

N° 130

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 décembre 1989.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) à la suite d'une mission effectuée aux États-Unis d'Amérique du 17 au 27 juillet 1989,*

Par MM. *Pierre MATRAJA* (2), Michel ALLONCLE,  
*Jean CHAMANT* (3), Jean-Paul CHAMBRIARD  
et Robert PONTILLON,

Sénateurs.

---

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Jean Lecanuet, *président* ; Michel d'Aillières, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jacques Genton, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Jean-Luc Bécart, Daniel Bernardet, André Bettencourt, Amédée Bouquerel, André Boyer, Michel Caldaguès, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Édouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

(2) M. Pierre Matraja n'est plus sénateur depuis le 2 octobre 1989.

(3) M. Jean Chamant est membre de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale depuis le 4 octobre 1989.

---

États-Unis d'Amérique. — Relations franco-américaines. Sécurité et désarmement. Rapports d'information.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION : La décision de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées d'envoyer une délégation aux États-Unis afin d'apprécier les positions de la nouvelle Administration américaine, particulièrement vis-à-vis de l'Europe et des problèmes relatifs au contrôle des armements .....</b>	5
<b>CHAPITRE PREMIER : LE DÉROULEMENT DES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION : LE JOURNAL DE BORD DE LA MISSION SÉNATORIALE</b>	7
<b>A. — Les entretiens politiques de la délégation à Washington (17-21 juillet 1989).</b>	8
1° <i>Les entretiens au Département d'État</i> .....	8
a) Les questions liées à la sécurité européenne .....	8
b) Les relations politiques bilatérales franco-américaines .....	10
2° <i>Les entretiens au Pentagone</i> .....	11
a) L'évaluation de la menace .....	11
b) Les conséquences sur les questions de sécurité et de désarmement.	12
3° <i>Les entretiens au Capitole</i> .....	13
<b>B. — Les visites de la délégation dans le Colorado et en Californie (22-26 juillet 1989)</b> .....	16
1° <i>Le séjour à Colorado Springs et la visite du commandement spatial nord-américain (22-24 juillet 1989)</i> .....	16
2° <i>Le séjour en Californie (24-26 juillet 1989)</i> .....	18
a) Quelques informations générales sur la Californie .....	18
b) Les entretiens de la délégation relatifs aux questions de défense et de sécurité .....	21
1. La visite de la « Hoover Institution » .....	21
2. La visite du Laboratoire de Livermore .....	25
3. La visite à la « Rand Corporation » .....	27

<b>CHAPITRE II: LA MISE EN PLACE ET LES ORIENTATIONS DE LA NOUVELLE ADMINISTRATION AMÉRICAINE DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE .....</b>	<b>29</b>
<b>A. — L'Amérique de George Bush : les débuts de la nouvelle Administration ..</b>	<b>29</b>
1° <i>George Bush, héritier de Ronald Reagan, confronté aux défis qui s'imposent aux États-Unis en cette fin de XX<sup>e</sup> siècle .....</i>	29
a) Le 41 <sup>e</sup> Président des États-Unis .....	29
b) L'héritage de huit ans de présidence Reagan .....	30
c) Les interrogations de l'Amérique aujourd'hui .....	31
2° <i>La mise en place de la nouvelle Administration et la définition progressive de ses grandes orientations .....</i>	32
a) La désignation d'une Administration professionnelle et pragmatique, dans un climat marqué par une vague de moralisme .....	32
b) Le premier semestre de la présidence Bush : un premier bilan favorable aux yeux de l'opinion américaine .....	33
<b>B. — Le dialogue américano-soviétique et les relations Est-Ouest .....</b>	<b>36</b>
1° <i>Le cadre des relations avec Moscou : le bilan du réexamen diplomatique et stratégique américain .....</i>	36
a) Les thèses en présence .....	36
b) L'appréciation des évolutions politiques en U.R.S.S. ....	37
c) L'évolution des questions de sécurité et de contrôle des armements.	38
2° <i>Les objectifs américains dans la relance du dialogue institutionnel entre Washington et Moscou .....</i>	39
a) Première idée : le rééquilibrage des relations américano-soviétiques.	39
b) Deuxième idée : la volonté des États-Unis de ne pas abandonner l'initiative à l'Union Soviétique .....	40
c) Troisième idée : le souci d'un dépassement du « containment » ...	40
<b>C. — Les autres dimensions essentielles de la politique étrangère américaine ...</b>	<b>41</b>
1° <i>Le défi latino-américain .....</i>	41
a) Les données du problème : un défi majeur pour l'Amérique des années 1990 .....	41
b) La nouvelle approche du problème par la diplomatie .....	42
2° <i>L'Asie et le Pacifique : une dimension désormais capitale de la politique étrangère américaine .....</i>	43
a) L'importance croissante de la zone du Pacifique pour les États-Unis .....	43
b) Les relations nippo-américaines et sino-américaines .....	44
3° <i>Les autres axes principaux de la diplomatie américaine .....</i>	45

	Pages
<b>CHAPITRE III : LES RELATIONS TRANSATLANTIQUES ET LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE</b> .....	47
<b>A. — Vers un nouveau « partenariat » euro-américain</b> .....	47
1° <i>Les données politiques</i> .....	47
2° <i>Les données économiques et commerciales</i> .....	49
3° <i>La vision américaine de l'avenir des relations transatlantiques</i> .....	50
<b>B. — Vers une nouvelle donne au sein de l'Alliance atlantique</b> .....	52
1° <i>Les nouveaux défis de l'Alliance</i> .....	52
2° <i>La résurgence inévitable du débat sur le partage du fardeau de la défense et les modalités de la présence américaine en Europe</i> .....	54
a) <i>Le partage du fardeau : un débat récurrent aujourd'hui incontournable</i> .....	54
b) <i>La thèse américaine et les opinions en présence</i> .....	55
c) <i>La présence américaine en Europe : une donnée qui n'est plus intangible dans ses modalités actuelles</i> .....	56
3° <i>Les perspectives d'avenir de l'Alliance atlantique : vers l'édification d'un nouveau pilier européen</i> .....	58
<b>C. — Vers de nouvelles évolutions en matière de maîtrise des armements</b> .....	59
1° <i>Maîtrise des armements, sécurité et Alliance atlantique</i> .....	59
2° <i>Les positions américaines dans le domaine des forces conventionnelles.</i>	60
3° <i>Les positions américaines dans le domaine des armements nucléaires.</i>	61
<b>CHAPITRE IV : LES RELATIONS BILATÉRALES FRANCO-AMÉRICAINES.</b>	63
<b>A. — Le climat général : deux pays amis et alliés qui doivent approfondir leur connaissance des réalités réciproques</b> .....	63
1° <i>Une amitié forgée par l'histoire, par les idéaux et des intérêts communs.</i>	63
2° <i>Des divergences et des incompréhensions périodiques, souvent aggravées par une perception insuffisante des réalités réciproques</i> .....	65
<b>B. — La qualité des relations politiques franco-américaines en 1989 : une atmosphère excellente dont le maintien suppose une attention constante et un dialogue approfondi</b> .....	67
1° <i>L'excellence des relations entre Paris et Washington depuis l'arrivée du Président Bush à la Maison Blanche</i> .....	67
2° <i>Les perspectives des relations bilatérales : une vigilance nécessaire pour prévenir la résurgence de nouveaux malentendus</i> .....	68

	Pages
<b>C. — Les échanges bilatéraux et la coopération entre la France et les États-Unis</b> .....	70
1° <i>Les relations économiques et commerciales franco-américaines</i> .....	70
a) Les échanges bilatéraux : une place encore modeste de la France sur le marché américain .....	70
b) Les contentieux économiques et commerciaux euro-américains ....	72
2° <i>Quelques éléments sur la coopération bilatérale franco-américaine</i> .....	73
a) Les communautés françaises aux États-Unis et américaine en France.	73
b) La coopération culturelle et scientifique franco-américaine .....	74
c) La coopération franco-américaine dans le domaine des armements.	75
<b>CONCLUSIONS</b> .....	77

MESDAMES, MESSIEURS,

Du 17 au 27 juillet 1989, une délégation de votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a effectué une mission d'information aux États-Unis. Conduite par M. Pierre Matraja, vice-président de la commission, la délégation était également composée de MM. Michel Alloncle, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard et Robert Pontillon. Elle était accompagnée par M. Jean Cabannes, administrateur des services du Sénat, et assistée par le capitaine de vaisseau Guy Richard, expert militaire auprès de la commission.

L'objet de cette mission était triple : examiner les orientations générales de la nouvelle Administration américaine dans le domaine de la politique étrangère et de la défense ; analyser plus particulièrement les positions américaines vis-à-vis de l'Europe et des questions liées à la sécurité européenne ; enfin, apprécier la situation actuelle des relations bilatérales franco-américaines, un semestre à peine après la mise en place de l'Administration Bush.

Les raisons qui avaient conduit notre commission, dès le 9 novembre 1988, à solliciter du Sénat l'octroi des pouvoirs d'information nécessaires à l'envoi d'une délégation aux États-Unis au cours de l'intersession d'été 1989 — demande soumise au Sénat le 11 mai 1989 et acceptée par la Haute Assemblée le 20 juin suivant — étaient fortes et multiples :

— Il s'agissait d'abord — alors qu'aucune délégation de la commission ne s'était rendue aux États-Unis depuis de très longues années — de s'informer plus précisément des positions, dans les domaines de compétences de notre commission, de la première puissance mondiale, quelques mois après l'élection de M. George Bush, le 2 novembre 1988, à la présidence des États-Unis.

— Il s'agissait aussi, au moment où les changements en cours en Union soviétique et en Europe de l'Est dominant les débats sur la scène internationale et, singulièrement, l'évolution des relations Est-Ouest et des questions de sécurité et de désarmement, d'effectuer une démarche parallèle en U.R.S.S. et aux États-Unis afin de tenter

d'évaluer l'ampleur et d'apprécier les conséquences de ces changements : c'est dans cet esprit que la commission a décidé l'envoi simultané de deux missions, avec un objet largement symétrique, l'une à Moscou, l'autre à Washington.

— Il s'agissait enfin, naturellement, à ce moment-clé pour l'avenir de la sécurité européenne et de l'Alliance atlantique, et alors que les perspectives de réalisation du marché intérieur européen et les négociations commerciales multilatérales de « l'Uruguay round » multiplient les risques de malentendus, voire de contentieux, entre les deux rives de l'Atlantique, d'apporter une contribution parlementaire à la qualité des relations bilatérales entre la France et les États-Unis.

Les entretiens qu'a pu avoir la délégation avec de nombreuses et importantes personnalités américaines, les visites qu'il lui a été permis d'effectuer, ont conféré, aux yeux de l'ensemble des commissaires présents, un intérêt exceptionnel à cette mission d'information. La délégation en doit une reconnaissance toute particulière à S. Exc. M. Emmanuel Jacquin de Margerie, Ambassadeur de France, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire à Washington, à S. Exc. M. Pierre-Louis Blanc, Ambassadeur, chef de la mission permanente française près les Nations-Unies à New York, à M. Henry Zipper, conseiller à l'Ambassade de France à Washington, aux services de l'Ambassade de France aux États-Unis, ainsi qu'à ceux des Consulats généraux qui ont activement contribué à l'organisation et au bon déroulement du programme de la délégation. Que tous trouvent ici l'expression de la sincère gratitude et des vifs remerciements des membres de la délégation de la commission sénatoriale des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées.

\*  
\* \*

## CHAPITRE PREMIER

### LE DÉROULEMENT DES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION : LE JOURNAL DE BORD DE LA MISSION SÉNATORIALE

L'immensité du territoire américain et la relative brièveté du séjour de la délégation — dix jours sur place — ne lui ont naturellement pas permis d'effectuer l'ensemble des visites qui auraient assurément contribué à enrichir sa réflexion au regard de l'objet de sa mission. Les choix qui s'imposaient l'ont conduite à organiser ses travaux autour de deux axes principaux :

— d'une part, une série d'entretiens politiques particulièrement denses dans la capitale fédérale, Washington D.C. — complétés par une visite des Nations-Unies à New York —, entretiens qui lui ont permis de faire le point des orientations de la nouvelle Administration en matière de politique étrangère et sur l'ensemble des questions relatives aux relations entre les États-Unis et l'Europe, singulièrement dans le domaine de la sécurité ;

— d'autre part, deux — brèves — étapes à l'intérieur du territoire américain qui lui ont permis, à Colorado Springs, de visiter les importantes installations militaires du centre de défense aérienne et spatiale nord-américain et, à San Francisco et Los Angeles, de poursuivre ses entretiens sur les questions internationales et d'avoir une vision du spectaculaire développement de la Californie qui symbolise le poids croissant de la côte Pacifique dans les États-Unis de cette fin du XX<sup>e</sup> siècle.

Pour incomplets qu'ils soient nécessairement, ces entretiens et ces visites de la délégation lui ont permis, sinon de cerner avec précision, du moins de mieux appréhender les réalités et les intentions américaines aujourd'hui. C'est dans cet esprit — sans se livrer à un compte rendu formel qui n'aurait guère d'intérêt pour qui n'a pas participé à ce déplacement — qu'il a paru utile aux membres de la délégation de rapporter ici les principales informations et les impressions essentielles qu'ils ont retirées des audiences, réunions et visites auxquelles la délégation a été conviée.

\*  
\* \*

## A. — LES ENTRETIENS POLITIQUES DE LA DÉLÉGATION A WASHINGTON (17-21 JUILLET 1989)

### 1° Les entretiens au Département d'État

Les diverses rencontres de la délégation au Département d'État lui ont permis de recueillir le sentiment des autorités américaines sur l'état des questions liées à la sécurité européenne ainsi que sur les relations politiques bilatérales entre la France et les États-Unis.

#### a) *Les questions liées à la sécurité européenne*

Au cours de son entretien avec la délégation, l'ambassadeur **Bartholomew, sous-secrétaire d'État pour l'aide militaire, la science et la technologie**, après avoir marqué la permanence de la politique américaine, d'une Administration à l'autre, au regard de l'Alliance atlantique et des liens des États-Unis avec l'Europe, a estimé que cette continuité s'accompagnait de la volonté de voir s'établir entre les deux rives de l'Atlantique une relation plus équilibrée, non seulement en ce qui concerne l'effort de défense occidental mais aussi pour ce qui a trait au « leadership » de l'Alliance. C'est dans cet esprit que les autorités américaines apprécient favorablement les efforts accomplis pour l'affirmation d'une identité européenne de défense, illustrés notamment par la « plate-forme » de La Haye d'octobre 1987, établie dans le cadre de l'U.E.O.

En ce qui concerne les négociations de Vienne et le désarmement conventionnel en Europe, l'ambassadeur Bartholomew a souligné le caractère dissymétrique — et donc bénéfique pour l'Occident — des retraits proposés par le Président Bush. Il a, en revanche, jugé, en l'état, inacceptable la position actuelle des autorités soviétiques en ce qui concerne l'aviation, visant à protéger leur avantage présent.

Se félicitant de la continuité de la politique de défense de la France et appréciant la vigilance de notre pays au regard des évolutions en Union soviétique, M. Bartholomew a rappelé que les démocraties sont lentes à s'armer et rapides à désarmer. Il s'agit, a-t-il estimé, de créer en U.R.S.S. une situation aussi difficilement réversible que possible quelles que soient les évolutions à venir.

**Madame Avis Bohlen, sous-secrétaire d'État adjoint pour les questions politico-militaires et l'Alliance (direction d'Europe),** a également, en réponse à M. Pierre Matraja, évoqué l'établissement d'une nouvelle répartition des rôles et des responsabilités entre l'Europe et les États-Unis. Tout en soulignant l'accroissement à venir de la dimension politique de l'Europe — accueilli favorablement par les États-Unis —, Madame Bohlen a toutefois estimé que cette nouvelle forme de coopération transatlantique demeurerait encore à l'état de réflexion.

S'agissant de l'évolution de la situation en Union soviétique, Madame Bohlen, répondant à M. Jean-Paul Chambriard, a considéré que si la « glasnot » se réalisait pleinement, la « perestroïka » rencontrait d'énormes obstacles, illustrés par les très graves difficultés de la vie quotidienne en U.R.S.S. Elle a estimé que, s'il était encore à l'heure actuelle prématuré de se prononcer sur le caractère irréversible du processus engagé par M. Gorbatchev, il serait, en tout état de cause, impossible de revenir — au moins rapidement — au statu quo ante.

Dans ce contexte, a indiqué Madame Bohlen, la priorité du processus de contrôle des armements réside dans un accord sur les négociations de Vienne relatives aux armements conventionnels sur la base des propositions formulées par le Président Bush. L'Union soviétique, a-t-elle estimé, a également intérêt à parvenir à un accord.

Répondant à M. Jean Chamant qui s'interrogeait sur la possibilité soviétique d'utiliser la coopération économique et financière avec l'Occident pour poursuivre son effort militaire dans le domaine stratégique, Madame Bohlen a précisé que la modernisation des armements stratégiques soviétiques se poursuivait en effet, mais répondait à la poursuite de programmes engagés sous la précédente direction soviétique. Elle a indiqué que, dans ces conditions, l'assistance économique accordée à l'Est devait tirer la leçon de l'expérience des années 1970 et privilégier les pays, comme la Pologne ou la Hongrie, où le processus de démocratisation est le plus avancé.

Madame Bohlen a enfin précisé à M. Robert Pontillon que l'importance du système soviétique de défense aérienne justifiait, à ses yeux, la poursuite par les États-Unis de programmes tels que le Bombardier « furtif » B-2.

b) *Les relations politiques bilatérales franco-américaines*

Dans le domaine des relations franco-américaines, **M. James Madden, directeur d'Europe occidentale** au Département d'État, a qualifié les relations entre la France et les États-Unis d'excellentes. Bien loin des tensions qui se sont périodiquement manifestées entre Paris et Washington au cours des dernières décennies, ces relations sont aujourd'hui caractérisées par l'absence de tout conflit majeur.

L'excellence de ces relations bilatérales trouve l'un de ses fondements et l'une de ses manifestations dans les rencontres successives — trois en moins de six mois — entre les Présidents Mitterrand et Bush qui se sont déroulées — singulièrement à l'occasion de la visite du Président français à Kennebunkport les 20 et 21 mai dernier — dans un climat particulièrement chaleureux.

Cette appréciation de la qualité des relations franco-américaines a été confirmée, tout au long de son séjour, par les multiples interlocuteurs de la délégation.

L'intérêt des États-Unis pour la France, dans les profondeurs du pays, s'est trouvé de surcroît accentué, cette année, par la célébration du bicentenaire de la Révolution française, qui a donné lieu à de multiples manifestations outre-Atlantique et a fait l'objet d'une couverture médiatique particulièrement importante.

En outre, le Président Bush semble attacher à ses relations avec l'Europe en général, et avec la France en particulier, un intérêt plus marqué que ses prédécesseurs, tandis que le rôle géostratégique qui revient à la France et à l'Allemagne fédérale en Europe le conduit, dans les relations transatlantiques, à une sorte de « rééquilibrage triangulaire » impliquant non seulement Londres, mais aussi Paris et Bonn.

De manière plus générale, l'approche de la nouvelle Administration américaine, plus pragmatique et moins idéologue que celle de la précédente, paraît s'accompagner d'une plus grande ouverture vers les idées européennes.

Ainsi pourraient s'offrir aujourd'hui, pour les Européens, de plus grandes possibilités diplomatiques, à la double condition qu'ils sachent saisir les opportunités et qu'ils parviennent à convaincre leurs partenaires américains.

## 2° Les entretiens au Pentagone

Poursuivant sa visite dans la capitale fédérale, les entretiens de la délégation au Pentagone lui ont permis d'apprécier de façon plus précise l'évaluation de la menace par les États-Unis, en ce mois de juillet 1989, et d'approfondir le dialogue avec les autorités américaines sur les questions de sécurité et de désarmement.

### a) *L'évaluation de la menace*

Un exposé à la D.I.A. (Defense Intelligence Agency) fut d'abord l'occasion pour la délégation, à l'heure des changements en Union soviétique et du dépassement du « containment », de préciser la réalité des données militaires et d'apprécier les incidences — et les limites — du processus de réformes en U.R.S.S. sur les forces armées soviétiques.

De cette revue des forces soviétiques, dont la qualité et la précision ont vivement impressionné les membres de votre délégation, deux conclusions se sont dégagées qui doivent être, l'une et l'autre, gardées présentes à l'esprit pour apprécier justement la menace et tirer les conséquences politiques des évolutions en cours :

— les mutations en cours en Union soviétique, tout d'abord, sont illustrées par les **diverses initiatives de M. Gorbatchev** destinées à atténuer les tensions et à tenter de permettre, par des transferts du secteur militaire au secteur civil, d'apporter une solution aux très graves problèmes économiques de l'U.R.S.S. : les propositions unilatérales — et partiellement effectuées — de réduction des forces soviétiques en Europe de l'Est vont dans ce sens, comme l'élimination de matériels anciens et périmés, et la volonté apparente de M. Gorbatchev de réduire les dépenses militaires ;

— mais, dans le même temps, ces dépenses de défense soviétiques demeurent à un niveau exceptionnellement élevé, maintenant les éléments de supériorité des forces du Pacte de Varsovie sur celles de l'OTAN, et permettant la poursuite d'un **puissant effort de modernisation**. Cet effort, entamé depuis de longues années, affecte aussi bien les forces terrestres que les forces aériennes ou les forces maritimes. Il est plus caractérisé encore dans le domaine des forces stratégiques qui n'ont fait, pour leur part, l'objet d'aucune mesure de réduction et dont l'accroissement et la modernisation se poursuivent dans chacun des trois éléments de la triade stratégique (missiles et ogives nucléaires, bombardiers intercontinentaux, sous-marins nucléaires).

*b) Les conséquences sur les questions de sécurité  
et de désarmement*

Au cours de son entretien avec la délégation, **M. John Woodworth, sous-secrétaire adjoint à la Défense chargé de l'OTAN et de la politique européenne**, prenant en considération ce double constat de mutations réelles et d'effort de modernisation poursuivi, a estimé souhaitable le succès des réformes économiques entreprises par les nouveaux dirigeants soviétiques. Mais, devant la double incertitude du succès de ces réformes économiques et de leur accompagnement — ou non — par une réforme politique simultanée des relations avec l'Occident, il a estimé que l'heure n'était pas venue, pour les États-Unis, d'affaiblir unilatéralement leur système de défense mais qu'il convenait au contraire de garder des assurances pour l'avenir.

En réponse à M. Robert Pontillon, M. Woodworth a considéré que du fait de la conjonction, dans les pays occidentaux, de difficultés budgétaires et d'une moindre perception de la menace, il existait un risque de voir chacun des membres de l'Alliance atlantique prendre des mesures unilatérales aboutissant, par un effet cumulatif, à un amoindrissement de la capacité globale de défense.

Il a, par ailleurs, estimé qu'un accord à Vienne sur les forces conventionnelles en Europe qui se rapprocherait des propositions occidentales aurait des effets considérables sur les conditions de la sécurité en Europe.

M. Woodworth a enfin convenu avec M. Pontillon que les évolutions actuelles renfermaient également d'importants aspects positifs — tels que la revitalisation de l'Union de l'Europe Occidentale — et il a indiqué qu'il n'imaginait pas, à ce jour, de retrait brutal des forces américaines stationnées en Europe.

### 3° Les entretiens au Capitole

La délégation a enfin rencontré, durant son séjour à Washington, de nombreux membres du Congrès, représentants ou sénateurs, qui lui ont permis de prendre connaissance, à travers les préoccupations — parfois vives — des parlementaires américains, des pressions qui ne manqueront pas de s'exercer, dans la période à venir, sur la nouvelle Administration au regard de la situation en Europe et des relations transatlantiques.

— Le sénateur **Claiborne Pell, président de la Commission des Affaires étrangères du Sénat**, a d'emblée marqué le profond sentiment de nombreux parlementaires américains sur la question du partage du fardeau de la défense, eu égard au pourcentage du produit intérieur brut consacré par les États-Unis à la défense (de l'ordre de 6 %), très supérieur à celui de ses partenaires européens.

Au regard de l'évolution des réformes conduites par M. Gorbatchev en Union soviétique, le sénateur Pell a estimé que la formule « trust but verify » demeurait d'actualité, et que, s'il se félicitait de ce processus et en souhaitait la poursuite, le doute demeurait, non sur la sincérité de M. Gorbatchev, mais sur ses chances de succès.

— Au cours de la rencontre de la délégation avec plusieurs membres de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des représentants, en particulier **MM. Wayne Owens, représentant démocrate de l'Utah, et Benjamin Gilman, représentant républicain de New York**, les relations euro-américaines ont été examinées tant sous l'angle politique que sous l'angle économique.

Sur le plan politique, M. Gilman a marqué sa satisfaction à la suite du voyage effectué par le Président Bush en Europe en juillet dernier. Il a convenu avec M. Jean Chamant que les relations

franco-américaines étaient meilleures que jamais, tandis que M. Robert Pontillon souhaitait un développement de la coopération au plan parlementaire, particulièrement dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale et du Conseil de l'Europe.

M. Owens, après avoir également salué l'ancienneté et la vigueur de l'amitié franco-américaine, s'est montré pour sa part déçu par la modestie de l'aide économique promise par le Président Bush à la Pologne à l'occasion de son séjour en Europe, malgré les perspectives offertes par les décisions des Sept lors du « sommet de l'Arche ».

Abordant les relations économiques, M. Owens a estimé que les États-Unis devaient se préparer à ne plus être, de façon exclusive, le premier pôle économique et commercial du monde. Il a longuement interrogé la délégation sur les priorités de la présidence française du Conseil des Communautés en 1989, sur le processus d'unification monétaire européen et sur la réalisation du marché européen unique à l'échéance 1993. Les participants ont estimé que, si ces évolutions devaient nécessairement avoir des répercussions sur les relations euro-américaines, la volonté politique devait permettre de résoudre les inévitables difficultés. M. Robert Pontillon a, une fois encore, souligné le rôle positif que pourrait jouer une multiplication des contacts et une concertation approfondie entre parlementaires européens et américains.

Après avoir évoqué avec M. Jean-Paul Chambriard l'ampleur de la concurrence des produits asiatiques — en provenance notamment des quatre « dragons » (Corée, Taïwan, Singapour et Hong-Kong) —, MM. Owens et Gilman ont enfin souligné auprès de la délégation l'importance prise aujourd'hui par des problèmes tels que l'environnement et la drogue.

— Durant son entretien avec la délégation, M. **Nicholas Mavroules**, représentant démocrate du Massachussets, membre de la Commission des forces armées de la Chambre des représentants où il préside le sous-comité des acquisitions, a souligné l'importance de la coopération transatlantique dans le domaine des matériels militaires.

Après avoir relevé que les marchés s'étaient réduits au moment où les budgets militaires occidentaux étaient comprimés et où les initiatives de M. Gorbatchev tendaient à réduire la perception de la menace, il a estimé que les gouvernements alliés devaient faire preuve d'imagination pour rendre la coopération internationale, indispensable, plus efficace.

M. Mavroules, après avoir marqué le poids que représente dans le budget militaire américain l'entretien de 535 000 soldats américains à l'étranger, a souligné l'importance et le coût des trois programmes majeurs américains destinés à assurer la dissuasion : le programme du bombardier B-2 (évalué à 70 milliards de dollars pour 132 appareils), le programme I.D.S. (stagnant à 4,1 milliards de dollars pour le prochain exercice budgétaire) et les programmes M.X. et Midgetman (dont la poursuite a été décidée lors du dernier débat budgétaire). Ces trois programmes stratégiques représenteront, à eux seuls, environ 10 % du coût de la recherche-développement aux États-Unis.

En réponse aux membres de la délégation, M. Mavroules a souligné que la coopération devait être fondée sur une association réelle, sur un pied d'égalité, avec des règles du jeu communes, afin d'en obtenir des retombées également positives. Ces conditions, qui n'ont pas été toujours, loin s'en faut, remplies dans le passé, sont plus nécessaires encore à l'approche de la réalisation du grand marché européen qui exige de la part de l'Administration américaine des positions plus claires.

— La délégation a enfin achevé ses entretiens au Congrès par une rencontre avec **M. Timothy E. Wirth, sénateur démocrate du Colorado**, chargé d'une étude, au sein de la Commission des forces armées, sur les mesures de confiance et la vérification pour les négociations conventionnelles de Vienne. Le sénateur Wirth a, sur ce point, estimé que de meilleures informations et des moyens importants étaient nécessaires à un accord renforcé et efficace sur les mesures de confiance. Il a convenu avec les membres de la délégation que les Soviétiques semblaient aujourd'hui ouverts à un tel accord et qu'une opportunité était, dès lors, à saisir.

Après avoir estimé, en réponse à M. Robert Pontillon, que le projet « ciel ouvert » (« open skies »), avancé par le Président Bush, ne s'appuyait pas à ce jour sur un contexte suffisamment favorable, M. Wirth a interrogé les membres de la délégation sur leur appréciation de l'avenir du processus engagé par M. Gorbatchev, dont il estime personnellement que l'Occident a intérêt à le voir réussir mais qui se heurte à l'aggravation de la situation économique. M. Michel Aloncle a, à cet égard, comparé — pour les opposer — les évolutions chinoises et soviétiques, sur le plan politique et sur le plan économique, pour conclure que M. Gorbatchev rencontrerait inéluctablement de très importantes difficultés pour réformer le système économique soviétique.

## **B. — LES VISITES DE LA DÉLÉGATION DANS LE COLORADO ET EN CALIFORNIE (22-26 JUILLET 1989)**

### **1° Le séjour à Colorado Springs et la visite du commandement spatial nord-américain (22-24 juillet 1989)**

Après avoir quitté la capitale fédérale, la délégation, en route vers la côte Ouest des États-Unis, a effectué une étape à Colorado Springs, au pied des Montagnes Rocheuses, où elle est parvenue, malgré quelque retard, le samedi 22 juillet 1989 dans la soirée. Si la journée du dimanche fut l'occasion, pour la délégation, de découvrir quelques-uns des superbes sites de cette région des Rocheuses — en particulier le « Pikes Peak », à plus de 4 000 mètres d'altitude —, le lundi 24 juillet fut consacré à une visite, d'un exceptionnel intérêt, des installations militaires qui constituent le centre nerveux de la défense aérienne et spatiale, appelé à détecter et à donner l'alerte face à toute attaque contre le continent nord-américain.

Dotés d'installations impressionnantes — construites à l'intérieur même de « Cheyenne mountain », près de Colorado Springs, et du « Pikes Peak » voisin —, l'« United States Space command » (commandement spatial des États-Unis) et le N.Q.R.A.D. (commandement intégré américano-canadien de défense aérospatiale) constituent les centres opérationnels chargés de suivre les mouvements d'aéronefs, de missiles, et de systèmes spatiaux qui pourraient constituer une menace pour l'Amérique du Nord. Il s'agit sans doute d'une des plus fortes concentrations de haute technologie militaire dans le monde.

Le commandement spatial des États-Unis (U.S. Space Command - SPACECOM) a été mis en place, en septembre 1985, afin de regrouper, au sein d'un commandement interarmées, les différentes opérations militaires spatiales (satellites de communications, météo, navigation, alerte, surveillance...) afin d'améliorer l'emploi des systèmes existants et de préparer les systèmes futurs.

Dépendant directement du Secrétaire américain à la défense, l'U.S. Space Command remplit trois missions principales relatives :

- aux opérations dans l'espace,
- à la surveillance et l'alerte face aux missiles,
- et à l'avenir des missiles balistiques.

Dans ces trois domaines, l'U.S. Space Command centralise et coordonne les travaux des trois armées et permet une meilleure utilisation, à moindre coût, des systèmes spatiaux existants. Sa création a constitué une étape importante de la réorganisation de la défense spatiale décidée en 1982 par le Président Reagan, même si — il convient de le préciser — la recherche et le développement restent du domaine de la S.D.I. (Initiative de défense stratégique).

**Le commandement américano-canadien de défense aérospatiale (N.O.R.A.D.)** constitue, pour sa part, un commandement intégré, américain et canadien, chargé de donner, en temps réel, des informations sur les mouvements d'avions, notamment les bombardiers, et les missiles.

Ayant commencé ses opérations, à l'intérieur du site de « Cheyenne mountain », dès 1966, le N.O.R.A.D. a, comme l'U.S. Space Command, son quartier général installé sur la base aérienne de Peterson, proche de Colorado Springs.

Le général John L. Piotrowski, de l'U.S. Air Force, cumule aujourd'hui les fonctions de commandant du N.O.R.A.D. et de l'U.S. Space Command. L'ensemble du commandement rassemble aujourd'hui plus de 12 000 personnes.

L'outil principal de l'ensemble, lorsque les installations en cours seront achevées, sera constitué par le centre d'opérations spatiales (Consolidated Space Operations Center) qui deviendra le principal centre de contrôle et d'opérations des satellites militaires et des vols militaires de navettes.

En l'état, les démonstrations faites devant votre délégation l'ont convaincue du caractère d'ores et déjà pleinement opérationnel et particulièrement efficace du système de défense aérienne et spatiale mis en place à Colorado Springs pour la défense du continent nord-américain. Elle a aussi souligné, aux yeux de ses membres, le bien-fondé et la nécessité d'une coopération constante transatlantique en ce domaine.

## 2° Le séjour en Californie (24-26 juillet 1989)

Achevant sa visite aux États-Unis, le séjour de la délégation en Californie, à San Francisco et Los Angeles, du 24 au 26 juillet 1989, lui a permis tout à la fois de recueillir des éléments d'information sur cet État américain essentiel — dont le poids est, à lui seul, comparable à celui d'un grand pays européen — et de poursuivre ses entretiens sur la défense et la sécurité dans des organismes de très haut niveau, tels que la Hoover Institution, le laboratoire de Livermore, et la Rand Corporation.

### a) *Quelques informations générales sur la Californie*

**Un État d'une importance exceptionnelle au sein de l'Union américaine.** La Californie, avec plus de 26 millions d'habitants répartis sur 411 000 km<sup>2</sup>, vient en tête des autres États américains pour la population — qui y croît plus vite qu'ailleurs du fait de l'immigration —, et au second rang pour sa superficie. Mais, si sa position géographique et sa population donnent une forte identité à la Californie, ce sont d'abord son dynamisme, le climat de liberté qui y règne et les capacités innovatrices de ceux qui y vivent qui en font une région en avance dans de nombreux domaines.

**Une des puissances économiques les plus dynamiques du monde.** Avec un produit national brut de plus de 500 milliards de dollars, la Californie vient en tête des autres États de l'Union sur le plan économique. C'est aussi l'État le plus riche en termes de revenu par habitant (16 000 dollars par an, soit 15 % de plus que la moyenne américaine) ainsi que pour le budget de l'État (44 milliards de dollars en 1988-1989). Cette richesse globale situerait la Californie, si elle constituait un État indépendant, au septième rang des pays les plus riches du monde, à un niveau équivalent à celui de la Grande-Bretagne.

**Un développement économique caractérisé par la puissance des industries de haute technologie.** Cette position de la Californie, à bien des égards en avance sur le reste des États-Unis, se caractérise par le développement des industries de haute technologie, telles

que l'électronique et l'informatique, les industries aéronautiques et spatiales, ou la biotechnologie. Mais, si la « Silicon Valley » regroupe une bonne part des industries américaines les plus innovatrices, la Californie figure également au premier rang des services caractéristiques d'une société post-industrielle : disposant de la plus forte concentration de chercheurs, universitaires, techniciens et ingénieurs, la Californie est aussi la capitale financière de l'Ouest américain, la première industrie des loisirs et du spectacle des États-Unis et un puissant centre touristique, notamment en Californie du Sud.

**Le symbole de l'interpénétration croissante des États-Unis et de l'Asie.** En outre — et ce n'est pas, pour l'avenir, la moindre de ses caractéristiques —, la Californie est aussi le lieu de rencontre privilégié entre les États-Unis et le continent asiatique. Son activité est de plus en plus tournée vers le bassin du Pacifique : ses échanges commerciaux avec cette région — principalement avec le Japon — se sont élevés à plus de 82 milliards de dollars en 1986, représentant les deux tiers du commerce global de l'État. La Californie est également le premier État pour les investissements d'origine asiatique, qu'ils soient originaires de Taïwan, de Hong-Kong ou du Japon.

**Une économie étroitement liée aux dépenses militaires et touchée par les restrictions budgétaires en la matière.** Une autre caractéristique de la Californie réside en ce qu'elle constitue le premier État de l'Union bénéficiaire des dépenses militaires. Chaque année, près de 20 % des contrats du Pentagone — équivalant à près de 30 milliards de dollars — sont attribués à des entreprises californiennes. S'ajoutent à ces sommes les dépenses du Département de l'énergie et celles de la NASA liées à des applications militaires. Au total, la Californie bénéficie chaque année de 50 à 60 milliards de dollars de crédits liés à la défense. Directement ou indirectement, 750 000 emplois environ dépendent, en Californie, d'activités militaires.

La Californie est ainsi l'État le plus touché par les restrictions budgétaires en matière de défense. L'impact de ces restrictions est d'autant plus fort que la Californie contribue activement à des programmes militaires majeurs tels que les bombardiers B. 1 B et B. 2, le programme I.D.S., les missiles Trident ou le missile MX. La Californie compte par ailleurs 109 bases militaires, employant plus de 370 000 personnes ; la seule base du « Praesidio », à San Francisco, appelée à fermer ses portes, constituait jusqu'alors le cinquième employeur de la ville.

Or, le budget fédéral de la défense pour l'année fiscale 1990 (1<sup>er</sup> octobre 1989 - 30 septembre 1990) — soit 295 milliards de dollars au terme de l'accord conclu entre l'Administration Bush et le Congrès — aboutit au gel de la croissance des dépenses dans le cadre de la réduction du déficit budgétaire et, pour la cinquième année consécutive, au déclin, en termes réels, du budget américain de la défense — évolution qui devrait s'accroître au cours des années à venir.

Ces restrictions ont pour effet soit d'annuler, soit de retarder, soit d'étaler tout ou partie des programmes en cours, tandis que le ralentissement des commandes et des dépenses de recherche-développement produit des effets depuis déjà plusieurs années. Une reconversion d'activités militaires vers des activités civiles est ainsi nécessaire pour beaucoup d'entreprises et institutions. C'est ainsi que le laboratoire de Livermore — qu'a visité notre délégation — s'achemine désormais vers davantage de projets civils.

#### **Une présence française encore trop modeste.**

Malgré ces difficultés, la Californie demeure un ensemble d'un dynamisme exceptionnel au sein duquel la présence française reste bien modeste. Les descendants des premiers Français arrivés avec la « ruée vers l'or » au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle — le plus souvent Basques, Bretons ou Béarnais — constituent encore l'essentiel des 70 000 Français, immatriculés ou non, résidant en Californie, soit 0,25 % à peine d'un État dont la population s'accroît chaque année de 500 000 personnes.

Les échanges avec la France ne représentent, pour leur part, qu'environ 1,6 % du commerce extérieur de la Californie — dont les trois quarts des échanges s'effectuent avec la zone du Pacifique. Mais notre situation est encore bien faible même vis-à-vis de nos partenaires — et concurrents — européens, tels la R.F.A., la Grande-Bretagne et l'Italie, qui ont su améliorer encore leurs positions au cours des dernières années. Il en va de même, globalement, des investissements français en Californie pour lesquels la France n'occupe que le 9<sup>e</sup> ou 10<sup>e</sup> rang, loin derrière le Canada, le Japon, Hong-Kong, mais aussi la Grande-Bretagne ou les Pays-Bas.

Ainsi, même si plus d'une centaine de sociétés françaises ont établi des filiales en Californie — soit deux fois plus qu'il y a dix ans —, beaucoup reste à faire pour notre pays sur la Côte ouest.

Le marché californien demeure riche, ouvert et extrêmement concurrentiel. Il offre, s'ils savent s'y adapter, des possibilités prometteuses à nos exportateurs dans des secteurs aussi variés que la biotechnologie, les télécommunications, la construction aéronautique civile, les produits de luxe, voire les transports en commun, la protection de l'environnement, ou l'entretien de la voirie et des autoroutes.

b) *Les entretiens de la délégation relatifs aux questions de défense et de sécurité*

1. *La visite de la « Hoover Institution » — Brève présentation de la « Hoover Institution ».*

Créée en 1919 par le Président Hoover et installée sur le campus de l'Université de Stanford, cette institution, qui avait pour objet initial la conservation de documents relatifs à la vie politique — et dont la collection comprend aujourd'hui plus d'1,5 million de volumes —, constitue aujourd'hui également un centre de recherche de réputation internationale sur les problèmes politiques, économiques et sociaux. La conservatrice « Hoover Institution » appelle, de façon générale, trois observations principales.

— Il s'agit d'abord d'une institution indépendante tant par son financement que par son fonctionnement. Son budget — qui s'élève aujourd'hui à 16 millions de dollars — ne provient que pour 1 % seulement de ressources fédérales. La Hoover, bien que légalement rattachée et matériellement installée au sein de l'Université de Stanford, n'entretient pas de relations particulièrement étroites avec l'institution universitaire.

— L'équipe de chercheurs permanents de la Hoover est composée d'environ 200 personnes, tandis que plus de 1 000 chercheurs temporaires — dont 10 % d'étrangers — y effectuent chaque année des études. La Hoover Institution s'est ainsi attachée la collaboration de personnalités éminentes comme MM. Milton Friedman ou Philip Habib. En sont en outre membres honoraires : Alexandre Soljenitsyne, Ronald Reagan — dès 1975 —, et George Shultz depuis 1988.

— Ces dernières personnalités soulignent enfin les liens privilégiés qu'ont entretenus la « Hoover Institution » et l'Administration Reagan. Ces liens — qui avaient été noués lorsque M. Reagan était gouverneur de Californie, de 1966 à 1974 — expliquent que de très nombreux membres de la Hoover ont été appelés à Washington, entre 1980 et 1988, pour servir dans l'Administration Reagan — ce qui a, du reste, suscité en 1983 une controverse entre certains professeurs et étudiants de Stanford et la direction de la Hoover, mise en cause pour avoir compromis l'indépendance de la réflexion et de la recherche.

### *Les entretiens de la délégation*

● A l'occasion de sa visite à la Hoover Institution, la délégation a rencontré **M. George Shultz, Secrétaire d'État jusqu'en janvier 1989** sous l'Administration Reagan, qui, après s'être informé avec précision de l'objet de la mission de la délégation, a souhaité son plein succès et jugé sa visite à Stanford particulièrement importante. Répondant à plusieurs questions sur la situation au Proche-Orient, M. Shultz, qui jugeait très positif et porteur d'espérance le « plan Shamir » concernant les territoires occupés, s'est montré très déçu par l'accueil qui lui a été réservé. Puis l'ancien Secrétaire d'État a jugé capital, y compris pour les États-Unis, le processus actuel de construction européenne qui permet d'envisager, à terme et même si les pays européens préserveront leur indépendance et leur autonomie, l'émergence d'une véritable nation européenne. Il s'agirait là d'un événement d'une portée tout à fait considérable. En tout état de cause, a-t-il estimé, les années 1990 constitueront une période de changements profonds qui rendent plus que jamais opportuns et nécessaires les contacts et les échanges de toute nature entre les deux rives de l'Atlantique.

● **Le Docteur Edward Teller**, l'un des plus grands spécialistes américains en matière d'énergie nucléaire, qui effectue des recherches à la Hoover Institution, a pour sa part présenté devant la délégation, avec une force de conviction exceptionnelle, le nouveau concept défensif baptisé « rochers intelligents » puis « **cailloux brillants** ». S'appuyant sur les progrès de la haute technologie dans le domaine militaire et sur des exemples historiques — notamment le rôle joué par les missiles Stinger dans la guerre d'Afghanistan —, le Professeur Teller a estimé qu'il s'agissait désormais de mettre

au point, sinon un système défensif complet, du moins les systèmes de défense les plus simples et les moins coûteux, impliquant des contre-mesures beaucoup plus onéreuses que ces systèmes de défense.

Le Professeur Teller a ensuite exposé le projet rendu public en octobre 1988, à partir de la mise au point de missiles plus précis et plus rapides, composés de fusées légères, équipées de caméras de très haute résolution et d'un laser de communication, et pouvant recevoir, en cas d'attaque, un ordre du sol exécuté par un système automatique. Les premiers déploiements d'un tel système, a indiqué le Professeur Teller, pourraient — si la décision politique était prise — intervenir d'ici trois ou quatre ans, constituant un système de défense peu coûteux — chaque unité étant évaluée à 0,5 million de dollars tandis que les contre-mesures correspondantes coûteraient dix fois plus cher —, simple, autonome et maintenu sous contrôle humain.

Répondant à M. Robert Pontillon qui estimait qu'un tel système se situait dans l'hypothèse d'un échec de la dissuasion, le Professeur Teller a indiqué que la dissuasion impliquait, pour les États-Unis, de poursuivre parallèlement les deux options que constituent d'une part la contre-attaque, d'autre part un système défensif permettant l'arrêt des missiles adverses. A l'idée que, comme l'I.D.S., le projet « cailloux brillants » ne constituait pas un système de protection transatlantique, le Professeur Teller a répliqué que 80 % du système visait la destruction de missiles à quelques centaines de kilomètres de leur point de lancement, et que sa philosophie résidait, non pas dans l'édification d'un parapluie ou d'un bouclier imperméable placé au-dessus du territoire américain, mais dans l'idée d'un couvercle placé au-dessus du territoire soviétique, servant ainsi la sécurité européenne.

● **M. Dennis Laistner Bark**, chercheur spécialisé à la Hoover Institution dans les relations avec l'Europe occidentale, a, à la suite de l'exposé du Professeur Teller, rappelé le cadre politique et historique de ces travaux, dans le cadre de l'Initiative de défense stratégique lancée par le Président Reagan en 1983, et souligné que son application relevait désormais d'une décision politique et non d'une faisabilité scientifique et technologique. Il a souhaité que la présentation de ce projet ne fasse pas l'objet de la politisation excessive qui a caractérisé le programme I.D.S., qualifié sans aucun fondement de « guerre des étoiles ».

S'agissant de la situation en Europe de l'Ouest et des relations transatlantiques, M. Bark a estimé, lui aussi, que la Communauté, progressivement et tacitement, est en train de construire une nation européenne. Cet événement d'une importance primordiale doit, a considéré M. Bark, satisfaire les États-Unis qui doivent préférer un allié fort à un allié faible. Les Américains doivent, dans le même esprit, cesser de redouter l'achèvement du grand marché européen dont l'objectif n'est pas de constituer une « forteresse » européenne.

● **M. John B. Dunlop**, qui conduit à la Hoover Institution des études sur l'Union soviétique, a ensuite livré à la délégation ses impressions de retour d'un voyage en juin 1989 en U.R.S.S., insistant particulièrement sur trois points :

— la « glasnost » est aujourd'hui devenue réalité : l'homme de la rue lui-même, qui ne craint plus de dire son opinion, en bénéficie, ainsi que l'ont illustré les retransmissions télévisées du dernier congrès des instances du Parti communiste ;

— en revanche, la « perestroïka » n'est pas devenue réalité : les difficultés de la vie quotidienne en U.R.S.S. — dont M. Dunlop a fourni de multiples exemples — sont considérables et alimentent de vigoureuses critiques de la population contre leurs dirigeants ;

— c'est pourquoi, a conclu M. Dunlop, tout est aujourd'hui possible en Union soviétique ; nul ne peut être assuré de l'évolution à venir, fût-ce à court terme ; l'impression dominante est celle d'un état d'incertitude totale.

Répondant aux questions des membres de la délégation, M. Dunlop, en rappelant que la réforme économique constituait l'objectif de la perestroïka, s'est montré très sceptique, non sur la volonté, mais sur la capacité de M. Gorbatchev de mener à bien cette réforme du système économique socialiste.

● **M. David R. Gress**, qui conduit également des recherches à la Hoover Institution, a pour sa part formulé trois observations principales relatives à la situation en Europe :

— la politique de M. Gorbatchev et les réformes à l'Est suscitent, à ses yeux, un optimisme et un engouement exagérés, notamment en Allemagne fédérale ; si un mouvement vers la démocratisation est appelé à se poursuivre dans un pays comme la Hongrie — voire en Pologne —, il est clair que l'U.R.S.S. ne saurait abandonner son « Empire » ;

— désormais plus optimiste quant à l'élaboration du « pilier européen », M. Gress a estimé que le développement de la Communauté européenne était encore perçu de manière trop vague et imprécise aux États-Unis et que la politique américaine à l'égard de l'Europe devait être précisée ;

— M. Gress a enfin évoqué le risque de voir émerger, dans certains pays d'Europe méridionale, séduits par la politique et la diplomatie actuelles de l'Union soviétique, un certain anti-américanisme, situation à l'égard de laquelle les États-Unis ne devaient pas demeurer inactifs.

● Enfin, M. Angelo M. Codevilla a synthétisé les observations formulées par ses collègues, soulignant que, si toutes les évolutions sont aujourd'hui envisageables en Union soviétique, le système militaire soviétique demeure d'une puissance impressionnante, doté d'une capacité de destruction à même d'atteindre, dès le début d'un conflit, l'essentiel des atouts militaires occidentaux. Face à des armes qui deviennent de plus en plus précises, les États-Unis et leurs alliés doivent, a-t-il estimé, se doter des systèmes de défense adéquats. Il s'agit là d'une décision politique qui ne saurait, selon lui, être éludée.

## *2. La visite du laboratoire de Livermore — Brève présentation du laboratoire*

Créé en 1952 par E. O. Lawrence et dépendant du Département de l'énergie, le laboratoire national de Lawrence Livermore (L.N.L.L.) a pour mission essentielle les recherches et le développement en matière d'armement nucléaire. Toutefois, ses travaux se sont progressivement élargis à d'autres domaines et ses programmes de recherche appliquée touchent désormais aussi bien les lasers, la recherche bio-médicale, la protection de l'environnement, ou les énergies non nucléaires et non polluantes.

Géré par l'Université de Californie et dirigé depuis 1988 par M. John H. Nuckolls, le laboratoire de Livermore est le plus important des trois grands laboratoires nationaux qui se consacrent aux recherches liées à la défense nucléaire. Il emploie plus de 8 000 personnes sur trois sites, dont environ 3 000 chercheurs et ingénieurs. Son budget s'est élevé en 1988 à 900 millions de dollars, provenant essentiellement du Département de l'énergie et du Département de la défense.

### *Les entretiens de la délégation*

Sa visite à Livermore a permis à la délégation d'avoir une réunion de travail avec de nombreux chercheurs et ingénieurs du laboratoire : MM. John H. Nuckolls, Michael M. May, Paul T. Herman, George Bing, Paul S. Brown et Roy D. Woodruff notamment.

Évoquant la sécurité européenne, M. Michael M. May — rappelant les termes d'une de ses contributions récentes relatives aux armes nucléaires en Europe — a estimé que l'OTAN avait apporté quatre contributions majeures à l'équilibre stratégique en Europe :

— une posture dissuasive et non agressive, inhérente à une alliance défensive,

— la prise en compte des questions de sécurité dans les relations des pays occidentaux entre eux,

— le maintien d'un engagement militaire américain substantiel en Europe,

— enfin, la permanence d'une division stable de l'Europe.

Après avoir passé en revue les alternatives possibles à l'OTAN qui apparaissent politiquement vraisemblables (un retour ~~à~~ bilatéralisme américano-soviétique, une fragmentation de l'Europe dans l'esprit de « l'Europe des patries », et une Union européenne véritable qui se substituerait à l'OTAN), M. May a conclu que l'OTAN devait être mise en mesure de continuer à jouer efficacement son rôle. Il a à cet égard souligné cinq idées directrices pour l'avenir :

— tout accord de réduction ou de contrôle des armements doit garantir le maintien de la crédibilité de la dissuasion,

— les réductions envisagées doivent être équilibrées entre forces nucléaires et forces conventionnelles,

— les réductions des forces stratégiques des deux super-puissances doivent accompagner des réductions des forces en Europe,

— toute réduction des forces nucléaires de l'OTAN doit être accompagnée d'une modernisation de l'arsenal de survie de l'OTAN,

— enfin, les réductions de forces conventionnelles doivent donner l'avantage à la défense et non à l'agresseur.

M. Robert Pontillon a ensuite suggéré la poursuite d'un débat approfondi sur ces questions qui pourrait se dérouler dans le cadre de l'Assemblée parlementaire de l'U.E.O.

Enfin, M. Paul S. Brown a évoqué devant la délégation les questions de contrôle des armements dans les différents forums de négociations, qu'il s'agisse des forces nucléaires intermédiaires, des forces stratégiques, des essais nucléaires, ou des conversations sur les systèmes défensifs et l'espace.

### *3. La visite à la Rand corporation — Brève présentation de la Rand Corporation*

Née d'un projet initié en 1946 par l'armée de l'air américaine, la Rand Corporation a été créée deux ans plus tard, en 1948, sous la forme d'une institution privée et indépendante, à but non lucratif, chargée d'études et de recherches sur toutes les questions touchant notamment à la sécurité nationale.

La Rand Corporation — qui entretient également une école de haut niveau habilitée à délivrer des doctorats — dispose de ressources qui se sont élevées en 1988 à 83,7 millions de dollars, dont 8 % sont d'origine gouvernementale, le solde provenant de fondations et d'autres sources privées.

Les effectifs de la Rand Corporation s'élèvent à plus de 1 100 personnes, dont plus de 600 collaborateurs permanents. Les quelque 300 projets de la Rand sont répartis en quatre divisions de recherche : le projet « Air Force », poursuivi depuis 1946 ; les recherches militaires ; les questions de sécurité nationale ; et les recherches de politique intérieure.

La Rand corporation a ainsi publié, au cours de l'année écoulée, plus de 250 ouvrages, articles et contributions diverses.

#### *Les entretiens de la délégation*

Au cours de sa visite à la Rand Corporation, la délégation s'est entretenue avec MM. Jim Thomson, vice-président ; Richard Hillestad, du département sur les sciences de l'information ; et Dick Kugler, département de science politique.

M. Richard Hillestad a en particulier présenté à la délégation une étude sur la maîtrise des armements conventionnels et le renforcement des forces de l'OTAN, fondée sur l'interrogation suivante : quelle combinaison de contrôle des armements et d'accroissement des forces est-elle susceptible d'assurer la meilleure sécurité ? Partant de la comparaison des forces du Pacte de Varsovie et de l'OTAN lors du déclenchement d'un conflit éventuel et après mobilisation, les solutions proposées suggèrent la nécessité d'une amélioration des forces de l'OTAN parallèlement au processus de maîtrise des armements afin de se rapprocher de la parité, jugée nécessaire par l'étude présentée.

En réponse aux questions des membres de la délégation, les représentants de la Rand Corporation ont souligné les points suivants :

— les hypothèses faites écartent l'idée d'une attaque surprise, considérée comme moins probable, et supposent une égale participation des alliés au combat ;

— les travaux soulignent par ailleurs le rôle important qui reviendrait aux forces françaises en cas de conflit pour se rapprocher des lignes de stabilité ;

— enfin, les conclusions de l'étude, si elles aboutissent à la nécessité d'une combinaison de l'ensemble des forces, vont également à l'encontre des propositions actuelles de réduction des forces conventionnelles présentées par M. Gorbatchev.

M. Robert Pontillon a toutefois tenu à faire part ici de sa réserve devant les propos tenus à la délégation tant à la Rand Corporation qu'à la Hoover Institution. Il s'est déclaré frappé par la difficulté manifestée par ces institutions — qui passent pour exercer une influence sur la détermination de la politique étrangère américaine — à sortir des schémas inspirés par la doctrine du « containment », plus que celle de la « riposte graduée », de leur attachement à la théorie dite de la « guerre étoiles » — qui est l'aveu d'échec de la dissuasion —, et plus encore de leur difficulté apparente à envisager un autre équilibre mondial et à concevoir un système de sécurité fondé sur un niveau inférieur d'armement. Faut-il en conclure, s'est interrogé M. Robert Pontillon, que la capacité de ces instituts à formuler un jugement autonome est obérée par le fait qu'ils vivent essentiellement de dons et subventions des industries d'armement ?

\*

\* \*

## CHAPITRE II

# LA MISE EN PLACE ET LES ORIENTATIONS DE LA NOUVELLE ADMINISTRATION AMÉRICAINE DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

### A. — L'AMÉRIQUE DE GEORGE BUSH : LES DÉBUTS DE LA NOUVELLE ADMINISTRATION

**1° George Bush, héritier de Ronald Reagan,  
confronté aux défis qui s'imposent aux États-Unis  
en cette fin du XX<sup>e</sup> siècle.**

#### a) *Le 41<sup>e</sup> Président des États-Unis.*

Élu le 8 novembre 1988, à 64 ans, comme 41<sup>e</sup> Président des États-Unis d'Amérique, George Herbert Walker Bush a pris ses fonctions, comme le veut la Constitution, le 20 janvier dernier.

Né en 1924 dans une famille influente et fortunée de Nouvelle-Angleterre — son père a été sénateur du Connecticut —, George Bush est une silhouette familière dans les allées du pouvoir aux États-Unis.

Après s'être engagé dans la marine pour participer, comme pilote, à la deuxième guerre mondiale, après avoir accompli des études brillantes et s'être illustré dans les affaires à la tête d'une société pétrolière qu'il avait créée, George Bush est en effet entré en politique au cours des années 1960. Représentant la circonscription de Houston à la Chambre des représentants de 1966 à 1970, il

occupe ensuite — en dépit d'échecs successifs au Sénat puis dans la course à l'investiture républicaine en 1980 — une série de fonctions très rares dans la classe politique américaine :

— ambassadeur auprès des Nations Unies de 1971 à 1973,

— premier représentant des États-Unis en Chine populaire, après la normalisation des relations sino-américaines, en 1974-1975,

— directeur, en 1976-1977, de la C.I.A., dont il rétablit la confiance et le prestige ébranlés par diverses « affaires »,

— enfin, vice-président des États-Unis, aux côtés de M. Ronald Reagan, au cours des huit dernières années de 1980 à 1988.

M. Bush a acquis, dans l'exercice de ces différentes fonctions, une expérience exceptionnelle du fonctionnement de l'État et de affaires internationales, démontrant, en dépit d'un certain manque de charisme, un ensemble de qualités qui lui sont reconnues par ses propres adversaires : professionnalisme, sens des responsabilités, pragmatisme, patriotisme, puissance de travail, intégrité, et une ténacité dans la poursuite de ses objectifs accompagnée d'une constante courtoisie.

#### b) *L'héritage de huit ans de présidence Reagan*

Toutefois, après huit ans d'une vice-présidence dévouée, loyale, mais souvent effacée dans l'ombre de Ronald Reagan, après une campagne présidentielle au cours de laquelle il a largement tiré profit de la très grande popularité du « grand communicateur », M. Bush apparaissait d'abord comme l'homme de la continuité et se devait d'assumer l'héritage des deux présidences Reagan.

Quittant la Maison-Blanche au sommet de sa popularité, M. Ronald Reagan laissait à son successeur un bilan contrasté mais sur lequel les Américains portaient un jugement globalement positif : rétablissement de l'autorité de l'État allant de pair avec une diminution de son interventionnisme, instauration d'une période de développement qui, en dépit de sa fragilité, est sans précédent depuis l'après-guerre, après des années de crise économique. Enfin, sur le plan international, le peuple américain, dans sa majorité, est reconnaissant au Président Reagan d'avoir résisté vigoureusement aux pressions soviétiques, la force retrouvée ayant ensuite permis

de saisir, sur des bases plus saines, la chance qu'offrait un dialogue avec M. Gorbatchev. Le thème « peace through strenght » (la paix par la force) se devait ainsi de demeurer au cœur de la pensée de M. Bush.

Mais, s'il ne peut que se féliciter globalement de cet héritage, M. Bush est aussi conscient de ses limites et de ses carences. L'aggravation des déficits budgétaires et commerciaux, entraînant un triplement en huit ans de la dette publique américaine (2 300 milliards de dollars début 1989), a d'abord affaibli de manière spectaculaire la position extérieure des États-Unis, ainsi passés d'une situation de créancier à une position de débiteur. M. Bush doit aussi faire face à des difficultés aussi diverses qu'un certain essoufflement de la vitalité industrielle du pays, le développement du fléau de la drogue, l'absence de prise en compte suffisante des problèmes de l'environnement, ou les problèmes des minorités au premier rang desquels figure le retard pris par la communauté noire.

### *c) Les interrogations de l'Amérique aujourd'hui*

C'est dans ce contexte et en assumant cet héritage que M. Bush doit aussi répondre aux défis auxquels l'Amérique est confrontée en cette fin de XX<sup>e</sup> siècle. Si les années Reagan lui ont rendu la confiance, les États-Unis s'interrogent aujourd'hui sur leurs relations avec le reste du monde et découvrent, sur le plan interne, la gravité de nouveaux problèmes.

Sur la scène internationale, les spectaculaires évolutions en cours en Union soviétique et, plus généralement, en Europe de l'Est, doivent être prises en compte, tandis que les données budgétaires accentuent la vigueur du débat au sein du Congrès — notre délégation a pu le constater — sur le « partage des charges » de la défense au sein de l'Alliance atlantique. Dans le même temps, le sentiment de perte de compétitivité des États-Unis face à certains de leurs principaux partenaires — et concurrents — commerciaux dont ils jugent les pratiques « déloyales » se traduisent par de nouvelles tentations isolationnistes. La question des menaces de sanctions commerciales au titre du « trade bill » comme l'éventualité d'une diminution de la présence des forces américaines stationnées en Europe illustrent cet état d'esprit et ces interrogations.

Simultanément, sur le plan intérieur, tandis que s'est développé un débat sur le « déclin américain » alimenté par des déficits excessifs et une compétitivité commerciale réduite, la prise de conscience de la gravité de certains problèmes s'accroît. Ainsi en va-t-il du problème de la drogue, des lacunes de l'enseignement public, des questions d'environnement ou du terrorisme. Ces questions globales sont autant de défis pour l'Amérique à l'orée des années 1990, auxquels l'opinion américaine marque une extrême sensibilité.

C'est dire que les promesses électorales du candidat Bush, opposé à toute augmentation de la fiscalité, pourront difficilement aller de pair avec l'apport de solutions à ces immenses questions dont le coût sera en rapport avec l'ampleur des problèmes considérés.

C'est dire aussi qu'un président élu sur une idée de continuité doit faire face à de vastes problèmes nouveaux impliquant des solutions nouvelles. Tel est bien le défi lancé à l'Administration Bush.

## **2° La mise en place de la nouvelle Administration et la définition progressive de ses grandes orientations**

### **a) *La désignation d'une Administration professionnelle et pragmatique, dans un climat marqué par une vague de moralisme***

Le choix de ses principaux collaborateurs a donné au Président Bush une première occasion d'affirmer le changement dans la continuité que constitue son Administration. Il s'agit, dans la plupart des cas, d'amis personnels, dont beaucoup ont servi dans l'Administration Reagan — à l'image du nouveau Secrétaire d'État, M. James Baker —. Mais M. Bush a appelé aussi au sein de l'Administration deux personnalités d'origine hispanique et une personnalité noire — secrétaire à la santé —, et confié à des femmes des postes de responsabilités importants.

Surtout, le nouveau Président s'est distingué de son prédécesseur en s'entourant de républicains « pragmatiques » qui ne sont pas nécessairement les meilleurs gardiens de l'orthodoxie libérale et reaganienne.

Deux qualificatifs semblent ainsi pouvoir caractériser la nouvelle Administration : le professionnalisme, devant permettre d'éviter un scandale comme « l'Irangate » ou les improvisations d'un sommet comme celui de Reykjavik en 1986 ; et le pragmatisme, celui de la juste mesure, celui du conservatisme modéré, par opposition à l'idéologie dominante, souvent émotive, illustrée par l'Administration Reagan.

La mise en place de la nouvelle Administration a toutefois été ralentie, au début de l'année, par la vague de moralisme qui traverse la classe politique américaine et qui a été notamment illustrée par le refus du Congrès de ratifier la nomination de M. John Tower au poste de secrétaire à la défense, puis par la démission de M. Jim Wright, « speaker » démocrate de la Chambre des représentants. Cette campagne d'éthique exigeante, parfois excessive, n'épargnant personne, a sensiblement retardé la mise en place de la nouvelle Administration. Elle n'a toutefois pas porté atteinte au crédit du nouveau Président qui a lui-même mis l'accent, d'emblée, sur ce thème d'une déontologie très contraignante, bien accueillie par une opinion lasse des « affaires » qui avaient émaillé les années Reagan.

**b) *Le premier semestre de la présidence Bush :  
un premier bilan favorable aux yeux de l'opinion américaine***

Élu sous le signe de la continuité, le président Bush a employé les premiers mois de son mandat à définir, sinon un programme ou un « grand dessein », du moins un style de gouvernement et une méthode de travail propres, caractérisés par le pragmatisme et un sens réel du dialogue.

Dès son discours d'investiture, le 20 janvier 1989, le nouveau Président a manifesté **une volonté d'apaisement**, de dialogue et de concorde nationale. Sans doute expression d'une philosophie fondamentale, ce désir d'une Amérique plus douce, plus aimable — « a gentler, kinder America » — répond aussi à un souci de pragmatisme après la présidence forte, et souvent controversée, du Président Reagan.

Dans le même esprit, **l'amélioration des relations entre la Maison-Blanche et le Congrès** — à majorité démocrate — répond à la nécessité pratique d'organiser un modus vivendi et au désir de rétablir un degré de politique bipartisane. Mais elle répond aussi au souci du Président Bush d'affirmer un style nouveau, et sinon

de se démarquer de son prédécesseur — prêt à la confrontation — du moins de mettre un terme, autant que faire se peut, aux polémiques inutiles avec le Congrès. Les attentions personnelles prodiguées par le Président aux membres du Congrès n'ont pas laissé ces derniers insensibles, ainsi que l'ont illustré, par exemple, leurs réactions positives à l'attitude du Président relative à la crise panaméenne.

Cette méthode de gouvernement faite de sérieux et de pragmatisme — mais permettant aussi au nouveau Président de cultiver sa différence et de se dégager de l'ombre de son prédécesseur — a jusqu'ici porté ses fruits. C'est ainsi que, au moment de la mission de votre délégation, six mois après son arrivée à la Maison-Blanche, sa cote de popularité dépassait, dans les sondages d'opinion, celle de M. Reagan au même moment de son mandat.

Reste que, s'il est trop tôt pour préjuger de l'avenir, l'Administration Bush demeure confrontée à une série de difficultés majeures qui peuvent être, nous semble-t-il, synthétisées autour des quelques questions suivantes :

— comment accroître, sur le plan interne, l'effort social en continuant à contenir le rôle de l'État et sans accroître les dépenses publiques ?

— comment parvenir à réduire le déficit budgétaire et accroître les bénéfices sociaux sans augmenter les impôts et/ou réduire fortement le budget militaire ?

— et comment, enfin, diminuer cet effort militaire sans abandonner le principe de « la paix par la force » et donner l'impression de baisser dangereusement sa garde vis-à-vis de l'U.R.S.S. ?

**c) *Le « réexamen stratégique et diplomatique »  
et les premières initiatives dans le domaine de la politique étrangère***

Dans le domaine de la politique étrangère — dans lequel le nouveau Président bénéficie pourtant d'une très réelle expérience personnelle —, les premiers mois de la nouvelle Administration ont parfois donné l'impression d'une mise en place lente et laborieuse. Mais, plus que l'« affaire Tower », plus que les retards pris dans la désignation de certains responsables — notamment au Département d'État —, cette impression a résulté de l'exercice de **réflexion stratégique et diplomatique** auquel le Président Bush a convié l'Administration à sa prise de fonctions.

Cette période — en quelque sorte, cet état des lieux — a toutefois permis de mettre progressivement en place les principaux éléments de la politique étrangère américaine et d'en préciser les lignes directrices, dessinant ainsi quelques inflexions par rapport à l'action internationale du Président Reagan.

Dans ce domaine également, M. Bush et les nouveaux responsables de l'action extérieure des États-Unis ont souhaité privilégier une approche consensuelle et prudente sur les principaux dossiers de politique étrangère.

Une série d'initiatives ont néanmoins été prises depuis le début de l'année, qui ont permis de dissiper les doutes que ce réexamen prolongé pouvait faire naître quant à la capacité de la nouvelle Administration de gouverner avec fermeté :

— dans le domaine de la **dette des pays en voie de développement**, le « **plan Brady** » a encouragé les banques commerciales à s'engager dans la réduction de la dette et invité la Banque mondiale et le F.M.I. à jouer un rôle essentiel en la matière, ce qui représente une évolution notable de la part des États-Unis, plus proches désormais de la position française en la matière ;

— en matière de **désarmement chimique**, M. Baker a formulé de nouvelles propositions américaines, annonçant notamment une éventuelle accélération des retraits d'armes chimiques américaines stationnées en Europe ;

— s'agissant des **questions dites « transnationales »** — comme **l'environnement, la drogue, ou le terrorisme** —, les États-Unis souhaitent en faire désormais un volet essentiel de la relation américano-soviétique.

Surtout, M. Bush a coupé court aux interrogations qui subsistaient quant aux capacités de la nouvelle diplomatie américaine en reprenant spectaculairement l'initiative, dans les relations Est-Ouest, par ses **propositions en matière de désarmement conventionnel** formulées lors du **sommet de l'OTAN, à Bruxelles, le 30 mai dernier**. Créant ainsi l'événement, le Président des États-Unis a réussi tout à la fois à reprendre l'initiative vis-à-vis de l'Union soviétique, à réaffirmer le « leadership » américain dans le camp occidental, et à ressouder l'Alliance atlantique en reléguant au second plan et en trouvant un compromis sur l'épineuse question de la modernisation des armes nucléaires à courte portée qui la divisait.

La machine diplomatique de l'Administration Bush a ainsi trouvé, semble-t-il, son régime de croisière. Avant d'en analyser plus précisément les lignes de force, une remarque semble toutefois s'imposer quant à **la répartition des tâches au sein de la nouvelle Administration**. A la différence de ce qui se passait sous le Président Reagan, les principales décisions paraissent aujourd'hui aux mains du Président lui-même et de ses plus proches conseillers en matière de politique étrangère. S'il est sans doute excessif de parler de marginalisation du Département d'État, sa marge de manœuvre semble aujourd'hui réduite au profit de la Maison-Blanche elle-même et du Conseil national de sécurité, dirigé par M. Brent Scowcroft.

\*  
\* \*

## **B. — LE DIALOGUE AMERICANO-SOVIÉTIQUE ET LES RELATIONS EST-OUEST**

### **1. Le cadre des relations avec Moscou : le bilan du réexamen diplomatique et stratégique américain**

#### *a) Les thèses en présence*

Mises à part les questions, fondamentales pour l'avenir, de la sécurité européenne — qui ont constitué l'objet central de la mission de votre délégation et doivent ainsi faire l'objet d'un examen spécifique (cf. chapitre III ci-dessous) —, l'axe déterminant de la politique étrangère américaine demeure naturellement la nature de la relation des États-Unis avec Moscou, à l'heure des changements introduits en Union soviétique par M. Gorbatchev et de leurs implications pour les pays européens.

C'est en outre incontestablement dans ce domaine que la politique étrangère américaine avait subi, sous l'Administration Reagan, les évolutions les plus significatives, passant, non sans heurts mais rapidement, de la confrontation au rapprochement.

La nouvelle Administration se devait donc de se déterminer et de préciser sa position sur ce dossier-clé sur lequel la communauté des experts américains s'affronte, une école de pensée persistant à pronostiquer l'échec inéluctable des entreprises de réforme pronostiquées par M. Gorbatchev tandis qu'un courant se précise et se renforce pour souligner l'ampleur des changements déjà effectués et pour conclure à leur permanence, voire à leur irréversibilité.

Le « réexamen diplomatique et stratégique » voulu par le Président Bush était donc particulièrement justifié en ce domaine de l'évolution en U.R.S.S. et des relations américano-soviétiques —, afin de tenter de reprendre, avec succès, l'initiative vis-à-vis de Moscou, à partir d'un cadre conceptuel actualisé.

b) *L'appréciation des évolutions politiques en U.R.S.S.*

S'agissant des évolutions politiques en U.R.S.S., le réexamen américain a conclu à une certaine permanence, sinon à l'irréversibilité, des réformes entreprises et à une probabilité raisonnable du maintien au pouvoir de M. Gorbatchev. Dans l'hypothèse même où il serait conduit à quitter ses fonctions, ses successeurs seraient vraisemblablement contraints de tenir compte de la dynamique créée et de maintenir, dans bien des domaines, une ligne similaire. La question des nationalités, pour très sérieuse qu'elle soit, semble tenue pour gérable par les autorités américaines qui considèrent les changements survenus à l'intérieur comme plus significatifs que les initiatives prises à l'extérieur.

Dans ces conditions, tout en entendant observer la plus grande prudence et éviter de « baisser la garde », et en tenant compte du fait que c'est une politique de fermeté qui a contribué au nouveau réalisme de l'U.R.S.S., la ligne générale de la politique américaine doit la conduire à encourager avec réalisme les mouvements de réforme en Union soviétique, à l'intérieur comme à l'extérieur.

Cette politique, tout en s'inscrivant dans une ligne proche de celle observée durant les dernières années de la présidence Reagan, n'en comporte pas moins — votre délégation a pu le constater au fil de ses entretiens — **plusieurs inflexions dans la politique américaine**, désireuse tout à la fois :

— de reprendre l'initiative aux yeux de l'opinion publique et de placer l'U.R.S.S. devant ses propres choix,

— de renforcer, dans le dialogue Washington-Moscou, la place des conflits régionaux en vue de progrès, notamment en Amérique centrale,

— et d'impliquer davantage les Soviétiques dans les questions dites « transnationales » comme la drogue, l'environnement ou le terrorisme.

*c) L'évolution des questions de sécurité  
et de contrôle des armements*

S'agissant des questions militaires et de contrôle des armements, Washington, en matière de **forces nucléaires**, estime que les armes de théâtre contribuent — aux côtés des armes stratégiques — au maintien de la dissuasion et de la paix. Il en résulte un rejet de la troisième « option zéro » et, de façon plus générale, la volonté de protéger les forces nucléaires contre une frappe préemptive — d'où le développement, en particulier, du missile Midgetman à une seule tête nucléaire et du missile mobile à tête multiple MX.

Les États-Unis considèrent aussi l'équilibre dans le domaine des **armes conventionnelles** tout aussi nécessaire. Ils considèrent à cet égard que les réductions unilatérales annoncées par l'Union soviétique, à supposer qu'elles soient réellement mises en œuvre, ne sont pas suffisantes pour réduire la supériorité soviétique en ce domaine, compte tenu en particulier de l'effort de modernisation des forces soviétiques parallèlement poursuivi.

Il est également, semble-t-il, possible de déceler dans ce domaine **certaines évolutions par rapport à l'héritage légué** par l'Administration Reagan — même si cet héritage est officiellement pleinement accepté.

**Ainsi l'initiative de défense stratégique (I.D.S.)** ne saurait évidemment être abandonnée ; elle n'en paraît pas moins faire l'objet d'une approche plus nuancée et d'un traitement plus pragmatique, de nature tout à la fois à alléger sensiblement le budget militaire américain et à faciliter un accord avec l'U.R.S.S. dans le domaine des armements stratégiques.

Si plus de quatre milliards devaient être inscrits au titre de l'I.D.S. dans le budget militaire des États-Unis pour l'année fiscale 1989-1990, l'accent est mis sur les technologies pouvant permettre un déploiement réduit mais à court terme. C'est dans cet esprit

que le concept de « cailloux intelligents » ou « cailloux brillants » — présenté avec détails et défendu avec conviction par le professeur Teller devant votre délégation — apparaît plus attrayant, le déploiement de tels système pouvant intervenir d'ici quatre à cinq ans pour un coût relativement modeste.

## **2. Les objectifs américains dans la relance du dialogue institutionnel entre Washington et Moscou**

C'est dans ce cadre que la visite à Moscou du secrétaire d'État — James Baker, les 10 et 11 mai dernier, a marqué la reprise véritable, à haut niveau, du dialogue entre les deux superpuissances. Il s'opère, dans l'esprit des dirigeants américains — d'après les informations qu'a pu recueillir la délégation — autour de trois idées principales : un objectif de rééquilibrage des relations américano-soviétiques ; la volonté américaine de ne pas abandonner l'initiative à l'U.R.S.S. ; et le dépassement du « containment ».

### **a) Première idée : le rééquilibrage des relations américano-soviétiques**

Il s'agit de la volonté américaine de réduire la place qu'occupent jusqu'ici les questions militaires et de contrôle des armements dans les discussions américano-soviétiques, au profit des autres volets de la négociation, sur lesquels les États-Unis estiment pouvoir tester les bonnes dispositions soviétiques et obtenir des résultats : les conflits régionaux, les questions « transnationales », les droits de l'homme, et les relations bilatérales *stricto sensu*.

C'est dans ce contexte qu'a été fixé le rythme des rencontres — trois à quatre fois par an — des deux ministres des Affaires étrangères, et qu'a été déterminée la date du premier sommet entre MM. Bush et Gorbatchev.

Il reste que l'initiative de M. Gorbatchev sur les missiles nucléaires tactiques, la reprise — en juin dernier — des conversations sur les armements stratégiques (START) et sur la limitation des essais nucléaires, les résultats modestes du dialogue bilatéral sur les droits de l'homme et sur les conflits régionaux, et les discussions exploratoires sur les questions transnationales n'ont pas, jusqu'ici, permis aux Américains d'obtenir tous les résultats escomptés de cette réorientation de leur relation avec Moscou.

**b) Deuxième idée : la volonté des États-Unis  
de ne pas abandonner l'initiative à l'Union soviétique**

En revanche, la volonté des nouveaux responsables américains de ne pas laisser l'Union soviétique prendre l'initiative et continuer à imposer son rythme s'est traduit — après la pause voulue par Washington — par une série de propositions américaines, illustrées par le discours prononcé par le Président Bush le 12 mai dernier et ses propositions en matière de désarmement conventionnel formulées lors du sommet de l'OTAN moins de vingt jours plus tard. Les propositions suivantes méritent tout particulièrement d'être relevées :

— la mise au défi pour Moscou de **démanteler le « rideau de fer »**, symbole de la division de l'Europe ;

— la proposition de conclusion rapide d'un **accord dit de « ciel ouvert »** permettant aux avions des deux alliances de survoler les pays de l'autre camp pour y surveiller les activités militaires ;

— la perspective d'**assouplissement de l'amendement « Jackson-Vanik »** qui affecte depuis 1974 les échanges entre les deux pays, si Moscou libéralise sa politique d'immigration ;

— la proposition d'**abolition de la clause dite de non-exception** appliquée, depuis l'invasion soviétique de l'Afghanistan, aux exportations vers l'U.R.S.S. de produits de haute technologie ;

— enfin, et c'est essentiel, le projet de conclusion rapide d'un **accord de désarmement conventionnel** prévoyant, rappelons-le :

- la destruction des matériels terrestres au-delà d'un plafond accepté par Moscou,

- l'inclusion des forces aériennes dans les négociations de Vienne,

- et le plafonnement à 275 000 hommes des effectifs américains et soviétiques en Europe.

**c) Troisième idée : le souci d'un dépassement du « containment »**

Enfin, dans plusieurs déclarations — et singulièrement dans un entretien au « Washington Post » du 2 juin dernier —, le Président Bush a adopté une tonalité plus positive à l'égard de l'Union soviétique, se traduisant par le souci de dépasser la politique de « containment », d'endiguement de la puissance soviétique — définie, au temps de la guerre froide, par George Kennan, en 1947.

De même qu'il souhaite rééquilibrer les termes de la relation américano-soviétique, M. Bush désire réorienter l'attention occidentale trop focalisée sur les questions politico-militaires.

Il souhaite, dans cet esprit, mettre l'accent :

— d'une part, sur le développement des réformes économiques en U.R.S.S., et plus généralement en Europe de l'Est — qui marquent le succès du modèle de développement occidental ;

— d'autre part, sur l'importance des changements en Europe de l'Est, afin de permettre — par une politique de différenciation à l'égard des pays est-européens — à ces pays de se diriger aussi rapidement qu'ils le souhaitent vers plus de démocratie et de liberté.

Ces positions consacrent une approche plus dynamique des relations Est-Ouest selon Washington. Elles doivent trouver leur prolongement dans les positions de la nouvelle Administration américaine sur les autres dimensions principales de la politique étrangère.

\*  
\* \*

### C. — LES AUTRES DIMENSIONS ESSENTIELLES DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE AMÉRICAINE

Le réexamen stratégique et diplomatique voulu par le Président Bush a également permis, par touches successives, de préciser les positions de la nouvelle Administration américaine sur les autres dimensions essentielles de sa politique étrangère. C'est le cas notamment — mise à part l'Europe (cf. chapitre III ci-après) — pour l'Amérique centrale et pour la zone Asie-Pacifique, mais aussi pour le Proche et le Moyen-Orient et — à un moindre degré — pour l'Afrique.

#### i<sup>^</sup> Le défi latino-américain

##### a) *Les données du problème :* *un défi majeur pour l'Amérique des années 1990*

Alors que son importance est souvent mésestimée en Europe, l'Amérique centrale — qui a été l'une des seules régions à faire l'objet d'un vif débat de politique étrangère durant la campagne présidentielle américaine — représente pour l'Amérique des années 1990 un défi d'autant plus important qu'il se situe à la charnière des problèmes intérieurs et des problèmes internationaux.

Enjeu stratégique de première importance, cordon ombilical entre les deux sous-continentes, l'Amérique centrale est aussi la zone la plus proche des États-Unis justifiant encore, aux yeux de leurs dirigeants, la lutte contre le communisme. Mais elle constitue également une zone où l'instabilité politique, le sous-développement économique et les inégalités sociales, s'ajoutant à la pression démographique, peuvent menacer, par une immigration incontrôlée, la sécurité des États-Unis eux-mêmes.

Or, l'aide militaire américaine mais, surtout, l'importance de l'aide économique et sociale apportée par les États-Unis à cette région — qui représente des sommes considérables : plus de 5 milliards de dollars de 1983 à 1987 — n'a débouché jusqu'ici que sur des résultats très décevants.

Une double question était ainsi posée à la nouvelle Administration :

— quelle politique et quels efforts les États-Unis sont-ils prêts à consentir pour venir en aide aux pays latino-américains ?

— et des programmes de grande envergure peuvent-ils se concilier, compte tenu des contraintes budgétaires et des engagements pris en matière fiscale, avec le maintien de l'engagement et de la présence américaine dans d'autres régions du monde, y compris en Europe ?

#### b) *La nouvelle approche du problème par la diplomatie américaine*

La nouvelle Administration américaine paraît vouloir faire de l'Amérique latine une des priorités de sa politique étrangère. Elle souhaite l'établissement des nouvelles relations entre les États-Unis et cette région voisine, fondées sur un engagement commun en faveur des règles démocratiques et le souci de gagner les opinions publiques à la cause des pressions pacifiques et diplomatiques. Le réexamen du problème de la dette — illustré par le « plan Brady » — constitue une première manifestation de cette nouvelle approche.

Pour mettre en oeuvre cette politique, l'exécutif américain s'efforce de promouvoir avec le Congrès une approche « bipartisane ». L'accord conclu au printemps sur le Nicaragua l'illustre en prévoyant l'abandon de l'option militaire, la conjugaison de pressions diplomatiques et le maintien d'une aide humanitaire aux « contras », l'objectif restant la démocratisation du régime.

Une prudence identique a pu être constatée dans la gestion de la crise panaméenne, la réaction américaine s'étant caractérisée par la volonté d'accentuer la pression internationale sur le général Noriega tout en écartant une intervention militaire.

Une des clés de l'avenir réside cependant dans le souci des États-Unis de voir l'U.R.S.S. de M. Gorbatchev prendre ses distances vis-à-vis de l'Amérique centrale. En l'absence d'assurances à cet égard, la diplomatie américaine maintiendra toute la vigilance nécessaire. Les conditions mises par M. Bush à une éventuelle amélioration des relations bilatérales avec Cuba — en particulier la réduction, jusqu'à l'élimination de la présence militaire soviétique — constitue une manifestation de cette politique et, dans l'immédiat, le maintien d'une politique de confrontation.

## 2° L'Asie et le Pacifique : une dimension désormais capitale de la politique étrangère américaine

### a) *L'importance croissante de la zone du Pacifique pour les États-Unis*

La zone Asie-Pacifique constitue par ailleurs aujourd'hui une dimension capitale de la diplomatie américaine. Cette région est désormais, aux yeux de Washington, au moins aussi importante que l'Europe, ainsi que l'ont illustré les premiers voyages à l'étranger du nouveau Président.

Disposant de plus de 10 000 kms de côtes sur le Pacifique, les États-Unis accroissent en permanence leurs rapports avec les pays du Pacifique, lequel pèse désormais d'un poids au moins équivalent à celui de l'Atlantique. La Californie — notre délégation a pu le constater — joue à cet égard un rôle essentiel, son économie en croissance constante étant de plus en plus tournée vers le bassin Pacifique.

Plusieurs séries de facteurs contribuent à justifier cet intérêt croissant des États-Unis pour cette région du monde :

— des **facteurs politiques**, les États-Unis souhaitant renforcer leur influence dans cette zone en y renforçant leurs alliances et en nouant des relations de coopération avec les petits États de la région ;

— des **facteurs stratégiques**, l'importance du Pacifique pour la sécurité des États-Unis — notamment pour ses approvisionnements — conduisant Washington à y déployer plus de la moitié des forces navales américaines et du corps des « marines » ;

— des **facteurs économiques** essentiels, enfin, le bassin Asie-Pacifique étant devenu depuis quinze ans le principal partenaire économique et commercial des États-Unis qui y réalisent plus du tiers de leurs échanges extérieurs.

#### b) *Les relations nippo-américaines et sino-américaines*

Ainsi s'explique notamment l'importance toute particulière pour Washington de ses relations avec Tokyo d'une part, et Pékin d'autre part.

— L'Administration américaine souhaite d'abord établir **une relation plus équilibrée avec le Japon**. Les relations bilatérales, très étroites, n'en présentent pas moins des risques de contentieux importants.

Sur le plan des questions de sécurité, d'abord, les États-Unis accentuent leurs pressions sur Tokyo pour que le Japon, au nom d'un partage plus équitable des charges de la défense, assure une part plus importante des dépenses de sécurité et d'aide au développement.

Sur le plan économique et commercial, ensuite, les États-Unis, souhaitant réduire leur gigantesque déficit dans les échanges bilatéraux, s'efforcent d'obtenir un rééquilibrage et brandissent la menace de la procédure dite « super 301 » qui figure dans le nouvel arsenal protectionniste du « trade bill ».

— **Le réexamen des relations avec la Chine** provenait, pour sa part, du contexte nouveau résultant d'une part du nouveau climat du dialogue américano-soviétique, et d'autre part de l'évolution des relations entre Moscou et Pékin. Les voyages successifs à Pékin de MM. Bush et Gorbatchev ont illustré cette nouvelle donne.

Dans ce contexte, les événements survenus en Chine aux mois de mai et juin dernier, tout en provoquant — naturellement — la condamnation par Washington de l'attitude des autorités chinoises, ont embarrassé la nouvelle Administration américaine qui, tout en suspendant les ventes — notamment militaires — d'État à État, ont prudemment choisi de ne pas compromettre les intérêts à long terme, politiques et économiques, des relations sino-américaines.

### 3° Les autres axes principaux de la diplomatie américaine

#### a) *La préoccupation permanente constituée par la situation au Proche-Orient*

La situation au Proche-Orient demeure bien entendu aussi un sujet de préoccupation permanente pour la diplomatie américaine — ne serait-ce qu'en raison de ses liens privilégiés avec Israël et de l'influence considérable du « lobby » juif.

S'agissant plus précisément du **conflit israélo-arabe**, la nouvelle Administration semble privilégier, au moins dans un premier temps, une politique prudente et pragmatique, une approche graduelle et patiente, tenant compte des éléments nouveaux (début d'un dialogue avec l'O.L.P., poursuite de l'« Intifada » dans les territoires occupés, attitude plus conciliante de l'U.R.S.S.), et destinée à favoriser — en particulier par la tenue d'élections dans les territoires occupés — l'émergence d'une dynamique nouvelle.

Il faut à cet égard souligner l'importance majeure de la décision prise, *in extremis*, par M. Shultz, secrétaire d'État de la précédente Administration — avec lequel votre délégation a eu le privilège de s'entretenir —, d'ouvrir un dialogue avec l'O.L.P., ce qui constitue pour la diplomatie américaine un effort d'adaptation majeur, dont l'actuelle Administration bénéficie aujourd'hui.

Sans exclure certaines pressions sur l'allié israélien pour lui demander, notamment, de renoncer à tout projet d'annexion des territoires occupés, les États-Unis rappellent toutefois inlassablement que rien n'est possible sans Israël dont les refus sont clairs et sans ambiguïté.

C'est dans cet esprit que les Américains regrettent l'accueil plus que mitigé fait au « plan Shamir » qu'ils jugeaient très positif, et souhaitent, pour sortir de l'impasse, lancer une négociation entre Israéliens et Palestiniens, dans la conviction qu'elle acquerra sa propre dynamique, permettant d'imaginer des compromis qu'il est, à ce stade, impossible de préjuger.

C'est dans cet esprit aussi que les États-Unis jugent, pour l'heure, prématurée l'idée d'une conférence internationale, dont ils n'acceptent le principe qu'avec beaucoup de réticences.

**b) *Un regain d'intérêt pour l'Afrique ?***

En Afrique enfin, après le large désintérêt longtemps marqué pour ce continent par l'Administration Reagan — illustré par la quasi-stabilisation de l'aide américaine à des pays confrontés à des difficultés croissantes —, les États-Unis ont commencé à accroître, au cours de la dernière période, leur présence politique dans cette zone.

Le Président Bush lui-même, qui s'est rendu à plusieurs reprises en Afrique, encouragera cette tendance nouvelle — ainsi que l'illustre son annonce de l'effacement, à partir du 1<sup>er</sup> octobre 1989, de la dette publique des pays d'Afrique sub-saharienne.

Il demeure que les autorités américaines s'inquiètent de la situation actuelle d'une Afrique qui va, à bien des égards, dans une mauvaise direction, notamment sur le plan économique.

Dans la zone particulière de l'Afrique australe, la présidence Reagan s'est achevée sur le succès des accords sur l'Angola et la Namibie que le Président Bush a accueillis avec chaleur. Il a très explicitement affirmé son soutien à l'UNITA et à son chef, Jonas Savimbi, tout en appelant de ses vœux la réconciliation nationale. En Namibie, Washington a rejeté la responsabilité des récents événements sur la SWAPO mais a estimé qu'ils ne devraient pas différer l'application de la résolution 435.

\*  
\* \*

Telles sont les principales orientations de la politique étrangère de la nouvelle Administration américaine, d'après les éléments qu'a pu recueillir votre délégation à l'occasion de sa mission en juillet 1989. L'essentiel de son programme de travail ayant toutefois été consacré aux relations euro-américaines et aux questions de désarmement liées à la sécurité européenne, il lui a paru nécessaire de rendre compte de ces thèmes de façon spécifique. Tel est l'objet du chapitre suivant.

\*  
\* \*

### CHAPITRE III

## LES RELATIONS TRANSATLANTIQUES ET LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE

Si la prochaine décennie doit être — comme beaucoup d'experts des relations internationales le pensent — celle d'une redéfinition profonde des relations de sécurité entre les États-Unis et leurs alliés, les relations euro-américaines et les questions relatives à la sécurité européenne seront naturellement au centre de cette évolution — qui pourrait revêtir — d'après les informations concordantes recueillies par votre délégation — une triple dimension :

- vers un nouveau « partenariat » entre l'Europe et les États-Unis,
- vers une nouvelle donne au sein de l'Alliance atlantique,
- et vers de nouvelles évolutions en matière de maîtrise des armements.

\*  
\* \*

### A. — VERS UN NOUVEAU « PARTENARIAT » EURO-AMÉRICAIN

#### 1° Les données politiques

Si l'Europe semble redevenir l'enjeu central des relations Est-Ouest, ainsi que l'illustre la politique étrangère de M. Gorbatchev qui fait de l'Europe sa priorité et sa cible premières, le nouvel

ordre américain n'est plus aussi nécessairement favorable à l'Europe en raison, notamment, de deux évolutions que la nouvelle Administration américaine se doit de prendre en considération.

— *Première évolution, capitale : les changements en Union soviétique et en Europe de l'Est, et les conséquences qu'ils entraînent sur la relation, toujours centrale, des États-Unis avec l'autre super puissance.*

Certes, l'évolution soviétique témoigne de l'échec politique et économique du système communiste, reconnu désormais ouvertement au sein même du monde socialiste.

Certes, il ne s'agit encore que des premières étapes d'un processus qui doit être poursuivi, confirmé et amplifié, en particulier à l'occasion des négociations de Vienne, sur les forces conventionnelles en Europe qui doivent permettre de dégager un nouvel équilibre de sécurité à un moindre niveau d'armements et d'inciter le Pacte de Varsovie à adopter une posture militaire défensive.

Certes, M. Georges Bush — dans un discours prononcé le 12 mai dernier au Texas — a précisé les « gestes positifs », attendus de l'Union soviétique pour qu'elle puisse prétendre, le jour venu, à être intégrée dans la « communauté des nations » : réduction des troupes soviétiques en Europe, autodétermination de toutes les nations d'Europe centrale et orientale, respect du pluralisme politique et des droits de l'homme, coopération pour le règlement des conflits régionaux et dans la lutte contre les problèmes « globaux ».

Mais, il est bien clair que ces évolutions ne facilitent pas forcément l'harmonie des relations transatlantiques. Si la menace demeure, il est évident que sa perception — qui, hier, cimentait l'alliance entre les deux rives de l'Atlantique a fortement évolué et suppose, aujourd'hui, une concertation plus approfondie entre l'Europe et les États-Unis, sous peine de voir réapparaître, parmi les Européens, le « syndrome de Reykjavik » et la crainte d'une entente directe entre Soviétiques et Américains sur des questions qui touchent, au premier chef, la sécurité du « vieux continent ».

Il est tout aussi clair que cet *affaiblissement de la perception de la menace* en Europe, s'ajoutant à la question lancinante des *déficits américains*, ne peut qu'encourager les États-Unis à s'interroger

sur l'opportunité de la poursuite — au même niveau — de leur effort en faveur de la défense de l'Europe qui absorbe — directement et indirectement — la moitié du budget de la défense américain, lequel constitue lui-même près du tiers du budget de l'État.

— *Deuxième évolution*, complémentaire qui tend, là encore, à éloigner les États-Unis de l'Europe : *l'importance croissante prise par le bassin du Pacifique* dans l'Amérique d'aujourd'hui.

Les raisons fondamentales de cette évolution ont été déjà évoquées. Il convient, toutefois, de marquer ici particulièrement l'importance de ce qui apparaît comme une normalisation des relations nippo-américaines. L'évolution des rapports entre Washington et Tokyo — si elle constitue d'abord un phénomène économique — a aussi des implications stratégiques essentielles en poussant à une répartition des responsabilités politiques et militaires, assumées jusqu'ici par les États-Unis.

Cette double évolution « pacifique » — dans les deux sens du terme — de la politique américaine favorise aussi l'émergence d'une nouvelle vision américaine de l'avenir politique de l'Europe. Il en va de même des données économiques et commerciales transatlantiques.

## 2° Les données économiques et commerciales

Sur le plan économique et commercial, si le débat relatif à la politique à l'égard du Japon tend, là aussi, à éclipser — pour l'heure — les relations transatlantiques, trois dossiers principaux sont de nature à créer de nouvelles occasions de frictions entre l'Amérique de George Bush et la Communauté européenne.

— *Premier dossier* : les négociations commerciales multilatérales de l'« Uruguay round », qui constituent un enjeu majeur par lequel les États-Unis entendent obtenir, dans le cadre du GATT, une libéralisation du commerce agricole et un accord relatif à l'immense secteur des services. Si la réunion du GATT à Genève, en avril dernier, a permis de parvenir à des accords partiels, la négociation sur le fond ne fait que commencer et il est clair que les objectifs européens et américains demeurent, principalement dans le domaine agricole, inconciliables, rendant à peu près inévitable l'apparition de nouvelles tensions dans la prochaine période.

— *Deuxième dossier : la mise en œuvre du « Trade Act » américain*, adopté en août 1988, fait courir un risque important de crise transatlantique. Les dispositions potentiellement protectionnistes de cette nouvelle législation commerciale — et notamment l'éventuelle mise en œuvre de sa disposition dite « super 301 » à l'encontre de pays accusés de pratiques commerciales déloyales — contiennent, en effet, des menaces de tensions importantes, illustrées par la procédure engagée par les États-Unis en janvier 1989 pour contraindre la C.E.E. à ouvrir son marché des télécommunications.

— *Troisième dossier principal, enfin : l'évolution de l'Europe vers un marché intérieur unique* d'ici à 1993 qui est venue alourdir le climat économique transatlantique, laissant se développer aux États-Unis la perception négative d'une « forteresse Europe » qui serait en cours de construction. Si les efforts d'explication semblent progressivement porter leurs fruits et si les critiques semblent aujourd'hui moins radicales, elles n'ont toutefois pas disparu, tandis qu'apparaissait aux États-Unis l'idée d'un marché commun nord-américain avec le Canada et, éventuellement, le Mexique (amorcé par l'accord de libre-échange conclu l'an passé avec le Canada et l'accord commercial signé avec le Mexique, également en 1988).

S'ajoutant aux *contentieux commerciaux* proprement dits — au premier rang desquels figurent le dossier Airbus et les désaccords sur la politique agricole commune —, il est logique de s'attendre à un regain de tensions économiques entre les deux continents. Les nouveaux rapports de « partenariat dans le leadership et la responsabilité » souhaités par le Président Bush entre les États-Unis et l'Europe doivent aussi répondre à ces données économiques et commerciales.

### **3° La vision américaine de l'avenir des relations transatlantiques**

Après avoir rétabli l'unité de l'Alliance, sous la houlette américaine, lors du sommet atlantique de Bruxelles les 29 et 30 mai dernier, le Président Bush a précisé la vision européenne de la nouvelle Administration américaine, en particulier dans son discours de Mayence du 31 mai.

Le Président américain plaide pour un « *partenariat plus adulte entre les deux rives de l'Atlantique* ». L'Europe occidentale, estime-t-il, a aujourd'hui les moyens d'être le partenaire des États-Unis et l'obligation d'assumer la responsabilité qui va de pair avec ce partenariat. Rappelant les liens et les valeurs communes entre États-Unis et l'Europe — et le sang deux fois versé par les Américains dans des conflits nés en Europe —, M. Bush indique aussi, par sa proposition de réduction de 20 % des forces américaines stationnées en R.F.A., que la présence américaine en Europe ne constitue pas, dans ses modalités actuelles, une donnée intangible.

La mise en œuvre de ce nouveau partenariat concerne à la fois le processus de développement communautaire et les relations avec l'Europe de l'Est.

— S'agissant de la *construction européenne* et de la préparation du marché unique de 1993, l'Administration américaine, tout en approuvant ce processus pacifique d'intégration, souhaite, pour éviter de nouvelles frictions commerciales, la mise en place de *nouveaux mécanismes de concertation et de consultation*, permettant la prise en compte des intérêts et des points de vue des États-Unis.

— En ce qui concerne *les rapports avec l'Europe de l'Est*, où l'attraction des valeurs démocratiques et occidentales se fait de plus en plus forte, il paraît temps à la nouvelle Administration américaine de dépasser le « containment » et de *favoriser l'émergence d'une « Europe entière et libre »*, sorte de « Commonwealth des nations libres » dont l'objectif final serait d'intégrer l'Union soviétique.

Cette politique à l'égard de l'Europe de l'Est doit être, a affirmé le Président Bush, la préoccupation commune des Occidentaux et non l'affaire du seul dialogue américano-soviétique. Le Président américain a ainsi proposé, dans son discours de Mayence, quatre mesures destinées à aider à surmonter la « tragique division de l'Europe » :

- promouvoir des élections libres et le pluralisme politique en Europe de l'Est par le renforcement du processus d'Helsinki ;
- reprendre l'initiative alliée de 1987 sur Berlin afin d'en faire un centre d'échanges et de coopération Est-Ouest ;
- œuvrer ensemble sur les questions d'environnement ;
- et, surtout, bâtir une Europe moins militarisée en saisissant toutes les opportunités de négociations avec l'URSS.

Mais les États-Unis estiment aussi que l'objectif d'une « Europe entière et libre » n'est pas encore acquis et que, *dans l'immédiat, l'Occident ne peut baisser sa garde*. S'inquiétant parfois de l'enthousiasme suscité dans certains pays d'Europe de l'Ouest — et singulièrement en Allemagne fédérale — par les perspectives ouvertes par M. Gorbatchev, les Américains souhaitent utiliser l'aide occidentale à certains pays d'Europe de l'Est pour obtenir des contreparties en ce qui concerne l'évolution politique des pays bénéficiaires. C'est dans cet esprit que le sommet des sept pays industrialisés, tenu à Paris en juillet 1989, a confié à la Communauté européenne le soin de coordonner la coopération avec la Pologne et la Hongrie.

Ce souci de mise en place de nouveaux mécanismes de coopération et de consultation transatlantique *s'accompagne d'une attente particulière en ce qui concerne la France*, compte tenu de sa position au sein de la Communauté européenne, au sein de l'Alliance atlantique, et de ses relations privilégiées avec l'Allemagne fédérale.

Mais, la volonté américaine que l'Occident ne fasse pas preuve d'imprudence ou de complaisance à l'égard de l'Est, fait aussi que l'Alliance atlantique demeure un élément central et essentiel de la politique étrangère américaine. C'est pourquoi l'ambition d'un nouveau partenariat euro-américain se double du souci d'établir une nouvelle donne au sein de l'Alliance atlantique.

\*  
\* \*

## B. — VERS UNE NOUVELLE DONNE AU SEIN DE L'ALLIANCE ATLANTIQUE

### 1° Les nouveaux défis de l'Alliance

L'OTAN, qui vient de célébrer son quarantième anniversaire, demeure, après bien des tempêtes, telle qu'en elle-même et conserve un rôle essentiel à jouer dans l'avenir — en faveur de la sécurité occidentale. La modernisation de l'Alliance atlantique est une

question en suspens depuis le début des années 1970 et le projet d'Henry Kissinger d'une « nouvelle charte atlantique ». Mais, à l'heure où les données internationales évoluent de façon très substantielle, l'Alliance doit nécessairement s'adapter aux changements en cours. Il paraît inévitable que cette révision s'effectue au cours des quatre années de la présidence Bush.

L'Alliance doit, pour y parvenir, faire face et répondre à de nombreux défis :

— *les évolutions internes et externes en Union soviétique et en Europe de l'Est* qui, nous l'avons dit, ont déjà fortement modifié la perception de la menace ;

— *la diversification simultanée de cette menace*, illustrée notamment par les courants démographiques dans le Sud méditerranéen et des mouvements tels que le fondamentalisme islamique, qui font apparaître, à terme, de nouveaux facteurs pesant sur la sécurité de l'Occident *sur son flanc sud*, facteurs que l'Alliance ne saurait ignorer ;

— *l'émergence de moyens militaires nouveaux* et l'accent mis sur le développement de systèmes d'armes de haute technologie, posent également de nouvelles questions — notamment financières — qui ne peuvent que contribuer à poser à nouveau le problème du partage du fardeau de la défense ;

— enfin et surtout, le doute apparu en Europe sur le maintien de la protection nucléaire américaine, entretenu à la fois par les évolutions récentes de la doctrine américaine, par la nature du processus amorcé par le traité de Washington sur les forces nucléaires intermédiaires, par la « délégitimation » du nucléaire induite par la rhétorique américaine qui a accompagné l'Initiative de défense stratégique, ou par les réflexions issues du rapport « Ikle-Wohlstetter » sur la « dissuasion compétitive », conduit les Alliés européens à s'interroger sur *la solidité du couplage* entre les deux rives de l'Atlantique.

Telles sont quelques-unes des questions principales auxquelles l'Alliance atlantique est aujourd'hui confrontée. S'inscrivant dans le contexte des *déficits* budgétaires et commerciaux américains et des vigoureuses pressions du Congrès — que notre délégation a pu constater —, elles se cristallisent pour l'heure, autour du débat récurrent du « partage du fardeau » et des modalités de la présence américaine sur le sol européen.

**2° La résurgence inévitable du débat sur le partage du fardeau  
de la défense et les modalités  
de la présence américaine en Europe**

*a) Le partage du fardeau :  
un débat récurrent aujourd'hui incontournable*

L'inépuisable question du partage du fardeau est un débat ouvert à intervalles réguliers aux États-Unis depuis la création de l'Alliance. Il a pris une nouvelle intensité dans les années 1970 lorsque les États-Unis ont commencé à réduire leur budget militaire et insisté auprès de leurs Alliés pour qu'ils assurent une part plus importante des dépenses de l'Alliance. Les résolutions successives des sénateurs Mansfield (en 1971), Stevens (en 1974) et Nunn (en 1976 et 1984) prévoyaient une réduction des troupes américaines stationnées en Europe à moins d'une augmentation de l'effort et de la défense alliée.

Ce débat transatlantique se double depuis l'origine d'une tentative américaine visant à infléchir les concepts de l'OTAN dans le sens d'un moindre recours à l'arme nucléaire et d'un effort accru dans le domaine conventionnel, principalement à la charge des Européens.

Mais, si les Administrations américaines successives ont toujours jusqu'ici réussi à faire échec aux pressions du Congrès, le débat a pris aujourd'hui une ampleur nouvelle. Encouragé par la nécessité de réduire l'ampleur du déficit budgétaire américain et par l'évolution du climat international, le problème a été officiellement posé par la déclaration finale du Sommet atlantique qui s'est déroulé à Bruxelles en mars 1988. Si les arguments utilisés ont été déjà maintes fois débattus, ils s'inscrivent dans un contexte renouvelé et le débat, semble-t-il, ne pourra plus être éludé. C'est du moins ce qui ressort de divers entretiens de votre délégation à Washington, et notamment au Congrès, où la grande majorité des membres du Sénat et de la Chambre des représentants estiment souhaitable une diminution des dépenses militaires et donc de l'engagement américain en Europe.

C'est ainsi qu'un nouvel amendement — bipartisan — a été adopté en février 1989 à l'initiative de Mme Shroeder et de M. Ireland proposant le retrait de 25 000 soldats d'Europe, mesure présentée comme la conséquence des accords récents de désarmement.

L'Administration Bush adopte, pour sa part, dans ce domaine également, une attitude pragmatique, combattant ces amendements tout en entreprenant une campagne de sensibilisation sur le thème du partage du fardeau. L'Administration est cependant gênée dans sa défense, par certains revers politiques en Europe (fermeture de la base espagnole de Torrejon, renégociation de l'accord de défense avec la Grèce, mouvements d'opinion en R.F.A., au Danemark...), qu'elle désapprouve comme des mesures unilatérales européennes et auxquels elle répond en indiquant que les États-Unis préféreraient se retirer plutôt que de s'imposer contre la volonté des Gouvernements ou des populations locales.

C'est dans ce contexte également qu'il convient d'interpréter la proposition du Président Bush de réduction de 20 % des forces de combat américaines stationnées en Europe.

#### *b) La thèse américaine et les opinions en présence*

*La thèse américaine* repose toutefois fondamentalement sur des considérations économiques et sur le fait que les quarante dernières années — depuis la création de l'Alliance atlantique — ont vu un spectaculaire redressement économique de l'Europe. Le P.I.B. total des pays alliés des États-Unis est désormais du même ordre de grandeur que celui des États-Unis. Il en résulte, estiment les Américains, une aptitude incontestable de leurs Alliés à assumer désormais une part plus importante de la charge de la défense collective, alors que les dépenses de défense américaines consacrées à la défense de l'Europe sont comprises entre 100 et 150 milliards de dollars, soit la moitié du budget de la défense des États-Unis, lui-même responsable d'une forte partie du déficit budgétaire américain.

Certes, *les Européens* ont de forts arguments à opposer à cette thèse américaine :

— en premier lieu, le fait — admis par les autorités américaines — que les États-Unis, par leur engagement à l'égard de l'Alliance atlantique, n'agissent pas par altruisme mais pour défendre les intérêts de sécurité américains eux-mêmes, conformément à la formule du Président Reagan au terme de laquelle « la frontière de l'Europe est la frontière des États-Unis » ;

— en second lieu, l'idée que les évaluations de l'effort de défense en fonction de paramètres tels que le pourcentage du P.I.B. consacré à la défense négligent les éléments « intangibles » de la contribution européenne : conscription, exercices militaires, stationnement de forces étrangères...

— enfin, les nombreux exemples récents d'utilisation plus efficace par l'Alliance de ses ressources de défense, alors que les économies réalisées par un éventuel désengagement américain — qui présenterait un risque politique important — ne seraient pas aussi élevées que des calculs simplistes pourraient le laisser croire.

*La France*, pour sa part, n'a jamais admis — rappelons-le — de se considérer comme impliquée directement par le thème du partage du fardeau, interne à l'organisation intégrée, en raison de ses options propres de défense et de la place particulière qu'elle occupe dans l'Alliance. Elle est toutefois très attentive à un débat qui touche à l'essence même de la sécurité européenne et de la relation transatlantique et qui influence les travaux qui se déroulent dans d'autres instances européennes — telles que l'U.E.O. —. Elle souhaite, enfin, que l'on évite d'en rester à une vision trop étroite de la notion de partage des charges pour l'élargir à la contribution de chacun, à la sécurité commune et aussi à la répartition équitable des responsabilités au sein de l'Alliance.

Il demeure, en l'état actuel des choses, que la conséquence première du débat sur le partage du fardeau impose de ne plus considérer la présence des forces américaines en Europe, dans ses modalités actuelles, comme une donnée intangible.

**c) *La présence américaine en Europe :*  
*une donnée qui n'est plus intangible dans ses modalités actuelles***

Dans ce contexte, il convient d'abord de rappeler que le principe de l'engagement nord-américain en Europe a été solennellement réaffirmé par les chefs d'États des pays de l'Alliance à Bruxelles, le 30 mai dernier, dans les termes suivants : « la présence en Europe de forces conventionnelles et nucléaires nord-américaines demeure vitale pour la sécurité de l'Europe, tout comme la sécurité de cette dernière est vitale pour celle de l'Amérique du Nord ».

Il n'en demeure pas moins, que si les autorités américaines ont clairement réaffirmé qu'elles n'avaient pas l'intention, pour l'instant, de retirer leurs troupes stationnées en Europe — pour

autant qu'elles soient souhaitées et nécessaires et qu'une dénucléarisation de l'Europe ne les y conduise pas —, il est vraisemblable que le *statu quo* est aujourd'hui, à terme, condamné.

Plusieurs indices l'indiquent clairement :

— la proposition formulée par le Président Bush d'une réduction de 20 % des forces américaines stationnées en R.F.A. en contrepartie d'une réduction — il est vrai bien plus importante — des forces soviétiques en Europe de l'Est ;

— mais, aussi les dispositions allant dans le même sens que les États-Unis ont prises ou s'appêtent à prendre dans d'autres régions du monde : négociations en vue du retrait d'une partie des troupes américaines de Corée, invitation du Japon à s'engager davantage pour assurer sa propre défense.

Même si la diminution des forces américaines en Europe intervient à la faveur d'un accord sur la réduction des armements classiques sur le vieux continent avec l'Union soviétique, on ne saurait mésestimer l'impact psychologique et politique d'un tel retrait.

La vraie question, si l'on admet que le maintien du *statu quo* militaire est dépassé, est donc de connaître les circonstances, l'ampleur, la date et les modalités d'une telle décision de diminution de l'engagement américain à l'Europe.

Trois points paraissent, à cet égard, impératifs du point de vue européen :

— une telle diminution ne saurait être unilatérale mais ne peut être que la conséquence d'une négociation, en contrepartie du retrait par l'U.R.S.S. de troupes soviétiques d'Europe de l'Est ;

— par ailleurs, un désengagement total des États-Unis ne saurait être envisagé ; nul ne peut prédire avec certitude l'avenir des changements en cours à l'Est ; et, même s'ils se poursuivaient, l'Union soviétique demeurera une super-puissance que l'Alliance devra continuer à équilibrer, imposant par là-même le maintien — sous des modalités à préciser — d'une présence américaine ;

— il est donc capital, pour préserver la sécurité de l'Europe, de déterminer les conditions, acceptables par tous les alliés, de cette présence américaine. Il conviendra aussi naturellement d'adapter alors la stratégie de l'OTAN à la structure nouvelle de ses moyens.

### 3° Les perspectives d'avenir de l'Alliance atlantique : vers l'édification d'un pilier européen ?

— *La modernisation de l'Alliance* pourrait ainsi résider, dans la perspective américaine, dans l'édification progressive d'un « pilier européen », impliquant une redistribution des tâches et des fardeaux au sein de l'Alliance dans le cadre d'un processus graduel de transfert de responsabilités des États-Unis à l'Europe occidentale. Une telle division du travail constituerait naturellement une tâche à la fois ample et délicate, tant sur le plan politique que sur le plan militaire, le processus de substitution des missions devant s'effectuer au sein même de l'Alliance atlantique et la principale responsabilité de la construction de ce second pilier devant reposer sur les alliés européens.

Une telle évolution — qui, dans un premier temps au moins, ne pourrait que se traduire par une accentuation des appréhensions des Européens quant à un retrait des forces américaines stationnées en Europe — ne pourrait ainsi s'accomplir que dans le contexte d'un nouveau contrat transatlantique — celui d'une association plus responsable et plus équilibrée entre l'Europe et les États-Unis, appelée de ses vœux par le Président Bush.

— Ces perspectives d'évolution progressive de l'Alliance atlantique ne sauraient toutefois masquer, pour l'heure, *la nécessité pour l'Alliance, aux yeux des autorités américaines, de ne pas baisser sa garde.*

C'est ainsi que la « troisième option zéro » est rejetée par Washington car les armes de théâtre contribuent, comme les forces stratégiques, à la stabilité en Europe, en évitant sa dénucléarisation et en assurant le maintien du « couplage » transatlantique.

C'est ainsi également que Washington valide la stratégie de riposte flexible et de défense de l'avant de l'Alliance appuyée sur les armes classiques et nucléaires.

C'est ainsi enfin que Washington estime que la paix ne sera réellement renforcée que si l'U.R.S.S. fait preuve d'ouverture en adoptant une posture défensive, à l'image de celle des forces de l'OTAN.

## C. — VERS DE NOUVELLES ÉVOLUTIONS EN MATIÈRE DE MAÎTRISE DES ARMEMENTS

### 1° Maîtrise des armements, sécurité et Alliance atlantique

Une nouvelle donne au sein de l'Alliance atlantique est aussi étroitement dépendante de nouvelles évolutions dans les différentes négociations relatives à la maîtrise des armements; comme celles-ci contribuent à déterminer l'adoption par le Congrès de budgets militaires adaptés.

L'ancien Président Nixon estimait, à cet effet, dans un article récent (« Politique étrangère », 1989, n° 1, p. 29) que : « la maîtrise des armements doit être considérée comme l'un des aspects de la politique de défense occidentale, et non l'inverse. (...) Pendant trop longtemps, de nombreux dirigeants occidentaux ont fait de la maîtrise des armements une fin en soi (...). Moscou a toujours cherché à exploiter ce contrôle à des fins politiques et stratégiques. L'heure est maintenant venue pour les États-Unis de se mettre au diapason du Kremlin ».

Il reste — que l'on partage ou que l'on réfute cette vision des choses — que, dans le domaine des forces conventionnelles en Europe — où la supériorité soviétique constitue une menace essentielle pour la sécurité occidentale —, les pays membres de l'Alliance atlantique doivent obtenir de l'Union soviétique le respect de l'engagement pris par M. Gorbatchev d'accepter des réductions asymétriques des forces conventionnelles, seules de nature à améliorer la sécurité sur le vieux continent.

De manière analogue, dans le domaine des armements nucléaires — et singulièrement en ce qui concerne les forces stratégiques —, tout accord doit impérativement renforcer effectivement la sécurité et renforcer la dissuasion en incitant les parties à ne pas recourir à l'arme nucléaire.

C'est au regard de ces critères que devront être appréciées les prochaines évolutions des diverses négociations en matière de contrôle des armements. C'est en fonction de ces données aussi que doivent être analysées les positions de la nouvelle Administration américaine dans le domaine des armements conventionnels comme dans celui des armements nucléaires.

## 2° Les positions américaines dans le domaine des forces conventionnelles

Dans le domaine des forces conventionnelles, le Président Bush a repris, de façon spectaculaire, l'initiative en présentant au sommet de l'Alliance atlantique à Bruxelles, le 29 mai dernier, un *plan en quatre points* dont plusieurs constituent des innovations par rapport aux propositions occidentales antérieures :

— le premier point reprend, pour l'essentiel, les « *plafonds* » déjà avancés par l'OTAN pour les principales catégories d'armements : chars, véhicules de transport de troupes, et artillerie ;

— le second point admet que les négociations de Vienne pourront s'étendre aux *avions et hélicoptères*, ce qui constitue une inflexion importante par rapport aux positions antérieures des occidentaux, même si l'U.R.S.S. réclame également l'inclusion des forces aéronavales ;

— le troisième point, essentiel, propose pour la première fois un plafond — 275 000 hommes — aux *forces américaines en Europe*, sous réserve que l'Union soviétique s'en tienne au même chiffre, ce qui se traduirait par une réduction — nécessairement déséquilibrée — de 20 % des troupes américaines stationnées en Europe et de 55 % des forces soviétiques ;

— enfin, le quatrième point envisage — rappelons-le — l'ouverture de négociations sur les armes nucléaires à courte portée en Europe à la condition expresse que soit conclu, d'ici six mois à un an, un *accord global sur la réduction des armements conventionnels* à Vienne et que cet accord soit mis en œuvre d'ici 1992 ou 1993.

Ces propositions, dont il est encore trop tôt pour préjuger de la suite qui leur sera donnée, appellent plusieurs observations :

— elles témoignent, sur le plan politique, d'un remarquable rétablissement du Président américain qui a su faire preuve d'imagination et reprendre l'initiative dans le domaine de prédilection de M. Gorbatchev, tout en ressoudant l'Alliance atlantique autour des positions américaines et en évacuant, au moins provisoirement, la question de la modernisation des armes nucléaires à courte portée ;

— sur le fond des choses, des concessions non négligeables ont été proposées, en particulier par l'acceptation d'inclure les forces aériennes dans les négociations de Vienne, tandis que la proposition de réduction du contingent américain en Europe

constitue un fait majeur — pour la première fois depuis 1949, Washington envisage un désengagement en Europe — qui confirme le sentiment que le *statu quo* est à cet égard vraisemblablement condamné ;

— il demeure, par ailleurs, que les Européens ne pourraient se rallier à un accord sur ces bases que s'il reposait sur une réduction asymétrique des forces conventionnelles et si les armes soviétiques concernées étaient détruites et non retirées à l'intérieur de l'Union Soviétique au risque de les voir redéployées en l'espace de quelques jours ;

— de même, il convient de s'opposer fermement à la volonté de l'U.R.S.S. de distinguer de façon fallacieuse avions d'attaque et avions de défense aérienne, distinction invalidée par la polyvalence des avions de combat moderne ;

— enfin, le nouvel élan donné aux négociations — à 23 — sur les forces conventionnelles en Europe ne saurait conduire à négliger les progrès susceptibles d'être accomplis — à 35 — sur les mesures de confiance et de sécurité.

### 3° Les positions américaines dans le domaine des armements nucléaires

Les négociations de Genève comprennent, pour leur part, deux volets : l'un sur la réduction des arsenaux stratégiques, l'autre sur les systèmes défensifs et spatiaux, qui faisaient l'objet d'un « couplage » de fait, jusqu'aux plus récentes décisions soviétiques.

— Sur le premier point, celui des *armements stratégiques*, les négociations ont repris le 20 juin 1989 à Genève après une interruption de huit mois due au réexamen stratégique voulu par le Président Bush. Si les bases d'un accord existent sur ce point depuis le sommet de Reykjavik en 1986, les positions en présence peuvent se décrire ainsi :

- un accord semble acquis sur les principes suivants : plafond de 6 000 têtes, 1 600 vecteurs stratégiques, sous-plafonds pour les différents types de missiles, mode de décompte des têtes et des missiles à courte portée sur bombardiers ;

- des divergences importantes demeurent cependant pour les problèmes de vérification, mais aussi notamment sur les missiles de croisière aéroportés et les missiles mobiles.

— Sur le second volet — spatial — des négociations, des divergences subsistent sur l'avenir des *armes défensives dans l'espace*, impliquant notamment : l'interprétation du traité ABM de 1972, sa durée, et le régime mis en place à son expiration. Par delà la controverse — subsidiaire — sur le radar de Krasnoïarsk, ces discussions concernent les positions respectives des deux parties vis-à-vis des programmes défensifs dans l'espace tels que l'IDS américaine.

*Du côté américain*, alors que les négociations ont repris après la pause consacrée par la nouvelle Administration au « réexamen stratégique et diplomatique », l'approche d'ensemble s'inscrivait encore, lors de la mission de votre délégation, — sous réserve de certaines inflexions — dans la continuité de la politique conduite par le Président Reagan :

— ainsi, dans le volet « espace », la philosophie américaine demeure globalement inchangée quant à la volonté de poursuivre — sous des modalités à préciser — le programme IDS, de façon à préserver la capacité américaine d'expérimentations afin de déterminer jusqu'à quel point un concept de défense spatiale serait réalisable ;

— de même, en matière stratégique, les options américaines principales sont maintenues, sans exclusion de nouvelles initiatives ;

— enfin, de manière générale, les États-Unis souhaitent — nous l'avons vu — relativiser l'importance de cet aspect des négociations américano-soviétiques dans l'ensemble du dialogue entre les deux super-puissances.

*Du point de vue français*, il appartient à votre délégation de rappeler ici que, si notre pays approuve vivement le principe d'un accord sur les armements stratégiques des deux super-puissances, la réduction présumée de 50 % ne se traduirait techniquement — compte tenu des règles de décompte et de l'exclusion des missiles de croisière lancés à partir de la mer — que par une réduction réelle d'environ 30 %, ce qui ne changerait pas la nature réelle de la différence entre les arsenaux américains et soviétiques et le nôtre.

Enfin, s'agissant des questions spatiales, la France, dans un contexte de dissuasion globale, souhaite que le traité ABM soit respecté, ou renégocié afin que le maintien des contraintes sur les systèmes ABM soit garanti tout en tenant compte du vieillissement évident de certaines définitions de 1972 sous la pression des progrès technologiques et de l'IDS américaine.

\*  
\* \*

CHAPITRE IV

**LES RELATIONS BILATÉRALES  
FRANCO-AMÉRICAINES**

**A. — LE CLIMAT GÉNÉRAL : DEUX PAYS AMIS  
ET ALLIÉS QUI DOIVENT APPROFONDIR  
LEUR CONNAISSANCE DES RÉALITÉS RÉCIPROQUES.**

**1° Une amitié forgée par l'histoire, par les idéaux  
et des intérêts communs**

Le climat général des relations entre la France et les États-Unis est d'abord caractérisé par *une amitié ancienne*, réunissant deux pays partageant depuis deux cents ans des idéaux communs de démocratie, de liberté et de respect des droits de l'homme.

Rappeler ici d'un mot l'action de La Fayette, symbole d'une amitié indéfectible, suffit à souligner le rôle joué par l'histoire, de longue date, dans une amitié forgée dans les combats de la guerre d'indépendance, auxquels de nombreux officiers français participèrent. Leur souvenir est aujourd'hui encore entretenu par des sociétés prestigieuses telles que les « Cincinnati » ou les « sons and daughters of the American Revolution ».

Mais cette amitié — qui a tissé, au cours des décennies, un « lien particulier » entre les États-Unis et la France — s'inscrit désormais dans *un contexte qui a fortement évolué* depuis deux

siècles, et singulièrement depuis le dernier conflit mondial : tandis que les États-Unis devenaient la première puissance mondiale, la France, qui a été pendant de nombreux siècles une super-puissance, perdrait définitivement ce statut.

Dans ce contexte géopolitique nouveau, et malgré les analyses propres de chaque pays, l'amitié et l'alliance franco-américaines ont résisté à tous les obstacles parce qu'elles correspondent à des idéaux communs et à des intérêts fondamentaux des deux pays, et d'abord à *un impératif commun de sécurité*.

*Pour la France*, d'abord, même si elle dispose d'une force nucléaire de dissuasion indépendante, il est clair que la garantie nucléaire des États-Unis et la présence militaire américaine en Europe demeurent essentielles au succès de la dissuasion en Europe et, dès lors, au maintien de la paix. C'est dans cet esprit qu'il faut interpréter des positions françaises telles que le soutien apporté en 1983 au déploiement des euromissiles, afin d'éviter tout « découplage » entre les deux rives de l'Atlantique.

*Pour les États-Unis*, d'autre part, la France joue un rôle clé pour la sécurité en Europe occidentale : d'abord comme centre de décision nucléaire indépendant qui ajoute un facteur d'incertitude à la dissuasion, ainsi que l'a affirmé en 1974 la « déclaration d'Ottawa » ; ensuite en raison de la position géopolitique de la France, de sa place au sein de la Communauté européenne, de son influence sur l'Allemagne fédérale, et de son rôle sur la scène internationale, singulièrement en Afrique. C'est compte tenu de ces diverses considérations que les États-Unis ont, en particulier, admis le retrait de la France de l'organisation militaire intégrée et, depuis, constamment refusé la prise en compte des forces nucléaires françaises — « forces tierces » — dans les diverses négociations américano-soviétiques.

Correspondant ainsi aux intérêts fondamentaux de deux partenaires qui partagent les mêmes valeurs, s'appuyant sur un héritage historique ancien, conforté par les combats menés côte à côte durant les deux conflits mondiaux, l'amitié et l'alliance franco-américaines reposent sur des fondements solides qui lui permettent de surmonter des divergences périodiques et des incompréhensions ponctuelles.

**2° Des divergences et des incompréhensions périodiques,  
souvent aggravées par une perception insuffisante  
des réalités réciproques**

Ces étroites relations franco-américaines n'en sont pas moins marquées par les intérêts propres et les analyses parfois divergentes des deux pays sur de grands dossiers internationaux. C'est ainsi qu'aussi loin que l'on remonte dans le temps, les rapports franco-américains ont connu périodiquement des tensions, voire des crises, qui se sont ensuite apaisées.

Sans vouloir rappeler ici la liste de ces querelles ou de ces désaccords successifs — car tel n'est pas, bien au contraire, notre propos — l'expression de sentiments anti-français qui avait suivi aux États-Unis, en avril 1986, le refus par la France d'autoriser le survol de son territoire par les avions américains qui s'apprêtaient à effectuer un raid sur Tripoli illustre la vivacité des tensions que peuvent susciter les divergences d'analyse entre Paris et Washington.

Plus généralement, les *crises franco-américaines et, souvent, euro-américaines* surviennent fréquemment lorsque les États-Unis recherchent la solidarité de leurs alliés pour des opérations extérieures à la zone couverte par le traité d'Alliance — au nom de leur conception de la défense globale de l'Occident —, tandis que les Européens — et la France en particulier — critiquent la tendance américaine à traiter les problèmes régionaux dans la seule optique Est-Ouest. De même, l'affaire du gazoduc sibérien ou, en sens inverse, la levée unilatérale de l'embargo céréalier vers l'U.R.S.S. ont illustré cette contestation latente par les Européens de la prééminence américaine dans les relations avec l'Est.

Mais ces malentendus transatlantiques ont, de surcroît, été souvent aggravés — semble-t-il dans le cadre bilatéral franco-américain, par *une insuffisante connaissance réciproque* et singulièrement, par *une image très imprécise et très floue de la France aux États-Unis*.

Il faut d'abord souligner ici la dissymétrie existant entre les États-Unis et la France. A bien des égards, *la perception que les États-Unis ont de la France passe par l'Europe*, notre pays n'étant considéré que comme un élément de cet ensemble à l'importance grandissante.

Tel est le cas dans le domaine économique et commercial. Qu'il s'agisse de la politique agricole, de la réalisation du marché intérieur européen, ou des positions commerciales examinées au sein du G.A.T.T. — autant de questions qui préoccupent au premier chef les autorités américaines —, la dimension européenne est décisive dans l'approche américaine et beaucoup plus importante que la position spécifique de la France.

De même, en matière de sécurité et de défense, même si la France a — à juste titre — une image plus positive que d'autres pays européens en ce qui concerne l'effort de défense, les Américains posent le problème d'ensemble du « partage du fardeau » de la défense entre les États-Unis et les pays européens.

Deux facteurs contribuent à expliquer pour partie — par delà les développements de la construction européenne et les différences de dimensions et de poids entre la France et les États-Unis — cette situation qui fait que les Américains ont une médiocre connaissance et un intérêt souvent limité pour la France en tant que telle et qu'ils s'y intéressent principalement en raison de sa position dans l'ensemble économique et géostratégique que constitue l'Europe occidentale :

— en premier lieu, les États-Unis, qui estiment devoir jouer un rôle messianique, ont *une vision bipolaire du monde* et peuvent être tentés de traiter les grands problèmes Est-Ouest directement avec l'U.R.S.S. — comme l'a illustré le sommet de Reykjavik en décembre 1986 —, quitte à négliger, au moins partiellement, les points de vue européens, et notamment français ;

— une autre raison, non négligeable à nos yeux, réside dans *l'absence de groupe de pression, de « lobby » français aux États-Unis*, qui trouve son origine dans la faiblesse de l'immigration française Outre-Atlantique — comparée à d'autres communautés européennes, comme les communautés italiennes ou allemandes — mais aussi dans l'influence quasi négligeable des Français dans les milieux de la communication et dans les médias américains.

Un effort vigoureux d'amélioration de l'image de la France aux États-Unis apparaît ainsi nécessaire, dans les nombreux domaines où les réalisations françaises sont méconnues. Ce même souci, nécessaire pour prévenir de nouveaux malentendus avec les États-Unis, impose, dans les relations bilatérales franco-américaines, une vigilance permanente et un dialogue régulier et approfondi.

\*  
\* \*

**B. — LA QUALITÉ DES RELATIONS POLITIQUES  
FRANCO-AMÉRICAINES EN 1989 :  
UNE ATMOSPHÈRE EXCELLENTE DONT LE MAINTIEN  
SUPPOSE UNE ATTENTION CONSTANTE  
ET UN DIALOGUE APPROFONDI**

**1° L'excellence des relations entre Paris et Washington  
depuis l'arrivée du Président Bush à la Maison-Blanche**

Les liens tissés, au fil des ans, entre la France et les États-Unis constituent désormais *un réseau très dense d'intérêts réciproques* qui représente le meilleur gage de la permanence de la qualité de nos relations bilatérales pour l'avenir.

L'appartenance de la France à l'Alliance atlantique confère à ces relations une dimension éminemment politique. Elles s'appuient aussi sur l'appartenance commune des deux pays au groupe des sept pays les plus industrialisés — dont le dernier « sommet de l'Arche » a fourni une nouvelle illustration — et aux diverses organisations occidentales telles que l'O.C.D.E.

Elles reposent, en outre, sur des échanges fréquents entre responsables des Affaires étrangères et des contacts multiples entre les ministres et responsables techniques des deux gouvernements.

Mais, ce dialogue franco-américain s'est avéré particulièrement substantiel et riche en cette année 1989, depuis l'arrivée du Président Bush à la Maison-Blanche.

Les occasions de *rencontres au sommet* entre les Présidents Bush et Mitterrand ont été particulièrement nombreuses et fructueuses, notamment à Bruxelles fin mai, à l'occasion du sommet de l'OTAN, puis à Paris, en juillet dernier, lors du « sommet de l'Arche ». En dehors même de ces réunions internationales, les présidents français et américains se sont rencontrés en tête à tête, dans un climat exceptionnellement chaleureux, à Kennebunkport, les 20 et 21 mai 1989 : en recevant le Chef de l'État français dans sa résidence familiale, le Président américain a voulu conférer à cette rencontre un caractère marqué de cordialité, soulignant l'importance qu'il attache aux relations avec la France.

Aucun dossier n'a, en ces occasions, fait l'objet d'un véritable désaccord entre les deux pays, au point que l'on peut légitimement parler d'« euphorie » franco-américaine. De fait, le dialogue politique bilatéral a largement contribué au *rapprochement des points de vue des deux pays* et à mieux faire comprendre aux États-Unis les positions françaises.

Ainsi, les positions de Paris en matière de sécurité et de défense sont-elles parfaitement connues et désormais admises par les autorités américaines. Washington a, par ailleurs, particulièrement apprécié le soutien apporté par la France dans l'affaire de la modernisation des missiles nucléaires à courte portée. En sens inverse, Paris s'est félicité de ce que le Président américain ait exclu, dans la reprise du dialogue américano-soviétique, toute précipitation qui pourrait être préjudiciable aux intérêts français et européens.

Il en va de même sur plusieurs grands dossiers internationaux où les positions françaises et américaines se sont rapprochées, qu'il s'agisse du conflit Iran-Irak, de la situation au Cambodge, de l'évolution du problème afghan, mais aussi du Proche-Orient, de l'Amérique centrale, ou du problème de la dette. Les États-Unis, par ailleurs, ne contestent pas la légitimité de la présence française dans le Pacifique Sud, dans laquelle ils voient une contribution à la stabilité dans la région — malgré les préventions qu'inspirent nos expérimentations nucléaires. De manière analogue, l'action persévérante que la France déploie en Afrique est également appréciée par les États-Unis dans la mesure où elle concourt, là encore, à la stabilité sur ce continent où la présence américaine est traditionnellement réduite.

Rappelons enfin que la célébration du bicentenaire de la révolution de 1789, venant après le bicentenaire de la révolution américaine et le centenaire de la statue de la Liberté, a été une nouvelle fois, l'occasion de mesurer et de souligner avec éclat la communauté d'idéaux partagés par la France et les États-Unis.

**2° Les perspectives des relations bilatérales :  
une vigilance nécessaire pour prévenir la résurgence  
de nouveaux malentendus**

Les multiples contacts noués par votre délégation durant son séjour sur le territoire américain l'ont conforté dans l'idée que la France et les États-Unis entretenaient aujourd'hui des relations sans doute meilleures que jamais, mais aussi que, pour maintenir la qualité, dans les années à venir, de ces relations bilatérales, il y faudra une attention constante et un dialogue approfondi, seuls de nature à prévenir la résurgence de nouveaux malentendus.

*Plusieurs dossiers essentiels pour l'avenir* des relations franco-américaines requièrent tout particulièrement notre attention dans la mesure où ils constituent des causes potentielles de tensions entre les deux pays.

— S'agissant des *questions stratégiques et du dialogue avec l'Union soviétique*, les intérêts particuliers des États-Unis en tant que super-puissance dans leur relation avec l'U.R.S.S. et l'évolution de la situation dans les pays du Pacte de Varsovie peuvent — si l'on n'y prend garde — créer de nouvelles divergences entre les deux rives de l'Atlantique.

La résurgence actuelle du thème du « *partage du fardeau* » de la défense dans le débat politique américain est également lourde de graves difficultés potentielles. Seule une concertation permanente peut permettre de continuer à éviter de nouvelles incompréhensions, sans renoncer naturellement à réaffirmer notre spécificité en matière de défense et de sécurité.

— Par ailleurs, dans le domaine économique et commercial, *la persistance des gigantesques déficits, commercial et budgétaire, aux États-Unis*, s'ajoutant aux engagements pris par le Président Bush en matière fiscale, inciteront vraisemblablement l'Administration américaine à se montrer plus conciliante à l'égard des fortes tendances protectionnistes qui se manifestent au Congrès. L'adoption du « *Trade bill* » rend possible l'utilisation d'un puissant arsenal de sanctions à l'égard des pays soupçonnés de pratiques commerciales déloyales. La Communauté européenne n'est pas à l'abri de contentieux de ce type. Et l'expérience démontre que l'unanimité est souvent de mise à Washington lorsque les intérêts vitaux des États-Unis sont jugés être en jeu.

— *De nombreux autres dossiers* peuvent enfin déboucher sur des frictions entre les deux rives de l'Atlantique et, singulièrement, entre Paris et Washington. Il faut ici évoquer, dans le domaine économique : les perspectives de *l'échéance 1993 dans la Communauté* et le procès d'intention souvent fait aux États-Unis à la prétendue « *forteresse Europe* » ; les divergences au sein des *négociations commerciales du G.A.T.T.* et les désaccords relatifs aux politiques agricoles ; ou les contentieux commerciaux au premier rang desquels figure le dossier Airbus. Et dans le domaine politique : des divergences potentielles sur les solutions à apporter à certains *conflits régionaux* — comme au Proche-Orient ; ou la *dette du tiers monde*.

Toutes ces raisons exigent ainsi, aux yeux de votre délégation, une vigilance permanente des autorités françaises — et européennes — pour renforcer le dialogue, les explications et la concertation entre les deux rives de l'Atlantique. La relation franco-américaine gagnerait à être nourrie d'échanges diplomatiques plus fréquents et plus directs (consultations bilatérales, échanges de lettres et messages entre les deux présidents...) à l'image de ce que fait Mme Thatcher pour la Grande-Bretagne. Ajoutons aussi que le rôle essentiel du Congrès dans la politique extérieure américaine suppose que les parlementaires américains figurent au premier rang de telles relations approfondies. Les parlementaires français ont là un rôle privilégié à jouer. C'est ce à quoi notre délégation a tenté de contribuer.

\*  
\* \*

## C. — LES ÉCHANGES BILATÉRAUX ET LA COOPÉRATION ENTRE LA FRANCE ET LES ÉTATS-UNIS

### 1° Les relations économiques et commerciales franco-américaines

#### a) *Les échanges bilatéraux : une place encore modeste de la France sur le marché américain*

Dans le domaine économique et commercial, la place de la France sur le marché américain demeure encore modeste par rapport à celle de nos principaux concurrents occidentaux.

Le tableau ci-dessous récapitule les données essentielles des échanges franco-américains au cours des cinq dernières années :

(En milliards de francs)

	1984	1985	1986	1987	1988
Importations .....	69,9	73,2	67,0	67,6	81,4
Exportations .....	65,8	75,3	61,0	62,4	70,6
Solde .....	- 4,1	+ 2,1	- 6,0	- 5,2	- 10,8
Taux de couverture .....	94 %	102 %	91 %	92 %	86 %

Ces échanges demeurent toutefois très dépendants de l'évolution des taux de change, qui a permis de réduire notre déficit entre 1982 et 1984 et même d'enregistrer un excédent de plus de 2 milliards de francs en 1985, avant que la chute du dollar ne fasse apparaître à nouveau, depuis 1986, un déficit qui a dépassé les 10 milliards en 1988, le taux de couverture étant réduit à 86 %.

Cet effet mécanique de l'évolution monétaire — 60 % de nos exportations étant libellées en dollars — ne doit toutefois pas dissimuler la progression de nos exportations vers les États-Unis en 1988 (+ 13 % d'un an sur l'autre, surtout dans les secteurs des produits industriels élaborés et des biens d'équipement) qui absorbent environ 7 % des exportations françaises courantes. Mais les importations ont simultanément crû encore plus rapidement (+ 20 %, surtout en ce qui concerne les matériels informatiques et les biens d'équipement professionnels) expliquant l'aggravation de notre déficit.

La France n'est ainsi, aujourd'hui, que le 8<sup>e</sup> client et le 8<sup>e</sup> fournisseur des États-Unis, derrière le Royaume-Uni et juste devant l'Italie. Sa part sur le marché américain ne s'élève qu'à 2,76 %.

En ce qui concerne les grands contrats, les secteurs aéronautique et ferroviaire fournissent actuellement les meilleures perspectives. C'est ainsi que plusieurs compagnies américaines ont commandé de nouveaux Airbus et des A.T.R. (avions de transport régional), tandis que l'Aérospatiale devenait le premier fournisseur d'hélicoptères civils sur le marché américain. De même, le marché des transports urbains offre des possibilités intéressantes, à travers des projets variés tels que le métro léger de l'aéroport Kennedy ou le projet de T.G.V. en Floride.

La France constitue également le 8<sup>e</sup> investisseur étranger aux États-Unis, alors que la baisse du dollar et des taux d'intérêt y ont provoqué un afflux des investissements étrangers.

Quelques-unes parmi les plus grosses sociétés françaises ont su profiter des opérations de restructuration industrielle qui se sont produites aux États-Unis. Ces grands groupes parviennent aussi à conclure des accords de coopération avec des sociétés qui leur ouvrent les portes du marché américain. Plusieurs grandes sociétés françaises ont poursuivi au cours des derniers mois des opérations d'achat d'entreprises américaines. Une douzaine de sociétés françaises figurent ainsi parmi les 125 premières sociétés étrangères installées aux États-Unis.

Le bilan est donc loin d'être aussi modeste qu'on veut bien parfois le dire. Il souffre pourtant de *deux lacunes essentielles* :

— en premier lieu, *les petites et moyennes entreprises hésitent* le plus souvent à se lancer à la conquête du marché américain ; il faut, de ce point de vue, se féliciter de la conclusion en février 1986 du programme « FALET » de coopération franco-américaine pour l'entreprise et la technologie qui, lancé en 1988, doit permettre la création, chaque année, d'une dizaine de « joint ventures » entre des P.M.E. et des P.M.I. américaines et françaises ;

— de manière plus générale, *les capacités industrielles et scientifiques françaises demeurent trop souvent méconnues* aux États-Unis, où les exportateurs français sont encore critiqués pour leur connaissance insuffisante des marchés, une publicité déficiente et leur ignorance de la langue ; un vigoureux effort doit être accompli pour corriger cette image de la France qui reste avant tout, pour nombre d'Américains, le pays de la mode, des produits de luxe et des vins.

#### **b) *Les contentieux économiques et commerciaux euro-américains***

En ce qui concerne les différends économiques et commerciaux, les contentieux actuels ou potentiels sont moins bilatéraux que liés aux relations entre la Communauté européenne et les États-Unis. Bien que semblant actuellement dans une phase de relatif apaisement, les risques d'affrontement ne peuvent toutefois être écartés, compte tenu, en particulier, de la position très ferme du Congrès et de la persistance de l'important déficit commercial américain.

Ces sources de friction concernent principalement les trois domaines suivants :

— *les contentieux agricoles*, qui recouvrent des domaines variés, allant du conflit sur la viande aux hormones — consécutif à la directive communautaire de 1985 —, aux plaintes des producteurs américains de soja contre les aides communautaires à la production d'oléagineux, en passant par les oppositions sur les céréales communautaires et les fruits en boîte ;

— *les tensions industrielles*, qui ont connu un regain d'acuité récent, en particulier sur le dossier Airbus — les États-Unis accusant le consortium européen de bénéficier de soutiens publics indus — et celui du marché des télécommunications européen — dont les Américains souhaitent l'ouverture ;

— enfin, les *négociations commerciales multilatérales* de l'« Uruguay round », essentiellement pour ce qui concerne les réductions des différentes formes de soutien à l'agriculture, pour lesquelles le compromis obtenu à Genève en avril 1989 pour le long terme n'exclue pas la persistance de divergences de fond de part et d'autre.

Si l'affrontement direct a été jusqu'ici évité avec la nouvelle Administration américaine, il est clair que les autorités de Washington poursuivront leur pression pour obtenir, dans *la perspective du grand marché de 1993*, l'établissement avec la Communauté européenne de mécanismes de concertation et de consultation permettant la prise en compte par l'Europe des positions américaines au regard du grand marché unique européen. Là encore, seul un dialogue ouvert et approfondi paraît de nature à apaiser les inquiétudes américaines à l'égard de la prétendue « forteresse » européenne et à éviter l'apparition de nouvelles pommes de discorde, génératrices de conflits qui seraient évidemment préjudiciables aux deux partenaires.

## 2° Quelques éléments sur la coopération bilatérale franco-américaine

### a) *Les communautés française aux États-Unis et américaine en France*

L'une des raisons directes de l'image insuffisamment précise, et parfois déformée, de la France aux États-Unis réside naturellement dans la modestie de l'immigration française sur le continent américain.

Ce faible nombre d'immigrants français est illustré par les dispositions de la loi sur les quotas de 1921 : autorisant un nombre d'entrées annuel égal à 3 % du chiffre total du groupe ethnique considéré arrivé aux États-Unis en 1910, cette loi — rappelons-le — ne donnait droit à la France qu'à 5 700 entrées, chiffre très faible par rapport à celui accordé aux autres grands pays européens (42 000 pour l'Italie, 68 000 pour l'Allemagne, 77 300 pour la Grande-Bretagne). La France se situe ainsi au niveau de pays comme le Danemark, l'Autriche et la Hongrie.

Mais le nombre total de ressortissants français établis aux États-Unis s'établit aujourd'hui à environ 200 000 personnes, dont 62 000 immatriculés. Cette colonie française constitue la seconde

plus importante population étrangère installée sur le territoire américain après celle de la R.F.A. La répartition géographique de cette communauté pour le territoire américain est toutefois très inégale et concentrée pour l'essentiel dans les circonscriptions consulaires de New York, Los Angeles et San Francisco ; ces trois régions réunissent, en effet, plus des trois quarts des Français résidant aux États-Unis.

A la même date du 1<sup>er</sup> janvier 1989, le nombre des Américains titulaires d'un titre de séjour et résidant en France ne s'élevait pour sa part qu'à 26 200 personnes.

#### b) *La coopération culturelle et scientifique franco-américaine*

— Si la France n'intéresse pas toujours l'Amérique profonde, l'indifférence et la méconnaissance l'emportant souvent sur tout autre sentiment, elle demeure un pays qui séduit, par son héritage et sa vitalité culturelle, les milieux universitaires et intellectuels. C'est ainsi peut-être aux États-Unis que l'on rencontre les meilleurs spécialistes étrangers des problèmes français.

Ainsi se trouvent réunis les fondements nécessaires à des *relations culturelles bilatérales* riches et de qualité. Cette coopération culturelle s'est le plus souvent développée de façon extrêmement décentralisée à partir d'initiatives dispersées venues tout à la fois des pouvoirs publics, d'universités, d'associations, voire d'industriels.

Cette multiplicité des partenaires, l'absence d'interlocuteurs fédéraux qui puisse être les partenaires naturels des administrations françaises, les lois économiques propres qui régissent le marché culturel américain, expliquent que les contacts s'établissent directement et qu'il n'existe ni accord de coopération culturelle général ni commission mixte chargée de superviser l'ensemble des relations culturelles bilatérales.

La célébration aux États-Unis, durant cette année 1989, du Bicentenaire de la Révolution française a illustré ce caractère essentiellement décentralisé de la coopération culturelle par les nombreuses manifestations qui ont été organisées, dans les profondeurs du pays, dans de nombreuses villes américaines.

L'activité des nombreuses alliances françaises installées aux États-Unis témoigne aussi, du côté français — quel que soit l'appui substantiel que leur apportent les pouvoirs publics français —, du rôle des actions privées dans les relations culturelles franco-américaines.

Les seuls véritables accords culturels bilatéraux sont finalement constitués par les protocoles de coopération qui nous lient à la Louisiane. Si notre délégation — en raison de la brièveté de sa mission — n'a pu se rendre dans ce centre de la francophonie aux États-Unis, il convient de rappeler ici, fût-ce d'un mot, le rôle du « Codofil » (Conseil pour le développement du français en Louisiane) et la présence de 200 000 à 400 000 francophones en Louisiane, illustrée par la participation active des parlementaires louisianais à l'A.I.P.L.F. (Association internationale des parlementaires de langue française).

— Mais, à l'inverse de ce domaine culturel où la France est active aux États-Unis, l'essentiel des *échanges scientifiques franco-américains* s'effectue des États-Unis vers la France. Et il est clair que les compétences et le savoir-faire français dans le domaine scientifique demeurent très largement méconnus outre-Atlantique.

Force est à cet égard de constater que, sur l'enveloppe globale de crédits consacrés par la France à la coopération avec les États-Unis (76,5 millions de francs en 1988), 12 % seulement sont affectés à la coopération scientifique et technique.

Il y a pourtant fort à faire, et les potentialités françaises, notamment dans les domaines de haute technologie, sont fortes et devraient fonder, sur des bases d'intérêt mutuel, des actions de coopération fructueuses. L'exemple de l'accord conclu en 1987, dans le domaine de la recherche sur le SIDA, par l'Institut Pasteur et son homologue américain, mérite à cet égard d'être suivi.

### **c) *La coopération franco-américaine dans le domaine des armements***

La délégation de votre Commission en charge des questions militaires ne voudrait pas, enfin, achever ce tour d'horizon des principaux domaines de la coopération franco-américaine sans évoquer, à la lumière notamment de ses entretiens à Washington et à Colorado Springs, les relations entre les deux pays dans le domaine des armements.

Sans revenir ici sur la coopération bilatérale dans le domaine nucléaire qui ne porte — ainsi que l'a indiqué le ministère français de la Défense, le 28 mai dernier, à la suite d'un article publié dans la revue « Foreign Policy » — que sur des échanges d'informations

techniques qui n'entraînent aucune dépendance des forces nucléaires françaises, le dialogue étroit franco-américain en matière d'armements s'impose à la fois par l'importance du marché américain, par le pôle technologique que constitue les États-Unis et par l'influence profonde qu'exercent les choix américains dans les positions de nos partenaires européens.

Ces relations bilatérales dans le domaine des armements se sont sensiblement développées durant la dernière décennie : augmentation du commerce franco-américain, poursuite de la coopération technique entre laboratoires, effort de promotion des équipements français aux États-Unis.

Trois points méritent toutefois ici d'être précisés :

— ce bon climat, s'il doit être préservé, pourrait être compromis par une montée des pressions protectionnistes aux États-Unis ; là encore, un effort permanent de présentation de nos actions de coopération politique et technique en Europe est à poursuivre ;

— il est, par ailleurs, à souligner que la coopération sur les programmes d'armements s'exerce peu sur le plan bilatéral ; les États-Unis privilégient les projets de coopération multilatérale en liaison avec l'OTAN, conformément à l'amendement des sénateurs Nunn et Quayle (ce dernier étant devenu aujourd'hui vice-président des États-Unis) ;

— il convient enfin de rappeler, s'agissant des programmes de mise en œuvre de l'I.D.S. (Initiative de défense stratégique), que, si les contacts sont naturellement autorisés entre industriels français et américains, la position de la France est de ne pas y participer à titre officiel et que la part du budget du S.D.I.O. — lui-même réduit par rapport aux prévisions initiales — réservée aux études et développements avec des partenaires étrangers ne dépasse pas 3 %.

Dans le contexte actuel de compression des budgets de défense et de rétrécissement des marchés, il est essentiel d'améliorer la productivité des ressources globales au sein de l'Alliance. La coopération internationale est une des voies obligées pour atteindre cet objectif. La qualité actuelle des relations franco-américaines doit, aux yeux de votre délégation, être mise à profit pour renforcer la coopération technique franco-américaine dans le domaine de la défense.

\*

\* \*

**EN GUISE DE CONCLUSION :  
QUELQUES OBSERVATIONS  
DE VOTRE DÉLÉGATION**

**PREMIÈRE OBSERVATION :**

**L'excellence des relations bilatérales franco-américaines actuelles,  
dans le contexte d'une plus grande ouverture  
de l'Administration américaine aux idées européennes**

Au terme de cette mission, les multiples entretiens, contacts, visites et réunions auxquels votre délégation a eu le privilège de participer durant son séjour outre-Atlantique lui ont d'abord permis de faire l'heureuse constatation de l'excellence des relations bilatérales actuelles entre la France et les États-Unis, caractérisées par l'absence de tout désaccord important.

Ce climat — qui a permis de parler, sans abus de langage, d'euphorie franco-américaine — s'est trouvé illustré par la fréquence et la qualité des entretiens entre les Présidents Bush et Mitterrand qui se sont rencontrés à trois reprises durant le premier semestre suivant l'investiture du nouveau Président américain. Une atmosphère particulièrement chaleureuse a ainsi entouré la rencontre de Kennebunkport entre les deux chefs d'État, les 20 et 21 mai derniers.

Les quelque mille manifestations qui ont été organisées aux États-Unis à l'occasion du Bicentenaire de la Révolution française ont également activement contribué à susciter, outre-Atlantique, dans les profondeurs du pays, un intérêt accru et exceptionnel pour la France.

Le nouveau Président américain, excellent spécialiste des questions internationales et européennes en particulier, paraît lui-même porter un intérêt réel, beaucoup plus important que ne le faisait son prédécesseur, à la France.

Cet excellent climat bilatéral s'inscrit lui-même dans le contexte d'un intérêt plus marqué de la nouvelle Administration américaine à l'égard de l'Europe. S'ajoutant à une approche beaucoup plus pragmatique et beaucoup moins idéologique que sous la présidence Reagan — durant laquelle la relation anglo-américaine était fortement privilégiée —, il y a aujourd'hui une plus grande ouverture des États-Unis vers les idées européennes.

La France et les pays européens disposent ainsi désormais de possibilités diplomatiques plus importantes vis-à-vis des États-Unis qu'au cours des huit précédentes années. Il leur appartient aujourd'hui de les mettre à profit pour accepter le dialogue approfondi souhaité par les autorités américaines et pour les convaincre du bien fondé de leurs vues.

\*  
\* \*

#### **DEUXIÈME OBSERVATION :**

**Une évolution sans doute inéluctable, dans la période à venir,  
des relations entre l'Europe et les États-Unis.**

Mais, en dépit — ou à cause — de ces possibilités accrues de dialogue euro-américain, les informations recueillies par votre délégation l'ont également convaincu que la réalité — profonde — de la solidarité transatlantique ne saurait dissimuler le fait — majeur — d'une évolution, sans doute inéluctable, dans la période à venir, des relations entre l'Europe et les États-Unis.

Tandis que les données économiques et commerciales mettent en évidence la difficulté prévisible des négociations à venir — notamment dans le cadre du G.A.T.T. — entre la Communauté du marché intérieur unique et les États-Unis, tout indique, dans le domaine de la sécurité et de la défense, que les relations euro-américaines sont désormais entrées dans une nouvelle phase : la persistance des déficits américains, l'évolution du contexte politique international, et les progrès mêmes de la construction européenne se conjuguent pour relancer le débat sur le « partage du fardeau », au moment où la perception de la menace diminue, et pour réunir les éléments d'une évolution des modalités de l'engagement des États-Unis sur le continent européen.

Il faut ainsi relever que, si l'initiative prise par le Président américain, le 29 mai 1989, lors du dernier sommet de l'Alliance atlantique, en matière de désarmement conventionnel apparaît tout à fait positive (prise en compte de la diminution des tensions, prévision de réductions asymétriques), c'est aussi la première fois que l'Administration américaine se déclare prête à réduire ses dispositifs classiques en Europe.

Le Président Bush passe pour être un ami de l'Europe. Il connaît, en tout cas, beaucoup mieux l'Europe que la plupart de ses prédécesseurs immédiats. Conscient de la place géo-stratégique occupée par la France et l'Allemagne fédérale, il paraît souhaiter, tout en maintenant des relations privilégiées avec la Grande-Bretagne, un rééquilibrage des relations des États-Unis avec les grands pays européens. Il a appelé de ses vœux de nouveaux mécanismes de consultation et de coopération transatlantiques et un nouveau « partenariat » avec l'Europe de l'Ouest dans l'exercice — et la responsabilité — du « leadership » mondial.

Les Européens ne peuvent, nous semble-t-il, refuser de s'engager dans l'exercice auquel les convie l'Administration américaine. Cet exercice sera, à n'en pas douter, délicat. Mais son succès est nécessaire. Faute de quoi on ne saurait exclure — de même que M. Reagan, après avoir pourfendu l'« Empire du mal », a été l'homme du dialogue renoué avec Moscou — que M. Bush, l'ami de l'Europe, ne préside à une sorte de « normalisation » des relations entre l'Europe et les États-Unis.

\*  
\* \*

### TROISIÈME OBSERVATION :

**La nécessité d'un dialogue franco-américain approfondi,  
y compris sur le plan parlementaire.**

En appelant à un partenariat plus adulte entre les États-Unis et l'Europe occidentale — dont les modalités doivent encore être précisées —, le Président américain peut aussi rendre service à l'Europe en l'incitant à s'organiser davantage, à aller plus loin sur la voie de l'Union, et singulièrement à affirmer davantage son identité en matière de défense et de sécurité. A plusieurs reprises au cours du séjour de la délégation aux États-Unis fut évoquée par ses interlocuteurs américains l'émergence et la construction progressive d'une nation européenne.

C'est assez souligner la nécessité encore accentuée de la permanence et de l'approfondissement d'un véritable dialogue euro-américain pour prévenir — tant sur le plan politique que dans le domaine économique — les malentendus et les contentieux, et pour définir les contours et mettre en place une association transatlantique plus responsable et plus équilibrée.

Ce souhait américain d'une coopération renouée avec l'Europe se double d'une attente particulière en ce qui concerne la France, eu égard à sa position spécifique au sein de l'Alliance atlantique, à son poids particulier au sein de la Communauté européenne, et à sa relation privilégiée avec la R.F.A. — que Washington perçoit comme la clé de voûte du dispositif occidental dans l'évolution qui se dessine en Europe.

Un dialogue continu et approfondi s'impose donc — plus que jamais — entre la France et les États-Unis. L'excellent climat bilatéral actuel doit être, à cet égard, mis à profit en tous domaines. Votre délégation tient, tout particulièrement, à souligner sa nécessité dans le domaine militaire et sur le plan parlementaire :

— si les relations militaires franco-américaines sont actuellement très bonnes, les entretiens de la délégation, tant à Washington que dans le Colorado avec les autorités militaires américaines, l'ont convaincu du caractère fructueux mais encore insuffisant, des liens, échanges et visites entre militaires français et américains, afin de démontrer, de façon concrète, l'efficacité et le modernisme de l'armée française et de développer la coopération militaire entre les deux pays ;

— ces échanges doivent aussi être approfondis et multipliés — et c'est là notre responsabilité directe — sur le plan parlementaire ; ne serait-ce que pour tenir compte du rôle fondamental du Congrès dans la vie politique américaine — particulièrement dans la définition et la mise en œuvre de la politique étrangère —, il est apparu hautement souhaitable à votre délégation de nouer des relations plus intenses entre parlementaires français et américains ; des organisations européennes — telle que l'assemblée parlementaire de l'U.E.O — peuvent pour leur part y contribuer ; mais c'est au premier chef le rôle des assemblées parlementaires nationales elles-mêmes que de nouer, singulièrement avec les jeunes membres du Congrès, des relations durables.

#### QUATRIÈME OBSERVATION :

##### **La nécessité de faire mieux connaître et de préciser l'image de la France aux États-Unis**

La multiplication de tels échanges contribuerait en outre utilement à ce qui est apparu — en dépit de l'excellence actuelle des relations bilatérales — comme une nécessité à votre délégation : préciser l'image de la France aux États-Unis.

Si elle est assez contrastée selon le public qui la reçoit — allant de la méfiance à une francophilie active en passant, le plus souvent par l'indifférence et l'ignorance —, l'image de la France aux États-Unis apparaît, dans bien des domaines, floue et imprécise, et parfois négative.

L'image dominante est encore celle d'une France traditionnelle dont le mode de vie et le patrimoine culturel et intellectuel sont appréciés positivement. En dépit de certaines retombées commerciales — notamment dans le domaine des produits de luxe —, l'image économique et moderne de la France reste très incertaine, même si certaines réalisations technologiques françaises (comme le programme Airbus, le TGV, le Minitel, les centrales nucléaires, ou certains armements sophistiqués) ont commencé à marquer l'opinion américaine.

De surcroît, des éléments récents sont venus, sur le plan politique, troubler l'image de la France. C'est le cas, en particulier, des problèmes liés au terrorisme, qui font l'objet d'une extrême sensibilité aux États-Unis, et où notre réputation a été détériorée par l'affaire du bombardement de Tripoli en 1986 et par nos démêlés avec l'Iran, même si nos actions au Tchad et dans le Golfe ont apporté une compensation partielle.

Il résulte de tout cela une méconnaissance profonde des réalités institutionnelles, politiques et économiques françaises. Un effort important doit donc être accompli pour corriger les idées reçues, redresser et préciser cette image de la France outre-Atlantique. Une des raisons de cette méconnaissance réside dans l'absence de « lobby » français aux États-Unis, qui trouve elle-même son origine, malgré les efforts de la communauté française, dans la faiblesse de l'immigration et de la présence française aux États-Unis.

Mais, il faut aussi garder présente à l'esprit que la perception qu'ont les Américains de la France passe de plus en plus par l'Europe, notre pays étant le plus souvent considéré comme un sous-ensemble de l'ensemble ouest-européen.

Cela est d'abord vrai, bien entendu, dans le domaine économique où l'accélération du processus d'unification de l'Europe et la perspective du « marché unique » de 1993 ont fait naître, après le scepticisme, l'inquiétude sous le thème de la « forteresse Europe ». C'est dire que, si l'Amérique s'est tournée de plus en plus, dans la période récente, vers l'Asie et le Pacifique, l'Europe est désormais prise au sérieux.

Cela est vrai aussi, dans l'esprit des Américains, s'agissant des problèmes de défense et de sécurité. Là encore, le dialogue euro-américain doit éviter que la conjonction de l'estompement de la perception de la menace, des pressions en faveur du retrait des troupes américaines d'Europe et d'un nouveau partage des charges, des déficits américains et des contentieux économiques et commerciaux n'aboutissent à des changements irréversibles, dangereux pour la sécurité européenne.

\*  
\* \*

### **CINQUIÈME OBSERVATION :**

#### **Vers une nouvelle forme de puissance américaine en Occident et dans le monde ?**

L'émergence d'une nouvelle forme de relations entre l'Europe et les États-Unis doit-elle pour autant être rapprochée de ce que le professeur Paul Kennedy a appelé « le déclin de l'empire américain » ?

Certes, les puissances économiques respectives des États-Unis, de l'Europe et du Japon ont considérablement évolué au cours des dernières décennies. Certes, le passage des États-Unis de la position de créancier — de 1917 à 1985 ! — celle du pays le plus endetté

du monde est un événement d'une importance considérable par ses conséquences sur le commerce et l'économie mondiale. Certes, la persistance du déficit budgétaire — pour partie imputable, en effet, à l'augmentation rapide, pendant des années, des dépenses de défense américaines — constitue également un phénomène très préoccupant.

La thèse du déclin absolu des États-Unis doit toutefois, selon votre délégation, être radicalement écartée. Si déclin il y a, il ne saurait être que relatif. Il correspond, de surcroît, dans une large mesure, au succès de la politique menée par les États-Unis dans la période de l'après-guerre, entraînant les économies ouest-européennes et japonaises dans le sillage de la croissance américaine. Enfin, si déclin il y a, il n'en reste pas moins qu'aucune autre puissance n'est, à ce jour, capable de prendre le relais de la puissance américaine.

Il vaut donc mieux constater l'évolution des modalités d'influence américaines sur les affaires mondiales et en tirer les conséquences, avérées ou potentielles, sur les relations transatlantiques. Tel doit être, selon votre délégation, l'objet majeur du nouveau « partenariat » entre l'Europe et les États-Unis.

\*  
\* \*