

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1980.

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 1981, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME I

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Par M. Claude MONT.

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Antoine Andrieux, Georges Repiquet, Emile Didier, Jacques Ménard, vice-présidents ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Philippe Machefer, Francis Palmero, secrétaires ; Michel Alloncle, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Charles Bosson, Yvon Bourges, Raymond Bourguine, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Georges Constant, Jean Desmarests, François Dubanchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Gérard Gaud, Lucien Gautier, Jacques Genton, Alfred Gérin, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Le Moignier, Louis Longueueu, Philippe Madrelle, Louis Martin, Pierre Matraja, Pierre Merli, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Mme Rolande Perlican, Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Poudouson, Abel Sempé, Edouard Soldani, Georges Spénale, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 1933 et annexes, 1976 (annexe I), 1977 (tome I), 1978 (tomes I et II) et in-8° 359.

Sénat : 97 et 98 (annexe I), 99 (tome XII) (1980-1981).

Loi de finances. — Affaires étrangères.

ANALYSE SOMMAIRE

	Pages.
A. — Les crédits du Ministère des Affaires étrangères.....	3
B. — Analyse de quelques problèmes de l'actualité internationale.....	5
I. — La sécurité et les relations Est-Ouest	6
II. — La proposition française de conférence du désarmement en Europe	8
III. — La situation au Proche-Orient	10
IV. — Les relations inter-occidentales	12
V. — L'état de la construction européenne	14
Conclusion	16

Mesdames, Messieurs,

Le montant des crédits affectés au Ministère des Affaires étrangères pour 1981 atteint le chiffre de 5 967 millions de francs contre 5 274 millions de francs en 1980.

Avec une progression de seulement 13,1 % alors que l'ensemble du budget de l'Etat progresse de 16,4 %, les crédits du Ministère des Affaires étrangères pour 1981 supportent une large part de l'effort entrepris par le Gouvernement pour modérer cette année la croissance des dépenses publiques.

Cette progression est inférieure à celle des trois années précédentes au cours desquelles avait été mis en place le plan de redressement du Ministère des Affaires étrangères, et l'on peut s'interroger sur la possibilité d'en poursuivre cette année l'application d'autant plus que les mesures de rigueur appliquées comportent la suppression de toute création d'emploi en 1981.

La part de ce budget dans le budget général de l'Etat tombera cette année au-dessous de 1 %, ce qui est très préoccupant (0,97 % environ).

Nous comprenons parfaitement que les économies réalisées cette année pour le budget de l'Etat correspondent à une nécessité conjoncturelle pressante, mais il ne nous apparaît pas évident que de telles économies doivent être faites en priorité sur les crédits destinés à l'outil diplomatique de la France dans une période où les tensions internationales et les foyers de crise se font plus nombreux et plus dangereux.

C'est pourtant ce qui se produit cette année puisqu'il existe plus de trois points d'écart dans les pourcentages d'augmentation du budget général par rapport au budget Affaires étrangères.

Sans reprendre à notre compte l'observation faite à l'Assemblée Nationale suivant laquelle la doctrine de Clausewitz : « La guerre est la poursuite de la diplomatie par d'autres moyens » devrait justifier une augmentation parallèle du budget des Affaires étrangères et du budget de la Défense, nous aurions souhaité que, sans connaître le sort privilégié du budget militaire, le budget des Affaires étrangères reste au moins au niveau de l'ensemble des dépenses de l'Etat.

N'est-il pas à craindre en effet que l'effort fait depuis trois ans, dans le cadre du programme de redressement, et qui a permis à notre outil diplomatique de retrouver les moyens qu'il avait perdus, ne se trouve compromis par les restrictions qui lui sont cette année imposées.

Nous émettons le vœu qu'il ne s'agisse là que d'une simple pause, une parenthèse regrettable avant une reprise de l'application pleine et entière du plan de cinq ans, y compris en matière de personnel.

Il semble que, pour pallier la médiocrité des crédits pour 1981, le département des Affaires étrangères ait l'intention de faire porter un effort particulier sur quelques actions ponctuelles.

Les priorités porteront d'abord sur les relations culturelles dont la progression sera un peu plus sensible que la moyenne (13,6 % au lieu de 13,1 % contre 12,80 % l'an dernier).

Cette partie du budget a fait l'objet du rapport particulier de notre collègue Palmero.

La seconde priorité porte sur les mesures concernant les Français de l'étranger.

En plus des mesures concernant la scolarisation de leurs enfants, un effort particulier est prévu en faveur des Français à l'étranger. Il est proposé que les crédits du chapitre 46-92 (Français à l'étranger : action sociale) qui leur sont affectés passent de 36,45 à 47,95 millions de francs, soit une progression de 31,6 %. Ceci devrait permettre de franchir une nouvelle étape (7 millions de francs) du plan visant à octroyer progressivement le minimum vieillesse aux Français de l'étranger, et de distribuer des aides aux handicapés, aux Français de passage en difficulté, et d'une façon générale d'augmenter les secours actuellement distribués (au total, 3,5 millions de francs). Enfin, une ligne est prévue pour contribuer à assurer la sécurité des colonies françaises ; cette ligne sera dotée suivant les besoins qui viendraient à se manifester. Comme pour les relations culturelles l'effort budgétaire s'accompagne d'une amélioration de la nomenclature.

En dépit des contraintes, une nouvelle étape du plan de redressement devrait voir la continuation d'actions entreprises lors des précédentes étapes (revalorisation des rémunérations des auxiliaires à l'étranger, informatisation, poursuite de l'extension du réseau radio autonome) ; l'actualisation des crédits de fonctionnement les plus prioritaires, c'est-à-dire ceux qui concernent l'essentiel de la fonction diplomatique ; le lancement d'actions nouvelles (formation professionnelle des régisseurs d'avances, travaux destinés à améliorer la sécurité des chancelleries diplomatiques, et création d'un fonds d'indemnisation des agents à l'étranger victimes d'actes de terrorisme).

En dehors de ces quelques actions prioritaires, le projet de budget pour 1981 devrait permettre la solution d'un certain nombre de problèmes que les budgets précédents n'avaient pas pu résoudre :

réorganisation de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, accroissement de la subvention du Service social d'aide aux émigrés et augmentation, à un niveau opérationnel (5,6 millions de francs), du crédit, jusque-là notoirement insuffisant (0,1 million de francs) destiné à fournir une assistance d'urgence aux pays étrangers victimes de calamités.

D'autre part, la deuxième et dernière tranche du programme visant à doubler notre participation au P.N.U.D. est prévue à hauteur de 30 millions de francs. Malgré cette mesure, le taux de progression de nos contributions internationales restera inférieur à 9 % en raison d'économies importantes prévues dans ce secteur (près de 12 millions de francs).

Toutefois, notre contribution à l'Agence internationale de l'énergie atomique est, pour sa part, majorée de 1 million de francs en raison de la volonté du Gouvernement de manifester notre soutien à l'effort de non-prolifération nucléaire.

*
*

La modestie des objectifs ainsi définis correspond à la modestie des crédits affectés au budget des Affaires étrangères pour 1981.

Nous reconnaissons que le Gouvernement a fait sien un programme d'économie qui lui était demandé et qui s'avère indispensable pour lutter contre l'inflation.

Tout en espérant qu'il ne s'agit que d'une pause, nous nous résignons à émettre un avis favorable à l'adoption de ce budget.

*
*

Après avoir dressé un rapide bilan des crédits du Ministère des Affaires étrangères et en avoir souligné les faiblesses, mais aussi les mérites, nous allons tenter de présenter, comme nous le faisons chaque année, une sorte de bilan des événements diplomatiques marquants de l'année écoulée.

Cette méthode correspond aux vœux exprimés à maintes reprises par la conférence des présidents de laisser à la Commission des Finances le soin d'analyser dans le détail les crédits budgétaires et aux commissions saisies pour avis d'évoquer les problèmes politiques soulevés à propos du budget. Elle n'en reste pas moins très délicate lorsqu'il s'agit des Affaires étrangères et l'ambition de votre rapporteur dans ce domaine est forcément limitée. Nous nous bornerons donc à l'analyse de quelques problèmes qui dominent l'actualité internationale.

Cette analyse portera sur :

- I. — La sécurité et les relations Est-Ouest.
- II. — La proposition française de conférence du désarmement en Europe.
- III. — La situation au Proche-Orient.
- IV. — Les relations interoccidentales.
- V. — L'état de la construction européenne.

I. — La sécurité et les relations Est-Ouest.

La sécurité et les relations Est-Ouest sont actuellement dominées par les répercussions de l'affaire d'Afghanistan.

LES RÉPERCUSSIONS DE L'AFFAIRE D'AFGHANISTAN

Il nous suffira de rappeler que l'entrée des troupes soviétiques en Afghanistan date du 27 décembre dernier et que cette rupture d'une sorte de consensus sur lequel reposait la détente a fortement compromis cette politique de détente elle-même.

a) La conférence qui réunit à Madrid depuis le 11 novembre les représentants des trente-cinq Etats signataires des accords d'Helsinki signés le 1^{er} août 1975 se poursuit dans une atmosphère alourdie et tendue : l'affaire d'Afghanistan a en effet ébranlé la confiance dans le respect des engagements contractés à Helsinki par l'U.R.S.S. dont l'action est contraire à au moins quatre principes solennellement proclamés :

- 1° Le non-recours à la menace et à l'emploi de la force ;
- 2° Le respect de l'inviolabilité des frontières ;
- 3° Le respect de l'intégrité territoriale des Etats ;
- 4° La non-intervention dans les affaires intérieures d'un Etat.

Bien que l'Afghanistan ne figurât pas au nombre des Etats signataires des accords d'Helsinki, il devait être clair pour tous que ces principes avaient une valeur universelle au même titre que ceux de la Charte des Nations unies dont d'ailleurs ils s'inspiraient.

b) L'un des éléments clef de la détente était constitué par le dialogue entre l'Est et l'Ouest, en particulier entre les Etats-Unis et l'Union soviétique sur la limitation des armements. Dans notre rapport de l'an dernier, nous avons présenté l'analyse des accords Salt II conclus à Vienne le 18 juin 1979.

Avant même l'intervention des troupes soviétiques en Afghanistan, la ratification de ces accords par le Sénat américain rencontrait certaines difficultés ; nous avons noté cependant que la :

Commission des Affaires étrangères du Sénat avait émis un vote favorable à leur ratification. Aussitôt après le 27 décembre, le président Carter décida de demander au Sénat de surseoir à leur examen ; on sait que le nouveau président élu a l'intention d'en demander la renégociation.

Il convient toutefois de remarquer que l'enjeu du dialogue entre les superpuissances est d'une telle importance à leurs yeux que, malgré les tensions nouvelles intervenues, les Etats-Unis et l'Union soviétique ont repris des pourparlers exploratoires le 13 octobre dernier à Genève sur la question des euromissiles.

c) Il n'en demeure pas moins que l'invasion de l'Afghanistan, s'ajoutant à d'autres faits inquiétants comme, en particulier, le déploiement à une cadence rapide de fusées à portée continentale SS-20 en Union soviétique, pose à l'Europe occidentale un problème de sécurité particulièrement aigu. En effet, d'une part, la proximité de forces soviétiques importantes et bien armées, des rives de l'océan Indien, à une faible distance du détroit d'Ormuz par lequel passe près de 80 % du pétrole acheminé vers l'Europe, donne à l'Union soviétique la possibilité de priver l'Occident de ce ravitaillement sans que celui-ci soit actuellement en mesure de réagir efficacement. Ainsi, c'est désormais en position de force que l'Union soviétique peut espérer entrer dans une éventuelle négociation à la fois sur les problèmes de ravitaillement en énergie et sur ceux touchant au Moyen-Orient, voire au Proche-Orient.

d) La réprobation soulevée dans le monde par l'affaire d'Afghanistan a été et continue d'être considérable.

En janvier 1980, l'Assemblée générale des Nations unies s'était prononcée par 104 voix contre dix-huit et seize abstentions ; le 20 novembre dernier, une résolution réclamant le retrait immédiat des troupes étrangères d'Afghanistan a réuni une majorité plus forte encore de 111 voix contre vingt-deux et douze abstentions. Le représentant de l'Union soviétique s'est contenté de déclarer que « la discussion de la prétendue question d'Afghanistan constituait une intervention inadmissible dans les affaires de ce pays ».

La Conférence des pays islamiques a, de son côté, condamné également à deux reprises l'intervention militaire soviétique en Afghanistan, lors de deux réunions tenues à Islamabad les 27-29 janvier 1980 et les 17 et 22 mai 1980.

Enfin, la Conférence des sept pays industrialisés réunis à Venise les 22 et 29 juin 1980 ont, dans leur déclaration sur l'Afghanistan, souligné le caractère inacceptable de l'occupation militaire soviétique.

II. — La proposition française de conférence du désarmement en Europe.

La France a l'intention de soumettre à la conférence de Madrid son projet sur une conférence du désarmement en Europe.

Le projet procède de trois constatations :

1° Il faut résoudre un problème propre à l'Europe qui est celui de l'accumulation des armements conventionnels.

S'il est vrai que notre continent aurait beaucoup à redouter d'un éventuel conflit nucléaire mais aussi que la paix que nous connaissons depuis 1945 est largement due à la dissuasion nucléaire, on ne peut oublier que les armes atomiques participent à un équilibre qui dépasse largement le cadre de l'Europe. Il ne saurait y avoir d'équilibre nucléaire eurostratégique séparé de l'équilibre nucléaire global. Le désarmement nucléaire ne peut donc être traité qu'au niveau des superpuissances et reste de la responsabilité principale des deux grands.

L'accumulation d'armements conventionnels sur le continent européen qui s'est faite de façon déséquilibrée en faveur des pays du pacte de Varsovie crée une situation dangereuse et propice au déclenchement d'agressions qui pourraient conduire, par escalade, à la guerre nucléaire.

La proposition française a donc pour objet de tenter de remédier à cette situation en mettant un frein à l'accumulation déséquilibrée des armements conventionnels.

2° L'action à entreprendre doit s'étendre à une zone militairement significative, c'est-à-dire au continent européen tout entier, de l'Atlantique à l'Oural.

Les négociations de Vienne (les M. B. F. R.), qui portent également sur le désarmement conventionnel, ont une portée plus limitée puisque les seuls pays sur lesquels porteraient les limitations d'armements conventionnels seraient, côté oriental : la Pologne, la Tchécoslovaquie et la R. D. A., et côté occidental : la R. F. A. et les trois pays du Benelux. Le Gouvernement français ne participe pas à ces négociations et considère comme peu satisfaisant de limiter les réductions à une telle zone, laissant intactes les forces soviétiques qui, en quelques heures, pourraient se retrouver sur la frontière entre les deux camps.

3° Le projet français doit s'appliquer d'une manière progressive et en deux étapes. La première consiste à instaurer des mesures destinées à renforcer la confiance, qui devraient être significatives sur le plan militaire, obligatoires, vérifiables et applicables à l'ensemble du continent européen.

La seconde étape porte sur la limitation et la réduction des armements à forte capacité offensive.

Le Gouvernement français entend relier son projet au processus de la C. S. C. E. et souhaiterait que la conférence de Madrid adopte le mandat de la C. D. E., c'est-à-dire se mette d'accord pour réunir, par exemple en 1981, une conférence du désarmement en Europe. Le processus de la C. S. C. E. est en effet le seul où se rencontrent les trente-cinq Etats que concerne la sécurité du continent européen. C'est une enceinte où chaque Etat se trouve placé sur un pied d'égalité à l'égard des autres et où les dangers du bloc à bloc se trouvent écartés.

D'autres propositions concernant le désarmement seront soumises à Madrid :

En mai 1979 les Ministres des Affaires étrangères du pacte de Varsovie ont proposé la tenue d'une conférence sur la détente militaire et le désarmement en Europe dont M. Gierek avait offert en février 1980 que Varsovie soit le siège.

La Finlande a proposé en octobre 1979 qu'un programme de désarmement pour l'Europe constitue la base d'un dialogue des trente-cinq Etats du continent.

Ces propositions sont cependant assez éloignées du projet français.

Bien que la conférence proposée par les Etats membres du pacte de Varsovie s'insère également dans le cadre des trente-cinq Etats de la C. S. C. E., les mesures de confiance resteraient volontaires et non obligatoires et leur zone d'application resterait limitée à la zone prévue par l'acte d'Helsinki (une bande de 250 kilomètres le long de la frontière occidentale de l'U. R. S. S.).

Le projet français a recueilli le soutien des neuf Ministres des Affaires étrangères de la C. E. E. ainsi que celui du Conseil Atlantique lors de sa réunion à Ankara en juin 1980.

Cependant, les Etats-Unis ont émis des réserves sur le cadre choisi des trente-cinq Etats de la C. S. C. E. Ils craignent en effet que le projet français rende caduques les pourparlers de Vienne sur les M. B. F. R. qui portent sur le même sujet du désarmement conventionnel. Ils estiment que la sécurité en Europe relève d'une

négociation globale impliquant les deux alliances, alors que si l'on applique à la future conférence du désarmement en Europe les règles du consensus de la C. S. C. E., l'Etat signataire le plus petit, est en mesure d'opposer son veto à une quelconque proposition.

OBSERVATION

Le projet français a le mérite de poser, avec logique et cohérence, les vraies questions concernant un désarmement en Europe. C'est après avoir constaté que les mesures de confiance instituées par l'acte d'Helsinki étaient insuffisantes parce qu'uniquement volontaires et limitées à la notification préalable des manœuvres militaires impliquant plus de 25 000 hommes, que nous avons voulu élargir et approfondir ce qui n'avait été qu'esquissé à Helsinki.

On peut toutefois s'interroger sur l'aptitude de l'Union soviétique, qui n'a toujours appliqué les mesures prévues à Helsinki qu'avec grande réticence, sinon une certaine mauvaise volonté, à accepter un système qui rendrait ces mesures de confiance obligatoires et surtout sur leur extension à l'ensemble du territoire européen de ce pays alors qu'il ne s'agissait, jusqu'à présent, que d'une bande de 250 kilomètres de large le long de sa frontière occidentale.

Quant à l'application de la deuxième étape du plan français qui vise à étendre aux mêmes limites de l'Oural les mesures de limitation et de réduction des armements conventionnels, il faut reconnaître qu'il ne pourrait s'agir que de l'aboutissement d'un long processus de rétablissement de la confiance dont la politique actuelle de l'Union soviétique ne laisse malheureusement pas très bien augurer.

III. — La situation au Proche-Orient.

a) **La pénible affaire des otages** de l'ambassade américaine à Téhéran, détenus depuis plus d'une année, n'est toujours pas réglée malgré les tractations quelque peu sordides qui se sont déroulées dans les semaines qui ont précédé l'élection du président américain.

b) **Le conflit israélo-arabe** n'a pas connu depuis l'an dernier de développements significatifs vers un règlement.

On peut cependant observer que la révolution iranienne, d'une part, le conflit Irak-Iran, d'autre part, ont démenti de façon péremptoire les idées sommaires de ceux qui voyaient dans le conflit israélo-arabe et la question palestinienne les uniques responsables de la crise dans cette région.

Des divergences de vues importantes subsistent entre les Etats-Unis et l'Europe en ce qui concerne les conditions d'un règlement de paix entre Israël et ses voisins, notamment à propos de la question palestinienne. Les accords de Camp David conclus entre Israël et l'Égypte sous l'égide des Etats-Unis ont eu l'immense mérite de ramener la paix entre ces deux pays ; les Européens ont affirmé à plusieurs reprises qu'ils n'entendaient pas porter atteinte à ce processus engagé mais estiment que celui-ci laisse place à une démarche plus large qui s'efforcerait d'y associer l'O. L. P.

Lors de la conférence des Neuf à Venise, en juin dernier, les responsables de la Communauté européenne ont donc tenté de formuler des propositions concrètes qui prévoiraient, d'une manière qu'ils estiment équilibrée, le droit des Palestiniens à se voir reconnaître une patrie et le droit pour Israël de vivre en sécurité dans des frontières sûres et garanties.

Après avoir chargé leur président en exercice du Conseil des Ministres, M. Thorn, d'effectuer plusieurs missions au Proche-Orient, les Neuf doivent concrétiser leurs propositions lors de leur prochaine réunion de décembre, et mettre au point, en particulier, les moyens de garantir, y compris sur le terrain, la sécurité d'Israël.

OBSERVATIONS

La recherche de tous les éléments qui peuvent concourir à la stabilisation de la situation au Proche-Orient n'est pas en soi critiquable surtout depuis que l'on a admis qu'elle venait en complément et non en opposition avec les accords de Camp David.

Trouver une solution qui implique l'évacuation des territoires occupés, l'autonomie du peuple palestinien et le maintien de la sécurité d'Israël tient toutefois de la recherche de la quadrature du cercle surtout tant que l'on n'aura pas obtenu de l'O. L. P. sa renonciation à son objectif de destruction d'Israël.

c) Enfin, **la guerre ouverte entre l'Irak et l'Iran** pose un problème redoutable aux nations occidentales dont les sources d'approvisionnement en pétrole sont menacées à tout instant.

Le conflit qui oppose l'Iran et l'Irak, longtemps émaillé d'une série d'incidents frontaliers et de provocations mutuelles, s'est transformé en guerre ouverte le 22 septembre dernier près du **Chat-el-Arab**, estuaire de 95 kilomètres s'étendant de Bassora, principal port irakien du Golfe, à Abadan, qui abrite la plus grande raffinerie de pétrole du monde.

Si la portée du conflit Irak-Iran est avant tout régionale, les nations industrielles ont cependant vite perçu les implications internationales de cette guerre et l'éventualité d'un désastre économique mondial au cas où le détroit d'Ormuz serait coupé. Le Gouvernement iranien a cependant fait savoir qu'il était prêt à préserver le trafic normal du détroit.

De leur côté, les dirigeants occidentaux ont fait savoir publiquement que toute tentative visant à bloquer le détroit mettrait en danger les intérêts vitaux de l'Occident. Les Etats-Unis ont renforcé considérablement leurs forces navales à proximité de cette zone ; la France et la Grande-Bretagne y ont également envoyé des unités.

Il semble pour l'instant que les superpuissances se soient tacitement entendues pour coopérer discrètement à limiter le conflit dans la mesure où aucune d'elles n'exerce une influence quelconque.

La guerre entre l'Irak et l'Iran, que les observateurs s'accordaient à prévoir courte, semble au contraire vouloir traîner en longueur et les efforts de conciliation que vient d'entreprendre M. Olaf Palme au nom du secrétaire général de l'O.N.U., se heurtent à des attitudes inconciliables entre les deux parties. Si l'Occident a réussi jusqu'à présent à pallier les inconvénients de la fermeture des approvisionnements pétroliers en provenance de ces deux pays, la prolongation des hostilités risque de soulever des problèmes aigus en ce domaine.

IV. — Les relations interoccidentales.

Devant cette montée des périls, les réactions occidentales n'ont pas été marquées par un souci de grande cohérence et encore moins de cohésion.

Si l'invasion de l'Afghanistan a ravivé la tension entre l'Est et l'Ouest, elle a été également la cause d'une crise sérieuse dans les relations au sein du monde libre, en particulier entre les membres de l'Alliance atlantique.

Les responsabilités de cette crise sont partagées : les Etats-Unis ont pris trop souvent des décisions unilatérales mal comprises par leurs alliés mettant ceux-ci devant l'alternative de devoir aligner purement et simplement leur politique sur celle des Etats-Unis ou de faire figure de mauvais allié. C'est ainsi qu'une partie des pays européens ont boycotté les Jeux olympiques de l'été dernier à Moscou, une autre partie, dont la France, a laissé partir ses athlètes participer aux Jeux.

Les mesures d'embargo prises par les Etats-Unis tant vis-à-vis de l'U. R. S. S. que de l'Iran n'ont été que tardivement et inégalement suivies par ses alliés. Ce qui est plus grave et qui a fortement irrité les Américains, c'est que certaines entreprises européennes ont profité de la situation pour s'emparer de marchés en U. R. S. S. ou en Iran abandonnés par des entreprises américaines obligées de se soumettre à l'embargo.

En outre, l'engagement pris il y a deux ans par les pays membres de l'Alliance atlantique d'augmenter leur budget militaire de 3 % pour faire face à l'aggravation de la situation internationale est loin d'être respecté par tous les partenaires, les difficultés économiques étant mises en avant par plusieurs d'entre eux pour justifier leur retard.

Cette situation est en soi préoccupante car elle dénote de la part d'une partie de l'opinion publique occidentale l'acceptation d'une politique teintée de neutralisme ou au contraire d'une attitude qui s'en remet aux Américains du soin de la défense du monde libre.

Bien que n'étant pas liée par la décision prise par l'O. T. A. N., la France, quant à elle, fait dans le domaine de sa défense un effort très substantiel tant sur le plan des crédits qui lui sont affectés que sur le plan de la modernisation de ses forces.

Notre attitude apparaît cependant trop souvent marquée par une opposition maintes fois jugée systématique aux initiatives de la diplomatie américaine. Certes, les hésitations, l'absence de continuité de la politique du président Carter ont pu justifier une attitude circonspecte de notre part.

Il n'en est pas moins regrettable qu'en face des menaces de tous ordres qui pèsent sur lui, tant du fait de la politique expansionniste de l'U. R. S. S. que des turbulences qui secouent le Moyen-Orient, le camp occidental ait donné le spectacle d'une absence à peu près totale de cohésion.

Il nous paraît indispensable au contraire qu'une concertation soit organisée entre une Europe redevenue puissante au moins sur le plan économique et en voie d'unification sur le plan politique et les Etats-Unis ; une telle concertation doit avoir pour objet d'examiner les questions d'intérêt commun et de définir une position coordonnée face aux périls qui menacent le monde libre.

Il ne s'agit pas de préconiser un quelconque alignement de l'Europe sur la politique américaine mais d'instaurer un dialogue d'égal à égal entre partenaires décidés à relever ensemble le défi qui leur est lancé.

Nous ne pouvons qu'approuver les propos récemment tenus en ce sens par le Président de la République et qui semblent démontrer une prise de conscience très nette de cette nécessité :

« Entre une Amérique forte et une Europe assurée de sa puissance et de son rôle, doivent s'organiser un dialogue amical qui leur est naturel et une coopération qui aidera au maintien de la paix et de défense de la liberté dans le monde ».

Encore convient-il que l'Europe fasse la preuve qu'elle est assurée de sa puissance et de son rôle ; force est de constater que de vastes efforts sont, là aussi, nécessaires pour y parvenir

V. — L'état de la construction européenne.

La montée des périls de tous ordres qui menacent l'Europe occidentale devrait inciter les pays membres de la C. E. E. à resserrer leurs liens et à résoudre leurs problèmes en commun.

Cependant, l'Europe, qui reste pour nous un objet de fierté, soulève de graves inquiétudes :

a) La politique agricole commune, qui a longtemps été une réussite, se trouve remise en cause par les exigences de certains de nos partenaires et notamment par la Grande-Bretagne. Après l'échec du Conseil européen des 27 et 28 avril qui ne put que constater l'absence d'accord sur la contribution britannique au budget communautaire et la fixation des prix agricoles, le Conseil du 30 mai parvenait à un accord *in extremis* qui pose d'ailleurs plus de problèmes qu'il n'en résout. La politique agricole commune est ouvertement remise en cause sans que l'on sache exactement dans quel sens il conviendra de la modifier ;

b) L'existence d'un budget communautaire pourvu de ressources propres est un atout considérable pour le bon fonctionnement de la Communauté. L'examen du budget de 1980 par les institutions de la Communauté a toutefois donné lieu à des tensions très graves entre l'Assemblée parlementaire et le Conseil des Ministres ; après le rejet, le 13 décembre 1979, de ce budget par l'Assemblée, ce n'est que le 9 juillet que les crédits ont finalement été votés après une procédure particulièrement longue. La Communauté dut vivre les premiers mois de 1980 par le moyen de douzièmes provisoires.

Plus grave est la question du plafonnement de ce budget qui risque, dès 1982, de bloquer tout développement communautaire car le plafond de 1% des I. V. A. nationales sera à ce moment atteint.

c) L'affirmation de la personnalité de l'Europe vis-à-vis de l'extérieur est également un élément positif ; il serait fort souhaitable que cette personnalité puisse s'affirmer davantage encore et ne reste pas limitée à quelques problèmes où le consensus entre les Neuf est relativement aisé à obtenir.

Il est vrai que, de l'extérieur, l'Europe apparaît aux yeux de nombreux peuples comme un ensemble cohérent et solidaire.

Cela est dû, en majeure partie, à la politique européenne vis-à-vis du Tiers Monde qui reste un succès incontestable. Les liens privilégiés tissés entre l'Europe et près de soixante Etats en développement d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, l'aide que leur apporte la Communauté grâce à des mécanismes originaux et efficaces constituent un exemple et un espoir. La demande d'adhésion du Zimbabwe, nouvellement indépendant à la convention de Lomé, est, à cet égard, significative ;

d) La crise de la sidérurgie a pu être surmontée grâce à l'intervention de mesures communautaires prises en vertu de l'article 58 du traité C. E. C. A. qui prévoit l'instauration d'un régime de quotas de production.

La République fédérale d'Allemagne, hostile par principe à toute mesure dirigiste et craignant que le système des quotas ne soit défavorable à sa sidérurgie, a toutefois fini par donner son accord le 30 octobre dernier.

Nous ne poursuivrons pas cette analyse de la situation en Europe à la fin de 1980 ; nous signalerons que tous ces problèmes ont fait l'objet d'une étude très approfondie de la part de notre collègue M. Spénale, au nom de la délégation pour les Communautés européennes, dans l'excellent rapport qu'il vient de déposer sur le Bureau du Sénat.

Conclusion.

Votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport dans sa séance du mercredi 26 novembre.

Au cours de la discussion qui a suivi, M. Antoine Andrieux a regretté vivement la réduction des moyens de notre diplomatie, soulignant que la modicité des crédits pour 1981 risque de compromettre définitivement le plan de redressement mis au point en 1978. M. Jacques Ménard a rappelé le rôle de l'Association internationale des pays de langue française et s'est inquiété de l'avenir du français dans le monde. M. Bourguin a souligné que la défense de notre langue dans le monde sera d'autant mieux assurée que nos produits pourront continuer à y être vendus, c'est-à-dire si l'inflation est jugulée ; ce qui justifie une réduction des dépenses.

Votre commission vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du Ministère des Affaires étrangères.