseront la capacité du pays bénéficiaire à faire face à ses besoins légitimes d'autodéfense ; s'ils constitueront une réponse adéquate et proportionnée aux menaces militaires auxquelles ce pays est confronté.

Par ailleurs, les cinq membres permanents éviteront de transférer des armes susceptibles de prolonger ou aggraver des conflits existants, d'accroître la tension dans une région, de contribuer à l'instabilité régionale ou de créer des potentiels militaires déstabilisateurs dans une région.

*

* *

Le principe de l'équilibre des forces au niveau le plus bas respectant le droit de chaque Etat à la sécurité, pour séduisant qu'il apparaisse, semble considérablement difficile à définir tant sa détermination est relative : qui apprécie et en fonction de quelles menaces et à quel moment ? De fait, les règles de transparence, d'informations réciproques, de mesures de confiance -d'ailleurs préconisées dans le plan français- doivent précéder et permettre l'appréciation, région par région, d'un état des lieux, palier préalable à une diminution progressive, générale, programmée et contrôlée.

Il reste que le commerce des armements classiques devra faire l'objet d'un encadrement ambitieux à l'échelon communautaire avant de l'être à l'échelle de la communauté internationale à travers l'Organisation des Nations Unies.

Plus largement, dans le cadre de l'aide au développement, pourquoi l'octroi d'une assistance financière ou économique ne pourrait-elle prendre en compte le niveau des dépenses consenties

pour l'achat d'armements et, d'une manière générale, l'ampleur des budgets militaires ?

*

* *

Les conclusions de votre rapporteur pour avis et de la commission

Votre 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 14 novembre 1992, a délibéré des crédits du ministère des affaires étrangères pour 1992 au cours de sa séance du 20 novembre 1992.

A l'issue de l'exposé de M. Claude Mont, M. Xavier de Villepin a évoqué avec le rapporteur pour avis les projets de réforme concernant les structures du ministère des affaires étrangères. Avec M. Michel d'Aillières, il s'est étonné des prélèvements opérés sur les crédits du ministère des affaires étrangères à la suite de la guerre du Golfe alors qu'un total de quelque 10 milliards de francs, en provenance de plusieurs pays, avait été versé à la France.

Enfin, M. Xavier de Villepin, après avoir déploré la lenteur dans l'aboutissement du projet de lycée français à Tokyo, a souhaité l'institution d'un fonds de garantie spécifique destiné à couvrir les dommages subis par nos compatriotes résidant à l'étranger à l'occasion d'événements comme ceux du Zaïre.

Après un débat auquel ont également participé MM. Michel d'Aillières, Amédée Bouquerel, Jean-Pierre Bayle et Claude Mont, rapporteur, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du ministère des affaires étrangères pour 1992.

*

* *