



Régine Perron

Histoire du multilatéralisme II

L'organisation du bloc occidental
dans la compétition économique (1958-1963)

CRMHM2 · Régine Perron · Histoire du multilatéralisme II · PDF complet

Cet ouvrage s'inscrit dans la continuité du précédent, intitulé : *Histoire du multilatéralisme. L'utopie du siècle américain de 1918 à nos jours*, et retrace les décisions prises par les présidences Eisenhower et Kennedy, comme leurs conséquences sur le système multilatéral. Pour la première fois, des gouvernements américains communiquent ouvertement le déficit de leur balance des paiements – évalué à 4 milliards de dollars par Eisenhower. Dans le cadre de la compétition lancée par Khrouchtchev, un tel déficit extérieur ne représentait-il pourtant pas une menace pour la puissance américaine et l'avenir du « monde libre » ? La balance des paiements concentre en effet tous les critères de la puissance devenus classiques en histoire des relations internationales : les éléments économiques, financiers, militaires et politiques.

En réalité, le « monde libre » ne s'est pas écroulé sous le poids de la dette, ni même désorganisé après 1989. Au contraire, la chute du monde soviétique a été considérée comme la victoire du système multilatéral, libéral et capitaliste face au modèle communiste. Il faut donc croire que l'annonce de ce déficit, en 1960, associée à la mise en place d'une politique néo-libérale dans le cadre multilatéral, inaugurerait en fait une nouvelle diplomatie économique, qui dure encore : le déficit extérieur américain atteint aujourd'hui 16 000 milliards de dollars et fait partie du quotidien.

Régine Perron, maître de conférences, est habilitée à diriger des recherches en histoire des relations internationales à l'université de Cergy-Pontoise. Membre du laboratoire de recherches AGORA (ex-CICC), elle est membre associé au Centre Roland Mousnier (UMR 8596) de Sorbonne Université.



ISBN :

979-10-231-3321-9

Crédit photo : Rencontre du président John F. Kennedy et de l'ancien président général Dwight D. Eisenhower à Camp David, 22 avril 1961. © Robert Knudsen (White House Photograph) / John F. Kennedy Presidential Library and Museum (Boston).

<http://pups.paris-sorbonne.fr>

HISTOIRE DU MULTILATÉRALISME II

Dernières parutions

- La vierge et le Roi*
Damien Tricoive
- Devenir japonais. La mission jésuite au Japon (1549-1614)*
Hélène Vu Thanh
- Partager le monde. Rivalités impériales franco-britanniques (1748-1756)*
François Ternat
- France-Japon, regards croisés. Mélanges en mémoire de Terushi Hara*
Dominique Barjot & Patrick Fridenson (dir.)
- De part et d'autre du Danube : l'Allemagne, l'Autriche et les Balkans de 1815 à nos jours. Mélanges en l'honneur du professeur Jean-Paul Bled*
Mathieu Dubois & Renaud Meltz (dir.)
- Les stratégies de l'échec. Enquêtes sur l'action politique à l'époque moderne*
Marie Barral-Baron, Marie-Clarté Lagrée & Mathieu Lemoine (dir.)
- Aluminium. Du métal de luxe au métal de masse (XIX^e-XX^e siècle)*
Dominique Barjot & Marco Bertilorenzi
- Histoire du multiculturalisme. L'utopie du siècle américain de 1918 à nos jours*
Régine Perron
- Cités humanistes, cités politiques (1400-1600)*
Denis Crouzet, Élisabeth Crouzet Pavan & Philippe Desan (dir.)
- Les Habsbourg et l'argent*
Jean Bérenger
- La Politique de l'histoire en Italie. Arts et pratiques du réemploi (XIV^e-XVII^e siècle)*
Caroline Callard, Élisabeth Crouzet-Pavan & Alain Tallon (dir.)
- Frontières religieuses dans le monde moderne*
Francisco Bethencourt & Denis Crouzet (dir.)
- Les Maîtres du comptoir : Desgrand père et fils. Réseaux du négoce et révolutions commerciales (1720-1878)*
Jean-François Klein
- Le corps des esclaves de l'île Bourbon. Histoire d'une reconquête*
Prosper Eve
- Chrétiens et Ottomans de Malte et d'ailleurs*
Alain Blondy
- La Faveur et la Gloire. Le maréchal de Bassompierre mémorialiste (1579-1646)*
Matthieu Lemoine (dir.)
- L'entreprise et sa mémoire. Mélanges en l'honneur de Maurice Hamon*
Didier Bondue (dir.)
- Les frères d'Eichtal*
Hervé Le Bret
- Pierre Chaunu historien*
Jean-Pierre Bardet, Denis Crouzet & Annie Molinié-Bertrand (dir.)
- L'union du Trône et de l'autel ? Politique et religion sous la Restauration*
Matthieu Brejon de Lavergnée & Olivier Tort (dir.)

Régine Perron

Histoire du multilatéralisme II

L'organisation du bloc occidental dans
la compétition économique (1958-1963)



Ouvrage publié avec le soutien du laboratoire de recherche AGORA
de l'Université de Cergy-Pontoise et du Centre Roland Mousnier
de Sorbonne Université

Les SUP sont un service général de la faculté des Lettres de Sorbonne Université

ISBN de l'édition papier : 979-10231-0589-6
© Presses de l'université Paris-Sorbonne, 2018

© Sorbonne Université Presses, 2023

Maquette et réalisation : Gaëlle Bachy
d'après le graphisme de Patrick Van Dieren

Adaptation numérique : Emmanuel Marc Dubois/3d2s

SUP

Maison de la Recherche
Sorbonne Université
28, rue Serpente
75006 Paris

Tél. (33) 01 53 10 57 60

sup@sorbonne-universite.fr

<http://sup.sorbonne-universite.fr>

À Robert et Henriette Perron

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AELE :	Association européenne de libre-échange
AID :	Agence internationale de développement
AIIB :	Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures
BIRD :	Banque internationale de reconstruction et de développement
BIS :	Banque des règlements internationaux
CEA :	Council of Economic Advisers
CECA :	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEE :	Communauté économique européenne
CEPAL :	Commission économique pour l'Amérique latine de l'ONU
CNUCED :	Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement
DAG :	Development Assistance Group
DLF :	Development Loan Fund
EAMA :	États africains et malgache associés
ECA :	European Cooperation Administration
FAO :	Food and Agriculture Organization
FED :	Fonds européen de développement
FMI :	Fonds monétaire international
GATT :	General Agreement on Tariffs and Trade
ICA :	International Cooperation Administration
IDA :	International Development Association
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économique
OECE :	Organisation européenne de coopération économique
OIC :	Organisation internationale du commerce
OMC :	Organisation mondiale du commerce
ONU :	Organisation des Nations unies
OTAN :	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PAC :	Politique agricole commune
PAM :	Programme alimentaire mondial
PTOM :	Pays et territoires d'outre-mer
TEC :	Tarif extérieur commun
UE :	Union européenne
UEO :	Union de l'Europe occidentale
UEP :	Union européenne des paiements
UER :	Union européenne de réserve

UNE HISTOIRE DU MULTILATÉRALISME

LE PRISME DE LA BALANCE DES PAIEMENTS AMÉRICAINE

Cet ouvrage s'inscrit dans la continuité du précédent, intitulé : *Histoire du multilatéralisme. L'utopie du siècle américain de 1918 à nos jours*¹, qui pourrait être considéré comme le premier tome de l'« histoire du multilatéralisme ». Lorsque j'ai commencé à étudier la balance des paiements des États-Unis sous les mandats présidentiels de Dwight D. Eisenhower et de John F. Kennedy, il a d'abord fallu comprendre le cadre institutionnel. En effet, leur politique extérieure évolue dans ce système international, le multilatéralisme. Devant l'ampleur de la tâche, j'ai alors préféré couper ce travail en deux. C'est pourquoi le précédent ouvrage s'est davantage interrogé sur les origines et le fonctionnement du système multilatéral et l'a ensuite redéfini en fonction de ces nouveaux apports. En cela, il est la première partie de l'histoire du multilatéralisme, surtout d'un point de vue global. Il a ainsi donné la possibilité de mieux saisir l'ensemble de la politique extérieure des États-Unis et de modéliser le multilatéralisme à travers le schéma 1.

Cette seconde partie retrace cette fois-ci les décisions prises par les gouvernements d'Eisenhower et de Kennedy ainsi que leurs conséquences sur le système multilatéral. En cela, c'est d'abord une histoire locale du multilatéralisme, qui se situe dans les coulisses des États et de leurs prises de décision, pour saisir leur influence au niveau global sur l'ensemble du système international. Ces présidences ont été marquées par les premiers discours sur le déficit de la balance des paiements américaine. Le ton dramatique employé par Eisenhower pour parler de ce déficit en 1958 est assez surprenant. C'est la première fois que la balance des paiements atteint un déficit d'environ 4 milliards de dollars, d'après Eisenhower, et l'avenir du « monde libre » en dépend. De 1950 à 1956, la moyenne du déficit de la balance des paiements des États-Unis est de l'ordre de 1,5 milliard de dollars ; en 1957, le déficit a été résorbé grâce à une embellie économique et surtout grâce à une augmentation des exportations liée à la crise de Suez. Mais, en 1958, ce déficit a resurgi avec

1 Régine Perron, *Histoire du multilatéralisme. L'utopie du siècle américain de 1918 à nos jours*, Paris, PUPS, coll. « Centre Roland Mousnier », 2014.

Schéma 1. Modèle du multilatéralisme (de 1945 à nos jours)

	SÉCURITÉ ET PAIX (Défense)	PROSPÉRITÉ (Marché)	BIEN-ÊTRE (Droits de l'homme : DH)
Universalisme (coopération)	ONU Conseil de sécurité Casques bleus	(GATT) OMC FMI (BIRD) Banque mondiale	ONU DUDH/(Commission) Comité des DH Pactes internationaux TPI, CPI OIT, OMS, FAO UNESCO Protocole de Kyoto/Accords de Paris
Régionalisme (coopération ou intégration)			
Europe	OTAN Politique étrangère commune de sécurité (PESC)	(OEEC, plan Marshall) OCDE (CECA, GEE) Banque européenne des investissements Union européenne Banque centrale européenne	Convention européenne des DH Cour européenne de Justice
Tiers Monde/Pays du Sud	Mouvement des non-alignés	ONU CNUCED/Groupe des 77	ONU DUDH
Amérique latine (Brésil)	OEA Conseil de défense sud-américain	MERCOSUR, CAN, MCCA, CARICOM Banque du Sud	Charte américaine des DH de l'OEA
Afrique (Afrique du Sud)	Force armée de l'Union africaine (UA)	(OUA) UA, CEDEAO, COMESA...	Charte des DH de l'UA
Asie du Sud-Est (Chine)	?	ASEAN (+3) Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (BAII)	?
Asie centrale (Russie ; Chine)	Organisation de coopération de Shanghai (OCS) Organisation du Traité de sécurité collective (OTSC)	?	?
Golfe arabe	Conseil de coopération du Golfe (CSG)		Charte arabe des DH (Ligue de États arabes)

une plus grande ampleur, en atteignant 3,5 milliards de dollars, soit plus du double. Pourtant, en 2015, le déficit de la balance des paiements américaine fait partie du quotidien depuis ces premiers discours alarmants avec 1600 milliards de dollars. Pendant la guerre froide, le « monde libre » ne s'est pas pour autant écroulé. De même, le monde entier d'après 1989 ne s'est pas désorganisé sous le poids de cette dette. Au contraire, le « monde libre » a considéré la chute du monde soviétique en 1989 comme la victoire du système multilatéral, libéral et capitaliste, face au modèle soviétique, communiste et collectiviste². Serait-ce alors un miracle ? Il faut toutefois mentionner l'effet psychologique d'un déficit d'une balance de paiements, en particulier depuis le désordre monétaire de l'entre-deux-guerres : le spectre des années 1920-1930 plane encore au début de la décennie 1960.

L'année 1958 correspond à plusieurs événements qui ont marqué la scène internationale. Elle a vu la naissance de la Communauté économique européenne (CEE), l'ancêtre de l'Union européenne, à laquelle sont associées les colonies de certains pays membres dans le cadre des Pays et territoires d'outre-mer (PTOM). De même, 1958 a vu le Tiers Monde émerger avec les indépendances. Au lendemain de la dernière guerre, les premiers États-nations issus de la colonisation sont l'Inde et l'Indonésie. En 1956, le Soudan est la première colonie africaine à devenir un État indépendant, suivi du Ghana en 1957. Auparavant, en 1955, la conférence de Bandung a donné naissance à la configuration du Tiers Monde indépendant. Quant à l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS), son dirigeant, Nikita Khrouchtchev, a lancé en 1956 la coexistence pacifique avec les États-Unis pour écarter la menace atomique. Sur le plan économique, l'année 1958 a coïncidé avec la fin d'un cycle économique commencé en 1945-1947 et qui a correspondu au rattrapage de l'Europe de l'Ouest par rapport aux États-Unis (EU). Dès lors, un nouveau cycle va commencer, cette fois-ci, fondé sur la croissance continue.

Tous ces événements représentent les enjeux à l'aube de la décennie 1960, et incitent les États-Unis à se préoccuper de cette situation d'ensemble, surtout à travers le déficit de leur balance des paiements. Dès lors, le déficit américain risquerait-il d'amoindrir leur position de leader du « monde libre » ? Ainsi, la prise en considération de ce déficit a amené Eisenhower, à la fin de son second mandat, à en faire la priorité numéro 1 de sa politique économique extérieure. Son successeur élu en novembre 1960, Kennedy, a maintenu cette urgence de réduire le déficit américain jusqu'à son assassinat. Cette continuité en matière de priorité explique le choix de cette période, de 1958 à 1963, qui

2 Francis Fukuyama, *La Fin de l'Histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, coll. « Histoire », 1992.

coïncide avec la redéfinition de la politique extérieure des États-Unis à travers le multilatéralisme. Ces derniers réfléchissent alors à une nouvelle esquisse des relations d'interdépendance avec leur partenaire et aussi rival, l'Europe de l'Ouest. Ils visent aussi à établir de nouvelles relations avec un partenaire émergent, le Tiers Monde, afin de l'insérer dans le système multilatéral.

Cette coïncidence, entre l'annonce du déficit de la balance de paiements américaine et la mise en place d'une nouvelle politique économique extérieure des États-Unis dans le cadre multilatéral, fait tout l'intérêt de cet ouvrage. Le déficit américain concerne tous les partenaires du « monde libre », et n'est pas considéré comme une affaire strictement américaine. Quelles seront les implications de sa prise en compte par les partenaires ? Ce déficit est alors internationalisé ou plutôt « multilatéralisé ». Les années 1960 correspondent à la fois au remaniement et à la consolidation du multilatéralisme, qui sera plus que jamais identifié au « monde libre ». Les deux présidents, Eisenhower et Kennedy, ont mené à bien cette tâche dans une parfaite continuité. Si Richard Nixon, républicain, avait été élu à la place du démocrate Kennedy, aurait-il achevé de la même manière cette redéfinition de la politique extérieure américaine au début des années 1960 ? Sachant son peu de goût pour le système multilatéral, il n'est pas certain qu'il aurait suivi les instructions qu'Eisenhower avait communiquées à Kennedy. Nixon, devenu président en 1969, s'est plutôt distingué par son unilatéralisme, en mettant à bas les accords de Bretton Woods, deux années plus tard. Ces accords conclus en 1944 définissent le système monétaire international d'après-guerre, avec le dollar devenu la monnaie internationale et fixé par rapport à l'or. Nixon ne s'inscrit pas du tout dans la même ligne politique qu'Eisenhower, pourtant républicain comme lui. Cette continuité de la politique extérieure entre Eisenhower et Kennedy est, certes, pendant la guerre froide, habituelle entre républicains et démocrates. Mais elle révèle surtout une même vision d'ensemble conférant aux États-Unis la responsabilité de la viabilité du « monde libre », grâce au multilatéralisme. Et c'est là sa particularité.

Le déficit américain revêt une importance particulière du fait de la position de puissance mondiale des États-Unis et du statut de leur monnaie nationale, le dollar, qui est aussi la monnaie internationale d'échanges et de réserve. Maintenir la stabilité de la valeur du dollar est désormais vital, car le commerce et le système monétaire internationaux du monde occidental en dépendent. Cependant, les États-Unis font face à un dilemme. Doivent-ils assurer le leadership international en s'affranchissant de l'équilibre monétaire international établi par les accords de Bretton Woods ? Ou bien assurer en priorité le dynamisme de leur économie nationale en surveillant le niveau d'inflation qui pourrait avoir de graves répercussions à l'extérieur ?

Tout d'abord, il est utile de donner une définition de la balance des paiements pour mieux saisir ses enjeux, son importance dans le cadre d'une politique économique extérieure des pays. D'après la définition de l'Institut national de la statistique et des études économiques, « la balance des paiements est un état statistique qui retrace sous une forme comptable l'ensemble des flux d'actifs réels, financiers et monétaires entre les résidents d'une économie et les non-résidents au cours d'une période déterminée. Les flux économiques et financiers à l'origine de ces opérations sont répartis en distinguant le compte des transactions courantes (échanges de biens, de services, de revenus et de transferts courants), le compte de capital (transferts en capital) et le compte financier (investissements directs ou de portefeuille)³ ».

Quand un pays affiche un solde négatif de ses comptes avec l'extérieur, ce peut être à cause des échanges commerciaux de biens, des aides extérieures, des sorties de capitaux, des transferts unilatéraux (qui concernent l'aide extérieure), les sorties ou entrées d'or et de dollars, des dépenses militaires. Certaines catégories peuvent être déficitaires alors que d'autres sont excédentaires. Elles illustrent en cela la prééminence dans certains domaines. Mais le solde négatif risque de mettre en péril l'équilibre monétaire du pays, qui repose sur une loi économique immuable : un volume constant de monnaie nationale doit être maintenu sous peine d'inflation (lorsqu'on dépasse ce volume monétaire, les prix augmentent et la valeur de la monnaie nationale se déprécie – c'est le principe de la planche à billets). L'autre risque est de se trouver en cessation de paiements, ce qui mène à la banqueroute. La question du pouvoir d'achat est aussi posée, car si les prix augmentent sous l'effet de l'inflation monétaire, le niveau des salaires devrait théoriquement être réajusté à la baisse. L'effet immédiat du déficit de la balance des paiements est de fragiliser la valeur de la monnaie nationale du pays par rapport aux monnaies des autres pays. Les répercussions de cet état de fait se font sentir, comme par ricochet, sur les économies extérieures du fait de leur interdépendance. Ainsi, la balance des paiements d'un pays est le reflet de ses relations économiques avec l'extérieur et elle est aussi le baromètre de l'état de santé de son économie nationale. Sur cet aspect, Jacques Marseille, en décryptant la balance des paiements de la France et de son empire colonial, a éclairé singulièrement le poids de cet empire dans les comptes de la métropole⁴. Son analyse sur la puissance française de l'entre-deux-guerres s'avère aussi pertinente pour comprendre les rouages de la puissance américaine d'après 1945.

3 INSEE, « Balance des paiements » [en ligne : <http://www.insee.fr>, rubrique « Définitions, méthodes et qualités »], mis en ligne le 13 octobre 2016, consulté le 29 janvier 2015.

4 Jacques Marseille, *Empire colonial et capitalisme français. Histoire d'un divorce*, Paris, Albin Michel, 2005.

Ainsi, le fil directeur de cet ouvrage s'articule autour de ces trois axes : pourquoi une telle dramatisation du déficit de la balance des paiements des États-Unis sous Eisenhower en 1958 et sous Kennedy après 1960 ? Ce déficit remet-il en cause la puissance américaine dans le multilatéralisme ? Dans ce cas, faut-il réorganiser le « monde libre » multilatéral ?

La politique économique extérieure d'Eisenhower et de Kennedy vise à définir les frontières d'un « nouveau monde » occidental entre 1958 et 1963 par le biais du déficit de la balance des paiements américaine. Par ailleurs, de la même façon, les États-Unis avaient commencé, entre 1945 et 1947, à esquisser la carte du « monde libre » via le marché du charbon européen⁵. Ces deux périodes ont pour point commun de coïncider avec une redistribution des cartes, selon de nouveaux enjeux. Les années 1945-1947 ont correspondu à une nouvelle configuration de la scène internationale entre l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS) et les États-Unis. Les années 1958-1963 correspondent à l'émergence d'une nouvelle Europe avec la création de la CEE en 1958, à l'émergence du Tiers Monde depuis la conférence de Bandung en 1955 et à la compétition économique avec l'URSS. Avec ses partenaires alliés, les États-Unis réorganisent le mieux possible ce « nouveau monde » par le biais du multilatéralisme. Et le lien de cette réorganisation est le déficit de la balance des paiements américaine, qui se substitue alors à l'intérêt mutuel dans le système multilatéral.

Le déficit de la balance des paiements des États-Unis a, certes, déjà été étudié, mais non sous l'angle de l'histoire des relations internationales économiques. Jusqu'à présent, seules les études en sciences économiques dominent, surtout dans le monde anglo-saxon. Celles-ci l'étudient dans le domaine du système monétaire international⁶. En replaçant le déficit américain dans le contexte du multilatéralisme, l'histoire de la guerre froide n'apparaît plus seulement sous un aspect militaire, mais aussi à travers le prisme des relations économiques entre les États-Unis et l'URSS, marquées par la compétition économique. Son étude nécessite une vue d'ensemble des buts et des actions de la politique économique extérieure des États-Unis, à partir du schéma du multilatéralisme présenté précédemment.

Ces actions se situent au niveau des relations intergouvernementales, entre les États, mais aussi au niveau des institutions multilatérales, comme l'Organisation

5 Régine Perron, *Le Marché du charbon, un enjeu entre l'Europe et les États-Unis de 1945 à 1958*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1996.

6 Barry Eichengreen, *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*, Princeton, Princeton University Press, 1996 ; Harold James, *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, Princeton, Princeton University Press, 1996 ; Michael Bordo et Barry Eichengreen (dir.), *A Retrospective on the Bretton Woods System*, Chicago, Chicago University Press for the NBER, 1993.

des nations unies (ONU), le General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), la CEE, l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), alors considérées comme des « instruments », selon l'Administration américaine. De même, les autres acteurs du marché économique, comme les entreprises, sont extrêmement sollicités pour favoriser la relance des exportations des produits américains. Cet ouvrage tente de retracer à la fois les relations diplomatiques entre les gouvernements, les relations entre les gouvernements et les institutions, les considérations techniques au niveau des institutions multilatérales, et les relations liées au monde des affaires avec l'implication croissante des entreprises.

Avec cette vue kaléidoscopique, le résultat est paradoxal : alors que la puissance américaine aurait pu chanceler sous le poids du déficit de la balance des paiements, elle se consolide au début de la décennie 1960 grâce au multilatéralisme. De ce fait, le siècle américain perdure jusqu'à nos jours.

UNE MÉTHODOLOGIE ADAPTÉE À L'HISTOIRE DU MULTILATÉRALISME

Le concept de la multilatéralisation, proposé dans l'ouvrage précédent, illustre la volonté des États-Unis de s'appuyer sur les institutions multilatérales depuis 1945 pour leur politique extérieure. Dans cet ouvrage, la multilatéralisation permet de préciser cette reconfiguration du « nouveau monde » occidental en fonction des défis du début des années 1960. En effet, cette période correspond à une évolution du multilatéralisme, qui s'adapte, change de sens selon les circonstances. Mais la multilatéralisation met l'accent sur la pérennité de ce système international qui existe depuis 1945. Ce concept a permis d'élaborer le schéma du multilatéralisme ainsi que de définir une méthodologie. C'est pourquoi il est conservé comme un fil directeur dans les études sur le multilatéralisme.

Dans le premier tome, j'ai proposé une nouvelle méthodologie d'une « histoire multilatérale », en reprenant les « forces profondes » de Pierre Renouvin et Jean-Baptiste Duroselle⁷, le « système-monde » d'Immanuel Wallerstein⁸, « le temps long », de Fernand Braudel⁹, les « connexions » de Serge Gruzinski¹⁰, la

7 Pierre Renouvin et Jean-Baptiste Duroselle, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris, Armand Colin, 1964.

8 Immanuel Wallerstein, *The Modern World System*, New York/London/Toronto, Academic Press, 1974, 3 vol.

9 Fernand Braudel, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II (1949)*, Paris, Armand Colin, 1999, 2 vol.

10 Serge Gruzinski, *La Pensée métisse*, Paris, Fayard, 1999.

« stabilité » de Charles Maier¹¹ et l'« américanisation » de Dominique Barjot¹². À cela, il faut ajouter les fluctuations, les théories économiques et l'histoire des pensées économiques, l'évolution du monde de Paul Bairoch, l'ordre juridique international de Pierre-Marie Dupuy et d'Antonin Cohen, l'anthropologie du droit d'Alain Supiot, l'influence du droit international dans la société de Yann Thomas, l'« *embedded liberalism* » de John Ruggie, la « construction sociale » de Robert Keohane, les « figurations » de Norbert Elias et le « Tout-Monde » d'Édouard Glissant¹³.

À partir de là, j'ai pu concevoir un modèle afin d'étudier cette période à travers le multilatéralisme, d'après la théorie des ensembles (voir **tableau 1**), qui retrace le cheminement du local vers le global.

Tableau 1. Le modèle d'études pour une histoire multilatérale

	Ensembles	Sous-ensembles
Les acteurs	Les États	Les politiques nationales
L'objet	Les institutions multilatérales	La stabilité internationale
La chronologie	Depuis 1945 jusqu'à nos jours	Le vrai départ en 1958-1960
Terrains d'expérimentation	Du « monde libre » au monde entier	L'Europe de l'Ouest et le Tiers Monde
Règles de conduite	La morale et les normes	La diplomatie économique
Le but	L'idéologie	La politique extérieure américaine
Le résultat	Un système international et son pôle dominant	Le siècle américain

Cette histoire multilatérale s'envisage en suivant sept étapes, représentées dans le tableau ci-dessus. Une première présentation méthodologique de cette histoire multilatérale a été faite dans le premier tome de l'histoire du multilatéralisme, mais, ici, elle est précisée et affinée¹⁴.

11 Charles S. Maier, *In Search of Stability. Explorations in Historical Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

12 Dominique Barjot (dir.), *Catching up America. Productivity Mission and the Diffusion of American Economic and Technological Influence after the Second World War*, Paris, PUPS, coll. « Centre Roland Mousnier », 2002.

13 Pour de plus amples informations, voir R. Perron, *Histoire du multilatéralisme...*, op. cit., p. 25-30.

14 *Ibid.*, p. 30-32.

En premier lieu, on distingue un ou des acteurs qui prennent les décisions, l'État, et les enjeux qui se situent bien souvent au niveau de la politique nationale. En second lieu, les institutions multilatérales représentent les lieux où les décisions des premiers acteurs s'appliquent ou se confrontent. Certes, les décisions des États et les lignes de conduite des institutions multilatérales interagissent. Il faut avoir à l'esprit que ces institutions n'existent que par l'action des États, mais il arrive aussi, dans certaines circonstances, qu'elles prennent une voie indépendante de celle des politiques nationales. Parfois, ces institutions ont leur vie propre, parfois non. Il n'en reste pas moins que le moteur de ces institutions est celui du pôle dominant, selon le schéma du « système-monde » d'Immanuel Wallerstein. Le but recherché par ces décisions interactives est de garantir la stabilité internationale. Le mot *stabilité* est le maître-mot du multilatéralisme, grâce à la garantie de la paix et de la sécurité internationale, la recherche de la prospérité et la réalisation du bien-être.

En troisième lieu, la périodisation est importante pour distinguer le point de départ du multilatéralisme et ses évolutions. Le multilatéralisme démarre en 1945 avec la naissance de l'ONU, principale institution multilatérale, même si les accords de Bretton Woods, qui créent le FMI, la Banque internationale de reconstruction et de développement (BIRD) et l'Organisation internationale du commerce (OIC), sont conclus un an auparavant. La première phase de 1945 à 1958 correspond à la reconstruction de l'Europe de l'Ouest, considérée comme partenaire indispensable des États-Unis pour faire fonctionner le multilatéralisme. Jusqu'à 1958, les institutions multilatérales ayant une vocation économique, comme le FMI et le GATT, sont plutôt mises en veilleuse. C'est pourquoi la fin de la reconstruction de l'Europe de l'Ouest en 1958 correspond au véritable démarrage du multilatéralisme. Pour cela, les États-Unis, pôle dominant, s'emploient à le redéfinir en fonction des nouveaux enjeux.

En quatrième lieu, les décisions des États reprises par les institutions multilatérales s'appliquent sur le terrain. Pendant la guerre froide, le multilatéralisme est identifié au « monde libre » qui comprend les États-Unis, l'Europe de l'Ouest et des pays du Tiers Monde. De 1945 à 1958 environ, l'Europe de l'Ouest est le premier terrain d'expérimentation et le Tiers Monde allié devient le second après la conférence de Bandung en 1955, plus précisément à partir des indépendances de 1960. L'histoire de l'intégration européenne ainsi que celle du Tiers Monde allié gagneraient à être étudiées dans cet ensemble, pour mettre en évidence les interactions que suscite le nouveau monde occidental. Les institutions multilatérales sont bien souvent le théâtre des divergences, convergences, allégeances, compromis, conflits et réconciliations entre les pays intégrés, ce qui permet de saisir leurs rapports de force. Par ailleurs, les relations entre le FMI et la CEE au cours des années 1960 resteraient à écrire en entier,

car c'est une période importante pour l'avenir de l'Europe, qui ne se résume pas seulement aux projets monétaires européens ou au groupe des Dix au sein du FMI. La vision globale sur le Tiers Monde d'Odd Arne Westad remplit néanmoins le vide qui existait sur sa place dans la guerre froide¹⁵. Après la fin de cette période, le terrain d'application du multilatéralisme s'élargit et concerne désormais le monde entier.

20

En cinquième lieu, le multilatéralisme fonctionne avec des règles, c'est-à-dire des normes, des principes de base qu'on pourrait appeler « codes de bonne conduite ». Les États doivent les respecter sous peine de connaître le chaos, et cela les amènent à changer leur diplomatie. Celle-ci s'est de plus en plus préoccupée des enjeux économiques en raison de l'importance prise par le marché dans cette architecture multilatérale. Auparavant, elle s'attachait surtout aux questions de défense des frontières; à présent, elle s'occupe de défendre et d'acquérir des parts de marché dans un système multilatéral qui place en son cœur le commerce mondial. C'est pourquoi on peut voir une nouvelle forme de diplomatie économique s'esquisser avec les gouvernements d'Eisenhower et de Kennedy. Cette diplomatie économique se concentre sur le thème du partage du fardeau de la stabilité internationale, celui de l'aide au développement et celui de la relance des exportations pour résorber le déficit américain. Jusqu'à présent, on a peu perçu ces thèmes. Il est vrai que les dépenses militaires ont davantage été explorées pour comprendre ce partage du fardeau impérieux avec l'Europe de l'Ouest¹⁶. En ce qui concerne John F. Kennedy, celui-ci décide de transformer le département du Commerce pour qu'il devienne le fer de lance des exportations américaines, qu'il soutienne les entreprises américaines à l'intérieur et à l'extérieur, qu'il donne des conseils pour l'export, etc. Toute une stratégie liée aux affaires économiques se met en place et renouvelle ainsi les priorités liées à la guerre froide¹⁷. Cette période a mis en avant la défense militaire du « monde libre » face au monde soviétique. Or elle se joue aussi, et surtout depuis la compétition économique lancée par Khrouchtchev en 1960, sur le terrain moins visible de l'économie, comme le serait la partie immergée d'un iceberg. Cette diplomatie économique est très marquée par le

15 Odd Arne Westad, *The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of Our Times*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

16 Hubert Zimmermann, *Money and Security. Troops and Monetary Policy in Germany's Relations to the United States and the United Kingdom, 1950-71*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002 ; Francis J. Gavin, *Gold, Dollars, and Power. The Politics of International Monetary Relations, 1958-1971*, Chapel Hill/London, University of North Carolina Press, 2004.

17 Régine Perron, « Les exportations vers la CEE sous l'autorité nouvelle du département du Commerce de Kennedy (1961-1963) », dans René Girault et Raymond Poidevin (dir.), *Le Rôle des ministères des Finances et de l'Économie des Six et de la Grande-Bretagne dans la construction européenne de 1957 à 1971*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2001, p. 415-433.

style offensif et pragmatique des États-Unis, qui sont eux-mêmes le moteur du multilatéralisme.

En sixième lieu, l'idéologie guide en grande partie la politique extérieure des États-Unis dans le cadre de la guerre froide. Depuis que celle-ci est terminée, il est tout de même plus facile d'en parler et de la traiter dans le cadre d'une étude, sans être homologué dans un camp ou dans un autre. Ainsi, la prise en considération de l'idéologie dans le multilatéralisme permet d'éclairer la logique de la politique extérieure des États-Unis et d'en saisir sa finalité. Les républicains et les démocrates revivent régulièrement l'opposition entre l'internationalisme et l'isolationnisme, depuis que le président démocrate Woodrow Wilson a engagé le pays pour la première fois dans les affaires mondiales en 1917. Mais ce dernier l'a davantage impliqué en 1918 en proposant une esquisse d'un ordre mondial, qui est l'internationalisme. Les présidents démocrates ont ainsi maintenu l'héritage internationaliste en l'améliorant avec le multilatéralisme, comme Franklin D. Roosevelt et John F. Kennedy. Seul Dwight D. Eisenhower, président républicain, a poursuivi l'héritage multilatéral de Roosevelt, alors que ses successeurs républicains ne l'ont pas fait. Au contraire, il est celui qui a redéfini les enjeux des années 1960 pour mieux les insérer dans le cadre multilatéral. Peut-être est-ce son statut de général des armées alliées en 1944-1945 qui lui a fait entrevoir l'opportunité d'un tel système international ? Mais l'étude de l'idéologie met aussi en lumière les paradoxes de la puissance américaine, qui repose sur l'autorité digne d'un pôle dominant, mais aussi sur l'égalité intrinsèque au multilatéralisme. C'est ainsi que sa politique extérieure oscille, selon les circonstances, entre l'intérêt national et l'intérêt international.

En septième et dernier lieu, le résultat de cet ensemble consiste à établir un système international en accord avec le pôle dominant, le multilatéralisme des États-Unis. Comme toutes les pièces de couleurs d'un kaléidoscope bougent autour d'un axe central, tout en interagissant, le multilatéralisme traduit la puissance américaine et marque le siècle de son empreinte. Ainsi, le xx^e siècle, plus précisément à partir de 1945 et jusqu'à nos jours puisque l'histoire de la puissance américaine et de son système multilatéral n'est pas terminée, est considéré comme le siècle américain. De la même façon que le xvi^e siècle a correspondu au siècle espagnol, le xvii^e à l'âge d'or hollandais, le xviii^e à la rivalité France-Angleterre et aussi au siècle des Lumières en France, le xix^e, à celui de la Grande-Bretagne, « maîtresse des mers », le xx^e siècle expérimente un modèle très accompli au niveau mondial, d'ordre juridique libéral, qui place au cœur du système multilatéral, les États-Unis.

L'historiographie sur Kennedy est la plus polémique aux États-Unis, entre les historiens qui font valoir un bilan positif et ceux qui mettent en avant un bilan

négatif, comme s'il avait été une sorte de Docteur Jekyll et Mister Hyde¹⁸. En Europe, les études sur Kennedy se présentent d'une manière plus équilibrée¹⁹. Parce que ce président soulève encore de nos jours des réactions vives au niveau politique, mon propos n'est pas de réhabiliter ou de dénigrer son travail, qui s'inscrit par ailleurs dans le sillage de celui d'Eisenhower.

Toujours pour tenter de définir une ligne directrice qui pourrait illustrer l'essence de l'« histoire multilatérale », j'ai retenu cette réflexion d'un astrophysicien (sans prendre en compte la philosophie du bouddhisme à laquelle celui-ci se réfère). Cette réflexion associée à merveille la progression de l'étude du local vers le global, pour démontrer le jeu de l'interdépendance,

[Ainsi,] lorsque nous regardons une pomme, nous remarquons sa localisation, sa forme, sa taille, ou la couleur de sa peau. L'ensemble de ces propriétés constituent la désignation « pomme ». Cette désignation est une construction mentale qui attribue une réalité en soi à la pomme. Mais lorsque nous analysons la pomme, issue de causes et de conditions multiples — le pommier qui l'a produite, la lumière du soleil et la pluie qui ont nourri ce dernier, la terre du verger où sont plantées ses racines, etc. —, nous sommes incapables d'isoler une identité autonome de la pomme²⁰.

LES TROIS PARTENAIRES DU « MONDE LIBRE » MULTILATÉRAL : LES ENJEUX DU MULTILATÉRALISME

En appliquant la méthodologie d'une histoire multilatérale, trois thèmes apparaissent pour former les trois parties de cet ouvrage. Ils mettent en scène les trois partenaires du « monde libre » multilatéral, c'est-à-dire les États-Unis, l'Europe de l'Ouest et le Tiers Monde.

La première partie se concentre sur le gouvernement américain lui-même, comme première étape de prise de décision, selon le tableau 1. Il s'agit de comprendre tout d'abord pourquoi ce déficit est devenu dramatique. Pour cela, il a fallu distinguer les différentes catégories statistiques qui composent la balance des paiements, pour mettre en valeur celles qui perturbent réellement

¹⁸ Les polémistes sont, par exemple, Thomas G. Paterson (dir.), *Kennedy's Quest for Victory. American Foreign Policy, 1961-1963*, New York/Oxford, Oxford University Press, 1989 ; Diane B. Kunz (dir.), *The Diplomacy of the Crucial Decade. American Foreign Relations during the 1960s*, New York, Columbia University Press, 1994. Ce sont les deux conseillers de Kennedy, Arthur M. Schlesinger et Theodore C. Sorensen, qui ont écrit les premiers ouvrages élogieux en 1965.

¹⁹ André Kaspi, *John F. Kennedy, un président, une famille, un mythe*, Bruxelles, André Versaille, 2013.

²⁰ Trinh Xuan Thuan, *Le Cosmos et le Lotus. Confessions d'un astrophysicien*, Paris, Albin Michel, 2011, p. 206.

l'équilibre. La question centrale de ce chapitre est de savoir, au sein du gouvernement américain, s'il faut ou non le résorber.

Tout d'abord, les sorties d'or et de dollars, occasionnées entre autres par les attaques sur la monnaie, mettent en jeu la puissance américaine. Mais celle-ci peut toujours s'appuyer sur les entreprises ayant investi à l'étranger, bien que le retour de leurs bénéfices ne se fasse pas comme le gouvernement le souhaiterait. Les deux solutions alors adoptées par le gouvernement pour maintenir « un équilibre budgétaire », sans résorber totalement le déficit, sont la relance des exportations et le partage des dépenses publiques extérieures, en particulier l'aide au développement. Mais il s'agit de partager aussi le fardeau de la stabilité du système monétaire international avec les pays industrialisés, en impliquant en particulier la CEE.

C'est pourquoi la deuxième partie concerne les relations entre les deux partenaires et rivaux, les États-Unis et l'Europe de l'Ouest. Ces relations sont étudiées au sein d'une institution internationale, le FMI, ainsi qu'au sein des institutions européennes, la CEE et l'OCDE. De son côté, le FMI fait miroiter la promesse d'une réforme du système monétaire international à cause des fluctuations du dollar et joue un rôle déterminant pour resserrer la coopération transatlantique. Quant à la relance des exportations, fer de lance de la politique américaine, elle est confiée à l'OCDE qui fixe l'augmentation de la production des pays industrialisés à 50 % entre 1960 et 1970. L'enjeu est de relancer l'économie américaine et les autres économies interdépendantes du monde occidental, pour répondre à la compétition économique de l'URSS. Mais l'émergence du Tiers Monde depuis la fin de la guerre amène l'URSS et les États-Unis à établir de nouvelles relations, pour que le maximum d'États issus de la colonisation se rallient à l'un ou l'autre camp.

La troisième partie étudie alors les relations entre les États-Unis, l'Europe de l'Ouest et le Tiers Monde allié, dans le cadre du GATT et de la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED). Comme le commerce mondial a été défini comme un élément essentiel du développement par l'ONU, le GATT est alors chargé de faire cohabiter les pays industrialisés et les pays en développement, tout en libéralisant les échanges extérieurs. Cette période coïncide en effet avec la volonté des États-Unis d'insérer ces pays du Tiers Monde alliés afin d'élargir le monde occidental face au monde soviétique. Plusieurs solutions sont proposées pour les aider à favoriser leurs exportations au cours des Dillon et Kennedy Rounds. De son côté, l'URSS tente de déstabiliser le GATT, en incitant ces pays à réclamer une institution commerciale plus à l'écoute de leurs problèmes de développement. La CNUCED sera issue de ce conflit de guerre froide au sein du GATT, sans toutefois disposer de la même influence.

Une nouvelle politique économique extérieure des États-Unis s'esquisse à travers le cadre multilatéral et s'avère cohérente d'Eisenhower à Kennedy, entre 1958 et 1963. Ces années représentent une période courte, mais décisive pour l'avenir de ce « nouveau monde » occidental. L'étude de ce déficit s'est avérée en effet très éclairante sur les relations internationales économiques, car elle met en lumière le lien qui existe entre tous les partenaires des États-Unis, qu'ils soient des pays ou des institutions dans le cadre multilatéral. Ainsi, a pu être maintenue une cohérence idéologique, économique, politique, juridique, sociale et culturelle du monde multilatéral.

24

Ce travail s'appuie sur la consultation des archives gouvernementales d'Eisenhower et de Kennedy, en particulier celles des départements du Trésor et du Commerce, aux Archives nationales à Maryland, aux États-Unis. Une autre partie des archives consultées provient de la bibliothèque présidentielle de John F. Kennedy à Boston, sa ville natale, comme les *National Security Files*, *Presidential Offices Files* ainsi que les documents de Walter W. Rostow et de Theodore C. Sorensen, ses conseillers. Pour croiser les regards entre le pôle dominant et une institution multilatérale et régionale, ce travail s'est enrichi de la consultation des archives de la Commission européenne à Bruxelles, soit celles de la Direction générale des Affaires générales (DG I), de la Direction générale des Affaires économiques et financières (DG II) et du Conseil. De même, les archives de Robert Marjolin ainsi que les procès-verbaux de la Commission européenne ont éclairé certains points de ce travail. Les autres fonds de Robert Marjolin, consultés à la Fondation Jean Monnet pour l'Europe à Lausanne, ont été aussi précieux. Les statistiques apportent enfin leur pertinence, pour mettre en lumière des faits et pour valider ou non les arguments avancés.

J'espère que ce travail, qui complète le précédent ouvrage, suscitera de nouvelles pistes de recherches pour une histoire du multilatéralisme.

PREMIÈRE PARTIE

**Les États-Unis et le déficit de leur
balance des paiements : un danger ?
(1958-1961)**

L'enjeu pour les États-Unis est de maintenir la valeur du dollar, afin d'assurer la stabilité du commerce et du système monétaire au niveau international. Pour cela, les États-Unis font face à un dilemme : assurer le leadership en s'affranchissant de l'équilibre monétaire international établi par les accords de Bretton Woods et surveillé par le FMI ? Ou assurer en priorité le dynamisme de leur économie nationale en surveillant le niveau d'inflation ? Mais ce dilemme existe-t-il réellement ?

Cette première partie se concentre sur l'acteur principal qu'est le gouvernement américain, dans la mesure où il est l'élément essentiel au niveau de la prise de décision dans le système multilatéral. La tâche du gouvernement est alors de savoir si ce déficit de la balance des paiements est temporaire ou permanent, pour fixer éventuellement un niveau supportable. Elle est particulièrement importante pour les pays partenaires. À partir de là, le gouvernement changera-t-il ses relations avec les pays industrialisés et excédentaires ? En ce début de la décennie 1960, il s'agit dès lors de dramatiser le déficit américain et de redéfinir la politique économique extérieure des États-Unis.

L'étude de cette période, de 1958 à 1961, s'appuie sur les débats qui ont lieu au sein des deux gouvernements d'Eisenhower et de Kennedy. Force est de constater une véritable continuité dans les prises de décision et les orientations majeures en politique économique. Quels seront les choix, et surtout quelles en seront les conséquences pour l'avenir du « monde libre » face au monde soviétique ?

RÉSOLUDRE OU NON LE DÉFICIT DE LA BALANCE DES PAIEMENTS AMÉRICAINE ?

À quelques mois d'intervalle, les deux présidents américains, Eisenhower et Kennedy, présentent devant le Congrès le bilan de la balance des paiements du pays qui affiche un déficit. Tous deux le considèrent comme un danger pour la santé économique du pays mais aussi pour leurs alliés. Ils insistent sur les causes pour alléger et renforcer le poids des responsabilités des États-Unis à l'égard du monde occidental. Leurs discours proposent ainsi les mesures à prendre de toute urgence, tout en renforçant le cadre multilatéral. Existe-t-il une continuité entre les deux politiques économiques extérieures des deux présidents, l'un républicain et l'autre démocrate ?

29

PREMIÈRE PARTIE Les États-Unis et le déficit de leur balance des paiements

LA DRAMATISATION DU DÉFICIT

L'heure est grave car la balance des paiements américaine affiche un déficit d'une ampleur qui semble inédite pour le pays. Le président Dwight D. Eisenhower présente au Congrès, le 17 novembre 1960, la *Directive sur la balance des paiements* afin d'y remédier. En 1960, ce déficit atteint presque 4 milliards de dollars alors qu'il n'était que de 3,5 milliards de dollars en 1958. Pourquoi cette dramatisation soudaine ?

Les causes du déficit présentées par Eisenhower

Aux yeux d'Eisenhower, ce déficit est la conséquence de l'effort financier lié au plan Marshall pour aider les pays d'Europe et le Japon à se reconstruire après la guerre.

Cela fait environ deux ans que le réel impact de la restauration et de la reconstruction des économies européennes et celui du Japon est devenu apparent avec une soudaineté presque dramatique. Ces pays autrefois dévastés par la guerre sont devenus à présent pleinement compétitifs avec les États-Unis sur les marchés du monde libre¹.

1 NA, RG 56, Roosa : Maison-Blanche, *Directive by the President concerning steps to be taken with respect to the United States balance of payments*, 17 novembre 1960. Les extraits de correspondance et de documents d'archives sont traduits par l'auteur dans l'ensemble de l'ouvrage.

De même, la sécurité militaire de ces mêmes pays ainsi que l'aide au développement distribuée aux nouveaux pays indépendants et anciennement colonisés ont abouti à une sortie importante de dollars et d'or depuis les États-Unis. Dans cette directive, l'Europe de l'Ouest et le Japon sont désignés comme étant les principaux responsables de ce déficit parce qu'ils accumulent à présent des surplus en dollars et en or venant des États-Unis.

Cette présentation fait écho aux études réalisées auparavant par le département du Trésor des États-Unis. Celles-ci mettent l'accent sur ce déséquilibre entre les excédents de ces pays soutenus par les États-Unis et le déficit américain. « Le surplus des autres pays industriels sous forme d'or et de dollars est un reflet du large déficit de notre balance des paiements. L'amélioration de notre balance des paiements est liée d'une manière importante à une réduction des surplus en ce moment élevés des autres pays industriels² ». Ou encore : « le dollar gap a depuis longtemps été éliminé et nous devons réfléchir à une situation qui a changé, alors que des pays industriels sont en train d'accumuler des surplus sous forme d'or et de dollars³ ».

En principe, un déficit de la balance des paiements d'un pays affaiblit la valeur de la monnaie nationale. Mais le dollar n'est pas une simple monnaie nationale : il est la monnaie internationale des échanges et la clé de voûte de la stabilité du système monétaire international, en particulier celui du monde occidental. Puis, Eisenhower défend dans sa directive ce qui a été fait pour résoudre ce déficit, « [...] pour continuer de bénéficier de la confiance requise par notre rôle en tant que banquier du monde⁴ ». Là se situe le cœur du problème : le statut de puissance mondiale des États-Unis risque de vaciller sous le poids de ce déficit. En effet, le Trésor fait ce constat :

Qu'on aime ou pas, nous sommes devenus le banquier principal du monde – comme le banquier typique, nous avons prêté sur le long-terme et emprunté sur le court terme. [...] Cela signifie que les étrangers ont maintenant une responsabilité importante – dans la manière dont nous gérons nos affaires, de la même façon que nos grands dépositaires ont un enjeu dans la manière dont vous dirigez votre banque⁵.

Les États-Unis sont en effet devenus les banquiers du monde depuis la dernière guerre et même depuis la Première Guerre mondiale.

Eisenhower considère alors que les États-Unis endossent de trop lourdes responsabilités à présent que leurs alliés ont retrouvé leur équilibre économique.

2 NA, RG 56, GHW : *Sustainable Level of our Balance of Payments Deficit*, 14 janvier 1960.

3 *Ibid.*, *Part of Baird's Paper*.

4 NA, RG 56, Roosa : *Maison-Blanche, Directive by the President...*, 17 novembre 1960, *op. cit.*

5 NA, RG 56, GHW : *Sustainable Level...*, 14 janvier 1960, *op. cit.*

En fin de compte, les causes de ce déficit sont extérieures aux États-Unis eux-mêmes et la solution est contenue dans l'expression de partage du fardeau. Les pays industrialisés doivent à leur tour assumer de nouvelles responsabilités en tant que partenaires des États-Unis, en achetant en priorité les produits américains et en investissant dans les pays sous-développés. Mais il s'avère que les alliés n'ont pas coopéré jusqu'à présent comme le gouvernement américain l'aurait souhaité. L'historien Burton I. Kaufman fait justement remarquer : « le problème de la balance des paiements a affecté l'ensemble du programme économique extérieur du commerce et de l'aide au sein du gouvernement⁶ ». Par conséquent, Eisenhower insiste sur un aspect nouveau : l'internationalisation ou, encore mieux, la multilatéralisation du déficit américain.

Le difficile partage du fardeau avec les pays alliés

D'après les recommandations du Trésor, les premières mesures prises au niveau national ont eu pour tâche d'assurer la stabilité des prix avec une politique fiscale prudente, afin d'éviter l'inflation. Cela a permis de redonner confiance aux détenteurs de dollars. Toutefois, les exportations ont été sacrifiées sur l'autel de la stabilité du dollar, en évitant de recourir à la planche à billets, c'est-à-dire en maintenant l'inflation à un niveau assez bas. Le but est d'éviter une hausse des prix et des salaires. Les États-Unis estiment alors avoir assuré la stabilité du système monétaire international. Par conséquent, leur activité économique nationale en a pâti. D'après G. H. Willis, le sous-secrétaire au Trésor :

Ces surplus peuvent être largement réduits de deux façons, en important plus particulièrement à partir des États-Unis et en fournissant plus de capitaux à long-terme aux zones moins développées du monde. C'est faisable maintenant qu'ils [les pays industrialisés] ont amélioré avec succès leur position financière internationale. C'est pourquoi nous consacrons ces efforts à encourager ces pays à libéraliser leurs importations et à développer des moyens efficaces pour fournir davantage de capitaux à long-terme aux parties moins développées du monde libre⁷.

Si l'on s'en tient à cette équation, la solution pour résoudre le déficit de la balance des paiements américaine paraît simple. De plus, une telle solution se présente sous la forme d'un devoir moral qui rejoint l'intérêt mutuel contenu dans le multilatéralisme. Un problème d'un pays concerne tous les autres pays et en même temps, du fait de l'interdépendance économique. Néanmoins, ces

6 Burton I. Kaufman, *Trade and Aid, Eisenhower's Foreign Economic Policy, 1953-1961*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1982, p. 177.

7 NA, RG 56, GHW : *Sustainable Level...*, 14 janvier 1960, *op. cit.*

premières mesures ainsi que le partage du fardeau n'ont pas donné les résultats escomptés, comme le signale Eisenhower au Congrès.

Le gouvernement choisit alors de subventionner les exportations de marchandises car il se considère victime des obstacles douaniers extérieurs. Par ailleurs, les deux partenaires commerciaux principaux, les États-Unis et la CEE, sont en cours de négociations commerciales internationales dans le cadre du Dillon Round (du nom du sous-secrétaire d'État d'Eisenhower, Douglas Dillon), qui a démarré un mois auparavant. Or ces négociations du GATT se déroulent dans un climat tendu. Cette directive viserait-elle à influencer le Dillon Round ? Ces négociations ont en effet pour but de relancer les exportations américaines au nom du partage du fardeau.

32

Quant à l'aide au développement, Eisenhower l'a organisée au niveau multilatéral avec des nouvelles institutions comme l'International Development Association (IDA) au sein de la Banque mondiale, le DAG au sein de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) et, au niveau national, avec le Development Loan Fund (DLF)⁸. Mais l'ensemble de cette organisation liée à l'aide au développement n'a pas assez impliqué les pays industrialisés, comme le département du Trésor le précise : « nous devrions intensifier nos efforts, en exerçant une pression diplomatique mesurée, mais ferme, afin d'amener les autres nations à contribuer plus qu'elles ne le font aujourd'hui au développement des zones sous-développées, à la fois par des subventions et des prêts⁹ ».

En dépit des efforts du gouvernement, le déficit persiste. Cette fois-ci, Eisenhower désigne comme causes d'autres raisons profondes : les dépenses militaires à l'extérieur, l'aide publique économique, les investissements à long terme à l'étranger, l'or et les dollars accumulés par les pays industrialisés qui ne sont pas remis en circulation et les sorties récentes de capitaux à court terme vers ces mêmes pays à cause de l'attractivité des taux d'intérêt. Pourtant, ces « vraies raisons » ne sont pas nouvelles. Pourquoi s'en préoccuper en novembre 1960 ? Eisenhower insiste sur ce point :

Il est indispensable d'améliorer définitivement notre balance des paiements pour assurer notre bien-être économique et notre sécurité militaire à l'intérieur du pays, mais aussi pour assurer que les États-Unis puissent continuer à être un partenaire solide afin d'assurer la croissance économique et la force militaire du monde libre à l'avenir. [...] Le système monétaire américain sert un double objectif. Il sert nos besoins intérieurs et le dollar est devenu une pierre d'angle du système financier international du monde libre. Il est néanmoins impératif que

8 Burton I. Kaufman, *Trade and Aid...*, op. cit., p. 177.

9 NA, RG 56, GHW : *Major Accomplishments of Treasury Department, January 1953-December 1960*, 8 décembre 1960.

les États-Unis donnent la plus haute priorité à atteindre un équilibre raisonnable de leur balance des paiements¹⁰.

À ce moment-là, le contexte international a changé à cause d'une spéculation sur le dollar déclenchée peu de temps auparavant. Le but est de pousser les États-Unis à le dévaluer, parce que sa valeur ne reflète plus leur force économique à cause de ce déficit. « En novembre 1960, une directive présidentielle a élargi les mesures à prendre au niveau de la sphère gouvernementale des États-Unis. [...] C'est pourquoi le problème de la balance des paiements est devenu une considération majeure dans la politique économique des États-Unis¹¹ ». Ce déficit est devenu le problème numéro 1 du président des États-Unis.

Le bilan présenté par Eisenhower

En reprenant les dépenses, énumérées dans la directive du 17 novembre 1960 pour évaluer les raisons du déficit et présentées dans le **tableau 2**, il est possible de mieux comprendre les orientations prises par le gouvernement en politique économique sur les plans national et international. Cela permet de mettre aussi en lumière les omissions dans son discours. Pour mettre en lumière les raisons de ce déficit, les différentes catégories de dépenses seront étudiées, comme le solde commercial, les dépenses publiques extérieures, les avoirs en dollars à l'étranger et les capitaux.

D'après le **tableau 2**, le solde entre les exportations et les importations diminue en 1960 de l'ordre de 3 milliards de dollars par rapport à 1957, mais il reste positif. Pourtant, la situation est plus grave en 1959, qui a vu le solde commercial diminuer de 6 milliards de dollars. Se comprend ainsi la nécessité, vitale pour les États-Unis, de relancer leurs exportations. Toutefois, Eisenhower ne mentionne pas que l'économie américaine est devenue moins compétitive sur les marchés mondiaux, à cause des prix élevés de ses marchandises et en particulier de ses produits manufacturés. Juste auparavant, les États-Unis ont connu une récession économique nationale de 1957 à 1958, à cause de la crise de Suez de 1956. D'après une analyse de l'économiste Manlio Resta datant de 1959, cette récession américaine résulterait des facteurs suivants : l'économie américaine connaît un excès d'investissements alors que la demande est stagnante, ce qui a conduit les producteurs à augmenter les prix pour répartir le coût des machines¹². Le taux de croissance des prix a en effet augmenté de 3 % à 4 % par an et a aussi contribué à diminuer le pouvoir d'achat des consommateurs¹³.

10 NA, RG 56, GHW : *Sustainable Level...*, 14 janvier 1960, *op. cit.*

11 NA, RG 56, GHW : *Major Accomplishments...*, 8 décembre 1960, *op. cit.*

12 Manlio Resta, « Analyse d'une récession. Essai de diagnostic économique », *Revue économique*, vol. 10, n° 2, 1959, p. 201-219.

13 *Ibid.*, p. 215.

Tableau 2. Aspects de la balance des paiements américaine selon la directive d'Eisenhower du 17 novembre 1960 (en milliards de dollars)

Nature	Années			
	1957	1958	1959	1960
1. Total des exportations de produits et services nets (y compris transferts sous subventions militaires)	28,899	25,353	25,450	28,852
2. Total des importations	20,752	20,861	23,342	23,141
3. Solde (exportations - importations)	8,147	4,492	2,108	5,711
4. Importations : dépenses militaires	3,165	3,412	3,109	3,048
5. Capitaux américains, nets (sorties de fonds), privés, à court terme	-0,276	-0,311	-0,770	-1,312
6. Capitaux américains, nets (sorties de fonds), privés, à long terme (investissements directs)	-2,442	-1,181	-1,372	-1,694
7. Transferts unilatéraux aux pays étrangers, nets : subventions autres que militaires (aide publique économique)	-1,616	-1,616	-1,633	-1,641
8. Évaluation des dépenses américaines d'après la directive du 17 novembre 1960 (3-4-5-6-7)	+0,648	-2,028	-4,776	-1,984
9. Déficit total de la balance des paiements	+0,520	-3,529	-3,743	-3,929
10. Augmentation des avoirs étrangers de liquidités	278	1,254	3,012	2,227

Source : NA, RG 40, Holton, *Balance of Payments : 1870-1918 by Periods ; 1919-1961 Annually, made in 1962.*

34

Aux yeux d'Eisenhower, les pays de l'Europe de l'Ouest sont responsables du mauvais solde commercial des États-Unis parce qu'ils ont mis en place des obstacles douaniers et des discriminations contre les exportations américaines. À travers ce reproche, sont pointés du doigt le régime préférentiel établi entre la Grande-Bretagne et le Commonwealth, ainsi que celui qui existe entre la CEE et l'association des anciennes colonies des pays membres. Afin d'avoir une idée plus exacte de la place de ces pays dans les exportations américaines :

[...] En se référant à un récent rapport de la Commission économique pour l'Europe [de l'ONU], on peut voir qu'en 1957 le total des importations mondiales dépassa le chiffre de 105 milliards de dollars; sur ces 105 milliards de ventes à l'étranger, les achats américains furent de 13 milliards, chiffre plutôt modeste si on le rapproche des 47 milliards de dollars correspondant aux achats de l'Europe occidentale et des 16 milliards de dollars d'achats effectués par des colonies européennes et des nations non européennes membres de la zone sterling. Si l'on ajoute ces 47 milliards et ces 16 milliards, on peut avoir une idée plus exacte de ce qu'est le rôle éminent de l'Europe et des nations qui lui

sont liées dans le maintien d'un haut niveau de l'activité économique dans le monde¹⁴.

En septembre 1960, le Dillon Round tente justement de résoudre ces problèmes.

Les dépenses publiques extérieures, comme les dépenses militaires des États-Unis, se situent dans une moyenne de 3 milliards de dollars, et l'aide publique avoisine les 2 milliards, ce qui fait en tout une dépense stable de 5 milliards de dollars. Réduire ces dépenses publiques, en utilisant la formule du partage du fardeau avec les autres pays industrialisés, permet de ne pas toucher au volume monétaire en dollars.

Ce montant de 5 milliards de dollars doit alors être partagé entre les pays industrialisés pour qu'ils remettent en circulation leurs dollars en excédent. La répartition des dépenses militaires se ferait au sein de l'OTAN et celle de l'aide au développement au sein de la Banque mondiale, de l'OCDE et de l'ONU. D'après cette directive, cela permettrait d'aider les États-Unis à réduire leur déficit. Mais est-ce aussi simple? Cela ne risquerait-il pas de remettre en cause la capacité de la puissance américaine à assurer la sécurité et la paix, la prospérité et le bien-être du « monde libre », le tout encadré par le multilatéralisme?

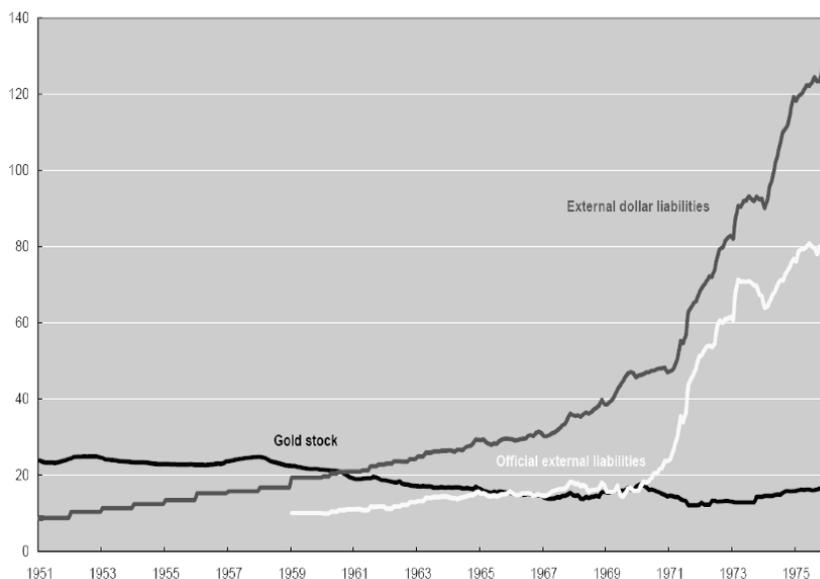
Les avoirs en dollars à l'étranger sont considérés par le gouvernement comme un véritable danger pour l'économie américaine, telle une épée de Damoclès. Leur niveau se stabilise à 2 milliards de dollars. Si ces avoirs sont présentés d'un seul mouvement pour être convertis en or par le Trésor américain, par exemple en cas de panique financière face à un dollar dévalorisé, cela risquerait d'aggraver brusquement les sorties d'or et par conséquent le déficit américain. Eisenhower le signale dans sa directive, mais sans l'explicitier davantage. Pourtant, « le fait que le stock d'avoirs en dollars détenus à l'étranger [soit] maintenant sur le point de dépasser les réserves en or des États-Unis [représente] alors une menace [pour le] système. [...] Les obligations monétaires américaines aux étrangers [dépassent] pour la première fois les réserves d'or américaines en 1960¹⁵ ». Le **graphique 1** illustre ces propos¹⁶.

14 *Ibid.*, p. 216.

15 Barry Eichengreen, *Exorbitant Privilege. The Rise and Fall of the Dollar*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 50.

16 Michael Bordo, Owen F. Humpage et Anna J. Schwartz, *Bretton Woods and the Decision to Intervene in the Foreign-Exchange Market, 1957-1962*, Cleveland, Federal Reserve Bank, « Working Paper », n°06/09, août 2006, p. 51.

Graphique 1. Les réserves d'or et les obligations extérieures des États-Unis de 1951 à 1976 (en milliards de dollars)



36

Sources : *Banking and Monetary Statistics 1941-1970*, Washington DC, Board of Governors of the System, septembre 1976, Table 14.1 et 15.1.

Eisenhower mentionne aussi dans sa directive que la responsabilité des investissements américains à l'étranger dans ce déficit. Cela paraît surprenant : il les a favorisés quelques années plus tôt. Les capitaux à court terme ont atteint en effet en 1960 un seuil préoccupant par rapport aux années précédentes, de l'ordre de 1,3 milliard de dollars ; les investissements directs et à long terme ont aussi fait un bond en 1960 en atteignant 2 milliards de dollars. Les plus déstabilisants sont ceux à court terme qui sont attirés, comme le déplore Eisenhower, par les taux d'intérêt plus élevés dans les pays industrialisés. Pourtant, cette situation existait déjà auparavant, sans pour autant provoquer une sortie massive des capitaux américains. Néanmoins, aucune mesure n'est annoncée par Eisenhower.

Considérer ces catégories de dépenses extérieures ne suffit pas. Il est nécessaire de les relier à la situation économique intérieure des États-Unis. C'est pourquoi l'étude du taux d'inflation, du taux de chômage ou encore le taux d'intérêt du dollar peuvent éclairer cette situation de déficit budgétaire.

Le taux d'inflation atteint en 1958, d'après le **tableau 3**, le niveau le plus élevé depuis la guerre de Corée, soit 3,6 %¹⁷. Il baisse ensuite en 1961 pour être de

¹⁷ Data courtesy the US Bureau of Labor Statistics and Robert Shiller [en ligne : <http://www.multpl.com/inflation>], consulté le 1^{er} février 2015.

1,7 %, soit de 2 %. On ne peut pas retenir ce faible taux d'inflation américain comme une principale source d'inquiétude pour Eisenhower. Néanmoins, en ce début de la décennie 1960, le souvenir de l'inflation de l'entre-deux-guerres est encore très vif avec des taux de 17 % en 1920, ou encore celui de l'après-guerre avec 18,1 % en 1947. Mais le vrai danger réside dans le risque que l'inflation contribue à faire baisser la valeur du dollar, ce qui serait difficilement acceptable pour le leader du monde occidental dans un contexte de guerre froide.

Tableau 3. Taux d'inflation annuel aux États-Unis (en pourcentage)

	Années (au 1 ^{er} janvier)							
	1951	1952	1956	1957	1958	1959	1960	1961
Valeur du taux	8,1	4,3	0,37	2,99	3,62	1,40	1,03	1,71

Source : *Data courtesy the US Bureau of Labor Statistics and Robert Shiller* [en ligne : <http://www.multpl.com/inflation>].

Quant au niveau du chômage, il repart à la hausse au cours de l'année 1960 pour dépasser les 6 %, traduisant en cela les effets de la récession économique des années 1957-1958¹⁸. Les deux taux d'inflation et du chômage illustrent la capacité des Américains à consommer ou non. En règle générale, quand l'inflation augmente, les taux d'intérêt suivent la hausse pour ne pas augmenter le volume de la masse monétaire (car la monnaie perd de sa valeur). Lors d'une récession économique, augmenter les dépenses publiques peut être une décision délicate et le gouvernement américain préfère miser sur : « les réductions d'impôt – surtout au profit des classes aisées – et une baisse des taux d'intérêt, qui sont chargées d'éviter un approfondissement de la récession¹⁹ ». Au niveau national, le gouvernement d'Eisenhower a choisi en effet de réduire les impôts afin de favoriser la consommation et les investissements nationaux, et de contenir avant tout le taux de l'inflation.

Cette orientation en politique économique illustre le courant classico-keynésien des années 1950 et 1960. Elle est surtout représentée par les économistes américains, comme John R. Hicks, Alvin H. Hansen, Don Patinkin et Alban W. Phillips qui insistent sur la relation entre le taux d'inflation et le taux de chômage, sur la base de cette principale question : « à quel prix en termes d'inflation doit-on payer une réduction du chômage ?²⁰ ». Il faut aussi mentionner l'économiste américain

18 *Labor Force Statistics from the Current Population Survey from 1948 to 1961* [en ligne : <http://data.bls.gov/pdq/SurveyOutputServlet>], consulté le 1^{er} février 2015.

19 Pierre Sicard, *Histoire économique des États-Unis depuis 1945*, Paris, Nathan, coll. « Histoire 128 », 1995, p. 27-28.

20 Maurice Baslé, Camille Baulant, Françoise Benhamou, Jean-Joseph Boillot, Catherine Chalaye-Fenet, Bernard Chavance et Alain Gélédan, *Histoire des pensées économiques*, Paris, Éditions Sirey, 1988, t. II : *Les Contemporains*, p. 37.

Paul A. Samuelson qui a fait la synthèse entre la politique budgétaire et la politique monétaire. Par ailleurs, ce dernier deviendra un conseiller de Kennedy. En d'autres termes, le taux de l'inflation prime sur celui du chômage, parce qu'on estime que le plein emploi reviendra avec la baisse de l'inflation. Grâce à la baisse des prix (et conjointement celle des salaires), la valeur de la monnaie se rétablit avec un niveau identique du volume monétaire. De ce point de vue théorique, le résultat est un pouvoir d'achat amélioré, sans avoir eu besoin d'augmenter les dollars en circulation.

38

Considérons à présent que le taux d'intérêt du dollar peut aussi éclairer les choix du gouvernement d'Eisenhower en matière de politique économique. L'économie américaine a connu deux récessions en une courte période, au cours des années 1957-1958 et 1960-1961. Le taux d'intérêt du dollar atteint 3 % en août 1960²¹. Sur ce point, le secrétaire du Trésor, Robert B. Anderson, et son collaborateur, Julian Baird, veulent montrer qu'aucune mesure n'a été prise au niveau des taux d'intérêt afin de stimuler l'économie : « c'est en soi un signal fort pour l'extérieur²² ». Cela prouve que l'économie américaine reste solide malgré le déficit de la balance des paiements et qu'elle n'a pas besoin de baisser les taux d'intérêt pour relancer l'économie. Cette démarche sera-t-elle payante ?

En automne 1960, les États-Unis sont confrontés à une spéculation contre le dollar, parce qu'ils sont considérés comme affaiblis par ce déficit. Cette spéculation a pour but de les conduire à réajuster la valeur du dollar par rapport à la production d'or. La question qui se pose alors est celle-ci : faut-il tenir compte de la production d'or aux États-Unis qui est en baisse, d'après le **tableau 4** fourni par le département du Trésor, ou de celle qui augmente dans le monde et qui provient en grande partie d'Afrique du Sud et de l'URSS ? Sur ce dernier point, « les États-Unis se sont aussi opposés à une augmentation du prix de l'or parce que cela profiterait spécifiquement à l'Afrique du Sud et à l'Union soviétique, les deux principaux producteurs d'or²³ ». De son côté, l'économiste Barry Eichengreen parle d'une production d'or mondiale en baisse, alors que d'après le **tableau 4**, celle-ci est plutôt en augmentation constante²⁴. Quelle est la réalité de la situation ?

21 Lawrence H. Officer, « What Was the Interest Rate Then ? », *Economic History Services* [en ligne : http://www.eh.net/hmit/interest_rate], consulté le 1^{er} février 2015 ; CE : Direction générale des Affaires extérieures : BAC 565/1965 n° 167 ; CE : Direction générale des Affaires économiques et financières : BAC 26/1969 n° 179.

22 NA, RG 56, GHW : *Study of our Gold in the Balance of Payments*, 18 janvier 1960.

23 Michael Bordo, Owen F. Humpage et Anna J. Schwartz, *Bretton Woods...*, *op. cit.*, p. 9 (cité sous la référence FOMC (Foreign Open Market Committee), *Task Force Paper* n° 3, 1990, p. 10).

24 Barry Eichengreen, *Exorbitant Privilege...*, *op. cit.*, p. 51.

Tableau 4. Production d'or des États-Unis et du monde (non compris l'URSS) (en millions de dollars)

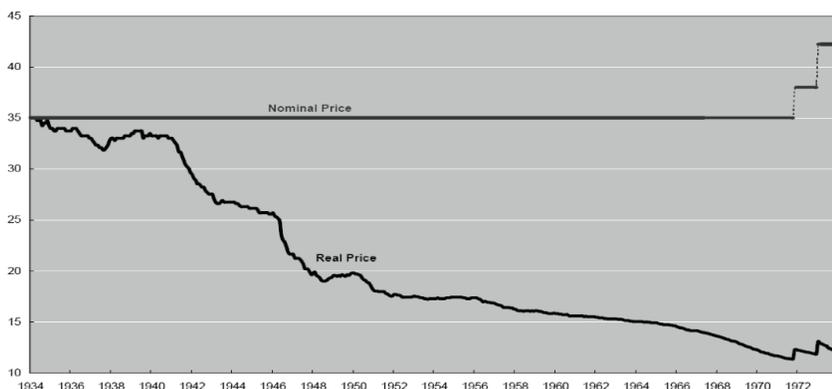
Année	États-Unis	Reste du monde (hors URSS)
1950	80,1	864,5
1951	66,3	840,0
1952	67,4	868,0
1953	69,0	864,5
1954	65,1	910,0
1955	65,7	955,5
1956	65,3	994,0
1957	63,0	1036,0
1958	61,6	1064,0

Note : valeur de l'once d'or : 35 dollars.

Source : NA, RG 56, GHW, Boîte 100, 1960.

Or, d'après le **graphique 2**, se vérifie l'hypothèse d'un réajustement du dollar par rapport au prix de l'or, qui baisse avec l'augmentation de la production d'or mondiale²⁵. En définitive, le dollar est surévalué depuis l'entrée en guerre des États-Unis en 1941.

Graphique 2. Les prix de l'or nominal et réel de 1934 à 1973 (en dollars)



Note : valeur de l'once d'or depuis 1934 : 35 dollars.

Sources : Bureau of Labor Statistics.

Cependant, le président Eisenhower s'est engagé à ne jamais céder aux pressions des marchés financiers pour dévaluer le dollar. Dans sa directive, il ne mentionne ni la spéculation sur le dollar ni les sorties d'or occasionnées.

25 Michael Bordo, Owen F. Humpage et Anna J. Schwartz, *Bretton Woods...*, op. cit., p. 49.

Après avoir considéré les différentes catégories constituant la balance des paiements, le déficit américain atteint en 1960 : 3,929 milliards de dollars d'après les statistiques du gouvernement²⁶, ce qui correspond aux 4 milliards de dollars signalés par Eisenhower dans sa directive. Ce montant paraît certes bien dérisoire si on le compare à celui des décennies suivantes. En 2015, ce déficit est devenu un « mur fiscal » : il s'élève à 16 000 milliards de dollars.

40 Si l'on se remet dans le contexte de l'époque, le solde négatif de 4 milliards de dollars en 1960 finit par inquiéter le gouvernement Eisenhower. Il n'est pourtant pas nouveau, car il existe depuis 1949. Mais, en 1958, il atteint un niveau encore plus élevé que celui des années précédentes, comme s'il avait franchi une limite convenue. De 1950 à 1956, il atteint 1,5 milliard de dollars ; en 1957, il est résorbé grâce à une augmentation des exportations liée à la crise de Suez de 1956. Il s'est aggravé à nouveau en 1958 en atteignant 3,4 milliards de dollars, soit plus du double habituel ; en 1959, il augmente encore avec 3,7 milliards de dollars et, en 1960, il atteint environ 4 milliards de dollars. Le niveau du déficit de la balance des paiements a doublé entre 1950 et 1956 et surtout entre 1958 et 1960. Étant donné que le dollar est désormais attaqué à cause de ce déficit américain, peut-il encore être considéré comme la monnaie internationale ?

Le choix d'une « discipline monétaire »

Pour résoudre ce déficit, la solution consisterait à relancer les exportations américaines (pour une valeur de 3 milliards de dollars) et à partager le fardeau (économiser 1 ou 2 milliards sur le total des 5 milliards de dollars des dépenses publiques). Encore une fois, cela semble simple sur le papier, mais est-ce réalisable dans la pratique ? Tout se passe comme si le gouvernement avait estimé une moyenne entre ces deux catégories de dépenses (qui représentent un total de 8 milliards de dollars) afin d'effacer le déficit de 4 milliards de dollars. Et sont laissés de côté les sorties de dollars et d'or, et les avoirs en dollars possédés à l'étranger. Il est certain que le gouvernement fait le choix ne pas trop déstabiliser les marchés financiers eux-mêmes. C'est pourquoi la directive d'Eisenhower a concentré ses critiques sur le manque de coopération des pays alliés qui connaissent, de surcroît, un excédent budgétaire.

En définitive, les États-Unis ne misent pas sur une réduction du volume des liquidités en dollar dans le monde, pour réduire leur inflation et améliorer la valeur du dollar. Ils optent plutôt pour une meilleure circulation de ces dollars, stockés dans les caisses des pays de l'Europe de l'Ouest et du Japon. Cette

²⁶ NA, RG 40, Holton : Table 1: Balance of payments (Millions of dollars): 1870-1918 by periods ; 1919-1961, annually, made in 1962.

circulation se ferait ainsi grâce à la relance des achats de produits américains à l'étranger et au partage des dépenses publiques extérieures (militaires et l'aide au développement). Par conséquent, le gouvernement d'Eisenhower ne propose pas de mesures pour réduire les sorties de dollars et d'or. Sa politique économique peut être qualifiée de « discipline monétaire », reflétant en cela le courant des économistes classico-keynésiens ou néo-keynésiens. Ces économistes très influents à l'époque privilégient en effet la réduction de l'inflation et la défense du dollar par le moyen d'une réduction d'impôts et des dépenses publiques extérieures, d'un taux d'intérêt élevé et d'une relance des exportations. C'est justement le programme d'Eisenhower.

UN « ÉQUILIBRE RAISONNABLE DE LA BALANCE DES PAIEMENTS »

La directive d'Eisenhower de novembre 1960 en vient à utiliser l'expression d'un « équilibre raisonnable de la balance des paiements », qui est intéressante à approfondir. Dans les archives du gouvernement d'Eisenhower, se pose la question de savoir quel est le niveau raisonnable du déficit de la balance des paiements, pour rassurer les milieux financiers et restaurer la confiance dans le dollar. Et cette question a suscité de nombreux débats les mois précédant cette directive, ce que ne signale pas la bibliographie existante sur le sujet. En effet, il est courant de lire, par exemple : « à ce moment-là, les décideurs américains voyaient la détérioration de la balance des paiements après 1957 comme un phénomène temporaire – qui se réglerait de lui-même²⁷ ». C'est justement l'impression qu'ils donnent pour ne pas inquiéter l'extérieur. Comment faire par conséquent pour le gérer au mieux ?

Restaurer la confiance des marchés financiers

Le département du Trésor prend conscience que le déficit de 1958 est devenu un problème à long terme et tire le signal d'alarme dès l'année suivante, soit en 1959 :

Il est clair que le déficit de notre balance des paiements, qui a approché les 4 milliards de dollars en 1959, et qui coïncide avec l'augmentation d'or et des avoirs en dollars détenus à l'étranger, est trop grand. Ce que nous aimerions voir est une réduction régulière de ce montant, en autorisant, bien sûr, des fluctuations temporaires qui peuvent se produire au cours d'une année particulière²⁸.

²⁷ Michael Bordo, Owen F. Humpage et Anna J. Schwartz, *Bretton Woods...*, *op. cit.*, p. 41.

²⁸ NA, RG 56, GHW : *Sustainable Level...*, 14 janvier 1960, *op. cit.* Les citations sont extraites du même document.

Il ne s'agit pas de rétablir l'équilibre réel de la balance des paiements des États-Unis, c'est-à-dire d'obtenir un solde équilibré entre les entrées et les sorties, mais plutôt de tolérer un certain niveau du déséquilibre des comptes. Le département du Trésor tient en effet compte du contexte de la guerre froide qui a amené les États-Unis à assurer de plus grandes responsabilités avec des dépenses. Or celles-ci sont incompressibles ou encore impondérables. C'est pourquoi le sous-secrétaire du Trésor souligne : « il ne me semble pas désirable d'essayer de fixer un objectif définitif en ce qui concerne la taille supportable du déficit de la balance des paiements des États-Unis ou de dire exactement de quelle manière nous ferons baisser le déficit actuel ».

42

C'est à partir du mois de janvier 1960 que l'expression du niveau raisonnable ou de l'équilibre raisonnable sera reprise plusieurs fois dans les études et les discussions, jusqu'à son adoption par la directive d'Eisenhower en novembre. Comme le reconnaît G. H. Willis : « jusqu'à présent, la position était que nous aimerions réduire le déficit actuel et que nous avons parlé du but ultime d'un "équilibre satisfaisant" ou "d'un objectif satisfaisant"²⁹ ». Dorénavant, la prudence politique incite le gouvernement à adopter cette formule : « atteindre un équilibre raisonnable de la balance des paiements », parce que ce déficit commence à être envisagé comme inévitable. Cette formule vise à rassurer l'extérieur, c'est-à-dire les pays alliés et les marchés financiers. Ces derniers estiment en effet que ce déficit est incompatible avec la position mondiale des États-Unis. Toutefois, trop en parler risque d'alerter les marchés financiers, les bourses, les gouvernements alliés et, par voie de conséquence, d'ébranler la confiance placée dans le dollar. À l'inverse, ne pas rendre compte publiquement des efforts du gouvernement américain pour le résorber risque aussi de les inquiéter. Ainsi, le gouvernement cherche une sorte d'équilibre entre ces deux considérations. La part psychologique du déficit est en effet essentielle. « Nous ne devons pas nous présenter comme faibles financièrement. Cela affaiblirait non seulement notre influence politique et stratégique, comme vous l'avez fait remarquer, mais cela conduirait aussi à empirer les situations de l'or et de notre balance des paiements³⁰ ». Cette prudence politique est aussi le thème d'une discussion qui a lieu en octobre suivant, entre le département du Trésor et la Banque fédérale de réserve de New York.

Deux extrêmes doivent être évités. D'un côté, un ton non modéré et une action hystérique en ce qui concerne le dollar peuvent seulement aider à provoquer une vraie crise. De l'autre côté, cela n'aidera pas notre balance des paiements et

29 NA, RG 56, GHW : *Study of our Goal in the Balance of Payments*, 18 janvier 1960.

30 NA, RG 56, GHW : Lettre à C. M. Timberlake (ministre-conseiller de l'ambassade américaine à Bonn), de T. Graydon Upton (secrétaire adjoint du département du Trésor), 27 janvier 1960.

les sorties d'or de les considérer comme un phénomène temporaire, ce qui leur [les autres pays] donnera l'impression que nous ne faisons aucun effort³¹.

À la fin de l'année 1960, il est désormais admis au sein du gouvernement qu'une balance des paiements positive n'est pas possible. Par contre, il est possible d'améliorer ce déséquilibre devenu permanent³². La nuance est là. Il est aussi important de noter que ce déficit est considéré désormais comme permanent à partir de 1960 alors qu'en 1958, il était plutôt accidentel.

Cependant, la directive d'Eisenhower intervient au moment où le démocrate John F. Kennedy est élu président des États-Unis, en novembre 1960. Pourrait-elle être considérée comme une feuille de route qui lui est destinée, puisqu'Eisenhower termine son mandat présidentiel en janvier 1961 ? Dans ce cas, Kennedy la suivra-t-elle fidèlement ?

Réorganiser la politique économique extérieure des États-Unis

En janvier 1961, le bureau du Budget a remis au président Eisenhower, qui l'a demandé, un rapport intitulé : *Organisation et coordination des activités économiques extérieures (Organization and Coordination of Foreign Economic Activities)*. Cette étude est le résultat d'un vaste travail mené au niveau interdépartemental pendant les six derniers mois.

Rédigé avant la prise de fonction du président récemment élu, John F. Kennedy, ce rapport s'avère être un document très précieux. Il recommande de nouvelles orientations en matière de politique économique extérieure, en prenant en compte les nouveaux défis qui se présentent à l'aube de la décennie 1960. Bien qu'il s'agisse d'affaires extérieures, le rapport fait ressortir que les priorités du gouvernement américain, comme dans le passé, relèvent de la politique intérieure. D'après ce rapport du Budget :

Les efforts du gouvernement américain dans le domaine économique extérieur ont grandi et évolué avec le développement des États-Unis en une puissance mondiale, avec les interrelations des affaires économiques internationales et intérieures, et avec la dureté de la compétition nationale de la part du monde communiste. Aujourd'hui, ces efforts sont non seulement une partie fondamentale de la politique extérieure des États-Unis, mais jouent aussi un

31 NA, RG 56, GHW : *Conversation with Mr. Hayes and Mr. Coombs of the New York Federal Reserve Bank (and with Secretary Anderson, Mr. Walker, Mr. Lennartson and Mr. Willis of the Treasury Department)*, 14 octobre 1960.

32 NA, RG 56, GHW : *Recommendations on our Balance of Payments and Gold Outflows*, by B. L. Johnson and H. S. Reuss to B. Spence, 22 décembre 1960.

rôle important en favorisant l'économie intérieure par le développement des capacités productives des États-Unis³³.

Depuis 1945, l'intérêt national des États-Unis ne s'est pas concentré seulement sur les problèmes de la défense. Le plan Marshall de 1947 proposé à l'Europe de l'Ouest a mis en pratique l'adage suivant : « consolider une démocratie en consolidant d'abord son économie ». La sécurité européenne serait ainsi garantie grâce à une économie solide et forte. Le National Advisory Council a mis aussi en évidence le changement de l'environnement international pour élaborer ce rapport :

[...] Il a été reconnu que notre politique dans les organisations internationales affecterait, dans de nombreux cas, et serait affectée, par notre politique monétaire et financière nationale aussi bien qu'internationale. [...] Le besoin de coordination des activités des États-Unis, des représentants américains et gouvernementaux dans les institutions internationales dans ce domaine a plutôt accru qu'il n'a diminué avec le temps (depuis 1945), depuis que les transactions financières sous des conditions diverses ont l'intention d'opérer d'une manière différente [...] ³⁴.

44

Or cette réorganisation de la politique économique extérieure des États-Unis est inscrite dans les orientations de la directive du 17 novembre 1960. Il s'agit de le faire en fonction du déficit de la balance des paiements américaine. Pour parvenir, l'Europe de l'Ouest et le Japon doivent être encadrés, afin de partager un peu plus équitablement le fardeau des dépenses militaires et de l'aide au développement des pays du Tiers Monde. Comment réaliser ces objectifs ?

Grâce aux institutions universelles et régionales, le multilatéralisme paraît être le meilleur cadre pour relier ces pays avec les États-Unis depuis 1945. Ce cadre multilatéral fait du déficit de la balance des paiements américaine le pivot central du système. Un nouvel équilibre est désormais à trouver entre les trois partenaires, les États-Unis, l'Europe de l'Ouest et le Japon, et le Tiers Monde allié dans ce « monde libre » et multilatéral et le déficit américain symbolise l'intérêt mutuel des partenaires. Il faut dès lors réfléchir à une organisation administrative efficace au sein du gouvernement américain pour relever ce défi.

Les activités économiques extérieures du gouvernement américain sont caractérisées par une très grande dispersion parmi les services et les départements

³³ NA, RG 40, ExeSec : Bureau du Budget, *Staff Study of Organization and Coordination of Foreign Economic Activities, Pursuant to Section 604, Mutual Security Act of 1960*, janvier 1961.

³⁴ NA, RG 56, GHW : *Report on the National Advisory Council on International Monetary and Financial problems (prepared in connection with a study required by Section 604, Mutual Security Act, 1960)*, « Introduction », septembre 1960.

exécutifs. Quinze services recensés dans ce rapport ont des responsabilités importantes dans les problèmes économiques extérieurs³⁵.

Cependant, on peut supposer que cette réorganisation de la politique économique extérieure répond au discours de Khrouchtchev du 28 mai 1960. Ce dernier déclare qu'il faut : « renforcer par le travail créateur la cause de la paix, assurer la victoire dans la compétition économique avec le capitalisme³⁶ ». Est ainsi lancée une autre forme de lutte entre l'URSS et les États-Unis, fondée sur une compétition économique et non plus seulement militaire. Khrouchtchev reprend plus tard cette idée lors du xxii^e Congrès en octobre 1961 : « l'Occident devrait renoncer à la guerre en raison des progrès économiques et militaires des pays socialistes et du succès des campagnes pour la paix dans les pays capitalistes³⁷ ». Ce dernier a besoin d'une détente avec les États-Unis à cause de la situation de l'économie soviétique et surtout afin d'y développer les industries de consommation³⁸. La détente avec l'Occident et une nouvelle compétition entre les deux blocs sur une base économique s'inscrivent dans la « coexistence pacifique », lancée plus tôt, en février 1956, par Khrouchtchev.

Cette nouvelle politique extérieure de l'URSS illustre aussi un tournant quant à l'utilisation de l'arme atomique, devenue trop dangereuse pour l'humanité entière. De même, elle tente d'exploiter les divergences entre les pays qui existent au sein du « monde libre », afin de fissurer cet ensemble uni³⁹. Francis J. Gavin souligne à juste titre dans son ouvrage l'importance du contexte de la crise de Berlin, survenue plus tôt, dans cette politique de défense du dollar des États-Unis : « l'effondrement économique, qui en serait résultée, pouvait fracturer l'alliance atlantique et donner la victoire à l'Union soviétique sans avoir tiré un coup de feu⁴⁰ ». Mais il me semble qu'il se focalise essentiellement sur le poids stratégique que représente le maintien des troupes américaines en Europe de l'Ouest et de l'aide à l'étranger, qu'est le partage du fardeau⁴¹. La compétition économique lancée par Khrouchtchev pèse aussi dans cette stratégie de défense

35 NA, RG 40, ExeSec : janvier 1961, *op. cit.*, p. II-1.

36 Discours de Nikita Khrouchtchev : « Conférence de l'URSS des participants d'avant-garde à l'émulation des brigades et des ouvriers de choc du travail communiste, 28 mai 1960 », *Études soviétiques*, 1960.

37 Georges-Henri Soutou, *La Guerre de cinquante ans. Les relations Est-Ouest 1943-1990*, Paris, Fayard, 2001, p. 361.

38 *Ibid.*

39 *Ibid.*, p. 323-325.

40 Francis J. Gavin, *Gold, Dollars and Power. The Politics of International Monetary Relations, 1958-1971*, Chapel Hill/London, University of North Carolina Press, 2004, p. 34.

41 L'ouvrage d'Hubert Zimmermann (*Money and Security. Troops and Monetary Policy in Germany's Relations to the United States and the United Kingdom, 1950-71*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002) nuance aussi ce point de vue.

du dollar, tout comme sa visite effectuée en septembre 1959 aux États-Unis qu'il a parcourus en long et en large.

La réorganisation de la politique économique extérieure des États-Unis peut être considérée comme un nouveau « plan de bataille ». L'expérience d'Eisenhower en tant que général et surtout en tant que commandant des forces alliées, pour remporter la guerre contre le nazisme en 1944-1945, a certainement servi au début des années 1960. Ayant conscience qu'une compétition économique de cette ampleur, qui met en balance le capitalisme du monde occidental et le communisme du monde soviétique, ne se gagne pas seule – même si les États-Unis sont devenus depuis 1945 une véritable puissance mondiale –, Eisenhower met en ordre de bataille tous les pays alliés, qu'ils soient industrialisés ou sous-développés. De plus, les institutions multilatérales ont cet atout de pouvoir les rassembler en un seul cadre, pour gagner la guerre froide.

46 Dans cette optique, Eisenhower dénonce dans son allocution d'adieu, le 17 janvier 1961, l'influence du complexe militaro-industriel, qui représente à terme un danger pour la sécurité des États-Unis et du monde.

Cette conjonction d'une immense institution militaire et d'une grande industrie d'armement est nouvelle dans l'expérience américaine. L'influence totale-économique, politique et même spirituelle – est ressentie dans chaque ville, dans chaque parlement d'État, dans chaque bureau du gouvernement fédéral. Nous reconnaissons le besoin impératif de ce développement. Cependant, nous ne devons pas échouer à comprendre ses graves implications. [...] Dans les assemblées du gouvernement, nous devons nous garder contre l'acquisition de l'influence injustifiée, sollicitée ou non, du complexe militaro-industriel. Le potentiel pour une ascension désastreuse d'un pouvoir déplacé existe et persistera⁴².

Ces deux discours, l'un de Khrouchtchev et l'autre d'Eisenhower, prononcés à quelques mois d'intervalle, inaugurent cette nouvelle politique de la guerre froide au début de la décennie 1960. Ils révèlent en effet que leur politique n'est pas seulement fondée sur la rivalité militaire. Par ailleurs, Kennedy signera quelques mois plus tard avec Khrouchtchev les accords de réduction de l'arsenal militaire de chaque côté. Même si le début du mandat présidentiel de Kennedy coïncide avec les plus grandes tensions de guerre froide, la détente commencera après la crise des missiles de Cuba en 1962.

42 DDE : Discours du président Eisenhower depuis son bureau de la Maison-Blanche, *DDE's Papers as President, Speech Series, Box 38, Final TV Tal*, 17 janvier 1961, [en ligne : <http://www.eisenhower.archives.gov>], consulté le 1^{er} février 2015.

Pour revenir au contexte de janvier 1961, le président républicain Eisenhower a une vision à long terme de la réorganisation du monde occidental sur la base multilatérale. De même, le président démocrate Roosevelt a eu cette même vision à long terme pour l'après-guerre, en organisant le multilatéralisme. Cette continuité en politique extérieure des États-Unis ne peut surprendre, car elle repose sur un consensus admis dans le cadre de la guerre froide et même dans l'après-guerre froide. Cependant, le président Bush Jr. l'a beaucoup remis en question. Pour revenir au rapport du Budget, les enjeux à venir sont précisés :

Aujourd'hui, les États-Unis entrent dans une nouvelle phase de leurs activités économiques extérieures nécessitant, plus que jamais, une reconnaissance de l'interrelation entre les aspects divers des affaires économiques extérieures – l'assistance à l'étranger, la politique commerciale, la balance des paiements internationaux et la défense économique. Cette ère verra l'émergence d'un nouveau type d'assistance, qui a pour nom la construction d'une nation [*Nation-Building*], comme une partie importante de la politique extérieure des États-Unis.⁴³

Le *Nation Building* est un concept largement utilisé dans les années 1950 et 1960. L'économiste américain Walt W. Rostow l'a repris dans sa théorie de la modernisation parue en 1960, sous le titre *Les Étapes de la croissance économique. Un manifeste non communiste*⁴⁴. Eisenhower a particulièrement apprécié cette théorie, en l'intégrant à sa nouvelle politique économique extérieure des États-Unis⁴⁵. Walt W. Rostow a en effet proposé un modèle d'industrialisation alternatif à celui du communisme. Face à la compétition économique lancée par Khrouchtchev, Eisenhower modifie alors à la fin de son mandat sa politique d'assistance aux pays du Tiers Monde. Cela consiste à les aider à construire, par étapes, des États aux assises économiques solides, sur le modèle de la démocratie libérale. Comme l'Europe de l'Ouest, le Tiers Monde doit aussi être préservé du communisme. Mais, à la différence de l'Europe de l'Ouest, il n'est pas industrialisé ou à peine. Par ailleurs, Walt W. Rostow sera le conseiller de Kennedy. Son influence auprès de ces deux présidents est indubitable.

Pour continuer à cerner le contexte historique du *Nation Building*, Khrouchtchev tient, le 6 janvier 1961 un autre discours important au Kremlin et à destination des pays du Tiers Monde. Ce discours a été traduit et rendu public

⁴³ NA, RG 40, ExeSec : janvier 1961, *op. cit.*, p. 1-3.

⁴⁴ Walt W. Rostow, *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press, 1960.

⁴⁵ Kathryn C. Statler et Andrew L. Jones (dir.), *The Eisenhower Administration, the Third World and the Globalization of the Cold War*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, coll. « Harvard Cold War Studies Book », 2006, p. 63-65.

dans la presse le 18 janvier 1961, juste après le discours d'adieu d'Eisenhower du 17 janvier 1961. « Les commentateurs de la presse américaine ont considéré ce discours inhabituellement brutal pour affirmer le but de l'URSS d'établir le communisme dans le monde et pour utiliser le désarmement et la coexistence pacifique comme une simple tactique dans la lutte pour dominer le monde⁴⁶ ».

Plus précisément, Khrouchtchev déclare que l'URSS soutient les luttes « sacrées » des peuples des colonies et leur promet de défendre « les guerres de libération nationale »⁴⁷. Il reprend les termes déjà employés en 1920 lors du congrès de Bakou, et en 1927 au congrès de Bruxelles. Ces deux congrès avaient été organisés en faveur des pays colonisés, et ils ont marqué le début du soutien de l'URSS à leurs luttes pour l'indépendance. En 1961, Khrouchtchev veut s'inscrire dans cette tradition en rappelant cet engagement. Cela explique pourquoi Eisenhower a choisi d'inclure, sans attendre, ces nouveaux pays dans le système multilatéral, dès le lancement du Dillon Round au GATT.

48

Ainsi, la réorganisation de la politique économique extérieure des États-Unis répond aux trois contextes liés à la guerre froide : la crise de Berlin, la compétition économique avec l'URSS et la volonté d'ancrer les pays du Tiers Monde du côté occidental. C'est pourquoi le rapport du Budget de 1961 définit sept objectifs de politique économique extérieure, qui forment un « ensemble générique » :

Une économie américaine croissante et solide. Une expansion du commerce extérieur libre des restrictions pénibles. Une intégration économique régionale. Une défense mutuelle forte. Le développement des nations sous-développées. Une participation de l'entreprise privée dans l'investissement à l'étranger. Répondre à la compétition économique du bloc sino-soviétique⁴⁸.

Ces objectifs reprennent les mesures annoncées dans la directive d'Eisenhower de novembre 1960, avec une mention spéciale toutefois pour l'intégration économique régionale. Alors que ce modèle inspiré de la CEE a été auparavant combattu par Eisenhower lui-même, il serait maintenant une voie à suivre pour les autres régions du « monde libre », sans pour autant créer de nouvelles barrières commerciales⁴⁹. C'est le département d'État, responsable des Affaires européennes, dont le directeur est George Ball, qui l'a fait ajouter aux objectifs d'ensemble : « une adoption possible du modèle d'intégration d'un "Marché

46 Deborah Welch Larson, *Anatomy of Mistrust. US-Soviet Relations during the Cold War*, Cornell University Press, 2000, p. 110.

47 Michael E. Latham, *Modernization as Ideology, American Social Science and "Nation Building" in the Kennedy Era*, Chapel Hill/London, University of North Carolina Press, 2000, p. 3.

48 NA, RG 40, ExeSec : janvier 1961, *op. cit.*, p. 1-4.

49 *Ibid.*, p. 1-5. Voir aussi Régine Perron, « La CEE face aux États-Unis : l'examen du traité de Rome au GATT en 1957 », dans Marie-Thérèse Bitsch, Wilfried Loth et Raymond Poidevin (dir.), *Institutions européennes et identité européenne*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 1998, p. 217-239.

Commun” pour une communauté atlantique plus large⁵⁰ ». Pense-t-on à l’intégration de la Grande-Bretagne dans la CEE ?

Pour conclure sur ce rapport de janvier 1961, « le résultat pour le monde libre dépend largement du succès de la réalisation des objectifs économiques des États-Unis⁵¹ ». Ce rapport sera-t-il remis au président John F. Kennedy ? Ce dernier aura-t-il la même vision du « monde libre » à construire sur de nouvelles bases multilatérales ? Ou bien imprimera-t-il sa propre marque ? On sait, par contre, que le secrétaire du Trésor, Robert B. Anderson, a communiqué une copie d’un rapport sur la balance des paiements au nouveau président, le 13 janvier 1961, soit une semaine avant son discours d’investiture⁵². Ce rapport cherche avant tout à l’éclairer sur les causes de ce déficit. Mais le jour suivant, G. H. Willis, sous-secrétaire du Trésor, adresse une lettre à Douglas Dillon, sous-secrétaire d’État d’Eisenhower – ce dernier étant pressenti pour être le secrétaire du Trésor du président Kennedy⁵³. Cette lettre énonce cette fois-ci toutes les mesures à prendre pour restaurer la confiance internationale dans le dollar. De cette manière, le département du Trésor d’Eisenhower a joué le rôle de « passeur » auprès de Kennedy pour lui suggérer (très fortement) les mesures urgentes à prendre.

Les dernières mesures transmises à Kennedy

Ces manœuvres diplomatiques ont eu lieu, parce qu’Eisenhower n’a pu présenter ses dernières mesures au Congrès, alors capitales aux yeux du Trésor :

Avec l’approbation expresse du président, je vous écris au sujet des recommandations que ce gouvernement avait préparées pour les présenter au Congrès, mais qui les a différées. Ainsi, ces propositions et d’autres peuvent être appréciées à leur juste lumière et en coordination avec les autres actions que le prochain gouvernement peut prévoir de recommander au Congrès⁵⁴.

En premier lieu, Eisenhower a essayé de faire voter une mesure visant à supprimer les amendements promulgués en 1948 et 1949. Ceux-ci n’ont plus taxé les marchandises achetées à l’extérieur par les Américains de retour au pays. La taxe va jusqu’à 500 dollars. Cette mesure peut sembler insignifiante, mais : « [...] les États-Unis ont introduit unilatéralement [ces amendements]

50 NA, RG 56, GHW : *Substantive problems on which guidance is required*, 19 octobre 1960.

51 NA, RG 40, ExeSec : janvier 1961, *op. cit.*, p. 1-6. Francis J. Gavin développe cet épisode dans son ouvrage *Gold, Dollars and Power*, *op. cit.*, p. 55-57.

52 NA, RG 56, Roosa : Federal Reserve Bank of New York, Lettre à Robert V. Roosa (with copy of US Balance of Payments, 6 January 1961), de Douglas Dillon, 13 janvier 1961.

53 Burton I. Kaufman, *Trade and Aid...*, *op. cit.*, p. 196. D’après l’auteur, c’est le secrétaire du Trésor Robert B. Anderson qui a adressé cette lettre à Douglas Dillon.

54 NA, RG 56, GHW : Lettre à Douglas Dillon, de George H. Willis, 14 janvier 1961.

en 1948 et 1949 pour aider l'Europe dans sa reconstruction d'après-guerre. Les situations de l'Europe et des États-Unis ont maintenant changé⁵⁵ ». Cela concerne surtout (et même principalement) les militaires américains stationnés en Europe de l'Ouest et les familles qui les ont rejoints. Ces amendements ont coïncidé d'abord avec la signature du pacte de Bruxelles en 1948 entre les pays de l'Europe de l'Ouest et auquel ont été associés les États-Unis, ensuite avec la signature du traité qui a fondé l'OTAN en 1949 et qui a pérennisé les bases militaires américaines sur place. Ils ont représenté en fait un solde négatif de 800 millions de dollars en 1959, soit près d'un milliard, d'après le tableau 4 fourni par le Trésor à Kennedy⁵⁶. Comme le déficit en 1959 est de 4 milliards de dollars, cette mesure représente presque un quart du déficit américain.

En second lieu :

50

Il y a un autre domaine sur lequel j'ai [Anderson] espéré qu'une action serait prise plus tôt. Je pense à certaines réformes d'impôts, comme celles qui pèsent aussi sur notre balance des paiements. Comme le président l'a exposé dans son Message du Budget, il y a un besoin constant de réévaluer le système des impôts pour assurer qu'il fonctionne équitablement, avec un minimum d'effets négatifs sur le travail, l'épargne et l'investissement⁵⁷.

Il s'agit de baisser les impôts pour accompagner la relance de l'économie, ce qui va dans le sens de la position mondiale des États-Unis. Mais le département du Trésor vise surtout les niches fiscales et conseille à Kennedy de corriger leurs effets néfastes. Le nouveau président retiendra-t-il ces recommandations communiquées in extremis ?

RESTAURER LA CONFIANCE DANS LE DOLLAR : L'OBJECTIF REPRIS PAR KENNEDY

Les premières semaines du mandat présidentiel de Kennedy sont marquées par deux discours qui présentent les grandes lignes politiques sur la question du déficit de la balance des paiements.

Le discours rassurant sur l'état de la nation du 30 janvier 1961

Comme le souligne le nouveau secrétaire du Trésor, Douglas Dillon :

Les banquiers suisses ont signalé ce matin à la Banque de réserve fédérale de New York par téléphone que le discours du président a créé la bonne atmosphère

55 *Ibid.*

56 NA, RG 56, Roosa : 6 janvier 1961, *op. cit.*

57 NA, RG 56, GHW : 14 janvier 1961, *op. cit.* Les citations suivantes proviennent du même document.

et a été cent pour cent bien reçu. Les banquiers signalent, cependant, qu'ils attendent maintenant que le secrétaire du Trésor puisse s'engager à réaliser les objectifs de ce Message. [...] À Londres, la plupart des commentaires des journaux sont favorables⁵⁸.

Ce discours a atteint son objectif : rassurer les milieux financiers européens, la City de Londres et la Suisse.

Pour mener la politique monétaire et financière, Kennedy s'entoure de personnes venant d'horizons différents, que le journal de *Wall Street* a appelées « l'équipe économique de Kennedy [*Kennedy's Economic Team*]⁵⁹ ».

Le terme « troïka » a déjà prouvé être une description appropriée – adopté avec ironie entre eux-mêmes – pour les trois cadres centraux de la politique économique du président Kennedy : le secrétaire du Trésor Dillon, le président Heller du Council of Economic Advisers (CEA), et le directeur du Budget Gordon. La troïka à Washington a agi comme un groupe, avec sa propre identité⁶⁰.

Walter Heller, à la tête du CEA, est un économiste de tendance keynésienne, venant de l'université du Minnesota. Il est considéré comme le plus progressiste de l'équipe. Ensuite, Douglas Dillon, secrétaire du Trésor, a été le sous-secrétaire d'État d'Eisenhower et a financé la campagne du républicain Nixon. Il est assisté par Robert V. Roosa, en tant que sous-secrétaire du Trésor, qui vient de la Banque fédérale de réserve de New York. De même, Douglas Dillon a à ses côtés Henry Fowler, un autre républicain, auparavant sous-secrétaire du Trésor sous Eisenhower. Cette fois-ci, ce dernier est nommé au poste de sous-secrétaire du Trésor pour les Affaires monétaires. William McChesney Martin occupe le poste de directeur de la Réserve fédérale depuis 1951. Kennedy opte pour un département du Trésor plus républicain que démocrate, afin de rassurer les milieux financiers sur la politique monétaire et financière des États-Unis⁶¹.

Le discours sur la balance des paiements du 6 février 1961

Ce deuxième discours, prononcé le 6 février 1961 au Congrès, est décisif. Il fait écho à la directive d'Eisenhower du 17 novembre 1960. « Notre balance des paiements – les comptes qui montrent le résultat de toutes nos relations

58 NA, RG 56, GHW : Mémoire au président, *Preliminary Reactions in European Financial Circles to the State of the Union Message*, de Douglas Dillon, 31 janvier 1961.

59 NA, RG 56, Fowler : Arlen J. Large, « How Policy is Shaped by Heller, Gordon, Dillon and Martin », *The Wall Street Journal*, 17 juin 1963.

60 *Ibid.*

61 NA, RG 56, Dillon/Fowler : Maison-Blanche, *Memorandum for the Secretary of Treasury*, de John F. Kennedy, 17 janvier 1961 ; Barry Eichengreen, *Exorbitant Privilege...*, *op. cit.*, p. 55.

commerciales et financières avec le monde extérieur – est devenue un des facteurs clés de notre vie économique nationale⁶² ». Kennedy présente une longue liste de mesures, qui reprennent pour l'essentiel la directive de novembre 1960, ainsi que les recommandations transmises indirectement par Eisenhower⁶³. D'un côté, des mesures fiscales ponctuelles sont à mettre en place de toute urgence : réguler les sorties d'or et de dollars, par le moyen d'un traitement fiscal des investissements américains à l'étranger (impôt et niches fiscales) ; l'interdiction de posséder de l'or à l'étranger faite aux Américains ; le rétablissement des hors-taxes pour les Américains revenant de l'étranger ; l'organisation du tourisme aux États-Unis. De l'autre, des mesures d'ordre plus général visent la maîtrise de l'inflation, la relance des exportations américaines et la réduction des dépenses publiques extérieures (militaires et l'aide au développement). Enfin, deux mesures concernent le système multilatéral lui-même : les réformes du FMI et de la Banque mondiale, et la poursuite de la création de l'OCDE pour remplacer l'OECE.

Ces deux discours montrent la volonté de Kennedy de s'attaquer au déficit de la balance des paiements. En cela, le *New Look* de Kennedy prolonge celui de son prédécesseur et ne diffère guère sur le plan monétaire et fiscal. On retrouve cette synthèse classico-keynésienne ou néo-keynésienne, constatée auparavant dans les derniers mois du gouvernement d'Eisenhower. La priorité est en effet donnée à la défense du dollar, mais cette orientation fait grincer les dents des démocrates, en particulier ceux des conseillers économiques de Kennedy. Il s'agit aussi de montrer aux milieux financiers qu'un président démocrate ne va pas accroître le déficit avec une augmentation des dépenses publiques. La réputation dépensière liée au parti démocrate est tenace.

Le dilemme de la balance des paiements

John K. Galbraith, économiste de tendance keynésienne nommé ambassadeur des États-Unis en Inde par Kennedy, n'hésite pas à prendre sa plume pour avertir le président sur les conséquences d'une telle politique monétaire et fiscale. À ses yeux, l'essentiel des préoccupations devrait porter sur l'économie américaine. Ainsi, il pointe les priorités suivantes :

Le chômage reste très élevé. [...] En fait, personne ne connaît le niveau et la durée du redressement économique. Aussi longtemps qu'il existera, le grand nombre de chômeurs non volontaires doit être la principale préoccupation de

⁶² NA, RG 40, ExeSec : Maison-Blanche, *Message on Balance of Payments and Gold*, du président au Congrès des États-Unis, 6 février 1961.

⁶³ NA, RG 56, Dillon/Fowler : *Mémoire à Wolfe, Actions Required by the Economic and Balance of Payments Messages*, de Theodore L. Eliot Jr. (assistant spécial du secrétaire du Trésor), 8 février 1961.

notre politique économique. Alors que le chômage est élevé, les prix ont été stables. D'où, sauf dans le sens purement hypothétique, c'est le chômage et non l'inflation dont on doit s'inquiéter⁶⁴.

Rappelons qu'en 1961, le chômage atteint 6 %. Galbraith s'oppose à l'application classico-keynésienne de la défense de la valeur du dollar (ou d'une politique monétariste), parce que le taux de chômage est plus élevé que celui de l'inflation qui, lui, est de 2 %.

Mais Galbraith est particulièrement virulent contre une nouvelle mesure insérée dans l'ensemble de la politique économique de Kennedy : la pratique des taux d'intérêt élevés suivie par la Réserve fédérale et le département du Trésor. C'est contraire à la théorie de Keynes. Celui-ci recommande en effet des taux d'intérêt faibles pour relancer la consommation des crédits ainsi que le pouvoir d'achat. La raison est que la Réserve fédérale et le Trésor redoutent que l'augmentation des crédits ne se répercute sur le volume monétaire en dollars disponibles dans le pays et dans le monde. Cela conduirait à la baisse de la valeur du dollar, et à la hausse des prix et des salaires aux États-Unis. Maîtriser l'inflation par la stabilité des prix et des salaires, avec des taux d'intérêt élevés, est en effet le *credo* du Trésor en ce début du mandat présidentiel de Kennedy. L'objectif vise à conserver la valeur du dollar au niveau international. Toutefois, pour les économistes keynésiens, cette politique déflationniste a pour inconvénient de ne pas favoriser le pouvoir d'achat des consommateurs et de ne pas s'attaquer au chômage.

Le secrétaire de l'Agriculture, Orville L. Freeman, s'insurge aussi contre cette orientation : « Cela vaut-il la peine de placer en priorité la question d'équilibrer le budget ?⁶⁵ » Et rappelle :

Les gens qui ont voté pour le président John Kennedy étaient largement les ouvriers dans les centres industriels et les fermiers dans le Sud. De mon point de vue politique, il y a un véritable danger que cette base qui vous soutient puisse être choquée par cette position économique, particulièrement quand le chômage et les bas revenus des fermiers persistent⁶⁶.

De son côté, le CEA de Walter Heller préconise aussi, dans la droite ligne de Keynes, de relancer la consommation intérieure, d'augmenter les dépenses

64 NA, RG 56, Fowler : Maison-Blanche, Mémoire au président, de John Kenneth Galbraith, *Economic Policy*, 12 juin 1961.

65 NA, RG 56, Fowler : Maison-Blanche, Lettre au président, d'Orville Freeman (secrétaire de l'Agriculture), 4 août 1961.

66 *Ibid.*

fédérales du gouvernement, de l'État fédéral et les dépenses locales⁶⁷. Tout se passe comme si les conseillers économiques de Kennedy, qui sont des adeptes de Keynes et qui ne font pas partie du département du Trésor, découvrent avec stupeur que leur président démocrate suit une autre politique économique que celle prévue. À leurs yeux, Kennedy devrait choisir de redresser en priorité l'économie américaine, en ne se préoccupant pas des dépenses publiques – même si cela risque d'aggraver le déficit et de perdre la confiance internationale dans le dollar. Mais il choisit la voie tracée par son prédécesseur : maintenir le rôle international du dollar, en se préoccupant de l'inflation. En même temps, il cherche à contrebalancer les effets négatifs d'une politique volontairement déflationniste qui, en général, ne favorise pas le pouvoir d'achat. C'est pourquoi il lance une politique volontariste de croissance et de plein emploi, afin de baisser le taux du chômage. C'est un équilibre difficile à trouver entre ces deux options. Néanmoins, la priorité de Kennedy est de redresser financièrement le pays dans un temps court, soit un à deux ans, comme l'a promis son secrétaire du Trésor, afin d'avoir ensuite les mains libres pour mener sa propre politique.

À la fin de l'année 1961, Heller qualifie le choix fait par Kennedy de « dilemme ».

Les États-Unis font face à un cruel dilemme en politique économique. 1– L'expansion économique du pays aggravera, temporairement du moins, notre balance des paiements. [...] 2– Les mesures pour améliorer rapidement la balance des paiements et renverser le flux de l'or reporteront le redressement économique du pays, en prolongeant et en accroissant le chômage. [...] Les pressions pour suivre la seconde solution sont très fortes. Mais nous vous enjoignons de leur résister. Nous croyons que ce serait une folie à courte vue de sacrifier l'économie intérieure pour une amélioration rapide de la balance des paiements⁶⁸.

Et il lui recommande alors d'« accepter le fait que le déficit de la balance des paiements ne peut pas être éliminé pendant le redressement économique qui prendra un an et demi à deux ans ». En ce qui concerne la protection du dollar, il assure : « nous avons toujours beaucoup d'or et nous pouvons nous permettre d'en perdre sans conséquences terribles ». En conclusion, Heller lui rappelle un fait historique qui a eu lieu en Grande-Bretagne après la Première Guerre mondiale :

67 JFK, NSF : Statement of the Council of Economic Advisers, W. W. Heller (Chairman), Kermit Gordon, James Tobin, before the Joint Economic Committee, *The American Policy in 1961, Problems and Policies*, 6 mars 1961.

68 JFK, Sorensen : Mémoire pour le président, *The Balance-of-Payments Dilemma*, de Walter W. Heller (président du CEA), 28 novembre 1961. Les citations suivantes sont extraites du même document.

En 1925, Winston Churchill, alors chancelier conservateur de l'Échiquier, a résolu un dilemme similaire en suivant la voie préconisée par les banquiers, c'est-à-dire en faveur d'une livre sterling « saine » et de son prestige mondial, et contre l'économie intérieure. Les conséquences (vues par Keynes dans *Les conséquences économiques de M. Churchill*) ont été : la Grande-Bretagne a connu un chômage et une dépression longtemps après 1929-1930 ; le travail a été aliéné par la politique déflationniste et il y a eu une grève générale sanglante en 1926 ; à la fin, la livre sterling a été de toute façon dévaluée.

Cette présentation sèche et implacable de Heller, alors très proche du président, a-t-elle porté ses fruits ?

À la lumière de cette présentation, Kennedy choisit d'atteindre l'équilibre budgétaire, pendant la première année de son mandat, afin de protéger le dollar. Jusqu'à présent, l'historiographie a parlé d'une forme d'obsession de sa part quant à la résolution du déficit de la balance. Mais elle n'a pas mis en évidence qu'Eisenhower en a été aussi très préoccupé à la fin de son mandat, à cause du nouveau contexte de la guerre froide⁶⁹. Le nouveau président, ayant fait le choix d'une continuité en matière fiscale et monétaire, avec un département du Trésor républicain et en phase avec le Congrès républicain nouvellement élu, refuse en effet l'augmentation de l'ensemble des dépenses publiques.

Ce sont les relations internationales qui ont guidé Kennedy pour choisir une amélioration rapide de la balance des paiements en 1961, en mettant en place une politique dite déflationniste et plus conservatrice que progressiste, c'est-à-dire plus proche des républicains que celle des démocrates. Habituellement, le consensus existe entre les républicains et les démocrates américains sur la politique extérieure. Est-ce identique au niveau d'une politique économique extérieure, étant donné les protestations virulentes des conseillers économiques de Kennedy ? Peut-être ces derniers ont-ils pensé que Kennedy emprunterait le chemin tracé auparavant par Roosevelt avec le *New Deal* ? Mais les données ont changé depuis que la guerre froide s'est installée. Cela expliquerait leur stupeur. Pour l'historien Francis J. Gavin, le lien essentiel, aux yeux de Kennedy, s'établit entre la politique monétaire américaine, la politique nucléaire et la politique de sécurité en Europe de l'Ouest⁷⁰. J'ajouterais à cette liste la politique à l'égard du Tiers Monde, qui tient une place importante sous Kennedy, tout comme elle l'a tenue sous Eisenhower.

69 William S. Borden, « Defending Hegemony: American Foreign Economic Policy », dans Thomas G. Paterson, *Kennedy's Quest for Victory, American Foreign Policy, 1961-1963*, New York/Oxford, 1989, p. 63 ; Francis J. Gavin, *Gold, Dollars and Power...*, *op. cit.*, p. 59.

70 Francis J. Gavin, *Gold, Dollars and Power...*, *op. cit.*, p. 59-60.

Réduire le déficit de la balance des paiements extérieurs et maintenir la force du dollar en tant que monnaie internationale sont les deux éléments qui fondent les assises financières du monde libre occidental, alors essentiels dans le contexte de la compétition économique engagée avec l'URSS. Kennedy est, avant tout, un président pragmatique en économie, comme son prédécesseur Eisenhower. De plus, Kennedy rompt avec la tradition keynésienne du parti démocrate, observée depuis Roosevelt. Dans le contexte de la guerre froide, il a choisi le dollar en tant que monnaie internationale et non le dollar au service de l'économie américaine. C'est en cela que c'est une grande rupture au niveau de la politique économique extérieure entre Kennedy et le parti démocrate. La balance des paiements américaine s'est-elle améliorée au cours des mois suivants ?

Le choix de l'équilibre budgétaire

56 En juillet 1961, le secrétaire du Trésor, Dillon, remet le second rapport trimestriel sur la balance des paiements, comme l'a demandé Kennedy le 6 février précédent.

Malgré une amélioration de la position de notre balance des paiements, elle ne peut pas être soutenue et nous devons continuer activement à mettre en place les mesures que vous avez indiquées et à rester en alerte si besoin pour aller plus loin. En même temps, en ce qui concerne la situation internationale, nous devons éviter les expressions qui traduisent une inquiétude excessive et qui peuvent favoriser la fuite des capitaux⁷¹.

Le printemps 1961 correspond à une petite réduction des dépenses extérieures et coïncide avec une légère embellie économique. Mais est-ce durable ? Dillon prône alors la prudence. Cette légère embellie est en effet de courte durée, puisqu'au troisième trimestre de 1961, la situation se détériore à cause de l'augmentation brusque des importations. Celle-ci révèle plus crûment un problème de compétitivité intérieure.

Le troisième rapport trimestriel de novembre clôt l'année 1961 sur un constat décevant d'après Dillon :

[...] Après avoir entièrement disparu dans la première moitié de 1961, notre déficit de base a réapparu dans la seconde moitié et menace de s'accroître au cours de la première moitié de 1962. [...] La principale raison se trouve dans

71 NA, RG 56 : Dillon : Maison-Blanche, Lettre au président, *attached with the Report to the President on Balance of Payments Measures dated 19 July 1961*, de Douglas Dillon, 24 juillet 1961.

la croissance des importations, qui résulte des demandes liées au redressement économique intérieur. Les exportations sont élevées, mais n'augmentent pas⁷².

L'année 1961 se termine pourtant avec un déficit d'environ 2,5 milliards de dollars, alors que l'année 1960 a enregistré un déficit record de 4 milliards de dollars. N'est-ce pas suffisant ?

En fin de compte, Kennedy maintient le même objectif d'atteindre un « équilibre raisonnable du déficit » américain qu'Eisenhower à la fin de son mandat. Le niveau raisonnable se situe, aux yeux du Trésor, aux alentours de 1 milliard ou de 1,5 milliard de dollars. Le cap est alors maintenu pour l'année suivante, 1962, comme le préconisait le secrétaire du Trésor Douglas Dillon au grand dam des démocrates et des conseillers keynésiens. Pourtant, continuer dans cette voie n'est pas sans risque pour Kennedy du point de vue de la politique intérieure.

Cependant, il faut tenir compte du contexte international difficile de la guerre froide de 1961. Cette année a été marquée par le durcissement des relations entre les États-Unis et l'URSS, par la construction du mur de Berlin en août 1961, par le chaos persistant au Laos (qui débouchera sur la guerre du Vietnam) et par le défi de Fidel Castro depuis Cuba. La prudence est le maître mot au niveau de l'équilibre financier des États-Unis et elle répond à ces enjeux de guerre froide. De la même façon que la prudence a joué un grand rôle dans la stratégie militaire d'Eisenhower des années 1958-1960 à l'égard de l'URSS de Khrouchtchev, d'après Georges-Henri Soutou⁷³. Ainsi, s'esquissent à la fin de l'année 1961 les priorités et les moyens à mettre en œuvre, pour résoudre ce déficit de la balance des paiements américaine, aussi bien dans le cadre national que dans le cadre multilatéral.

Par ailleurs, Henry S. Reuss, démocrate de l'État du Wisconsin et soutien de Kennedy, présente au Congrès les trois grandes lignes de la politique économique extérieure, pour l'année à venir : « Les États-Unis doivent prendre la tête, maintenant, pour former la communauté du monde libre dédiée aux échanges libéraux de marchandises, à la protection mutuelle de nos monnaies, et au partage de l'aide aux zones en voie de développement⁷⁴ ». Les terrains d'action définis par le gouvernement visent ainsi à remodeler le nouveau monde libre occidental à

72 NA, RG 56, Roosa : Maison-Blanche, Mémoire pour le président, de Douglas Dillon, 7 novembre 1961.

73 Georges-Henri Soutou, *La Guerre de cinquante ans...*, op. cit., p. 379.

74 JFK, Sorensen : 87^e Congrès, 1^{re} Session, *The Task for 1962 : A Free World Community* d'Henry S. Reuss, Sous-comité sur la politique économique étrangère du Comité mixte de l'économie, Congrès des États-Unis, Washington, 7 novembre 1961 ; Lettre au président, *Proposed action program for attaining a Free World Community*, d'Henry S. Reuss (Chambre des représentants du Congrès des États-Unis), 2 novembre 1961.

travers le système multilatéral, avec la relance des exportations prise en charge par le GATT, l'augmentation de la croissance économique des pays industrialisés par l'OCDE, la réforme du système monétaire international par le FMI, le partage du fardeau par l'OTAN, l'OCDE et l'ONU. Ces mesures rejoignent les études et actions précédentes d'Eisenhower, tout en les approfondissant ou encore en les améliorant. De même, ces thèmes rejoignent les sept objectifs énoncés dans le rapport du Budget de janvier 1961, alors remis à Eisenhower.

58 Pour conclure, les propos de Julian Baird, qui a travaillé aux côtés de Robert B. Anderson, le secrétaire du Trésor d'Eisenhower et, à présent, directeur de la First National Bank of Saint Paul dans le Minnesota, sont très éclairants sur les choix de ces deux présidents. « Comme je vous l'avais écrit en 1958, j'étais parfaitement sûr que le gouvernement d'Eisenhower prendrait les mesures nécessaires en politique fiscale pour aménager la dette, afin de protéger le dollar⁷⁵ ». Or, nous le savons, Eisenhower n'a pas voulu s'en inquiéter tout de suite. Puis : « [...] les discours vigoureux ainsi que les mesures spécifiques dans son message au Congrès sur le sujet, il y a un mois, ont montré que le nouveau gouvernement ferait tout pour protéger le dollar ». Enfin :

La nomination par Kennedy de Messieurs Dillon et Roosa au Trésor, je suis sûr, a eu pour intention d'indiquer qu'une politique monétaire et fiscale conservatrice et raisonnable serait poursuivie. [...] Pour résumer, je suis encouragé à croire que le nouveau gouvernement, en dépit des déclarations ultérieures, est maintenant suffisamment conscient de l'importance de contrôler l'inflation et de protéger le dollar. Nous pouvons espérer d'eux qu'ils poursuivent une voie pas grandement différente de celle du gouvernement précédent, ce qui veut dire qu'ils devront mener vigoureusement une politique calculée pour amener la balance des paiements à un certain équilibre, dans un futur pas trop éloigné et suivre une politique plutôt orthodoxe en ce qui concerne les problèmes monétaires et fiscaux.

À côté de ces mesures envisagées pour réduire le déficit, d'autres causes ont aussi leur rôle à jouer, mais elles n'ont pas fait l'objet de mesures publiques, comme les sorties d'or et des capitaux américains. Pourtant, les sorties importantes d'or se répercutent sur la valeur du dollar et suscitent la principale inquiétude des deux présidents. Qu'est-il envisagé ?

75 NA, RG 58, Roosa : Lettre à Alfred Schaefer (directeur général en chef, Union bancaire de la Suisse), de Julian Baird, 31 mars 1961. Les citations suivantes proviennent du même document.

DE L'OR ET DES DOLLARS

L'année 1958 marque un tournant, car les sorties d'or atteignent 2 milliards de dollars. D'après Burton I. Kaufman : « la chute abrupte de 2 milliards de dollars dans les avoirs en or de la nation en 1958 a produit une très grande inquiétude dans les cercles financiers et a largement diffusé des prévisions de troubles à venir, mais elle a remarquablement causé peu de souci au sein du gouvernement¹ ».

Le gouvernement d'Eisenhower considère cette sortie excessive d'or, comme étant la conséquence de la nouvelle convertibilité, devenue effective, des monnaies européennes. À ses yeux, cette manifestation serait rectifiée les années suivantes. « Du point de vue de la Maison-Blanche, la convertibilité européenne était une bonne nouvelle, qui était même plus importante que le problème de la balance des paiements, l'impact mondial réel de cet événement restait indéterminé² ». Pourtant, la réflexion précédente de l'ancien collaborateur du département du Trésor, Robert B. Anderson, a révélé que celui-ci s'en était préoccupé dès 1958. Ces sorties d'or ne finiront par inquiéter Eisenhower qu'en 1960.

LE DOLLAR EN DANGER

Malgré les mises en garde du secrétaire du Trésor dès 1958, Eisenhower annonce les mesures adéquates deux ans plus tard, exactement en novembre 1960. D'après le **tableau 5**, les sorties d'or diminuent pourtant presque de moitié en 1959 par rapport à l'année précédente, qui avait enregistré le niveau record d'un peu plus de 2 milliards (exactement 2,247 milliards de dollars). Quelle est la véritable raison de cette inquiétude ?

L'équilibre entre les réserves d'or et le solde commercial

Le Congrès a fixé en 1945 le montant des réserves d'or américaines à 25 % de la masse monétaire en circulation, alors qu'il était auparavant de 40 %³. Si l'on considère qu'en décembre 1958, le montant des réserves d'or américaines

1 Burton I. Kaufman, *Trade and Aid, Eisenhower's Foreign Economic Policy, 1953-1961*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1982, p. 178.

2 *Ibid.*, p. 179.

3 NA, RG 56, GHW : *Domestic Gold Reserve Requirements*, 14 janvier 1960.

s'élève à 20,534 millions de dollars, le total de la masse monétaire en circulation est alors évalué à 91,124 millions de dollars. Le résultat est que ces réserves d'or atteignent 22,5 %.

D'après le **graphique 3**, c'est en effet à partir de 1958, que ce niveau baisse d'une manière abrupte pour ne s'interrompre qu'après 1971, lorsque Richard Nixon décide de l'inconvertibilité du dollar en or.

Tableau 5. Le déficit de la balance des paiements des États-Unis et les réserves d'or (en millions de dollars)

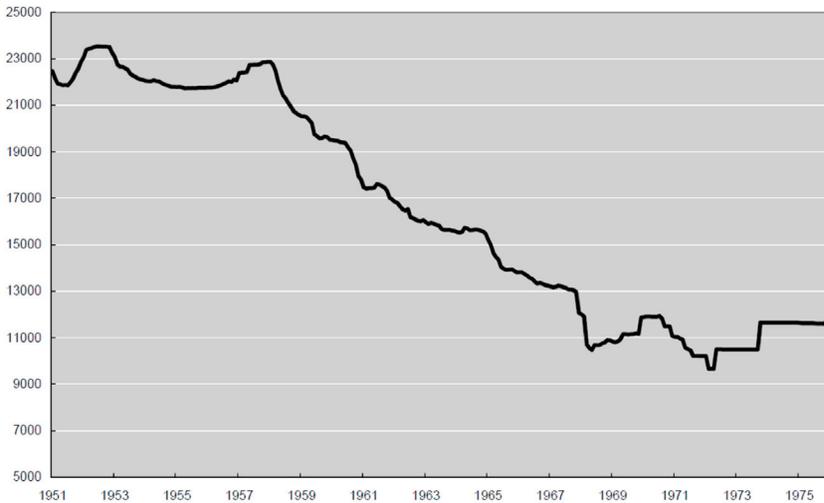
	Années			
	1957	1958	1959	1960
Balance des paiements	-520	3,528	3,743	3,929 (ou -3,8)
Réserves d'or	22,781 (décembre)	20,534 (décembre)	19,456 (décembre)	18,685 (septembre)
Ventes (-) et achats d'or (+)	nd	-2,247	-1,078	-771 (pour 3 trimestres)

Note : la mention « nd » indique que les données ne sont pas disponibles.

Source : NA, RG 56, Roosa : *Quarterly Changes in the US Treasury Gold Stock 1958-1960 (in millions of dollars)*, 30 septembre 1960.

60

Graphique 3. Les réserves d'or américaines de 1951 à 1976 (en millions de dollars)



Note : cf. Michael Bordo, Owen F. Humpage et Anna J. Schwartz, *Bretton Woods and the Decision to Intervene in the Foreign-Exchange Market, 1957-1962*, Cleveland, Federal Reserve Bank, « Working Paper n°06/09 », août 2006, p. 52.

Sources : *Federal Reserve Bulletin*.

Ce graphique révèle clairement la baisse régulière des réserves d'or. Par ailleurs, les États-Unis ont-ils l'obligation de respecter ce pourcentage de réserves d'or ?

Au sein du gouvernement d'Eisenhower, on s'interroge. Devrait-on supprimer ce pourcentage, le réduire, ou même le rendre plus flexible ?

Il y a eu des suggestions de la part de citoyens privés pour que ce taux de réserve fixé par la loi soit éliminé ou réduit. [...] On dit aussi que ce niveau de réserve de ce type n'est en général pas appliqué par les pays européens à l'exception de la Belgique et de la Suisse. Dans beaucoup de cas, on a éliminé ces niveaux de réserve pendant la guerre, quand les pays concernés devaient payer les dépenses militaires et les dépenses essentielles pour les civils aux pays étrangers, et on ne les a pas restaurés au cours de la reconstruction rapide dans les pays européens. De l'autre côté, on avance que les États-Unis font régulièrement face à une compétition croissante de la part des autres pays industrialisés et qu'ils ont besoin de reconnaître l'impact de cette politique sur leur position compétitive au niveau international et sur la balance des paiements⁴.

Le département du Trésor préfère garder, au niveau juridique, ce niveau de 25 % de réserves d'or dans ses caisses, car cela permet de garantir la valeur de la monnaie. Changer ce pourcentage ou le supprimer risque aussi de provoquer des effets psychologiques négatifs, comme le suggère très fortement George H. Willis, sous-secrétaire du Trésor d'Eisenhower : « parmi ces questions, figurent l'importance de ce niveau comme discipline financière et son effet psychologique en termes de changement. Il y aurait certains avantages en termes de flexibilité et il y aurait des inconvénients à supprimer un élément traditionnel dans notre système monétaire national et international⁵ ».

Les marchés financiers pourraient penser que les États-Unis n'ont plus assez d'or pour assurer la convertibilité du dollar, quand les Banques centrales étrangères le leur demanderaient. Ou encore : « nous ne pensons pas qu'il y ait un niveau particulier des avoirs en dollars par rapport à nos réserves d'or, qui devient lui-même un facteur critique dans le maintien de la confiance dans le dollar ». Mais, pour le secrétaire du Trésor, Robert Anderson, ce n'est pas le bon moment pour en discuter. Ce pourcentage sera finalement supprimé en 1968.

Une autre analyse du département du Trésor apporte un éclairage fort intéressant sur l'année 1959 :

Avant 1958, la taille des surplus d'exportations en biens et services permettait généralement de supporter des sorties très substantielles de capitaux américains

⁴ *Ibid.*

⁵ NA, RG 56, GHW : *Domestic Gold...*, 14 janvier 1960, *op. cit.* Les citations suivantes sont extraites du même document.

privés et publics, avec des pertes limitées d'or et de dollars vers l'étranger. En 1959, le surplus en biens et services a largement disparu parce que les importations ont atteint un niveau record. Le résultat est que la sortie des capitaux américains en 1959 a été suivie par des pertes approximativement égales d'or et de dollars vers l'étranger⁶.

Tableau 6. Solde commercial (Exportations en biens et services - Importations en biens et services), Sorties de capitaux privés et publics et Sorties d'or des États-Unis (en milliards de dollars)

	Années				
	1955	1956	1957	1958	1959
Solde (export - import)	4,391	6,455	8,245	4,553	2,146
Sortie de capitaux	-1,521	-3,619	-4,133	-3,815	-2,728
Sortie d'or (- : achats; + : ventes)	0,41	-0,306	-0,798	2,275	0,731

Source : *Statistical Abstract of the United States, 1964*, US Department of Commerce, NA, RG 40, *op.cit.*

D'après ce **tableau 6**, le solde commercial a considérablement diminué en 1959 (2,146 milliards de dollars) et ne permet plus de compenser les sorties de dollars et d'or (3,459 milliards de dollars). C'est cet équilibre financier qui a été rompu en 1959 à cause de l'augmentation des importations. Le baromètre de santé de l'économie américaine se situe en effet entre le solde disponible tiré de la balance commerciale et le volume des sorties des capitaux américains. Il n'est par conséquent pas exclusivement fondé sur les sorties d'or. Comme les chiffres définitifs de l'année 1959 sont donnés en décembre, l'inquiétude s'est manifestée l'année suivante. On peut alors comprendre pourquoi Eisenhower en a pris réellement conscience en 1960 et non plus tôt.

Le dynamisme de l'économie américaine est indispensable pour supporter à la fois les sorties d'or et de capitaux, car ces deux catégories de la balance des paiements symbolisent la puissance américaine. Les sorties d'or s'expliquent en grande partie par la convertibilité des dollars en or, garantie par les accords de Bretton Woods et respectée par les États-Unis, parce que le dollar est la monnaie internationale. Il est alors délicat de les limiter sans voir plonger la valeur de cette monnaie elle-même. Ainsi, reconnaît-on au Trésor :

Le vrai danger est que nous ne gagnons pas assez pour couvrir nos dépenses à l'extérieur. En résumé, le dollar faiblit continuellement comme nous continuons

6 NA, RG 56, GHW : Mémoire pour le secrétaire Dillon, *Gold and Exchange Market Developments*, de George H. Willis, 23 janvier 1961.

à avoir des déficits de balance des paiements, même si ce processus de faiblesse est caché pour un temps par notre disponibilité à convertir officiellement les avoirs en dollars de l'étranger en or à un prix fixé⁷.

Serait-ce une allusion à un éventuel changement de taux de change du dollar, ou encore à la suspension de cette convertibilité du dollar en or? La question sera résolue par Nixon en août 1971, qui déclarera la suspension de la convertibilité du dollar. Par la suite, les accords de la Jamaïque en 1976 supprimeront le taux de change fixe de l'or, pour instaurer les taux de change flexibles entre les monnaies. La situation pressentie en 1960 ne sera alors que différée. Pourrions-nous l'interpréter comme un gain ou une perte de temps pour le dollar et l'économie du monde?

Dévaluer ou non le dollar?

Le taux de change du dollar est, depuis 1934, à 35 dollars l'once d'or. Ce taux est autorisé à évoluer dans une fourchette de 1 %, ce qui fait que le prix de l'or peut monter jusqu'à 35,35 dollars l'once. À cause du déficit de la balance des paiements américaine, le dollar connaît depuis 1960 une très vive attaque spéculative, pour forcer le gouvernement à le dévaluer. « Le 20 octobre de cette année-là, le prix de l'or sur le marché libre de Londres a atteint le niveau sans précédent de 40 dollars l'once⁸ ». Pourtant, à la réunion des gouverneurs des Banques centrales européennes à Bâle qui s'est tenue le 1^{er} octobre, la réflexion du directeur de la Banque des règlements internationaux (BIS), Guillaume Guindey, semble prémonitoire : « il recommande vivement qu'un prix premium ne soit pas autorisé à se développer sur le marché de l'or à Londres, parce qu'il craignait que, si cela arrivait, ça stimule la spéculation sur l'or par des citoyens privés⁹ ». Existerait-il un lien entre ce prix premium et la hausse vertigineuse du prix de l'or le 20 octobre suivant?

Ni Eisenhower ni Kennedy n'ont voulu dévaluer le dollar à cause du contexte international. Le dollar aurait-il regagné la confiance après un changement de taux de change, fixé par les accords de Bretton Woods et garanti par le FMI? C'est un risque réel. L'instabilité du système monétaire international, après la Première Guerre mondiale, a eu pour conséquence de déboucher sur la seconde.

7 NA, RG 56, GHW : *Comments for Mr. Baird on Balance of Payments, CFEP Meeting*, 10 août 1960. Les phrases sont soulignées par l'auteur du document.

8 Herman Van Der Wee, *Histoire économique mondiale, 1945-1990*, Louvain-la-Neuve, Academia/Duculot, 1990, p. 405.

9 NA, RG 56, GHW : *Mémoire, Highlights of Conversations during the Bank and Fund Meetings*, de George H. Willis, 3 octobre 1960. Un prix premium contient un supplément de prix pour fournir un avantage commercial, comme l'innovation, la qualité, l'image de la marque. Le but est de rendre le produit attractif plutôt que d'offrir des prix bas.

Ce souvenir est aussi vif que la crise de 1929 et la Grande dépression, au sein du gouvernement d'Eisenhower comme celui de Kennedy. Il est important d'insister sur le poids de ce souvenir qui gouverne l'économie américaine dans les années 1960, même si celles-ci coïncident pourtant avec la période des Trente Glorieuses. Cela d'autant plus que ce sont les États-Unis, qui ont créé le FMI dont la fonction principale est d'assurer la stabilité financière de l'ensemble du « monde libre ». Ainsi :

Le secrétaire [du Trésor] a résumé en disant que nous faisons face à deux problèmes de base. Le premier est le besoin de maintenir une sécurité collective dans le domaine politique et militaire. Le second était de maintenir une position économique forte et d'éviter une faiblesse financière dans le sens international. Le second problème avait une forte signification politique aussi bien qu'une importance économique. Il a pensé que le second problème était en quelque sorte le plus pressant en ce moment¹⁰.

64

Pourtant, dévaluer le dollar aurait pu être profitable aux États-Unis : cela aurait permis de relancer les exportations de leurs produits, alors moins chers, et de combler leur déficit. Mais cette mesure est valable sur un temps court et le revers de la médaille aurait été la relance de l'inflation. La véritable raison est que la dévaluation du dollar aurait conduit à la dépréciation des stocks de dollars, contenus dans les caisses des Banques centrales européennes. La réaction des gouverneurs de ces banques aurait été immédiate, en demandant aux États-Unis la conversion de leurs dollars en or. Et les réserves d'or américaines auraient été encore réduites. En fin de compte, les pays européens auraient-ils poussé les États-Unis à ne pas dévaluer leur dollar, afin de préserver leurs propres stocks ? Et, en échange, auraient-ils promis de soutenir le cours du dollar ? De même, dévaluer le dollar n'était pas profitable aux multinationales installées à l'extérieur, car leurs capitaux seraient devenus moins attractifs à cause du renchérissement du coût d'une politique fiscale en faveur de leur installation. Or soutenir une monnaie qui fait l'objet d'une attaque spéculative amène aussi à utiliser les stocks d'or pour maintenir sa valeur. Les États-Unis ont finalement opté pour cette solution ponctuelle : ne pas dévaluer le dollar. D'où les sorties importantes d'or à ce moment-là.

En octobre 1960, la spéculation du dollar se joue, comme le Trésor le signale, principalement sur le marché de l'or de Londres. Elle provoque une augmentation de son taux de change à 35,2270 dollars l'once d'or – alors que le

10 NA, RG 56, GHW : *Conversation with Mr. Hayes and Mr. Coombs of the New York Federal Reserve Bank (and with Secretary Anderson, Mr. Walker, Mr. Lennartson and Mr. Willis of the Treasury Department)*, 14 octobre 1960.

dollar est fixé à 35 dollars l'once d'or. Certes, cette spéculation paraît faible, car le dollar se situe encore dans la fourchette autorisée par le FMI (35,35 dollars l'once). Peut-être pressent-on qu'elle va aller au-delà ?

D'après le **tableau 7**, ce sont la Grande-Bretagne et la Suisse qui achètent le plus d'or aux États-Unis, en échange de leurs avoirs en dollars, ainsi que les Pays-Bas dans une moindre proportion. Toutefois, le département du Trésor distingue les raisons de cette spéculation :

Les forces qui soutiennent le taux du sterling plus avant peuvent avoir une raison commerciale, mais elles sont probablement et largement spéculatives dans la mesure où les gens sont, soit conscients d'anticiper une dévaluation du dollar, soit ils mettent leur argent à l'étranger pour des investissements, ou encore pour autre chose. Mais ils sont prêts à courir le risque que, s'il y a un changement du taux de change, ce sera mieux d'avoir des sterling plutôt que des dollars¹¹.

La spéculation sur le dollar s'est alors faite au bénéfice de la livre sterling, comme si celle-ci pouvait retrouver le statut de monnaie internationale d'avant-guerre. La livre sterling inspirerait-elle aux marchés financiers plus de confiance que le dollar ?

Tableau 7. Ventes d'or des États-Unis aux pays européens, en 1960 (en millions de dollars)

	1 ^{er} trimestre 1960	2 ^e trimestre 1960	3 ^e trimestre 1960
Belgique	-26,3	-24,5	-7,0
France	<i>nd</i>	<i>nd</i>	-56,0
Pays-Bas	-10,0	-24,9	-110,0
Suisse	<i>nd</i>	<i>nd</i>	-159,7
Grande-Bretagne	<i>nd</i>	<i>nd</i>	-200,0
Total	-36,3	-49,4	-532,7

Note : la mention « *nd* » indique que les données n'ont pas été trouvées par le département du Trésor.
Source : NA, RG 56, Roosa : *Transactions with countries (and International Institutions), January 1, 1960 – September 30, 1960 (in millions of dollars at \$35 per fine troy ounce)*, de D. Steinberg, 29 octobre 1960.

Pour répondre aux hypothèses posées auparavant, les États-Unis ont bien fait pression sur les Banques centrales européennes en octobre 1960, pour qu'elles soutiennent le dollar.

¹¹ NA, RG 56, GHW : Notes, *Recent US Balance of payments for Wednesday Meeting at the White House*, de P. P. Schaffner, 4 janvier 1961.

Avec la pléthore de dollars jetés sur les marchés de change étrangers, on a demandé aux Banques centrales étrangères, principalement en Europe, de “supporter” le dollar, ce qui dans beaucoup de centres a été pour quelque temps l’obligation des Banques centrales d’acheter des dollars. Le changement de mains de dollars des banques privées aux Banques centrales étrangères engendre une croissance presque automatique de sorties d’or, depuis que les Banques centrales, du point de vue de leur politique, maintiennent une certaine proportion de leurs réserves internationales de cette manière¹².

Mais cela n’a pas empêché que, le 20 octobre 1960, le dollar atteigne le niveau record de 40 dollars l’once.

Le combat contre le marché de l’or à Londres

66 Ces Banques centrales européennes sont alors poussées par les États-Unis à ne pas acheter l’or à un prix plus élevé sur le marché de Londres, mais à un prix normal chez eux¹³. Contrairement à ce qui est écrit dans la bibliographie sur ce point – « pour éviter de nouvelles vagues de spéculation, les États-Unis, de concert avec sept autres pays, ont commencé à intervenir à compter de novembre 1960, par l’intermédiaire de la Banque d’Angleterre, sur le marché londonien de l’or¹⁴ » –, cette manière de soutenir le dollar n’a pas été du goût de la Banque d’Angleterre. En effet, le gouverneur de la Banque de France, Jacques Brunet, témoigne que la Grande-Bretagne en a conçu une grande amertume :

Les Britanniques ont présenté leur premier rapport sur le consortium de l’or. Cependant, il était très clair qu’ils n’aiment pas beaucoup cet arrangement ; en fait, à Bâle [le siège des gouverneurs des Banques centrales européennes], ils ont insisté sur le fait qu’ils l’accepteraient ainsi pour le moment, mais seulement sur une base temporaire – pour un mois ou deux. Les gens de la Banque d’Angleterre, en particulier Roy Bridge, semblaient penser que le consortium a porté atteinte au prestige de Londres en tant que centre financier mondial¹⁵.

D’après Willis, la participation de la Banque d’Angleterre a été en effet très faible à la fin du mois de janvier 1961 et n’a pas véritablement permis de faire baisser le prix de l’or d’une manière décisive :

12 NA, RG 56, Fowler : Rapport à Coombs, *The Acceleration of the Gold Outflow*, d’Alan R. Holmes, 19 octobre 1960.

13 *Ibid.*

14 Herman Van Der Wee, *Histoire économique mondiale...*, *op. cit.*

15 NA, RG 56, Fowler/Dillon : *Memorandum of conversation*, de Jacques Brunet (gouverneur de la Banque de France), du secrétaire Douglas Dillon et de Donald J. McGrew (ambassadeur américain à Paris), 4 janvier 1961.

Il est possible que des ventes plus importantes par la Banque d'Angleterre aient pu baisser le prix de l'or entre 35,20 dollars et 35,25 dollars l'once. En tenant compte du prochain discours très important du gouvernement sur la politique de la balance des paiements [du 6 février 1961], on pourrait considérer que ce serait la meilleure situation sur le marché de l'or à Londres immédiatement après ce discours¹⁶.

Le gouvernement américain a effectivement exercé des pressions sur la Banque d'Angleterre, puisque le prix de l'or à Londres est tombé à 35,18 dollars, ce qui correspond au souhait exprimé plus haut par le département du Trésor. Il apparaît que la coopération au sein de ce Pool de l'or a parfois besoin de persuasion.

Il est recommandé que la politique actuelle continue pareillement après le prochain discours du gouvernement, mais en faisant comprendre clairement à la Banque d'Angleterre que le prix ne sera pas autorisé à monter au-dessus du prix autorisé sur le marché un jour avant le discours sans consultations avec les États-Unis. Il est aussi suggéré que la Banque d'Angleterre n'hésite pas à faire baisser le prix en dessous du point de référence du transport de l'or, environ 35,25 dollars l'once, si cela peut être fait avec de ventes raisonnables. En dessous de ce niveau, on doit laisser le marché trouver son propre prix¹⁷.

À ce propos, Barry Eichengreen écrit : « le Pool de l'or était un accord ouvertement asymétrique dans lequel tous les transferts allaient dans un sens. Il indiquait l'ampleur de la structure du système qui tenait les autres pays à sa merci¹⁸ ».

Si les États-Unis ont opté pour le choix du Pool de l'or, c'est pour ne pas intervenir directement sur le prix de l'or, d'après Frank A. Southard Jr., proche du secrétaire du Trésor Robert B. Anderson :

Ma première impression était qu'une intervention n'était pas nécessaire. Mais il est évident qu'une spéculation active sur l'or sera interprétée comme une faiblesse du dollar. Le résultat peut provoquer des sorties de fonds des États-Unis pour être converties dans d'autres monnaies et peut donc causer des pertes d'or non seulement aux États-Unis, mais aussi aux autres pays. J'ai néanmoins conclu qu'une intervention circonspecte était une politique prudente. Le marché est sous contrôle du Royaume-Uni et les États-Unis ne devraient pas intervenir directement¹⁹.

¹⁶ NA, RG 56, GHW : *Policy with Respect to London Gold Market*, 27 janvier 1961, *op. cit.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Barry Eichengreen, *Exorbitant Privilege...*, *op. cit.*, p. 51.

¹⁹ NA, RG 56, Roosa : Lettre à Robert B. Anderson (secrétaire du Trésor), *The London Gold Market*, de Frank A. Southard Jr., 24 octobre 1960. Les citations suivantes sont extraites du même document.

En quoi consiste ce consortium d'or ? Il s'agit, d'après le gouverneur de la Banque de France, d'« [...] un *gentlemen's agreement* entre les Banques centrales de s'abstenir d'acheter sur le marché de Londres », ce qui permet de garantir la valeur du dollar et de prévenir toute tentative de déstabilisation par une autre monnaie, à l'instar de la livre sterling. C'est pourquoi le secrétaire Robert B. Anderson ne cache pas sa joie devant cette coopération bancaire : « [...] cela nous a fait plaisir de voir que, pour la première fois, nous avons réussi à obtenir des Britanniques toute transparence sur les travaux du marché de l'or à Londres, même s'ils l'ont fait avec réticence ».

Il apparaît que la dévaluation du dollar n'est pas envisageable, du fait de cette interdépendance des deux côtés de l'Atlantique. À la Banque fédérale de réserve de New York, il n'en est pas question depuis le début de cette spéculation :

M. Hayes (de la Réserve fédérale de New York) a dit qu'il était choqué par cette position. Il pensait qu'il y avait une grande différence entre la dévaluation du dollar et la réévaluation du deutschemark. Dans le cas allemand, ça valait au moins la peine d'en discuter, alors que dans le cas des États-Unis, ça ne l'était pas²⁰.

Tableau 8. Récapitulatif du prix de l'or sur le marché à Londres, entre octobre 1960 et février 1961

Date	Prix de l'or
19 octobre 1960	35,25 dollars l'once
20 octobre	40
9 décembre	35,50
23 janvier 1961	35,4955
27 janvier	35,40-35,50
31 janvier	35,3658
2 février	35,3341
9 février	35,18

Note : Fourchette autorisée par le FMI : de 35 à 35,35 dollars l'once.

Source : NA, RG 56, GHW.

Comme on peut le voir dans le **tableau 8**, la pression spéculative n'a pas faibli trois jours après l'entrée en fonction de Kennedy. Le 23 janvier 1961, le prix de l'or atteint 35,4955 dollars l'once et dépasse la fourchette autorisée de

²⁰ NA, RG 56, GHW : *Conversation...*, 14 octobre 1960, *op. cit.*

1 %²¹. Quelques jours plus tard, le discours de Kennedy sur l'état de l'Union du 31 janvier 1961, « a été très bien reçu à l'extérieur²² », ce qui permet de faire baisser la valeur du dollar à 35,33 dollars l'once d'or. Ces variations contredisent quelque peu l'affirmation selon laquelle le Pool de l'or, ou le consortium de 1960, a permis que le prix de l'or sur le marché libre ne franchisse jamais le seuil de 35,35 dollars l'once entre 1960 et 1967²³.

Puis, le 9 février 1961 : « les spéculateurs ont été convaincus par la confirmation du président Kennedy dans son discours sur la balance des paiements [du 6 février 1961], que les États-Unis ont l'intention de maintenir le prix de l'or à 35 dollars l'once²⁴ ». Ainsi, le département du Trésor a réussi à faire revenir le prix de l'or à un niveau acceptable, soit 35,18 dollars l'once.

À la lumière de cette intervention américaine, un rude combat a eu effectivement lieu sur les marchés financiers pour faire baisser, en l'espace d'un peu plus de deux semaines (exactement entre le 23 janvier et le 9 février 1961), le prix de l'or de 0,88 %. Au cours des derniers mois du mandat d'Eisenhower, le prix de l'or avait augmenté de 13,5 % en une seule nuit, entre le 19 et 20 octobre 1960, pour baisser ensuite de 11,23 % entre le 20 octobre 1960 et le 9 février 1961. Le pari a été finalement gagné de ramener le prix du dollar au niveau fixé par le FMI, et même en deçà du niveau du 19 octobre 1960. On ne peut s'empêcher de penser aux volumes d'or utilisés pour contrer cette spéculation à la hausse. Mais le gouvernement américain a dû constater, au cours de cette période de spéculation, que : « les autorités monétaires étrangères ne convertissaient pas seulement de nouvelles acquisitions de dollars en or, mais elles convertissaient aussi – ou planifiaient de le faire – une portion substantielle de leurs balances actuelles en dollars²⁵ ». Autrement dit, les Banques centrales européennes se débarrassaient de leurs réserves en dollars.

Un autre sujet préoccupe le département du Trésor : faut-il imposer un taux d'intérêt spécial sur les avoirs en dollars détenus par les Banques centrales à l'étranger ? Il s'agirait de les dissuader à les stocker. Cette éventualité est vite abandonnée, car elle a posé le problème d'ingérence directe dans les caisses des Banques centrales des gouvernements.

21 NA, RG 56, GHW : *Gold and Exchange...*, 23 janvier 1961, *op. cit.* ; NA, RG 56, GHW : *Policy with Respect*, de George H. Willis, 27 janvier 1961.

22 NA, RG 56, GHW : *Gold Price*, de George H. Willis, 2 février 1961.

23 Herman Van Der Wee, *Histoire économique mondiale*, *op. cit.*, p. 406.

24 NA, RG 56, GHW : *Gold Price*, de George H. Willis, 9 février 1961.

25 Michael Bordo, Owen F. Humpage et Anna J. Schwartz, *Bretton Woods and the Decision to Intervene in the Foreign-Exchange Market, 1957-1962*, Cleveland, Federal Reserve Bank, « Working Paper », n° 06/09, août 2006, p. 7.

À l'été 1961, John Kennedy soulève à nouveau le problème des sorties d'or qui persistent. « Je voudrais avoir très bientôt une étude à jour sur notre position de l'or. Combien en perdons-nous ? Combien par rapport aux autres années ? Si nous pouvons réfléchir à un meilleur résultat dans les six prochains mois. Ce que nous devrions faire à ce propos²⁶ ».

Le total des sorties d'or en 1961 s'élève à 742 millions de dollars (en 1960, il s'élève à 1,702 milliard de dollars ; en 1959, à 731 millions ; en 1958, à 2,275 milliards de dollars)²⁷. Pourquoi cette inquiétude puisque le volume des sorties d'or a diminué en 1961 ?

70

De 1958 à 1960, le total des sorties d'or a atteint l'équivalent de 5 milliards de dollars. À ce moment-là, Eisenhower ne s'est pas soucié du niveau des réserves d'or, qui, toutefois, peinaient à se reconstituer. Or cela pouvait à terme compromettre la position des États-Unis, qui s'étaient engagés à satisfaire les demandes extérieures de conversion des dollars en or. En 1961, sous Kennedy, le risque est-il réel ? D'après le secrétaire du Trésor, Douglas Dillon :

Depuis le début de ce gouvernement, on a étudié d'une manière suivie les facteurs complexes affectant les sorties d'or. Cela est dû en grande partie au résultat des discussions, d'accords et d'influences mis en œuvre, confidentiellement, par le département du Trésor et la Réserve fédérale (de la Banque de New York), à travers leurs contacts à l'extérieur, que la sortie d'or soit modérée. Comme vous le savez, le stock d'or est maintenant de 17,452 millions de dollars, comparé aux 17,505 milliards de dollars le 20 janvier quand votre gouvernement a commencé, et comparé au niveau le plus bas en février de 17,373 milliards de dollars²⁸.

Le niveau des réserves d'or serait-il alors passé en dessous du seuil des 25 % ? Or Dillon précise que : « ce qui est le plus important maintenant n'est pas d'éviter les déclins occasionnels, mais, à travers notre management effectif, de maintenir notre initiative dans le contrôle des sorties d'or de telle manière que nous puissions remplir notre rôle en tant que monnaie principale du monde libre ». Et de conclure : « [...] nous devons conserver notre balance des paiements comme un tout en équilibre ou proche de l'équilibre ».

26 NA, RG 56, Roosa : Maison-Blanche, Mémoire pour le secrétaire du Trésor, de John F. Kennedy, 28 août 1961.

27 NA, RG 40, Holton : Table 1: Balance of payments (Millions of dollars): 1870-1918 by periods; 1919-1961, annually, made in 1962.

28 NA, RG 56, Roosa : Maison-Blanche, Mémoire pour le président, *Gold Flows*, de Douglas Dillon (secrétaire du Trésor), 31 août 1961. Les citations suivantes sont extraites du même document.

Cette dernière réflexion confirme que « l'équilibre raisonnable de la balance des paiements », décidé sous Eisenhower, est maintenu sous Kennedy, c'est-à-dire que le déficit doit se situer entre 1 et 1,5 milliard de dollars. Mais la directive d'Eisenhower de novembre 1960 ne mentionnait pas de mesures pour résoudre le problème des sorties d'or. À présent, on sait que le nouveau secrétaire du Trésor de Kennedy les contrôle officieusement. Si cela venait à se savoir, cela provoquerait une grande panique financière à l'extérieur, puisque les États-Unis ont toujours garanti la liberté de conversion des dollars en or.

Pour réduire le déficit de la balance des paiements américaine, la question posée est de savoir quelle catégorie de dépenses serait à réajuster : le volume des dollars en circulation, les dépenses publiques ou les sorties de dollars et d'or du pays. Eisenhower a choisi en novembre 1960 de réduire les dépenses publiques extérieures, appelées le partage du fardeau, et de relancer les exportations de produits américains. Dans ce but, il a essayé en janvier 1961 de faire adopter par le Congrès un traitement fiscal, mais sans succès. Le nouveau président Kennedy reprend l'ensemble de ce programme et met en place un contrôle officieux des sorties d'or au niveau des marchés financiers, en coopération avec les Banques centrales. Les deux présidents choisissent en effet de ne pas toucher au volume des dollars en circulation et observent la discrétion sur les moyens de limiter les sorties d'or du pays. Ce sont le département du Trésor et la Banque de réserve fédérale de New York qui en sont chargés :

Cependant, une information confidentielle a signalé qu'il y a eu des achats de la part des Banques centrales sur ce marché [de l'or à Londres]. Les plus importantes ont été faites par la Banque d'Italie. Nous avons envoyé un représentant de la Réserve fédérale en Italie pour leur conseiller qu'il serait préférable pour eux d'en acheter directement chez nous plutôt que de faire monter le prix sur le marché de l'or à Londres. Le résultat est que nous avons maintenant l'assurance que la Banque centrale d'Italie ne participera plus au marché²⁹.

Les États-Unis tâchent de modérer ce libre mouvement de l'or, en ces temps difficiles pour le dollar. Cependant, le problème des sorties d'or durant l'été 1961 serait-il lié au soutien des États-Unis à la livre sterling, alors en difficulté de février à août 1961 ? Dès la fin de la spéculation sur le dollar en janvier 1961, la livre sterling a connu à son tour une attaque le mois suivant jusqu'à l'été 1961. Et les États-Unis ont vendu 75 millions de dollars en or pour soutenir le cours

29 JFK, POF : Maison-Blanche, Mémorandum pour le président, *Gold Flows*, de Douglas Dillon (secrétaire du Trésor), 31 août 1961 (ce mémorandum est différent du précédent).

de la livre, parce qu'ils la considéraient comme une monnaie internationale complémentaire au dollar³⁰. Là-dessus, Dillon livre une information précieuse :

Ce n'est pas connu publiquement, ni même connu parmi les responsables des finances que les Britanniques ont dû vendre 1,170 milliard de dollars en or, dont 200 millions ont été vendus aux États-Unis, pendant la période de forte pression sur la livre sterling de février à juin de cette année. En effet, les Britanniques ont fourni à travers cette période de l'or qui, dans un volume même plus grand, était sorti des États-Unis les trois dernières années³¹.

Le résultat est que la Grande-Bretagne devra solliciter plus tard un prêt d'un milliard auprès du FMI³².

72 Toutefois, le soutien américain à la livre sterling et au dollar a eu pour conséquence de faire baisser le niveau des réserves d'or américaines en dessous du seuil des 17 milliards de dollars (exactement 16,976 milliards de dollars). C'est bien ce qui inquiète le président puisque le Trésor déclare : « [...] ainsi nous prendrons l'opportunité de faire une brèche dans une quelconque barrière psychologique sur le niveau des 17 milliards de dollars que peut avoir l'opinion publique ». Même si ce niveau se situe en dessous du seuil de 25 % fixé par le Congrès en 1946, le Trésor l'assume entièrement. Le pari est risqué politiquement. D'après l'historiographie, Kennedy connaîtra de très vives critiques sur sa gestion de la balance des paiements considérée comme mauvaise. Pour Dillon, il est nécessaire de maintenir les trois axes adoptés pour une politique d'équilibre budgétaire : empêcher l'augmentation des prix et salaires pour éviter une inflation importante et pour maintenir un volume constant des dollars ; relancer les exportations américaines pour améliorer la compétitivité du pays (et aussi pour combler les sorties d'or) ; pousser les pays industrialisés à prendre en charge l'aide militaire et économique jusqu'alors fournie par les États-Unis. Cependant, « en dépit des pertes d'or accélérées, les États-Unis détiennent toujours 16 milliards de dollars en or dans leurs réserves en 1962, ce qui fait approximativement les 2/5^e des réserves d'or mondiales³³ ».

Le Pool de l'or devient officiel le 13 octobre 1961. L'accord réunit les Suisses, les Allemands, les Italiens, les Néerlandais, les Français, les Belges et les Britanniques et consiste à se joindre aux Américains pour soutenir le marché de Londres en cas de spéculation. Le montant d'or qui serait à utiliser est d'abord

30 JFK, POF : Mémorandum pour le président, de Douglas Dillon, 3 octobre 1961.

31 JFK, POF : Maison-Blanche, Mémorandum pour le président, *Reduction of \$300 million in US Gold Stock this Week*, de Robert V. Roosa (secrétaire du Trésor en exercice), 21 novembre 1961.

32 NA, RG 56, Fowler : *Memorandum of conversation between Secretary Dillon, Fowler, Roosa, Chairman Martin and Caincross, Economic Adviser to the Government, Parsons from the Bank of England and Pitblado, British Economic Minister, in Dillon's office*, 26 juillet 1962

33 Michael Bordo, Owen F. Humpage et Anna J. Schwartz, *Bretton Woods...*, op. cit., p. 7.

fixé pour chaque pays membre de ce Pool à 100 millions de dollars³⁴. Ainsi, selon Dillon : « la nouvelle que tous les principaux pays détenant de l'or se joignent ensemble pour combattre la spéculation sur le marché de Londres devrait être en elle-même très importante pour empêcher les spéculateurs³⁵ ». Cela permettra surtout d'équilibrer les sorties d'or de chaque pays du Pool en cas de nouvelle attaque contre une monnaie et d'éviter une perte d'or de plus d'un milliard de dollars, comme cela s'est passé pour la Grande-Bretagne au cours des mois précédents³⁶.

Après avoir étudié les actions mises en place par les gouvernements d'Eisenhower et de Kennedy pour limiter les sorties d'or et le combat pour maintenir le cours officiel du dollar, les investissements américains entrent aussi en jeu dans l'équilibre de la balance des paiements. En particulier, les capitaux à court terme ne cessent de fuir les États-Unis et représentent, en cette fin d'année 1961, 1,383 milliard de dollars³⁷.

LES SORTIES DE CAPITAUX AMÉRICAINS : UN PROBLÈME DÉLICAT

Considérer les investissements à l'étranger comme une cause du déficit de la balance des paiements pourrait remettre en question la politique extérieure des États-Unis depuis 1945. Dans le but de conquérir de nouveaux marchés, les États-Unis s'appuient habituellement sur ces investissements, grâce à la diffusion de leur savoir-faire technologique, de leur nouvelle science du management et grâce à l'implantation de filiales des grandes entreprises américaines dans les pays étrangers. En retour, les États-Unis reçoivent une part des bénéfices tirés de ces investissements. Tout cela permet au gouvernement américain d'affirmer sa puissance économique et de renforcer son influence en tant que leader du « monde libre ».

Avant d'aller plus loin, il est utile de distinguer trois sortes d'investissements à l'étranger. En premier lieu, les investissements directs à long terme représentent un enjeu stratégique pour le gouvernement. Ces investissements réalisés par les entreprises ou par les résidents à l'étranger sont considérés comme directs, lorsque ces investisseurs ont un vote, au sein du Conseil d'administration de l'entreprise, d'une proportion de plus ou moins 25 %. Et ces derniers ont un droit

34 JFK, POF : Maison-Blanche, Mémoire pour le président, de Douglas Dillon (secrétaire du Trésor), 13 octobre 1961.

35 *Ibid.*

36 Voir Éric Monnet, « Une coopération à la française. La France, le dollar et le système de Bretton Woods, 1960-1965 », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 19, janvier-avril 2013 [en ligne : <https://www.histoire-politique.fr/index.php?numero=19&rub=dossier&item=179>, consulté le 1^{er} février 2015], pour un récapitulatif de ces événements.

37 NA, RG 40, Holton : *Balance of Payments*, *op. cit.*

de contrôle sur la politique de la firme. En deuxième lieu, les investissements de portefeuille à long terme (ou portefeuilles) correspondent à des placements en titres. En troisième lieu, les investissements à court terme sont caractérisés par leur facilité à se déplacer d'un point à un autre. Ils peuvent être soit spéculatifs, soit commerciaux avec l'octroi de crédits.

La période étudiée correspond à la grande expansion des multinationales américaines. Christian Deblock le signale :

C'est aussi le temps des firmes multinationales, nouvelle actrice de la scène économique internationale à côté des États. Sous leur influence, les circuits du commerce se recentrent autour des pays développés, le commerce d'intégration ou intrabranche se développe rapidement et le commerce intrafirme concentre une part importante du commerce. Les firmes américaines dominent le monde, à l'image des États-Unis, qui affichent face au monde communiste l'insolence de leur réussite économique³⁸.

74

En effet, ces multinationales ont trouvé, dans le système multilatéral, le marché à leur taille et qui favorise nettement l'ouverture des marchés entre les pays. Elles se sont déjà déployées dans le monde avant la dernière guerre. Mais, pour cela, elles ont aussi bénéficié d'un régime fiscal favorable de la part de leur pays d'origine. Les principales études sur les multinationales américaines ont été faites par les politistes Robert Gilpin et Susan Strange, ainsi que par l'historienne Mira Wilkins³⁹. Il ne s'agit pas ici d'étudier la trajectoire de ces entreprises, mais seulement d'éclairer, sous l'angle du déficit de la balance des paiements américaine, les mesures prises par Eisenhower à la fin de son mandat et ensuite par Kennedy. Or ces deux présidents ont été confrontés à ce dilemme : limiter l'impact du régime fiscal de ces entreprises sur le déficit de la balance des paiements américaine ou favoriser leur essor dans le cadre de la puissance américaine ?

La remise en cause des faveurs fiscales sous Eisenhower

Dans les années 1950, Eisenhower a en effet favorisé les investissements à l'extérieur, en particulier vers l'Europe de l'Ouest, qui était le nouveau marché

³⁸ Christian Deblock, *Les États-Unis et l'investissement direct étranger. Une histoire à trois temps*, Montréal, Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation, coll. « Notes de synthèse », septembre 2011, p. 2.

³⁹ Mira Wilkins, *The Maturing of Multinational Enterprise: American Business Abroad from 1914 to 1970*, Cambridge, Harvard University Press, coll. « Harvard Studies in Business History 27 », 1974 ; Susan Strange, *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991 ; Robert Gilpin, *US Power and the International Multinational Corporation. The Political Economy of Foreign Direct Investment*, New York, Basic Books, 1975 ; Jean-Louis Mucchielli, *Multinationales et mondialisation*, Paris, Éditions du Seuil, 1998.

émergent d'après-guerre. Si l'on remonte un peu dans le temps, une réunion de l'International Cooperation Administration (ICA) au sein du département d'État se tient en août 1955, à propos du régime fiscal accordé aux entreprises américaines investissant à l'étranger :

Une discussion se poursuit alors sur la crainte exprimée par beaucoup dans ce pays que les investissements américains à l'étranger auraient pour conséquence de diminuer l'industrie américaine. On a mis en avant que le phénomène des doubles-taxes et le fait que tous les dollars doivent éventuellement rentrer sont des raisons pour lesquelles, dans le long-terme, les investissements à l'étranger n'aident pas seulement le business américain, mais représentent une fonction vitale dans la politique extérieure⁴⁰.

De même : « M. Rockefeller a conclu que nous devons considérer au gouvernement que l'investissement à l'étranger se fait dans notre propre intérêt. Nous devons changer la base qui justifiait nos programmes d'aide à l'étranger, celle de stopper le communisme, vers une conviction que c'est dans notre intérêt de posséder le commerce mondial⁴¹ ».

En 1955, le gouvernement d'Eisenhower cherche à orienter ces investissements vers d'autres destinations. Le plan Marshall a inauguré l'ère de l'américanisation en Europe par le biais des investissements, en établissant durablement des relais économiques dans le marché européen⁴². Tout cela s'est fait dans le cadre de la guerre froide, pour renforcer l'Europe de l'Ouest face au bloc communiste à l'Est. À présent, l'Europe de l'Ouest est en passe d'être stabilisée. Puis, en avril 1955, se tient la conférence afro-asiatique de Bandung en Indonésie, qui rassemble les anciennes colonies devenues indépendantes depuis la dernière guerre, et quelques-unes qui vont l'être très prochainement. Pour tous ces « nouveaux pays », il ne s'agit plus de prendre parti pour ou contre le communisme et le capitalisme, mais d'œuvrer pour le développement de cette partie émergente du monde.

40 DDE, Jackson, Boîte 74 : *Economic Aid, Report of the Third Session of ICA, Declassified Documents Reference System*, 26 août 1955 [en ligne : <http://galenet.galegroup.com>], consulté le 1^{er} février 2015. L'ICA a été créée en juin 1955 par le département d'État, pour gérer tous les programmes d'assistance étrangère américaine, sauf ceux concernant l'assistance militaire, les programmes impliquant les réfugiés et les subventions aux organisations internationales. Mais l'ICA a été dissoute en 1961 et intégrée dans l'AID qui est indépendante du département d'État [en ligne : <https://history.state.gov/departmenthistory/people/principalofficers/director-intl-cooperation-administration>], consulté le 28 février 2015.

41 *Ibid.*

42 Dominique Barjot et Christophe Réveillard (dir.), *L'Américanisation de l'Europe occidentale au xx^e siècle. Mythe et réalité*, Paris, PUPS, 2002 ; Dominique Barjot, Isabelle Lescent-Giles et Marc de Ferrière le Vayer (dir.), *L'Américanisation en Europe au xx^e siècle. Économie, culture, politique*, Lille, Université Charles-de-Gaulle-Lille 3, Centre de Recherche sur l'Histoire de l'Europe du Nord-Ouest, 2002, 2 vol.

Cependant, ce Tiers Monde émergent nécessite de nouvelles attentions pour l'aider à atteindre cette stabilité. Aux yeux des États-Unis, celle-ci est fondamentale pour qu'il ne soit pas tenté par l'URSS, et cela dans un climat de guerre froide marqué par les revendications économiques. Avec ces nouveaux partenaires, les États-Unis ont en effet conscience de devoir tenir un autre langage, qui ne soit plus celui de l'affrontement idéologique entre Ouest et Est. Désormais, il s'agit de présenter les avantages à faire partie du système multilatéral. D'où la nécessité d'orienter les investissements américains vers ces nouveaux pays et sous-développés pour les inclure dans le nouveau monde occidental et pour asseoir leur influence face à l'URSS. C'est dans ce contexte que les intérêts économiques et diplomatiques s'entremêlent : les investisseurs américains privés y trouvent un intérêt pour développer leurs activités économiques et rendent service au gouvernement américain qui tisse alors des liens diplomatiques. Ces intérêts croisés permettent d'obtenir de part et d'autre des avantages. Ainsi, ces hommes d'affaires présents en 1955 à la réunion de l'ICA demandent, au vu de ce nouveau contexte, une baisse de la taxe sur les retours des bénéfices au pays, après investissement à l'étranger, et posent aussi le problème de la double-taxe : « le milieu des affaires veut un investissement qui sera plus avantageux qu'un investissement aux États-Unis ou au Canada. [...] On a mis en évidence que la chose la plus importante est la réduction de la taxe américaine sur les retours de l'extérieur⁴³ ». Cependant, ces contreparties vont être remises en cause cinq ans plus tard, à cause du déficit de la balance des paiements des États-Unis.

Au début de janvier 1961, Eisenhower reconsidère en effet les avantages accordés aux capitaux américains à l'étranger, parce que les entreprises ne rapatrient pas assez leurs bénéfices au pays.

Le 16 novembre 1960, j'ai donné une directive mettant en place des mesures à prendre par une action gouvernementale afin de réduire le déficit de la balance des paiements américaine qui est le résultat de pertes d'or et de dollars. Je recommande maintenant au Congrès une action dans deux domaines spécifiques : la première est une taxe des profits dans le cadre des niches fiscales [...]. Les propositions sur les niches fiscales visent à rectifier une situation qui s'est développée récemment et qui fournit des incitations artificielles aux capitaux américains pour investir [...] ⁴⁴.

Cette fois-ci, Eisenhower est explicite sur la cause principale du déficit, les sorties d'or et de dollars. Ces revenus tirés des investissements se présentent sous

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ NA, RG 56, GHW: *Preamble to Special Message*, de Dwight D. Eisenhower, janvier 1961.

plusieurs formes : les bénéfices, les intérêts, les rentes ou encore les dividendes, qui sont tous comptabilisés dans la balance des paiements. Ces niches fiscales attirent les bénéfices des entreprises américaines à l'étranger, ou une partie, car elles sont exemptes d'impôts, ce que le département du Trésor américain appelle les revenus non distribués. C'est pourquoi Eisenhower décide de frapper un grand coup. En revanche, les bénéfices réinvestis ne sont pas comptabilisés dans la balance des paiements.

Ces investissements directs sont taxés deux fois : une première fois par les États-Unis dans leur pays d'accueil et une seconde fois par le pays d'accueil. C'est ce qu'on appelle la double taxe. Comme celle-ci a été soit supprimée, soit différée jusqu'au rapatriement des bénéfices au pays, elle est considérée comme une faveur fiscale. On devine alors que les demandes formulées en 1955 ont été accordées par Eisenhower.

Tableau 9. Retours des investissements et sorties de capitaux, de 1956 à 1960
(en millions de dollars)

	Années				
	1956	1957	1958	1959	1960
I. Exportations de biens et de services :					
Revenus sur investissements : directs	2,171	2,249	2,121	2,228	2,338
Revenus sur investissements : autres privés	0,297	0,363	0,417	0,466	0,518
Revenus sur investissement : gouvernement	0,194	0,205	0,307	0,349	0,361
Total	2,662	2,817	2,845	3,043	3,217
II. Compte des capitaux privés américains à l'étranger (sorties) :					
Capitaux : long terme (ID)	-1,951	-2,442	-1,181	-1,372	-1,694
Capitaux : court terme	-0,517	-0,276	-0,311	-0,077	-1,312
Autres capitaux long terme (portfolios)	-0,603	-0,859	-1,444	-0,926	-0,850
Capitaux publics	-0,629	-0,958	-0,971	-0,353	-1,109
Total	-3,7	-4,535	-3,907	-2,728	-4,965

Note : Les bénéfices réinvestis des investissements à long terme ne sont pas comptabilisés dans le bilan de la balance des paiements américaine, mais le sont par le FMI.

Sources : NA, RG 40, *Balance of Payments, op. cit.* ; NA, RG 56, Roosa : 24 février 1961.

D'après le **tableau 9**, de 1956 à 1960, les retours des bénéfices des investissements directs se situent dans une moyenne d'un peu plus de 2 milliards de dollars. Quant aux sorties dans cette même catégorie, elles se situent aussi dans une moyenne de 2 milliards de dollars. Les retours pourraient-ils être plus

importants sans les faveurs fiscales dont ces investisseurs ont bénéficié? Le total des sorties tous capitaux confondus atteint 5 milliards de dollars en 1960, ce qui est un peu plus élevé que celui de l'année record 1957. Est-ce ce niveau qui justifie cette grande inquiétude au gouvernement? Étant donné que les États-Unis sont fidèles au libre mouvement des capitaux, Eisenhower aurait-il choisi d'augmenter le retour des bénéfices des investissements américains à l'extérieur plutôt que de limiter les sorties du pays? Dans ce cas, sa volonté de s'attaquer aux niches fiscales s'explique.

Quant aux capitaux à court terme de nature spéculative, la solution consistera à demander aux gouvernements concernés de baisser leurs taux d'intérêt, toujours pour contribuer à la réduction de ce déficit américain.

En ce qui concerne nos amis européens, nous devrions tenter – diplomatiquement – de les convaincre d'adopter des taux d'intérêt bas dans le cadre de leurs efforts pour arrêter l'inflation interne, en ayant à l'esprit qu'une politique fiscale et d'impôts étroite peut conduire certains d'entre eux à adopter des taux d'intérêt plus bas que prévu⁴⁵.

Comme le Congrès a différé les dernières mesures demandées début janvier 1961 par Eisenhower, le secrétaire du Trésor Anderson adresse aussi à Kennedy, avant son investiture, les dernières mesures sur les niches fiscales :

Les investissements et le commerce internationaux apportent une contribution importante à l'économie américaine, et les motifs de base de cette opération, qui ont été développés ces dernières années, ne devraient pas être découragés. Cependant, il y a eu récemment des développements qui sont préoccupants. Ces développements ont été encouragés en partie par inadvertance par le système des impôts et en partie par des dispositions qui ont été délibérément promulguées, mais dans des circonstances qui sont différentes matériellement de celles qui prévalent maintenant⁴⁶.

Revoir ces modalités liées aux niches fiscales serait alors nécessaire : « la proposition retirerait les avantages de cet impôt spécial, qui s'accroissent, aux compagnies fonctionnant à travers les bénéfices des niches fiscales, dont les avantages ne sont pas disponibles pour les investissements aux États-Unis⁴⁷ ». Kennedy tentera à son tour de les supprimer.

Cette suppression sur les niches fiscales soulève néanmoins un problème au sein du département du Commerce. Deux jours avant la passation de pouvoirs

45 NA, RG 56, GHW : *Recommendations on our Balance of Payments and Gold Outflows*, à Brent Spence, de Byron L. Johnson et Henry S. Reuss, 22 décembre 1960.

46 NA, RG 56, GHW : 14 janvier 1961, *op. cit.*

47 *Ibid.*

entre Eisenhower et Kennedy, le Commerce précise que cela pourrait porter atteinte au flux des capitaux privés américains à l'extérieur.

Un montant très substantiel de ce capital dans les niches fiscales, peut-être d'un montant d'un milliard de dollars, est investi à travers les filiales de transport américaines établies dans les paradis fiscaux par les compagnies pétrolières et par d'autres. Le but n'est pas les impôts, mais plutôt la nécessité de trouver un moyen d'être compétitif avec des drapeaux étrangers. [...] C'est une chose saine, et vraiment essentielle, pour nos industries d'être capables de concurrencer les industries indigènes dans le Marché commun et ailleurs. [...] Elles vont à l'extérieur pour participer dans ces marchés profitables où ils ne peuvent pas concurrencer en exportant depuis les États-Unis⁴⁸.

Est donc posé le problème de la compétitivité des industries américaines sur les marchés mondiaux. Il s'agit dès lors de réduire les coûts de fret, et de pouvoir livrer des produits américains en Europe à un prix inférieur à celui d'un port américain. Le secrétaire du Commerce insiste : « nos exportations et importations ne contribuent pas défavorablement au problème de notre balance des paiements. [...] Nos investissements à long terme à l'étranger ne contribuent pas au problème de la balance des paiements⁴⁹ ». Quelles seraient alors les solutions à proposer ? Pour le département du Commerce, qui lance une sorte de contre-offensive au Trésor, il faut réfléchir à réduire d'autres dépenses, en particulier celles du gouvernement, en encourageant les investissements privés à prendre le relais. Précisons que le secrétaire du Commerce, Luther H. Hodges, est lui-même un industriel du textile. De plus, ce département est chargé de la réorganisation des affaires internationales au niveau du commerce et de l'investissement⁵⁰. « Ainsi, une expansion déterminée de capitaux américains privés offre la double opportunité de stabiliser le problème de la balance des paiements et de gagner les peuples des nations sous-développées et non-engagées à notre mode de vie économique libre⁵¹ ». Mais les investisseurs américains seraient-ils prêts à jouer le rôle de relais dans ces dépenses extérieures du gouvernement qui, en échange, ne toucherait pas aux niches fiscales ? Et cela dans des pays non stables politiquement et peu équipés en infrastructures ? L'échec de l'Alliance pour le progrès en Amérique latine est là pour confirmer.

48 NA, RG 40, ExeSec : Maison-Blanche, Lettre au président, de Philip A. Ray (sous-secrétaire du Commerce), 18 janvier 1961.

49 *Ibid.*

50 Régine Perron, « Les exportations vers la CEE sous l'autorité nouvelle du département du Commerce de Kennedy (1961-1963) », dans René Girault et Raymond Poidevin (dir.), *Le Rôle des ministères des Finances et de l'Économie des Six et de la Grande-Bretagne dans la construction européenne de 1957 à 1971*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2001, p. 415-433.

51 *Ibid.*

Les investissements privés, considérés comme la contribution la plus importante dans ce programme, n'ont guère répondu à l'appel du gouvernement pour contribuer à l'essor général de l'Amérique latine.

Le Commerce a lancé *in extremis* cette alerte deux jours avant la fin du mandat d'Eisenhower, probablement pour que lui-même ou encore Dillon la transmette au nouveau président élu. Cette solution peut-elle être retenue par Eisenhower et Kennedy? Or, l'un des sept objectifs définis dans le rapport du Budget de janvier 1961 est « la participation de l'entreprise privée dans l'investissement à l'étranger⁵² ». Kennedy mentionne en effet dans son discours du 6 février 1961 l'impôt sur les investissements privés à l'étranger et garantit le libre mouvement des capitaux américains à l'extérieur. L'argument du Commerce de ne pas toucher aux niches fiscales ne semble pas avoir été retenu. On pourrait faire remarquer qu'Eisenhower a demandé d'une manière indirecte à son successeur de prendre des mesures qui sont impopulaires dans les milieux d'affaires. Ne serait-ce pas une des causes des mauvaises relations entre le président Kennedy et ces hommes d'affaires?

80

La suppression des faveurs fiscales : un succès pour Kennedy?

En avril 1961, Kennedy s'adresse au Congrès, en présentant deux mesures phares qui concernent les investissements américains à long terme : la première concerne l'élimination des privilèges sur les taxes différées (la double taxe) et la seconde porte sur les niches fiscales. Parviendra-t-il à les faire accepter alors qu'elles soulèvent de très nombreuses protestations dans les milieux économiques concernés?

La suppression des taxes différées concerne l'industrie manufacturière, les mines et l'extraction à capitaux américains, établies dans les pays non développés, ce qui signifie que les gouvernements de ces pays bénéficieront de cette taxe perçue sur les investissements américains dans le pays d'accueil ainsi que les États-Unis. Ces secteurs industriels conservent en échange les niches fiscales. Si ces investissements sont localisés en Europe de l'Ouest, le discours annonce alors la suppression des niches fiscales, mais laisse la double-taxe différée.

Pour comprendre ce chassé-croisé entre la suppression ou le maintien des niches fiscales et de la double taxe en fonction des régions du monde, il faut savoir qu'en 1959, la zone Afrique et Asie accueille 10 % des bénéfices non rapatriés au pays, alors que l'Europe en concentre 24 %. C'est finalement une sorte d'équilibre qui a été trouvé pour faire revenir ces bénéfices tirés des investissements américains, plus largement d'Europe de l'Ouest et moins des pays du Tiers Monde. Signalons que les compagnies pétrolières rapatrient

52 NA, RG 40, ExeSec : janvier 1961, *op. cit.*

correctement les bénéfices engrangés comme les chiffres l'attestent. Leurs marges sont certainement plus importantes. Le libre mouvement des capitaux américains n'est donc pas menacé.

Toutefois, la suppression des taxes différées n'a pas non plus reçu le soutien du département du Commerce, qui le fait directement savoir à la Maison-Blanche : « [...] nous insistons pour que les privilèges différés aux entreprises opérant à l'étranger de propriété américaine soient maintenus à la fois dans les pays développés et sous-développés⁵³ ». La raison principale est de : « [...] leur permettre de maintenir leur position compétitive à l'extérieur et de vendre sur les marchés étrangers sur la même base de taxe que leurs concurrents locaux⁵⁴ ». Les deux départements du Trésor et du Commerce ne poursuivent assurément pas les mêmes buts, ce que le secrétaire du Commerce fait remarquer ironiquement : « [...] naturellement le département du Trésor s'intéresse à augmenter au maximum nos revenus d'impôts⁵⁵ ».

À cause de la vive opposition publique, le secrétaire du Trésor, Douglas Dillon, est prêt à retirer cette mesure de suppression sur la double taxe. Cependant, il maintient fermement la mesure concernant les niches fiscales. « Les représentants du business se sont fortement opposés à cette recommandation, bien que les salariés y soient favorables. Le département du Trésor s'attend à changer de position puisque la Commission des finances y est opposée⁵⁶ ». Mais le Congrès a de nouveau rejeté la suppression des taxes différées (ou double taxe). C'est pourquoi il faut trouver un autre moyen de rapatrier ces bénéfices de l'étranger pour améliorer la balance des paiements des États-Unis. C'est la raison pour laquelle le Trésor se concentre désormais sur le traitement concernant les niches fiscales, qui aurait plus de chance d'être accepté que le reste⁵⁷. Dillon recommande alors dans son troisième rapport trimestriel sur la balance des paiements :

[...] Il est essentiel que nous continuions nos efforts pour supprimer les avantages fiscaux qui maintenant favorisent les investissements à l'étranger au détriment de ceux de l'intérieur, au moins en ce qui concerne les investissements dans les autres pays industrialisés⁵⁸.

53 NA, RG 40, ExeSec : Mémoire pour Theodore C. Sorensen (conseiller spécial du président), *Tax Message – International Aspects*, d'Edward Guderman (sous-secrétaire du département du Commerce), 5 avril 1961.

54 *Ibid.*

55 NA, RG 40, ExeSec : Lettre à Willard P. Smith (vice-président de la corporation Cabot), de Luther H. Hodges (secrétaire au Commerce), 13 février 1961.

56 NA, RG 56, Dillon : Maison-Blanche, Mémoire pour le président, de Douglas Dillon (département du Trésor), 7 juillet 1961.

57 NA, RG 56, Dillon/Fowler : Maison-Blanche, Mémoire pour le président, *Editorial in the Wall Street Journal of November 13*, d'Henry Fowler (sous-secrétaire du Trésor), 15 novembre 1961.

58 NA, RG 56, Roosa : 7 novembre 1961, *op. cit.*

Il s'agit d'inciter ces capitaux américains à investir dans leur économie nationale dès lors que les avantages fiscaux à l'étranger sont moins favorables. Le département du Commerce manifeste à nouveau sa désapprobation.

L'effet immédiat sur la balance des paiements de la législation sur les taxes contre les corporations des niches fiscales n'est probablement pas très grand. Les effets directs ou reportés sur le commerce et l'investissement peuvent être substantiels, mais sont complexes et imprévisibles. Certains usages des corporations organisées dans les pays de niches fiscales représentent des méthodes logiques et effectives de marketing à l'extérieur, en fournissant des services, ou en s'acquittant des fonctions de management et de recherche. Celles-ci doivent être distinguées des opérations *principalement* exécutées ou organisées pour sauver ou éviter les taxes⁵⁹.

82 Le montant du bénéfice estimé se situerait à environ 100 millions de dollars, ce qui est insuffisant aux yeux du Commerce pour justifier la suppression des faveurs fiscales⁶⁰.

La question des bénéfices non rapatriés au pays

La Banque fédérale de réserve de New York apporte son appui au département du Commerce, dans la mesure où il apparaît que rapatrier tous les bénéfices de l'extérieur ne serait pas profitable.

[...] Les bénéfices réinvestis ne créent probablement pas une perte à long terme depuis qu'ils rapportent et, cependant, ils ne sont pas une perte immédiate parce qu'ils se substituent aux fonds d'investissement qui autrement ont été envoyés à l'extérieur par les Américains. Et, bien sûr, les montants larges réinvestis à l'extérieur dans les années passées sont en partie responsables des actuels bénéfices étrangers substantiels des corporations américaines⁶¹.

Quelle est la part de ces bénéfices rapatriés et celle des bénéfices non rapatriés?

59 NA, RG 40, EG : Mémorandum à John S. Stillman (adjoint du sous-secrétaire au Commerce), *Taxation of Foreign Earnings*, de Samuel Pizer (division de la Balance des paiements), 15 février 1961. L'auteur de ce document souligne ce mot.

60 NA, RG 40, ExeSec : 4 mai 1961, *op. cit.*

61 NA, RG 56, Roosa : Banque fédérale de réserve de New York, Mémorandum à Coomb (département du Trésor), *United-States Long-Term Investments Abroad: Concepts and Recent Experience*, de David E. Bodner (division de la Balance des paiements), 24 février 1961.

Tableau 10. Les investissements directs (ID) des entreprises des États-Unis de 1950 à 1959
(en millions de dollars, valeur de référence 1948)

	Années									
	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
Flux ID	621	528	850	721	664	779	1,859	2,058	1,094	1,310
Bénéfices ID	1,769	2,244	2,295	2,218	2,369	2,810	3,134	3,561	3,034	3,255
dont bénéfices rapatriés	1,294	1,492	1,419	1,442	1,725	1,912	2,160	2,249	2,140	2,228
Bénéfices non distribués	0,475	0,752	0,876	0,776	0,644	0,898	0,974	1,312	0,894	1,027
Valeur ID	11,788	13,089	14,819	16,286	17,626	19,313	22,118	25,262	27,255	29,735

Note : Il n'est pas possible d'avoir des données valables à la fin de 1960, car il faut attendre l'année suivante pour les rassembler.

Sources : NA, RG 56, Roosa : 24 février 1961 ; NA, RG 40, EG : mars 1961.

D'après le **tableau 10**, la valeur des investissements augmente régulièrement de 2 milliards de dollars par an. Les sorties de ces capitaux à long terme fluctuent surtout entre 1955 et 1958 : ces années correspondent aux faveurs fiscales accordées par Eisenhower en 1955, puis à la crise de Suez de 1956 et à la dernière récession économique de 1957-1958. Quant aux bénéfices non rapatriés, ils suivent la même hausse. Les bénéfices rapatriés représentent en revanche 75 % du total des bénéfices alors que le reste représente 25 %. Par conséquent, un quart des bénéfices ne revient pas aux États-Unis, ce qui est confirmé par l'analyse du Trésor.

Enfin, en prenant notre revenu net de 800 millions de dollars (2,2 milliards de dollars des revenus rapatriés moins 1,4 milliard dans le flux des investissements directs entrant dans notre balance des paiements), nous avons retenu en net seulement 1 dollar sur 4 dollars des bénéfices (les bénéfices consistant à peu près en 2,2 milliards de dollars des revenus rapatriés et 1,1 milliard de dollars dans les bénéfices non distribués des compagnies)⁶².

La volonté du gouvernement est d'augmenter le pourcentage des bénéfices rapatriés grâce à la suppression des faveurs fiscales : est-ce suffisant pour combler une partie du déficit ?

⁶² NA, RG 56, GHW : 17 janvier 1961, *op. cit.*

Tableau 11. Les bénéfices non-distribués des investissements directs des compagnies américaines à l'extérieur par zone géographique et par industrie pour l'année 1959 (en millions de dollars)

	Total	Mines et extraction	Pétrole	Manufacture	Autre
Total toutes zones	1,081	68	109	574	329
Canada	393	32	44	240	78
Amérique latine (dont 1/3 au Venezuela)	202	10	31	71	90
Colonies, hémisphère ouest	24	4	-3	*	22
Europe (dont 1/2 en Grande-Bretagne)	258	-1	-7	207	60
Afrique	49	16	16	4	13
Asie (y compris Moyen-Orient)	56	2	12	19	23
Océanie (Australie et Nouvelle-Zélande)	64	6	21	32	5
International (compagnies de transport à pavillon Panama et Libéria) et non-assigné	34	-	-5	-	39

Note : la mention « * » indique que la valeur est inférieure à 500 000 dollars.

Source : NA, RG 56, GHW : 17 mars 1961.

84

Lorsqu'on regarde les zones géographiques d'après le **tableau 11**, on s'aperçoit que trois d'entre elles se distinguent par leur montant élevé de bénéfices non distribués dans le cadre des investissements directs américains.

La première zone d'investissements américains est, sans surprise, le continent américain : le Canada avec 393 millions de dollars (surtout dans la manufacture) et l'Amérique latine, avec 202 milliards de dollars (grâce au pétrole du Venezuela). Cela représente environ 600 millions de dollars de bénéfices non distribués. La deuxième zone, l'Europe de l'Ouest, retient 258 milliards de dollars de bénéfices. Et la troisième zone se répartit le reste, soit 183 millions de dollars, c'est-à-dire entre l'Afrique, l'Asie, les colonies, l'Océanie et les zones internationales.

En Europe de l'Ouest, les bénéfices, non retournés au pays, se répartissent dans deux secteurs : le premier est l'industrie manufacturière, en particulier en Grande-Bretagne, ce qui représente 207 millions de dollars ; le second secteur est classé dans la catégorie « autre » avec 60 millions de dollars et désigne aussi bien le commerce, les services publics, l'agriculture que la finance. Une bonne partie est certainement localisée dans les paradis fiscaux européens comme la

Suisse ou encore le Luxembourg, le Liechtenstein, les îles anglo-normandes (Jersey et Guernesey), Andorre, Monaco et San Marino.

C'est la raison pour laquelle l'Europe de l'Ouest est considérée comme responsable du mauvais rapatriement des bénéficiaires des investissements privés américains, de la même façon qu'elle ne partage pas assez équitablement le fardeau des dépenses publiques extérieures des États-Unis (les dépenses militaires et l'aide au développement). Dans cette perspective, le partage du fardeau avec l'Europe de l'Ouest va-t-il aussi inclure le rapatriement d'une partie des bénéficiaires des investissements américains privés ? On comprend alors la décision de Kennedy (proposée par le Trésor) dans son discours sur les taxes de 1961 : elle vise à supprimer les niches fiscales en Europe de l'Ouest, tout en laissant le privilège des taxes différées aux entreprises qui y sont établies. Cela d'autant plus que c'est l'industrie manufacturière américaine en Europe qui rapatrie le moins ses bénéficiaires.

Toutefois, le vrai problème est que l'aide publique aux investissements privés (prêts et faveurs fiscales) pour s'établir à l'étranger, laquelle s'élève à 2,5 milliards de dollars, n'est pas totalement comblée par le retour de leurs bénéficiaires, d'un montant de 2,2 milliards de dollars.

Ce pays doit dégager un solde de 6,7 milliards de dollars dans sa balance des biens et services pour régler les trois lourdes charges. Ces dépenses sont 3 milliards de dollars pour le maintien des troupes, 1,2 milliard de dollars pour l'aide étrangère non liée [qui n'oblige pas à acheter des produits américains en échange d'une aide américaine], et 2,5 milliards de dollars pour les capitaux privés américains allant investir à l'étranger⁶³.

Au cours des années 1950, les faveurs fiscales paraissaient supportables au gouvernement américain. Mais, en ces temps de déficit, elles ne le sont plus. La solution aux yeux du Trésor réside alors dans le solde dégagé par les exportations et importations en biens et services : « [...] la réponse évidente est que nous devons accroître nos exportations pour gagner ces 6,7 milliards de dollars⁶⁴ ».

Quelques jours plus tard, le *Bulletin* de l'Office of Business Economics signale que les bénéficiaires rapatriés des investissements extérieurs ont augmenté de 5 % en 1960 par rapport à 1959⁶⁵. En 1961, le montant de ces bénéficiaires rapatriés s'élève à 2,652 milliards de dollars, soit une augmentation de presque 12 % par rapport à l'année précédente⁶⁶. On ne peut conclure qu'à une amélioration

63 NA, RG 56, Fowler : Maison-Blanche, Mémoire à Lawrence O'Brien (assistant spécial du président), de Joseph W. Barr, 4 décembre 1961.

64 *Ibid.*

65 NA, RG 40, Fowler : Bureau des affaires économiques, 22 août 1961.

66 NA, RG 40, Holton : *Balance of Payments*, *op. cit.*

des rentrées aux États-Unis, sans que le gouvernement ait eu besoin de rétablir la double taxe et de supprimer les niches fiscales. Serait-ce pour dissuader le Congrès d'adopter ces mesures ?

Cependant, la question des mouvements de capitaux américains inquiète toujours Kennedy. En prenant exemple sur la Grande-Bretagne, qui applique le contrôle des capitaux pour protéger sa balance des paiements ainsi que pour préserver le statut de monnaie de réserve de la livre sterling, Kennedy réfléchit à une action similaire aux États-Unis⁶⁷. Ces mouvements de capitaux ont en effet pris une certaine ampleur en cette fin d'année 1961, à cause des sorties de capitaux à court terme qui s'élèvent à 1,383 milliard de dollars. Ce niveau dépasse celui de l'année précédente. Deux versions différentes expliquent ce phénomène.

86

La première explication est que ces sorties massives coïncident avec une spéculation, qui a lieu depuis le printemps 1961, comme on l'explique au Trésor : « la principale raison pour ces fuites importantes des capitaux à court terme hors des États-Unis, enregistrées ou non enregistrées, apparaît être la spéculation qui s'est développée tout de suite après la hausse du deutschemark et du florin⁶⁸ ». En effet, ces deux monnaies ont été réévaluées à 5 % en mars 1961, selon un accord conclu avec les États-Unis pour relancer les exportations américaines, comme on le verra plus loin. Cette période correspond aussi à la spéculation sur la livre sterling que les États-Unis ont défendue. Cette fois-ci, ce sont d'autres monnaies européennes, le deutschemark et le florin, qui sont perçues comme étant des valeurs monétaires sûres. Tout se passe comme si, encore une fois, les marchés financiers cherchaient une alternative au dollar à cause de ce déficit persistant de la balance des paiements américaine.

La seconde explication, avancée pour comprendre les sorties de capitaux à court terme, porte sur les taux d'intérêt attractifs des pays européens par rapport à ceux des États-Unis.

[...] En 1961, cependant, la grande partie de ces sorties de capitaux à court terme reflétée dans l'ensemble du déficit semble s'expliquer en termes de crédits disponibles pour des objectifs commerciaux normaux. [...] Néanmoins, les sorties de capitaux à court terme en 1961 ne reflètent pas la même fièvre de *hot money* qui a contribué si lourdement à la crise dans la dernière partie de 1960 et la première partie de 1961⁶⁹.

67 JFK, POF, Trésor : Mémoire pour le président, *Controls over Capital Movements*, de Douglas Dillon, 27 novembre 1961.

68 NA, RG 56, Roosa : *Talking points on U.S. Balance of Payments for Under-Secretary Roosa*, de P. P. Schaffner (département du Trésor), 15 mai 1961.

69 *Ibid.*

Tableau 12. Taux d'intérêt du dollar (en pourcentage)

	Années			
	1958	1959	1960	12 août 1960
États-Unis	3,8	4,4	4,4	3
Royaume-Uni	-	-	-	5

Sources : Lawrence H. Officer, « What Was the Interest Rate Then? », *Economic History Services* [en ligne : www.eh.net/hmit/interest_rate]; CE, BAC 565/1965 n° 167 et CE, BAC 26/1969 n° 179.

D'après le **tableau 12**, le bénéfice s'élève à 2 % pour les capitaux à court terme et à long terme sur le marché de Londres en 1960. En ce qui concerne les bons du Trésor, leur achat est nettement plus intéressant : la différence entre l'Europe et les États-Unis se situe entre 2 % et 3 % de points. Ces remarques rejoignent les calculs effectués par Maurice Obstfeld. Ce dernier a calculé la différence entre les taux d'intérêt au cours des années 1960, qui se situe à 2 % de points pour le Royaume-Uni et d'un peu plus de 1 % de point pour l'Allemagne⁷⁰.

Ces capitaux volatiles ont surtout privilégié deux pays : la Grande-Bretagne et la Suisse dont la politique est de posséder une part très importante de réserves en or plutôt que des liquidités. C'est pourquoi le secrétaire du Trésor considère qu'il est important que les taux d'intérêt à court terme aux États-Unis restent élevés⁷¹. Les deux explications sur la fuite importante des capitaux à court terme se complètent et présentent un état réel de la situation.

Néanmoins, Kennedy voudrait aller plus loin, en établissant cette fois-ci un contrôle officiel des sorties de capitaux. Douglas Dillon y est fermement opposé.

Comme vous le savez, nous, au sein du Trésor, sommes opposés à toute forme de contrôle de change aux États-Unis ; nous continuons à croire que de tels contrôles seraient contre-productifs à notre balance des paiements. [...] Le Trésor est fermement convaincu que les États-Unis ne peuvent pas, au vu de leur position principale dans le système monétaire mondial, imposer des contrôles directs ou sous-entendus au niveau des sorties des fonds d'investissement dans n'importe quelle condition autre que celle relevant d'une extrême urgence. Nous croyons que ces contrôles, à n'importe quel autre moment, même si une seule allusion est faite officiellement, auraient conduit, avant qu'ils puissent être introduits, à une fuite massive de capitaux et déclencherait une perte d'or l'ébranlement de la confiance [...] ⁷².

⁷⁰ Maurice Obstfeld, « The Adjustment Mechanism », dans Michael Bordo et Barry Eichengreen (dir.), *A Retrospective on the Bretton Woods System*, Chicago, University of Chicago Press, p. 201-268.

⁷¹ JFK, POF, Trésor : 31 août 1961, *op. cit.*

⁷² JFK, POF, Trésor : 27 novembre 1961, *op. cit.*

Le débat est clos.

Cette solution de limiter les mouvements de capitaux n'est pas incongrue pour l'époque. L'économiste Barry Eichengreen signale que, dans le système de Bretton Woods : « [...] les contrôles étaient destinés à se protéger de la menace que posaient les mouvements des capitaux volatiles comme cela s'était passé dans l'entre-deux-guerres⁷³ ». Ces contrôles des capitaux ont été instaurés après-guerre en Europe de l'Ouest pour éviter la déstabilisation des monnaies nationales encore fragiles. Même s'ils ont déjà été assouplis en 1960-1962, ils restent en place jusqu'au milieu des années 1980 pour être définitivement supprimés en 1990. « Dans les années 1960, le marché obligataire international s'était rétabli, et les banques commerciales, qui avaient de plus en plus de représentations à l'étranger, découvrirent le commerce du prêt international⁷⁴ ».

88

Après avoir rejeté les propositions de Kennedy, Dillon insiste sur l'excellente politique monétaire et fiscale mise en place par lui : attirer les investissements étrangers aux États-Unis, rectifier le niveau des taux d'intérêt plus élevés ailleurs qu'aux États-Unis, restaurer l'égalité de traitement de taxes sur les bénéfices engrangés dans les pays développés avec ceux des États-Unis, en supprimant les préférences spéciales pour les investissements en Europe en place depuis le plan Marshall. « Une telle ligne de conduite éviterait le risque d'effrayer le reste du monde avec un large retrait d'or et éviterait d'empêcher le dollar de continuer à servir de monnaie de base au monde libre⁷⁵ ». Cette dernière remarque représente le fondement de la politique monétaire et fiscale du secrétaire du Trésor, Dillon, qui a été approuvée par le président Kennedy. L'un et l'autre ont la même vision en politique extérieure dans le cadre de la guerre froide : assurer un dollar fort à la fois pour défendre le « monde libre » et pour soutenir la compétition économique avec l'URSS.

S'attaquer aux avantages fiscaux dont disposent les capitaux américains privés pour investir à l'étranger comme les multinationales, et plus particulièrement en Europe de l'Ouest depuis le plan Marshall, est un défi d'ordre politique. Le contexte du déficit de la balance des paiements américaine a fait évoluer la politique économique des gouvernements d'Eisenhower et de Kennedy vers une rectification de ces mesures fiscales accordées aux investissements américains à l'étranger, qui sont pourtant emblématiques de la puissance des États-Unis. C'est alors un rude combat que le département du Trésor soutient fermement sous les deux présidents et qui révèle une continuité en matière de politique fiscale comme en politique monétaire.

73 Barry Eichengreen, *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*, Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2e ed., 2008, p. 91.

74 Barry Eichengreen, « Le système de Bretton Woods : paradis perdu ? », *Revue d'économie financière*, hors-série : « Bretton Woods : mélanges pour un cinquantenaire », 1994, p. 267.

75 JFK, POF, Trésor : 27 novembre 1961, *op. cit.*

MISER SUR LA RELANCE DES EXPORTATIONS ET LE PARTAGE DES DÉPENSES PUBLIQUES EXTÉRIEURES

Le gouvernement américain ne peut pas limiter les sorties d'or et de dollars, sans compromettre tout l'équilibre du système monétaire international, et sans fragiliser durablement le dollar. Il ne peut pas non plus contrôler les sorties de capitaux privés, sans ébranler les fondements du libéralisme économique, ni obliger le rapatriement total des revenus tirés de ces capitaux. C'est pourquoi seules les dépenses publiques extérieures peuvent être prises en compte dans cette réduction du déficit de la balance des paiements américaine. C'est alors le partage du fardeau qui est le premier objectif. Toutefois, il s'agit de respecter l'enjeu de certaines dépenses publiques, comme les transferts unilatéraux vers un pays étranger qui représentent une part essentielle de la politique extérieure des États-Unis. Ces transferts concernent les aides économique et militaire, comprises dans la catégorie de l'aide étrangère (*Foreign Aid*). Ainsi, le partage de ces dépenses publiques extérieures (les dépenses militaires et l'aide au développement) avec l'Europe de l'Ouest et le Japon vise à remettre en circulation leurs excédents en dollars, et permettrait aux États-Unis de ne plus avoir besoin d'en émettre de nouveaux.

Le deuxième objectif consiste en la relance des exportations. Jusqu'aux années 1958-1959, le solde des exportations de produits américains a permis de couvrir le total des dépenses extérieures des États-Unis de l'ordre de 15 milliards de dollars. Toutefois, la baisse continue des exportations au début des années 1960, sans que la balance commerciale ne devienne pour autant négative, remet en question cet équilibre des comptes extérieurs et, par extension, les choix de la politique extérieure des États-Unis. Pour y remédier, les gouvernements d'Eisenhower et de Kennedy misent alors sur la relance « impérieuse » de ces exportations américaines, en faisant valoir cet enjeu auprès des pays industrialisés et alliés. Il s'agit dès lors de mettre en place la défense économique face aux restrictions et aux discriminations que ces derniers auraient mises en place à l'égard des produits américains. La relance des exportations parviendra-t-elle alors à compenser les sorties d'or, de dollars et des capitaux privés ?

Du point de vue historiographique, le partage du fardeau est généralement associé aux dépenses militaires des États-Unis en Europe de l'Ouest, dans le cadre de l'OTAN, de l'Alliance atlantique. Il a été encore récemment employé pour les problèmes du climat, de l'environnement ainsi que ceux que posent

l'accueil et la gestion des réfugiés. Le partage du fardeau économique des États-Unis, au niveau de l'aide au développement et de la stabilité financière depuis les années 1960, n'a quasiment pas, ou très peu, suscité d'études. Quant à la relance des exportations américaines, elle n'a pas été considérée jusque-là dans le cadre du déficit de la balance des paiements américaine.

LA SOLUTION DES EXPORTATIONS

Extraite du rapport du Budget de 1961, la citation suivante éclaire la nouvelle situation concurrentielle à laquelle font face les États-Unis, depuis la fin de la reconstruction ou du rattrapage en Europe de l'Ouest en 1958-1960.

90

La promotion des exportations est devenue particulièrement importante. Les États-Unis font maintenant face à une situation économique internationale qui a changé d'une manière substantielle par rapport à celle qui existait à la fin de la Seconde Guerre mondiale. [...] Maintenant, les autres nations industrielles du monde ont reconstruit leurs économies et restauré leurs réserves monétaires et elles sont fortement concurrentes sur les marchés mondiaux. En conséquence, l'ancien dollar gap a été remplacé par une situation dans laquelle la position du dollar dans beaucoup de pays est celle d'une grande abondance de liquidités. Aujourd'hui, les marchés d'exportations sont plus importants que jamais auparavant pour les États-Unis¹.

Le **tableau 13** permet d'en avoir une idée plus précise.

Tableau 13. Exportations et importations des biens et services des États-Unis
(en millions de dollars)

	Années				
	1955	1956	1957	1958	1959
Exportations	22,328	26,284	29,168	25,606	25,683
Importations	17,937	19,829	20,923	21,053	23,357
Surplus	4,391	6,455	8,245	4,553	2,146

Source : *Statistical Abstract of the United States*, US Department of Commerce, 1964.

Les exportations américaines ont augmenté en 1959 de 15 % par rapport à 1955, mais, à peine de 1 % entre 1958 et 1959. Quant aux importations, la hausse est de 30 % en 1959 par rapport à 1955 et, entre 1958 et 1959,

1 NA, RG 40, ExeSec : janvier 1961, *op. cit.*

elle est de 11 %. Plus impressionnant encore, le solde entre les exportations et les importations est réduit de 50 % entre 1955 et 1959, et de 53 % entre 1958 et 1959. Ces chiffres sont éloquentes pour justifier la relance prioritaire des exportations américaines afin de dégager à nouveau un solde commercial suffisant à couvrir les dépenses extérieures des États-Unis.

Utiliser le GATT : l'objectif d'Eisenhower

Sous le gouvernement d'Eisenhower, le GATT est très sollicité pour répondre à l'objectif de la relance des exportations. Ce sera la tâche du Dillon Round. Cependant, ce gouvernement doit corriger certaines mesures qui sont normalement interdites par le GATT, comme les subventions à l'exportation².

L'article XVI du GATT demande de prévenir tout cas de subvention à l'exportation envisagé pour accroître les exportations ou pour réduire les importations, sauf si cela ne porte pas préjudice aux partenaires commerciaux. Depuis les années 1954-1955, le GATT a prévu d'abolir les subventions à l'exportation des produits non primaires (les produits manufacturés) à partir du 1^{er} janvier 1958. Mais les États-Unis ont obtenu la suspension de cette mesure jusqu'à la fin de 1960. Sur ce point, le Trésor n'incite pas le gouvernement à la conserver : « franchement, aucune justification similaire ne pourrait être avancée par les États-Unis pour de nouvelles subventions à l'exportation de produits non primaires sans mentionner les matières premières que les États-Unis subventionnent pour les exportations³ ». Dès lors, comment résoudre ce problème au sein du GATT ?

Le Dillon Round misera alors sur la baisse des droits de douane sur les produits manufacturés, plus précisément sur celle du nouveau Tarif extérieur commun (TEC) de la CEE. Cela est en effet plus judicieux que de demander une prolongation des subventions à l'exportation sur les produits américains.

En février 1960, le président de la Commission européenne, Walter Hallstein, propose, de son côté, de réduire provisoirement le TEC de 20 % jusqu'à l'officialiser après les négociations du Dillon Round. Cependant, la Commission européenne considère d'abord la réduction du TEC effective par tranche de 10 %, seulement si la réciprocité obtenue pendant les négociations

2 NA, RG 56, GHW : Mémorandum pour Eldridge, *Tax Concessions for Export Promotion in relation to GATT*, de William H. Wynne, 10 juin 1960.

3 *Ibid.* Rappelons que les subventions agricoles des États-Unis font partie des exceptions à la règle du GATT depuis sa création, à cause de la crise de 1929.

du GATT est satisfaisante⁴. Par ailleurs, l'accélération de la mise en place du TEC est reportée au 1^{er} janvier 1961, à la demande des Allemands qui ont souhaité d'abord en discuter avec les Britanniques, pour être finalement acceptée⁵. Pour les États-Unis, l'enjeu est de parvenir à obtenir un droit de douane européen aussi bas que possible pour que le marché européen s'ouvre aux exportations de produits américains. Mais ils pensent peut-être mieux l'obtenir avec l'aide de la Grande-Bretagne.

Cette période coïncide en effet avec les pourparlers entre la Commission européenne et la Grande-Bretagne quant à son éventuelle adhésion.

92

Il semblerait souhaitable pour les États-Unis de supporter très fort le Royaume-Uni dans ce combat vigoureux et constant, de ne pas détruire le Marché commun (ce qui serait sans espoir et contre-productif), ou de le remplacer par un arrangement commercial purement économique et discriminatoire en couvrant une zone plus grande (ce vers quoi les Britanniques ont poussé), mais plutôt d'utiliser la position créditrice extrêmement forte du Marché commun comme base, pour insister sur des réductions substantielles (et principalement unilatérales) de leur TEC et applicables sur la base de la clause de la nation la plus favorisée pour nous-mêmes et les autres pays non européens comme les Britanniques et leurs autres partenaires des Sept extérieurs à la CEE⁶.

La stratégie serait alors pour le département du Trésor de profiter des réductions du droit de douane européen proposées à un pays, et qui s'appliquent dès lors à tous les autres partenaires du GATT du fait de la réciprocité. Quant à la proposition de créer une vaste zone européenne de libre-échange regroupant les Six (la CEE) et les Sept (l'Association européenne de libre-échange, AELE) sur des nouvelles bases, ce projet est soutenu par le département d'État, en particulier par George Ball, qui exerce la fonction de sous-secrétaire d'État aux Affaires économiques dans le gouvernement de Kennedy. Sous Eisenhower, George Ball a été le sous-secrétaire d'État aux Affaires européennes.

Cependant, cette réciprocité, recherchée au sein du GATT, ne semble plus être adaptée à la nouvelle position du Marché commun par rapport aux États-Unis :

4 NA, RG 56, GHW : Département du Trésor, *Mémoire*, *Hallstein Proposals for Acceleration of Common Market Treaty*, 11 mai 1960 ; *Mémoire* à Willis, *Acceleration of the Common Market Treaty*, de William L. McCamey, 19-20 mai 1960 ; *Mémoire* à Willis, *Reduction of the EEC Common External Tariff*, de W. L. McCamey, 19 mai 1960.

5 NA, RG 56, GHW : 11 mai 1960, *op. cit.*

6 NA, RG 56, GHW : *Mémoire*, *Economic Merits from US Point of View of European Common market, So-Called "Outer Seven", and Possible Europe-Wide Trade Grouping*, de D. W. Curtis, 28 juin 1960.

[...] Nous sommes confrontés au Marché commun, s'il exclut ou inclut les Britanniques, dans une nouvelle situation – un bloc commercial de proportion continentale et hautement industrialisé et relativement autosuffisante, semblable aux États-Unis eux-mêmes – ce qui nous demanderait de développer des instruments plus puissants pour les négociations commerciales que nos procédures traditionnelles de négociation de droit de douane réciproque peuvent nous fournir⁷.

Avant même de commencer, le Dillon Round a déjà atteint ses limites. En effet, les négociateurs américains ne peuvent pas demander à la CEE de plus grandes baisses de son droit de douane extérieur, parce que la marge de réduction est fixée par le Congrès.

Les importations du pétrole américain

Ici, il est utile de faire une pause dans ces considérations sur les exportations. En effet, la hausse importante des importations, de 11 % entre 1958 et 1959, a contribué fortement à réduire le solde disponible entre les exportations et les importations pour compenser les dépenses extérieures des États-Unis. Rappelons qu'Eisenhower a décidé en 1958 que le pétrole sur le sol américain serait réservé à la sécurité nationale. Désormais, les États-Unis importeront le pétrole de l'extérieur. De plus, la facture pétrolière se règle en dollars. On pourrait alors se demander si ces importations du pétrole aux États-Unis se font à un prix préférentiel, étant donné l'implication des compagnies pétrolières américaines dans le monde entier. De même, maintenir un dollar qui ne soit pas déprécié ni dévalué, répond-il à cette nécessité? C'est ce qu'affirme Kenneth A. Froot : « les producteurs pétroliers n'étaient pas préparés à voir leurs nouveaux gains réels se réduire en poussière avec la dépréciation du dollar⁸ ».

Cette question du rôle des importations du pétrole a justement été posée par un membre du Congrès, Tom Steed, au département du Trésor : quelle est la relation entre ces importations et le déficit de la balance des paiements américaine⁹? La réponse du Trésor est plutôt prudente :

Il est extrêmement difficile et aussi infaisable de peser les effets des importations et des exportations de certains produits sur la balance des paiements des États-Unis. [...] Dans le cas du pétrole, l'impact sur la balance des paiements est particulièrement difficile à estimer parce que les États-Unis sont à la fois

7 NA, RG 56, GHW : Mémoire, *Analysis of the Six-Seven Dispute in Europe from the Viewpoint of U. S. Trade Interests*, de D. W. Curtis, 7 juillet 1960.

8 Kenneth A. Froot, *Foreign Direct Investment*, Chicago, Chicago University Press, 1993, p. 18.

9 NA, RG 56, Dillon/Fowler : Lettre à Tom Steed (président du Select Committee on Small Business of the House of Representatives), de Robert V. Roosa, 17 novembre 1961.

importateurs et exportateurs de pétrole; en plus, les États-Unis exportent un grand nombre de produits – chimiques, caoutchouc, etc. –, au sein de laquelle la production de pétrole et ses dérivés représente une part significative et entre dans les coûts de production de ces produits. Les importations de pétrole en 1960 pour des buts civils se sont élevées à 1,5 milliard de dollars, et, en plus, nos achats militaires de produits pétroliers à 250 millions de dollars. Les États-Unis ont aussi dépensé 149 millions de dollars cette année pour le transport du pétrole importé. Ainsi, le total des paiements des États-Unis directement liés au pétrole s'est élevé à 1,862 milliard de dollars en 1960. De l'autre, nos exportations de produits américains ont atteint 482 millions de dollars. Il apparaît néanmoins qu'en termes d'importations et exportations directes de pétrole, et le transport, notre déficit s'est élevé à 1,380 milliard de dollars¹⁰.

Cette longue citation montre la difficulté pour le Trésor de considérer ces importations de pétrole comme en partie responsables du déficit de la balance des paiements américaine. Cela d'autant plus qu'« à peu près les deux tiers des importations de pétrole aux États-Unis sont produits par des compagnies américaines à l'étranger ».

Le Trésor met ensuite l'accent sur les investissements considérables réalisés par les États-Unis eux-mêmes, sur l'importance des revenus rapatriés aux États-Unis, sur les investissements privés à long terme de ces compagnies américaines de pétrole à l'étranger, sur le bénéfice des exportations de produits dérivés vers l'extérieur. Autant d'éléments qui concourent à l'importance économique des États-Unis à l'extérieur.

Toucher aux importations de pétrole américain aux États-Unis serait comme renier tous les efforts réalisés dans les domaines diplomatique, militaire, économique et financier. Ce serait, en quelque sorte, tuer la poule aux œufs d'or. Il n'est pas non plus pensable de limiter l'essor de l'automobile au sein de la société américaine, au cours de cette décennie, avec un prix d'essence à la pompe par conséquent plus élevé. Enfin, une partie du discours sur la balance des paiements du président du 6 février 1961 est reprise dans la réponse du Trésor : « en cherchant l'équilibre général, nous devons mettre au maximum l'accent sur l'expansion de nos exportations. Nos coûts et prix doivent néanmoins rester bas; et le gouvernement doit jouer un rôle plus vigoureux en aidant à élargir les marchés étrangers aux biens et services américains ».

En ce qui concerne les taxes sur le pétrole, après des explications détaillées : « l'effet de ces déductions, le crédit pour la taxe extérieure et d'autres provisions

¹⁰ NA, RG 56, Dillon/Fowler : *Statement re Balance of Payments for Subcommittee n°4, Select Committee on Small Business of the House of Representatives*. Les citations suivantes sont extraites du même document.

varient, bien sûr, d'une compagnie [pétrolière américaine] à une autre. Deux de ces compagnies en 1959, et trois en 1958 n'ont pas payé de taxes sur les revenus aux États-Unis».

On peut supposer toutefois que la suppression de taxes sur le retour des revenus aux États-Unis par le gouvernement s'est faite en échange d'un prix d'achat assez bas du pétrole.

La réponse de Kennedy avec l'*Export Expansion* et le *Trade Expansion Act*

Le gouvernement de Kennedy résout le problème de la limite des réductions de droits de douane, alors posé par le Dillon Round, avec le Trade Expansion Act. Cette initiative met en place une politique ambitieuse de relance des exportations. Mais elle va aussi renforcer la capacité des exportations au niveau national avec un autre programme, l'Export Expansion Program ou Export Promotion, pour inciter les petites et moyennes entreprises à se tourner vers l'extérieur, car les multinationales ont déjà pris leur envol.

Dans le cadre de ce programme national, le but est d'augmenter les exportations américaines de 10 %. Pour cela, Kennedy a particulièrement insisté sur la réorganisation du département du Commerce, pour le hisser au rang de ceux qui comptent dans la politique extérieure américaine, comme les départements d'État et du Trésor. La tâche principale du secrétaire du Commerce, Luther H. Hodges, sera alors de mettre en place toutes les structures pour relancer les exportations américaines, dans le but de résoudre ce déficit¹¹. Ainsi : « [...] dans les premiers quatre mois de 1961 [le Commerce] a reçu presque 19 000 demandes de plus de la part des entreprises intéressées à exporter que dans les quatre premiers mois de 1960¹² ». Ce programme sera présenté comme le fer de lance du gouvernement de Kennedy.

Toujours dans le cadre national, une vaste diplomatie économique se met en place. Il s'agit d'obtenir dans un cadre bilatéral la suppression des obstacles à certains de leurs produits. Ainsi, le département d'État prône à travers ses réseaux une plus grande libéralisation des échanges grâce à la suppression des discriminations à l'égard des produits américains. Il obtient par exemple que la France lève ses quotas sur les produits industriels, que l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie éliminent leurs restrictions sur certains produits agricoles transformés ou non. Il crée aussi de nouveaux postes de conseillers commerciaux dans les ambassades étrangères, conjointement avec celui du Commerce. Le

11 Régine Perron, « Les exportations vers la CEE », *Data courtesy the US Bureau of Labor Statistics and Robert Shiller*, p. 415-433.

12 NA, RG 56, Dillon : Maison-Blanche, Lettre au président, *attached with the Report to the President on Balance of Payments Measures dated 19 July 1961*, de Douglas Dillon, 24 juillet 1961.

département de l'Agriculture s'emploie, de son côté, à revoir les dépenses au niveau du quota sur le sucre et des importations de textiles. Il recommande en particulier les accords bilatéraux sur des produits avec les autres gouvernements (ce que nous verrons dans la partie III de cet ouvrage).

Le deuxième programme de la relance des exportations s'insère dans le cadre international, le GATT. Le nouveau président Kennedy hérite du Dillon Round en cours de route et commence déjà à préparer les prochaines négociations, qui sera le Kennedy Round. Pour résoudre le problème de la marge de négociation au GATT, le *Trade Expansion Act* (TEA) est un programme américain d'expansion des exportations très ambitieux et destiné aux partenaires du GATT¹³. Ce programme législatif est destiné à renouveler l'autorité du président sur les négociations commerciales, qui expire en juin 1962 (date à laquelle se termine le Dillon Round). Seules les grandes lignes du TEA sont présentées ici, car c'est un sujet bien étudié.

96

D'après l'historien William S. Borden, le TEA : « [...] a représenté le point culminant du multilatéralisme wilsonien et a compté comme une des plus grandes réalisations législatives de la présidence de Kennedy¹⁴ ». Et pour Thomas Zeiler, le TEA : « [...] a incarné la doctrine du *fair trade* », et aussi « s'est adressé à un changement fondamental dans l'ordre économique international et à la structure du pouvoir global forgés par le Marché commun et, à un moindre degré, par les autres puissances industrielles et les nations du Tiers Monde¹⁵ ». Le but du TEA est de répondre à ce nouvel environnement international, qui voit s'affirmer la CEE et le Japon dans les échanges. Mais ce nouvel environnement voit aussi apparaître les nouvelles nations du Tiers Monde. Plus particulièrement, le TEA consiste : « [...] à maintenir et à construire des liens économiques et politiques plus étroits avec la Communauté économique européenne et à unifier le monde libre¹⁶ ». Ce « monde libre » s'élargit et les règles multilatérales doivent être adaptées. En cela, Kennedy, ainsi que son prédécesseur Eisenhower, ont eu cette vision à long terme de cette nécessité d'améliorer le système multilatéral dans l'intérêt de tous les pays alliés et de celui des États-Unis. Par ailleurs, Thomas W. Zieler fait remarquer : « en fait, Kennedy a préféré confronter le

13 Thomas W. Zeiler, *American Trade and Power in the 1960s*, New York, Columbia University Press, 2004. Tous les détails de l'élaboration du TEA : p. 64-72.

14 William S. Borden, « Defending Hegemony: American Foreign Economic Policy », dans Thomas G. Paterson, *Kennedy's Quest for Victory, American Foreign Policy, 1961-1963*, New York/Oxford, 1989, p. 69. Là aussi, voir tous les détails de l'histoire du TEA : p. 69-78.

15 Thomas W. Zeiler, *American Trade...*, *op. cit.*, p. 72.

16 JFK, NSF : Mémoire pour le président, *Foreign Trade Legislation for 1962*, de Howard C. Petersen, 22 novembre 1961.

déficit avec de nouveaux outils pour le commerce extérieur¹⁷». Cependant, c'est son prédécesseur qui a d'abord misé sur les exportations.

Le *Trade Expansion Act* est élaboré tout le long de l'année 1961 avec la Maison-Blanche, pour le présenter au Congrès en 1962. Il propose des baisses de 50 % des droits de douane sur tous les produits manufacturés. Il fixe l'élimination du droit de douane sur les produits qui représentent 80 % du commerce mondial entre les États-Unis et l'Europe, et cela jusqu'au 30 juin 1967. Le Kennedy Round vise en particulier à supprimer les tarifs préférentiels, celui qui existe entre la Grande-Bretagne et le Commonwealth et celui qui existe aussi entre la CEE et son association des pays d'outre-mer.

LA SOLUTION DE PARTAGE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Les responsables, l'Europe de l'Ouest et le Japon, doivent fournir plus de capitaux à long terme aux pays moins développés faisant partie du « monde libre », tel est le contenu du discours annuel d'Eisenhower du 7 janvier 1960. Le politiste David P. Calleo a appelé ce partage du fardeau, « le fardeau impérial » de l'hégémonie américaine. Par ailleurs, l'expression du partage du fardeau paraît ambiguë dans le choix des termes eux-mêmes. Elle rappelle le poème de Rudyard Kipling de 1899, *Le fardeau de l'homme blanc*, qui représente ces peuples colonisés « mi-sauvages, mi-enfants ». En 1959, le partage de l'aide au développement s'adresse justement à ces colonies devenues indépendantes, mais qui connaissent un état économique colonial, non développé. Eisenhower aurait-il pensé à ce poème ?

Pour situer les origines de cette politique du développement, ou plutôt pour situer le moment de la prise de conscience d'une aide au développement, on a l'habitude de citer le président américain Harry Truman. Il a déclaré dans le « Point quatre » de son discours d'investiture le 20 janvier 1949 :

Nous devons mettre en œuvre un nouveau programme marquant pour faire bénéficier de nos avancées scientifiques et industrielles à l'amélioration et à la croissance des zones sous-développées. [...] Je pense que nous devons mettre à la disposition aux pays, aimant la paix les bénéfices de l'ensemble de nos connaissances technologiques dans le but de les aider à réaliser leurs aspirations à une vie meilleure¹⁸.

17 Thomas W. Zeiler, *American Trade...*, *op. cit.*, p. 52.

18 Discours d'investiture de Truman du 29 janvier 1949 [en ligne : http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/pointfourprogram/], consulté le 1^{er} février 2015.

L'expression de zones sous-développées est alors employée pour la première fois pour désigner des pays qui n'ont pas encore atteint le stade de l'industrialisation. Truman considère les avancées scientifiques et le progrès technologique à fournir à ces pays sous-développés, comme des facteurs de croissance économique.

L'aide au développement associe à la fois une conception de la morale universelle et le souci de la compétition soviétique dans le cadre de la guerre froide. Qui pourrait alors refuser de favoriser l'aide au développement pour procurer le bien-être à cette autre partie du monde moins développée et, par conséquent, de contribuer à asseoir la stabilité du « monde libre » ?

Si les États-Unis avaient exigé un retour de ces surplus dans leurs caisses, l'Europe de l'Ouest n'aurait pas forcément obtempéré. Le passé nous rappelle que cette démarche a déjà eu lieu. Après la Première Guerre mondiale, lorsque le problème des dettes de guerre interalliées s'est posé, les pays européens avaient fini par refuser de les leur rembourser à cause de leur trop grande pression et de leur maladresse diplomatique¹⁹. Il est indéniable qu'il s'agit à présent d'éviter de renouveler une telle expérience, cela d'autant plus que le contexte de la guerre froide rend nécessaire le soutien de chaque pays allié. Au cours de l'entre-deux-guerres, la situation était différente : à partir de 1920, les États-Unis s'étaient à nouveau isolés diplomatiquement par rapport à l'Europe.

Par ailleurs, le rapport du Budget de janvier 1961 inscrit le développement des nations sous-développées en cinquième priorité dans la nouvelle politique économique extérieure des États-Unis. « [...] C'est la politique du gouvernement américain de presser les autres nations avancées économiquement pour qu'elles consacrent une part de leurs ressources croissantes au développement économique du reste du monde libre²⁰ ». Pour cela, les excédents des balances de paiements européennes peuvent y contribuer, sous la forme des prêts à long terme bilatéraux aux pays sous-développés. Cette orientation a été particulièrement encouragée sous Eisenhower.

Encourager les prêts à long terme bilatéraux des pays européens

Le gouvernement d'Eisenhower et surtout le département du Trésor considèrent que les surplus européens doivent être convertis en capitaux à long terme dans le cadre de l'aide au développement²¹. Pour cela : « des pressions devraient être exercées sur les pays industrialisés pour qu'ils utilisent mieux leurs

¹⁹ Denise Artaud, *La Question des dettes interalliées et la reconstruction de l'Europe (1917-1929)*, Paris, Honoré Champion, 1978, 2 vol.

²⁰ NA, RG 40 : janvier 1961, *op. cit.*, p. 1-6.

²¹ NA, RG 56, GHW : Notes, *Sustainable level of our Balance of Payments Deficit*, de George H. Willis, 8-14 janvier 1960.

liquidités en réserve»²², et « les économies nouvellement renforcées de l'Europe de l'Ouest ajoutent leurs parts aux ressources de l'Occident »²³. Pourtant, Walter Heller du CEA sous Kennedy, fait remarquer que la rapide croissance de l'Europe de l'Ouest est fondée sur le relèvement des productions au niveau de 1938 dès 1948 et en 1951 pour l'Allemagne, et non grâce à l'aide américaine²⁴.

Dès 1960, le Trésor définit la position à adopter du point de vue diplomatique :

Nous *ne* poussons *pas* l'Allemagne et l'Italie à utiliser leurs grandes réserves d'or et de dollars *qui existent* pour l'assistance au développement ou pour diminuer leurs réserves en liquidités. Nous les poussons simplement à consacrer davantage leurs excédents de leur *future* balance des paiements pour financer le développement plutôt qu'à les réserver à l'accumulation²⁵.

Ensuite,

Nous les poussons simplement à utiliser leurs futurs gains tirés de leurs balances de paiements pour faire augmenter une vraie sortie de capital pour les pays moins-développés plutôt que de les investir dans les bons du Trésor américain ainsi que dans d'autres investissements en liquidités dans les pays industrialisés. [...] En résumé, la mise en place de leurs programmes de financements bilatéraux ne réduira pas la quantité de financements en dollars qu'ils ont l'opportunité d'obtenir²⁶.

Les États-Unis souhaitent faire circuler ces dollars dans un nouveau circuit bilatéral entre l'Europe et les pays du Tiers Monde, plutôt qu'entre l'Europe et les États-Unis. Ainsi, une partie de leur aide au développement serait réduite, puisque ces dollars serviraient à acheter, par exemple, des produits américains.

Que le gouvernement d'Eisenhower ait misé sur cette formule de prêt bilatéral à long terme au lieu du financement multilatéral ou commun peut surprendre. Mais cela ne concerne qu'une partie du financement de l'aide au développement : la part d'aide publique directe ou unilatérale. Administrativement, ce financement est d'un accès plus rapide, car il n'a pas besoin de l'autorisation des parlements européens et il concerne directement les Banques centrales. Toutes les modalités administratives ont en effet été étudiées par les États-

22 NA, RG 56, GHW : Notes, *Study of our Gold in the balance of payments*, de George H. Willis, 18 janvier 1960.

23 NA, RG 56, GHW : Notes, *International Documents prepared for the Joint Economic Committee*, de George H. Willis, 8 février 1960.

24 JFK, NSF : Mémoire pour le président, *Paris Report N°1 : Why Europe Grows Faster than the US*, de Walter W. Heller (Council of Economic Advisers), 5 mai 1961.

25 NA, RG 56, GHW : Mémoire, *Guidelines for Discussions with Germans and Italians re Increased Long Term Bilateral Development Financing*, de George H. Willis, 2 mars 1960. L'auteur du document souligne ces mots.

26 *Ibid.*

Unis qui privilégient la sortie rapide et directe des dollars européens. Quant au financement multilatéral, il prendra la voie usuelle plus longue, mais aussi nécessaire, avec la création du Groupe d'assistance au développement (DAG) à l'OCDE et de l'Association du développement international (IDA) à la Banque mondiale.

Comme le déclare Georges H. Willis, « ce que nous cherchons est d'accroître les prêts grâce aux pays en fort surplus et qu'ils soient dirigés vers les zones moins développées²⁷ ». Dès lors, les Européens, et en particulier l'Allemagne, sont incités à ne plus emprunter en dollars sur le marché américain ou du moins sur les marchés financiers en général.

100 En novembre 1960, commence la mission Anderson-Dillon pour discuter de ces modalités avec l'Allemagne. Elle a récemment proposé de mettre au point un nouveau programme pour assister les pays moins-développés en 1961, de l'ordre de 3 à 4 milliards de deutschemarks et sur une base « non liée »²⁸. Cette aide « non liée » signifie que l'obligation d'acheter des produits du pays, en échange de son prêt, n'est pas inscrite dans le contrat. Mais l'Allemagne préfère que cela se fasse dans le cadre multilatéral, et en particulier la BIRD. Cependant, comme le département du Trésor le fait remarquer, la BIRD ne connaît pas de difficultés pour lever des fonds et n'a donc pas besoin de ce capital allemand. La situation semble en rester là en cette fin de l'année 1960 et la question de la participation allemande à l'aide au développement n'est toujours pas réglée. Les discussions vont pourtant reprendre à partir de février 1961 sous la nouvelle présidence de Kennedy.

Lors de la visite du ministre des Affaires étrangères de l'Allemagne, Heinrich Von Brentano, à Washington, Kennedy insiste sur ce point : « [...] les Allemands comprennent qu'il n'est pas question d'aider les États-Unis. Le gouvernement américain n'est pas en train de demander une assistance pour le budget, par exemple, parce que la charge serait trop grande. Ce n'est pas du tout le problème. Le gouvernement des États-Unis cherche une coopération sur un problème commun²⁹ ».

En réponse, Brentano souhaite cette fois-ci qu'elle soit discutée dans le cadre de l'OCDE et non plus à la BIRD : « (...) l'utilisation de ces fonds pourrait peut-être être discutée non seulement avec les États-Unis, bilatéralement, dans le but d'une meilleure coordination du programme d'aide, mais aussi au sein

27 NA, RG 56, GHW : Lettre à Weir M. Brown (attaché financier, Ambassade américaine, New York), de George H. Willis, 22 avril 1960.

28 NA, RG 56, GHW : *Communiqué sur les discussions entre Douglas Dillon et Robert B. Anderson*, 23 novembre 1960.

29 JFK, NSF : Département d'État, *Memorandum of conversation between the President and the Foreign Minister of Germany, Von Brentano, US-German Relations*, 17 février 1961.

de l'OCDE [parce qu'il considère l'OCDE comme une] sorte de chambre de compensation dans ce domaine³⁰».

Finalement, les discussions vont se poursuivre dans le cadre multilatéral, comme le souhaite l'Allemagne depuis le début, soit dans les réunions du DAG à l'OCDE avec le sous-secrétaire d'État, George Ball, comme représentant américain. Dans l'immédiat, l'Allemagne prévoit dans son budget de 1961 : 4,144 millions de deutschemarks, pour l'aide au développement dans le cadre bilatéral. «À l'avenir, ces problèmes devraient être discutés multilatéralement après une bonne préparation par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne (RFA)³¹». Ce montant correspond à 1 % du produit national brut de l'Allemagne, et qui est un pourcentage proposé par les États-Unis au sein de la réunion à l'OCDE³². De plus, l'Allemagne a donné l'assurance aux États-Unis que ce programme serait permanent.

En échange, le gouvernement allemand demande une meilleure position au sein de l'OTAN, dans la mesure où il est davantage impliqué dans les frais militaires et aussi dans l'aide au développement dans le cadre de l'Alliance atlantique, ce que signale l'ambassadeur Walter C. Dowling à Bonn. «[...] Il y a en même temps une attente qui grandit : la RFA devrait recevoir plus de considération de la part des États-Unis et plus particulièrement avec la Grande-Bretagne et la France dans le cadre de l'OTAN et de la Communauté atlantique³³». Signalons que la RFA est entrée dans l'OTAN en 1955. Précisons aussi que le mur de Berlin a été construit en mars 1961 et que la gestion de la crise de Berlin par Kennedy, en choisissant de négocier avec l'URSS, a particulièrement refroidi les ardeurs atlantistes de la RFA. C'est pourquoi celle-ci demande en retour d'être davantage soutenue face à ses partenaires de l'OTAN. De même, la réévaluation de 5 % du deutschemark (alors que les États-Unis préféraient 10 %) s'est faite en mars 1961, «[...] ce qui a permis entre autres de rendre nos exportations [américaines] vers l'Allemagne plus compétitives et les exportations allemandes plus chères³⁴».

Les discussions entre l'Allemagne et les États-Unis ont débouché sur une issue favorable, car Kennedy a accepté que la participation allemande à l'aide au développement soit discutée dans un cadre multilatéral, ce que refusait auparavant Eisenhower. Le choix de l'OCDE par l'Allemagne est judicieux parce que le nouveau président mise beaucoup sur cette institution pour

30 *Ibid.*

31 JFK, NSF : Télégramme au secrétaire d'État, de Walter C. Dowling (ambassadeur américain à Bonn), 4 mars 1961.

32 JFK, NSF : Mémoire pour le président, *Recent German Measures relating to United States Balance of Payments*, de Dean Rusk (secrétaire d'État), 9 juillet 1961.

33 JFK, NSF : Télégramme au secrétaire d'État, de Walter C. Dowling, 20 mai 1961.

34 JFK, NSF : 9 juillet 1961, *op. cit.*

d'autres aspects de sa politique économique extérieure, comme la relance de la croissance économique des pays industrialisés. En échange, l'Allemagne accepte de participer davantage aux frais militaires, peut-être aussi avec la promesse d'être plus considérée au sein de l'OTAN.

En ce qui concerne la Belgique et les Pays-Bas, « leur attitude est, "Maintenant, c'est votre tour. Nous regarderons vos tentatives et les résultats avec un intérêt sympathique. Mais nous regarderons seulement" ³⁵ ». Cela peut s'expliquer d'une certaine manière. La Belgique a accordé l'indépendance du Congo l'année passée et la transition se fait difficilement, en particulier avec l'assassinat du Premier ministre Lumumba par la Central Intelligence Agency (CIA). De leur côté, les Pays-Bas ont reconnu l'Indonésie indépendante sous la pression des États-Unis, un an après la déclaration d'indépendance par le leader Sukarno. La politique du partage du fardeau reprise par Kennedy se construit et se précise désormais dans le cadre atlantique.

102

Le discours sur l'aide étrangère de Kennedy le 22 mars 1961

Dans ce discours au Congrès, Kennedy s'emploie à réorganiser l'aide extérieure unilatérale ou directe des États-Unis, comme l'a suggéré le rapport du Bureau du Budget de janvier 1961.

Fragmentée du point de vue administratif, mal conçue et lente, cette administration est répartie dans une structure irrationnelle et au hasard qui couvre au moins quatre départements et plusieurs autres agences. Le programme est fondé sur une série de mesures législatives et de procédures administratives conçues à différents moments et pour des buts différents, la plupart d'entre elles sont maintenant obsolètes, inconsistantes et extrêmement rigides, et ainsi inadaptées pour nos buts et besoins actuels. Sa faiblesse a commencé à miner la confiance dans notre effort à la fois ici et à l'étranger³⁶.

Ce discours répond aussi à l'ONU. Cette institution a qualifié plus tôt l'année 1960 comme étant « l'année de l'Afrique ». L'Afrique connaît à ce moment-là un vaste mouvement d'indépendance des anciennes colonies qui deviendront des États-nations. De même, l'ONU va mettre en place pour la première fois des programmes de développement. Kennedy plaide dans ce sens :

Les années 60 peuvent être – et doivent être – la cruciale « Décennie du Développement » – la période pendant laquelle les nations moins-développées

³⁵ NA, RG 56, Dillon : *Extract from Notes of Chairman Martin*, 12 mai 1961.

³⁶ John F. Kennedy, *Special Message to the Congress on Foreign Aid*, 22 mars 1961 [en ligne : <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=8545&st=&st1=>], consulté le 8 février 2015.

feront la transition vers une croissance autosuffisante soutenue – la période pendant laquelle la communauté élargie des nations indépendantes, stables et libres peut réduire l'insécurité et les tensions mondiales³⁷.

L'ONU reste le terrain privilégié pour les États-Unis, comme on le voit : « en particulier, nous saisissons les opportunités que le forum des Nations unies offre pour collaborer avec les nouveaux pays indépendants³⁸ ».

Comme l'a fait auparavant Eisenhower, ce discours est aussi considéré comme une riposte à l'offensive soviétique dans les pays nouvellement indépendants du Tiers Monde. D'après David Dean Rusk, le secrétaire d'État de Kennedy : « [...], la menace soviétique elle-même prend de nouvelles formes, particulièrement en incluant des sommes massives et disponibles pour le commerce et l'aide à dépenser comme l'a dicté la politique soviétique³⁹ ». Cela correspond à cette nouvelle politique affirmée depuis 1956 et renouvelée en 1959 par Khrouchchev. Pour cela, il s'agit de dramatiser cette forme d'aide auprès de l'opinion publique et du Congrès : « dans trois continents sous-développés, nous avons atteint le moment critique où les opérations de holding du passé sont clairement inadéquates et où de nouvelles initiatives d'un genre dramatique et positif sont essentielles⁴⁰ ».

Quant au secrétaire du département du Commerce, Luther H. Hodges, il songe aussi à dramatiser l'aide étrangère américaine, en se référant à l'investissement privé : « dans un avenir proche, cependant, nous considérons l'investissement privé comme un supplément, et non comme un substitut, à l'assistance fournie à travers les voies gouvernementales⁴¹ ». N'est-ce pas ce que le sénateur John F. Kennedy a promis lors de sa campagne présidentielle en répondant publiquement à Paul R. Porter, conseiller influent d'Eisenhower ?

Si je suis élu, c'est mon intention de donner un signal fort pour accélérer les exportations et les investissements américains à l'extérieur. [...] Le problème pour stimuler un transfert plus impressionnant de technologie américaine et de capitaux privés vers les nations de l'Amérique latine, de l'Asie et de l'Afrique requiert une considération spéciale, comme vous l'avez remarqué. On y a besoin d'un plus grand volume des investissements américains et, il peut et devrait avoir

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*

39 JFK, NSF : Mémoire pour le président, *New Proposals for the Foreign Aid Program*, de Dean Rusk (secrétaire d'État), 10 mars 1961.

40 *Ibid.*

41 NA, RG 40, ExeSec : Mémoire pour le président, de Luther H. Hodges (secrétaire au Commerce), 13 mars 1961.

lieu dans des conditions que toutes les parties concernées trouvent correctes et favorables⁴².

Les dépenses pour l'aide étrangère sont alors fixées à 4 milliards de dollars pour l'année et sont réparties de la manière suivante : « – l'assistance militaire sera réduite à 1,6 milliard [...]. – l'assistance économique avec une plus grande part consacrée aux prêts au développement, une petite augmentation dans les subventions au développement, et une réduction dans les subventions de soutien, totalisera 2,4 milliards de dollars⁴³ ».

Puis, le reste est attribué à une partie du programme ne pouvant être payée en dollars (éducation, institutions du développement et progrès social, le *Peace Corps* et l'aide de soutien), soit 1,5 milliard de dollars ; ensuite, 900 millions de dollars sont consacrés aux prêts à long terme de développement sans intérêts ou avec des intérêts très bas. Ainsi, l'assistance économique aurait la priorité sur l'assistance militaire dans les pays du Tiers Monde, sans toutefois comprendre l'aide attribuée à l'Amérique latine dans le programme de l'Alliance pour le progrès avec 3 milliards de dollars. Cette nouvelle répartition des dépenses, ainsi qu'une certaine réduction, sera-t-elle vérifiée par la suite ?

Avant d'aller plus loin, le rapport du Budget de janvier 1961 fournit de précieuses informations sur l'organisation administrative de cette assistance étrangère des États-Unis. Il est parfois difficile de l'appréhender à cause de sa complexité, cela d'autant plus que nous ne disposons pas toujours dans la bibliographie de cette vue d'ensemble. Cela pourra servir pour des études sur ce sujet.

Une des caractéristiques principales de l'après-guerre dans les affaires économiques internationales est que le gouvernement américain a bien voulu, comme un problème de politique publique, transférer des ressources à l'étranger sur la base autre qu'un simple avantage commercial. [...] Cette fonction – le transfert de ressources outre-mer à travers une variété de techniques dans le but d'accroître notre sécurité nationale et de favoriser notre force économique à l'extérieur – qui est connue sous l'expression d'assistance étrangère est effectuée aujourd'hui à travers les principales catégories d'activités suivantes : le Mutual Security Program (MSP) ; les programmes de stabilisation et de prêts multilatéraux et bilatéraux ; les programmes de mise à disposition des surplus agricoles⁴⁴.

42 NA, RG 40, ExeSec : Lettre à Paul R. Porter (président de Porter International Company), de John F. Kennedy (sénateur), 11 octobre 1961.

43 *Ibid.*

44 NA, RG40, ExSec: Bureau du Budget, *Staff Study of Organization and Coordination of Foreign Economic Activities, Pursuant to Section 604, Mutual Security Act of 1960*, janvier 1961, p. III-1.

Sont ainsi résumées, du point de vue américain, la nécessité de l'aide étrangère américaine et son organisation administrative.

Le MSP est l'une des principales agences d'aide étrangère, surtout militaire. C'est pourquoi sa réorganisation est vitale. Le MSP établit des relations individuelles avec chaque pays concerné. Il est placé sous l'autorité du président et le coordinateur est en principe le sous-secrétaire d'État, car il existe beaucoup de rivalités entre les diverses agences concernées par le MSP, comme le National Security Council, l'ICA, les Bureaux régionaux du département d'État, l'ambassadeur et son équipe du pays concerné et le Council on Foreign Economic Policy⁴⁵. Plus précisément,

Il est opératif dans 60 pays et territoires dans le monde, pour fournir (a) l'assistance militaire sous la forme de matériel militaire et de conseils aux établissements militaires de 39 pays; (b) des fonds de soutien à la défense (*Defense Support*) à 12 nations sous la forme de subventions de produits ou de finances à grande échelle pour un usage économique dans le cadre d'un soutien à la défense ou, en effet, pour le paiement des bases militaires américaines; (c) des subventions d'assistance spéciale, aussi de l'aide économique, pour sécuriser ou rendre possible l'achèvement d'un nombre d'objectifs de la politique américaine dans 22 autres pays; (d) des prêts par le Fonds de prêt au développement (DLF) pour financer des capitaux et d'autres facilités nécessaires au développement économique à long terme dans plus de 40 pays; et (e) dans 60 pays et territoires, l'assistance sous la forme de coopération technique dans un grand nombre de domaines comme la médecine, l'éducation, l'ingénierie, l'agriculture, et le travail, dans l'intention d'aider les pays à développer leurs ressources humaines et les institutions de base nécessaires pour soutenir la croissance économique et la stabilité sociale⁴⁶.

Les programmes concernant la stabilisation et les prêts multilatéraux et bilatéraux visent le développement économique. Les prêts bilatéraux sont gérés par le DLF et la Banque Export-Import. Ils sont aussi placés sous la responsabilité directe du président, qui est secondé par les départements d'État et du Trésor. Le DLF est actif au Proche-Orient, en Asie du Sud et en Extrême-Orient, alors que la Banque Export-Import est orientée traditionnellement vers l'Amérique latine. Quant aux prêts multilatéraux, ils passent par les institutions multilatérales, comme le FMI, la BIRD et ses deux affiliées, l'International Finance Corporation et l'IDA, et la Banque de développement interaméricaine. Ensuite, l'assistance à la stabilisation de change multilatérale et bilatérale, qui

⁴⁵ *Ibid.*, p. III-11-12.

⁴⁶ *Ibid.*, p. III-2.

est une aide financière destinée à stabiliser le taux de change de la monnaie nationale du pays concerné, pendant les périodes de difficultés temporaires de balance des paiements, ou encore considérée comme une partie d'un programme de stabilisation économique générale. Cette assistance a fonctionné au départ pour les pays européens, comme la France, puis pour les pays sous-développés, comme la Turquie et l'Argentine, avec succès⁴⁷.

En ce qui concerne les surplus agricoles américains, ils sont encadrés par le Programme de la nourriture pour la paix (*Food-for-Peace Program*) ou PL 480 (*Public Law*), et sont disponibles sous forme de concessions ou de cadeaux à l'étranger. « Initiée en 1954 avec le but premier de disposer des surplus produits par les fermiers américains, cette loi a permis d'en faire un usage utile, et est devenue une ressource économique majeure que le gouvernement américain utilise pour ses buts humanitaires et économiques à l'étranger⁴⁸ ».

Par ailleurs, Sébastien Abis signale dans son ouvrage sur la *Géopolitique du blé* :

106

L'importance de l'aide alimentaire américaine à l'époque de la guerre froide est, en revanche, bien moins connue. Elle sert pourtant, à travers la *Public Law* 480, mise en place en 1954, puis les programmes *Food for Peace* et *Food for Progress*, dans lesquels le blé représente le produit phare, d'arme de persuasion massive vis-à-vis de pays dont la sécurité alimentaire dépend des approvisionnements extérieurs⁴⁹.

Les opérations gouvernementales à l'étranger comme le DLF, la PL 480, ou encore l'ICA, négocient leurs ventes à des taux de change du dollar, différents (pourrait-on dire inférieurs?) du cours officiel. Plus précisément, ces taux de change du dollar diffèrent selon les Agences opérant à l'étranger, mais ne semblent pas contribuer au déficit de la balance des paiements américaine, comme l'ont démontré des études internes⁵⁰.

Comparaison avec l'aide étrangère soviétique

À présent, il est aussi intéressant de comparer l'aide étrangère directe des États-Unis avec celle de l'URSS, pour mieux saisir cette compétition qui s'engage sur

47 *Ibid.*, p. III-17-19.

48 *Ibid.*, p. III-25.

49 Sébastien Abis, *Géopolitique du blé. Un produit vital pour la sécurité mondiale*, Paris, Armand Colin/IRIS, 2015, p. 76. Signalons qu'au Congrès de l'Association internationale d'histoire économique qui s'est tenu à Kyoto en été 2015, Shigeru Akita a présenté un travail sur la PL 480 entre l'Inde et les États-Unis dans les années 1960.

50 NA, RG 56, GHW : *Role of the Treasury vis-a-vis US Foreign Policy*, 10 mars 1960 ; Lettre à Leddy, 1960 *U.S. Balance of Payments without PL 480 Transactions*, de P. P. Schaffner, 27 janvier 1961 ; Lettre à George H. Willis, *Interest of Senator Williams in Treasury management of Foreign Currency Holdings: Use of Different Exchange Rates by Different Agencies*, de T. Page Nelson, 27 janvier 1961.

le terrain du Tiers Monde. Lors de la Conférence de Bandung en 1955, l'URSS prend conscience d'une nouvelle stratégie à mettre en place. L'aide de l'URSS destinée aux pays sous-développés a démarré précisément cette année-là et s'est ensuite intensifiée à partir de 1959. D'après Vladimir Bartenev :

Le fait que l'URSS, à la différence de la Chine, n'avait pas été invitée à cette conférence, poussa le Kremlin à rattraper son retard et à rompre avec les concepts staliniens dépassés. À partir de ce moment-là, dans les discours prononcés au grand public, Khrouchtchev s'identifia sans réserve avec l'anticolonialisme et l'anti-impérialisme des leaders non communistes des pays faiblement développés, comme Nasser et Nehru. Jouant sincèrement la carte de la « coexistence pacifique » avec les Occidentaux et notamment les Américains, en Europe, il pensait, par ailleurs, que la décolonisation ouvrait la voie à une stratégie plus offensive visant à gagner des alliés et des bases dans la lutte pour le triomphe du « camp socialiste »⁵¹.

Par ailleurs,

L'autre événement qui, cette même année 1955, d'après les historiens de cette période, a beaucoup contribué à l'essor de l'intérêt pour le Tiers Monde au sein du gouvernement soviétique fut la tournée à grand succès de Khrouchtchev et Boulganine dans plusieurs pays d'Asie du Sud : l'Afghanistan, la Birmanie, l'Inde et l'Indonésie. On note la véritable euphorie du chef de l'URSS après cette visite, et même l'émergence dans sa conscience de l'idée (considérée souvent dans l'historiographie comme chimérique) que « l'Orient et le Tiers Monde du globe étaient ouverts pour une offensive pacifique triomphante de l'Union soviétique, qui réussirait à l'avenir à l'inclure dans sa sphère d'influence et attaquerait le capitalisme dans le dos »⁵².

Ces deux événements qui ont lieu en 1955, la conférence de Bandung et la visite en Asie expliquent la prise de conscience de Khrouchtchev face à l'émergence de nouveaux États du Tiers Monde. Peut-être cette intensification notée en 1959 est-elle liée à cet autre constat datant de 1958 :

Un choix fut donc fait en faveur d'une politique de coopération qu'une citation tirée du rapport A. Arzumanân, chef de la délégation soviétique à la conférence économique des pays africains et asiatiques au Caire à la fin de 1958, décrit le plus succinctement : « Nous pouvons construire pour vous une entreprise

51 Vladimir Bartenev, « L'URSS et l'Afrique noire sous Khrouchtchev : la mise à jour des mythes de la coopération », *Outre-mers*, vol. 94, n°354-355, p. 66.

52 Ibid., cité dans la note de bas de page 8 : A. B. Davidson, S. M. Mazov, G. V. Cypkin, *SSSR i Afrika (1918-1960) : dokumentirovannaa istoria vzaimootnosenij* (« L'URSS et l'Afrique : l'histoire documentée de leurs relations mutuelles »), Moscou, IV IRAN, 2002, p. 134.

industrielle ou de transport, un institut scientifique ou d'enseignement, un hôpital, un culturel, tout ce dont vous avez besoin. Nous pouvons vous envoyer nos spécialistes ou accueillir les vôtres. Nous pouvons vous envoyer nos professeurs ou accueillir vos étudiants dans nos établissements ; agissez comme vous voulez. Dites-nous de ce dont vous avez besoin et nous vous aiderons... Nous ne cherchons aucun avantage, profit, privilège, concession, etc. Nous ne vous demandons ni d'entrer dans un bloc de pays ni de changer de gouvernement ou de politique intérieure ou extérieure. Nous pouvons vous accorder le soutien comme on le ferait à son frère, car nous savons nous-mêmes comme il est difficile de se délivrer de l'indigence. Notre seule condition est qu'il n'y ait pas de condition »⁵³.

Ainsi, Khrouchtchev promet aux pays du Tiers Monde réunis à Bandung en 1955 et aussi au Caire en 1958, l'aide de l'URSS pour leur développement et s'introduit sur ce terrain, occupé depuis la fin de la guerre par les États-Unis. Par ailleurs, il renouvelle la promesse faite par Lénine en 1920 lors du congrès de Bakou d'aider les colonies à mener leur lutte nationale.

Grâce à un rapport trouvé dans les archives de la Commission européenne, plus précisément dans celles du cabinet Hallstein, le président de la Commission européenne, portant sur : *La contribution des USA et du Bloc soviétique à l'aide économique des pays sous-développés*, de 1954 à 1957, il est possible de comparer l'aide soviétique à l'étranger par rapport à l'aide américaine.

L'aide étrangère américaine remonte à 1945, alors que celle de l'URSS a commencé en 1953 après la mort de Staline. La part américaine est supérieure en volume (60 milliards de dollars pour les États-Unis et 5 milliards de dollars – plus 1,6 milliard de dollars en 1953 – pour l'URSS), mais l'aide soviétique est meilleure du point de vue qualitatif⁵⁴. « Il est frappant de considérer que l'aide soviétique, égale au 1/3 de l'aide américaine en 1956, s'élevait aux 2/3 de cette aide dès 1957 », ce qui donne lieu à une concurrence entre les deux aides pour les pays bénéficiaires. Ainsi, l'Inde, la Yougoslavie, l'Afghanistan, l'Indonésie et le Cambodge reçoivent les deux.

L'aide économique soviétique se distribue surtout sous la forme de prêts à long terme, et jamais de dons, à des taux d'intérêt très bas, mais remboursables, ou

53 *Ibid.*, p. 67.

54 CE, BAC 25-1980, 209 : Commission de la CEE, DG Pays et territoires d'outre-mer, Direction des études et programmes, *La Contribution des USA et du bloc soviétique à l'aide économique aux pays sous-développés*, 24 février 1960. Par ailleurs, ce rapport précise s'être référé à l'ouvrage suivant : Joseph S. Berliner, *Soviet Economic Aid*, New York, 1958, pour les chiffres. D'après le directeur général : « l'ouvrage auquel on s'est référé apporte au demeurant une masse de données très intéressante sur la structure des aides américaine et soviétique. Il constitue donc une source très valable ». Toutes les citations suivantes sont extraites du même document.

encore sous la forme « des accords de troc (café contre tracteurs) qui sont signés entre l'Allemagne de l'Est et le Brésil ». Autant l'aide soviétique est concentrée sur quelques pays, autant l'aide américaine est dispersée. Cette dernière est constituée en grande partie d'investissements de capitaux privés (qui sont tout de même concentrés à 75 % en Amérique latine).

La nature de l'aide aux pays sous-développés se présente, en plus des aides ou prêts financiers, d'une manière concrète : du côté soviétique, le financement vise la construction des grands barrages ou des industries, et du côté américain, « une bonne part de leur aide économique est distribuée sous forme de surplus agricoles payables en monnaies locales, la contrepartie étant utilisée en prêts à long terme. L'opposition de ces deux politiques accrédite de plus en plus l'idée d'une URSS championne de l'industrialisation (qui est, dans les pays sous-développés, un véritable mythe) ».

Pour conclure, « l'examen qualitatif des données de structure de ces deux aides montre en effet que l'aide soviétique, en pleine progression, est conçue en termes psychologiques tels que chaque accord signé est ressenti comme une victoire nouvelle des pays sous-développés, et bien souvent une défaite de l'Occident ».

Dans les années 1960, prend alors forme la compétition économique entre les deux blocs sur le terrain du Tiers Monde émergent. Ces documents trouvés dans les archives européennes sont très riches en informations sur la nature de l'aide de l'URSS et mettent aussi en lumière le peu d'études existantes sur ce sujet⁵⁵.

Les États-Unis sont totalement dépendants des exportations pour couvrir leurs dépenses dignes d'une puissance mondiale. Les sorties d'or et de dollars illustrent leur rôle de banquier du monde à cause ou grâce au dollar, monnaie internationale des échanges et de réserve. Quant aux capitaux privés à long terme, ils sont les vecteurs de la politique extérieure américaine par le biais de la conquête des marchés, du savoir-faire technologique, du mode managérial, qui conduisent à l'américanisation de la société du pays dans lequel ils ont investi. Mais les excès des niches et paradis fiscaux ne contribuent pas à l'équilibre de la balance des paiements extérieurs et pourraient être – un peu – corrigés aux yeux du gouvernement américain. Les capitaux à court terme consistent en des prêts d'ordre commercial (ce que le gouvernement ne perd pas de vue) ou en des valeurs en portefeuille. Parmi ces capitaux à court terme, ceux qui sont destinés à la spéculation et qui sont extrêmement volatiles, sont les plus redoutés par le gouvernement. Enfin, les dépenses gouvernementales unilatérales représentent l'influence directe des États-Unis au niveau diplomatique dans leurs relations avec les pays alliés face au bloc soviétique.

55 Signalons l'excellent numéro spécial de Marie-Pierre Rey, « L'URSS et le Sud », dans la revue *Outre-mers*, t. 94, n°354-355, 1^{er} semestre 2007.

Tous les éléments d'une puissance économique, financière, militaire et politique selon les critères classiques d'une puissance en relations internationales sont rassemblés dans la balance des paiements extérieurs. Le gouvernement américain ne peut ainsi réduire les dépenses liées à leurs enjeux directs de politique extérieure, qui atteignent un total d'environ 15 milliards de dollars en 1959 (en comprenant les dépenses militaires dans les importations). C'est la raison pour laquelle les deux grands axes destinés à réduire officiellement le déficit sont : la relance des exportations américaines et la réduction des dépenses publiques extérieures (qui est le partage du fardeau). Ces deux priorités vont devenir les fers de lance de la politique économique extérieure des États-Unis.

Sans toutefois remettre en cause le leadership américain, ces deux domaines se « partagent » avec les autres pays industrialisés. S'esquisse alors un nouveau cadre de relations transatlantiques à l'aube des années 1960. Cependant, ce nouveau cadre diplomatique repose sur un équilibre ambigu : les pays industrialisés sont considérés à égalité avec les États-Unis au niveau financier et économique, mais les États-Unis renforcent leur hégémonie par le biais du déficit de leur balance des paiements, puisque tout le monde est impliqué dans sa réduction qui est impérative.

110

Les États-Unis sont en effet fragilisés depuis 1958 par l'accroissement du déficit de leur balance des paiements. Cette situation traduit habituellement une économie affaiblie et se répercute sur la monnaie nationale. La puissance américaine se retrouve ainsi dans l'obligation, devant le monde entier, de le réduire à cause des accords du Bretton Woods de 1944. Mais, en dramatisant ce déficit, le gouvernement d'Eisenhower a désigné les coupables, l'Europe de l'Ouest et le Japon, qui ont bénéficié auparavant de l'aide américaine pour leur reconstruction d'après-guerre et qui affichent des budgets excédentaires.

Les États-Unis, alors en récession économique, ont mené une politique fiscale en accord avec leur situation nationale, c'est-à-dire en maintenant les taux d'intérêt élevés, mais paradoxalement à un niveau inférieur à ceux des pays européens, afin de limiter la production de nouveaux billets. Néanmoins, il faut dissocier les taux d'intérêt à court terme, élevés pour décourager la fuite des capitaux à court terme, et les taux d'intérêt à long terme, bas pour encourager la croissance du pays. Outre-Atlantique, l'Europe de l'Ouest est en expansion et mène une politique d'attraction des capitaux à court terme, à la recherche d'un profit immédiat, grâce des taux d'intérêt plus élevés, comme ceux fixés à Londres à 5 %.

Ces deux politiques monétaires se sont alors opposées, si l'on peut dire. Les États-Unis ne peuvent pas relever leurs taux d'intérêt au même niveau que ceux de l'Europe de l'Ouest, sous peine d'effacer toute possibilité de reprise, mais peuvent en tant que puissance mondiale amener à faire baisser ceux de

l'Europe de l'Ouest sans que cela ne gêne l'expansion européenne. C'est dans ce sens-là que l'intérêt d'une harmonisation de ces politiques monétaires et fiscales entre les pays industrialisés, qui n'existe pas, a été mis en évidence en ce début des années 1960. Ce décalage ou cette opposition existe en effet entre les États-Unis et les autres pays de l'Europe de l'Ouest au niveau de la politique économique : l'Europe keynésienne impose le contrôle des capitaux européens et mise sur les dépenses publiques pour le bénéfice de l'économie; les États-Unis classico-keynésiens ou néokeynésiens maintiennent la liberté de mouvement des capitaux américains, réduisent les dépenses gouvernementales, prônent la baisse des impôts et le maintien des taux d'intérêt élevés au bénéfice du « monde libre ».

Néanmoins, cette période des années 1958 à 1960 représente un tournant fondamental dans l'évolution du capitalisme lui-même. Est-il perçu comme tel à ce moment-là? Avec le recul, il est en effet frappant de constater que la persistance des sorties importantes de capitaux à court terme et l'insuffisance des exportations pour les compenser, montrent que l'économie américaine se transforme. Elle révèle que cette économie ne fonctionne plus tant sur la base de l'expansion des échanges de biens et services grâce à l'industrie. Elle est entrée dans un nouveau cycle dont le dynamisme commence à être dicté par les mouvements de capitaux. C'est pourquoi cette période coïncide avec une mutation du capitalisme industriel vers un capitalisme financier, qui s'accompagne aussi d'un changement de conception économique. Ce capitalisme ne s'inscrit plus dans le long terme, mais dans le court terme. La politique des taux d'intérêt plus élevés en Europe de l'Ouest met en évidence cette recherche d'attraction de capitaux à bénéfices rapides, dans le court terme, et qui est favorisée par les places financières comme la City de Londres. Pourtant, l'ensemble de l'économie mondiale mise sur la croissance des exportations dans le cadre de l'OCDE au cours de cette décennie. Ne serait-ce pas paradoxal?

L'économie américaine est en effet fondée sur l'industrie traditionnelle, l'automobile, le textile, la mécanique non électronique, la sidérurgie, et perd en compétitivité face à l'Europe, surtout par rapport à l'Allemagne. La demande nationale se tourne alors vers les importations qui augmentent. Les capitaux américains n'investissent plus eux-mêmes dans l'économie du pays. Sous la présidence de Kennedy, le capitalisme financier émerge déjà aux États-Unis, en coopération avec l'Europe de l'Ouest qui a apprécié ces arrivées de capitaux et non à partir des années 1980, comme on le dit actuellement. À leur tour, dans les années 1980, les pays européens ont connu ce passage du capitalisme industriel au capitalisme financier lorsqu'ils ont libéré les capitaux européens de tout contrôle, qui eux-mêmes n'investissent plus autant dans l'économie européenne.

Ce début de la décennie 1960 est marqué par la fin du mandat d'Eisenhower et le début de celui de Kennedy, deux présidents de conviction politique différente, mais qui ont pour point commun et essentiel à leurs yeux : la puissance américaine portée par un dollar fort. En cela, il existe une remarquable continuité d'un président à l'autre, qui est celle d'une politique monétaire et fiscale conservatrice ou, selon le courant de l'époque, d'essence classico-keynésienne, grandement influencée par le département du Trésor, par Douglas Dillon. Cette continuité n'est pas mise en évidence par les économistes James Tobin et Robert Solow, alors conseillers de John Kennedy, dans leur ouvrage collectif, mais ces derniers reconnaissent que : « la macroéconomie du CEA de 1961, que les médias populaires ont appelé "la Nouvelle Économie", est alors le courant néo-keynésien de la profession⁵⁶ ». Ces économistes ont été appelés « fiscalistes », de tendance keynésienne, en opposition aux « monétaristes », comme Milton Friedman. Néanmoins, Tobin et Solow soulignent que ce courant économique n'est pas nouveau, comme la presse l'a souvent dit, mais qu'il existe depuis les années 1950.

112

Pour terminer sur cette nouvelle orientation en politique économique, le sous-secrétaire du Commerce, Edward Guderman, dresse un portrait fort instructif de Kennedy : « [...] il [le président] semble être une combinaison de conservatisme quand il s'occupe des problèmes économiques et de progressisme pour les problèmes sociaux. Je peux vous assurer que sur le commerce, l'économie et les affaires, il est plus conservateur que beaucoup au gouvernement⁵⁷ ». Cependant, Kennedy a suggéré à un moment donné de limiter volontairement les sorties de capitaux, ce que le secrétaire du Trésor a refusé. En 1965, sera finalement mis en place un certain contrôle des mouvements des capitaux aux États-Unis.

Alors que cette politique économique s'accorde avec le président républicain Eisenhower, elle s'avère être un pari risqué pour le nouveau président démocrate Kennedy. Pour ce dernier, on a pu voir l'attaque des conseillers économiques proches des théories de Keynes, la fronde des industriels contre le rapatriement des bénéfices des entreprises ayant investi à l'extérieur et contre la suppression des avantages fiscaux suggérée par Eisenhower lui-même, l'action contre les Banques centrales d'Angleterre et d'Italie qui spéculent contre le dollar sur le marché de l'or de Londres et la création du Pool d'or, et les inquiétudes de l'opinion publique quant au franchissement du seuil psychologique des 17 milliards de réserves d'or, que le Trésor a assumé pleinement.

56 James Tobin et Murray L. Weidenbaum (dir.), *Two Revolutions in Economic Policy. The First Economic Reports of Presidents Kennedy and Reagan*, Cambridge/London, The MIT Press, 2^e éd., 1989, p. VIII.

57 NA, RG 40, EG : Lettre à E. Penn Brooks, d'Edward Guderman, 23 mars 1962.

Le tour de force des États-Unis est de faire admettre aux pays industrialisés, faisant partie du « monde libre » ou encore du monde occidental, de partager leur déficit, en le « multilatéralisant ». L'intérêt mutuel du multilatéralisme devient ainsi la réduction du déficit de la balance des paiements américain, pour le bénéfice de chacun et de tous, par le biais des institutions multilatérales, comme l'ONU, le FMI, le GATT, l'OCDE et la CEE. On pourrait de ce fait le considérer comme un « déficit impérial », pour reprendre le titre de l'ouvrage de David P. Calleo, *L'Économie impériale*⁵⁸, car c'est bien de cela qu'il s'agit. Les États-Unis ont assez dramatisé leur déficit, afin que les autres pays industrialisés adhèrent au nouveau schéma des relations internationales économiques. Ce sera dans le cadre multilatéral en ce début des années 1960. Comment vont évoluer les relations avec l'Europe de l'Ouest et le Tiers Monde allié dans le système multilatéral ? Comment s'insèrent-elles dans le climat de compétition économique, issu de la guerre froide, entre les États-Unis et l'URSS ?

58 David P. Calleo, *The Imperial Economy*, Cambridge/London Harvard University Press, 1982.

DEUXIÈME PARTIE

**L'Europe de l'Ouest et le « déficit
impérial » de la balance des
paiements américaine (1961-1963)**

Après avoir considéré dans la première partie le point de vue américain sur le déficit de la puissance du « monde libre » et moteur du multilatéralisme, cette deuxième partie est consacrée au principal partenaire qu'est l'Europe de l'Ouest. Dès lors que les Européens (et les Japonais) ont été désignés par le président Eisenhower comme les principaux responsables de l'état de la balance des paiements américaine, ils ont désormais l'obligation de s'en préoccuper. Si David P. Calleo parle de l'« économie impériale » des États-Unis à partir de la décennie 1960 jusqu'à nos jours, il devient aussi « impérial » pour les Européens de réduire ce déficit¹.

Dans ce contexte, les contacts entre les partenaires américain et européen se renforcent pour établir une véritable coopération économique et financière. Cela se passe dans les cadres institutionnels du multilatéralisme : le FMI à Washington voit la création du groupe des Dix (G10), la Banque des règlements internationaux (BIS) à Bâle accueille pour la première fois au début des années 1960 les responsables américains gouvernementaux, l'OCDE fait travailler tous les pays industrialisés sur les questions financières et économiques au sein d'un groupe de travail appelé WP-3. Ainsi, « le gouvernement consultera d'une manière active et poursuivra les grands objectifs à travers ses représentants dans les organisations internationales comme l'OCDE, le FMI, et les autres organisations internationales appropriées, et aussi d'une manière directe² ».

Le travail organisé à travers ces instances multilatérales a pour objectif d'amener tous ces pays à s'y insérer davantage et à favoriser la prise en compte par tous du problème numéro 1, qui est le déficit américain. On peut dès lors parler d'internationalisation ou encore mieux de multilatéralisation de ce déficit.

Cette deuxième partie retrace les relations diplomatiques entre les Européens et les Américains dans le cadre monétaire et financier. Sans réécrire les pages d'histoire connues sur le FMI, il s'agit surtout de montrer ces relations sous un autre angle, qui est celui du renforcement du multilatéralisme. Alors que

1 David P. Calleo, *The Imperial Economy*, Massachusetts/London, Harvard University Press, 1982.

2 NA, RG 56, GHW : *Briefing Memorandum on Lucio's Call on Leddy*, de D. W. Curtis (Bureau de la finance internationale, département du Trésor), 24 mars 1961.

l'historiographie les présente comme un simple rapprochement des deux partenaires, il en ressort que cela va plus loin. Quelles sont les réactions, les solutions ou les réticences de la Commission européenne de la CEE et des gouvernements des Six pour participer à la réduction de la balance des paiements américaine?

Le discours de John F. Kennedy du 4 juillet 1962, où il propose aux Européens un partenariat égal avec les États-Unis, permet de donner une autre coloration à ce partage du fardeau, alors considéré comme obligatoire par Eisenhower. La formule du partenariat se fonde en effet sur une coopération volontaire et non obligatoire, ce qui permet d'envisager sous un angle différent les relations transatlantiques. Ainsi, elle paraît plus diplomatique à l'égard des Européens. Elle ne les désigne plus comme responsables du déficit aux yeux du monde entier.

118 Du partage du fardeau, on passe dès lors à une coopération transatlantique renforcée sur les sujets délicats, comme la stabilité monétaire internationale et les dépenses publiques extérieures. Une autre coopération se met parallèlement en place, liée à ce même enjeu : la croissance économique des pays membres de l'OCDE. Cet objectif permettra de relancer les exportations des pays industrialisés, de redynamiser l'économie américaine, pour assurer aussi une meilleure défense du dollar, en tant que monnaie internationale. Quel sera le résultat de cette coopération atlantique, devenue de plus en plus multilatérale?

IMPLIQUER LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

Dès qu'il s'agit de la politique monétaire internationale, il est habituel de citer les travaux de Robert Triffin, économiste belge et professeur à l'université de Yale aux États-Unis. Celui-ci a en effet proposé un plan de réforme du système monétaire international. Dans son ouvrage paru en 1960, *Gold and the Dollar Crisis*, R. Triffin tire le signal d'alarme sur les conséquences possibles d'une grave crise monétaire, si une réforme n'est pas envisagée pour enrayer ce cercle vicieux lié au dollar et à la production d'or insuffisante. Pour lui, les États-Unis ne pourront garantir sans cesse la parité du dollar par rapport à l'or.

La réforme que propose R. Triffin consiste concrètement à créer une banque internationale, avec une nouvelle monnaie internationale et qui deviendrait la monnaie officielle de réserve. En fait, elle reprend dans ses grandes lignes le plan de Keynes présenté en 1943. On pourrait faire remarquer que le FMI a justement pour tâche de remplir cette mission de banque internationale. Dans les faits, il ne la remplit pas puisqu'il a été assigné à l'octroi de crédits aux pays en difficultés. Mais ce sont les États-Unis qui remplissent le rôle de banque internationale, en ayant le dollar ainsi que le marché des capitaux de New York. Sous Eisenhower, le département du Trésor rejette la proposition de réforme de R. Triffin en 1960, et à nouveau en 1961. Selon le nouveau secrétaire du Trésor de Kennedy, Douglas Dillon : « [...] le plan Triffin n'est pas faisable ; il demande une révision des accords du FMI, nécessitant l'approbation des différentes législatures, ce qui serait très difficile¹ ».

Ce chapitre se concentre sur une page de l'histoire du système de Bretton Woods, c'est-à-dire au moment où la dévaluation du dollar se pose pour la première fois en 1960. La coopération transatlantique est alors envisagée pour maintenir sa valeur et aussi pour financer le déficit des États-Unis. La relation entre les deux partenaires principaux, les États-Unis et l'Europe de l'Ouest, prendra-t-elle la forme d'une coopération égale ou d'une « alliance de raison » ?

1 NA, RG 56, GHW : *Memorandum of the Conversation between Governor Schweitzer of the Banque de France, French Ambassador Alphand, the Secretary of Treasury Dillon, and Griffin from the Office of the International Finance*, 6 mars 1961.

Dès la fin de 1959, la CEE note un changement d'attitude des États-Unis à cause de leur déficit et cherche tout d'abord à le retracer chronologiquement. Le premier de ces changements a commencé avec le discours du secrétaire du Trésor au FMI, Robert B. Anderson, le 30 septembre 1959. Il dénonce le traitement discriminatoire que connaissent les États-Unis au niveau du commerce et des paiements. Puis, le 26 octobre 1959, le FMI et le GATT reprennent ces arguments. Le lendemain, le sous-secrétaire d'État d'Eisenhower, Douglas Dillon, insiste sur la responsabilité européenne, dans un discours du 27 octobre 1959 au GATT, et propose le partage du fardeau aux pays d'Europe de l'Ouest et au Japon. Ce dernier prononce un autre discours le 29 octobre, dans le cadre des relations entre les États-Unis et le Japon, où il les menace de rétorsions s'ils ne suppriment pas leurs discriminations à l'égard des États-Unis. Enfin, le secrétaire d'État d'Eisenhower, Christian A. Herter, insiste dans son discours prononcé le 16 novembre 1959 au National Foreign Trade Council, à New York, sur la responsabilité de ces pays industrialisés et espère un changement d'attitude de leur part². Il en ressort clairement que ces discours ont été coordonnés entre les responsables américains, pour faire valoir les discriminations que connaissent les États-Unis, cela au moment même où la CEE se met en place avec un nouveau TEC.

Les propositions de la Direction générale des Affaires économiques et financières de la CEE

C'est dans ce contexte précis que François Bobba, directeur des Affaires économiques et financières de la CEE (communément appelée DG II) contacte Robert Triffin, qui vient de faire connaître son point de vue, afin de lui demander conseil. Signalons que François (ou Franco) Bobba est un personnage central dans la Commission européenne : diplomate italien de carrière, il a participé aux négociations sur le traité de Rome. Il a formé un couple décisionnel avec Robert Marjolin, vice-président de la Commission européenne sur les mêmes questions³.

Les questions relatives à la situation de la balance des paiements des États-Unis commencent à intéresser de très près nos autorités monétaires et nos ministres

2 CE (FI), CM2/1959, n° 611 : Assemblée parlementaire européenne, *Communication aux membres de la Commission de la politique commerciale et de la coopération économique avec les pays tiers de l'APE concernant l'attitude des États-Unis à l'égard des problèmes de politique commerciale en liaison avec le développement de la balance américaine des paiements*, 3 décembre 1959, Luxembourg.

3 Archives historiques de l'UE, *ConsHist.com*, Histoire interne de la Commission européenne 1958-1973 (entretien avec Umberto Stefani, par Michel Dumoulin et Sylvie Cailleau), université catholique de Louvain [en ligne : <http://apps.eui.eu/HAEU/OralHistory/pdf/INT761.pdf>, consulté le 16 septembre 2015, accès réservé].

des Finances. Comme vous le verrez, l'alarme que vous avez lancée au début de l'été n'est pas restée sans écho ; sans parler des fluctuations de l'or sur les marchés d'Europe qui, à part les considérations techniques, pourraient constituer un problème en soi, si elles manifestaient la tendance à se développer⁴.

Par ailleurs, il est intéressant de noter le changement de ton entre la réponse préparée par la DG II de François Bobba en novembre 1960 : « La balance des paiements des États-Unis, conformément à une politique initialement recherchée par les pouvoirs publics américains, a encouru des déficits presque ininterrompus depuis une dizaine d'années⁵ », et la version finale en décembre 1960 : « Les États-Unis ont encouru des déficits de balance des paiements presque ininterrompus depuis dix ans environ⁶ ». La responsabilité des États-Unis dans leur déficit, pointée dans la première version, a disparu dans la dernière, comme s'il s'agissait de respecter cette alliance de raison entre la CEE et leur principal partenaire.

Les rapports de la DG II permettent de saisir le regard européen sur ce déficit américain et confirment, en grande partie, les causes mises en valeur dans la première partie de cet ouvrage.

Pour la première fois depuis la fin de la guerre, cette année [1958] voyait s'étendre à l'ensemble des pays industrialisés une baisse de conjoncture, jusque-là apanage à peu près exclusif des États-Unis. Pour la première fois aussi, le niveau de la demande à l'intérieur des pays industrialisés autres que les États-Unis, en présence d'une capacité de production ayant depuis longtemps déjà dépassé le niveau d'avant-guerre, n'agissait plus comme un frein sur les exportations. Les conditions de concurrence, sur les différents marchés du monde, y compris celui des États-Unis, se trouvaient profondément changées⁷.

Cette citation éclaire le nouveau contexte économique, qui apparaît à l'aube des années 1960 : la reconstruction en Europe est terminée, et un nouveau cycle commence sur une base compétitive plus égale entre les pays industrialisés. Eisenhower l'avait perçu auparavant, en demandant à revoir la politique économique extérieure en fonction de ces nouveaux défis.

4 CE, BAC 26-1969 n° 719 : DG II, Lettre à Robert Triffin (New Haven, États-Unis), de François Bobba (directeur de la DG II), 7 novembre 1960. La réponse de R. Triffin n'a pas été trouvée dans les archives.

5 CE, BAC 26/1969, n° 179 : DG II, *Résumé : La situation des paiements extérieurs des États-Unis*, joint à la lettre du 7 novembre 1960 citée ci-dessus.

6 CE, BAC 565/1965, n° 167 : DG II, *Rapport sur la situation de la balance des paiements des États-Unis et des relations internationales de paiements*, décembre 1960/janvier 1961.

7 CE, BAC 26/1969, n° 179 : *Résumé : La situation des paiements extérieurs...*, *op. cit.* Les citations suivantes sont extraites du même document.

Au sein de la CEE, on considère que l'augmentation des dépenses gouvernementales des États-Unis, les sorties excessives de capitaux américains privés aussi bien à long terme qu'à court terme, ont aussi contribué à aggraver le déficit américain, cela d'autant plus qu'il a semblé soudain. « Jusqu'à la présente année [1960], cette augmentation a principalement intéressé les capitaux à long terme. C'est à partir de 1956 que cet environnement, dont les motifs n'ont pas encore été analysés de façon exhaustive, a commencé à être important ». Les sorties des investissements à long terme se sont en effet amplifiées, grâce aux faveurs fiscales accordées par Eisenhower en 1955 aux entreprises américaines, œuvrant à l'extérieur.

122

Quant aux capitaux américains à court terme, la différence des taux d'intérêt entre New York et les places européennes paraît être la cause, mais : « ... [elle s'est] accrue au cours de la présente année [1960] par des politiques monétaires en sens opposé, destinées d'ailleurs à s'appliquer à des situations conjoncturelles sensiblement différentes. Tant que cette situation durera, il n'y a pas lieu de s'attendre à un renversement des mouvements de capitaux à court terme ». Ainsi, les capitaux américains, à court terme et libres de mouvement, choisissent l'Europe de l'Ouest pour des bénéfices rapides. Cependant, la convertibilité des monnaies européennes depuis 1958 a aussi encouragé ce vaste mouvement de capitaux, comme on peut le voir : « le retour à la convertibilité des principales monnaies utilisées dans les relations économiques internationales avait rendu possibles de vastes mouvements internationaux de capitaux à court terme. De tels mouvements étaient susceptibles de constituer un danger pour l'équilibre monétaire des États qui seraient affectés par des transferts massifs de fonds spéculatifs⁸ ».

Le **tableau 14** permet de mieux évaluer la différence des taux d'intérêt entre les États-Unis et l'Europe de l'Ouest au cours de l'année 1960.

D'après ce tableau, les taux d'escompte ont baissé en Europe de l'Ouest d'environ 1 % (sauf en Allemagne : 1,5 %), alors que celui des États-Unis a augmenté dans la fourchette de 1 % au cours de l'année 1960. Quant aux autres pays, la différence a été ramenée à la fin de 1960 à 0,5 % par rapport aux États-Unis (sauf en Belgique qui réserve son taux d'escompte à ses exportations). Le constat est que le marché des capitaux de Londres est attractif et qu'un ajustement des taux d'intérêt d'environ 1 % s'est effectué au cours de l'année 1960, probablement à la demande du Trésor américain sous Eisenhower.

8 Lazar Focsaneanu, « La modification des statuts du Fonds monétaire international et la création des droits de tirage spéciaux », *Annuaire français de droit international*, vol. 15, 1969, p. 499.

Tableau 14. Évolution des taux d'escompte en 1960 et rendement des bons du Trésor (octobre 1960) (en pourcentage)

	Taux d'escompte (début 1960) (en %)	Bons du Trésor (octobre 1960) (en %)
Suisse	2	1,00*
États-Unis	4 (10 juin : 3,5 ; 12 août : 3)	2,43
Italie	3,5	
Pays-Bas	3,5	1,96
France	4 (6 octobre : 3,5)	4,53*
Belgique	4 (4 août : 5)	4,75*
Allemagne	4 (3 juin : 5 ; 10 novembre : 4 ; janvier 1961 : 3,5)	5,42
Royaume-Uni	5 (23 juin : 6 ; 27 octobre : 5,5 ; 8 décembre : 5)	5,37

Note : « * » indique le taux de l'argent au jour le jour.

Source : CE, BAC 565/1965 n° 167 : tableau extrait du rapport de décembre 1960/janvier 1961 (source : FMI) et CE, BAC 26/1969 n° 179 : tableau extrait du résumé du 7 novembre 1960.

Par conséquent, l'harmonisation des taux d'intérêt est plutôt sur la bonne voie, à l'exception de la Grande-Bretagne. Pour les bons du Trésor, la différence entre ces pays se situe toujours entre 2 et 3 points, ce qui n'est pas non plus négligeable aux yeux des capitaux américains. Ces remarques confirment les calculs réalisés du côté américain, dans la première partie de cet ouvrage en ce qui concerne le taux d'intérêt du dollar.

Au vu de ces analyses, la DG II de la CEE en 1960 n'est guère optimiste pour résoudre le problème du déficit pour les États-Unis :

[...] Dans l'état actuel des dépenses gouvernementales, il ne faut pas s'attendre à une disparition du déficit des États-Unis, au cours du premier semestre 1961, même dans deux hypothèses favorables dont la réalisation est tout à fait incertaine à l'heure actuelle : celle d'un arrêt des exportations de capitaux à court terme et celle d'un excédent de la balance commerciale aussi large qu'en 1960⁹.

La DG II a très bien identifié les causes de ce déficit américain : les sorties des capitaux à court terme et la diminution de la balance commerciale l'ont

9 CE, BAC 26/1969, n° 179 : *Résumé : La situation des paiements extérieurs...*, op. cit.

aggravé d'une manière plus importante en 1959 que les années précédentes. Quant à la solution de la dévaluation du dollar, la DG II ne la juge pas utile car : « [...] l'existence d'un déséquilibre provenant d'une surévaluation du rapport de change entre le dollar et la plupart des autres monnaies est largement improbable¹⁰ ». Cela signifierait-il que la DG II considère le dollar à son juste niveau ?

Toutefois, la DG II met en lumière les effets pervers de la spéculation sur le dollar : « [...] si un raffermissement de la confiance dans le dollar intervenait, certains des pays de l'Europe occidentale actuellement créditeurs pourraient avoir à faire face à des perturbations provenant du reflux des capitaux privés américains, et plus particulièrement des avoirs accumulés ces derniers temps sous forme liquide¹¹ ». C'est pourquoi l'Allemagne, par exemple, a insisté auprès des États-Unis pour ne pas le dévaluer, comme nous le verrons plus loin dans cette partie.

124

Sur cette question, Robert Marjolin, vice-président de la CEE, affiche la même position : « Il [Marjolin] a toujours été profondément convaincu qu'une dévaluation du dollar en valeur or aurait des conséquences désastreuses, financière, économique et politique. Il est déprimé par le fait que l'Europe de l'Ouest est convaincue que cela arrivera bien assez vite, sans considérer si c'est une bonne chose¹² ». C'est à ce niveau-là que le déficit de la balance des paiements américaine concerne aussi bien les Européens que les Américains à cause de leur interdépendance, les uns en excédent et les autres en déficit. Mais les mesures doivent être prises en fonction des Européens qui, justement, ne veulent pas d'une dévaluation du dollar. C'est tout l'enjeu du partage de la stabilité financière demandée par les États-Unis, même si les causes du déficit américain sont clairement identifiées de part et d'autre. Un accord implicite existera dès lors entre les deux partenaires sur ce sujet. Quelles sont les solutions envisagées du côté de la CEE pour aider les États-Unis à résoudre leur déficit ?

Dans le court terme, il s'agit d'harmoniser les taux d'intérêt entre New York et les autres places, de partager le fardeau au niveau des dépenses militaires et de l'aide au développement, « [...] de la conclusion d'accords portant sur la conversion de balances dollars en or¹³ », comme l'ont demandé les États-Unis. Sur ce dernier point :

La conclusion d'accords intéressant la conversion des balances dollars en or soulève des problèmes délicats sur divers plans : celui de la gestion des avoirs

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ CE, BAC 565/1995, n° 167 : *Rapport sur la situation...*, *op. cit.*

¹² JFK, NSF : Télégramme au secrétaire d'État, de Butterworth (Bruxelles) 23 juillet 1962.

¹³ CE, BAC 26/1969, n° 179 : *Résumé : La situation des paiements extérieurs...*, *op. cit.* Les citations suivantes sont extraites du même document.

des Banques centrales, celui de la législation monétaire américaine, et celui du système monétaire régional européen (AME). Il semble que de tels accords ne pourraient être qu'officieux *et secrets* ¹⁴.

Aux yeux de la DG II, le recours à l'assistance du Fonds monétaire international, conformément aux accords de Bretton Woods, est envisageable si les mesures précédentes ne peuvent être mises en place. Ici, la DG II touche du doigt un sujet sensible du côté du Trésor américain, qui a toujours refusé cette éventualité. Mais elle reconnaît le risque psychologique d'une telle démarche : « Tout recours au FMI par les États-Unis pourrait déclencher certaines réactions psychologiques susceptibles d'annuler, en raison de leurs conséquences sur le plan de la spéculation contre le dollar, les avantages d'un tel recours ». Toutefois, « l'utilisation du FMI par les États-Unis – qui portera peut-être un coup au prestige des États-Unis – soulignerait le caractère international de cette organisation et le besoin de partager les aides militaires et économiques supportées par les États-Unis pendant de nombreuses années¹⁵ ».

Même si le FMI dispose de ressources limitées (2,5 milliards de dollars en or à la fin de 1960), la DG II vise à renforcer son caractère international afin que cette institution remplisse sa tâche : aider les États-Unis à rétablir leur déficit. On s'aperçoit que l'analyse de la situation par la DG II, et par son directeur général F. Bobba, rejoint celle de R. Triffin sur la nécessité de renforcer le FMI pour mieux garantir le système monétaire international. Cela signifie aussi de retirer ou plutôt de diminuer le rôle de banquier international dévolu aux États-Unis, telle est la position européenne face aux États-Unis. Lequel des deux partenaires possède une vision véritablement multilatérale ?

Pour conclure sur ce rapport de la DG II : « si, par ailleurs, les États-Unis devaient revenir à une politique d'équilibre strict de leurs comptes extérieurs, un appoint nécessaire à la satisfaction des besoins de liquidités disparaîtrait¹⁶ ». Il ne serait donc pas utile de pourvoir les États-Unis en dollars pour résoudre leur déficit à la condition de réduire drastiquement leurs dépenses extérieures, ce qui signifierait par exemple une baisse des importations. Mais la CEE serait-elle prête à accepter par conséquent une restriction de leurs exportations vers les États-Unis pour les aider à réduire leur déficit ?

Cette présentation des positions de la plus importante Direction générale au sein de la Commission européenne permet de saisir le point de vue européen sur le déficit américain. En général, son analyse est écoutée et ses décisions

¹⁴ Souligné par l'auteur : mention ajoutée à la main sur le rapport.

¹⁵ NA, RG 56, Fowler : Rapport à Coombs, *The Acceleration of the Gold Outflow (première version)*, d'Alan R. Holmes, 19 septembre 1960.

¹⁶ CE, BAC 565/1995, n° 167 : *Rapport sur la situation...*, *op. cit.*

respectées. La DG II et son directeur, Franco Bobba, sont sensibles au plan Triffin pour valoriser le rôle du FMI, bien qu'il ait été rejeté par les États-Unis en 1960.

Les réponses des ministres des Finances des Six et du Comité monétaire de la CEE

Sur la base des positions de la DG II, les ministres des Finances des pays membres de la CEE prennent l'initiative de répondre à la directive d'Eisenhower du 17 novembre 1960 au cours de leur réunion du 13-14 janvier 1961 à La Haye, à laquelle sont aussi invités les gouverneurs des Banques centrales européennes. Quelle sera la position des États membres de la CEE? En effet elle n'est pas toujours semblable à celle de la Commission européenne.

126

Ce Conseil des ministres des Finances suggère un éventuel contrôle des capitaux par les États-Unis, la correction «des faveurs fiscales perverses» et le recours au FMI en tirant des monnaies étrangères. De leur côté, ces ministres acceptent le remboursement anticipé des dettes et la coordination des taux d'intérêt entre les États-Unis et l'Europe, selon les vœux des États-Unis¹⁷. Le Conseil va peut-être plus loin que la DG II ou alors il précise les mesures adéquates dans le cadre d'une nouvelle coopération avec les États-Unis, sur la base d'un «donnant-donnant». Cependant, les pays membres proposent des mesures considérées comme «hérétiques» de l'autre côté de l'Atlantique : le contrôle des capitaux et le recours au FMI. Malgré tout, ces ministres ont : «décidé que le ministre des Finances des Pays-Bas, de leur part, devrait communiquer d'une manière informelle une lettre au secrétaire du Trésor. [...] des contacts informels et réguliers ne soulèveraient pas constamment de problèmes de publicité par la presse sur ces sujets monétaires sensibles». Cette réponse à la Directive d'Eisenhower de novembre 1960 et datée de janvier 1961 est pourtant décalée dans le temps, puisque Kennedy a été élu entre-temps président des États-Unis (novembre 1960).

Quant au Comité monétaire de la CEE, sa conclusion s'aligne sur celle des ministres des Finances et elle insiste surtout sur le recours au FMI par les États-Unis. «Le Comité pense qu'il serait légitime d'envisager une intervention du Fonds monétaire international et qui ne serait pas considérée, par les pays européens, comme une preuve de faiblesse, mais plutôt comme l'intervention normale d'un organisme dont le rôle est précisément de faire face à de telles

¹⁷ NA, RG 56, GHW : Mémoire au secrétaire Dillon, *Hague Meeting of the EEC Finance Ministers and Expected Letter from Minister Zijlstra of the Netherlands*, de John M. Leddy (département du Trésor), 3 février 1961 ; *Briefing memorandum, Call by the Netherlands Ambassador on Secretary Dillon, Friday 10, at 11:00 a. m.*, de D. W. Curtis (Department of Treasury), 9 février 1961. Les citations suivantes proviennent du même document.

situations de crise [...]»¹⁸. Toutes les autorités monétaires et financières liées à la CEE présentent un point de vue commun, mais qui se situe à l'opposé de celui de leur partenaire américain : les États-Unis devraient recourir au FMI pour résoudre le déficit de leur balance des paiements. Quelle sera la solution de compromis ?

Pour revenir à la lettre confidentielle des ministres des Finances de la CEE, elle est remise le 10 février 1961 au nouveau secrétaire du Trésor de Kennedy, Douglas Dillon, par l'ambassadeur des Pays-Bas aux États-Unis. Le contenu de cette lettre est très intéressant, car l'éventualité d'une dévaluation du dollar est rejetée : « les six ministres des Finances ont tous approuvé le point de vue du gouvernement américain qu'un changement de parité du dollar ne serait en aucun cas justifié et devrait être par conséquent rejeté¹⁹ ». Ni la CEE ni les États-Unis, personne ne veut supporter les conséquences de la dévaluation du dollar, en dépit de la spéculation qui a lieu sur le marché de Londres. De même, le fait que les États-Unis choisissent de ne pas imposer de restrictions à leurs importations rassure l'Europe. Cela permet de maintenir le niveau élevé des exportations européennes vers les États-Unis. En échange, les six ministres des Finances acceptent de procéder à la suppression des discriminations contre les produits américains et de coordonner leurs efforts pour l'aide au développement²⁰.

Le partage du fardeau présenté par les États-Unis est finalement bien reçu par l'Europe de l'Ouest, même si les véritables causes du déficit américain sont bien identifiées. Il s'agit en fait d'un échange de services entre les Européens et les Américains. Pour autant, les Européens ont-ils abandonné leur souhait de voir le rôle du FMI se renforcer ?

Le point de vue de la CEE sur le discours de Kennedy du 6 février 1961

Pendant ce temps-là, la Direction générale des Affaires économiques et financières de la CEE étudie le discours du nouveau président, John F. Kennedy, qui est largement diffusé au sein de la Commission européenne sur instruction de Robert Marjolin²¹.

18 CE, BAC 565/1995, n° 167 : *Rapport sur la situation...*, *op. cit.* Le Comité monétaire de la CEE est composé d'un représentant de la direction du Trésor et de la Banque centrale par État-membre et de deux représentants de la Commission.

19 NA, RG 56, GHW : Aide-Mémoire (du ministre des Finances des Pays-Bas), 10 février 1961, Washington DC, *attached to Views of Common Market Financial Authorities on US Dollar and Balance of Payments, Department of Treasury*, 13 février 1961.

20 *Ibid.*

21 CE, BAC 26-1969, n° 719 : *Note aux membres de la Commission, Message du président Kennedy au Congrès au sujet de la balance des paiements des États-Unis*, du secrétariat de la Commission de la CEE, 20 mars 1961.

Dans l'ensemble, deux impressions se dégagent du discours du président Kennedy : 1) Sur le plan intérieur, la nouvelle Administration prend des mesures modérées, dont l'incidence protectionniste est assez faible ; [...]. 2) La nouvelle Administration paraît désireuse de relancer la coopération monétaire et financière entre les pays industrialisés afin de parvenir à un équilibre général et concerté²².

Toutefois, la DG II observe que Kennedy est plus favorable à la réforme de Triffin, alors qu'Eisenhower l'a toujours rejetée.

Le texte paraît ici suivre d'assez près la présentation générale du programme auquel le professeur Triffin a attaché son nom. Il admet, en effet, que la croissance des transactions internationales rend désirable une certaine croissance des réserves monétaires internationales et que, dans l'avenir, il ne sera peut-être plus possible ou souhaitable d'y parvenir par le développement des balances dollars ou sterling. Il envisage un renforcement des institutions monétaires internationales et surtout du Fonds monétaire international²³.

On peut supposer que le CEA, plutôt proche des thèses de R. Triffin, a encouragé Kennedy à suivre cette voie. Serait-ce alors une autre solution envisagée par le nouveau gouvernement de Kennedy ?

Quant au déficit américain, la DG II considère qu'il a été financé au cours de l'année 1960 par des sorties d'or, de l'ordre de 2 milliards de dollars, et par les avoirs liquides en dollars à l'étranger. C'est pourquoi il n'est plus question pour les États-Unis de continuer à financer leur déficit en utilisant leurs réserves d'or, surtout lorsque les sorties de capitaux privés à court terme l'aggravent de l'ordre de 2,4 milliards de dollars²⁴. Dès lors, que penser de l'avenir ? Il dépend de l'évolution des mouvements de capitaux à court terme, toujours à la recherche des taux d'intérêt favorables sur les places financières, et aussi de l'évolution de « la crise latente de la livre sterling ». La DG II sera-t-elle entendue ?

Ainsi, la CEE accepte en juillet 1961 la demande des États-Unis d'une coopération immédiate des ministres des Finances de la CEE et des Banques centrales européennes, afin de soutenir le dollar et la livre sterling (ce qui donnera le Pool de l'or en octobre 1961). De même, elle accède à la demande de rembourser aux États-Unis, de manière anticipée, les dettes contractées au lendemain de la guerre (ce qui se fera en 1962), ainsi que de réduire leurs

²² CE, BAC 26-1969, n° 179 : *Note à l'attention du secrétaire exécutif François Bobba*, 22 février 1961.

²³ *Ibid.*

²⁴ CE, BAC 26-1969, n° 719 : DG II, *Évolution récente et perspectives de la balance des paiements et de la conjoncture aux États-Unis*, 7 juillet 1961.

taux d'intérêt²⁵. Toutefois, elle n'a pas du tout apprécié les réévaluations des monnaies nationales européennes, le deutschemark et le florin, faites en mars 1961 à la demande des États-Unis, et sans son accord²⁶. Néanmoins, la dévaluation du dollar ainsi que les restrictions budgétaires au niveau des importations américaines ne seront plus abordées. Par contre, est laissé en suspens le rôle du FMI.

La panoplie de ces mesures à court terme demandées par les États-Unis, et appliquées par les pays membres de la CEE, permettra-t-elle de réduire le déficit de la balance des paiements américaine? Certes, non. Cependant, elle aura pour conséquence d'établir, à terme, une coopération monétaire et financière plus étroite avec les États-Unis, pendant une grande partie des années 1960. Elle a surtout permis de retarder la dévaluation du dollar, qui s'est finalement produite en 1971, soit dix ans plus tard. Cet événement a eu lieu à ce moment-là sous Nixon, parce qu'il a correspondu à la fin de cette coopération transatlantique.

LES « EXPÉDIENTS À COURT TERME »

L'économiste Barry Eichengreen a qualifié ces mesures, mises en place par le gouvernement de Kennedy, d'expédients à court terme qui n'ont rien résolu²⁷. D'autres mesures financières ont été mises en place par le département du Trésor de Kennedy, mais elles ne seront pas étudiées ici, comme les achats européens de matériel militaire américain, l'« Opération twist », les « bons Roosa », la taxe d'égalisation d'intérêt et les opérations de change extérieures. Toutefois, l'ensemble de ces mesures a impliqué encore davantage les Européens dans le financement du déficit américain.

La réévaluation du deutschemark (mars 1961)

Selon l'accord conclu avec le gouvernement américain, l'Allemagne réévalue sa monnaie le 5 mars 1961, afin d'équilibrer les échanges commerciaux entre les deux pays. Plutôt que de dévaluer le dollar, les États-Unis ont préféré l'inciter à réévaluer sa monnaie.

En novembre 1960, le sous-secrétaire du Trésor d'Eisenhower, George H. Willis, déclare en effet :

25 CE BAC 26-1969, n° 719 : DG II, *Balance des paiements des États-Unis (développements récents et perspectives)*, 13 janvier 1962.

26 CE, BAC 26-1969, n° 719 : DG II, 7 juillet 1961, *op. cit.*

27 Barry Eichengreen, *From Benign Neglect to Malignant Preoccupation: US Balance-of-Payments Policy in the 1960s*, Washington, DC, NBER, « Working Paper » n° 7630, mars 2000, p. 18.

Le Fonds monétaire international a pour fonction de mettre des freins à la dépréciation de change compétitive. [...] Cette provision est en fait morte largement grâce à nos efforts pour éviter qu'elle ne s'applique à nous. Je crois que cette approche est beaucoup plus préférable, qui consisterait en une pression internationale sur les pays en excédent pour que leurs monnaies soient évaluées. Il ne me semble pas que cette évaluation soit sujette aux mêmes critiques du point de vue international quant à la dépréciation en termes du commerce international compétitif²⁸.

Cette remarque met en lumière la position adoptée par les États-Unis : inciter les pays excédentaires à réévaluer leur monnaie, pour la simple raison qu'ils sont en mesure de supporter la perte de change occasionnée. Quelle est la contrepartie, s'il en existe une ?

Mais dans un communiqué public, le secrétaire du Trésor D. Dillon considère cette réévaluation comme une étape modeste qui : « n'a pas fait de mal et ne devrait pas être une excuse pour l'Allemagne de ne pas faire plus sur les autres fronts²⁹ ». Cette réflexion malheureuse a fait grand bruit dans la presse allemande :

À la conférence de presse donnée par Erhard, Etzel et Blessing, le gouvernement de la République fédérale a déclaré que cette réévaluation a été faite pour protéger la stabilité des prix en Allemagne. [...] On a aussi déclaré que ni les États-Unis ni un autre gouvernement n'ont exercé de pression sur l'Allemagne, et que l'Allemagne assumait ses responsabilités en ce qui concerne l'aide au développement et la défense³⁰.

L'Allemagne estime en effet que les propos du Trésor américain ont aggravé la situation, en lançant une spéculation en vue d'une seconde réévaluation du deutschemark³¹. L'affaire remonte alors jusqu'à Kennedy, qui fait une mise au point diplomatique par télégramme auprès du gouvernement allemand :

Le président a indiqué qu'il était sûr que le Trésor n'avait pas l'intention de créer des problèmes avec sa déclaration. Il ne l'avait pas vue à l'avance. Il aurait simplement dit que l'action allemande était utile. [...] Après la discussion avec Grewe (l'ambassadeur allemand aux États-Unis), le président a exprimé sa déception au département qu'en dépit de [leur] conversation [...], les

28 NA, RG 56, GHW : Mémorandum pour le secrétaire du Trésor, *Position on Deutsche Mark Revaluation*, de George H. Willis, 16 novembre 1960.

29 NA, RG 56, GHW : Memorandum of Conversation with Deputy Governor Schweitzer..., *op. cit.*

30 NA, RG 56, GHW : Département du Trésor, Mémorandum, *The Revaluation of German Deutsche Mark*, 7 mars 1961.

31 JFK, NSF : S. Gruson, « Bonn Says US Impaired Effect of Revaluing Mark », *New York Times*, 13 mars 1961, *attached with Telegram from Bonn*, 13 mars 1961.

commentaires allemands (en particulier la communication officielle du 13 mars) continuent de s'en plaindre³².

Cet incident révèle surtout le manque de diplomatie bien connu du secrétaire du Trésor Dillon³³.

Le remboursement anticipé des dettes aux États-Unis (1962)

C'est le sous-secrétaire du Trésor américain, Robert V. Roosa, qui a proposé cette mesure afin de mettre en circulation les dollars accumulés dans les caisses des Banques centrales des pays européens. Le but est d'éviter de gonfler le volume des dollars en circulation, pour contenir l'inflation américaine et maintenir la valeur du dollar. C'est pourquoi les remboursements des prêts accordés dans le cadre du plan Marshall, avant la fin de l'échéance, permettront d'atteindre cet objectif. Par ailleurs, il ne s'agit pas, semble-t-il, des contrats contractés pendant la guerre³⁴.

Cette mesure symbolise-t-elle le nouveau partenariat atlantique, tel que l'a proposé Kennedy dans son discours du 4 juillet 1962 ? Si l'on considère les propos de George Ball, sous-secrétaire d'État, adressés au président Kennedy, cela semble relatif : « Je suis sérieusement préoccupé par la façon dont nos alliés occidentaux considèrent le problème actuel des finances mondiales comme seulement un cas de faiblesse du dollar plutôt qu'un problème commun au partenariat atlantique auquel vous vous êtes référé dans votre discours du 4 juillet. ³⁵ ».

Même si elle coopère avec les États-Unis, l'Europe de l'Ouest semble réticente à considérer ce problème du déficit comme le sien. Toutefois, la demande de remboursement par les États-Unis contient une condition officieuse. Celle-ci consiste à obtenir de la part de ces pays européens qu'ils diffèrent leurs conversions de dollars en or. Cela ressemble à un contrôle officieux de sorties d'or américain.

Par exemple, l'Italie passe un accord avec le secrétaire Dillon pour un remboursement anticipé, de l'ordre de 178,6 millions de dollars, à la fin de juillet 1962. Ce remboursement en dollars comprend exactement un prêt du plan Marshall et trois autres prêts pour l'achat de surplus de produits agricoles

32 JFK, NSF : Télégramme à l'ambassade américaine à Bonn, de Dean Rusk (secrétaire d'État), 15 mars 1961.

33 Barry Eichengreen et Francis J. Gavin ont aussi souligné ce trait de caractère de Dillon dans leurs ouvrages.

34 Herman Van der Wee, *Histoire économique mondiale 1945-1990*, Louvain-la neuve, Academia/Duculot, 1990.

35 JFK, NSF : *Memorandum for the President from George Ball, The Under-Secretary of State, Visit of French Finance Minister*, 18 juillet 1962.

des États-Unis dans le cadre de la PL 480³⁶. Douglas Dillon déclare alors avec satisfaction :

L'arrivée des dollars en juillet n'aidera pas seulement notre balance des paiements dans l'ensemble et de base pour le troisième trimestre de cette année, mais s'ajoutera aussi aux recettes budgétaires de l'année fiscale 1963. [...] Le remboursement anticipé a été possible à cause de la position très forte de la balance des paiements de l'économie italienne et de l'augmentation rapide des réserves italiennes. À travers cet accord de remboursement, nous pouvons différer les achats d'or par l'Italie aux États-Unis³⁷.

132 Quant à la France, son ministre des Finances, Valéry Giscard d'Estaing, confirme le remboursement anticipé des prêts américains en accord avec le président, le général de Gaulle et le Premier ministre, Georges Pompidou. Il s'agit des trois prêts du plan Marshall, qui s'élèvent à 209,7 millions de dollars et d'un autre prêt, d'un montant de 83,7 millions de dollars, accordé le 13 juillet 1946 par la Banque d'import-export des États-Unis, dans le cadre de la reconstruction de guerre. Le total s'élève à 294 millions de dollars³⁸. Mais la Banque de France veut acheter de l'or en juillet, en plus du montant mensuel par mois de 25 à 30 millions de dollars³⁹. Le Trésor américain réussira-t-il à la persuader de différer ces achats d'or ? Toujours est-il que D. Dillon déclare publiquement en 1962 : « la Banque de France va acquérir 110 millions d'or des États-Unis⁴⁰ ».

Ces remboursements anticipés des prêts s'inscrivent dès lors dans le cadre d'un renforcement de coopération. Mais ils ne contribuent pas vraiment à réduire le déficit de la balance des paiements américaine. L'essentiel de cette mesure consiste, en fait, à ne pas augmenter le montant des liquidités internationales, grâce à la remise en circulation de ces dollars.

LES INQUIÉTUDES DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE (1962-1963)

Toujours d'après la Direction générale des Affaires économiques et financières de la CEE : « l'expérience de la fin de l'année 1960 a montré que le dollar n'était plus à l'abri de brusques mouvements de spéculation susceptibles de menacer le système monétaire occidental. Or, depuis cette date, le rapport entre le stock

36 JFK, NSF : *Prepayment of Italian Debt to the United States*, mai 1962.

37 *Ibid.*

38 JFK, NSF : Télégramme au secrétaire d'État, de Fancis G. Gavin (ambassadeur américain à Paris), 3 juillet 1962.

39 *Ibid.*

40 JFK, NSF : Télégramme à l'ambassade américaine à Paris, de Dean Rusk (secrétaire d'État), 9 juillet 1962.

d'or des États-Unis et ses dettes liquides n'a cessé de se détériorer⁴¹ ». En 1962, on retrouve le problème qu'a soulevé Robert Triffin deux ans plus tôt.

La persistance du déficit américain

D'après le **tableau 15**, si les possesseurs des avoirs liquides en dollars à l'étranger décident, tous ensemble, en septembre 1961, de demander aux États-Unis de convertir en or 19,8 milliards de dollars, selon l'obligation faite par les accords de Bretton Woods, ces derniers ne pourraient pas le faire. Il leur manquerait environ 2 milliards de dollars en or. Un tel mouvement est-il réellement envisageable ?

Tableau 15. Réserves d'or et dettes à court terme des États-Unis (situation en fin de période)
(en milliards de dollars)

	1959	1960	1961		
			Juin	Septembre	Décembre
Stocks d'or	19,5	17,8	17,6	17,5	16,9
Dettes à court terme	17,3	18,9	18,9	19,8	<i>nd</i>

Note : « *nd* » indique que les données ne sont pas disponibles.

Source : CE, BAC 26-1969 n° 719 : DG II, *Balance des paiements des États-Unis (développements récents et perspectives)*, 13 janvier 1962.

La coopération des Banques centrales européennes portera sur ce point, en échelonnant les conversions de dollars en or dans le temps. Plus particulièrement, comme cela a été vérifié, elle se manifeste en gardant plus longtemps ces avoirs en dollars dans leurs caisses, même si cela ne semble pas s'être fait nécessairement dans le cadre des remboursements anticipés des dettes aux États-Unis.

Par ailleurs, la DG II considère, en 1962, le déficit américain comme désormais permanent et rejoint désormais la position du gouvernement américain, soit un an plus tard : « il est plus vraisemblable que les États-Unis continueront dans les toutes prochaines années à encourir des déficits qui ne dépasseront pas la moyenne des 3,5 milliards de dollars des années 1958 à 1960, mais qui se situeront bien au-delà du montant moyen de 500 millions de dollars considéré comme supportable pendant une longue période⁴² ».

Mais il est un autre aspect inquiétant : il concerne l'augmentation des sorties d'or des États-Unis en 1962. La DG II a pointé l'année précédente cette situation, comme une des principales causes du déficit américain.

⁴¹ CE, BAC 26-1969, n° 719 : 13 janvier 1962, *op. cit.*

⁴² *Ibid.*

[...] L'hypothèque qui pèse sur la situation des paiements extérieurs des États-Unis en raison des dangers provenant des sorties de capitaux à court terme de caractère spéculatif ou liée à des différences de taux d'intérêt a été allégée (mise en œuvre de nouvelles techniques d'intervention sur le marché des changes, coopération internationale accrue, etc.), mais elle n'a peut-être pas disparu⁴³.

Comment supprimer cette épée de Damoclès au-dessus des États-Unis ? En effet, les conséquences se traduiraient immédiatement en Europe de l'Ouest, comme au moment de la crise de 1929. « Il semblerait, tout compte fait, que c'est dans la direction d'une amélioration sensible de la balance commerciale que les plus grandes possibilités de redressement puissent être recherchées⁴⁴ ». La DG II rejoint aussi la position du Trésor américain sur les méthodes à adopter. Malgré les mesures financières à court terme, les États-Unis feront toujours face aux sorties de capitaux, car libres de mouvement.

Ici, la DG II soulève un point sensible, qui a valu de très nombreuses disputes entre les départements du Trésor et du Commerce des États-Unis. Le Trésor américain a en effet exigé du Commerce une nouvelle présentation de la balance des paiements américaine en 1962. Le secrétaire du Commerce, Luther H. Hodges, a refusé, car cela équivaut, à ses yeux, à trahir la confiance de tout le monde. En 1962, le déficit américain atteint 2,2 milliards, ce que la DG II considère comme surprenant. Lorsque cette dernière a repris l'ancienne présentation de la balance des paiements des États-Unis de 1961, le déficit américain s'élevait à 2,796 milliards de dollars en 1962, soit presque 3 milliards au lieu des 2,2 milliards annoncés par le département du Commerce⁴⁵. En tenant compte des sorties imprévisibles des capitaux à court terme, la DG II prévoit que le déficit américain en 1963 et 1964 se situera à 3 milliards de dollars au lieu de 2,5 milliards⁴⁶. Cette différence de 500 millions de dollars n'est pas négligeable dans les esprits.

La solvabilité des États-Unis en question

Même si l'inquiétude au sein de la CEE est très vive sur la situation américaine, le sentiment dominant est qu'on ne peut éviter d'appliquer ces expédients à court terme, recommandés par le département du Trésor américain. Comme le plan Triffin a été rejeté, il s'ensuit un certain attentisme à ce moment-là du

⁴³ CE, BAC 26-1969, n° 719 : DG II, *Question II: Die neuesten Entwicklungen der amerikanischen Zahlungsbilans, Réponse*, 5 juin 1962.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ CE, BAC 144-1992, n° 318 : DG II, Note, *Évaluation des déficits de balance de paiements des États-Unis*, 20 mars 1963.

⁴⁶ CE, BAC 144-1992, n° 318 : DG II, *Problèmes intéressant le financement des déficits éventuels des États-Unis en 1963-64*, document attaché à la note citée précédemment.

côté européen, même si, en 1963, Jean Monnet essaye de réactiver son projet de Fonds européen de réserve⁴⁷.

Néanmoins, est de nouveau soulevé, au sein de la DG II, le possible recours au FMI par les États-Unis. « Devrait-on envisager, de concert avec les autorités américaines, un recours au Fonds monétaire ou aux accords d'emprunts ?⁴⁸ » Il s'agit des accords généraux d'emprunts inaugurés en 1962, qui stipulent que les pays membres du FMI acceptent de lui prêter 6 milliards de dollars⁴⁹. Or, la balance des paiements de la Grande-Bretagne sera, selon les prévisions, en déficit en 1964. Dans ce cas, « les pays membres devraient-ils procéder d'ores et déjà, entre eux, à une discussion de la question du concours que requerrait un appel aux ressources internationales en question ?⁵⁰ ». La Commission européenne l'étudiera⁵¹ en 1964.

47 Régine Perron, « Le discret projet d'intégration monétaire européenne de 1963 à 1968 », dans Wilfried Loth (dir.), *Crises and Compromises. The European Project 1963-1969*, Baden-Baden, Nomos-Verlag, 2001, p. 345-367.

48 CE, BAC 144-1992, n° 318 : DG II, *Problèmes intéressants...*, *op. cit.*

49 Harold James, *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, Washington DC, Oxford University Press/FMI, 1996.

50 CE, BAC 144-1992, n° 318 : 20 mars 1961, note attachée, *op. cit.*

51 CE, BAC 144-1992, n° 263 : DG II, *Projet de procès-verbal de la dix-neuvième réunion des ministres des Finances des pays de la CEE tenue à Amsterdam les 20 et 21 juillet 1964*, 2 septembre 1964.

RESSERRER LA COOPÉRATION TRANSATLANTIQUE AU SEIN DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Dans son discours sur la balance des paiements et de l'or du 6 février 1961, John F. Kennedy vise à « améliorer les institutions monétaires internationales » et à « utiliser des droits de tirage du FMI ». D'un côté, il s'agit de réformer le système monétaire international dans ce contexte de la spéculation contre le dollar. De l'autre, il est envisagé que les États-Unis pourraient tirer sur le FMI, pour résoudre leur problème de déficit. Cette deuxième éventualité peut surprendre, lorsqu'on sait que Kennedy est très attaché au prestige du dollar sur lequel repose la puissance des États-Unis. Mais les Banques centrales européennes et le Comité monétaire de la CEE y sont favorables¹ depuis janvier 1961. Quelles sont alors les solutions envisagées pour réformer le FMI ? Il s'agit en effet de l'adapter aux turbulences causées par le déficit américain.

LE FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL DOIT-IL ÊTRE RÉFORMÉ ?

Cette période étudiée s'avère particulièrement importante pour le devenir du FMI et du système international monétaire.

Au cours du dernier quart de siècle, le FMI a joué un rôle déterminant dans le fonctionnement et l'évolution du système monétaire international. Pendant toute cette période, et jusqu'au 28 juillet 1969, le texte originel des statuts du Fonds est resté inchangé. Mais la stabilité statutaire ne signifie nullement immobilisme, car les règles posées dans l'accord de Bretton Woods ont été complétées, développées et enrichies au moyen d'une série de décisions institutionnelles prises par les organes du Fonds².

En effet, ce sera l'occasion pour les États-Unis de réaffirmer leur leadership international avec le dollar et de redéfinir le rôle du FMI. Quant à la coopération

- 1 Frédéric Clavert et Olivier Feiertag, s'interrogent dans leur article sur : « Les banquiers centraux dans la construction européenne : introduction », *Histoire, Économie et Sociétés*, n° 4, 2011, p. 3-9. Cette deuxième partie de cet ouvrage leur apportera peut-être des réponses.
- 2 Lazar Focsaneanu, « La modification des statuts du Fonds monétaire international et la création des droits de tirage spéciaux », *Annuaire français de droit international*, vol. 15, 1969, p. 499, p. 491.

transatlantique sur les questions financières et monétaires, elle se met en place progressivement et avec succès.

L'éventuel recours des États-Unis au FMI

Au début de l'année 1960, le département du Trésor d'Eisenhower a déjà envisagé ce recours au FMI³. Mais cela a posé un problème technique : si les États-Unis empruntent au FMI en monnaies étrangères (et non en dollars), les réserves des autres pays en monnaies étrangères devraient par conséquent être réduites, surtout s'il s'agit de la livre sterling (considérée comme la deuxième monnaie internationale). Le Trésor a été aussi réticent pour deux raisons : le risque de déstabiliser les marchés financiers extérieurs, et l'insuffisance des fonds du FMI pour combler le déficit de la balance des paiements américaine, même si les quotas avaient été récemment augmentés (de 50 % depuis septembre 1959)⁴. À cette date, le FMI disposait alors de 14 milliards de dollars⁵. Et le déficit des États-Unis est d'environ 4 milliards. Les ressources du FMI seraient alors suffisantes, pour ne pas déstabiliser les comptes des pays membres du FMI. À priori, oui. Mais, du point de vue du Trésor, il s'agit aussi d'en garder pour les autres pays qui pourraient en avoir besoin. Que ce soit en monnaies étrangères ou en or, le département du Trésor d'Eisenhower n'a finalement pas retenu l'idée d'emprunter auprès du FMI⁶. Or, le successeur d'Eisenhower a repris cette éventualité, en la mettant à l'ordre du jour dans son discours du 6 février 1961.

Le secrétaire du Trésor de Kennedy, Douglas Dillon, affiche cependant une position différente de celle du président : ne pas utiliser les droits de tirage spéciaux du FMI, mais plutôt exercer des pressions pour qu'on utilise les autres monnaies convertibles et non plus le dollar (l'idée est de diminuer les sorties de dollars, alors émis directement par le FMI). Deux positions se font alors face : le discours de Kennedy reflète la position de R. Triffin, comme l'a fait remarquer auparavant la DG II de la CEE ; de l'autre, le département du Trésor refuse d'utiliser ce recours. On comprend alors que Kennedy a en effet été influencé par Walter Heller du CEA, qui l'incitait vivement à protéger le dollar,

3 NA, RG 56, GHW : *Possibility of Borrowing by the US from the International Monetary Fund*, de G.H. Willis (directeur du bureau des Affaires internationales, département du Trésor), 8 février 1960 ; Mémoire au secrétaire du Trésor Anderson, *Use of Fund Resources by the United States*, de Frank A. Southard Jr., 8 novembre 1960 ; *Major Accomplishments of Treasury Department January 1953-December 1960*, 8 décembre 1960.

4 *Ibid.*, 8 décembre 1960.

5 Herman Van der Wee, *Histoire économique mondiale 1945-1990*, Louvain-la neuve, Academia/Duculot, 1990, p. 407.

6 NA, RG 56, GHW : Notes de P. P. Schaffner (département du Trésor), *Recent US Balance of Payments*, 4 janvier 1961.

en empruntant au FMI : « qui est fait pour cela »⁷. Quelle position l'emportera, celle de Dillon ou celle de Heller ?

Augmenter les ressources du FMI en 1961

D'après les économistes Michel Aglietta et Sandra Moatti :

Les deux principales initiatives américaines pour préserver la convertibilité en or du dollar échappèrent très largement au FMI. La première fut la formation d'un réseau d'accords de *swaps* entre Banques centrales à travers la BISI⁸. La seconde fut la formation du consortium de l'or (*Gold Pool*) en 1961, toujours par les Banques centrales des principaux pays industrialisés⁹.

En ce qui concerne le consortium de l'or, le FMI n'aurait pas été capable d'assurer cette fonction car il ne dispose pas de réserves suffisantes en or. Mais la question qui se pose, en ce début des années 1960, et qui se posera d'une manière récurrente, est bien celle-ci : « [...] à qui incombe, du FMI à Washington ou des gouverneurs de Banques centrales réunis à Bâle, la stabilité du système monétaire international en cas de chocs provoqués par les marchés de capitaux ?¹⁰ » Or, d'après ses statuts, le FMI n'a pas les compétences pour intervenir au niveau des mouvements des capitaux.

Recourir au FMI signifie d'abord pour les États-Unis augmenter ses ressources considérées comme insuffisantes. Les quotes-parts ont déjà été augmentées en 1959 de l'ordre de 50 %. Mais ni les États-Unis ni la Grande-Bretagne, qui sont les deux pays en difficultés, ne souhaitent contribuer de nouveau. « En effet, les États-Unis et le Royaume-Uni auraient assumé, à eux deux, plus du tiers de cette augmentation, ce qui aurait accru d'autant leurs droits de tirage¹¹ ». Dans ce cas, les pays européens en excédent doivent prendre le relais, en tenant compte de leurs responsabilités dans le partage du fardeau au niveau de la stabilité financière. Les États-Unis vont-ils y parvenir ?

Du côté européen, il semble que ce soit possible¹². Même si une voix discordante s'est fait entendre. Le gouverneur de la Banque de Belgique, Hubert Ansiaux,

7 JFK, Sorensen : Mémorandum pour le président..., 28 novembre 1961, *op. cit.*

8 Les *swaps* sont des crédits dits croisés et ne sont pas étudiés dans cet ouvrage ainsi que le marché de l'eurodollar. Pour ce dernier point, voir Catherine Schenk, « The Market vs the State: Capital Market Integration in the 1960s », dans Régine Perron (dir.), *The Stability of Europe*, Paris, PUPS, 2004, p. 141-157.

9 Michel Aglietta et Sandra Moatti, *Le FMI. De l'ordre monétaire aux désordres financiers*, Paris, Économica, 2000, p. 41.

10 *Ibid.*, p. 42.

11 *Ibid.*, p. 45.

12 NA, RG 56, Fowler : *Memorandum of conversation, with Assistant State Secretary Harkort, German Foreign Office and Dittman, German Embassy and Acting Secretary Fowler, Under Secretary Roosa*, 14 avril 1961.

exprime en effet sans ambiguïté son scepticisme au département du Trésor, en mars 1961 : « [...] les quotas du FMI ont été augmentés tout récemment et ces quotas augmentés n'ont en fait pas été utilisés¹³ ». De même, la France est contre cette éventualité. Mais les États-Unis s'emploient à la convaincre : « 1. Nous [les États-Unis] avons besoin de ces ressources supplémentaires pour résoudre la situation des capitaux à court terme. 2. La seule manière possible de réussir maintenant est avec le FMI¹⁴ ». Est-ce un appel à l'aide ou un rappel à l'ordre ?

À présent, la position américaine vise à rééquilibrer le système monétaire entre les pays excédentaires et les pays déficitaires grâce au FMI. Curieusement, cette position rejoint celle proposée par le plan Keynes, au moment de l'élaboration du système monétaire international en 1942, mais qui n'avait pas été retenue. Cela est dû au fait que :

[...] La pression sur les réserves des États-Unis et du Royaume-Uni a été excessivement forte, et l'acquisition de ces réserves par certains des pays en excédent a été inutilement importante. Cela a fait prendre conscience de chaque côté que les politiques devraient être réorientées vers la réduction des déficits de balance de paiements des pays à monnaie de réserve et en même temps diminuer le niveau d'acquisition de ces réserves inutilement important dans les pays excédentaires¹⁵.

Les deux institutions, l'OCDE et le FMI, deviennent alors les témoins privilégiés du renforcement de la coopération transatlantique : « les gouvernements coopéreront d'une manière active et poursuivront ces objectifs à travers leurs représentants dans les organisations comme l'OCDE, le FMI, et d'autres organisations internationales appropriées et aussi par le moyen d'une coopération et consultation directes¹⁶ ».

Après la réorganisation des priorités par Kennedy en mars 1961, alors que le Trésor n'y est pas favorable, le FMI devrait devenir le poumon du système monétaire international, comme R. Triffin l'avait recommandé. On constate que le président Kennedy observe deux positions : en ce qui concerne le FMI, il a tranché en faveur du directeur du CEA, W. Heller, de tendance keynésienne et favorable aux thèses de R. Triffin ; quant à la politique monétaire et fiscale extérieure, il a préféré appliquer les mesures préconisées par le secrétaire du Trésor, Dillon, de tendance néolibérale et opposé à R. Triffin. C'est ce qui

13 NA, RG 56, GHW : Mémoire pour le secrétaire (du Trésor), *Briefing for call by Governor Ansiaux of National Bank of Belgium*, de George H. Willis, 15 mars 1961.

14 NA, RG 56, GHW : Mémoire pour le secrétaire du Trésor (via Leddy), de George H. Willis, 17 mai 1961.

15 NA, RG 56, GHW : *Statement on International Financial Relations*, de George H. Willis, 22 mars 1961.

16 *Ibid.*

explique les contradictions relevées entre la position de Kennedy sur le FMI et celle de Dillon. Mais le schéma auquel Kennedy s'est tenu reflète finalement celui de son prédécesseur : renforcer l'architecture multilatérale par le biais de ses institutions (le FMI et l'OCDE) et défendre le dollar par le gouvernement américain avec des mesures ciblées (les « expédients à court terme »). Et le lien entre les deux initiatives est représenté par le devoir moral de partager avec les Européens la stabilité monétaire et financière du « monde libre ». C'est mettre ainsi l'accent sur l'intérêt mutuel, devenu le déficit américain, entre les pays appartenant au système multilatéral.

Comme l'a demandé Kennedy, dans son discours du 6 février 1961, le débat sur la réorganisation des institutions monétaires internationales se déroule désormais au FMI et à l'OCDE¹⁷. Il a aussi insisté pour que : « [...] les secrétaires d'État et du Trésor travaillent en plus étroite collaboration avec les autorités monétaires et fiscales des nations libres industrialisées¹⁸ ». Cette nouvelle forme de collaboration plus étroite entre les Américains et les Européens, sur le terrain monétaire et financier, permettra d'une manière effective de resserrer les relations transatlantiques au nom de l'intérêt mutuel. Mais suffira-t-elle pour stabiliser, à plus long terme, le système monétaire international ?

La réunion du FMI à Vienne en septembre 1961

La réunion annuelle du FMI à Vienne, en septembre 1961, est tout d'abord l'occasion de conclure qu'un accord sur l'augmentation de ses ressources doit être trouvé. D'après Walter Heller, le directeur du CEA :

Quand cet accord sera avalisé, ce sera une étape importante pour renforcer le système international monétaire et la position du dollar. On a compris récemment cette importance quand les Britanniques ont tiré 1,5 milliard de dollars du FMI. À présent, si les États-Unis choisissent d'exercer leurs droits, le Fonds aurait à peine assez de ressources pour honorer les tirages auxquels nous avons droit¹⁹.

Mais, d'après Dillon, les États-Unis n'ont simplement pas eu besoin d'y recourir à ce moment-là²⁰.

17 NA, RG 56, Dillon : 24 juillet 1961, *op. cit.*

18 NA, RG 56, GHW : *US-UK Meeting on Balance of Payments Matters*, 16 (juillet ?) 1961, *op. cit.*

19 JFK, Sorensen : *Note for the President on « The Future of the Dollar »*, de Walter W. Heller (Bureau exécutif du président), 14 septembre 1961.

20 NA, RG 56, Nelson : *Memorandum of conversation, Participants: United States, Belgium, Canada, France, Germany Federal Republic, Italy, Japan, Netherlands, Sweden, United Kingdom, International Monetary Fund, Vienna*, 17 septembre 1961.

Même si les pays membres sont finalement d'accord sur le principe d'accroître les ressources du FMI, le directeur de cette institution, Per Jacobson, n'apprécie pas la manière de procéder des États-Unis :

[...] Il était essentiel que le Conseil d'administration dans son ensemble soit au courant de chaque chose qui se passe dans ce domaine. Les accords d'emprunt sont visés par l'article VII de l'accord du Fonds. Le FMI a été bien aidé jusque-là par les pays extérieurs pour divers problèmes. Il [Jacobson] était préoccupé par les dommages psychologiques qui pourraient résulter de l'impression créée par le fait que le Fonds était dominé par un petit groupe²¹.

Après le discours de Kennedy au Congrès du 6 février, Per Jacobson avait en effet publié, en avril 1961, un plan pour obtenir des ressources supplémentaires. Mais sa proposition n'avait pas été retenue²². Par ailleurs, il a déclaré bien plus tard que ces années-là ont été les pires de sa vie²³. Même si Kennedy souhaite revaloriser le rôle du FMI, les relations ne s'annoncent pas faciles.

142

L'accord, concrétisé en 1962 dans le cadre des nouveaux accords généraux d'emprunts (AGE) au FMI, porte sur un montant de 6 milliards de dollars apportés par les pays industrialisés. Les États-Unis y contribuent avec 2 milliards de dollars, la Grande-Bretagne 1 milliard de dollars, les Six 2,75 milliards de dollars (ou 2,45 selon la DG II de la CEE), le Japon 250 millions, le Canada 200 millions et la Suède 100 millions²⁴. Cette solution est, en fin de compte, assez vite adoptée par les pays membres du FMI. Il est vrai que la situation est urgente depuis que les États-Unis connaissent un déficit de leur balance des paiements, parce que cela pourrait menacer à terme cette stabilité. Du point de vue technique, ces accords engagent les onze pays les plus riches à prêter au FMI de l'argent en monnaie nationale pour dégager des crédits. Ils permettent d'augmenter les ressources du FMI de l'extérieur, si l'on peut dire, sans avoir à augmenter les quotes-parts du FMI, car la Belgique et la France ne l'ont pas souhaité.

De même, il est prévu qu'avant d'accorder un crédit, le FMI doit obtenir l'accord des pays industrialisés, réunis en un groupe des Dix²⁵ créé en 1962. Ce sont les Six qui ont exigé cette procédure pendant la conférence du FMI

²¹ *Ibid.*

²² Herman Van der Wee, *Histoire économique mondiale, op. cit.*, p. 407.

²³ Harold James, *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, Washington DC, Oxford University Press/FMI, 1996.

²⁴ CE, BAC 26-1969, n° 719 : 13 janvier 1962, *op. cit.* ; NA, RG 56, Roosa : Maison-Blanche, Mémorandum pour le président, de Douglas Dillon, 7 novembre 1961.

²⁵ Le groupe des Dix comprend les pays suivants : les Six, le Canada, le Japon, la Grande-Bretagne, les États-Unis, et la Suisse qui ne faisait pas partie du FMI. Voir H. James, *International Monetary, op. cit.*

à Vienne. Pour préciser ce dernier point, qui n'est pas mentionné dans l'historiographie, Dillon expose à Kennedy le contexte précis :

La seule difficulté rencontrée a été le problème de savoir qui serait responsable pour donner l'accord, quand et s'il y en avait besoin. Les pays européens ont souhaité se réserver le droit pour eux-mêmes, en agissant collectivement. Per Jacobson a eu peur que cela puisse causer des dissensions si un groupe spécial était créé au sein du FMI. Nous avons été d'accord avec les Européens que les prêteurs devraient avoir un mot à dire et Jacobson aussi était d'accord quand il a vu la fermeté de la position européenne. Ses craintes se sont substantiellement dissipées quand il n'y a pas eu d'objection à cette procédure de la part des pays moins développés, dont la plupart soutenaient fortement l'idée de l'accord d'emprunt destiné à renforcer la position des pays ayant des monnaies clés, c'est-à-dire les États-Unis²⁶.

Cette longue citation permet de rendre compte des rapports de force entre les Européens, les États-Unis, le FMI et les pays moins-développés. Malgré la coopération atlantique, et surtout face aux pressions des États-Unis, les Six du Marché commun ont tenu à se démarquer au sein du FMI lui-même, en posant leurs propres exigences sur ces accords généraux d'emprunts. Par le biais de cette action :

[...] S'est développé(e) une pratique d'une grande portée. Les ministres des Finances et les gouverneurs des Banques centrales des pays participant aux accords généraux ont pris l'habitude de se rencontrer périodiquement. [...] Ainsi, une véritable structure institutionnelle est en voie de formation. Elle comprend des réunions périodiques des ministres et gouverneurs, des réunions du groupe des suppléants et des réunions des groupes d'études²⁷.

On n'est donc pas surpris que la Commission européenne créée en 1964 le Comité des gouverneurs des Banques centrales européennes sur de tels fondements.

Pour revenir à la conférence du FMI à Vienne, elle représente en 1961 un tournant important dans la réorganisation du système monétaire international. Cependant, les gouverneurs des Banques centrales des pays membres du FMI considèrent le déficit américain comme une affaire intérieure : « les pays doivent individuellement résoudre à long terme leurs propres problèmes de paiements par une action interne²⁸ ». Le secrétaire du Trésor américain traduit ces propos

26 JFK, POF : Maison-Blanche, Mémoire pour le président, de Douglas Dillon, 25 septembre 1961.

27 Lazar Focsaneanu, « La modification... », art. cit., p. 501.

28 JFK, POF : 25 septembre 1961, *op. cit.*

comme : « une mise en garde polie aux États-Unis et à la Grande-Bretagne²⁹ ». Bien que ces pays membres du FMI soient d'accord dans l'ensemble pour une coopération internationale renforcée afin de soutenir le dollar, ils incitent les États-Unis à mettre en place des politiques budgétaires plus strictes. Il faut signaler que le sous-secrétaire du Trésor Roosa a dû intervenir au cours de cette réunion, pour reprendre les arguments des États-Unis en d'autres termes. Le secrétaire Dillon s'est montré de nouveau peu diplomate³⁰. D'un projet de réforme du FMI, on aboutit à une simple réorientation du marché d'emprunt, telle que l'avait souhaitée le Trésor américain depuis 1960, et non dans le sens du président Kennedy et du CEA. Douglas Dillon a réussi à faire accepter son point de vue au sein du FMI.

L'INTERNATIONALISATION DU DÉFICIT AMÉRICAIN EN 1962

144

Après l'obtention de la participation financière des pays en excédent au sein du FMI, le débat s'élargit, au cours de l'année 1962, sur la réforme du système monétaire international lui-même. Comme l'explique l'économiste Barry Eichengreen :

La dernière menace de l'Amérique était de jouer à l'éléphant dans un magasin de porcelaine : interrompre les systèmes monétaire et commercial si les Banques centrales échouaient à soutenir le dollar et les gouvernements étrangers à encourager les importations de produits américains. Les gouvernements étrangers ont soutenu le dollar parce qu'il était le pivot du système de Bretton Woods et parce qu'il n'y avait pas de consensus sur la manière de réformer ou de remplacer ce système³¹.

Avec une petite nuance toutefois, c'est le déficit de la balance des paiements américaine qui est devenu le pivot du système de Bretton Woods, c'est-à-dire du système multilatéral.

L'enjeu du déficit américain, au sein du système multilatéral, est bien celui-ci : soit on le réduit d'une manière significative grâce au partage du fardeau des dépenses militaires et de l'aide au développement (mais surtout grâce au partage du fardeau de la stabilité monétaire) ; soit on ne le réduit pas et le risque est de connaître de nouveau le chaos monétaire de l'entre-deux-guerres (avec l'exemple du décrochage de la livre sterling par rapport à l'or). Il en va de la cohésion du système multilatéral qui a accentué les interdépendances entre tous les pays, que

²⁹ *Ibid.*

³⁰ NA, RG 56, Nelson : 17 septembre 1961, *op. cit.*

³¹ Barry Eichengreen, *Globalizing Capital, A History on the International Monetary System*, Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2e éd., 2008, p. 128.

ce soit au niveau monétaire avec le FMI et le groupe des Dix, commercial avec le GATT et la CEE, militaire avec l'ONU et l'OTAN. Quant à l'autre élément du multilatéralisme que sont les Droits de l'homme représentés par l'ONU, il apparaît que ces années-là ne sont pas exemplaires.

Même si cette réforme n'a pas été réalisée, il est pourtant intéressant de retracer quelques débats, car ils posent la question de l'évolution du multilatéralisme au début des années 1960. Elle a été étudiée dans l'historiographie, mais le point de vue du Trésor est ici considéré, ce qui permet de compléter ces études³². Par ailleurs, le conseiller de Kennedy, Arthur M. Schlesinger Jr., les relate assez brièvement dans son ouvrage³³.

La position réformiste du Council of Economic Advisers

Plusieurs événements ont favorisé cette réflexion sur la réforme du FMI. Est de nouveau posée la question de la capacité du FMI à répondre aux besoins des États-Unis et de la Grande-Bretagne, malgré les accords généraux d'emprunts. Après avoir connu une attaque spéculative sur la livre sterling en 1961, contrée par les États-Unis et les pays européens, la Grande-Bretagne veut reconstituer ses réserves en or, qui ont fondu, en convertissant ses dollars. Cela signifie de nouvelles sorties d'or des États-Unis, selon la règle de la libre convertibilité inscrite dans les accords de Bretton Woods. Ces derniers cherchent justement à les éviter en cette année 1962. C'est pourquoi James Tobin du CEA estime : « en fait, le présent incident démontre le danger de (a) se reposer trop fortement sur les pressions officieuses pour retenir les pays d'exercer leurs droits de convertir les dollars en or pendant que (b) nous maintenons la posture que notre or est librement disponible à tous pays qui veut en acheter³⁴ ».

Cette situation confirme la difficile coopération monétaire. Déjà lors de la réunion à Vienne entre les pays industrialisés en septembre 1961, les Européens ne voulaient plus garder autant de dollars dans leurs caisses, par crainte d'une dévaluation de cette monnaie. En ce qui concerne la garantie sur l'or, on sait que c'est un sujet qui a toujours été rejeté par le département du Trésor sous Eisenhower et Kennedy. De son côté, l'historien Francis J. Gavin met en évidence un autre événement qui a suscité ces débats : la visite du ministre

32 Harold James, *International Monetary...*, *op. cit.* ; Éric Bussière, « La Banque de France et la réforme du système monétaire international : entre impératifs nationaux et solidarité des banques centrales européennes (1963-1968) », *Histoire, économie et société*, 1999, vol. 18, n° 4, p. 797-814 ; Gianni Toniolo, *Central Bank Cooperation at the Bank of International Settlements, 1930-1973*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

33 Arthur M. Schlesinger Jr., *A Thousand Days, John F. Kennedy in the White House*, New York, Fawcett Premier, 1965.

34 JFK, Sorensen : Mémoire pour le président, *Gold: The UK and the US*, de James Tobin (CEA), 3 mars 1962.

français des Finances, Valéry Giscard d'Estaing, en juillet 1962. Ce dernier a rassuré les États-Unis : il n'y aurait pas de bloc France-Allemagne contre le dollar américain et ce débat sur le système monétaire international pourrait avoir lieu³⁵.

Dès lors, aux yeux du CEA, il est nécessaire de réfléchir à une véritable réforme du système monétaire international, pour que les États-Unis ne soient plus dans cette position unique de banquier du monde, et cela au détriment de leur propre économie intérieure. Là est leur objectif : redonner la priorité au dynamisme de l'économie américaine. C'est pourquoi, en mai 1962, Walter Heller et James Tobin argumentent très fort, auprès de Kennedy, pour que la politique intérieure ne soit plus aussi dépendante du maintien de la confiance dans le dollar : « ces pressions donnent un pouvoir politique non mérité à nos crédettes extérieurs à court terme, et chez nous à la communauté financière de New York et à la presse conservatrice³⁶ ». W. Heller considère par conséquent : « il est à la fois techniquement et politiquement possible de réformer le système monétaire international de telle manière que les États-Unis puissent sortir de ce piège dans lequel nous sommes maintenant, alors qu'en même temps, nos crédettes reçoivent des capitaux qu'ils préfèrent avoir plutôt que des dollars non garantis³⁷ ».

146

D'après les chiffres fournis, les réserves d'or américaines s'élèvent à 17,5 milliards de dollars en août 1961, et se situent en deçà des avoirs en dollars détenus à l'étranger, qui représentent un montant de 19,7 milliards de dollars³⁸ ; à la fin de janvier 1962, les réserves d'or américaines s'élèvent à 16,8 milliards de dollars et les avoirs étrangers à 21,1 milliards de dollars³⁹. Sur ce point, le conseiller Arthur M. Schlesinger Jr. souligne : « [...] cela a suscité une nouvelle campagne des économistes du gouvernement et de leurs associés universitaires pour un programme expansionniste⁴⁰ ». En effet, le 28 mai 1962 à Wall Street, les cours de la bourse de l'électronique et de l'informatique, après ceux de l'acier, se sont effondrés d'un seul coup, et ont provoqué un « krach éclair » (*flash crash*). C'est un signal d'alarme important pour juger de la solidité du marché des stocks, et par extension de la santé de l'économie américaine.

Dans ce contexte, le CEA estime que la politique économique extérieure des États-Unis devrait s'en tenir à ces priorités suivantes : maintenir la compétitivité

35 Francis G. Gavin, *Gold, Dollars and Power. The Politics of International Monetary Relations, 1958-1971*, Chapel Hill/London, University of North Carolina Press, 2004, p. 34, p. 67-88.

36 JFK, Sorensen : Mémoire pour le président, *Gold and Domestic policy*, de Walter W. Heller (CEA), 5 mai 1962.

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*

39 JFK, Sorensen : Mémoire pour le président..., 5 mai 1962, *op. cit.*

40 Arthur M. Schlesinger Jr., *A Thousand Days...*, *op. cit.*, p. 595-596.

des coûts et des prix des produits américains, négocier les paiements de compensation avec l'Allemagne, économiser les dollars dans les engagements militaires et d'aide à l'étranger, soutenir fortement la législation sur les niches fiscales au prochain Congrès. Le CEA préconise aussi de reprendre l'idée du plan Triffin, l'internationalisation des réserves, c'est-à-dire de mettre en commun, dans une seule caisse, les réserves d'or et monétaires existantes des pays membres du FMI. Cette institution serait alors chargée de convertir, à la demande, en or ou en une monnaie internationale⁴¹. Ainsi, les États-Unis n'auraient plus cette responsabilité qui date des accords de Bretton Woods de 1944, et n'auraient plus à craindre des sorties d'or anarchiques. Comme le déclare James Tobin :

La solution est de remettre les fonctions de la banque internationale que les États-Unis et le Royaume-Uni remplissent, à une institution internationale comme le Fonds monétaire international. Les Banques centrales nationales auraient des réserves en papier avec le cachet de l'institution internationale, plutôt que du papier monnaie des autres pays⁴².

Est-ce à dire que le système monétaire international se trouve à un tournant crucial en ce printemps 1962, pour se défaire des « privilèges exorbitants du dollar », que dénoncera plus tard le général de Gaulle ? Comment réagit le département du Trésor ?

L'offensive du département du Trésor

Le département du Trésor lance son offensive face aux propositions du CEA en juillet 1962, mais surtout à travers ses deux proches alliés, le sous-secrétaire Robert V. Roosa et le directeur de la Réserve fédérale Chester Martin. « Dillon s'est opposé vaillamment et puissamment à ces doctrines⁴³ », rappelle Arthur M. Schlesinger.

Le secrétaire du Trésor fait valoir auprès de Kennedy que la grande victoire à ses yeux est d'avoir obtenu la reconnaissance de l'internationalisation du déficit de leur balance des paiements, ce qu'avait souhaité auparavant Eisenhower : « les Banques centrales européennes ont reconnu que c'était leur problème aussi bien que le nôtre⁴⁴ ». D'habitude, ces propos sont attribués au secrétaire du Trésor du président Nixon, John B. Connally. Celui-ci a en effet déclaré : « c'est notre monnaie, mais c'est votre problème ». Pourtant, Douglas Dillon a exprimé auparavant la même chose.

⁴¹ JFK, Sorensen : Mémoire pour le président..., 5 mai 1962, *op. cit.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ Arthur M. Schlesinger, *A Thousand Days...*, *op. cit.*, p. 601.

⁴⁴ NA, RG 56, Fowler : Maison-Blanche, Mémoire au président, de Douglas Dillon, 5 juillet 1962.

De son côté, le sous-secrétaire du Trésor Robert V. Roosa affirme :

Pourtant, le dollar doit sans aucun doute continuer, pour un avenir indéfini, d'être la monnaie centrale pour le système monétaire du monde libre. [...] Les États-Unis possèdent maintenant des avoirs officiels en monnaies étrangères – les monnaies convertibles de quelques pays industriels importants – comme une partie de leurs propres réserves internationales. Ce qui veut dire qu'une plus grande structure au niveau de la convertibilité peut être fournie au monde entier sans avoir à se battre avec les problèmes de souveraineté de chaque nation à confier à une autorité monétaire supranationale pour créer une monnaie commune, qui serait aussi utilisable pour les réserves par tous⁴⁵.

148

Ainsi, le Trésor confirme qu'il n'approuve pas les plans de Keynes et de Triffin qui ont été repris par le CEA. Il critique aussi les suggestions de George Ball, de mettre en place des accords entre les pays pour éviter les sorties excessives d'or des États-Unis, par le moyen de pourcentages convenus dans les réserves. Toutes ces mesures ne vont, certes, pas dans le sens de la défense du dollar, puisque c'est lui substituer une monnaie internationale. Les États-Unis perdraient alors leur autonomie sur la gestion du niveau de leurs réserves d'or.

Jusqu'à présent, le dollar est le symbole de la puissance des États-Unis, mais il l'était surtout jusqu'à la convertibilité des monnaies européennes en 1958. En effet, la situation du dollar était nettement plus solide de 1945 à 1958, quand il était la seule monnaie disponible pour le commerce international, pour les prêts et les dons du plan Marshall ainsi que pour les réserves des Banques centrales. De plus, le dollar était rare pour l'ensemble du monde occidental, et il n'y avait eu aucun besoin de surveiller son taux de change. En fait, les accords de Bretton Woods ont bien fonctionné avec le plan White. Choisi en 1943, ce plan se réfère à l'étalon-or pour la parité fixe et au dollar comme monnaie internationale. Après 1958, l'Europe de l'Ouest peut désormais utiliser ses propres monnaies nationales devenues convertibles, soit la livre sterling et le franc français comme anciennes monnaies internationales d'avant-guerre, soit le deutschemark comme nouvelle monnaie forte d'après-guerre. Mais toutes concurrencent le dollar. Là est le problème. L'offre en dollars est alors devenue pléthorique, parce que d'autres monnaies circulent. De plus, le dollar devient, de plus en plus, une monnaie de réserve qu'on stocke dans les Banques centrales.

Au tournant des années 1960, la « guerre des monnaies », car c'en est bien une, pourrait ainsi amener à redéfinir les règles du système monétaire international avec une seule monnaie internationale, soit en reprenant l'idée du « bancor » de

45 NA, RG 56, Dillon/Fowler : *Comments on : Proposal for the Solution of the Gold Problem*, à Fowler, de Robert V. Roosa, 2 juillet 1962.

Keynes, soit celle du papier monnaie estampillé du FMI de Heller et Tobin. De plus, cette décennie inaugure un nouveau cycle économique qui s'accompagne d'une ère d'égalité entre les partenaires commerciaux. L'Europe de l'Ouest a rattrapé le niveau économique des États-Unis. Paradoxalement, l'Europe n'est pas égale au niveau monétaire, puisque seul le dollar est la monnaie de référence, alors que les États-Unis affichent un déficit extérieur qui, à l'époque, est très mal accepté dans les esprits.

Le CEA place les États-Unis face à un choix, que réfute le Trésor : renoncer à une part de leur puissance au niveau monétaire, en la confiant réellement au FMI ou la conserver grâce au dollar en tant que leader du monde occidental. D'après Arthur M. Schlesinger, cette situation conflictuelle est habituelle : « les échanges entre le Trésor et le Conseil [CEA] pendant ces années [1961 et 1962] ont appris à l'un les idées politiques et à l'autre les réalités politiques⁴⁶ ». Finalement, un compromis trouvé entre les deux, au sein du gouvernement de Kennedy, est présenté au FMI pour qu'une réforme soit réalisée dans deux ans : d'un côté, le Trésor accepte l'idée d'une réforme du FMI et, de l'autre, le CEA convient de ne pas renforcer le rôle du FMI. Cette position paradoxale aidera-t-elle les débats à venir au sein du FMI ?

Une réforme du système monétaire international prévue en 1965 ?

Le 24 août 1962, John F. Kennedy déclare : « la visite du ministre français Giscard d'Estaing à Washington et les événements et discussions ici et à l'extérieur ont soulevé la question, si le temps n'était pas venu pour une compréhension plus explicite entre les principaux pays européens et nous-mêmes sur les problèmes monétaires internationaux⁴⁷ ».

Les priorités retenues sont, dans le court terme, obtenir un accord pour renforcer la confiance dans le dollar, limiter les conversions inutiles de dollars en or et renforcer le système de coopération monétaire internationale⁴⁸. Jusque-là, ces mesures ne sont pas nouvelles. Dans le long terme, la tâche est d'arriver à un accord transitoire de deux ans en vue d'améliorer le système monétaire international. Mais ce projet est à présenter, comme étant une initiative européenne pour ménager les susceptibilités. Qu'en pensent les Européens qui pourraient considérer que les États-Unis changent les règles du système monétaire international, quand celles-ci ne leur conviennent plus ?

À présent, la réforme du FMI devient un problème à résoudre par les Européens. Depuis le mois de février 1962, les gouverneurs des Banques

⁴⁶ Arthur M. Schlesinger, *A Thousand Days...*, op. cit., p. 603.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ JFK, NSF : Mémoire pour le secrétaire du Trésor, le sous-secrétaire d'État, le président du CEA (pour information), de John F. Kennedy, 24 août 1962.

centrales européennes et la Commission européenne doivent répondre : « [...] aux pressions sur notre Communauté pour qu'elle prenne des initiatives dans le domaine monétaire⁴⁹ ». Plusieurs propositions sont faites. La première émane du chancelier de l'Échiquier britannique, Reginald Maudling du parti conservateur. Celui-ci propose au parlement, le 26 juillet 1962, de revoir certaines règles de Bretton Woods, après avoir exposé son idée au mois de mai dernier à Washington :

[...] la base financière sur laquelle repose le commerce international est déterminée par les politiques financières des pays gérant les principales monnaies du monde, en premier le dollar et la livre sterling, mais aussi de plus en plus les autres monnaies européennes comme le deutschemark, le franc et la lire⁵⁰.

150

Reginald Maudling suggère alors : « [...] la création d'un *Mutual Currency Account* [« compte mutuel des monnaies »] dans le cadre du FMI. Les pays excédentaires pourraient y obtenir en contrepartie d'autres monnaies de réserve. La quantité de liquidités dans le monde s'en trouverait donc accrue⁵¹ ». Cette proposition reprend, certes, l'idée d'internationaliser les réserves de Triffin, mais elle insiste plutôt sur les surplus à réguler et non pas sur les déficits.

Quant à la seconde proposition présentée par les Pays-Bas, le plan Posthuma est soutenu par Robert Marjolin. Ce plan vise à mettre en place un accord portant sur la part de dollars à conserver dans les caisses des Banques centrales européennes, peut-être un tiers ou 60 %. « Si la proportion était de 60 %, l'accord permettrait aux États-Unis d'avoir un autre déficit de 2 milliards de dollars. Le plan Posthuma inclut aussi une redistribution des avoirs en dollars entre les Banques centrales, et cette redistribution a soulevé la question familière de la garantie⁵² ». Par ailleurs, Michael Bordo, Eugene White et Dominique Simard mettent l'accent sur le rôle de la France, qui a fait aussi plusieurs propositions au début des années 1960, mais rejetées aussi par les États-Unis⁵³.

Quant à la position du Comité monétaire de la CEE, communiquée à Dillon : « [...] le secrétaire [Dillon] a dit alors que les États-Unis étaient sur la même longueur d'onde que le rapport du Comité. Il n'y a pas besoin d'action

49 JM, ARM 32/1/7 : Note de Robert Marjolin, *Conversations avec les Gouverneurs des banques centrales à Bâle*, 12 février 1962.

50 JFK, Sorensen : Maison-Blanche, Mémorandum pour Theodore C. Sorensen, *British Views on International Monetary Stability*, de George W. Ball, sous-secrétaire d'État, 31 juillet 1962.

51 Herman Van der Wee, *Histoire économique...*, *op. cit.*, p. 410.

52 NA, RG 56, Dillon/Fowler : *Memorandum of Conversation between Robert Marjolin, Vice Chairman of the European Economic Commission, and Secretary Dillon, The International Monetary System*, 17 septembre 1962.

53 Michael Bordo, Dominique Simard et Eugene White, « France and the Bretton Woods International Monetary System: 1960-1968 », dans Jaime Reis (dir.), *International Monetary Systems in Historical Perspective*, London, MacMillan, 1995, p. 153-180.

immédiate. L'amélioration du système monétaire était une question à long terme et qu'il y avait largement du temps pour l'étudier⁵⁴ ».

Ainsi, la position de Dillon devient plus tranchée. La réforme du FMI ne fait pas partie de ses priorités urgentes, même si un compromis a été trouvé auparavant avec le CEA.

De son côté, la Commission européenne prépare un projet sur la politique monétaire, qui sera rendu public en octobre 1962. Ce projet est néanmoins connu de D. Dillon, comme celui-ci le fait observer au cours de la visite de Robert Marjolin à Washington un mois avant : « le secrétaire Dillon a exprimé l'opinion qu'éventuellement les pays du Marché commun pourraient se diriger vers une monnaie unique qui deviendrait une monnaie clé et largement utilisée dans le commerce⁵⁵ ». Robert Marjolin ne souhaite pas commenter.

Toutes ces initiatives européennes, soutenues par la Commission européenne, reprennent plus ou moins le modèle de Triffin, en édulcorant certains aspects trop keynésiens. Pourtant, la Commission européenne elle-même élabore en secret un projet monétaire pour se protéger des fluctuations du dollar, comme si elle ne croyait pas au succès des propositions de Maudling et de Posthuma. Il est vrai que la position du Comité monétaire de la CEE, proche de Dillon, ne permet pas d'envisager une issue positive aux propositions de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas.

En fait, aux yeux de Dillon, est nettement plus importante la bonne coopération établie avec les Banques centrales européennes. Se ferait-elle au détriment de la CEE ? Au retour de son voyage à Rome en mai 1962 où, celui-ci déclare à son visiteur Emile Van Lennep, ministre néerlandais des Finances et directeur du WP-3 de l'OCDE :

[...] Lui et le sous-secrétaire Roosa ont passé deux heures avec quelques-uns des gouverneurs clés des Banques centrales de l'Europe. [...] Ces gens semblaient beaucoup voir les choses de la même façon que nous aux États-Unis. Les réunions ont été particulièrement utiles [...] pour offrir une opportunité à quelques banquiers américains de savoir de première source ce que pensaient les Banques centrales européennes. [...] Les banquiers américains ne sont pas allés en Europe pour dire que la situation économique des États-Unis était difficile. Cette fois-ci, ils sont allés en Europe et ont écouté ce que les Européens avaient à dire. [II] a trouvé que les banquiers américains étaient ravis par l'évidente

54 NA, RG 56, Dillon/Fowler : 17 septembre 1962, *op. cit.*

55 *Ibid.*

bonne relation qui existait entre nos gens des Finances du gouvernement et les gouverneurs des Banques centrales européennes⁵⁶.

Ces gouverneurs ont par ailleurs exprimé que la politique monétaire et fiscale des États-Unis jusqu'à présent se situait dans la bonne voie à suivre, tant que les salaires sont surveillés, et que : « [...] il était clair pour eux que les déficits budgétaires ne signifiaient pas la fin du monde tant que les prix n'augmentent pas⁵⁷ ». Cette vision européenne contraste singulièrement avec la ligne politique observée par le département du Trésor depuis 1960, c'est-à-dire la dramatisation du déficit américain. C'est justement ce que fait remarquer au cours de cette conversation avec D. Dillon le ministre néerlandais des Finances, en mettant le doigt sur ce pessimisme des États-Unis. D'après les remarques de Dillon, une certaine dissension est palpable entre la Commission européenne de la CEE et les gouverneurs des Banques centrales européennes. Cela expliquerait la distance prise par Robert Marjolin à l'égard de Douglas Dillon, qui lui-même est assuré de la coopération de ces banques. En ce début des années 1960, ces gouverneurs soutiennent la position américaine, plutôt que celle de la CEE avec son projet monétaire européen. Leur attitude changera plus tard, en 1992, au point d'être déterminante lors de la mise en place de l'Union monétaire européenne et de l'euro⁵⁸.

Le 24 octobre 1962, la Commission européenne définit les nouvelles orientations politiques, dans le cadre de la seconde étape de l'intégration des marchés. C'est ainsi que la Commission présente son projet monétaire européen :

L'apparition d'une monnaie de réserve européenne faciliterait considérablement la coopération monétaire internationale et la réforme du système actuel. Ce qui est en question ici, ce n'est pas seulement la stabilité du système monétaire mondial, mais aussi la cohésion du Marché commun, car celle-ci ne pourrait manquer d'être affectée profondément par des troubles monétaires sérieux, même si ces troubles affectaient en première instance d'autres pays que ceux de la Communauté. [...] Elle [la Commission] estime également que les politiques des Banques centrales à l'égard des monnaies de réserve, sur lesquelles est fondé en grande partie le système monétaire actuel, devraient être harmonisées⁵⁹.

56 NA, RG 56, GHW : *Memorandum of conversation, Emile Van Lennep, Chairman of Working Party Monetary Commission of EEC and Director General of the Dutch Ministry of Finance, Secretary Dillon, Deputy Under Secretary Daane and Lisle Widman*, 22 mai 1962.

57 *Ibid.*

58 Hanspeter K. Scheller, « Le Comité des gouverneurs des Banques centrales de la CEE et l'unification monétaire européenne », *Histoire, économie & société*, n° 4, 2011, p. 79-99

59 NA, RG 56, GHW : *Memorandum of conversation, Emile Van Lennep...*, 22 mai 1962, *op. cit.*

En 1964, est alors créé le Comité des gouverneurs des banques centrales des pays membres de la CEE. Cette création serait-elle une réponse à la bonne entente constatée entre les banques centrales et les États-Unis ? Quant à l'initiative, certes prudente, d'un projet monétaire européen par la Commission européenne, elle se présente comme une riposte au rejet par les États-Unis des précédents projets européens de réforme.

La réunion du Fonds monétaire international le 17 septembre 1962

Le 17 septembre 1962 a lieu la réunion annuelle du FMI et de la BIRD à Washington. Kennedy ne reprend plus l'idée de la réforme du FMI dans son discours, mais insiste sur le partage du fardeau. Les pays européens devraient participer davantage à la défense, à l'aide étrangère et à la coopération monétaire internationale. D'après Francis J. Gavin, c'est Douglas Dillon qui l'a convaincu de ne pas parler d'une quelconque initiative américaine en vue d'une réforme du FMI, et ceci pour ne pas montrer de faiblesse⁶⁰.

D'après la presse britannique, qui se déchaîne contre les États-Unis, cette réunion n'a pas laissé une bonne impression. Ces derniers ont refusé la proposition de leur chancelier de l'Échiquier, alors bien reçue lors de sa visite à Washington. Pourtant : « Roosa l'avait clairement dit. Les États-Unis ne voient pas le besoin d'une nouvelle initiative⁶¹ ». Face à la proposition de Reginald Maudling : « les Européens n'étaient pas tellement enthousiastes non plus, mais pour des raisons diamétralement opposées. Ils craignaient en effet que l'octroi de nouvelles attributions au FMI ne vise à maintenir en place l'étalon-or dollar, autrement dit, à perpétuer l'hégémonie du dollar américain au sein du système de monnaies de réserve⁶² ». Ont-ils déjà en tête leur projet d'Europe monétaire qui sera présenté l'année suivante ? Quant au plan Posthuma, le projet des Pays-Bas, il sera rejeté en novembre 1962, cette fois-ci par les autres pays européens⁶³.

Dans le rapport trimestriel du 9 octobre 1962 sur les mesures prises pour améliorer la balance des paiements (remis à Kennedy), Douglas Dillon ne mentionne aucun débat ni décision dans le domaine de la réforme du FMI, et encore moins la réunion annuelle du FMI du mois de septembre. C'est un étonnant silence. Dans ses rapports précédents, il faisait un compte-rendu scrupuleux de chaque réunion. Seule est mentionnée l'action entreprise

60 Francis G. Gavin, *Gold, Dollars and Power...*, *op. cit.*, p. 80.

61 JFK, Sorensen : Télégramme au secrétaire d'État, de Jones (ambassade américaine à Londres), 17 septembre 1962.

62 Herman Van der Wee, *Histoire économique mondiale...*, *op. cit.*, p. 410.

63 JFK, Sorensen : Lettre à Theodore C. Sorensen, de Walter C. Louchhein Jr. (consultant pour les investissements), 13 novembre 1962, avec un article d'Edwin L. Dale J., « Europe Studies a New Gold Policy », *New York Times*, 11 novembre 1962.

pour accroître les ressources du FMI disponibles aux États-Unis⁶⁴. Alors que ceux-ci ont invité les Européens à proposer des réformes du FMI au début de l'année 1962, la proposition de Reginald Maudling et le plan Posthuma, soutenus par la Commission européenne et Marjolin, sont rejetés.

Il n'est donc pas surprenant qu'en cette fin d'année 1962, les relations entre la Commission européenne et les États-Unis se détériorent. Van Lennep finit par faire part de ses inquiétudes à Dillon. « Parmi les Européens, s'est développé un sentiment de malaise que leurs représentants à la réunion du Comité de politique économique, et d'une certaine manière aussi à la réunion des ministres de l'OCDE, sont allés trop loin en donnant un soutien sans réserve à la politique budgétaire expansionniste des États-Unis⁶⁵ ».

154

La politique budgétaire des États-Unis, qui mise sur l'expansion économique à travers les exportations, ne correspond pas en fait à une politique de rigueur destinée à réduire le déficit de leur balance des paiements. Ainsi, « cela a provoqué les sentiments de malaise en Europe qui craint que le gouvernement américain ne finance largement son grand déficit budgétaire avec des emprunts à court terme, ce qui aggraverait la situation de la balance des paiements et la monnaie⁶⁶ ».

Les Européens semblent davantage prendre conscience que les États-Unis ne cherchent pas à résorber le déficit de leur balance des paiements, mais à les impliquer dans le financement de ce déficit, et cela au détriment d'un équilibre du système monétaire international. François Bobba, de la Division des Affaires économiques et financières de la CEE, l'avait pourtant signalé. À présent que les ressources du FMI ont été revues à la hausse par divers moyens, les États-Unis pourraient dorénavant y recourir, sans crainte de provoquer une rupture de ses stocks. Or il n'en est rien, même si les Européens leur ont assuré que cela ne nuirait pas à la confiance placée dans le dollar.

Cependant, les États-Unis ont atteint un de leurs objectifs avec cette ligne de conduite : la plupart des Européens, à la fin de 1962, ne connaissent plus de balance des paiements excédentaire. Comme le déclare Dillon à Marjolin lors de sa visite en septembre :

Il ne voyait pas pourquoi il y aurait encore des pertes d'or substantielles. Les Allemands n'ont plus d'excédents ; les Britanniques n'ont pas vraiment des excédents ; les Néerlandais n'ont plus d'excédents ; les Suisses n'ont plus d'excédents. Les pays excédentaires sont la France, l'Italie et des plus petits pays,

64 NA, RG 56, Dillon : Mémoire pour le président, *Fifth Report on Measures to Improve the Balance of Payments*, de Douglas Dillon, 9 octobre 1962.

65 NA, RG 56, Dillon/Fowler : *Memorandum of conversation, Emile Van Lennep, Treasury-General, Ministry of Finance of the Netherlands, Secretary Dillon*, 17 décembre 1962.

66 *Ibid.*

comme l'Espagne. La France et l'Espagne pourraient continuer à prendre de l'or, mais à moins qu'il y ait une nouvelle turbulence, comme cela s'est passé en juillet, il n'y avait pas de raison de penser à de grandes sorties⁶⁷.

L'Allemagne a réévalué sa monnaie en mars 1961 et a participé aux dépenses militaires ; la Grande-Bretagne a vu sa monnaie attaquée et ses réserves d'or fondre, à tel point qu'elle a fait appel au FMI en 1961, de nouveau en 1965 pour résoudre son déficit de la balance des paiements et a fini par dévaluer la livre sterling en 1967 ; les Pays-Bas ont réévalué leur monnaie en mars 1961 ; enfin, pour les deux derniers pays excédentaires, l'Italie demande au FMI en 1965 une aide financière à cause de la crise de la lire et la France en 1968 dévalue le franc. Toutes ces turbulences monétaires européennes renforcent paradoxalement la place du dollar au niveau international.

La coopération transatlantique peine désormais à trouver son institution de référence. Plusieurs possibilités s'offrent aux Européens : soit créer une Europe monétaire face aux fluctuations du dollar, soit se référer à l'OCDE qui a un groupe de travail, le *Working Party-3* sur les questions financières et monétaires, ou encore s'en remettre au FMI. Quel sera leur choix ? Peuvent-ils réellement choisir ?

COOPÉRER AVEC UNE EUROPE MONÉTAIRE, L'OCDE OU LE FMI ?

Dans la droite ligne du traité de Rome, les Européens prennent des initiatives, afin de renforcer leur coopération monétaire régionale. Mais cette coopération se présente sous deux formes : la première émane du Comité d'action de Jean Monnet qui propose aux États-Unis d'adhérer au projet de Fonds européen de réserve, la seconde vient de la Commission européenne qui lance le projet d'une Europe monétaire solide et stable. Quelle sera la position des États-Unis qui, eux, privilégient l'OCDE pour des discussions monétaires et financières ?

L'adhésion des États-Unis à un Fonds de réserve européen ?

En février 1961, Marjolin propose aux États-Unis d'adhérer au projet d'un Fonds européen. Ce serait : « [...] le moyen le plus facile pour les États-Unis de venir à bout des dangers de la perte de confiance dans le dollar [...] »⁶⁸. Cette proposition vient de Jean Monnet, soutenu par Robert Marjolin, lesquels mènent tous deux campagne auprès des Européens et du secrétaire de l'OCDE,

67 NA, RG 56, Dillon/Fowler : *Memorandum of conversation, Emile Van Lennep...*, 17 septembre 1962, *op. cit.*

68 NA, RG 56, GHW : *Briefing Memorandum : Call by Robert Marjolin, Vice-President, EEC Commission, on Secretary Dillon, February 20, 11:00 a.m.*, de D. W. Curtis, 17 février 1961.

sur l'adhésion américaine à ce nouveau Fonds. Elle fait partie des tentatives de mise en place d'un fonds de réserve européen par Jean Monnet et son équipe depuis 1958-1959. En effet, elle met en lumière les difficultés d'une coopération atlantique dès lors qu'on touche à l'architecture multilatérale. Jusqu'à présent, on connaît le projet d'Union européenne de réserve (UER) du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe de Jean Monnet⁶⁹. Présentée officiellement en juillet 1961, cette UER est liée à la demande d'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE, qui apporterait ainsi la livre sterling et le marché des capitaux de la City⁷⁰.

156

Aux yeux de Jean Monnet et de Robert Marjolin, la présence des États-Unis dans ce nouveau Fonds européen servirait surtout, en cas de dévaluation, à garantir la valeur-or des réserves en dollars des banques centrales européennes. De ce fait, les avoirs en dollars conserveraient la même valeur en or⁷¹. Le responsable de la Banque d'Angleterre, Parsons, approuve aussi favorablement cette proposition, mais rejette la demande de garantie⁷². D'après l'analyse du département d'État : « le but du Fonds européen est de fournir des crédits à court terme [aux] pays membres [pour] surmonter les difficultés temporaires liées aux balances des paiements. Les crédits seraient disponibles en or et remboursables dans un délai maximum de deux mois⁷³ ».

L'autre idée sous-jacente du fonds européen serait aussi, et peut-être surtout, de récupérer les fonds de l'ancienne Union européenne des paiements (UEP), que l'Accord monétaire européen (AME) de 1955 détient depuis la fin de l'UEP. Il reste en effet à l'AME 148 millions de dollars (qui viennent du plan Marshall) et 123,5 millions de dollars en dépôt au département du Trésor américain, à la condition de réunir un montant de 336 millions de dollars par souscription des pays européens. Le total représenterait 607,5 millions de dollars⁷⁴. C'est pourquoi Jean Monnet souhaite que ces fonds restent à la disposition de la CEE, en les intégrant à ce fonds de réserve. Par ailleurs, peut-être est-il envisagé de les transférer au FMI ou encore aux États-Unis mêmes pour résorber une part de leur déficit? Ces fonds, dont le montant est de 271,5 millions de dollars, sans

69 Régine Perron, « Le discret projet d'intégration monétaire européenne de 1963 à 1968 », dans Wilfried Loth (dir.), *Crises and Compromises. The European Project 1963-1969*, Baden-Baden, Nomos-Verlag, 2001, p. 345-367, p. 354.

70 *Ibid.*, pour la période de 1958 à 1961, p. 346-350.

71 NA, RG 56, GHW : *Memorandum attached to the letter: Proposals that the United States join the European Monetary Agreement (EMA)*, de D. W. Curtis, 17 février 1961.

72 NA, RG 56, GHW : *Mémoire pour le secrétaire du Trésor, Conversation with British Officials at Dinner February 17*, de George H. Willis (via Leddy et Roosa), 18 février 1961.

73 JFK, NSF : Département d'État, *European Monetary Agreement – European Fund*, 17 mars 1961.

74 JFK, POF : Maison-Blanche, *Mémoire pour Rostow, Background of European Monetary Agreement and Suggested Course of Action*, de John M. Leddy (département du Trésor), 28 mars 1961.

compter la souscription européenne, font en effet partie des dépenses publiques extérieures du gouvernement américain.

Le département du Trésor considère alors que le FMI remplit déjà la même fonction que ce projet européen, mais retient l'opportunité de réutiliser les fonds de l'UEP pour d'autres causes : « [...] on pourrait suggérer que le fonds soit converti en un fonds pour le développement et la stabilisation et qu'il soit limité aux pays sous-développés de l'OCDE⁷⁵ ». Les deux départements du Trésor et d'État des États-Unis vont tâcher de concrétiser leur idée en transformant la proposition de Monnet et Marjolin en un fonds de développement pour les pays européens sous-développés et membres de l'OCDE⁷⁶. Les pays considérés comme sous-développés au sein de cette Europe sont l'Espagne, la Turquie et l'Islande. Cela permettrait de les renforcer économiquement dans le cadre du « monde libre » face au monde soviétique. En fin de compte, au mois de mai 1961, les États-Unis décident de ne pas faire partie de ce fonds européen⁷⁷. S'ils y adhéraient, que deviendrait le FMI ? Il s'agit avant tout de conserver l'architecture multilatérale esquissée par les accords de Bretton Woods en 1944.

Toutefois, le projet monétaire européen réapparaît sous une autre forme en juillet 1961, l'UER – liée à l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun. Le projet d'UER coïncide avec une vaste réorganisation du FMI amorcée par les États-Unis, qui vise à accroître régulièrement les quotes-parts de chaque pays membre. Il y aurait donc concurrence sur le principe des contributions et le FMI a la priorité, comme le déclare en août 1961 Mc Chester Martin, directeur de l'institution⁷⁸. Cette remarque est importante pour expliquer la difficulté de concrétiser ce projet monétaire européen au cours de cette période, de 1961 à 1969. Ces années sont souvent considérées comme « une traversée du désert » dans l'histoire de l'intégration monétaire européenne.

L'idée de Jean Monnet est en fait d'attacher son projet monétaire européen à un pays possédant une monnaie internationale, le dollar, puis la livre sterling, parce que la CEE n'a pas de monnaie européenne commune. Pourtant, le deutschemark commence à être considéré comme une monnaie de référence européenne. Ce projet d'un fonds européen atlantiste, puis britannique, aurait-il aussi cherché à contrer le projet d'une Europe plus souverainiste et dépendante de l'union franco-allemande, proposée par le général de Gaulle ? Le projet d'UER est à son tour abandonné en 1963, après le rejet de la candidature de la Grande-Bretagne par le veto du général de Gaulle.

75 *Ibid.*

76 *Ibid.*

77 NA, RG 56, GHW : Département du Trésor, *European Monetary Agreement*, 17 mai 1961.

78 Régine Perron, « Le discret projet d'intégration... », art. cit., p. 351.

Ce projet de Monnet réapparaît, tel un furet, dans les papiers du département du Trésor : « en août dernier, cependant, la mission [américaine auprès des Communautés européennes] a rapporté qu'un document a été ou serait préparé sous la forme de propositions de la Commission pour une union monétaire plus étroite parmi les pays de la CEE, sur la base du plan précédent Triffin-Monnet pour une Union européenne de réserve⁷⁹ ».

Cependant, la conclusion est sans appel : « en ce moment, toute considération sur le sens des propositions de l'UER doit rester purement spéculative⁸⁰ ». Dès lors, ce projet semble être enterré, du moins du côté américain ; du côté européen, il resurgira plus tard en 1967, lors de la deuxième candidature de la Grande-Bretagne au Marché commun. Il n'est toujours pas question, aux yeux du Trésor et de la Réserve fédérale, de soutenir un fonds européen qui aurait les mêmes fonctions que celles du FMI. Cette institution multilatérale représente pour eux et à la différence des Européens, la véritable garantie sur l'or.

158

Pour revenir aux fonds de l'AME qui seraient attribués à un fonds de développement, on en discute en mai et juin 1962, au sein de l'OCDE, et sur initiative américaine. Mais, pour le réaliser, les Six demandent de nouveau la garantie du taux de change du dollar par rapport à l'or. De plus, ils ont confié les fonds de l'AME aux banques centrales européennes. Ces fonds sont alors considérés comme indisponibles pour des prêts à long terme et ne peuvent être versés à ce nouveau fonds de développement. Les Six préfèrent mettre en place un mécanisme de consortium pour aider la Turquie et la Grèce, ce qui sera chose faite d'après le secrétaire du Trésor Dillon⁸¹. Ce projet du fonds de développement de l'OCDE n'est pas pour autant abandonné. Il est en effet question de le proposer au prochain Conseil interministériel de l'OCDE, qui aura lieu à la fin de l'année 1963. Le secrétaire général de l'OCDE, Thorkil Kristensen, qui a toujours soutenu ce projet de fonds de développement, précise par ailleurs que : « [...] l'AME représente un potentiel de 600 millions de dollars en capitaux américains et européens, que s'il est utilisé pour des buts de développement, cela ferait mentir cette vision habituelle que l'OCDE est un club de riches⁸² ».

79 NA, RG 56, Dillon : Département du Trésor aux membres du Long-Range International Payments Committee (LRIPC), *A European or Atlantic Reserve Union*, de George H. Willis, 25 février 1961.

80 *Ibid.*

81 *Ibid.* ; NA, RG 56, Fowler/Dillon : *Memorandum of conversation, Thorkil Kristensen, Secretary General of the OECD and Secretary Dillon*, 18 septembre 1962.

82 NA, RG 56, Dillon : *Mémoire pour le secrétaire (à travers le sous-secrétaire Roosa et le secrétaire adjoint Bullitt), Briefing for the Meeting with Thorkil Kristensen, the Secretary General of the OECD*, 26 septembre 1963.

Cet épisode met en lumière ce drôle de paradoxe : d'un côté, les Européens font des difficultés pour restituer aux États-Unis les fonds du plan Marshall non utilisés et, de l'autre, ils sont incités à leur rembourser les prêts du plan Marshall. Ce qu'on peut retenir de ce bras de fer est la volonté des États-Unis de conserver le FMI comme unique fonds de réserve international. Le FMI va-t-il alors devenir le véritable lieu institutionnel où se concrétisera la coopération atlantique sous Kennedy?

L'année 1963 commence avec le refus du général de Gaulle d'accepter l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché commun. Ce rejet met fin au projet américain d'un partenariat atlantique renforcé avec la Grande-Bretagne, en tant que membre de la CEE. Puis, une nouvelle spéculation sur le dollar va se produire en mars 1963 et provoquer de nouvelles sorties d'or des États-Unis, malgré les assurances de Dillon.

Le projet d'une Europe monétaire

L'année 1963 est aussi marquée par une autre initiative prise par la Commission européenne à Bruxelles. Est présenté au Conseil des ministres, le 19 juin 1963, un rapport sur *La Coopération monétaire et financière au sein de la CEE*. Ce rapport pourrait être vu comme une tentative de débloquer le processus d'intégration européenne dans son ensemble, mais aussi comme une solution proprement européenne à la stabilité du système monétaire international.

La Commission européenne a pris en compte en effet la différence de points de vue avec les gouverneurs des banques centrales européennes à Bâle, pour préciser les contours de la coopération européenne :

La coopération monétaire n'est pas seulement limitée à la seule action des banques centrales. [...] Les budgets publics et les décisions de politique économique qu'ils traduisent exercent en effet sur l'évolution monétaire une influence considérable, et parfois même plus décisive que celle de la politique des banques centrales⁸³.

Pour cela, il s'agit de renforcer les fonctions du Comité monétaire existantes, pour que des consultations préalables soient organisées sur tout sujet concernant les questions monétaires des États membres. Ensuite, si l'un des Six a besoin de recourir aux ressources du FMI, en cas de difficultés d'équilibre de balance des paiements, l'action devrait être coordonnée au niveau européen avec des consultations préalables. Sur ce dernier point, on peut déjà signaler que la Commission reprend l'idée du Comité d'action de Jean Monnet. Ce rapport

⁸³ JM, ARM 24/1/2 : CE, *La Coopération monétaire et financière au sein de la CEE (Communication de la Commission au Conseil)*, Bruxelles, 19 juin 1963.

insiste aussi sur le principe de consultation préalable à toute modification des parités de change. La Commission a en mémoire le camouflet reçu deux ans auparavant, précisément en mars 1961, donné par l'Allemagne et les Pays-Bas en réévaluant le deutschemark et le florin, sans la prévenir, ni même le Comité monétaire de la CEE. Insister sur l'état de santé des taux de change comme étant le souci commun aux Six, devrait être le prochain défi à relever.

Le contexte des débats sur le système monétaire international, la charge récente de Jacques L. Rueff contre les banques centrales, la mise en place de la Politique agricole commune (PAC) et le rejet de la Grande-Bretagne par le général de Gaulle, tout cela concourt à resserrer les enjeux du Marché commun. De même, cette coopération internationale entre les États-Unis et les banques centrales européennes ne semble pas vraiment convenir à la Commission, qui veut davantage la circonscrire au niveau de la coopération européenne⁸⁴. Toujours est-il qu'est définie, cette année-là, une feuille de route pour une Europe monétaire et financière, à partir du moment où le système de Bretton Woods est devenu instable à cause du déficit de la balance des paiements américaine.

160

En juillet 1963, Robert Marjolin déclare à la presse : « le moment est venu de proposer une coopération monétaire européenne⁸⁵ ». Les États-Unis concèdent finalement à inscrire à l'ordre du jour de la prochaine réunion du FMI la question de l'équilibre du système monétaire international. Est-ce en réaction à ce projet monétaire européen ? On ne verra plus ensuite d'action pour une politique monétaire commune jusqu'en 1967. Quant au groupe des Dix du FMI, devenu officiel en automne 1963, il est chargé de réfléchir à une réforme du FMI et de présenter ses travaux l'année suivante.

Au sein de la Maison-Blanche, les conseillers de Kennedy s'interrogent sur les réactions des Européens et sur les moyens d'une action diplomatique. Ils conviennent que la politique du département du Trésor est appropriée pour défendre le dollar. Mais, comme l'explique l'un des conseillers, Carl Kaysen, « [...] nous ne devons pas la considérer comme un seul problème monétaire technique, mais aussi comme un important problème de politique étrangère. Une action coopérative de différentes manières entre les principales nations occidentales continuera à être de la plus grande importance⁸⁶ ».

⁸⁴ Harold James, *Making the European Monetary Union*, Cambridge, Harvard University Press, 2012.

⁸⁵ JM, ARM 27/2/60 : *Nouvelles propositions de la CEE en matière de coopération monétaire*, présentées par Robert Marjolin, juillet 1963.

⁸⁶ JFK, NSF : Maison-Blanche, *Mémoire pour Bundy, Observation on the Balance of payments for the President's Discussion with the NSC Tomorrow*, de Carl Kaysen, 21 janvier 1963.

En fin de compte, la question du recours au FMI se posera encore en 1963. Kennedy envisage le 20 avril 1963 d'utiliser les droits de tirage du FMI : « dans le but d'améliorer l'utilité du FMI pour les États-Unis, le Trésor devrait prendre une action appropriée pour préparer l'opinion publique, à la fois ici et à l'extérieur, à l'éventualité d'un tirage technique ⁸⁷ ». Quelques jours avant son assassinat, le 22 novembre, il décide de franchir le pas, en s'appuyant sur les conseils du CEA et du département d'État : utiliser les droits de tirage pour résoudre d'une manière radicale le déficit de leur balance des paiements ⁸⁸. Cette fois-ci, Kennedy ne suit plus la position du Trésor. Cette solution est adaptée : le déficit persiste encore au bout de deux ans, malgré toutes les mesures recommandées par le Trésor et appliquées par le gouvernement. Ainsi, entre 1963 et 1972, les États-Unis ont obtenu des crédits du FMI de l'ordre de 3 millions 552 dollars, alors qu'ils n'en avaient jamais demandé entre 1947 et 1962. ⁸⁹ Toutefois : « [...] ils n'ont jamais entamé les tranches qui les auraient conduits à devoir conclure un accord de confirmation. Ils n'ont donc jamais eu à se soumettre à un programme d'ajustement dicté par l'organisation internationale ⁹⁰ ».

À la réunion du FMI de septembre 1963, le nouveau directeur, Pierre-Paul Schweitzer, définit les grandes lignes d'action pour améliorer le FMI :

Les politiques et pratiques du Fonds ne sont pas statiques. Elles ont été modifiées et adaptées pour résoudre les conditions changeantes du monde. [...] Dans l'année à venir, le Fonds développera et intensifiera les études concernant les liquidités internationales, le fonctionnement du système monétaire international, et le rôle effectif du Fonds dans ce domaine ⁹¹.

En 1965, les quotes-parts du FMI seront relevées. La référence internationale reste le FMI, le pompier du système de Bretton Woods. L'Europe monétaire devra attendre.

En tenant compte de la politique extérieure des États-Unis, les institutions ont toujours été les garantes et les relais du monde occidental. Après la disparition de l'UEP en 1958, en raison de la mise en veilleuse de l'Accord monétaire européen, l'OCDE et le FMI prennent alors ce relais institutionnel au niveau monétaire. Alors que la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) existe,

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ NA, RG 56, Dillon : *Memorandum for the Cabinet Committee on the Balance of Payments*, de John Kennedy, 20 avril 1963. Francis J. Gavin retrace en détail les relations difficiles entre le département du Trésor et le CEA qui ont conduit John Kennedy à hésiter entre ces deux options, diamétralement opposées, pour réduire le déficit de la balance des paiements, voir *Gold, Dollars and Power...*, *op. cit.*, p. 67-103.

⁸⁹ M. Aglietta et S. Moatti, *Le FMI...*, *op. cit.*, p. 46.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 45.

⁹¹ NA, RG 56, Dillon: *US Delegation, 1963 Annual Meeting, IMF-IBRD, Memorandum for Members of US Delegation*, 26 septembre 1963.

puis la CEE, il est bien plus difficile de mettre au point une Communauté européenne au niveau monétaire qu'au niveau du commerce. Cette formation aurait-elle pu à la fois garantir la stabilité du dollar, monnaie internationale, et éviter cette guerre des monnaies entre le dollar, la livre sterling, le franc français, la lire, le deutschemark et le florin, qui a marqué les années 1960 ?

Depuis 1945, les États-Unis ont misé sur une stabilisation de l'Europe par le biais des échanges du commerce, afin d'assurer une stabilité sociale et politique, accompagnée du taux de change fixe du dollar par rapport à l'or. Pourtant, lorsque la spirale inflationniste prend de l'ampleur, cela débouche aussi sur des tensions sociales. L'expression de l'économiste Leland B. Yeager vient à propos pour illustrer cette logique économique : « le taux de change fixe est comme une robe de mariée, pour rassurer le commerce mondial, pour ne pas connaître de déconvenues avec les prêts et remboursements, et pour rassurer le mouvement des capitaux⁹² ».

162

L'entrée en jeu du Working Party-3 de l'OCDE

Ce groupe de travail de l'OCDE, appelé communément WP-3 pour « Groupe de travail n° 3 » du Comité de politique économique de l'OCDE, a pour fonction d'être un forum où se discutent les problèmes financiers et monétaires communs aux neuf pays membres qui s'y retrouvent régulièrement. Il est composé des gouverneurs des banques centrales ou des ministres des Finances qui représentent l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse. Le directeur de ce groupe est le ministre des Finances des Pays-Bas, Van Lennep⁹³.

Les États-Unis ont en effet misé sur ce groupe de travail pour atteindre leur objectif d'une nouvelle coopération internationale. Comme l'explique Dillon :

Nous avons aussi cherché à établir une coopération internationale étroite dans le cadre de la nouvelle OCDE. Au sein du Comité de la politique économique de l'OCDE, un groupe de travail limité se rencontre fréquemment depuis avril dernier [1961] pour amener les responsables officiels des principaux pays à discuter ensemble de leurs problèmes mutuels en matière de politique financière internationale. Les délégations américaines sont conduites par le sous-secrétaire du Trésor⁹⁴.

92 Lelan B. Yeager, *International Monetary relations. Theory, History and Policy*, New York, Harper and Row, 1966.

93 Pour les détails sur la composition de ce groupe : voir Floriane Galeazzi, « Quelle place pour le régionalisme monétaire à l'OCDE ? Étude sur la coopération monétaire au sein du WP3 (1970-1983) », *Les cahiers Irice*, 2012/1, n° 9, p. 139-152.

94 NA, RG 56, Roosa : 11 juillet 1961, *op. cit.*

L'utilité de ce groupe est inestimable aux yeux du sous-secrétaire du Trésor Robert V. Roosa, qui y représente les États-Unis : « auparavant, les responsables du département du Trésor n'avaient pas eu ces opportunités fréquentes de rencontrer les responsables des autres gouvernements pour discuter des problèmes personnellement avec eux⁹⁵ ». Les discussions y sont apparemment franches et confidentielles. « Il apparaît, en particulier, que les délibérations du groupe ont aidé à mieux faire comprendre aux Européens les questions complexes liées aux problèmes de la balance des paiements américaine et à obtenir leur coopération pour résoudre ces problèmes⁹⁶ ». Par exemple, ce groupe a permis le déblocage des remboursements anticipés des dettes aux États-Unis par les pays européens, tout comme il a permis de fixer les taux d'intérêt à un niveau plus proche entre les marchés américain et européen.

La coopération transatlantique semble mieux fonctionner sur des aspects techniques qu'au niveau général au sein du FMI. En effet, le département du Trésor n'autorise pas le secrétaire général de l'OCDE à y discuter de l'amélioration du système monétaire international, qui reste du ressort du FMI. Ce dernier ironise alors en ces termes suivants :

M. Kristensen a exprimé sa satisfaction pour la clarification de la position américaine que le secrétaire [du Trésor] a donnée. Il fait remarquer qu'il y a une tendance chez les Européens d'essayer de dire aux États-Unis ce qu'ils devraient faire et chez les Américains d'essayer de dire aux Européens ce qu'ils devraient faire. Il a pensé que ces problèmes pourraient être mis en commun.⁹⁷

Ce groupe ne doit étudier que les dossiers techniques du moment, comme l'ouverture des marchés de capitaux européens⁹⁸. L'OCDE a toujours été, jusqu'à présent, un forum de discussions sur les problèmes techniques. Les sujets plus généraux, comme l'amélioration du système monétaire européen, sont confiés au Groupe des Dix du FMI ou encore aux gouverneurs des banques centrales réunis à Bâle. La Grande-Bretagne, le Canada et l'Allemagne ont en particulier approuvé cette répartition des tâches⁹⁹.

Le déficit de la balance des paiements américaine a, certes, renforcé les relations transatlantiques, mais a aussi suscité des réactions d'opposition. Face à ce déficit,

95 NA, RG 56, Fowler : *Memorandum of conversation, H. Van Blankenstein, Economic Minister to the Netherlands Embassy, A. Van Der Ven, Financial Attache of the Netherlands Embassy, Under-Secretary Robert V. of the Treasury for Monetary Affairs*, 2 mars 1962.

96 NA, RG 56, Fowler : *Mémoire au sous-secrétaire du Trésor Fowler, OECD Role in Expanding International Capital Flows*, de John M. Leddy, 4 octobre 1963.

97 NA, RG 56, Fowler/Dillon : *Memorandum of conversation, Thorkil Kristensen, Secretary-General of the OECD, Secretary Dillon*, 13 septembre 1962.

98 *Ibid.*

99 NA, RG 56, Dillon : 23 septembre 1963, *op. cit.*

les Européens ont joué sur deux tableaux. Au nom de l'intérêt international, les États-Unis devraient recourir aux fonds du FMI afin de résoudre leur déficit. Pour cela, cette institution devrait être réformée pour qu'elle puisse remplir sa vraie fonction de banque internationale. Au nom de l'intérêt européen, les États-Unis ne doivent surtout pas dévaluer le dollar ni restreindre leurs importations. Ces dernières mesures se feraient au détriment de la CEE.

164 Ainsi, cette période voit se mettre en place les rapports de force entre les Européens et les Américains au sein du FMI. Le Groupe des Dix est créé, un projet d'une Europe monétaire est envisagé pour se prémunir des désordres monétaires causés par le déficit américain. Cependant, le secrétaire du Trésor se révèle être le véritable chef d'orchestre du FMI ou, d'une manière plus générale, du système monétaire international. Ce dernier s'est opposé au président Kennedy et au CEA, alors favorables, comme les Européens, à une réforme du FMI dans la droite ligne du plan Triffin. De même, il s'est opposé aux autres projets de réformes proposés par les Européens. Tant est si bien que la malaise se développe du côté européen face à ce partenaire américain. Cela d'autant plus que Dillon est assuré de la bonne coopération des banques centrales européennes. Les gouverneurs de ces banques adoptent une position diamétralement opposée à celle de la Commission européenne, au grand dam de Robert Marjolin. En fin de compte, la coopération transatlantique se réalise à deux niveaux, ce qui satisfait pleinement Dillon. Le premier se situe au FMI pour traiter des questions générales liées au système monétaire international ; le deuxième à l'OCDE pour résoudre des questions monétaires et financières essentiellement techniques.

La coopération financière transatlantique se poursuit désormais, même après l'assassinat de John Kennedy le 22 novembre 1963. Le département du Trésor prépare en effet la visite du gouverneur de la Banque d'Angleterre, Lord Cromer :

Vous [Roosa] pouvez souhaiter commenter au début de la conversation la remarquable coopération internationale sur les marchés financiers du monde suivant la mort du président Kennedy. Ceci est peut-être la meilleure preuve possible que nos besoins actuels en liquidités ont été satisfaits. Les Britanniques y ont joué une large part, particulièrement la manière constructive avec laquelle ils ont maintenu le marché de l'or¹⁰⁰.

Néanmoins, l'année 1964 sera celle des turbulences monétaires. Le général de Gaulle réclame l'année suivante le retour au système de l'étalon-or, pour mettre un terme à la « mauvaise » discipline des États-Unis à l'égard de leur balance des paiements.

¹⁰⁰ NA, RG 56, Dillon : *Briefing for the Visit of Lord Cromer, Governor of the Bank of England, with Under-Secretary Roosa, 29 novembre 1963.*

RELANCER LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE DANS LE CADRE DE L'OCDE

Si l'on se réfère au rapport du Budget de janvier 1961, qui définit les nouvelles orientations de la politique économique extérieure des États-Unis, la première priorité est de promouvoir une économie américaine vigoureuse et croissante.

Une économie saine ne sert pas seulement les intérêts nationaux, mais contribue aussi à la force économique du monde libre, depuis que les résultats tangibles de la croissance économique américaine sont transmis à travers les réseaux internationaux de l'investissement et du commerce. La réalisation des objectifs économiques intérieurs fournit aussi un bénéfice intangible car elle sert d'exemple concret d'une économie dynamique sous des institutions libres. Comme corollaire, on reconnaît de plus en plus qu'atteindre cet objectif dépend aussi à long terme d'une croissance économique soutenue du reste du monde libre¹.

Cela signifie que la croissance économique n'est pas seulement une affaire de libre entreprise, mais aussi une question institutionnelle, avec l'État et les institutions multilatérales. Mais la croissance doit-elle être nécessairement accompagnée par les institutions ?

CRÉER L'OCDE FACE À LA CEE ?

En décembre 1960, la nouvelle OCDE remplace l'OECE qui a géré les fonds du plan Marshall depuis 1948. Cette fois-ci, l'institution a pour tâche d'organiser la croissance entre les pays industrialisés du monde occidental. C'est Eisenhower qui a décidé de cette transformation, afin de répondre aux nouveaux enjeux de la guerre froide et au nouveau cycle économique du début des années 1960. Le but de cette transformation de l'OECE est ainsi de réunir, sous la houlette d'une institution multilatérale, tous les pays industrialisés, et non plus seulement les pays européens. Il s'agit de faciliter une meilleure coordination de leurs politiques économiques. Les États-Unis et le Canada, et plus tard le Japon, deviendront membres de cette institution.

1 NA, RG 40, ExeSec : Bureau du Budget, *Staff Study of Organization...*, op. cit., janvier 1961, p. 1-4.

Kennedy, nouvellement élu, confirme cette ligne politique dans son discours du 6 février 1961.

Le progrès économique chez soi est toujours la première exigence pour la force économique à l'extérieur. Par conséquent, la première exigence pour restaurer l'équilibre dans nos paiements internationaux est de prendre toutes les mesures possibles pour assurer une performance effective de notre système économique – améliorer notre technologie, abaisser les coûts de production et de commercialisation, et concevoir de nouvelles productions supérieures, sous les conditions de la stabilité des prix².

166

Quant à l'OCDE : « [...] [elle] fournira aussi un cadre solide dans lequel nous aurons des consultations intensives et fréquentes sur les politiques monétaires et fiscales, qui doivent être poursuivies dans le but de maintenir un meilleur équilibre au niveau des paiements internationaux³ ». Enfin : « Les États-Unis doivent prendre la tête en harmonisant les politiques économiques et financières pour la croissance et la stabilité de ces nations industrialisées du monde dont l'attitude économique influence d'une manière significative le cours du monde économique et la tendance des paiements internationaux⁴ ».

Voilà résumées les grandes lignes d'orientation de la nouvelle OCDE : les États-Unis sont les leaders du « monde libre » industrialisé, rassemblé dans cette institution, pour harmoniser ou encore uniformiser, les politiques économiques nationales. L'OCDE devra orienter ces politiques vers la croissance soutenue, favoriser un équilibre des balances des paiements, sur le mode de la coopération et de la consultation. On ne peut s'empêcher de trouver une similitude avec les orientations de la CEE elle-même. Celle-ci vise à uniformiser les politiques économiques des Six, mais par le moyen de l'intégration des marchés en vue d'en faire un seul marché commun. Alors que l'OCDE, pour aboutir aussi à une homogénéisation du monde occidental dans le système multilatéral, s'appuie sur la coopération en laissant intacte la souveraineté nationale de ses 20 pays membres. Au fond, ces deux institutions européennes poursuivent le même objectif, mais selon des voies – fort – différentes. La nouvelle OCDE de 1960 ne serait-elle pas une redoutable concurrente pour la CEE, elle-même créée en 1958 ? Créer l'OCDE vise aussi à améliorer l'image des États-Unis, inventant entre les partenaires industriels un mode plus coopératif – au regard du mode d'assistance que représentait l'OECE.

2 NA, RG 40, ExeSec : Maison blanche, *Message on Balance of Payments and Gold* au Congrès des États-Unis, du président Kennedy, 6 février 1961.

3 *Ibid.*

4 *Ibid.*

L'OECE de 1948 a pour objectif de lever tous les obstacles aux échanges en Europe de l'Ouest, tandis que le GATT se préoccupe de la baisse des droits de douane dans le monde occidental. En 1954, elle tente de faire franchir une étape aux pays membres : « L'OECE a exigé de ses membres la justification du maintien des restrictions quantitatives sur les importations en provenance des pays européens⁵ ». Il s'agit de sortir le programme de la libéralisation des échanges (qui deviendra par la suite le Code de la libéralisation des échanges) de l'impasse. En effet, ce programme a connu des revers en 1950, quand l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne ont suspendu les mesures de libéralisation à cause de leurs problèmes de balance de paiements déficitaires⁶.

L'OECE veut faire baisser de 10 % les droits de douane des pays membres, c'est-à-dire que les quotas et les accords bilatéraux⁷ doivent disparaître à partir du 1^{er} janvier 1959. De plus, l'institution veut porter à 90 % le taux de libéralisation des échanges à la fin de 1954. Cette initiative a soulevé des protestations de la part des pays ayant les droits de douane les plus élevés et des oppositions de la part des pays ayant les plus faibles taux de droits de douane, comme le Danemark. « En outre, les États membres devaient se préparer à une nouvelle série de négociations tarifaires au sein du GATT⁸ ». Ces négociations ont porté sur les prix du charbon de la CECA et ont laissé un souvenir cuisant aux Six, ce que signale justement R. Marjolin en 1956 dans ses papiers privés et non dans ses *Mémoires* : « si l'on se réfère aux débats qui ont eu lieu dans le passé au sujet de la CECA, il ne fait pas de doute qu'il existe des dangers très sérieux de se laisser entraîner dans de telles discussions qui, comme le montre l'expérience, sont souvent exploitées pour faire obstacle aux efforts d'intégration européenne⁹ ». Il s'agit de la session de 1955 au GATT, qui avait été préparée auparavant par des négociations bilatérales entre chaque pays membre et les États-Unis¹⁰.

5 Wendy Asbeek Brusse, « La libéralisation des échanges intra-européens », dans Richard T. Griffiths, *À la découverte de l'OECE*, Paris, OCDE, collection historique de l'OECE, 1997, p. 137.

6 *Ibid.*

7 Alan Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1992, p. 221. Néanmoins, ce dernier n'approfondit pas l'action de l'OECE dans ce domaine de la libéralisation des échanges.

8 Wendy Asbeek Brusse, « La libéralisation des échanges intra-européens », *op. cit.*, p. 142.

9 JM, ARM 17/1/4 : *Projet d'instructions aux représentants des Six gouvernements au GATT*, 30 octobre 1956, cité dans Régine Perron, « La CEE face aux États-Unis : l'examen du traité de Rome au GATT en 1957 », dans Marie-Thérèse Bitsch, Wilfried Loth et Raymond Poidevin (dir.), *Institutions européennes et identité européenne*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 1998, p. 217-239, p. 220-221.

10 Voir Régine Perron, *Le Marché du charbon, un enjeu entre l'Europe et les États-Unis de 1945 à 1958*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1996.

Déjà en octobre 1949, le responsable de l'ECA qui s'occupe du plan Marshall, Paul Hoffman, a fortement invité les pays européens à développer correctement les échanges intra-européens dans le cadre d'un marché commun (ou une union douanière)¹¹, en supprimant tous les obstacles à la libre circulation des marchandises. La liste de ces obstacles est en effet longue : les restrictions commerciales récemment rétablies, les contrôles sur les prix, sur la consommation et les investissements, les transactions bilatérales et les discriminations¹². On retrouve à peu près la même liste des obstacles que supprime théoriquement le traité de Paris qui a institué la CECA.

Que ce soit en 1949 avec l'OECE, en 1951 avec la CECA, ou encore en 1954, le marché européen se présente décidément peu conforme au principe de la libre concurrence, dont est issue la libéralisation des échanges. À cela, ajoutons que Johan Willem Beyen, le ministre néerlandais des Affaires étrangères, considère que le modèle de l'OECE ne peut répondre, en 1954, à cette vision d'une Europe à la fois économique et politique. D'une part : « [...] l'OECE n'était pas en mesure de contraindre ses pays membres à adopter les mesures anti-inflationnistes nécessaires pour démanteler les barrières commerciales ¹³ ». D'autre part : « le problème de la réversibilité du processus de la libéralisation des échanges était une de ses nombreuses faiblesses », tout comme le problème du calcul des pourcentages de la libéralisation des échanges et l'exclusion du commerce d'État dans ce programme, alors fort important¹⁴.

C'est pourquoi le traité de Rome introduit un calendrier de baisse graduelle des droits de douane (articles 12-17), l'élimination des restrictions quantitatives (articles 30-37), dont le but est de favoriser au maximum la libéralisation des échanges. Il prend aussi en compte à égalité le commerce d'État (la PAC par exemple) et le commerce privé, et surtout déclare l'irréversibilité du Marché commun. Ce dernier point a été particulièrement revendiqué, d'après l'historiographie, par les Pays-Bas, alors que la France l'avait refusé pour garder toute liberté d'action. Robert Marjolin nous fournit de précieux renseignements sur ce point :

Une telle possibilité était inacceptable pour nos partenaires, pour les États-Unis et autres pays tiers, ainsi que bien entendu pour le GATT, qui n'autorise les unions douanières que lorsqu'existe la certitude que le processus de démantèlement des droits de douane et autres obstacles aux échanges sera mené

¹¹ L'historiographie place l'un ou l'autre de ces deux mots dans la bouche de P. Hoffman.

¹² Voir Wendy Asbeek Brusse, *Tariffs, Trade and European Integration 1947-1957: From Study Group to Common Market*, New York, St. Martin's Press, 1997.

¹³ *Ibid.*, p. 138-139.

¹⁴ *Ibid.*

à son terme. Sinon, on se trouve en présence d'un système préférentiel, qui est formellement condamné¹⁵.

En fait, la CEE va réussir là où a échoué précédemment l'OECE : instaurer une discipline multilatérale, même si c'est une forme d'intégration régionale inédite. Tout est alors mis en place pour une politique économique régionale adaptée au multilatéralisme, tout en assurant une certaine protection grâce au TEC. De plus, la libre convertibilité des monnaies européennes est réalisée en 1958. L'Europe se charge désormais de sa propre prospérité économique et de son équilibre avec les États-Unis.

Ce retour en arrière permet de situer les nouveaux enjeux de l'OCDE en 1960. Celle-ci mise à présent sur la « croissance économique soutenue » et la stabilité financière. Il s'agit d'expansion économique, et non plus de reconstruction, puisque la libéralisation des échanges est désormais mieux acquise. Néanmoins, le tableau est assombri par les déficits des balances des paiements américaine et britannique. C'est pourquoi il est nécessaire d'affirmer ou de rappeler (car c'est tout de même le principe de base du FMI) la recherche de la stabilité financière grâce à la croissance économique. Plus les dollars circuleront pour appuyer la croissance, plus ils seront utilisés pour l'achat de produits importés, en particulier les produits américains. Moins les Européens garderont leurs surplus en dollars dans leurs réserves, mieux se porteront les États-Unis qui n'auront plus besoin d'en émettre sans cesse et qui conserveront leurs stocks d'or. Dans ce contexte de déséquilibre américain, c'est la nouvelle tâche assignée à l'OCDE. La nouvelle convention de l'OCDE est signée les 13 et 14 décembre 1960 et définit officiellement les objectifs de cette nouvelle institution : « contribuer à l'expansion d'un commerce mondial sur une base multilatérale, non discriminatoire en liaison avec ses obligations internationales¹⁶ ».

L'OCDE portera aussi : « une attention particulière aux répercussions des politiques nationales avec cette perspective de favoriser un climat de compréhension mutuelle dans un monde interdépendant d'aujourd'hui¹⁷ ». Afin d'instaurer (à son tour) une discipline à respecter au niveau de ce système multilatéral, l'OCDE est chargée d'établir, au cours de l'été 1960, un code de bonne conduite en matière de politique économique.

La reconstruction est achevée. On a largement éliminé les restrictions quantitatives et les discriminations de la politique commerciale extérieure. On

15 Robert Marjolin, *Le Travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Paris, Robert Laffont, 1986, p. 301-302.

16 NA, RG 40, ExeSec : Télégramme à l'ambassade américaine à Paris, de Douglas Dillon, 3 décembre 1960.

17 *Ibid.*

a établi une parité large de la convertibilité des monnaies. [...] Ils comprennent l'obligation de promouvoir la production (article 2 de la Convention), d'éviter un déséquilibre excessif à la fois en Europe et entre l'Europe et le reste du monde (article 4) et le maintien de la stabilité financière (article 7)¹⁸.

La structure interne de l'OCDE se trouve définie par le département d'État, qui reprend celle de l'OECE avec la méthode des groupes de travail. Ces groupes devront réfléchir aux solutions en fonction du thème :

Le principal groupe de l'OCDE dans le domaine de la politique économique sera le Comité de la Politique économique. [...] le Comité portera une attention particulière aux répercussions internationales sur les politiques nationales, dans le but d'intensifier un climat de compréhension mutuelle qui conduit à un ajustement harmonieux de ces politiques dans notre monde interdépendant d'aujourd'hui¹⁹.

170

Quelle sera la position des Six dans ce nouveau cadre ?

La Communauté atlantique face au plan Fouchet

Lors de la création de l'OCDE, le département d'État sous Eisenhower précise en particulier que le gouvernement doit favoriser : « une évolution vers une "Communauté atlantique" plus interdépendante [...] »²⁰. De plus, il suggère que le Marché commun devrait se fondre totalement dans le cadre atlantique par le biais de l'OTAN, qui verrait alors un renforcement de ses fonctions de coordination de politiques économiques et financières, conformément à l'un de ses articles, et la création d'une nouvelle « Assemblée atlantique » du type parlementaire. Et aussi : « on portera une très grande attention au besoin des nations atlantiques d'assurer une croissance constante et rapide de leurs économies — avec des formulations claires comme des taux de croissance plus élevés, plus soutenus ou plus uniformes que ceux qui ont été réalisés²¹ ». Il s'agit de créer les conditions permettant « la coopération et la réalisation de politiques économiques internationales libérales », et de concurrencer l'URSS. Il est certain que les buts de l'OTAN sont semblables et aussi complémentaires à ceux de l'OCDE²².

18 NA, RG 56, GHW : *Outline of a Code of Good Behaviour in Economic Policy*, août 1960.

19 *Ibid.*

20 NA, RG56, GHW : *Substantive Problems on which Guidance is Required*, 19 octobre 1960.

21 *Ibid.*

22 Voir Till Geiger, « NATO, Economic Security and European Integration », *Quaderni Forum*, vol. 16, 2002, p. 13-23 ; « Western Defence, Economic Cooperation and the Atlantic Paradox: Multilateralism and Governmentality in the Cold War, 1949-1960 », dans Régine Perron et Guido Thiemeier (dir.), *Multilateralism and the Trente Glorieuses in Europe: New Perspectives in European Integration History*, Neuchâtel, Alphil, 2011, p. 177-198.

Mais le contexte international s'avère moins favorable à la Communauté atlantique. La gestion de la crise de Berlin par Kennedy, qui a choisi de négocier avec l'URSS, a particulièrement refroidi les ardeurs atlantistes de l'Allemagne de l'Ouest. Celle-ci se tourne progressivement vers la France, car cette dernière a adopté une attitude intransigeante à l'égard de l'URSS. Le général de Gaulle a aussi proposé le plan Fouchet en septembre 1960 aux Européens, qui est une forme de coopération au niveau politique, économique, militaire et culturel²³. Après le défi de la CEE, les États-Unis cherchent en effet à renforcer le cadre de la coopération atlantique avec l'OCDE et l'OTAN, en combattant l'Europe des nations du général de Gaulle. Ce plan Fouchet présente l'inconvénient de ne pas s'insérer du tout dans le cadre multilatéral, alors que la CEE le fait. Ce sera le paradoxe de la politique étrangère des États-Unis. Malgré leur combat engagé contre la CEE depuis sa création, les États-Unis la défendront face au plan Fouchet, car elle est plus conforme aux principes multilatéraux.

Le multilatéralisme se trouve ici à un tournant décisif dans la mesure où l'intervention des États-Unis ne se limite pas essentiellement à une politique européenne, mais vise à conserver un modèle cohérent et lié au « monde libre » face au monde soviétique²⁴. La convergence des positions du leader belge, Paul-Henri Spaak, et du gouvernement américain, qui a consisté à soutenir sans cesse le respect des institutions actuelles, la CEE et l'OTAN, a été payante à long terme. Le plan Fouchet échoue officiellement sur cet argument, et non sur les questions économiques pourtant sous-jacentes, comme la PAC et le Commonwealth.

La Communauté atlantique a finalement été préservée face au plan Fouchet, en renforçant l'OTAN et aussi l'OCDE. Même si, grâce à l'action de Paul-Henri Spaak pour torpiller ce plan, la CEE s'est vue confortée dans son rôle de garante du système multilatéral, il n'en reste pas moins qu'elle continue à inquiéter les responsables américains à cause de son droit de douane (TEC) et sa PAC. Ces deux éléments risquent de rendre moins accessible le marché européen aux produits extérieurs, en particulier américains à un moment où l'enjeu est la relance de l'activité de l'économie américaine.

Le danger de la dissolution de la CEE dans l'OCDE

La Direction générale des Affaires économiques et financières (DG II) de la Commission européenne parvient à obtenir un compte-rendu assez détaillé de chaque réunion du Comité de politique économique de l'OCDE (WP-3), alors

²³ Robert Bloes, *Le Plan Fouchet et le problème de l'Europe politique*, Bruges, Collège d'Europe, 1970, p. 119.

²⁴ Voir Régine Perron, « L'Europe, actrice et moteur de la mondialisation depuis 1950 », *Relations Internationales*, n° 124/2005, p. 69-81.

que les débats y sont strictement confidentiels. Il est possible d'avoir une idée d'ensemble de ces travaux et de la place accordée à l'Europe des Six, qui n'y est pas représentée. En effet, chaque pays européen envoie sa propre délégation. On s'aperçoit notamment que les études sur la croissance menées par l'OCDE se font par pays, et non d'une manière régionale, ce qui supprime par conséquent toute vision globale du Marché commun des Six.

L'étude de l'OECD montre l'importance que la Commission de la CEE doit apporter à ces travaux. En effet, le choix entre une analyse pays par pays et une analyse globale du développement engage l'avenir des travaux, c'est-à-dire : 1. le choix des objectifs nationaux. 2. La recommandation des politiques nécessaires pour leur accomplissement. La Commission a toujours préconisé de partir d'une étude *globale* de l'économie des Six [...] ²⁵.

172 La crainte de ne pas voir figurer l'entité des Six dans les travaux de l'OCDE est réelle, en ce qu'elle confirme l'objectif d'amoindrir la configuration du Marché commun au sein de l'espace de la Communauté atlantique. Néanmoins :

Il est regrettable que, malgré les efforts que nous avons faits dans ce sens au cours des réunions de coordination qui ont précédé les premières réunions du groupe 2, la Communauté n'apparaisse pas en tant que telle, dans ces projections. Ceci aurait permis d'éviter que l'OCDE ne s'occupe que de quelques pays du Marché commun, en négligeant les Pays-Bas et la Belgique ²⁶.

Ce qui choque davantage le rapporteur auprès des Six est l'attitude du secrétaire de l'OCDE à l'égard de la CEE : « Il convient surtout de noter l'attitude systématiquement hostile au Marché commun du secrétariat de l'OCDE qui se refuse à mentionner même l'existence du Marché commun dans ses documents ²⁷ ». Plus tard, sans doute en réaction à cette attitude hostile, Robert Marjolin est venu exposer à la réunion suivante du Comité de politique économique : « [...] au nom de la Commission européenne [...] l'évolution prévisible dans l'ensemble de la CEE ²⁸ ». Cependant, à la suite de cet exposé : « le Comité a surtout examiné les perspectives qui s'offrent aux principaux pays de l'organisation, en l'espèce l'Allemagne, les États-Unis, la France, l'Italie et le

²⁵ CE, BAC 129/1983 n° 392 : DG II, Note à l'attention de Monsieur Bobba (directeur général), *Compte-rendu de la réunion du groupe de travail n° 2 du Comité de politique économique de l'OCDE, chargé de « l'étude des mesures destinées à favoriser la croissance économique »*, 7 décembre 1961. L'acronyme anglais OECD est utilisé dans le texte. L'auteur du document souligne ce mot.

²⁶ CE, BAC 129/1983 n° 392 : DG II, Note à l'attention de Monsieur Bobba, *Réunion du groupe n° 2 de politique économique de l'OCDE des 25 et 26 octobre*, d'A. Prate, 5 novembre 1962.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ CE, BAC 129/1983 n° 392 : 2 mars 1963, *op. cit.*

Royaume-Uni²⁹». L'analyse pays par pays reste la norme au sein de l'OCDE. Ensuite, au cours des autres réunions tenues au cours de l'année 1963, il n'est plus fait mention de l'absence de prise en considération de la CEE.

UNE AUTRE VISION DE LA PROSPÉRITÉ

Selon Douglas Dillon et son équipe, il vaut mieux éviter que l'OCDE ne s'occupe des affaires monétaires, car son travail consiste à analyser les taux de croissance, la production, les prix, les salaires et l'emploi, qui ont une résonance sociale, et à s'occuper des échanges commerciaux et de l'assistance aux pays sous-développés. « [...] Le FMI n'est pas le forum adéquat pour les questions plus générales de coordination des politiques économiques des pays avancés³⁰ ». Ou encore : « [...] le FMI est en train d'en discuter [des questions monétaires] en ce moment et semble être un forum plus approprié que l'OCDE³¹ ». Alors que le FMI s'occupe de gérer les crédits et les ressources dont il dispose, sans définir précisément une politique monétaire et financière, l'OCDE le fait au niveau de la croissance.

« La croissance économique soutenue » fixée à 50 %

Les concepts fréquemment utilisés pour définir le travail de l'OCDE, sous l'égide des États-Unis, font bien sûr référence au multilatéralisme, mais ils définissent aussi une politique économique d'ensemble. Parler d'une « croissance économique soutenue » signifie que des moyens doivent être mis en place pour soutenir une croissance économique, qui fait appel à l'État et aux institutions pour coopérer dans ce sens. Le but est que la prospérité soit générale dans ce monde occidental industrialisé, mais aussi dans celui qui n'est pas (encore) industrialisé.

Pour mieux comprendre l'orientation de l'OCDE, la politique de croissance au début des années 1960 met face à face deux courants de pensée des économistes, auxquels Kennedy s'était adressé pendant la campagne présidentielle. Ce dernier les avait interrogés pour connaître le secret de la croissance, comme le relate son conseiller Arthur M. Schlesinger : « mais, avec son scepticisme inné, il n'était pas du tout sûr qu'elles [les mesures annoncées] produiraient le taux de croissance qu'il désirait. Cela l'inquiétait et il a interrogé chaque économiste qu'il rencontrait dans l'espoir de trouver comment conduire à un taux d'expansion

²⁹ *Ibid.*

³⁰ NA, RG 56, GHW : *Memorandum of conversation, EPC Meeting, Secretary Dillon, Roosa, Heller, Tobin, Gordon, Southard, Triffin, Willis and Barr*, 15 mars 1961.

³¹ NA, RG 56, GHW : *Memorandum of conversation, Thorkil Kristensen, Secretary-General of OECD, Secretary Dillon*, 1^{er} mars 1961.

jusqu'à 5 %³²». Ensuite, en tant que président : « en décidant de mettre en place le processus de la reprise et du retour à l'emploi, Kennedy a rencontré de nouveau dans le monde des économistes les deux courants de pensée qu'il avait déjà effleurés dans sa propre expérience – les écoles structuraliste et fiscaliste³³».

L'école structuraliste considère que le chômage au-dessus de 4 % est structurel et qu'une politique monétaire et fiscale trop importante freine la création d'emplois. Les chantres de cette théorie sont Charles Killingsworth et Gunnar Myrdal. Ils misent sur l'éducation pour s'adapter au marché du travail automatisé, sur une reconversion professionnelle et sur les échanges de travail. Quant à l'école fiscaliste, elle prône la relance de la demande et, comme l'a théorisé Walter Heller, le conseiller économique de Kennedy, la hausse de la production favorise des taxes élevées, ce qui freine la création d'emplois. La solution est alors de baisser les impôts. On n'est plus dans l'opposition des théories économiques de Smith et de Keynes, mais plutôt dans diverses propositions ou retouches de la théorie de Keynes. Ces deux écoles considèrent que l'investissement public dans l'économie est toujours essentiel, mais elles cherchent à améliorer la politique du plein emploi, soit par l'éducation pour dépasser le problème de l'automatisation de la production, soit par la baisse de l'impôt pour relancer la consommation.

174

Seul un économiste de l'époque du New Deal de Roosevelt, Robert R. Nathan, a répondu directement à la question de Kennedy quant au moyen d'obtenir un taux de croissance de 5 % : « [...] Le président pourrait obtenir un taux de croissance de 5 %, mais le prix serait un déficit de 5 milliards de dollars par an pendant 10 ans³⁴». Au début de son mandat présidentiel, Kennedy choisit de ne pas être jugé comme dépensier, comme sont habituellement considérés les démocrates. « Si je le suis », a-t-il dit, « je ne pourrais pas faire aboutir mes programmes plus tard »³⁵.

En misant ainsi sur la croissance générale, Kennedy insiste sur le danger de la récession prévue en 1963 dans le monde occidental et en particulier aux États-Unis, avec cette formule devenue célèbre : « faire bouger le pays (*to get the country moving*) ». Au début du mois de novembre 1961, Kennedy propose donc à la première réunion des ministres de l'OCDE une augmentation de la croissance de 50 % jusqu'en 1970. Plus précisément, l'ambassadeur américain à l'OCDE, Tuthill, doit délivrer au secrétaire général de l'OCDE, Kristensen, le message suivant :

32 Arthur M. Schlesinger Jr., *A Thousand Days, John F. Kennedy in the White House*, New York, Fawcett Premier, 1965, p. 575.

33 *Ibid.*

34 *Ibid.*, p. 578.

35 *Ibid.*

Le but commun vers une croissance économique aiderait à montrer aux citoyens et au reste du monde la vitalité et la force de la Communauté atlantique. Cela montrerait notre détermination à donner une signification concrète aux objectifs de l'OCDE. Par conséquent, le président Kennedy m'a demandé de proposer comme objectif commun une croissance économique future de 50 % ou plus en neuf ans, de 1962 à 1970. [...] En 1950, l'OEEC [*sic*] a fixé l'objectif d'augmenter le PNB de 25 % jusqu'à la fin de 1955. Cet objectif a été dépassé. Le but d'une croissance économique de 50 % ou plus à la fin de la décennie peut aussi être réalisé si nous suivons des politiques nationales appropriées et d'une égale importance, si nous coordonnons ces politiques dans l'OCDE³⁶.

Puis, « [...] on devrait instruire que le Comité de politique économique et ses groupes de travail examinent et préparent les recommandations pertinentes aux politiques économiques nationales et leur coordination dans l'OEEC [*sic*] ³⁷ ». Ces recommandations doivent porter sur l'amélioration de l'aide au développement des pays sous-développés, sur la réduction des restrictions au commerce parmi les pays membres de l'OCDE, entre l'OCDE et le reste du monde, sur les progrès des négociations entre les Six et la Grande-Bretagne, et sur la stabilité des prix (en plus de celle des salaires pour les pays déficitaires).

Lors de la rencontre ministérielle de l'OCDE, c'est le sous-secrétaire d'État, George Ball, qui propose, vers la fin de la réunion, de lire le communiqué des États-Unis sur le taux de croissance de 50 % à atteindre par les pays de l'OCDE³⁸. Et le Conseil des ministres de l'OCDE retient l'objectif suivant : les 20 pays membres devront augmenter de 50 % le PIB au cours de la décennie 1960 (soit de 1960 à 1970)³⁹. Cela correspondra à la période des Trente Glorieuses en Europe. Peut-on affirmer que l'objectif de 50 % de croissance du PIB en Europe, fixé par l'OCDE, a contribué à son expansion économique ? Cela pose la question du soutien de la croissance par les institutions⁴⁰.

Par ailleurs, la décision de Kennedy de fixer le taux de croissance à 50 % pour chaque pays de l'OCDE répondait-elle à son souhait d'atteindre un taux de croissance de 5 % aux États-Unis ? Dans ce cas, le taux de croissance de 50 % dans l'OCDE aurait-il un effet multiplicateur du point de vue théorique, pour obtenir celui de 5 % aux États-Unis, étant donné l'interdépendance des

36 NA, RG 40, ExeSec : Télégramme à toutes les capitales de l'OCDE, de Bowles (département d'État), 4 novembre 1961.

37 JFK, NSF : Télégramme à Tuthill, de Dean Rusk (secrétaire d'État), Paris, 6 novembre 1961.

38 NA, RG 40, ExeSec : Département du Commerce, Mémoire au sous-secrétaire du Commerce, du secrétaire adjoint des Affaires internationales, 9 novembre 1961.

39 CE, BAC 129/1983 n° 392 : DG II, *Note à l'attention de François Bobba (directeur général), Compte-rendu de la réunion du groupe de travail n° 2 du Comité de Politique économique de l'OCDE, les 15 et 17 juillet 1963*, 30 juillet 1963.

40 Voir Régine Perron et G. Thiemeyer (dir.), *Multilateralism and the Trente Glorieuses...*, op. cit.

économies industrialisées? Ou bien a-t-il été fixé en sachant qu'il favoriserait au moins l'augmentation de la production des pays de l'OCDE et, par voie de conséquence, celle des exportations? Les modalités d'une politique de croissance restent toujours difficiles à définir d'une manière précise, et encore de nos jours. Tout d'abord, lors de la première réunion du Comité les 18-19 avril 1961, on s'interroge sur : « [...] la question de sécuriser une croissance économique rapide et continue ».

176

Pour ce faire, il s'agit d'éviter le risque d'une demande excessive, le déséquilibre financier intérieur et extérieur, de conserver l'augmentation des salaires dans les limites de la productivité et de réaliser une stabilité des prix et des coûts grâce à une réduction des droits de douane⁴¹. Ce sont principalement les choix arrêtés par le département du Trésor américain pour résoudre le déficit de la balance des paiements. Ils consistent à contenir l'inflation, sans augmentation des salaires et des prix, ainsi que celle des dépenses publiques. Dans cette optique, le gouvernement américain a demandé aux syndicats de ne pas formuler des revendications de hausse de salaire pour un temps, ce qu'ils ont accepté. Mais, en 1962, l'augmentation abrupte des prix de l'acier par la grande compagnie sidérurgique des États-Unis (*US Steel*) provoque la colère de Kennedy, car elle met à mal ses orientations. L'OCDE appliquerait-elle dès lors une politique dite déflationniste?

De son côté, Walter Heller du CEA prône une forme de croissance différente de celle du Trésor américain : « Nous ne considérons pas la stabilité des prix comme un objectif primordial. Nous estimons, au contraire, qu'une croissance économique aussi forte que possible, le plein emploi et une répartition suffisante du revenu constituent les objectifs prépondérants. La stabilité des prix est plutôt un instrument qu'un but ». Quant aux salaires, faudrait-il mettre en place un contrôle d'État pour qu'ils n'augmentent pas? Sur ce point : « Les déclarations des diverses délégations ont nettement mis en relief les difficultés idéologiques, politiques, juridiques et pratiques qui s'opposent dans la plupart des pays membres au principe d'une politique de salaires centralisée, influencée par les pouvoirs publics ». Les Pays-Bas l'ont déjà instauré, la Grande-Bretagne y est favorable, tout comme la France sur le principe, mais : « [...] les Américains n'ont donné aucune précision sur le point de savoir s'ils entendaient pratiquer une véritable politique de salaires [...] » ; l'Allemagne par contre y est tout à fait opposée : « [...] étant donné le principe – jusqu'ici reconnu de la République

41 NA, RG 56, Nelson : *Sixth Meeting of the Economic Policy Committee Report to the Council by the Chairman*, de R. M. A. Hankey, 20 avril 1961. Les citations suivantes proviennent du même document.

fédérale – de la liberté des partenaires sociaux en matière des conventions collectives » ; tout comme le Canada.

Comment faire pour les rassembler en un consensus sur la limitation de la hausse des salaires et des prix, conformément aux objectifs de la stabilité financière qui prédominent ? Mais sont-ils compatibles avec ceux de la « croissance économique soutenue » ? Oui, d'après le Comité de politique économique de l'OCDE : « [il] était d'accord qu'une croissance économique rapide, si elle était correctement dirigée, était compatible avec la stabilité financière extérieure et intérieure⁴² ». Cela voudrait-il dire qu'un équilibre sera trouvé entre soutenir la croissance et contenir la hausse des prix et des salaires d'un point de vue institutionnel, privé ou encore mixte ? Afin d'éclairer ces débats : « le professeur Heller a donné à entendre – à mots couverts certes, mais assez clairement – que l'on attend des pays dont la balance des paiements est excédentaire un effort tendant à rétablir l'équilibre, non seulement en amplifiant leurs exportations de capitaux, mais également en tolérant une hausse des salaires et des prix⁴³ ».

Ce qui s'applique aux États-Unis n'est pas forcément valable en Europe. En effet, il ne faut pas se tromper d'objectif au sein de l'OCDE, qui ne vise pas à mettre en place une politique de rigueur pour contenir l'inflation. Au contraire, l'OCDE doit encourager la croissance économique grâce aux surplus des dollars stockés par les pays européens concernés. Ce n'est donc pas pour encourager la hausse du pouvoir d'achat, selon le principe de Keynes, mais plutôt pour encourager l'équilibre entre les excédents des pays européens et le déficit des États-Unis. Le but est toujours de faire sortir les dollars accumulés en Europe, grâce à des politiques nationales d'encouragement à la croissance et aussi grâce à la hausse des salaires et des prix. D'un côté, les États-Unis pratiquent une politique déflationniste et, de l'autre, les pays européens (sauf la Grande-Bretagne) sont encouragés à mettre en place une politique inflationniste. Dans la seconde moitié des années 1960, l'Europe connaîtra alors une inflation soutenue.

La question de cet équilibre est ainsi posée au sein de la CEE :

Le problème essentiel de la politique économique, au cours des deux prochaines années, est apparu comme suit au cours des discussions : les États-Unis et la Grande-Bretagne réussiront-ils, grâce à une politique à long terme tendant à un renforcement des investissements et à un choix judicieux de ceux-ci du point de vue structurel, grâce aussi à un contrôle des salaires, à atteindre une capacité concurrentielle susceptible d'améliorer suffisamment la position fondamentale

42 NA, RG 56, Nelson : *Sixth Meeting...*, 20 avril 1961, *op. cit.*

43 CE, BAC 129/1983 n° 392 : 24-25 octobre 1961, *op. cit.*

de leur balance des paiements et de leur rendre une plus grande liberté d'action pour accélérer leur expansion économique⁴⁴ ?

Là est la question.

Après la stabilité des prix et des salaires, on en vient aux modalités de la croissance. Il est important de signaler que le représentant belge a demandé, en octobre 1961, que l'on : « [...] fixe des taux de croissance du produit national à atteindre pour les prochaines années. Pareille décision serait recommandable pour des raisons politiques⁴⁵ ». Est-ce cette initiative belge qui a donné l'occasion à Kennedy de fixer un taux de croissance de 50 % un mois plus tard ?

Après des études de l'OCDE sur la croissance économique de 1950 à 1960, pour connaître : « [...] les facteurs qui, durant la décennie passée, ont stimulé ou entravé l'expansion, la compétitivité (dans le jargon de l'époque, la capacité concurrentielle) et l'anticipation sont jugées comme étant les deux meilleurs éléments pour atteindre une belle croissance⁴⁶ ». Ce n'est pas très nouveau, mais il est utile de les rappeler. Par ailleurs, est établie une liste des pays selon le rythme de croissance en fonction de la demande : ceux qui connaissent une croissance rapide sont la France, l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse ; ceux qui connaissent une croissance lente avec une possibilité d'amélioration sont les États-Unis, le Canada et la Belgique ; ceux qui connaissent aussi une croissance lente, mais avec une insuffisance de la demande à cause des problèmes de structures sont la Grande-Bretagne et le Danemark⁴⁷. On en vient alors à considérer que la croissance d'un pays favorise la régression de l'autre ou qu'au contraire la croissance d'un ensemble de pays est liée. Ce dernier point de vue est défendu en particulier par la Commission européenne.

Un débat intéressant surgit en 1963 sur la définition même d'une politique de croissance. L'Allemagne se démarque par rapport aux autres pays, car elle préconise le « triangle magique » de la politique économique.

Pour le représentant allemand, une politique qui réussit à assurer à la fois le plein emploi, la stabilité des prix et l'équilibre extérieur n'est pas seulement une politique conjoncturelle, c'est aussi une politique de croissance optimale, car au-delà d'un taux de croissance donné, l'équilibre des prix n'est pas assuré, et en deçà de ce taux, le plein emploi n'est plus garanti⁴⁸.

44 *Ibid.*

45 *Ibid.*

46 CE, BAC 129/1983 n° 392 : DG II, Note à l'attention de Monsieur Bobba..., 7 décembre 1961, *op. cit.* ; JFK, NSF : *OECD, Working Party n° 2 of the Economic Policy Committee on Policies for the Promotion of Economic Growth, The Economic Growth Experience of the 1950's : Interim Report*, Paris, 5 février 1962.

47 *Ibid.*

48 *Ibid.*

Ce « triangle magique » a été contesté, surtout par les États-Unis. Toujours est-il que l'OCDE continue à s'interroger sur les conditions de la croissance.

En novembre 1963, les pays voient leur production augmenter de 4 % entre 1960 et 1963 dans le cadre du programme de l'OCDE, ce qui est considéré comme satisfaisant. Les prévisions tablent alors sur un taux de croissance entre 48 % et 51 % à la fin de la décennie. Toutefois, le groupe de travail de l'OCDE reste prudent : « [...] il serait dangereux de s'en remettre à la spontanéité des tendances présentes pour assurer la réalisation de l'objectif de 50 %⁴⁹ ». Autrement dit, il est important de continuer à soutenir cette croissance par les moyens institutionnels.

La compétition économique du « bloc sino-soviétique »

Dans le cadre de la guerre froide, cet objectif de croissance générale répond notamment à la compétition économique engagée avec le bloc soviétique. Il s'agit d'éviter de nouvelles récessions parmi les pays de l'OCDE qui pourraient fragiliser le système multilatéral dans son ensemble. Le dynamisme de l'économie américaine et, par voie de conséquence, celui des économies des pays de l'OCDE pourraient ainsi montrer le succès de leur système économique, social, politique et culturel. La croissance économique est alors programmée et institutionnalisée au début des années 1960 par l'OCDE dont les relais sont les États membres eux-mêmes. Après la paix, la prospérité devient un enjeu de la guerre froide, au détriment des droits de l'homme contenus dans le bien-être.

Cette compétition figure parmi les priorités de la nouvelle politique économique extérieure des États-Unis, définies par le rapport du Budget de janvier 1961. Cette priorité, qui est l'étape finale de l'ensemble de cette politique américaine, s'intitule : « Résoudre la compétition économique du bloc sino-soviétique⁵⁰ », et représente : « [...] un défi crucial aux États-Unis et au reste du monde libre ». C'est pourquoi :

Les politiques et programmes des États-Unis dans le domaine du commerce et de l'aide, et, dans l'espace de la défense économique, ont eu pour tâche de résoudre cette compétition. Les positions du gouvernement américain dans les organisations internationales ont eu pour but de révéler les véritables intentions du bloc sino-soviétique. Certains accords régionaux soutenus par les États-Unis ont été signés en prenant en considération le besoin d'une coopération pour résoudre cette compétition. La dispute, cependant, est loin d'être résolue.

49 CE, BAC 129/1983 n° 392 : OCDE-Groupe de travail n° 2 du Comité de politique économique chargé de l'étude des mesures destinées à favoriser la croissance économique, *Conclusions de la réunion des 4 et 5 novembre 1963, Note du Secrétariat*, 8 novembre 1963.

50 NA, RG 40, ExeSec : Bureau du Budget, *Staff Study of Organization and Coordination...*, janvier 1961, *op. cit.*, p. 1-4.

Le résultat pour le monde libre dépend largement du succès des objectifs économiques américains⁵¹.

La tâche de l'OCDE consiste donc à organiser la prospérité économique du monde occidental industrialisé qui, lui-même, doit assister les pays sous-développés alliés, pour la leur faire connaître à leur tour. La prospérité permet, aux yeux des États-Unis, d'éviter les tensions sociales que les revendications communistes pourraient exploiter selon cette logique : la paix économique garantit la paix sociale et, par conséquent, la paix politique. Ainsi, depuis le début de la guerre froide, le multilatéralisme fait office de rempart anti-communiste. Or le déficit de la balance des paiements des États-Unis risque de contrarier à terme cette compétition avec le monde soviétique. Il devient impératif pour le gouvernement américain de prouver la viabilité du système multilatéral, du point de vue économique et social, face à celui de l'URSS fondé sur le bilatéralisme et la centralisation étatique. Dans ce contexte de compétition économique, les États-Unis ne connaissent pas une bonne situation, car ils sortent d'une récession de 1957 à 1958, puis d'une autre de 1960 à 1961 et craignent d'en connaître une nouvelle en 1963.

180

Il est utile à ce stade de récapituler les principaux points faibles de l'économie américaine qui sont apparus depuis la fin de la reconstruction européenne : les produits manufacturés sont devenus moins compétitifs sur les marchés mondiaux à cause de leurs prix élevés, ce qui s'est traduit par la chute des exportations depuis 1959 ; le solde commercial n'est désormais plus suffisant pour couvrir les sorties d'or et de dollars, les sorties de capitaux et les dépenses gouvernementales à l'extérieur ; le taux d'intérêt du dollar a augmenté de presque 1 % entre 1958 et 1960, d'où les fuites importantes de capitaux américains (les sorties d'investissements à long terme sont encouragées par le gouvernement alors que celles à court terme sont les plus inquiétantes).

Quant à l'Europe de l'Ouest, elle a connu une récession en 1957-1958, mais n'en connaîtra plus jusqu'à 1966. Le rapport du Budget constate en effet : « le succès immédiat de la CEE a été à l'origine d'un cycle de croissance en Europe qui a conjuré la menace de récession apparue en 1963⁵² ». Cependant, d'après l'OCDE en avril 1961 :

Il est à prévoir que l'activité économique de l'Europe augmentera plus lentement en 1961 que l'an dernier ; en 1960, le produit national brut s'était accru d'environ 6 %. [...] En 1961, la croissance de l'économie semble devoir suivre de près la tendance à long terme dans la plupart des pays, mais un problème important

51 *Ibid.*, p. 1-6.

52 *Ibid.*, p. 50.

sera d'assurer aux États-Unis et au Royaume-Uni un taux de croissance à long terme plus élevé, et à cette fin, il faudra peut-être adopter de nouvelles mesures de politique économique. Il importe que la mise en vigueur de ces mesures ne soit pas entravée par des difficultés en matière de balance des paiements⁵³.

Au cours de cette décennie, la croissance devient une véritable obsession, ou un « leitmotiv des politiques gouvernementales »⁵⁴, comme pour conjurer les mauvais souvenirs d'avant-guerre. Kennedy, lors de sa campagne présidentielle, a visé un taux de croissance du pays de 5 % pour les années suivantes, alors que, de 1950 à 1960, le taux de croissance annuel du PNB a été de 3,2 %⁵⁵, mais 1,6 % par habitant. Qu'en est-il du côté soviétique ? « Pendant les années 1950, le taux de croissance s'est établi en moyenne à 6,6 % par an et à 5,3 % durant les années 1960. [...] La vigueur de la croissance en Europe de l'Est pendant les années 1950 ne s'explique pas uniquement par le modèle de croissance stalinien. Elle tient aussi à un mouvement de rattrapage⁵⁶ ». On comprend que la compétition économique soit insérée dans les programmes de croissance des pays de l'OCDE. Le **tableau 16** permet de représenter le taux de croissance entre les pays de l'OCDE.

Tableau 16. Taux de croissance du produit national brut, par an et par habitant, de 1950 à 1960 (en pourcentage)

Pays	Taux de croissance	Pays	Taux de croissance
Autriche	5,7	Danemark	2,5
RFA	5	Belgique	2,4
Italie	4	Irlande	2,1
France	3,9	Royaume-Uni	2,1
Pays-Bas	3,6	États-Unis	1,9
Suède	3,3	Canada	1,9
Norvège	3,1	Luxembourg	1,2

Source : JFK, NSF, Box n° 285 : OECD, *Working Party n° 2 of the Economic Policy Committee on Policies for the Promotion of Economic Growth, The Economic Growth Experience of the 1950's : Interim Report*, Paris, 5 février 1962.

53 CE, BAC 3/1978 n° 1278 : OECE-Conseil, *Rapport à l'intention de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, La situation économique en Europe occidentale et en Amérique du Nord*, 4 avril 1961.

54 Herman Van der Wee, *Histoire économique mondiale 1945-1990*, Louvain-la neuve, Academia/Duculot, 1990, p. 35.

55 *Ibid.*, p. 36.

56 *Ibid.*, p. 43.

De ce tableau, il ressort que les États-Unis sont à la traîne avec 1,9 % de PNB par habitant entre 1950 et 1960, avec un déficit de leur balance de paiements. En revanche, parmi les Six de la CEE, l'Allemagne, l'Italie, la France et les Pays-Bas connaissent un taux supérieur entre 5 % et 3 % et une balance des paiements excédentaire. Par ailleurs, le fait de fixer à 5 % le taux de croissance des États-Unis, pour les années à venir, ne serait-il pas aussi inspiré par le taux de croissance de 5 % affiché vaillamment par l'Allemagne ?

Prendre en compte le déficit de la balance des paiements américaine

Au sein de l'OCDE, les Européens sont directement concernés par le déficit de la balance de paiements des États-Unis. Dès la première réunion du Comité de politique économique :

[...] Le Comité a noté avec satisfaction les mesures politiques prises par plusieurs pays pour se rapprocher de l'équilibre au niveau des paiements internationaux. Mais, comme le problème était à long terme, on aurait besoin de prendre continuellement des mesures pour le résoudre. [...] On a encouragé le Comité à faire remarquer que la coopération entre les banques centrales a été efficace ces dernières semaines, à la fois directement et en restaurant la confiance⁵⁷.

C'est la première fois qu'on reconnaît publiquement, en 1961, que ce déficit américain est un problème à long terme.

Puis, en 1962, les remarques sur ce déficit américain se font plus acerbes du côté européen. Ainsi : « le Comité a fondé son débat sur l'idée, communément admise, qu'il est fort important d'accroître l'emploi et d'accélérer la croissance économique aux États-Unis, tout en poursuivant le redressement rapide de la balance des paiements, redressement auquel les autres pays membres peuvent et doivent contribuer⁵⁸ ». Après un rappel de la théorie de Keynes comme solution, le comité exprime davantage son désaccord avec la politique budgétaire des États-Unis : « il serait donc peut-être nécessaire de modifier la politique budgétaire en profondeur pour éviter de freiner prématurément l'activité économique avant même que le plein-emploi ne soit atteint⁵⁹ ». Ce comité pro-keynésien deviendrait-il le lieu de la contestation européenne contre la politique monétariste suivie par les États-Unis pour résoudre leur déficit ? Enfin : « le Comité a estimé qu'un budget plus favorable à l'expansion permettrait au gouvernement des États-Unis d'adapter plus facilement sa

57 NA, RG 56, Nelson : *Sixth Meeting...*, 20 avril 1961, *op. cit.*

58 CE, BAC 129/1983 n° 392 : OCDE-Conseil, *Session du Comité économique tenue les 20 et 21 juin 1962, Rapport au président au Conseil*, 26 juin 1962.

59 *Ibid.*

politique monétaire aux nécessités de la situation extérieure, eu égard en particulier aux taux d'intérêt⁶⁰».

Depuis la présidence d'Eisenhower, le département du Trésor américain a toujours refusé d'augmenter les taux d'intérêt, afin de ne pas pénaliser les crédits à la consommation. Ce choix est de plus en plus contesté au sein du comité de l'OCDE, car il ne permet pas de conserver les capitaux américains ou même d'attirer les capitaux étrangers. En effet :

Il est apparu notamment qu'alors que la plupart des membres du Comité étaient en faveur d'une politique de taux d'intérêt plus élevés aux États-Unis, afin d'y retenir les capitaux, cela ne semblait pas être l'avis du Federal Reserve Board, lequel estimait que les taux d'intérêt étaient déjà élevés du point de vue historique et que par ailleurs l'on constatait une certaine amélioration dans les mouvements de capitaux⁶¹.

Les États-Unis augmenteront finalement en 1965 leurs taux d'intérêt à court terme.

Cependant, le secrétaire général de l'OCDE, Kristensen, met le doigt – intentionnellement ? – sur une contradiction américaine : « alors que l'amélioration de la balance des paiements d'un pays a généralement pour effet d'accroître ses disponibilités monétaires intérieures, aux États-Unis la balance des paiements s'est détériorée, mais les disponibilités ont augmenté⁶² ». En effet, le fait de disposer d'une monnaie nationale, qui est aussi internationale, ne permet pas de diminuer les disponibilités, même en cas de déficit. Cette réflexion semble avoir donné le signal pour parler en toute franchise. Ainsi, le sous-gouverneur de la Banque de Norvège, Getz-Wold, s'exprime sur l'objectif ultime assigné à la balance des paiements des États-Unis :

Il doute que son équilibre absolu soit souhaitable, à supposer même qu'il soit possible. Pour la plupart des pays qui les reçoivent, les capitaux exportés par les États-Unis ont eu un rôle très important ; s'ils faisaient défaut, ce n'est pas en tirant sur leurs réserves que les pays européens compenseraient une pénurie éventuelle de dollars. À son avis, le monde occidental a besoin que le déficit des États-Unis se situe quelque part entre son chiffre actuel et zéro ; sa résorption intégrale serait nuisible⁶³.

Le déficit de la balance des paiements américaine rend aussi service aux Européens, grâce à l'exportation des capitaux américains et aux disponibilités

60 *Ibid.*

61 CE, BAC 129/1983, n° 392 : DG II, *Compte-rendu de la réunion du Comité de politique économique de l'OCDE du 20-21 juin 1962*, 28 juin 1962.

62 CE, BAC 129/1983, n° 392 : Comité de politique économique, *Compte-rendu de la session tenue le mercredi 10 juillet et le jeudi 11 juillet 1963 au château de la Muette, à Paris*.

63 *Ibid.*

en dollars. De la même façon que ce déficit permet aux États-Unis de rectifier certaines tendances des balances des paiements européennes et de resserrer le monde occidental autour des États-Unis.

Se dessine ainsi une relation transatlantique, au sein de ce nouveau monde occidental, qui devient multilatérale. Cette coopération se trouve davantage encadrée par les institutions multilatérales, c'est-à-dire le FMI et l'OCDE. Toutefois, les Six marquent les limites de la coopération transatlantique, en faisant valoir en certaines occasions leurs points de vue différents de ceux des États-Unis. Ces manifestations se présentent sous la forme d'un front européen commun : la volonté d'obtenir une nouvelle réforme monétaire internationale, la création du Groupe des Dix au sein du FMI, le lancement d'une Europe monétaire et leur combat pour éviter de voir la CEE se dissoudre dans l'OCDE. Néanmoins, les gouverneurs des banques centrales européennes se rallient au point de vue des États-Unis, ce qui ne contribue guère à renforcer la position des Six. L'alliance de raison entre l'Europe de l'Ouest et les États-Unis oscille dès lors entre allégeance et désaccord.

184

En ce début des années 1960, le système monétaire international se trouve dans une phase délicate, car le déficit de la balance des paiements américaine en révèle deux aspects. Le premier, positif, prouve le bon usage du dollar dans le monde ; le second, négatif, montre que la valeur du dollar est fluctuante. On a toujours cru que le dollar était sous-évalué, alors que sa valeur fixée à 35 dollars l'once d'or est restée inchangée de 1934 à la fin de la guerre, en 1945 et encore en 1960. Ces trois dates coïncident avec trois cycles économiques très différents les uns des autres : le premier correspond à celui de la Grande dépression, le second est celui du rattrapage de l'après-guerre et le dernier celui des Trente Glorieuses. Les pays européens connaissent au même moment un meilleur dynamisme économique, financier et industriel. N'aurions-nous pas plutôt affaire à une concurrence classique entre monnaies ?

La situation de 1961 annonce sans doute la crise du dollar en 1971, qui aura lieu dix ans plus tard. Les diverses mesures, adoptées au début de la décennie 1960, ne feront que repousser cette échéance. En 1960, le dollar a-t-il la réelle capacité d'être à la fois une monnaie internationale d'échange et une monnaie de réserve ? Le Gold Exchange Standard de l'entre-deux-guerres proposait une référence fixe des monnaies par rapport à l'or, alors métal de réserve, et introduisait la livre sterling et le franc français comme monnaies d'échange aussi bien pour le commerce que pour les capitaux. Peut-être est-ce l'erreur des accords de Bretton Woods d'avoir assigné au dollar deux rôles forts différents dans le système monétaire international d'après 1945 ?

La chance des États-Unis, par rapport aux autres pays ayant connu cette situation déficitaire, a été de posséder une monnaie qui soit internationale. Au début des années 1960, les États-Unis peuvent alors échapper à la règle du FMI

en cas de déficit : leur véritable garantie réside dans l'usage du dollar dans le monde, quelle que soit leur situation économique et aussi quel que soit le niveau de leur déficit. C'est pourquoi le général de Gaulle a parlé d'un « privilège exorbitant ». De son côté, la Commission européenne renforce, certes, sa position régionale, mais son indépendance à l'égard des États-Unis est mise à rude épreuve, du moins jusqu'au coup d'éclat du président français en 1965⁶⁴.

« Quant à l'incapacité des États-Unis à organiser une coopération multilatérale avant 1965 » mentionnée par Éric Monnet dans son article⁶⁵, on sait désormais que le secrétaire du Trésor Douglas Dillon a tout fait pour que cette réforme du système monétaire international ne se fasse pas. Il a favorisé une coopération transatlantique qu'on pourrait qualifier de « diplomatie des coulisses », pour reprendre l'expression d'avant la guerre de 1914-1918. Ou encore il a misé sur une diplomatie située dans l'OCDE, chargée d'étudier les problèmes techniques. Rien ne devait être entrepris par les États-Unis au niveau du FMI, car ce serait révéler leur faiblesse au monde entier, comme Dillon l'a fait valoir auprès de Kennedy. Celui-ci a voulu entreprendre cette réforme, mais s'est incliné devant cet argument fort sensible. Cela d'autant plus qu'il rejoint sa politique de la défense du dollar dans le contexte de la guerre froide. Peut-être son conseiller Arthur M. Schlesinger peut-il nous éclairer sur cette relation :

Alors qu'il était intellectuellement sensible aux réformateurs, il lui semblait, comme il l'avait dit un jour à Kaysen [son conseiller] que, quand ils exposaient leurs idées, Dillon les démolissait régulièrement et avec élégance. Il considérait le maintien de Dillon à Washington comme sa meilleure assurance contre une panique de l'or à New York. Quand il était satisfait par les recommandations du Trésor, sérieuses et solides, il n'allait pas contre elles⁶⁶.

En harmonisant leurs politiques économiques nationales, l'OCDE met sur un pied d'égalité les pays industrialisés. Ce rassemblement fait dépasser les frontières entre les pays, à l'image de la Nouvelle frontière, lancée par Eisenhower et reprise par Kennedy.

64 Le général de Gaulle rompt un accord tacite entre les Banques centrales européennes et les États-Unis, qui consiste à ne pas demander de convertir les dollars en or

65 Éric Monnet, « Une coopération à la française. La France, le dollar et le système de Bretton Woods, 1960-1965 », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 19, janvier-avril 2013 [en ligne : <https://www.histoire-politique.fr/index.php?numero=19&rub=dossier&item=179>, consulté le 1^{er} février 2015], pour un récapitulatif de ces événements, p. 35. Sa remarque reprend les positions d'Éric Bussière, « La Banque de France et la réforme du système monétaire international... », art. cit., p. 167 et celles d'Hubert Zimmermann, *Money and Security: Troops, Monetary Policy, and West Germany's Relations with the United States and Britain, 1950-1971*, New York, Cambridge University Press, 2004, chap. 6.

66 Arthur M. Schlesinger Jr., *A Thousand Days...*, op. cit., p. 602.

TROISIÈME PARTIE

**La solution multilatérale au déficit
américain : le commerce mondial avec
l'Europe de l'Ouest et le Tiers Monde
(1961-1963)**

Le commerce mondial représente la véritable solution pour résoudre le problème du déficit américain. C'est pourquoi les États-Unis n'ont de cesse d'y faire participer tous les partenaires commerciaux – sans exception – dans le cadre du GATT. Cela favorise une libéralisation accrue des échanges et relance les exportations si vitales à la santé de l'économie américaine. Le « monde libre » en profite également. En ce début de la décennie 1960, les États-Unis et l'Europe de l'Ouest représentent la part du commerce mondial la plus importante, et le Japon commence à compter. Cependant, cette décennie coïncide avec l'émergence de nouveaux États-nations issus de la colonisation, réunis sous l'expression Tiers Monde.

La conférence de Bandung de 1955 a suffisamment marqué le paysage international. Elle a demandé à ce que les revendications pour une meilleure insertion de ce Tiers Monde dans l'économie soient entendues. En effet, le point numéro 6 du communiqué final de cette conférence déclare : « Les pays d'Asie et d'Afrique doivent varier leurs exportations en manufacturant leurs matières premières toutes les fois que la chose est économiquement réalisable [...] »¹. Ce communiqué met ainsi l'accent sur la nécessaire industrialisation de leurs pays, pour exporter à leur tour des produits transformés et manufacturés, au lieu de produits bruts comme au temps de la colonisation.

De plus, l'enjeu de la guerre froide, symbolisé par la compétition économique, consiste à attirer, aussi bien pour les États-Unis que pour l'URSS, le maximum de pays du Tiers Monde dans son camp. C'est alors que la diplomatie économique prendra de l'importance avec cette partie du monde, qui devra aussi jouer un rôle dans la réduction du déficit de la balance des paiements des États-Unis, puisque tout le monde est concerné dans le système multilatéral.

Auparavant, pour situer les origines de cette politique du développement ou plutôt pour situer le moment de la prise de conscience de la nécessité d'une aide au développement, on a eu l'habitude de citer le président américain

1 Le texte intégral du Communiqué final de l'Asian-African Conference est disponible en version française [en ligne : http://www.cvce.eu/obj/communique_final_de_la_conference_afro_asiatique_de_bandoeng_24_avril_1955-fr-676237bd-72f7-471f-949a-88b6ae513585.html], consulté le 7 février 2015.

Harry Truman. Celui-ci a déclaré dans le « Point 4 » de son discours d'investiture le 20 janvier 1949 :

Nous devons mettre en œuvre un nouveau programme marquant pour que nos avancées scientifiques et industrielles profitent à l'amélioration et à la croissance des zones sous-développées. [...] Je pense que nous devons mettre à la disposition des pays, qui aiment la paix, les bénéfices de l'ensemble de nos connaissances technologiques dans le but de les aider à réaliser leurs aspirations à une vie meilleure².

L'expression de zones sous-développées est alors employée pour la première fois afin de désigner des pays qui n'ont pas encore atteint le stade de l'industrialisation. Truman désigne aussi les avancées scientifiques et le progrès technologique comme des facteurs de croissance économique que l'on doit leur fournir.

190

La place du Tiers Monde dans le commerce mondial est dès lors marquée par l'aide au développement pour qu'il puisse atteindre l'égalité avec les pays industrialisés. De nouveaux marchés deviennent ainsi accessibles pour relancer, et surtout pour augmenter, les exportations de produits américains. En échange, les pays du Tiers Monde bénéficient de l'apport de capitaux grâce aux devises étrangères, aux prêts et aux investissements pour leur industrialisation. Tout cela s'obtient sous diverses formes bien définies.

En premier lieu, l'aide au développement s'intègre dans les mesures commerciales du GATT, visant à aménager la concurrence pour ces pays du Tiers Monde. Le GATT cherche à les insérer dans la relance des exportations, pour qu'ils puissent acquérir les devises internationales considérées comme nécessaires au démarrage de l'industrialisation à court terme. En second lieu, les mesures non commerciales concernent « l'industrialisation à long terme », c'est-à-dire l'assistance alimentaire, financière et technique apportée dans le cadre multilatéral par l'ONU, avec la Food and Agriculture Organization (FAO) et le Programme alimentaire mondial (PAM). Dans le cadre bilatéral, nous avons les États-Unis avec l'aide étrangère (*Foreign Aid*), la CEE avec le Fonds européen de développement (FED) et l'Europe de l'Ouest en général. Finalement, l'aide au développement est multiple et est caractérisée par l'imbrication des mesures multilatérales, des accords internationaux, des accords bilatéraux ainsi que des mesures proprement nationales. Ici, on ne considérera que les mesures

2 Le texte intégral de ce discours est disponible dans sa version originale [en ligne : http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/5oyr_archive/inagural20jan1949.htm], consulté le 7 février 2015.

concernant le commerce international et destinées aux pays du Tiers Monde dans le cadre du GATT et hors du GATT.

Comment vont s'agencer, au sein de ce commerce mondial élargi, les intérêts des États-Unis et de l'Europe de l'Ouest d'un côté, et ceux du Tiers Monde de l'autre? En 1960, Dwight D. Eisenhower se plaint de l'obstruction du Congrès à son programme d'aide étrangère, qu'il considère comme essentiel pour contrer l'influence communiste dans le Tiers Monde³. C'est ensuite au tour de John F. Kennedy de convaincre le Congrès d'appuyer ses initiatives, mais il rencontre aussi de grandes difficultés. Ainsi, le rapport du Budget de 1961 définit la nouvelle politique économique extérieure des États-Unis : « Au cours des dernières années, l'accent mis sur l'assistance militaire a diminué. En même temps que l'aide économique permanente sous forme de subventions, on a créé ou renforcé d'autres instruments pour la promotion de la stabilité et de la croissance⁴ ». Cette période est décisive pour l'avenir. En effet, toutes les décisions prises entre 1958 et 1963 formeront jusqu'à nos jours le cadre des relations commerciales entre le Nord et le Sud.

Les États-Unis réussiront-ils à confirmer le processus du multilatéralisme à la fois avec l'Europe de l'Ouest industrialisée et le Tiers Monde émergent? Et surtout réduiront-ils leur déficit grâce à ces partenaires?

3 Chester J. Pach Jr., « Introduction », dans Kathryn C. Statler et Andrew L. Johns (dir.), *The Eisenhower Administration, the Third World, and the Globalization of the Cold War*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 2006, p. XIV.

4 NA, RG 40, ExeSec : Bureau du Budget, *Staff Study of Organization...*, janvier 1961, *op. cit.* p. 1-3.

LA RELANCE DES EXPORTATIONS DANS
LE CADRE DU GATT : LES LIMITES DU DILLON ROUND
(SEPTEMBRE 1960-JUILLET 1962)

Le gouvernement américain a mis l'accent sur l'accroissement des exportations jusqu'en 1970, qui va de pair avec l'augmentation de la croissance des pays industrialisés de l'OCDE. Dès lors, il paraît nécessaire d'assurer l'accès des marchés, en insistant sur une libéralisation accrue des échanges. Le GATT jouera un rôle central, en organisant cette relance des exportations avec les pays industrialisés et aussi avec les nouveaux États issus de la colonisation, que sont les pays en développement.

Cette décennie coïncide avec les Dillon et Kennedy Rounds, qui ont pour tâche de réduire les obstacles tarifaires. Le Dillon Round, le premier, commence à prendre en compte les revendications des pays en développement, énoncées lors de la conférence de Bandung de 1955. Depuis Eisenhower, la première forme d'aide au développement passe par des mesures commerciales, qui visent à aménager la concurrence pour leurs produits exportés. L'accent est mis sur *Trade Not Aid* (« Le commerce et non l'aide »). Cela signifie que l'aide aux pays en développement, pour favoriser leur industrialisation, se fait nécessairement par le biais du commerce international. Le GATT y parviendra-t-il? Pour autant, est-il possible d'envisager une relance généralisée des exportations pour dynamiser la croissance mondiale, sans que cela ne débouche sur un engorgement de produits semblables sur le marché mondial?

**LES DIFFICILES NÉGOCIATIONS ENTRE LA CEE
ET LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT (OCTOBRE 1960 - MAI 1961)**

Il est étonnant de constater qu'il n'existe pas d'études précises sur le Dillon Round, alors que le suivant, le Kennedy Round (1964-1967), a suscité plus d'intérêt. Néanmoins, il est possible d'en connaître ses principaux aspects à travers le Kennedy Round, qui s'inscrit dans la droite ligne du précédent *round*¹. Pourtant, le Dillon Round (ou « les négociations Dillon », comme

1 Thomas W. Zeiler est celui qui y consacre le plus de pages dans son ouvrage *American Trade and Power in the 1960s*, New York, Columbia University Press, 2004. Tous les détails de l'élaboration du TEA : p. 64-72, p. 59-64.

on les appelait à ce moment-là), lancé sous le gouvernement d'Eisenhower et terminé sous celui de Kennedy, inaugure pour la première fois des négociations au GATT de grande envergure, car il vise une extension de la libéralisation des échanges. Quel que soit le résultat, il préfigure les suivantes, comme le souligne Thomas Zieler : « Ainsi, parce que les Six ne couperaient pas leur droit de douane sans des concessions réciproques de Washington, Sir Eric Wyndham White, le secrétaire général du GATT, a déclaré que le Dillon Round servirait au mieux de lancement pour les progrès à venir de la libéralisation du commerce² ».

Ce Dillon Round est aussi à prendre en compte dans l'histoire des négociations du GATT, parce qu'il inclut pour la première fois les pays du Tiers Monde (comme le Ghana), l'association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) liée au Marché commun, et les États africains et malgache associés (EAMA) qui se sont formés à la naissance de la CEE en 1958³. Pourtant, le GATT accueille, depuis sa création, les pays d'Amérique latine ainsi que ceux du Commonwealth. De même, ce *round* soulève pour la première fois, en présence d'une palette élargie de pays participants, des problèmes qui resteront constants jusqu'à nos jours, à savoir le protectionnisme des marchés agricoles des pays industrialisés, la constitution des stocks stratégiques (d'ordre alimentaire) et l'ouverture des marchés aux produits industriels des pays du Sud.

Pour rappeler le contexte, le GATT organise ce *round* à l'automne 1960 afin de négocier le TEC de la CEE, selon l'accord conclu en 1957 entre les parties contractantes⁴. De plus, le GATT a fixé la fin des subventions aux exportations de produits manufacturés américains en 1960. Dans l'ensemble, il paraît urgent de maintenir ces exportations américaines, en se concentrant non pas sur la réduction du coût de revient de ces produits visant à faire baisser le prix de vente, mais plutôt sur la réduction des droits de douane extérieurs qui favorisera les ventes. C'est une solution en effet plus rapide.

Le Dillon Round donne à voir les relations diplomatiques et économiques, inextricables, entre les trois partenaires, les États-Unis, l'Europe de l'Ouest et le Tiers Monde. Les États-Unis et l'Europe de l'Ouest sont concernés par les

2 *Ibid.*, p. 59.

3 À cette époque, l'EAMA comprend dix-huit États qui sont les anciennes colonies françaises, belges, italiennes, comme le Burundi, le Cameroun, la République centrafricaine, le Congo (République populaire du Congo), la Côte-d'Ivoire, le Dahomey, le Gabon, la Haute-Volta, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Rwanda, le Sénégal, la Somalie, le Tchad, le Togo et le Zaïre. Dans le cadre des PTOM, ce sont les entités qui ne sont pas indépendantes : les Comores, le Territoire des Afars et des Issas, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, les îles Wallis et Futuna, les Terres australes et antarctiques, Saint-Pierre-et-Miquelon, le Surinam et les Antilles néerlandaises.

4 Régine Perron, « La CEE face aux États-Unis : l'examen du traité de Rome au GATT en 1957 », dans Marie-Thérèse Bitsch, Wilfried Loth et Raymond Poidevin (dir.), *Institutions européennes et identité européenne*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 1998, p. 217-239, p. 217-239.

produits industriels et les produits agricoles tempérés. Pour ces derniers produits, certains pays du Commonwealth le sont également. Les États-Unis et les pays de l'Europe de l'Ouest s'intéressent aussi aux produits agricoles tropicaux et aux produits minéraux du Tiers Monde : les premiers défendent l'Amérique latine et les seconds, les liens avec leurs anciens empires coloniaux (l'Afrique, l'Asie, les Caraïbes et l'Océanie). Dans ce cadre, le Tiers Monde essaye de faire entendre sa voix au sein du GATT. Le Dillon Round offrira-t-il l'opportunité aux uns et aux autres d'accroître les exportations, sans pour autant bousculer les courants d'échanges qui existent déjà ? Telle est la question qui se pose alors.

Le statut des pays en développement au GATT

Avant d'aborder plus précisément cette première phase du Dillon Round, il est utile de préciser les dérogations antérieures qui ont été accordées par le GATT aux pays en développement. En effet, comme le fait remarquer Jacques L'Huillier : « la méthode la plus séduisante aux yeux des pays sous-développés pour assurer la diversification de leur production est le recours à la protection⁵ ». Mais le protectionnisme est banni par le GATT, qui préfère alors accorder des dérogations à ces pays.

Jusqu'à présent, les pays d'Amérique latine, présents lors de la Conférence de La Havane en 1948 (qui a créé l'éphémère OMC), ont bénéficié de quelques dispositions spéciales du GATT. Ils ont fait valoir les particularités de leurs économies sous-développées, ainsi que les déséquilibres des échanges liés à des raisons historiques. Pour cela, ils ont demandé un traitement de faveur, au moment de la baisse des droits de douane, qui leur permettrait de subir moins brutalement le choc de la libéralisation des échanges (art. XVIII). Puis, en 1955, le GATT le modifie en accordant la possibilité d'établir des restrictions quantitatives sur certaines importations, sans toutefois pénaliser celles qui entrent dans le cadre de l'aide au développement. De même, il autorise une souplesse tarifaire pour fixer le droit de douane qui protégerait l'industrie naissante dans le pays⁶. Ces deux mesures (art. XVIII, sections C et D) ont tenté de ménager les intérêts de tous, mais ont finalement favorisé les importations de produits manufacturés par les pays qui bénéficiaient de l'aide au développement, et cela au détriment de la construction d'une industrie nationale. De même, « ces pays ont très rarement eu recours à ces dispositions, car ils ont trouvé plus commode lorsqu'ils voulaient établir des restrictions quantitatives pour des motifs de protection d'utiliser l'exception ouverte par

5 Jacques L'Huillier, *Les Organisations internationales de coopération économique et le commerce extérieur des pays en voie de développement*, Genève, Institut Universitaire des Hautes Études internationales, coll. « Études et travaux », n°9, 1969, p. 49.

6 Michel Rainelli, *L'OMC*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2011, p. 32.

le GATT pour un autre motif, qui est celui de l'équilibre de la balance des paiements (art. XVIII, section B)⁷ ».

Se pose aussi la question des critères d'adhésion des pays en développement au GATT. Ces pays peuvent-ils faire partie *de facto* du GATT comme à l'ONU? S'interroger là-dessus revient à entrer dans un certain flou juridique. D'après Guy de Lacharrière :

Sans doute le GATT admettait-il depuis longtemps que le sous-développement légitimait un traitement spécial. Notons que cet organisme reconnaît deux sortes de pays peu développés : ceux dont « l'économie est en voie de développement » et ceux dont l'économie « ne peut assurer à la population qu'un faible niveau de vie et en est aux premiers stades de son développement »⁸.

196

Les dérogations au GATT de 1955 sont précisément mises en place pour ces deux catégories de pays en développement. Quant aux critères du sous-développement eux-mêmes, c'est le produit national brut (PNB) par habitant, qui est le plus communément retenu et fixé, dans les années 1960, à 500 dollars⁹. Toutefois, il faut souligner que la catégorie de pays sous-développés est elle-même disparate : « [...] la volonté des États intéressés semble jouer un rôle considérable dans l'appartenance à la catégorie des sous-développés : ceux qui ne veulent pas en sortir y restent, et ceux qui veulent y entrer ne sont pas repoussés¹⁰ ». C'est pourquoi on trouve dans cette catégorie des niveaux de développement très différents. Il en est de même encore aujourd'hui à l'OMC.

Lors de la réunion ministérielle du GATT en 1957, on a noté que certains aspects perturbaient le commerce international :

La prédominance du protectionnisme agricole exprimée par des mesures restrictives dans le commerce international du commerce des produits agricoles et alimentaires, et la constitution de stocks importants de ces produits qui ne sont pas écoulés à travers les circuits normaux du commerce ; des variations brutales des prix des produits primaires accompagnées par des grandes fluctuations des bénéfices des producteurs de ces produits, et finalement, l'échec des pays sous-développés à élargir leurs exportations pour équilibrer leurs besoins croissants en importations¹¹.

7 Jacques L'Huillier, *Les Organisations internationales...*, *op. cit.*, p. 50.

8 Guy de Lacharrière, « Aspects récents du classement d'un pays comme moins développé », *Annuaire français de droit international*, vol. 13, 1967, p. 704.

9 *Ibid.*, p. 710.

10 *Ibid.*, p. 712-713.

11 NA, RG 40, EG : *Report of the United States Delegation to the Nineteenth Session of the Contracting Parties to the General Agreement on Tariffs and Trade, November 13-December 9, 1961 and A Summary of the Ministerial Meeting, November 27-30, 1961, Geneva, au secrétaire d'État*, de John W. Evans (président de la délégation), 13 février 1962.

Ces constats proviennent de l'onde de choc provoquée par la conférence de Bandung et conduisent le GATT à créer un comité d'experts économistes dirigé par Gottfried Haberler.

Le rapport décisif d'Haberler de 1958

Le 30 novembre 1957, le GATT décide de créer un comité d'experts afin d'examiner ces problèmes soulevés par les pays moins-développés et les solutions à apporter¹². Il précise par ailleurs : « Le comité d'experts est invité à ne pas inclure dans son rapport un jugement sur les politiques de chaque pays ou des recommandations en ce qui les concerne¹³ ».

Les obstacles commerciaux, auxquels se heurtent les produits manufacturés des pays en développement, sont précisément : « les taux de douane élevés (articles de sport, etc.), les restrictions quantitatives (machines à coudre, bicyclettes, etc.), administrées parfois de façon discriminatoire à leur encontre, ou les deux obstacles jumelés (tissus de coton), sans compter des taux de fiscalité élevés, la politique d'achat des entreprises publiques et les réglementations annexes¹⁴ ».

Quant aux produits agricoles et les matières premières minérales (pétrole, cuivre, plomb et zinc) de ces pays du Tiers Monde, les obstacles prennent la forme : « [...] de mesures protectionnistes de niveau élevé érigées par la plupart des pays industrialisés : droits de douane et contingents pour freiner directement les importations, subventions, primes et exonérations fiscales pour encourager la production nationale et les exportations¹⁵ ». Telle est, en 1957, la situation du commerce international¹⁶.

À cet égard, les données de la Commission européenne figurant dans le **tableau 17** sont bien précieuses, car il n'existe pas de statistiques concernant ces pays avant 1960 au FMI, ni à l'OMC, à la CNUCED ou encore à la Banque mondiale.

12 GATT, *Trends in International Trade, Decision adopted by the Contracting Parties on 30 November 1957* [en ligne : https://www.wto.org/french/docs_f/gattdocs_f.htm], 5 décembre 1957, consulté le 7 février 2015.

13 *Ibid.*

14 Mohamed Lofti, *De La Havane à Doha. Bilan juridique et commercial de l'intégration des pays en développement dans le système commercial multilatéral*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 112-113, cité dans Guy de Lacharrière, Paris, PUF, 1964, p. 127.

15 *Ibid.*, d'après GATT, *Rapport Haberler : L'Évolution du commerce international : Rapport d'un groupe d'experts*, Genève, GATT, 1958, p. 88.

16 Voir Bouda Etemad, « L'Europe et le monde colonial. De l'apogée des empires à l'après-décolonisation », *Revue économique*, vol. 51, n° 2, 2000, p. 257-268.

Tableau 17. Exportations en provenance de l'ensemble des pays en voie de développement vers la CEE, la Grande-Bretagne, les États-Unis et l'URSS, de 1958 à 1960 (par produit, en valeur 1000 dollars)

	Années		
	1958	1959	1960
Café	552.745	497.316	493.421
Cacao	216.905	225.697	198.736
Bananes	159.913	138.042	148.412
Riz	27.534	23.335	21.318
Thé et maté	23.030	13.958	13.948
Caoutchouc brut	203.047	246.037	320.528
Jute brut	72.374	58.333	66.839
Tapioca	1.561	1.625	1.401
Pétrole	1.977.928	1.886.549	2.067.489
Bois	125.863	138.567	186.771
Ensemble de tous les produits	6.778.546	7.545.288	7.395.475

Source : CE, BAC 255/1980, n° 105.

À la lecture de ce tableau, plusieurs questions se posent. Le volume des exportations en valeur commerciale et en provenance des pays en voie de développement baisse entre 1958 et 1960 pour le café, le cacao, les bananes, le riz, le thé, le tapioca et le jute. Ces produits font partie des produits dits de base, ou encore des produits tropicaux, et concernent l'Afrique, l'Amérique latine, les Antilles (ou les Caraïbes) et l'Asie. Or ces produits, qui connaissent une baisse d'exportations, sont justement négociés avec la CEE dans le cadre de la première phase du Dillon Round. Ainsi :

Le Brésil (qui) négocie la noix du Brésil, le café non torréfié, le cacao en fèves, le beurre de cacao ; l'île de Ceylan, la noix de coco, l'huile de coco et le thé ; le Ghana, le cacao et les bois tropicaux ; l'Inde, les tissus de jute, les sacs de jute et les tissus de coton ; l'Indonésie, l'huile de palme ; le Japon, les thons réfrigérés ou congelés ; le Nigéria, les arachides, les palmistes, les huiles d'arachides et les bois tropicaux ; le Pérou, la farine de poisson et le coton¹⁷.

17 CE, BAC 255/1980, n° 105 : Note à Moulijn, *Rapport mensuel du Secrétariat général*, de K. Pingel, 19 décembre 1960.

La définition des produits tropicaux par le GATT revêt à ce niveau-là aussi un certain flou :

[Elle] désigne depuis longtemps un groupe de produits sélectionnés et identifiés par rapport à leur importance particulière pour les exportations du Tiers Monde. Ces produits et groupes de produits (même s'il n'existe pas de « définition » ni de liste exhaustive et même si quelques-uns pourraient y être ajoutés au cours des négociations) sont les suivants : boissons tropicales ; épices, fleurs, vannerie, quelques oléagineux, huiles végétales, tourteaux, tabac, riz, racines tropicales, fruits et noix tropicaux, caoutchouc et bois tropicaux, jute et fibres dures¹⁸.

Par ailleurs, « le terme comprend les produits agricoles en provenance uniquement ou principalement du Tiers Monde et dont certains n'ont pas de substitut naturel – café, cacao, thé, épices, bananes, caoutchouc naturel¹⁹ ». En 2006, dans le cadre du cycle de Doha de l'OMC, la question d'une liste précise de produits tropicaux s'est posée de nouveau, bien que l'Uruguay Round en ait proposé une assez communément admise. « Au cours des cinquante dernières années, diverses définitions des produits tropicaux ont été données, ce qui montre bien que les listes indicatives de produits tropicaux sont le fruit de négociations²⁰ ». Du point de vue géographique, ces produits sont « cultivés entre le tropique du Cancer et le tropique du Capricorne ». Cependant, le Comité de l'agriculture de l'OMC reconnaît :

Il va de soi que nous pourrions – devrions pourrait-on même dire – élaborer une définition commune de ce qu'est un produit tropical et un produit en rapport avec la diversification, mais il me paraît difficile de ne pas conclure que nous devrions admettre d'emblée que toute liste de produits constituera une liste négociée et que nous ne cherchons pas forcément à établir une liste qui répondrait à une définition précise du sens du mot 'tropical' ainsi que l'entend un spécialiste de la définition des termes – ou devrais-je dire des indications – géographiques²¹.

18 Chakravarthi Raghavan, *Recolonisation : l'avenir du Tiers Monde et les négociations du GATT*, Paris, L'Harmattan, 1991, p. 164-165.

19 *Ibid.*

20 OMC, Comité de l'agriculture, Session extraordinaire Accès aux marchés, *Produits tropicaux et produits en rapport avec la diversification*, 17 mai 2006, « Document de référence du président ». En annexe de ce document, figure la liste des produits tropicaux (une note précise : « Il n'y a pas de définition convenue de ce qu'est un produit tropical » de l'Uruguay Round qui contient : « Groupe I : boissons tropicales ; Groupe II : les épices, fleurs, plantes, ouvrages de vannerie, etc. ; Groupe III : certains oléagineux, huiles végétales et produits dérivés ; Groupe IV : racines tropicales, riz et tabac ; Groupe V : fruits tropicaux, y compris les fruits à coque ; Groupe VI : caoutchouc et bois tropicaux ; Groupe VII : jute et fibres dures » (ou produits bruts) ». Voir par exemple le document MTN.GNG/NG6/W.

21 *Ibid.*

Pourtant, la Charte de La Havane de 1948 avait défini précisément ce qu'elle appelait les produits de base dans l'article 56 : « tout produit de l'agriculture, des forêts ou de la pêche, et de tout minéral, que ce produit soit sous sa forme naturelle ou qu'il ait subi la transformation qu'exige communément la vente en quantités importantes sur le marché international »²². Cette liste a été reprise ensuite par la CNUCED, créée en 1964. On parle de produits tropicaux jusqu'en 1957, pour revenir à la notion de produits de base.

200 En fait, la liste des produits tropicaux évolue en fonction de l'époque des négociations, en fonction de l'importance stratégique d'un produit à un moment donné. Par exemple, le caoutchouc naturel sera bientôt remplacé par le synthétique et perdra de son importance dans les échanges. Alors que la liste des produits de base reste une référence générale, ou seulement une liste indicative. Toujours est-il qu'en 1960, les produits répertoriés comme tropicaux par la CEE sont : le café, le cacao, les bananes, le riz, le thé et le maté, le caoutchouc brut, le jute brut, le tapioca, le pétrole et le bois (avec cette précision que le pétrole ne se négocie jamais au sein du GATT et de l'OMC aujourd'hui).

Pour revenir au Comité d'experts mis sur pied par le GATT en 1957, il est intéressant de voir de plus près sa composition pour en appréhender les références en théorie économique. Ces experts sont désignés par le secrétaire du GATT. Tout d'abord, Gottfried Haberler, économiste autrichien, a été formé à l'école autrichienne de Vienne d'avant-guerre, considérée comme ultralibérale et fondée sur « l'individualisme méthodologique » (c'est le consommateur qui, *in fine*, peut définir le coût de production). Professeur à Harvard, Haberler prône un commerce international sans frontières, allié à une concurrence sans obstacle. De même, il considère l'avantage comparatif comme déterminant dans les relations commerciales internationales. Cet avantage comparatif prend sa source dans la théorie de Ricardo. Celui-ci considère, au XIX^e siècle, que chaque pays doit se spécialiser dans la branche la plus efficace de son économie, en fonction du « coût relatif » ou du « coût d'opportunité », et en tenant compte des échanges internationaux. Or la division internationale du travail, qui se fonde sur cet avantage comparatif, sera appliquée aux pays du Tiers Monde dans les années 1960 et jusqu'à la crise pétrolière de 1973.

Les trois autres économistes du Comité sont les suivants : Roberto Campos, libéral, directeur de la Banque nationale pour le développement économique

22 « La CNUCED considère comme des produits de base : les produits agricoles : agrumes, anacarde, ananas, banane, blé, bois tempérés, bois tropicaux, caoutchouc, coton, jute, karité, maïs, mangue, olive, palme, poivre, riz, sucre, tabac ; les boissons tropicales : cacao, café, thé ; l'énergie : charbon, électricité, gaz, nucléaire, pétrole ; les métaux et minéraux : aluminium, argent, cuivre, diamant, engrais, étain, fer/acier, nickel, or, palladium, platine, plomb », cité dans : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/diplomatie-economique-901/commerce-et-enjeux-globaux/article/commerce-et-produits-de-base>.

du Brésil, professeur à l'université du Brésil, alors opposé à son compatriote Celso Furtado et, plus tard, ministre du gouvernement des colonels après le coup d'État en 1964; le Néerlandais Jan Tinbergen, prix Nobel d'économie en 1969, social-démocrate, professeur de la planification économique à l'Institut national d'études économiques supérieures de Rotterdam, réfléchit au bien-être social et préconise une intervention étatique ou institutionnelle modérée dans le sens keynésien, mais prend parti pour une « division du travail optimale » dans l'économie mondiale en fonction des ressources locales et des avantages comparatifs; le Britannique James Meade, post-keynésien, partisan du libéralisme modéré par les institutions et de la coopération économique internationale, professeur à Cambridge, prix Nobel d'économie en 1977 avec le Suédois Bertil Ohlin (libéral et fondateur d'une théorie du commerce international sur l'avantage comparatif avec Paul A. Samuelson et Eli Heckscher)²³.

Pour caractériser ce comité d'experts, il est donc en majorité constitué d'économistes favorables à l'avantage comparatif qui définit les échanges internationaux entre les pays industrialisés et les pays en développement, selon une version néo-libérale. Il comprend aussi une minorité proche de Keynes, mais acquise à la théorie classique de la division internationale du travail de l'économie mondiale. C'est bien le courant néo-classique et néo-keynésien qui marque l'époque et inspire la politique monétaire et fiscale des gouvernements d'Eisenhower et de Kennedy. De même, ce comité d'experts du GATT renforce le rôle des institutions multilatérales et nationales.

En octobre 1958, les conclusions de ce comité sont publiées par le GATT sous le titre *Trends in International Trade*. En tenant compte des orientations des quatre économistes, quelles sont les conclusions contenues dans le rapport Haberler? « [...] Ce n'est pas sans raison [...] que les producteurs de produits de base s'inquiètent de ce que les règles et conventions actuelles en matière de politiques commerciales leur sont relativement défavorables²⁴ ». Plus précisément : « Le commerce des pays sous-développés ne progresse pas à un rythme aussi rapide que celui des pays industriels, les prix des produits de base accusent des fluctuations à court terme excessives et les pays ont de plus en plus recours à des mesures de protection de l'agriculture ».

23 Il est aussi intéressant de noter que ces quatre économistes ont été choisis parmi d'autres économistes proposés dans une liste soumise au secrétaire du GATT : Deutsch, Dupric, Herrera, Kindleberger, Leduc, McDougall, Ohlin, Prebisch, Robbins, Austin Robinson, Saraceno, Svernilson, Triffin, Verrier et Viner.

24 GATT, *Rapport Haberler : L'évolution du commerce international*, op. cit. Les citations suivantes proviennent du même document.

Ce constat s'insère dans la vision d'un commerce international sans entraves, prônée par le GATT et le comité d'experts. Pour y remédier, le comité préconise le recours aux mécanismes de fonds de stabilisation, qui serviraient à compenser les fluctuations des prix mondiaux de ces produits, et aux fonds de régulation des stocks. Ici, nous pouvons retrouver l'influence de Tinbergen, dans le sens où il estime nécessaire une certaine intervention de l'État, car l'autorégulation du marché ne fonctionne qu'imparfaitement. Enfin, le comité ménage les pays industrialisés, en leur demandant de modérer leur protection agricole à l'égard des pays sous-développés. Ces derniers sont entièrement dépendants de l'exportation de ces produits primaires. De plus, le Comité recommande aux pays industrialisés de revoir les taxes fiscales sur ces produits au niveau national.

202

C'est un rapport consensuel, qui met l'accent sur les obstacles que connaissent les pays sous-développés, mais aussi sur l'importance de la croissance des pays industrialisés pour l'ensemble du commerce international. Finalement, ce rapport institutionnalise – et c'est ce qu'il faut souligner –, au niveau des instances multilatérales, la division internationale du travail existant au sein du « monde libre », entre les pays industrialisés et les pays non-industrialisés et sur le fondement de l'avantage comparatif. Il semble que cette division internationale du travail n'ait pas été perçue telle quelle par les pays en développement, qui vont alors se servir des conclusions du rapport Haberler pour affirmer leurs revendications.

La contribution des pays industrialisés paraît essentielle à la stabilisation des marchés des produits de base, grâce à « la prévention des cycles économiques » et au « maintien d'un rythme de croissance régulier sur le plan national »²⁵. Mais se pose la question du déséquilibre « dans la répartition des réserves entre les autres pays » (par rapport aux États-Unis). Afin d'y remédier, et parce que cela influence l'état de santé du commerce mondial, les experts préconisent une mesure allant à contre-courant des orientations américaines en politique monétaire et fiscale : « Nous estimons qu'il est souhaitable d'accroître les liquidités internationales et que, pour cela, le meilleur moyen serait de doubler par exemple les ressources du FMI et les droits de tirage²⁶ ». Ils estiment nécessaire de fournir, à crédit, assez de liquidités internationales au pays déficitaire, comme le sont bon nombre des pays du Tiers Monde. Comme ceux-ci dépendent du commerce international avec l'exportation d'un ou deux produits de base, il s'agit d'éviter qu'ils ne subissent les grandes fluctuations des prix mondiaux. On le sait, cette solution n'a pas été retenue.

25 *Ibid.*, p. 6.

26 *Ibid.*, p. 7.

En revanche, une autre recommandation a été adoptée et concerne : « la stabilisation des marchés des différents produits, chaque fois qu'il est possible de le faire sans inconvénient ²⁷ ». Cette stabilisation passe par :

Le système des stocks régulateurs (accumulation des stocks officiels lorsque les prix sont bas et écoulement des stocks lorsque les cours se sont relevés) ou celui des prélèvements ou des primes de complément variables (échelle mobile des taxes ou des subventions relatives au produit en cause permettant de régulariser la rémunération nette du producteur).

Elle se réalise aussi grâce « au moyen d'un fonds de stabilisation constitué par le produit des taxes perçues à l'exportation en période de cours élevés et destiné à subventionner les exportations lorsque les cours sont déprimés ». L'économiste argentin Raúl Prebisch a particulièrement insisté sur ce point dans ses travaux²⁸. Ces mécanismes de stabilisation seront appliqués avec plus ou moins de succès. Ils ne seront jamais liés à la première recommandation de ces experts, qui prônait l'accroissement des liquidités internationales à ces pays dépendants des recettes d'exportation d'un ou deux produits de base. Comment sera alors résolu ce problème de liquidités pour le Tiers Monde ?

Le rapport Haberler recommande : « tout programme de stabilisation devrait, dans la mesure du possible, viser un groupe de produits qui, du point de vue de la production ou de la consommation, sont étroitement apparentés ». Ce seront les accords internationaux, déjà préconisés par la Charte de La Havane en 1948. Cette Charte comporte un chapitre consacré aux produits de base, auquel se réfèrent encore aujourd'hui les pays du Sud. Mais ces mêmes accords internationaux ne seront conclus, au cours de la période étudiée, que sur un seul produit, et non sur un groupe de produits. Seule la CEE mettra en place un fonds de stabilisation des prix avec le Fond de stabilisation des recettes d'exportation sur les produits agricoles (STABEX) pour les produits agricoles et le Système de développement du potentiel minier (SYSMIN) pour les produits miniers, à destination de ses pays associés du Tiers Monde. Leur succès sera aussi très relatif. Quant aux stocks régulateurs, il est précisé : « il serait capital que les principaux pays importateurs participent à une telle action²⁹ ». Il s'agit d'une mesure qui est aussi inspirée par la Charte de La Havane de 1948. Pourtant :

Les accords internationaux de produits de base reposant sur des mécanismes de stocks régulateurs ont connu un échec global dont les causes sont multiples : absence de volonté politique des États signataires de mettre en œuvre les

27 *Ibid.*, p. 8.

28 Raúl Prebisch sera le premier secrétaire général de la CNUCED en 1964.

29 GATT, *Rapport Haberler : L'Évolution du commerce international...*, op. cit., p. 9.

dispositions des accords, manque de discipline pour le stockage ou le déstockage des produits, inefficacité du dispositif vis-à-vis des objectifs poursuivis (dimensionnement insuffisant du stock régulateur, fourchette de prix trop restreinte par rapport aux fluctuations des cours)³⁰.

Cette politique des accords internationaux durera jusqu'aux années 1980, quand la crise de la dette du Tiers Monde amènera le FMI et la Banque mondiale à y mettre fin, pour miser davantage sur l'ouverture des marchés³¹.

Puis, les experts du Comité Haberler mettent l'accent sur l'aspect majeur : « il conviendrait donc d'atténuer le protectionnisme agricole aussi bien dans les pays exportateurs que dans les pays importateurs et en même temps d'orienter de plus en plus l'assistance économique aux pays sous-développés vers la formulation de l'aide financière directe en renonçant progressivement aux exportations bon marché³² ». Cette recommandation est très intéressante, car elle contient l'idée qu'à terme le recours aux exportations agricoles pour les pays en voie de développement n'est pas viable et qu'il vaudrait mieux leur substituer une aide financière en espèces pour assurer leur développement. Cependant, la source de cette aide financière n'est pas précisée. Cette politique d'exportations sera maintenue, même dans les années 1980 quand le FMI et la Banque mondiale viendront au secours de ces pays écrasés par la dette. On pourrait parler ici de « politique de substitution des exportations » à un financement stable d'un programme d'industrialisation, en référence à la « substitution aux importations », lancée à la même époque par Prebisch.

Selon les chiffres recensés par le comité, les fluctuations des prix des produits de base (sur la base de l'indice 1953 = 100) révèlent une chute importante entre 1954 et le premier trimestre de 1958 (voir **tableau 18**).

Tableau 18. Les fluctuations des prix des produits de base (valeur de référence 1953 = 100)

	Café	Thé	Cacao	Plomb	Zinc
1954	135,9	138,1	155,8	105,3	104,7
1958 (1^{er} trimestre)	93,9	106,9	116	82,3	85,2

Source : GATT, *L'évolution du commerce international*, Rapport établi par un groupe d'experts, Genève, octobre 1958.

³⁰ Bernard Valluis, « Sécurité alimentaire : pour des stocks de réserve », Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde (reconnue d'utilité publique), *Point de vue*, n° 1, avril 2013, p. 13-14.

³¹ *Ibid.*, p. 14.

³² GATT, *Rapport Haberler : L'Évolution du commerce international...*, *op. cit.*, p. 10.

Ces chiffres confirment un effondrement des recettes fiscales pour les pays producteurs et exportateurs de café, thé, du cacao, plomb et zinc, même si certains taux de frets ont baissé. Le rapport insiste pour préciser que : « les fluctuations de la valeur du commerce mondial des produits de base et, partant, des recettes d'exportation de l'ensemble des pays non industrialisés reflètent principalement les variations des prix plutôt que celles du volume des échanges ». Cela signifie que ce n'est pas l'offre abondante qui fait chuter les prix. Serait-ce la faible demande qui en est responsable ?

Tableau 19. Les droits de douane d'importation les plus élevés en 1957 (en pourcentage)

	Fèves de cacao	Café vert	Thé noir
Finlande	55	114	68
Autriche	12	35	58
Allemagne	10	47*	52
Royaume-Uni	7		
France	9*	40*	29*
Danemark		24	24
Suisse		11	13
Italie	69*	77*	50
Suède			12
États-Unis	0	0	0

Notes : * : Droits de douane + taxes fiscales supplémentaires.

Source : GATT, *L'évolution du commerce international*, Rapport établi par un groupe d'experts, Genève, octobre 1958.

Les niveaux de ces droits de douane en Europe de l'Ouest présentés dans le **tableau 19** illustrent le fort protectionnisme qui frappe les produits en provenance du Tiers Monde. Cela d'autant plus qu'ils ne sont pas en concurrence directe avec une production nationale, exceptées les productions des pays associés à la CEE (les PTOM et les EAMA) et du Commonwealth lié au Royaume-Uni. On pourrait suggérer que les droits de douane élevés concernent les productions concurrentes qui ne font pas partie de ces zones à régime préférentiel. Par exemple, les produits du Nigéria seront taxés plus lourdement par la France que par le Royaume-Uni. Et c'est bien sur cet aspect-là que portera la première phase du Dillon Round entre la CEE et les pays en développement. Il s'agira d'obtenir les mêmes niveaux de droits de douane ou la

même franchise pour les pays qui ne sont pas associés à la CEE, car ces derniers estiment que ce régime préférentiel fausse la concurrence.

Enfin, le comité met le doigt sur un obstacle important à l'ouverture des marchés des pays industrialisés aux produits de base du Tiers Monde : « pour les principaux produits qui sont frappés de droits fiscaux dans les pays industriels de l'Europe continentale de l'Ouest (tels que le café, le thé et le tabac), il semble que l'incidence soit suffisamment élevée pour freiner considérablement la consommation et la demande d'importations³³ ». En effet, le produit importé devient excessivement coûteux, ce qui ne favorise pas un accroissement de la demande. D'après les chiffres fournis par le comité, les fèves de cacao taxées deux fois atteignent une incidence fiscale totale de 73 % en Italie ; pour le café vert, 97 % en Italie, 72 % en Allemagne et 60 % en France ; pour le thé, 97 % en Allemagne et 59 % en France³⁴. Ces taxes s'appliquent aussi aux produits des pays associés à la CEE. On peut conclure que le difficile accès de ces produits fait à la fois baisser leurs prix au niveau mondial (car ils deviennent moins attractifs) et augmenter ces prix au niveau national (à cause des droits de douane et des taxes fiscales). En fait, le volume des échanges n'a pas d'incidence sur les fluctuations des prix, conformément aux conclusions du rapport Haberler :

206

Il n'y a guère de raison, hormis l'inertie des traditions fiscales, de faire porter le fardeau principal de la taxation sur des importations non concurrentes en les frappant de taxes intérieures spéciales qui se prêtent moins aux méthodes de négociation de l'Accord général suivies en matière de droits de douane ordinaires. Aussi longtemps que durera cette situation, il conviendrait d'incorporer dans les procédures de négociations prévues par l'Accord général les règles de la Charte de La Havane concernant la négociation des droits fiscaux³⁵.

C'est en effet une lutte de longue haleine qu'ont menée les pays d'Amérique latine sur ce point, en accord avec les autres pays concernés. Selon Bernard Bochet :

Aux efforts des pays latino-américains pour obtenir l'atténuation ou la suppression des préférences tarifaires, sont venus s'ajouter d'autres tendant à la suppression de restrictions quantitatives, et à la réduction, voire à l'élimination, de taxes fiscales. Cette revendication globale, préparée depuis 1960 dans l'enceinte du GATT, devait y être largement exprimée à l'occasion de la réunion ministérielle de novembre 1961. Reprise depuis lors dans de

33 *Ibid.*, p. 10-11.

34 *Ibid.*, Annexes : Tableau D, *Les perceptions fiscales sur certains produits de base en 1957 (per cent et ad valorem)*.

35 *Ibid.*, p. 11.

nombreuses instances, elle est formulée de la façon la plus radicale dans les rapports adoptés en janvier et février 1964 à Brasilia et à Alta Gracia par les représentants latino-américains, rapports qui préconisent l'abolition des taxes fiscales et des droits de douane sur les produits tropicaux avant le 31 décembre 1965.³⁶

Ce point sera pris en compte par le Dillon Round et repris ensuite par le programme lancé par Kennedy en 1961 avec le *Trade Expansion Act*, qui définit les mesures commerciales à réaliser au GATT lors du prochain Kennedy Round³⁷.

Le rapport Haberler s'avère consensuel. Il cherche à rappeler l'importance de l'équilibre entre les pays industrialisés et les pays non industrialisés dans le commerce mondial, alors considéré comme le moteur de l'économie mondiale. En fin de compte, ce rapport répartit les diverses tâches liées au commerce international entre les institutions : la division internationale du travail de l'économie au sein du « monde libre » avec le GATT ; les divers mécanismes de stabilisation des marchés des produits de base avec le GATT et plus tard la CNUCED ; les accords internationaux sur les produits de base avec l'ONU ; les négociations sur les taxes fiscales à l'importation autres que les droits de douane avec le GATT.

Dans l'ensemble, ce rapport confirme que la participation des pays du Tiers Monde au commerce international s'insère dans la théorie classique de l'avantage comparatif pour réussir leur développement économique. Cela ne peut se faire qu'avec l'aide du GATT, de l'ONU et des pays industrialisés. Il s'agit dès lors de leur aménager les conditions de la concurrence dans ce commerce mondial, parce que prévaut cette vision de Keynes que le marché n'est pas parfait, même libre et surtout pour les pays moins solides économiquement. Toutefois, ce rapport échoue à faire valoir la nécessité d'augmenter les ressources du FMI, pour aider ces pays exportateurs d'un ou deux produits de base à être moins sensibles aux fluctuations des prix et pour résoudre par conséquent les déficits de leurs balances des paiements. De même, il ne pourra pas faire infléchir la politique des exportations à bon marché vers un financement direct à ces

36 Bernard Bochet, « Les produits primaires. L'Amérique latine et la Communauté économique européenne », *Tiers-Monde*, vol. 5, n° 19, « Amérique latine-Europe », 1964, p. 213.

37 Pour l'anecdote, l'Allemagne a maintenu la taxe fiscale sur le café (créée en 1948) qui est de 55 centimes d'euros, en plus d'une TVA de 20 centimes d'euros, pour 250 grammes de café vendu 3 euros. Cela lui a rapporté 1,05 milliard d'euros en 2013. Cette taxe existe aussi au Danemark et en Belgique, mais elle rapporterait moins à la Belgique. Voir Pierre Kupferman, « Cet impôt inconnu des Français qui rapporte un milliard à l'État allemand », *Challenges*, 12 août 2013.

mêmes pays en voie de développement, dans le but de les aider à acquérir une industrialisation stable et sûre.

À partir des conclusions du rapport Haberler, le déficit de la balance des paiements extérieurs des États-Unis induit une certaine orientation des politiques d'aides au développement au Tiers Monde. Celui-ci n'a pas bénéficié d'un programme de stabilisation globale mené conjointement avec le FMI et le GATT. Quels ont été les obstacles ? Ce serait une piste de recherche intéressante à approfondir.

Après avoir reçu ce rapport, les parties contractantes du GATT décident de mettre en place un programme d'envergure : *Le programme pour l'expansion du commerce international*. La XIX^e session du GATT (le Dillon Round) en novembre 1961 doit prendre des décisions politiques sur ce programme³⁸.

La première phase du Dillon Round (octobre 1960-mai 1961)

208

Cette première phase du Dillon Round vise à réactualiser les concessions tarifaires antérieurement octroyées, en tenant compte du nouveau TEC de la CEE et cela au titre de l'article XXIV-6 du GATT.

La CEE se trouve alors confrontée aux demandes des pays non associés, surtout ceux d'Afrique. Ces derniers veulent bénéficier du régime préférentiel accordé aux pays associés à la CEE, c'est-à-dire les Pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Une partie des PTOM est depuis devenue indépendante et a intégré une nouvelle association, les États africains et malgache associés (EAMA). Ainsi, les pays africains indépendants et non associés à la CEE réclament que ce traitement privilégié soit étendu à toutes les parties contractantes du GATT³⁹.

En 1957, pour créer cette zone protégée, la CEE a fait valoir l'article XXIV du GATT qui permet la création d'une union douanière avec des régions. Ainsi, « à l'égard du GATT, les Six avec l'association des Pays et territoires d'outre-mer constitués représentent une zone de libre-échange (GATT, art. XXIV, § 5 et 9)⁴⁰ ». Sur ce point, l'article XXIV a fait l'objet d'une bataille juridique entre les Six et le GATT, pour faire valoir l'originalité du Marché commun, qui n'est justement pas une zone de libre-échange⁴¹. Selon les circonstances, l'article XXIV donne en fait lieu à des interprétations différentes. Si l'on se réfère au traité de Rome de 1957, l'article 131 mentionne clairement les buts et principes de cette aide au développement aux PTOM : « [...] Le but de

38 CE, BAC 12/1972, n° 72 : Conseil, Note d'information, *Résultats de la réunion du Conseil GATT en date du 24 mars 1961 (pt 3 de l'ordre du jour)*, 4 avril 1961.

39 NA, RG 40, EG : *Report of the United States Delegation...*, 13 février 1962, *op. cit.*

40 Raymond-Marin Lemesle, *La Convention de Lomé. Principaux objectifs et exemples d'actions, 1975-1995*, Paris, Centre des Hautes Études sur l'Afrique et l'Asie modernes, 1995, p. 35.

41 Régine Perron, « La CEE face aux États-Unis... », art. cit.

l'association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble ».

Pendant toute cette période de mise au point de l'association avec la CEE, les États-Unis tâcheront de dissuader de créer ce régime préférentiel. Ces derniers : « [...] ont déclaré qu'ils sont préoccupés par le système préférentiel dont ils voudraient qu'il disparaisse graduellement⁴² ». D'autant plus qu'on commence à réfléchir à des accords internationaux sur certains produits tropicaux de base, comme le rapport Haberler l'a recommandé.

Cependant, en avril 1961, des conversations anglo-américaines ont lieu à Washington et inquiètent cette fois-ci la CEE, car elles : « ont porté en particulier sur les tarifs du café, du cacao, des bananes, des arachides et des bois tropicaux⁴³ ». Il s'agit pour les États-Unis de réfléchir à un système de compensation pour les pays africains en vue d'une « réduction éventuelle de la préférence impériale et de la préférence CEE », par exemple en les réduisant à zéro d'une manière progressive, dans le cadre des négociations du Dillon Round. L'intérêt est d'obtenir l'ouverture du marché européen aux produits tropicaux, qui viennent non seulement d'Afrique, mais aussi d'Amérique latine, laquelle est sous tutelle des États-Unis. C'est pourquoi ces derniers soutiennent les pays africains non associés.

Ces pays du Tiers Monde participant au Dillon Round sont mécontents du peu de résultats obtenus à mi-chemin des négociations. Or ils représentent un enjeu politique aux yeux des États-Unis⁴⁴. Depuis la conférence de Bandung, l'URSS tente en effet de déstabiliser le GATT en les poussant à contester. En 1962, l'URSS les incitera à réclamer la création d'une autre organisation mondiale du commerce plus conforme à leurs intérêts⁴⁵.

Les protestations des pays en développement

L'année 1961 représente une étape cruciale dans les négociations du Dillon Round, puisque les États-Unis tentent de convaincre la CEE et la Grande-Bretagne de faire un geste significatif, en supprimant à eux trois : « les tarifs existant sur le café, le cacao, les bananes, les arachides et les bois tropicaux⁴⁶ ». Et de mettre en place un « Fonds de stabilisation des revenus », pour aider les pays

42 CE, BAC 25-1980, n° 213 : Direction des Affaires générales, Note à l'attention du directeur général H. Hendus, de Jacob Jan von der Lee, 16 mars 1961. Les citations suivantes proviennent du même document

43 *Ibid.*

44 NA, RG 40, EG : *Report of the United States Delegation...*, 13 février 1962, *op. cit.*

45 *Ibid.*

46 CE, BAC 25-1980 n° 213 : Direction des Affaires générales, *Visite de Hirton, membre de la mission des États-Unis auprès des Communautés*, de Jacob Jan von der Lee, 28 avril 1961.

africains à affronter la concurrence après la suppression des préférences, pendant une période transitoire « dont la durée serait à déterminer ». À cet instant, les États-Unis ne remettent plus en cause le principe de l'association entre les pays africains et la CEE, mais cherchent à sortir de cette zone préférentielle les cinq produits tropicaux essentiels afin de les insérer dans le marché mondial. L'enjeu paraît aussi important aux yeux de Jacob Jan Van der Lee, responsable à la Direction des Affaires générales de la CEE. Celui-ci l'exprime d'une manière très directe :

Mais je suis certain que, faute pour les pays riches, responsables de la prospérité du monde dont ils sont aujourd'hui les presque uniques bénéficiaires, de faire un énorme effort de générosité, notre civilisation s'écroulera sous les coups des misérables affamés qui n'accepteront plus indéfiniment une répartition aussi injuste – et qui seront demain six fois plus nombreux que les blancs⁴⁷.

210

En mai 1961, la CEE tente de trouver une solution qui soit acceptable par toutes les parties concernées : elle envisage une réduction des droits de douane sur certains produits des PTOM, mais avec leur accord⁴⁸. Cela se précise au cours d'une visite du président de la Commission européenne, Walter Hallstein, à Washington. Ce dernier propose une baisse de 50 % du TEC sur quatre produits tropicaux (le café, le cacao, le thé et les huiles végétales brutes comme l'huile de palme, les arachides et d'autres), avec des compensations aux pays associés sous forme de fonds de stabilisation de prix et d'un renforcement de l'assistance au développement et technique⁴⁹. On notera que les bananes ne figurent pas sur la liste européenne, contrairement à celle des États-Unis. Par ailleurs, Hallstein conseille aux États-Unis de s'adresser à la France sur cette question : « les Français [...] ont toujours donné aux pays africains un traitement spécial en dessous des statuts des exemptions de droits de douane. Ils ont absolument offert des marchés assurés aux États africains et ils sont assez chatouilleux sur cette question⁵⁰ ».

En fait, la CEE n'est pas prête à ouvrir son marché européen à tous les pays producteurs et exportateurs de ces produits tropicaux, en dehors de ceux qui lui sont associés. Elle préfère avancer la possibilité de réduire de 50 % le droit de douane à l'entrée dans le Marché commun (qui correspond au TEC), ce qui permet *in fine* d'en conserver un.

47 *Ibid.*

48 CE, BAC 255/1980, n° 110 : Conseil, *Comité spécial de l'article 111 (réunion du 9 mai 1961)*, 6 mai 1961.

49 JFK, NSF, Box 284 : Maison-Blanche, Mémoire pour McGeorge Bundy, *Conversation of the President with Hallstein*, de L. D. Battle (secrétaire exécutif), 16 mai 1961. Les citations suivantes sont extraites du même document.

50 *Ibid.*

Tableau 20. « Liste comprenant les produits pour lesquels il est proposé que le niveau du Tarif extérieur commun soit réduit de 50 % » en 1961 (en pourcentage)

	CEE	Commonwealth	
		UK	Autres principaux pays
Café vert	8 (1957, RFA : 25*)	2,5	0 à 3,4**
Cacao	4,5 (1957, Italie : 4*)	1,1	0 à 3**
Bananes	10	11	0 à 10,7**
Thé	9 à 11,5 (1957, RFA : 45*)	1,4 ou 3,6	0 à 4,7**
Huiles végétales brutes :			
- de palme	4,5	10	0 à 10**
- arachides	5	15	0 à 10,3**
- autres	5	10 - 15	0 à 10**

Note : * : droit de douane le plus élevé en 1957 pour un des futurs pays membres de la CEE, d'après le rapport Haberler de 1958. ** taux compris entre ces deux valeurs.

Source : BXL, BAC 25-1980 n° 213, 21 février 1961.

Le **tableau 20** fournit les niveaux de droits de douane sur ces produits tropicaux à l'entrée de la CEE et de la Grande-Bretagne. Si la baisse de 50 % du TEC était appliquée, le niveau serait supérieur au droit de douane de la Grande-Bretagne pour le café, le cacao et le thé, et égal pour les bananes et inférieur pour les oléagineux.

Deux propositions fort différentes sont sur la table : du côté des États-Unis, on a une suppression totale des droits de douane sur le café, le cacao, les bananes, le thé et les bois tropicaux, avec *un fonds de stabilisation des revenus* pour les pays du Tiers Monde concernés ; du côté de la CEE, c'est une baisse de 50 % du droit de douane d'entrée dans le Marché commun sur le café, le cacao, les bananes et les oléagineux avec *un fonds de stabilisation sur les prix* pour les pays en développement concernés et dans le cadre de l'aide au développement⁵¹. La différence entre les fonds sur les revenus et sur les prix revêt une certaine importance.

Les États-Unis privilégient leur fonds de stabilisation des revenus, qui : « [...] aurait un caractère tripartite et serait alimenté par la CEE, le Royaume-Uni et les États-Unis ; il serait d'un montant d'une soixantaine de millions de dollars par an ; les gouvernements, de préférence aux producteurs, seraient

51 Les mots sont soulignés par l'auteur. CE, BAC 25-1980, n° 213 : Conseil, *Mémoire du gouvernement des États-Unis d'Amérique sur les problèmes et les perspectives de la production et du marché des produits tropicaux* (remis le 28 juin 1961), 14 juillet 1961.

les bénéficiaires des versements de ce fonds, lequel n'aurait pas un caractère permanent⁵² ». Le fonds de stabilisation des revenus garantit les revenus des pays producteurs en fonction de leur niveau de vie, sur la base du prix de vente des produits exportés. Quant au fonds de stabilisation sur les prix, il vise à garantir ces pays des fluctuations des prix mondiaux sur la base d'un prix fixe et unique, en subventionnant la différence entre le cours mondial et le prix unique fixé. Cependant, si les prix baissent pendant une assez longue période, ce fonds fait tout simplement faillite, car il finit par revenir trop cher aux pays importateurs qui l'alimentent.

212

En définitive, les États-Unis reprennent la proposition de la CEE d'un fonds de stabilisation sur les prix. Et la CEE, la Grande-Bretagne et les États-Unis suppriment les restrictions aux importations sur le café, le cacao, les bois tropicaux, les bananes et les arachides, en provenance des pays en voie de développement⁵³. Les mesures proposées par les États-Unis, comme la suppression totale des droits de douane et le fonds de stabilisation des revenus sont abandonnées, ainsi que la baisse de 50 % proposée par la CEE. Ce compromis s'est fondé, d'après la délégation américaine en visite à Bruxelles, sur l'aide au développement réalisée dans le cadre de la Communauté atlantique :

M. Schanteel [assistant du sous-secrétaire du département d'État] a fait valoir à nouveau l'opposition américaine à un échange de préférences entre la CEE et le Royaume-Uni, tout en soulignant que le gouvernement américain préférerait exercer son action d'aide aux pays en cours de développement dans le cadre atlantique plutôt que de se séparer de ses alliés occidentaux et de mener seul son action d'aide en faveur des pays d'Afrique et d'Asie⁵⁴.

En ces temps particulièrement difficiles de guerre froide, les États-Unis ne veulent pas prendre le risque de s'aliéner leurs propres alliés, malgré leur soutien apporté aux protestations des pays en voie de développement au sein du Dillon Round. On ne peut s'empêcher de se demander quelle aurait été la situation de ces pays du Tiers Monde producteurs et exportateurs de ces matières agricoles tropicales, si les deux propositions nettement plus favorables de Kennedy avaient été retenues par les partenaires européens. Ici, on peut affirmer qu'un tournant a été manqué en 1961 pour l'avenir du Tiers Monde, du fait des réticences de la CEE et de la nécessité pour les États-Unis de ménager ses alliés.

52 CE, BAC 25-1980, n° 213 : Direction des Affaires générales, Communication de Lemaigue, *Compte-rendu de la visite d'une délégation des États-Unis les 25 et 26 mai 1961 à Bruxelles, Association entre la CEE et les pays associés d'Afrique*, de Jacob Jan von der Lee, 31 mai 1961.

53 *Ibid.*

54 *Ibid.*

Les États-Unis proposent ensuite que les réunions à venir pour en débattre aient lieu en Afrique, par exemple à Addis-Abeba, qui est une ville à la fois non associée au Commonwealth et à la zone Franc, et qui accueille aussi le siège de la Commission économique pour l'Afrique de l'ONU. La raison avancée est qu'il est aussi nécessaire d'établir des contacts directs avec les Africains concernés par les négociations sur ces produits⁵⁵. La CEE refuse, car elle préfère se réunir à Genève, au siège de l'ONU en Europe. Elle s'en remet à la France, qui est le seul pays de la CEE à se faire représenter à l'ONU (avec l'Italie), pour répondre aux propositions d'ensemble du gouvernement américain⁵⁶.

Il n'est donc pas étonnant que les relations avec les pays du Tiers Monde ne s'améliorent pas à la fin de la première phase du Dillon Round. Comme on le souligne du côté américain :

Les leaders nationaux dans la plupart des pays moins développés considèrent le programme des accords commerciaux réciproques des États-Unis et les négociations tarifaires du GATT, avec la restriction des importations, comme faisant partie d'un système de « colonialisme économique » ou d'« impérialisme économique », organisé pour empêcher leur développement industriel⁵⁷.

Et encore :

C'est un instrument intelligent des capitalistes étrangers (souvent américains) pour empêcher les gouvernements de ces pays d'interférer dans la vente libre de leurs produits manufacturés à prix élevés et fixés administrativement (et dans l'achat libre des matières premières fixées à des prix bas et par la compétitivité). Cette vision est une partie des stéréotypes cultivés avec une grande efficacité par nos ennemis.

Cette longue citation permet de rendre compte de la guerre froide qui a eu lieu au sein du GATT, puisque les propos rapportés émanent de l'URSS. La fronde du Tiers Monde ne faiblit pas et suscite une grande inquiétude au sein du gouvernement américain. Cependant, celui-ci reconnaît : « nous avons encouragé les pays moins développés à adhérer au GATT dans le cadre des négociations tarifaires, mais nous les avons traités, dans un sens, en liberté surveillée jusqu'à pouvoir libéraliser leur commerce ». Le problème est que le gouvernement américain ne met pas en valeur leurs efforts pour accéder à une

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ CE, Commission, Secrétariat exécutif, *Procès-verbal spécial n° 90 de la 25e réunion de la Commission du 5 juillet 1961, 12 juillet 1961.*

⁵⁷ JFK, NSF : Département du travail, Bureau des Affaires du travail international, *The Less Developed Countries and Tariff Bargaining, An Urgent Policy Proposal by the Member of the TAC for the Department of Labor, Washington, 31 mai 1961.* Les citations suivantes proviennent du même document.

industrialisation rapide et pour se conformer aux règles du GATT. Tel est le constat du département du Travail sous Kennedy⁵⁸. Est-ce une critique contre le département d'État qui est responsable des négociations du GATT ?

La fronde du Tiers Monde a pris beaucoup plus d'importance après le dépôt du rapport Haberler en 1958 au GATT. « Le problème a atteint son paroxysme, d'une manière ignominieuse pour les États-Unis, à la récente 18^e session des parties contractantes du GATT⁵⁹ ». Puis, en mai 1959, quinze gouvernements des pays en développement ont fait circuler au GATT une note sur leurs difficultés à participer au Dillon Round⁶⁰. De plus, leur situation est encore rendue plus urgente en 1959, à cause « des réserves nationales qui se réduisent, qui ne permettent pas de financer les programmes de développement et qui les obligent à réduire leurs importations au point de ne plus pouvoir fournir les besoins courants à leurs économies⁶¹ ».

214

Enfin, ces pays s'interrogent sur l'utilité de participer à ces négociations au GATT, puisque : « la capacité de ces pays à accorder des concessions réciproques est limitée à la fois par le besoin d'utiliser les droits de douane dans des buts de fiscalité et de développement et, par le faible revenu retiré des taxes à l'importation après avoir payé la facture de ces biens ». C'est pourquoi ils demandent que ces négociations soient adaptées à leur situation économique et que leurs exportations de thé, café et autres produits tropicaux, puissent réellement augmenter et soient négociées au GATT, pour reconstituer leurs réserves, comme l'a par ailleurs recommandé le rapport Haberler. De même, ils signalent les obstacles à leurs exportations pour d'autres produits primaires, le coton, le plomb, le zinc, et les restrictions sur les produits finis et semi-finis. Toutefois :

Insatisfaits par la réponse donnée dans les trois comités du GATT sur le problème, dix-huit pays moins développés ont fait circuler une autre note le 10 novembre 1960 [...]. Toujours insatisfaits après huit mois de la première phase de la conférence douanière de 1960-61 – et au moment où le Dillon Round allait démarrer –, certains d'entre eux ont ajouté ce problème à l'ordre du jour de la 18^e session (du 15 au 19 mai 1961). Au cours de la discussion, les

58 CE, BAC 255/1980 n° 110 : Conseil, *Éléments susceptibles d'être pris en considération lors d'un prochain débat des membres titulaires sur la poursuite des négociations Dillon*, 9 septembre 1961. Le département du Travail a pour tâche de s'occuper du développement.

59 *Ibid.*

60 *Ibid.* Les quinze pays sont : Brésil, Birmanie, Cambodge, Ceylan, Chili, Cuba, Malaisie, Fédération de Rhodésie et Nyassaland, Ghana, Grèce, Inde, Indonésie, Pakistan, Pérou et Uruguay.

61 GATT, Parties contractantes, *Expansion of International Trade, Note submitted by the less-developed countries*, 20 mai 1959. Les citations suivantes proviennent du même document.

représentants des pays moins développés ont été véhéments dans leurs comptes rendus.

Les relations avec les pays en développement se détériorent, parce que le Dillon Round n'a pas vraiment tiré les conclusions après le rapport Haberler. Cela d'autant plus que le contexte de la guerre froide a rendu plus difficiles les relations avec cette partie du monde, depuis la tentative d'invasion de Cuba par la CIA et sa milice de Cubains exilés pour renverser Fidel Castro en avril 1961. Son échec retentissant a jeté un discrédit sur la politique de Kennedy. De même, l'implication des États-Unis au Vietnam du Sud face à Ho Chi-Minh, le vainqueur de la guerre d'Indochine et le dirigeant du Vietnam du Nord, vient de prendre un tournant avec l'envoi de forces spéciales, les Bérets verts, pour former des combattants civils, en particulier les H'Mongs. N'oublions pas que le leader vietnamien a aussi participé à la conférence de Bandung en 1955. La méfiance de ces pays du Tiers Monde participant au GATT, comme le Ghana présent à Bandung, atteint alors son paroxysme et pourrait les conduire à le quitter pour se tourner vers l'URSS. C'est une hypothèse tout à fait envisageable.

Que proposent les États-Unis à ces pays dans ce contexte difficile ? Il s'agit de les convaincre : « de la supériorité de notre système commercial et économique – y compris le GATT et la procédure des négociations sur les droits de douane – comme un cadre qui les aiderait à programmer une industrialisation rapide [...] »⁶². Aux yeux des États-Unis, ces pays ne peuvent choisir entre les deux systèmes internationaux : le multilatéralisme ou le communisme soviétique. Ils estiment qu'ils s'industrialiseront plus vite dans le cadre multilatéral. Nous sommes ici au cœur de la compétition économique entre les deux blocs.

Dans ces circonstances, le président Kennedy prononce un discours très alarmiste devant le Congrès le 25 mai 1961, qu'on pourrait appeler « la doctrine de la liberté », pour reprendre ses propres mots. Ce discours est habituellement présenté comme une demande d'un budget conséquent pour le programme de conquête spatiale, après le succès du Spoutnik envoyé par l'URSS en 1957. Pourtant, il met aussi l'accent sur les progrès économiques et sociaux à réaliser à l'extérieur :

La grande bataille pour la défense et l'expansion de la liberté aujourd'hui est la moitié sud du globe – l'Asie, l'Amérique latine, l'Afrique et le Moyen-Orient – les terres des peuples qui se révoltent. Leur révolution est la plus grande dans

62 JFK, NSF : Département du travail, Bureau des Affaires du travail international, *The Less Developed Countries...*, 31 mai 1961, *op. cit.*

l'histoire de l'humanité. [...] Mais ils [les adversaires de la liberté] cherchent à tirer la couverture à eux – en capturant la révolution pour eux-mêmes⁶³.

C'est justement l'aggravation des tensions entre les États-Unis et l'URSS sur le terrain du Tiers Monde, qui amène Kennedy à tirer le signal d'alarme et à renforcer l'aide à cette « moitié sud » de l'hémisphère.

En ce milieu de l'année 1961, cette diplomatie économique est plus que jamais d'actualité pour soutenir les revendications du Tiers Monde. Mieux l'insérer dans l'économie mondiale, grâce au GATT, le conduirait à une amélioration du niveau de vie pour la population. Ainsi :

La crise actuelle en Asie du Sud-Est [...], la menace croissante du communisme en Amérique latine, le trafic d'armes en augmentation en Afrique, et toutes ces nouvelles pressions sur chaque nation figurant sur la carte en traçant avec les doigts le long des frontières du bloc communiste en Asie et au Moyen-Orient – tout cela rend évidente la dimension de nos besoins⁶⁴.

216

Au milieu de l'année 1961, ce dernier discours de Kennedy place clairement les enjeux de la politique extérieure des États-Unis sur le plan de la compétition économique, que doit épauler l'assistance militaire. Ainsi, Kennedy conclut :

Nous ne pouvons pas réussir avec ces pays si nous les considérons – même officieusement – comme des vassaux économiques à long terme. Ils sont, aussi, en transition. Dans notre système de coopération et de confédération d'États-nations, nous devons reconnaître que ces pays peuvent devenir économiquement viables et nous devons nous associer sur une base confiante à leurs aspirations. L'avenir justifiera alors notre leadership et notre foi⁶⁵.

Le Dillon Round est marqué par cette prise de conscience que les mesures commerciales aménageant la concurrence pour les pays moins développés devraient faire partie des normes officielles établies et reconnues par le GATT, et non constituer des dérogations à la règle. Dès lors, le GATT retient deux mesures commerciales en faveur des pays en développement : renforcer les restrictions temporaires à l'importation pour protéger l'industrie naissante et accorder la non-réciprocité (qui est une proposition des représentants du GATT eux-mêmes). Ce principe de la non-réciprocité sera officialisé par le Kennedy Round en 1967. Les États-Unis sont toutefois intervenus dans cette première

63 JFK, Discours prononcé devant une session mixte du Congrès, du président John F. Kennedy, 25 mai 1961.

64 *Ibid.*

65 *Ibid.*

phase de négociations entre la CEE et les pays en développement, pour que l'institution européenne leur accorde des concessions.

Dans le cadre du Dillon Round : « [...] après huit mois de défense acharnée du tarif commun [...], certains pays parmi les vingt-trois pays qui ont négocié avec la Communauté n'ont signé l'accord qu'avec certaines réserves et que les États-Unis, le Canada, le Danemark, la Norvège, l'Australie, le Brésil, le Ghana et le Nigéria n'ont pas signé⁶⁶ ». La CEE n'a pas réussi à convaincre avec ses concessions sur le droit de douane commun, aussi bien les pays industrialisés que les pays en développement. C'est dans ce contexte difficile que commence la deuxième phase des négociations, le Dillon Round, qui doit porter sur un ensemble de nouvelles concessions tarifaires et qui concerne, cette fois-ci, tous les partenaires commerciaux.

LES NÉGOCIATIONS ENTRE L'EUROPE DE L'OUEST ET LES ÉTATS-UNIS (1961)

Considérer l'offre du côté du Marché commun permet de cerner l'enjeu du Dillon Round : comment parvenir à faire baisser les droits de douane pour une libéralisation accrue des échanges internationaux, sans que cela nuise aux intérêts nationaux ? Les conséquences sont en effet déterminantes pour l'économie nationale de chaque pays, de chaque institution régionale.

L'offre de baisse linéaire des Six

L'offre européenne vise à réduire le TEC à 20 % ou par deux tranches de 10 % en fonction des offres réciproques faites par les pays participants au Dillon Round, plus particulièrement par les États-Unis. Ces derniers se rendent compte que les anciennes habitudes de négociations réciproques à petite échelle sont dépassées, dès lors que les pays participants sont plus nombreux et aussi plus exigeants, comme les Six à présent qui sont mieux formés.

Jean Royer, chargé des négociations au GATT pour la CEE, précise qu'il s'agit désormais de : « [...] continuer au moyen d'accords fondés sur la réciprocité, le processus de réduction progressive des tarifs douaniers. Cette opération vise en particulier le TEC des Six et c'est précisément en vue de cette négociation que le gouvernement des États-Unis a demandé à son Congrès des pouvoirs aussi étendus que possible⁶⁷ ». La proposition des Six, nouvelle pour l'époque,

66 CE (FI), BAC 255/1980, n° 6 : Conseil, Note à l'attention du directeur général Millet, *Rapport intermédiaire sur la conférence tarifaire du GATT*, de K. Pingel, 20 décembre 1961.

67 Jean Royer, « L'enjeu de la conférence tarifaire du GATT 1960-1961 », conférence au Comité d'action et d'expansion économique, du secrétaire exécutif adjoint du GATT, Paris, 22 mars 1960, p. 5 [en ligne : <https://docs.wto.org/gattdocs/r/.%5CGG%5CMGT%5C60-33.PDF>], consulté le 7 février 2015.

consiste à baisser de manière linéaire les droits de douane de 20 % et non plus produit par produit. Cette méthode de négociations permet en fait de calculer les concessions faites sur les droits de douane d'une manière globale comme l'est le TEC. Cette nouvelle méthode de la CEE vise à éviter de démanteler son droit de douane commun face aux coups de boutoir, que souhaitent donner les pays participant au Dillon Round.

Toutefois :

Il y a d'abord une difficulté générale et majeure à laquelle se heurte l'accord avec la plupart des partenaires, à l'exclusion du Royaume-Uni ; ceux-ci tiennent à la traditionnelle méthode de marchandage produit par produit, ce qui fait qu'ils arrivent difficilement à offrir à la Communauté une contrepartie en volume et qualité équivalente à l'offre de baisse linéaire de 20 % sur les produits industriels. Or, conformément à la décision du Conseil de ministres du 12 mai 1960, la baisse linéaire ne peut être maintenue que dans la mesure où les partenaires du GATT nous offrent la réciprocité. Jusqu'ici seul le Royaume-Uni, en acceptant le même principe que la Communauté, nous a offert une réciprocité appréciable, et il ne reste que des problèmes mineurs à régler⁶⁸.

218

Alors que les Six et la Grande-Bretagne négocient en parfaite harmonie sur cette base linéaire dans le cadre du GATT, et strictement en dehors de la demande d'adhésion britannique au Marché commun, les États-Unis ont refusé cette méthode de négociation⁶⁹.

Les difficultés des États-Unis face aux déceptions des Six et de la Grande-Bretagne

Les États-Unis ne sont pas en mesure, du point de vue législatif, de proposer un même niveau de concessions réciproques. La grande difficulté pour la délégation américaine au GATT est que les négociations sont fixées par le Congrès dans le *Trade Agreement Act* de 1958 et pour une durée de 4 ans. Mais deux décisions administratives prises ensuite l'ont considérablement limité. La première de ces décisions administratives a réduit la liste des offres pour les négociations, établie à 26,3 % des importations⁷⁰. La seconde a limité la négociation sur de nombreuses marchandises, selon le principe du « *peril point* ». Cela signifie que les négociateurs ne peuvent aller en dessous du seuil fixé au risque de mettre en danger l'industrie fabriquant tel produit. Le résultat est que

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ CE, BAC 255/1980 n° 110 : Conseil, *Comité spécial institué par décision du Conseil en date du 5 mai 1959 en vertu de l'article 111 du traité de Rome (60^e réunion-2 juin 1961)*, 5 juin 1961.

⁷⁰ JFK, NSF, Box n°309 : Mémoire pour le président, *Need for Additional Bargaining Authority in Geneva Tariff Negotiations*, de Dean Rusk (secrétaire d'État), 11 septembre 1961. Les citations suivantes sont extraites du même document.

la délégation américaine au GATT est amenée à faire une liste d'offres restreinte à la CEE, ainsi qu'à la Grande-Bretagne, et ne peut aller au-delà d'une baisse de 18 % ou même de 1 %. Par ailleurs, le département d'État considère ces deux mesures comme catastrophiques au niveau des relations diplomatiques avec les Six et la Grande-Bretagne, alors partenaires essentiels pour relancer les exportations américaines.

Du côté de la CEE, la liste d'offres porte seulement sur les produits industriels et satisfait 60 % des demandes américaines, alors que celle des États-Unis, qui comprend aussi des produits agricoles, ne répond qu'à 23 % des demandes européennes. Pour la Grande-Bretagne, les chiffres sont moins précis. En effet, sa méthode de négociation est différente, comme le fait remarquer Dean Rusk : « [...] la tactique de négociation traditionnelle des Britanniques est de commencer avec des petites offres et de les monter pendant les négociations ». Toutefois, l'offre britannique satisfait presque la moitié de la totalité des demandes des États-Unis (whisky compris), dont 70 % des produits industriels (comme les automobiles). Quant à l'offre américaine, elle couvre seulement le tiers des demandes de la Grande-Bretagne. C'est pourquoi : « il n'y pas de doute que la CEE et le Royaume-Uni ensemble soient déçus face aux offres des États-Unis à tel point que nos objectifs dans ces négociations ne seront pas atteints, à moins qu'un moyen ne soit trouvé pour améliorer nos offres ».

La Grande-Bretagne et la CEE dans une même institution régionale économique ?

Dès avril 1961, John Kennedy encourage le Premier ministre britannique Harold MacMillan à demander l'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE⁷¹. L'entrée de la Grande-Bretagne pourrait favoriser, dans son sillage, l'adhésion des autres pays membres de l'AELE. Son entrée pourrait aussi transformer le Marché commun en une zone de libre-échange, qui a l'avantage de ne pas établir de droit de douane commun à ses frontières. Au niveau du GATT, cela ne peut que faciliter les négociations entre les États-Unis et l'ensemble de l'Europe de l'Ouest qui serait plus ouverte.

En été 1961, George Ball met en place un groupe interdépartemental *ad hoc* afin d'étudier les effets de cette adhésion, car : « c'est notre souhait de bien préparer à l'avance une position gouvernementale dans le cadre de négociations sérieuses entre le Royaume-Uni et le Marché commun afin que nous puissions très bien représenter nos intérêts⁷² ». Le gouvernement américain se soucie

71 James A. Bill, *George Ball, Behind the Scenes in US Foreign Policy*, New Haven, Yale University Press, 1997, p. 123-127

72 NA, RG 40, ExeSec : Lettre à George Ball, de Luther H. Hodges, 17 août 1961.

surtout d'éviter la constitution d'un puissant ensemble régional européen protectionniste. L'exemple de la création de la CECA confirme cette analyse⁷³.

Le ministre belge des Affaires étrangères, Paul-Henri Spaak, jouera un grand rôle dans ces négociations entre la Grande-Bretagne et les Six. Il réunit en effet tous les atouts dont peuvent rêver les responsables américains pour traiter de politique européenne : sa participation active dans la construction européenne et son rôle à la tête de l'OTAN en font un Européen atlantiste ; sa grande influence dans les cercles socialistes et son approche modérée et libérale, permettent de le considérer comme un allié précieux. Douglas MacArthur, l'ambassadeur américain de la Belgique, le caractérise ainsi : « Paul Henri Spaak, qui a été comme la sage-femme du traité de Rome, qui a établi les fondements du Marché commun, tiendra sans aucun doute une place importante dans le développement de la Communauté européenne (y compris les négociations entre la CEE et le Royaume-Uni) dont l'issue est très importante pour notre commerce extérieur et notre bien-être⁷⁴ ».

220

Il ne s'agit pas ici de reprendre l'histoire de ces négociations déjà étudiées, mais de préciser certains points grâce à la consultation des archives américaines. Ces négociations se tiendront en parallèle à la seconde phase du Dillon Round.

Au sein du gouvernement américain, les interprétations divergent sur les conséquences commerciales de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE. Ces divergences reposent surtout sur le calcul de cet impact : soit les exportations américaines vont augmenter dans les années à venir (c'est la position du département d'État), soit l'adhésion de la Grande-Bretagne portera préjudice aux États-Unis (c'est plutôt celle du département du Commerce)⁷⁵. Tout dépend de la catégorie des produits exportés qui sera la plus touchée par la hausse du droit de douane européen. Sur le total des exportations américaines, 70 % risquent d'en pâtir : 30 % concernent la nourriture et le tabac ; 40 %, les produits manufacturés. De plus, la question de la préférence impériale du Commonwealth reste difficile à résoudre.

Si la préférence impériale était supprimée, les exportations américaines n'augmenteraient que modérément après l'adhésion britannique seule. Cette suppression serait en fait compensée par le TEC de la CEE. D'après les études du gouvernement américain, il faut prévoir aussi la PAC. Or : « la moyenne des préférences du Commonwealth, qui se situe entre 6 % et 7 %, n'est pas aussi élevée

73 Régine Perron, *Le Marché du charbon, un enjeu entre l'Europe et les États-Unis de 1945 à 1958*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1996.

74 JFK, NSF : Télégramme au secrétaire d'État, *Washington*, de Douglas MacArthur, Bruxelles, 11 novembre 1961.

75 NA, RG 40, EG : Lettres à Bill McConnell, d'Edward Guderman, 18 septembre 1961 ; Lettres à Luther H. Hodges, d'Edward Guderman, 12 septembre 1961 ; et Lettres à Bernard Nath, d'Edward Guderman, 3 novembre 1961.

que la moyenne du tarif extérieur du Marché commun ajouté aux restrictions aux importations de la PAC, c'est-à-dire que le degré de discrimination dans le Commonwealth est plus bas que dans le Marché commun⁷⁶». C'est pourquoi le département d'État a affirmé quelques semaines auparavant qu' : « il faut tout faire pour empêcher que le Commonwealth obtienne le même tarif douanier que la Grande-Bretagne dans le Marché commun. Il est probable que certaines préférences seront accordées aux pays du Commonwealth⁷⁷ ». La stratégie est ainsi établie : limiter les obstacles aux importations de produits des pays tiers, en évitant que la préférence impériale ne s'aligne sur le TEC, qui est plus élevé.

Est-ce pour éviter le même scénario qui s'est produit avec les pays et territoires d'outre-mer associés à la CEE⁷⁸ ? La perspective d'une Europe élargie, qui fonctionne avec deux préférences tarifaires, a de quoi effrayer les États-Unis. Toutefois, ces derniers semblent assez confiants quant à l'issue des négociations, bien que leur position ne soit pas facilement prise en compte : « [...] nous nous sommes trouvés dans une situation où nous avons obtenu avec peine que notre position soit représentée avant la signature du document. Apparemment, George Ball est en train d'expliquer en Europe que, dans notre intérêt, la préférence doit être réduite progressivement, sinon éliminée⁷⁹ ».

Ainsi, le but des États-Unis serait de faire d'une pierre deux coups. Il s'agit à la fois d'élargir le Marché commun, qui deviendrait une zone de libre-échange avec l'entrée de la Grande-Bretagne, et de supprimer (ou de réduire nettement) les préférences commerciales de la CEE, accordées à ses pays associés, tout comme la préférence impériale de la Grande-Bretagne à son Commonwealth.

C'est alors que l'influence directe des États-Unis se fera nettement sentir plus tard, au moment des travaux préparatoires du Kennedy Round (entre 1962 et 1963), pour essayer d'obtenir enfin ces suppressions ou ces réductions sur les produits agricoles, aussi bien du côté de la Grande-Bretagne que du côté des Six.

Les compromis sur certains produits industriels et agricoles

Alors que la CEE ne propose cette baisse linéaire que pour les produits industriels, les États-Unis et les autres parties contractantes mènent leur combat pour l'appliquer aussi aux produits agricoles⁸⁰. Leur tactique consiste à profiter de la phase transitoire du Marché commun, qui signifie l'intégration progressive des marchés nationaux industriels, et de la mise en place du TEC. De même,

76 NA, RG 40, ExeSec : Mémoire, du secrétaire d'État, 7 décembre 1961.

77 NA, RG 40, ExeSec : Lettre à Luther H. Hodges (secrétaire du Commerce), d'Edward Guderman (sous-secrétaire du Commerce), 12 septembre 1961.

78 Régine Perron, « La CEE face aux États-Unis... », art. cit.

79 NA, RG 40, EG : Département du Commerce, Mémoire à Edward Guderman, de Jack N. Behrman, 14 septembre 1961.

80 CE, BAC 25-1980, n° 110 : Conseil, *Éléments susceptibles...*, 9 septembre 1961, *op. cit.*

cette transition correspond à l'élaboration de la PAC. Avant d'être terminés, ces trois chantiers en cours pourraient présenter des possibilités d'interférer. Mais cette tactique a échoué face à l'unité inébranlable des Six. Au début de novembre 1961, le secrétaire du Trésor Douglas Dillon le signale dans son rapport trimestriel au président Kennedy : « des difficultés ont persisté dans les négociations avec la CEE en ce qui concerne les produits agricoles. Jusque-là, la CEE n'a pas voulu faire des concessions qui nous permettraient d'avoir, d'une manière assurée et raisonnable, un accès permanent au Marché commun à ces produits que nous fournissons traditionnellement⁸¹ ».

222

Ces exportations agricoles des États-Unis représentent un enjeu dans la réduction du déficit de la balance des paiements américaine. En effet, la situation du marché agricole dans son ensemble peut paraître fort préoccupante. La France est le plus gros producteur et exportateur de produits agricoles, alors que les États-Unis sont le premier fournisseur de produits agricoles du Marché commun. Ces derniers affichent des surplus depuis les années 1950, dus en grande partie à leurs prix, qui se situent au-dessus des cours mondiaux⁸². De plus, la PAC vise l'autosuffisance alimentaire et s'élabore sur des bases protectionnistes⁸³. Selon Stanley Andrews : « les politiques protectionnistes adoptées par le Marché commun menacent certaines exportations agricoles américaines qui sont lucratives. [...] Les États-Unis dépendent traditionnellement de l'Europe pour absorber la plus grande partie de leur production agricole en surplus⁸⁴ ».

De son côté, Rosemary Fennel montre que les Six sont relativement déficitaires en 1958-1959 en céréales, blé, bœuf, veau et volailles, produits qui sont largement importés depuis les États-Unis. Ces produits seront les plus âprement discutés avec les Six, surtout avec la France qui détient les plus hauts niveaux de production pour la majorité de ces produits⁸⁵. Rappelons aussi qu'en mai 1961, les Six viennent de les intégrer dans le projet de la PAC. Or, depuis cette date, les importations agricoles de la CEE ont diminué, comme le constate le gouvernement américain :

81 NA, RG 56, Roosa : Maison-Blanche, Mémorandum pour le président, de Douglas Dillon, 7 novembre 1961.

82 Dale E. Hataway, *Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules*, Washington DC, Institute for International Economics, septembre 1987, p. 82.

83 Sur la PAC, voir Alan Milward, *The European Rescue of the Nation State*, London, Routledge, 1992, p. 314 ; Gilbert Noël, « La Politique agricole commune (PAC), Rupture et continuité dans l'histoire de l'Europe rurale », *Histoire et Sociétés rurales*, n° 8, 2^e semestre 1997, p. 121-145.

84 Stanley Andrews, *Agriculture and the Common Market*, Ames, Iowa State University Press, 1973.

85 Rosemary Fennel, *The Common Agricultural Policy, Continuity and Change*, Oxford, Clarendon Press, 1997, p. 81.

Entre 1958 et 1961, le commerce américain avec les pays du Marché commun en tant que groupe a augmenté de 45 % et a considérablement évolué dans sa composition. Par exemple, les exportations en machines ont plus que doublé, dépassant de loin les denrées alimentaires et les minéraux non métalliques (le charbon et le pétrole) alors qu'en 1958, ces pays importaient principalement ces deux dernières catégories⁸⁶.

C'est pourquoi : « il [Kennedy] a demandé à Walter Hallstein, président de la Commission de la CEE, de prendre en compte les intérêts extérieurs avant de finaliser la PAC début 1962⁸⁷ ». Alors qu'en avril 1961, les Six ont rejeté les propositions américaines sur les produits agricoles, ils acceptent plus tard d'en négocier certains dans le cadre du GATT. Ces produits sont le tabac, et d'autres produits industriels, qui ne figuraient pas dans l'offre initiale des Six, comme les voitures et les pièces détachées pour les voitures⁸⁸. De même, les Six s'engagent à : « [...] entrer en négociations spéciales avec les États-Unis au sujet des produits qui relèvent de la PAC, à savoir : blé de qualité, blé ordinaire, maïs, sorgho, riz, volaille⁸⁹ ». Ces produits sont précisément les plus sensibles. Le blé va être négocié entre les États-Unis, la CEE, le Canada et l'Australie, qui sont les principaux pays producteurs et exportateurs, pour envisager en décembre 1961, un accord international sur le blé. D'autres arrangements sur le maïs, le sorgho et le riz sont aussi conclus ainsi que sur la volaille. Finalement, ces produits agricoles ont été négociés dans un cadre bilatéral et en dehors de la négociation Dillon⁹⁰. Par ailleurs, les États-Unis acceptent désormais les accords de la première phase des négociations au titre de l'article XXIV-6 du GATT et offrent une contrepartie plus intéressante aux Six pour la deuxième phase, ce qui éclaire le sens des compromis de part et d'autre.

Pourtant, en octobre 1961, le département d'Agriculture, soutenu alors par Dillon, persiste à vouloir obtenir d'autres concessions sur les produits agricoles de la part des Six : « il est essentiel de protéger les exportations agricoles en dollars de toute action qui viserait à les réduire. Il existe de vrais dangers dans ce domaine, particulièrement avec le Marché commun, et une forte action défensive est nécessaire pour prévenir une aggravation de la balance des

86 NA, RG 40, ExeSec : Lettre à Myer Rashish (Maison-Blanche), de Robert L. McNeil (adjoint à la politique commerciale), 9 janvier 1963.

87 Thomas W. Zeiler, *American Trade...*, *op. cit.*, p. 62.

88 CE, BAC 255/1980, n° 6 : Conseil, Note au directeur général Millet, *Négociations tarifaires dans le cadre du GATT*, de K. Pingel, 19 janvier 1962.

89 *Ibid.*

90 CE, BAC 255/1980 n° 110 : Conseil, *Comité spécial institué par décision du Conseil en date du 5 mai 1959 en vertu de l'article 111 du traité de Rome* (87^e réunion, 20 décembre 1961), 21 décembre 1961.

paiements⁹¹». Le département d'Agriculture distingue en fait les exportations en dollars, qui sont le résultat des ventes habituelles, et les exportations dans le cadre des programmes spéciaux, c'est-à-dire dans le cadre de l'assistance économique, la PL 480 qui livre les surplus en blé américain aux pays en déficit à des prix subventionnés et payables en monnaie locale. Pour avoir une idée de cette répartition :

En juin 1961, les exportations agricoles américaines se sont élevées à presque cinq milliards de dollars, soit une augmentation d'une valeur de 400 millions de dollars par rapport à l'an passé. De ce total, 3,4 milliards de dollars ont représenté les ventes en dollars et 1,5 milliard dans le cadre des programmes spéciaux. Les ventes dans chacune des deux catégories ont reflété une augmentation de 200 millions de dollars par rapport à l'année dernière⁹².

224

Mais les prévisions tablent sur une réduction des exportations agricoles en dollars à cause de la PAC, d'où l'insistance du département d'Agriculture à obtenir satisfaction au cours de ces négociations.

Le **tableau 21** permet d'avoir une meilleure idée de l'enjeu des exportations américaines par catégorie. La balance commerciale des États-Unis dépend des exportations vers l'Europe de l'Ouest en produits agricoles, en machines et des ventes directes d'équipement militaire, ainsi que du charbon. Néanmoins, la baisse des ventes de coton, des matériaux industriels et des avions relativise cette expansion. La balance paraît négative pour les produits sidérurgiques, les textiles, les voitures et autres produits manufacturés.

C'est pourquoi l'offensive américaine, pendant les négociations Dillon, porte sur les produits agricoles, les voitures et les textiles. Ces derniers produits sont surtout traités avec le Japon dans le cadre du Comité des textiles de coton du GATT. La Belgique a dû aussi défendre ses tapis face aux États-Unis⁹³ Les textiles de coton feront l'objet d'un accord à court terme en cette année 1961. Même s'il est considéré comme une dérogation aux règles du GATT, cet accord permet d'établir des contingents sur les exportations en provenance des pays concurrents, c'est-à-dire ceux du Tiers Monde. En 1962, il sera pérennisé, en devenant un accord à long terme. Puis, en 1974, sera mis en place un nouvel accord, tenant compte de l'évolution des textiles vers les multifibres. Ces restrictions à l'égard des exportations des textiles et des vêtements vers les pays industrialisés prennent fin en 2005.

91 NA, RG 56, Roosa : Mémoire au président, *The Balance of Payments*, de Charles S. Murphy (département de l'Agriculture), 27 octobre 1961.

92 NA, RG 56, Roosa : Maison-Blanche, Mémoire pour le président, 7 novembre 1961, *op. cit.*

93 JFK, NSF, Boîtes 9, 9a, 10 : Belgique, 1961-1963.

Tableau 21. Exportations et importations (totales et par produit) des États-Unis vers et en provenance de l'Europe de l'Ouest de 1960 à 1962, d'après le département du Commerce des États-Unis en 1961 (en millions de dollars)

a. Exportations vers l'Europe de l'Ouest et importations en provenance de l'Europe de l'Ouest, total

	Exportations vers l'Europe de l'Ouest	Importations depuis l'Europe de l'Ouest	Solde commercial avec l'Europe de l'Ouest
1960	6,776	4,185	2, 591
1961	6,852	4,058	2,794
1962	7,264	4,542	2,722

b. Exportations vers l'Europe de l'Ouest, par produit

	Produits agricoles	Biens de type militaire	Ma-chines	Char-bon	Coton brut	Matériaux industriels*	Avions et pièces	Produits sidérurgiques	Tex-tiles	Voitures et pièces	Autres produits manufacturés**
1960	1,598	457	654	155	479	906	357	-179	-187	-476	-474
1961	1,826	595	926	145	382	755	40	-209	-141	-231	-475
1962	1,977	894	1,034	183	181	561	125	-241	-220	-356	-587

Note : * : sauf charbon, acier et textiles. ** : sauf textiles et autres.

Source : D'après le département du Commerce des États-Unis (1961), NA, RG 40, Holton : *Highlights of US Trade with Western Europe*.

Poursuivre ou interrompre les négociations ?

Les Six envisagent en septembre 1961 d'interrompre les négociations en cours, car l'offre sur les produits industriels, proposée par les États-Unis, n'est pas suffisante au niveau de la réciprocité. Cette attitude n'est pas sans conséquence : « en ce cas, la Communauté risque de porter la responsabilité de l'échec de la Conférence Dillon et devrait être prête aux répercussions politiques que son attitude provoquera vraisemblablement⁹⁴ ». L'autre solution serait alors d'abandonner la négociation sur la base linéaire et de revenir à la méthode classique, produit par produit. Un autre inconvénient de taille n'est pas à négliger : « l'adoption d'une telle procédure annulerait pratiquement les efforts faits jusqu'à présent (notamment dans les négociations avec le Royaume-Uni) et demanderait des travaux préparatoires considérables de la part des Six⁹⁵ ».

94 CE, BAC 255/1980, n° 110 : Conseil, *Éléments susceptibles...*, 9 septembre 1961, *op. cit.*

95 *Ibid.*

À la même date, les États-Unis souhaitent aussi les interrompre. En auraient-ils parlé ensemble? Le danger qui se présente à leurs yeux est que la Grande-Bretagne et la CEE, les principaux pays partenaires, retirent leurs offres. C'est pourquoi : « je [le secrétaire d'État] recommande très fortement que nous autorisions nos négociateurs à Genève d'augmenter les offres des États-Unis [...], même si cela implique de ne pas prendre en compte le *peril point* sur ces produits⁹⁶ ». Ce serait alors aux États-Unis de faire un geste.

La « proposition de Kennedy », faite en novembre 1961, intervient dans ce contexte pour demander un report de ces difficiles négociations dans un autre *round*. En dehors des archives européennes qui la signalent sans donner de détails, il n'a pas été possible de retrouver sa trace dans les archives américaines (peut-être ne l'ai-je pas vue?), ni même dans la bibliographie. Alors, voici cette allusion faite au sein de la CEE : « en juin [1962], un groupe de travail du GATT s'occupera de la préparation de la prochaine conférence tarifaire suggérée lors de la session des ministres des parties contractantes au GATT en novembre 1961 (Proposition Kennedy)⁹⁷ ». Cette proposition s'insère probablement dans le projet du *Trade Expansion Act*⁹⁸.

Les négociations doivent être closes en cette fin d'année 1961, pour conserver les offres faites par les pays européens. En effet, si le Dillon Round se termine sans accord, le résultat serait l'abandon des bénéfices réalisés sans pouvoir les rattraper à l'avenir⁹⁹. Ces bénéfices pour les États-Unis sont en définitive réels aussi bien au niveau des produits industriels qu'agricoles. Le résultat des négociations du GATT au cours de ces derniers quinze mois a consisté en un paquet d'offres qui, si accepté maintenant, représenterait un succès d'ensemble pour les États-Unis. [...] Nous sommes persuadés que prolonger ces négociations n'amènera pas de nouvelles concessions de la part de la CEE sur les produits de la PAC¹⁰⁰.

Cela représente 30 % des produits agricoles concernés par la PAC, avec toutefois des offres sur le riz et le blé, alors que les autres 70 % n'y sont pas inclus, comme le coton, le soja et le tabac. George Ball, du département d'État, avec l'accord du secrétaire du Trésor Douglas Dillon, décide de les clore définitivement, en intervenant particulièrement auprès d'Orville L. Freeman,

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ CE, BAC 255/1980, n° 6 : Note à l'attention de Facini, *Négociations tarifaires dans le cadre du GATT*, 16 mars 1962.

⁹⁸ JFK, NSF : Mémoire pour le président, *Foreign Trade Legislation for 1962*, de Howard C. Petersen, 22 novembre 1961; NA, RG 40, ExeSec : Mémoire pour L. H. Hodges, *Howard Petersen's December 13 Memorandum on Proposed Tariff Agreement with the EEC*, 13 décembre 1961.

⁹⁹ JFK, NSF : Département d'État, Mémoire, *The Setting : Conclusion of GATT Negotiations*, (annexé à la lettre de George Ball du 11 décembre 1961), 9 décembre 1961.

¹⁰⁰ *Ibid.*

le secrétaire de l'Agriculture, pour qu'il cesse de presser la CEE sur les produits agricoles. « Nous devons absolument anticiper que la CEE retire ses offres et que toute la négociation échoue. Sans exagérer les conséquences d'un tel événement, cela signifierait la destruction du GATT et un retour à l'anarchie dans nos relations commerciales internationales¹⁰¹ ». Enfin : « cela me semble être notre vraie dernière chance de se retirer de cette longue et douloureuse négociation¹⁰². »

Quant aux pays en développement, la priorité est toujours donnée aux exportations de produits primaires, comme le département d'État le précise : « les pays en développement ont besoin des échanges avec l'extérieur pour acquérir des biens importés nécessaires au développement. Cela peut être obtenu en partie par des prêts étrangers et les investissements privés, mais doit venir principalement des revenus tirés des exportations croissantes, qui représentent leurs propres efforts¹⁰³ ». Il prend conscience aussi que l'augmentation de ces exportations (aussi bien les produits primaires que finis) va conduire à une contraction de la production dans les pays industrialisés. « Ces pays devraient se préparer à faire face à cette situation et à la surmonter en augmentant la production de biens de plus haute technologie¹⁰⁴ ». Cependant : « si l'on échoue à offrir des opportunités de commerce aux pays moins développés, les pays industrialisés du monde libre fourniront au bloc soviétique l'avantage économique et politique¹⁰⁵ ». Ces opportunités sont considérées comme les plus décisives et impliquent la coopération de tous les pays industrialisés :

1. Réduire les obstacles aux exportations en provenance des pays en développement sur « les textiles de coton, le sucre, le plomb et le zinc, etc., en faisant pression sur les pays industrialisés au GATT ;
2. Réduire unilatéralement les taxes à l'importation des produits en provenance des pays moins développés vers les États-Unis, et cela en liaison avec le *Trade Expansion Act* ;
3. Le montant des subventions américaines ne doit pas dépasser un certain montant pour ne pas réduire ou faire chuter les revenus tirés des exportations pour les pays en voie de développement, comme cela s'est passé pour le sucre et riz ;

101 JFK, NSF : Lettre à Orville L. Freeman (secrétaire de l'Agriculture), de George Ball (département d'État), 11 décembre 1961.

102 *Ibid.*

103 NA, RG 56, Dillon : *Report of the meeting of the 8 November 1961, Trade Expansion Problem of the Less Developed Countries*, de Joseph D. Coppock (secrétaire exécutif du département d'État).

104 *Ibid.*

105 NA, RG 56, Dillon : Rapport, 8 novembre 1961, *op. cit.*

4. Réduire ou éliminer les taxes fiscales de certains pays européens sur le cacao, le café et le thé qui limitent la consommation et les exportations en provenance des pays producteurs du Tiers Monde.¹⁰⁶

Ces mesures sont intéressantes, mais aussi étonnantes. La première de ces mesures vise à réduire les obstacles sur le coton parmi d'autres produits. Le Kennedy Round suivant consacrera la mise en place de politiques très protectionnistes, de la part des pays industrialisés, sur les textiles en provenance des pays en développement. La troisième souhaite diminuer les subventions agricoles américaines, pour favoriser les revenus tirés des exportations de certains produits en provenance des pays en développement. C'est par ailleurs une revendication actuelle des pays du Sud. Or cette proposition risque de heurter les exportateurs agricoles américains eux-mêmes. Enfin, la quatrième mesure semble remettre en cause le compromis trouvé entre la CEE, la Grande-Bretagne et les États-Unis sur les exportations des cinq produits agricoles tropicaux.

228

Le département d'État propose une politique volontaire à l'égard de ces pays en développement. Mais cette politique ne s'accorde pas ou peu avec les intérêts proprement américains sur les textiles et les subventions agricoles. En fait, elle mise sur la méthode de pressions des États-Unis à l'égard des pays concernés dans le cadre du GATT. Cependant, le département du Trésor n'est pas favorable à l'application de ces mesures¹⁰⁷. Quelle sera l'orientation prise par Kennedy pour les prochaines négociations tarifaires en direction des pays du Tiers Monde ?

LA IX^e RÉUNION DU GATT (NOVEMBRE-DÉCEMBRE 1961)

Du 13 novembre au 9 décembre 1961 a lieu la XIX^e réunion du GATT. Elle fait le point sur les acquis et, en particulier, sur les conclusions du rapport Haberler, qui ont conduit à mettre en place un programme pour l'expansion du commerce international. « Les États-Unis ont pris le rôle de leader dans cette réunion et ont été représentés par le sous-secrétaire aux affaires économiques, George W. Ball, qui a été désigné pour cette réunion sous-secrétaire d'État¹⁰⁸ ».

Le constat est que la CEE n'a guère fait de progrès sur les concessions accordées au titre de l'article XXIV-6 du GATT, que les pays en développement protestent contre la limitation des importations par les pays industriels et aussi contre les droits de douane élevés sur les produits agricoles établis par la CEE.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ NA, RG 40, EG : *Report of the United States Delegation...*, 13 février 1962, *op. cit.* Les citations suivantes sont extraites du même document.

En cette fin d'année 1961, cette prise en considération des revendications se fait particulièrement entendre et devient clairement un enjeu de la politique extérieure des États-Unis. De leur côté, les États-Unis pressent les pays à diminuer ou à supprimer les limitations aux importations de biens américains, toujours pour les aider à résoudre le déficit de leur balance des paiements. Mais ils maintiennent leurs restrictions sur des produits agricoles, considérés comme stratégiques, le blé, le coton, les arachides et des produits alimentaires. L'accent est aussi mis sur la difficulté pour les pays sous-développés d'engranger des bénéfices des exportations de leurs produits, à cause des fluctuations des prix mondiaux et de la constitution de stocks stratégiques de produits spécifiques, comme le caoutchouc et le riz. Face aux revendications des pays en développement, le GATT entérine finalement la mesure de non-réciprocité, accordée aux pays en développement, pour les prochaines négociations tarifaires.

Alors que le Dillon Round n'est pas encore terminé, on commence dès l'automne 1961 à préparer le prochain Round, dans le but de mieux réussir la libéralisation des échanges. Ce sera le Kennedy Round, qui se tiendra de 1964 à 1967.

À la fin de l'année 1961, il est frappant de constater que les obstacles mis en lumière par le rapport Haberler en 1958 (le protectionnisme des produits agricoles du Nord, la constitution des stocks alimentaires même en période de hausse des prix, le manque d'ouverture aux produits du Sud, la dépendance des exportations des produits des pays du Sud à l'égard des prix mondiaux) sont toujours d'actualité. Et ils le sont encore de nos jours. Ces obstacles ont été en effet au centre des négociations du dernier cycle de Doha organisé par l'OMC, au point de provoquer des blocages entre les pays du Nord et ceux du Sud. Le 7 décembre 2013, un accord *a minima* a finalement été conclu entre les 159 membres de l'OMC, qui a abandonné la plupart des objectifs fixés par le Cycle de Doha de 2001. Cet accord porte sur : « la facilitation des échanges », ce qui signifie une simplification des procédures douanières ; sur l'agriculture : l'autorisation de la subventionner au-delà du niveau fixé par l'OMC au nom du programme de sécurité alimentaire, c'est-à-dire en constituant des stocks alimentaires et en s'engageant à ne pas les écouler à des prix cassés (ce point a principalement été revendiqué par l'Inde) ; sur l'aide au développement, en autorisant « les pays pauvres à exporter leurs produits vers les pays riches en franchise de droits de douane »¹⁰⁹.

Ainsi, se pose toujours la question d'un ajustement des échanges commerciaux au niveau mondial, entre les pays développés et les pays en voie de développement.

109 D'après les articles de Claire Guélaud et Alain Faujas, *Le Monde*, 3, 7 et 9 décembre 2013.

Mais, parmi ces derniers, certains sont devenus des pays émergents comme la Chine, l'Inde et le Brésil.

Le Comité des Négociations tarifaires, réuni le 19 janvier 1962, décide de clore le Dillon Round en mars, sur la base des accords conclus¹¹⁰. Ce *round* se terminera réellement en juillet 1962. En définitive, le TEC de la CEE est fixé entre 7 % et 8 % et la moyenne des droits de douane des États-Unis s'établit à 12 %. Le Dillon Round n'a finalement pas laissé un bon souvenir, car on a retenu le comportement extrêmement offensif des États-Unis, ce qui leur a valu une image déplorable auprès des autres pays.

Enfin : « les deux parties ont fait des concessions sur les produits finis ; l'Europe de l'Ouest sur l'équipement des transports, les machines électriques et industrielles, et les produits chimiques, et les États-Unis sur les machines, les appareils électriques, l'acier et les automobiles¹¹¹ ». En ce qui concerne les pays en développement, leur frustration à l'issue de ces négociations est à la mesure de leurs besoins immenses.

110 CE, BAC 255/1980, n° 6 : Conseil, Note au directeur général Millet, 19 janvier 1962, *op. cit.*

111 Thomas W. Zeiler, *American Trade...*, *op. cit.*, p. 64.

ÉQUILIBRER LES RELATIONS GRÂCE AU FUTUR KENNEDY ROUND (1962-1963)

Avant toute négociation officielle au GATT, il est essentiel d'étudier les préliminaires, car ils préparent le terrain. On négocie déjà en amont pour obtenir les compromis, qui seront ensuite confirmés officiellement lors du *round*. Contrairement au Dillon Round, la bibliographie est nettement plus importante sur le Kennedy Round¹. De même, le développement et les traitements réservés aux pays en développement au GATT, puis à l'OMC, sont en général étudiés par les juristes². C'est pourquoi ce chapitre ne reprend pas tout le processus qui conduit au Kennedy Round, mais précise certains points à la lumière des limites du précédent Dillon Round. Par exemple, l'historiographie a surtout porté sur les enjeux entre les États-Unis et l'Europe, alors que ceux du Tiers Monde, participant au GATT, n'ont pas fait l'objet de la même attention.

231

TROISIÈME PARTIE La solution multilatérale au déficit américain

QUELQUES ÉLÉMENTS SUR LE *TRADE EXPANSION ACT*

Le *Trade Expansion Act* est élaboré tout le long de l'année 1961 avec la Maison-Blanche, qui le présente après une bataille interne, au Congrès en 1962. Il donne des pouvoirs étendus au président jusqu'au 30 juin 1967. Ce dernier peut alors proposer des baisses de 50 % des droits de douane sur tous les produits manufacturés, et des suppressions du droit de douane sur les produits qui représentent 80 % du commerce mondial entre les États-Unis et l'Europe. De même, le *Trade Expansion Act* délimite le champ des négociations entre le bloc européen constitué de la CEE avec la Grande-Bretagne et l'AELE, et les autres parties contractantes du GATT.

Howard C. Petersen, chargé par Kennedy de son élaboration, car expert en commerce international, met l'accent sur cette nouvelle unité commerciale en

- 1 Quelques exemples : John W. Evans, *The Kennedy Round in American Trade Policy. The Twilight of the GATT?*, Cambridge, Harvard University Press, 1971; Sophie Meunier, *L'Union fait la force. L'Europe dans les négociations commerciales internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005; Lucia Coppolaro, *The Making of the World Trading Power. The European Economic Community (EEC) in the GATT Kennedy Round Negotiations (1963-1967)*, Burlington, Ashgate, 2013.
- 2 Par exemple, Charles-Emmanuel Côté, « De Genève à Doha : genèse et évolution du traitement spécial et différencié des pays en développement dans le droit de l'OMC », *McGill Law Journal/Revue de droit de McGill*, vol. 56, n° 1, décembre 2010, p. 115-176.

Europe. Celle-ci présente ses avantages, mais aussi une certaine menace qui doit être immédiatement écartée.

Une fois que le Royaume-Uni aura rejoint la CEE, le monde industrialisé sera dominé par deux principaux marchés – la Communauté élargie et les États-Unis. L'issue qui se présente est, si cet énorme potentiel économique d'une Europe unifiée est utilisé de concert avec les ressources des États-Unis et les autres pays occidentaux avancés, vers des objectifs communs d'ordre économique, politique et de sécurité ; ou si, malgré les souhaits et intentions des deux côtés de l'Atlantique, la nouvelle zone de préférence commerciale conduit la CEE élargie et ses associés d'outre-mer vers une force économique et politique séparée³.

232

Là se situe l'enjeu du *Trade Expansion Act* : les États-Unis visent plus que jamais à renforcer les relations avec cette nouvelle Europe multilatérale des années 1960, face au général de Gaulle qui manœuvre pour promouvoir une autre Europe. Il s'agit d'ouvrir les marchés de ces pays associés à la CEE, pour satisfaire les revendications des autres pays du Tiers Monde n'en faisant pas partie. En effet, certains représentent des enjeux commerciaux importants aux yeux des États-Unis, comme l'Amérique latine.

Le 24 janvier 1962, Kennedy prononce au Congrès le discours sur le commerce et définit les objectifs du *Trade Expansion Act*. Du point de vue législatif, il s'agit de renouveler le premier accord, le *Reciprocal Trade Agreement* qui date de 1934, ainsi que d'étendre les pouvoirs de négociation qui expirent le 30 juin 1962. De plus, le nouveau contexte international nécessite un réajustement des buts de négociation au sein du GATT, c'est-à-dire en tenant compte de « la croissance du Marché commun », « des pressions croissantes sur leur balance des paiements », « du besoin d'accélérer leur propre croissance économique », « de l'offensive commerciale et de l'aide communistes » et « du besoin de nouveaux marchés pour le Japon et les nations en développement »⁴. On pourrait considérer ce discours comme une synthèse des orientations en politique économique observées jusque-là. Il contient les principales solutions au déficit de la balance des paiements américaine, la coopération de la Communauté atlantique, la satisfaction des revendications faites par les pays en développement et la réponse à la compétition économique avec l'URSS.

Le *Trade Expansion Act*, présenté au Congrès au début du mois de janvier 1962, s'entend comme une grande offensive commerciale des États-Unis.

3 JFK, NSF : Mémoire pour le président, *Foreign Trade Legislation for 1962*, de Howard C. Petersen, 22 novembre 1961.

4 NA, RG 40, ExeSec : Maison-Blanche, *Message on Trade to the Congress of the United States*, prononcé par John Kennedy, 24 janvier 1962. Les citations suivantes sont extraites du même document.

Il coïncide avec la conclusion, le 14 janvier 1962, du premier marathon de négociations sur la PAC de la CEE. Il rappelle, particulièrement à l'Europe des Six, l'obligation de se plier à une véritable coopération, en ouvrant son marché à la Communauté atlantique et au Tiers Monde. Sous cet angle, le discours suivant du 4 juillet 1962, à Philadelphie, où Kennedy propose à l'Europe de l'Ouest un partenariat à égalité, apparaît davantage comme une tentative de temporiser l'expression du partage du fardeau, lancée par Eisenhower. Ce dernier discours cherche peut-être aussi à modérer le ton impératif de celui de janvier 1962.

NÉGOCIER LES PRODUITS AGRICOLES ENTRE LES ÉTATS-UNIS ET L'EUROPE DE L'OUEST

Il s'agit à présent de négocier les produits agricoles stratégiques entre les deux partenaires. Comme le déclare George Ball à la fin de l'année 1961 : « pour l'année prochaine, le commerce des produits agricoles, à la fois tempérés et tropicaux, deviendra un enjeu majeur dans les relations internationales », à cause de l'adhésion à venir de la Grande-Bretagne à la CEE, et à cause des surplus agricoles qui menacent en Europe de l'Ouest⁵.

Mais le Commonwealth pose un problème, depuis le début des négociations avec les Six sur la demande d'adhésion de la Grande-Bretagne, et qui va apparaître en 1962 au grand jour. C'est ici que les enjeux nationaux, au niveau du marché agricole mondial, se présentent dans leur complexité. En effet, comment agencer les intérêts respectifs de la CEE, de la Grande-Bretagne et des États-Unis ? De même, les enjeux nationaux portent sur les restrictions à l'importation des produits agricoles aux États-Unis, ainsi que sur les régimes préférentiels de la CEE et de la Grande-Bretagne. Ces enjeux concernent les marchés agricoles de toute la surface de la planète, c'est-à-dire du climat tempéré au climat tropical. Or le Dillon Round a clos les négociations sur ce constat : le renforcement du protectionnisme sur les produits agricoles pénalise les pays du Sud.

Les produits agricoles tempérés et l'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE

Le cas de ces produits agricoles du Commonwealth (le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande) constitue un grand obstacle dans les négociations sur l'adhésion de la Grande-Bretagne⁶. Habituellement vendus à la métropole

5 NA, RG 56, Fowler : Mémoire pour le président, de George Ball, 23 octobre 1961.

6 Sur le chapitre de ces négociations agricoles, voir Piers Ludlow : *Dealing with Great Britain: The Six and the First Application to the ECC*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 169-199 ; Sophie Meunier, *L'Union fait la force...*, *op. cit.*, p. 103-135 ; Lucia Coppolaro, *The Making of the World Trading Power...*, *op. cit.*

dans le cadre de la préférence impériale, leur écoulement en Europe pose néanmoins quelques problèmes. La Grande-Bretagne tente d'obtenir pour le Commonwealth des exceptions aux règles de la PAC, tout en conservant sa préférence impériale. Quelle est alors la position des Six ? D'après Paul Henri Spaak, le danger risque de venir du côté français, car : « si les Britanniques insistent sur les préférences permanentes accordées aux produits du Commonwealth, les Français se trouveront dans une position très forte et logique de rejeter leur candidature, et apparaîtront ainsi comme étant les défenseurs du traité de Rome⁷ ». C'est en effet ce qui s'est produit : au début de l'année 1963, le général de Gaulle a rejeté la candidature britannique.

Un des souhaits de la Grande-Bretagne concerne la période de transition, proposée par les Six. Les Britanniques demandent sa prolongation au-delà de l'année 1970⁸. Cette transition a pour objectif de permettre la réduction progressive de la préférence impériale des pays du Commonwealth, pour leur permettre de s'adapter au Marché commun. Mais, du point de vue des États-Unis, ces produits sont tout simplement considérés comme concurrentiels. Par conséquent, ils refusent d'accéder à ce vœu britannique qui, on le rappelle, est formulé dans le cadre des négociations entre les Six et la Grande-Bretagne. Selon G. Ball : « en toute circonstance, il est impératif du point de vue des États-Unis que le traitement spécial et privilégié réservé aux produits agricoles tempérés du Commonwealth ne doit pas être prolongé au-delà de 1970⁹ ». Leur intervention a-t-elle finalement contribué à rendre difficiles ces négociations entre les Six et la Grande-Bretagne ?

Au printemps 1962, l'éventualité d'un échec de ces discussions paraît suffisamment sérieuse pour qu'on réfléchisse à Washington à une meilleure tactique : « nous devons être sûrs que les autres pays européens continuent de vouloir l'entrée de la Grande-Bretagne et qu'ils sont peu disposés de permettre à De Gaulle de la garder en dehors. [...] Nous devons persuader les Britanniques (et les Dominions) de ne pas mettre leur prix trop haut ; nous suivons cette voie¹⁰ ». C'est à ce moment-là que Paul Henri Spaak demande une intervention américaine directe, dans le cadre de l'OTAN, pour sauver ces négociations, comme le rapporte l'ambassadeur américain de Belgique, Douglas MacArthur : « Il a dit qu'il était très important que nous fassions comprendre, d'une manière non équivoque aux Britanniques, notre forte opposition à leur position sur les

7 JFK, NSF : *Memorandum for conversation between John Kennedy and Paul-Henri Spaak*, 9 juin 1962.

8 JFK, NSF : Télégramme au secrétaire d'État, de Douglas MacArthur 1^{er} juin 1962.

9 JFK, NSF : *Memorandum for conversation...*, 9 juin 1962, *op. cit.*

10 JFK, NSF : *Thoughts on Reading the Morning Papers* (points de vue de Joseph Alsop et de Sulzberger), 9 mai 1962.

privilèges permanents du Commonwealth, tout comme notre bienveillance à accepter une période transitoire raisonnable¹¹».

Pourtant, un compromis entre les Six et la Grande-Bretagne semble faire son chemin. Certaines préférences sur les produits agricoles tempérés pourraient être maintenues au-delà de l'année 1970, jusqu'à la conclusion d'une solution satisfaisante. Mais les États-Unis eux-mêmes s'y déclarent encore une fois opposés¹². De ce fait, la Grande-Bretagne aurait-elle pu alors entrer dans la CEE, sur la base de cet accord et sans le veto américain ? Les États-Unis present de nouveau Paul Henri Spaak pour qu'il introduise, grâce à son influence, une ligne plus libérale au sein de l'Europe agricole. C'est alors que Jean Monnet, contacté par les États-Unis, déconseille vivement toute pression, même indirecte, de la part du gouvernement américain. Pour lui, la Grande-Bretagne fait fausse route avec ses exigences¹³.

L'année 1963 débute par le veto du général de Gaulle contre l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché commun. Juste auparavant, John F. Kennedy sollicite une fois encore Paul Henri Spaak : « [...] Je continue de compter sur vous pour toute aide et assistance sur ces problèmes à l'avenir¹⁴ ». Alors que ces trois pays, la France, la Grande-Bretagne et les États-Unis sont peu enclins à des compromis, il ne fait pas de doute que réussir de telles négociations aurait été une grande prouesse diplomatique. Quelle est la réaction des États-Unis à ce veto ?

Au cours d'une réunion du National Security Council, le gouvernement tire les conclusions. Il mise dès lors sur l'Alliance atlantique, c'est-à-dire l'OTAN, afin de resserrer les liens entre les Européens et les Américains. C'est suivre la ligne recommandée auparavant par P. H. Spaak. Selon Kennedy :

L'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché commun aurait renforcé l'Europe, mais la France ne l'a pas permis. Si la Grande-Bretagne y était entrée, cela aurait représenté un coût pour nous en termes de commerce, mais cela aurait été une bonne chose pour la stabilité de l'Europe. Que la France la maintienne en dehors a été un sérieux revers pour nous, surtout pour la Grande-Bretagne. Il est dans notre intérêt de renforcer l'Europe et le concept unilatéral, mais De Gaulle y est opposé. Si l'on renforce le concept multilatéral, cela renforcera l'OTAN et augmentera la dépendance à notre

11 JFK, NSF : Télégramme au secrétaire d'État, de Douglas MacArthur, 12 mai 1962.

12 *Ibid.*

13 JFK, NSF : *Memorandum of call conversation with Jean Monnet* à McGeorge Bundy, de J. Robert Schartzel (Affaires atlantiques), 8 novembre 1962.

14 JFK, NSF : Télégramme à Paul Henri Spaak, de John F. Kennedy, 11 janvier 1963.

égard et, par conséquent, notre influence en Europe. Cela nous donnera le pouvoir de la guider et de la garder forte¹⁵.

La ligne de conduite consistera désormais à défendre âprement les intérêts des États-Unis dans les négociations commerciales avec l'Europe, et à mettre l'accent sur leur puissance militaire au sein de l'OTAN¹⁶. Ainsi, on peut mieux comprendre la pugnacité des États-Unis dans les négociations commerciales à venir avec l'Europe. Sera-t-elle payante à terme ?

Le partenariat égal entre les États-Unis et l'Europe de l'Ouest, proposé dans son discours du 4 juillet 1962, est désormais oublié, puisque le général de Gaulle l'a rejeté avec son veto contre la Grande-Bretagne. Pourtant, cela aurait permis d'envisager une nouvelle forme de relations possibles, peut-être plus égales, entre ces deux partenaires, même sans la Grande-Bretagne. Cependant, faut-il rappeler que ce veto est intervenu la veille du rapport final du Comité Mansholt sur les négociations agricoles entre la CEE et la Grande-Bretagne, qui propose un accord sur les produits tempérés ? Ce rapport a peut-être paru, aux yeux du général de Gaulle, aussi déplaisant que la question militaire liée aux accords anglo-américains de Nassau, à laquelle on fait toujours référence¹⁷. De l'autre, les États-Unis ont rejeté cet accord sur les produits tempérés entre les Six et la Grande-Bretagne. Le refus américain et le veto français ont concouru ensemble à anéantir toute possibilité d'adhésion britannique au Marché commun à cause des produits agricoles tempérés.

Pour conclure sur ce veto, l'enjeu sous-jacent de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun finit par apparaître clairement du côté américain :

Le veto de De Gaulle contre l'admission de la Grande-Bretagne dans les Communautés européennes a été un sérieux revers pour la politique commerciale américaine, dans la mesure où nous avions espéré que la présence du Royaume-Uni dans la CEE faciliterait une négociation commerciale entre celle-ci et nous-mêmes. Malheureusement, De Gaulle a été convaincu que cette adhésion britannique aurait cet effet. Dès lors, ce qui était pour nous un bénéfice a paru une menace pour lui, il a agi en conséquence (bien que ceci, bien sûr, n'ait pas été le seul motif du veto)¹⁸.

15 JFK, NSF : *Notes on Kennedy's Remarks, National Security Council*, 22 janvier 1963.

16 *Ibid.*

17 Anne Deighton, « La Grande-Bretagne et la Communauté européenne économique (1958-1963) », *Histoire, Économie, Société*, n° 1, 1^{er} trimestre 1994, p. 113-130. L'auteur met en évidence que la décision du général de Gaulle avait été prise avant la conclusion de ces accords de Nassau.

18 JFK, NSF : Bureau du renseignement et de recherche, département d'État, *Possibilities and Limitations in dealing with de Gaulle*, de Thomas L. Huges, 16 avril 1963.

La Grande-Bretagne aurait donc été le cheval de Troie dans la CEE, afin de favoriser la formation d'une zone de libre-échange sans discriminations contre les produits américains (et aussi sans la perspective d'une Europe politique).

La Politique agricole commune et les compromis pour le Kennedy Round

En fin de compte, la CEE s'achemine vers des compromis agricoles avec les États-Unis, afin de réussir le Marché commun tout comme le prochain *round* du GATT. L'enjeu est bien celui-ci : les tarifs douaniers agricoles de la CEE, mis au point par la PAC, seront-ils négociables au GATT ? Si oui, sur quels produits ? Les expériences passées de la CECA et de la CEE ont rendu méfiante la Commission européenne elle-même.

La CEE choisit alors de répondre au souhait des États-Unis de conclure « un 'préaccord' en matière agricole, avant l'engagement des négociations tarifaires proprement dites¹⁹ ». Sa solution est de proposer des accords mondiaux sur les céréales, la viande, les produits laitiers et le sucre, ainsi qu'une baisse du droit de douane sur la volaille²⁰. Ce sont les produits provoquant le plus de litiges avec les États-Unis. À présent, il s'agit de préparer les négociations du Kennedy Round. La France ne va-t-elle pas s'y opposer aussi tant que la PAC ne sera pas finalisée ? Pourtant, Mansholt insiste sur le fait que : « [...] les règles de la PAC doivent être établies, mais [qu'] elles ne doivent pas être appliquées avant la 'conclusion' du Kennedy Round²¹ ». Cette dernière remarque ne va pas dans le sens du général de Gaulle qui, lui, vise à mettre en place la PAC avant le démarrage du Kennedy Round. Comme la Commission européenne le craignait, la France utilisera la menace de veto pour participer au prochain Kennedy Round, si la PAC n'est pas conclue auparavant.

En ce qui concerne la menace de la France de ne pas participer à Genève aux discussions du GATT à moins qu'un accord satisfaisant ne soit conclu par les Six sur la PAC, Rostow fait observer que certains Européens semblent penser que les Cinq n'ont pas d'alternative, sauf de céder à De Gaulle sur la PAC et sur les autres problèmes de la CEE, car le Marché commun est essentiel aux économies des Cinq et, que si De Gaulle y est opposé, il pourrait provoquer sa destruction²².

Le 29 juillet 1963, le général de Gaulle rappelle, au cours d'une conférence de presse, cette menace de désintégration du Marché commun.

19 CE, Commission, *Procès-verbal spécial n° 221 de la 121e réunion* du 13 mars 1963 : Travaux en rapport avec la préparation des prochaines négociations à la suite du *Trade Expansion Act*.

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*

22 JFK, NSF : Télégramme au secrétaire d'État, de MacArthur, 12 mai 1963.

Au cours de la réunion à La Haye de l'UEO en octobre, les Six ont finalement convenu de conclure l'accord sur la PAC avant le 31 décembre 1963²³, soit avant le lancement du Kennedy Round en 1964. Toutefois : « les difficultés restent importantes, dues en particulier à l'attitude allemande sur le problème agricole, à la position des États-Unis et à la réaction des groupes de commerce traditionnel. Après avoir défini la PAC, les grandes négociations commenceront l'année suivante dans le cadre du GATT²⁴ ».

Cependant, Ludwig Erhard, nouvellement nommé chancelier de la RFA en octobre 1963, affirme au cours d'une interview au journal *Le Figaro* : « la PAC est le prélude nécessaire au 'désarmement douanier', qui est le but du Kennedy Round²⁵ ». Désormais, l'entente entre les Six est réelle. Le deuxième marathon agricole se termine, le 23 décembre 1963, avec un accord sur les produits laitiers, le bœuf, et le riz. Le Kennedy Round peut démarrer en mai 1964. En échange, le prix du blé est négocié hors du GATT et dans le cadre d'un accord international entre les principaux producteurs et exportateurs, les États-Unis, la CEE, la Grande-Bretagne et le Commonwealth (principalement le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Australie). Il sera ensuite appliqué après le démarrage du Kennedy Round en 1964, conformément au souhait des États-Unis.

Avec cette étude, on peut se joindre au débat suscité par le point de vue d'Andrew Moravcsik, sur les intérêts essentiellement commerciaux de la politique du général de Gaulle²⁶. Les aspects économiques de cette période de l'histoire de l'intégration européenne ont été assez occultés. Ce défaut vient davantage du fait que la politique américaine a été officiellement très discrète sur ces sujets épineux. Toutefois, il semble difficile d'ignorer la globalité d'une politique, car ce serait nier les liens inextricables entre l'économie et le politique.

La politique du gouvernement de Kennedy reste linéaire, tant que la question du marché agricole européen n'est pas résolue à la fois du point de vue communautaire (avec la PAC) et du point de vue international (au GATT et hors du GATT). Les États-Unis ont au moins obtenu que la CEE, en négociant l'adhésion de la Grande-Bretagne, conserve son entité économique avec son TEC unique, sans pour autant devenir une zone de multiples préférences tarifaires. Il est en effet hors de question d'accepter cette adhésion britannique au Marché commun à n'importe quel prix, c'est-à-dire celui d'un maintien prolongé de la préférence impériale sur les produits agricoles tempérés du Commonwealth. De l'autre, il est certain que l'exclusion de la Grande-Bretagne

23 L'UEO est une émanation du Pacte de Bruxelles, afin de remplacer la CED rejetée par la France.

24 JFK, NSF : Télégramme au secrétaire d'État, de Bohlen, 30 octobre 1963.

25 JFK, NSF : Télégramme au secrétaire d'État, de Bohlen, 18 novembre 1963.

26 Andrew Moravcsik, « Général de Gaulle between Grain and Grandeur: the Political Economy of French EC, 1958-1970 », *Journal of Cold War Studies*, vol. 2, n° 2, 2000, p. 3-43.

de la CEE, ouvertement décidée par le général de Gaulle, a constitué malgré tout un cuisant échec pour Kennedy pour son « Grand dessein ». Dans le même ordre d'idée, Thomas Zeiler argumente que : « Kennedy a anticipé le protectionnisme de la CEE, mais a présumé qu'il pouvait le surmonter en influençant la politique des Six avec la doctrine du "Fair-Trade". Il a eu tort²⁷ ». Il me semble qu'il s'agissait avant tout de ne pas heurter de Gaulle, car la crainte de ses éclats était réelle. Comme le souligne Robert Rothschild, diplomate belge : « Du "Grand dessein" de 1962, il ne restait que le Kennedy Round, la vaste négociation commerciale de Genève²⁸ ».

En définitive, les assises institutionnelles multilatérales de la CEE et de l'OTAN sont restées intactes, ainsi que l'assurance d'un tarif douanier unique (sans ajouter la préférence impériale du Commonwealth). Le plan Fouchet du général de Gaulle pour une autre Europe a échoué. Là réside le vrai but de la politique étrangère américaine : préserver la cohérence de l'architecture multilatérale du « monde libre ». Les quelques inconvénients (comme les discriminations) seront alors résolus sur le long terme.

LE PARTAGE DU FARDEAU : GARDER LES PAYS DU TIERS MONDE DANS LE GATT (1962-1963)

À présent, il s'agit d'intégrer les pays du Tiers Monde dans le système multilatéral. Le discours sur le commerce de janvier 1962 vise en effet à favoriser leur ancrage dans le camp du « monde libre », par le biais du GATT. Du côté de la Commission européenne, Robert Marjolin fait judicieusement remarquer la portée d'une telle initiative : « [...] il ne s'agit pas ici de créer une zone partielle de libre-échange, mais plutôt d'aboutir à une réduction des droits de douane à l'échelle du monde libre [...] »²⁹. Ce monde doit se présenter unifié au sein du GATT, en un ensemble homogène et prospère, face à l'URSS. Cet objectif sera-t-il atteint lors des préliminaires du Kennedy Round ?

Le problème des recettes tirées des exportations

Les revendications économiques de ces pays participants à la Conférence de Bandung sont liées à la croissance économique et, en particulier à leur insertion dans le commerce mondial. Ces pays l'envisagent-ils dans le cadre de la division internationale du travail ou dans celui de la substitution des importations ? Sur ce point, l'ambiguïté demeure.

²⁷ Thomas W. Zeiler, *American Trade...*, *op. cit.*, p.258.

²⁸ Robert Rothschild, *Un Phénix nommé Europe, mémoires 1945-1955*, Paris, Racine, 1997, p. 296.

²⁹ CE (FI), BAC 1-1967, n° 82 : Commission, Direction des relations extérieures, *Conclusions de la XX^e réunion du Comité des directeurs de la politique commerciale*, 4 avril 1962.

Au cours de cette année 1962, se pose avec acuité le problème des recettes tirées des exportations. En effet, l'indice général des prix des produits primaires (à l'exclusion des métaux non ferreux) est tombé de 20 % entre 1957 et 1962, par rapport au pic enregistré en 1951 après la guerre de Corée. D'après le GATT, les prix des produits agricoles enregistrent une baisse encore plus importante, de l'ordre d'un tiers en 1962 par rapport à 1951³⁰, ce qui veut dire une diminution d'un tiers des recettes d'exportations des pays en voie de développement.

Comment cela se traduit-il au niveau de leurs balances commerciales ? De 1953 à 1962, les pays en voie de développement connaissent des balances déficitaires, surtout depuis 1957 (voir **tableau 22**). En 1956 a eu lieu la crise de Suez dont les effets se font encore sentir au niveau commercial.

Tableau 22. Balances commerciales comparées des échanges des pays en voie de développement (PVD) de 1953 à 1963 (en millions de dollars)

240

	Ensemble des PVD	Amérique latine	Asie	Afrique
1953	1.050 ^a	1.115	-345	143 (*46)
	50 ^b	95	-825	-336 (*41)
1954	850	420	-365	6 (*51)
	200	130	-205	-254 (*26)
1955	450	610	-75	-110 (*-59)
	130	30	-45	-369 (*30)
1956	-250	500	-900	-416 (*87)
	420	510	-220	-128 (*93)
1957	-2.100	-470	-1.370	-620 (*39)
	-450	10	-380	-473 (*-32)
1958	-1.020	260	-910	-451 (*49)
	-710	-170	-470	-567 (*19)
1959	-190	340	-580	-513 (*69)
	-290	-40	-240	-445 (*128)
1960	-930	190	-1.210	-393 (*102)
	-480	20	-300	-631 (*180)
1961	-1.480	60	-1.590	-537 (*109)
	-370	-110	-380	-306 (*109)
1962	-1.040	420	-1.420	-544 (*39)
	620	180	-300	-231 (*95)
1963	-590	820	-1.950	-594 (*72)
	1.260	520	-270	332 (*82)

Notes : ^a : entre PVD et pays industrialisés ; ^b : entre PVD et CEE ; * dont EAMA.

Source : BXL, BAC 25-1980 n° 213 ; CEE, Commission, Direction générale du développement de l'outre-mer, 26 juillet 1966.

30 CE, BAC 6-1966, n° 7 : Commission, Direction des échanges, *Rapport annuel du GATT sur le commerce international en 1963*, 30 avril 1965.

Les produits agricoles tropicaux proviennent d'Amérique latine et d'Afrique, sans avoir besoin de passer par le canal de Suez, à la différence de ceux d'Asie qui ont probablement plus souffert de cette crise. Ce sont précisément les pays d'Asie et aussi ceux d'Afrique (sauf ceux qui sont associés à la CEE, comme les EAMA), qui connaissent des balances commerciales négatives à cause des importations plus importantes que les exportations. En ce qui concerne l'Asie du Sud-Est, cette région sort de la guerre d'Indochine en 1954 et connaît peu d'accalmies jusqu'à la fin de la guerre du Vietnam. En Afrique, la majorité des colonies accède à l'indépendance en 1960 et ne connaît pas encore de stabilité financière. L'Amérique latine présente un meilleur équilibre entre les importations et les exportations, bien que la marge bénéficiaire soit peu importante. Si l'on prend l'ensemble des pays en voie de développement (sauf les pays du Moyen-Orient qui présentent en général des balances commerciales largement positives grâce au pétrole), leurs balances commerciales déficitaires révèlent, entre 1953 et 1963, une marge de manœuvre très faible ou inexistante, pour assurer un développement grâce aux recettes d'exportations tirées de leurs ressources naturelles.

À ce constat, il faut ajouter la dette de ces pays en voie de développement qui commence à apparaître au lendemain de leurs indépendances, d'après le **tableau 23**. La raison en est la suivante : « une proportion considérable de cette aide [au développement] est fournie en prêts à court terme à des taux d'intérêts commerciaux. En conséquence, le poids de la dette, ou les paiements des intérêts par les pays en développement et l'amortissement des principaux prêts, ont augmenté d'un milliard de dollars en 1956 à 2,5 milliards en 1961³¹ ».

Tableau 23. La dette des pays en développement et l'aide économique occidentale de 1956 à 1961 (en millions de dollars)

Années	Aide reçue	Paiements de la dette
1956	3696	970
1957	4548	1065
1958	5183	1265
1959	5258	1730
1960	5960	2065
1961	6467	2460

Source : JFK, NSF : Département d'État, *Export Earnings of the Developing Countries*, 31 octobre 1962.

31 JFK, NSF : Département d'État, Maison-Blanche, Mémoire pour McGeorge Bundy, *Export Earnings of the Developing Countries*, de William H. Brubeck, 31 octobre 1962.

Le remboursement de la dette absorbe presque 40 % de l'aide étrangère des États-Unis. Ainsi : « étant donné que les revenus tirés des exportations de produits ne suivent pas un cours satisfaisant, l'aide étrangère est devenue un élément de plus en plus important pour financer la tendance à la hausse des importations dans le cadre du développement ³² ». D'où la dépendance à l'aide au développement, qui finit par s'apparenter à un véritable cercle vicieux, surtout à partir des années 1970-1980. Face à cette situation, il paraît plutôt difficile de présenter, à ces pays en butte aux difficultés financières, la réduction du « déficit impérieux » de la balance des paiements américaine.

En octobre 1962, John Kennedy demande justement des précisions sur ce problème des recettes tirées des exportations, après avoir eu une conversation à ce sujet avec Walt Rostow (on ne connaît pas la teneur de cette conversation). Le département d'État met le doigt sur cette situation qui ne peut durer :

242

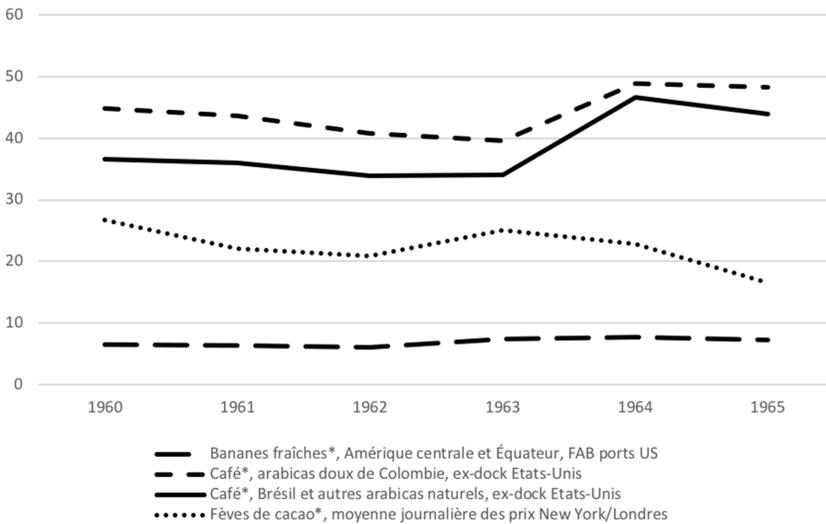
Une grande contradiction existe entre les programmes économiques et les aspirations des pays en développement et l'environnement commercial auquel ils font face. [...] Les prix des produits primaires exportés ont considérablement chuté depuis 1953, de l'ordre de 10 %, alors que les prix des produits manufacturés importés ont augmenté de 9,5 %, ce qui a provoqué une diminution du volume des ventes de biens afin de compenser la baisse des prix³³.

Cette remarque est confirmée par le **graphique 4**, réalisé sur la base des statistiques de la CNUCED. De 1960 à 1963, les prix du café chutent régulièrement entre 30 et 40 centimes de dollars la livre, pour remonter en 1964 entre 40 et 50 centimes. Ce dernier niveau correspond à la conclusion de l'accord international sur le café, qui tente de stabiliser le rapport entre le prix et la production. Quant au prix du cacao, il fluctue vers la baisse entre 30 et 20 centimes de dollars jusqu'en 1962, pour ensuite connaître une remontée importante en 1963. Mais il décline pour être à moins de 20 centimes. Le prix des bananes reste stationnaire, malgré une certaine amélioration après 1963, entre 5 et 10 centimes.

32 CE, BAC 6-1966 n° 7 : Commission, Direction des échanges, *Rapport annuel du GATT...*, 30 avril 1965, *op. cit.*

33 JFK, NSF : Département d'État, Maison-Blanche, *Mémoire pour McGeorge Bundy...*, 31 octobre 1962, *op. cit.*

Graphique 4. Évolution des prix des produits primaires (ou tropicaux), de 1960 à 1965 (en centimes de dollar la livre, c\$/lb)



Note : On ne dispose pas des prix avant 1960-1965. Sauf quelques indications dans les archives elles-mêmes.
Source : CNUCED, Prix des produits de base sur le marché libre, annuel, 1960-2013.

Face à cette situation déséquilibrée, le GATT tire le signal d'alarme : « si l'on n'agit pas d'une manière compréhensive et déterminée dans ces zones interdépendantes, on pourrait avoir de sérieuses conséquences politiques en ce qui concerne la position du monde libre³⁴ ». Comment résoudre toutefois cette équation : accorder aux pays en voie de développement une position plus équilibrée au niveau du commerce international, pour les garder dans le « monde libre » ? Ou bien considérer avant tout les pays industrialisés, pour encourager la croissance de leurs économies et réduire le déficit de la balance des paiements américaine ?

D'après le rapport Haberler en 1958, la croissance des pays industrialisés est déclarée utile à l'ensemble du commerce international dont les bénéfices retombent sur les pays en développement. Néanmoins, ce rapport souligne aussi la nécessité de supprimer les obstacles aux exportations des produits en provenance de ces pays en transition. « Sur le long terme, ces pays doivent diminuer leur dépendance des produits primaires et exporter des plus grands volumes de produits traités et manufacturés. Mais le processus du développement économique prendra du temps, du capital et une direction prudente³⁵ ».

³⁴ CE, BAC 6-1966 n° 7 : Commission, Direction des échanges, *Rapport annuel du GATT...*, 30 avril 1965, *op. cit.*

³⁵ *Ibid.*

Toutefois, la compétition économique entre l'Est et l'Ouest peut-elle accorder le temps nécessaire au développement du Tiers Monde ? Peut-elle lui permettre de connaître une transition pour passer d'une économie agricole à une économie industrielle ? Or les enjeux se situent plutôt au niveau de l'Europe de l'Ouest, industrialisée et prospère, qui se présente comme la vitrine la plus proche face à l'URSS. De plus, les pays industrialisés, et membres de l'OCDE, ont pour tâche d'augmenter la croissance de leurs économies de 50 % jusqu'à 1970. Tandis que les pays du Tiers Monde doivent faire un long chemin pour atteindre le niveau de vie des États-Unis et de l'Europe de l'Ouest. Mais les pays de l'Asie du Sud-Est surprendront avec leur expansion économique rapide, qui s'inscrit dans le sillage de celle du Japon au cours des années 1960-1970³⁶.

Dans ce contexte déséquilibré, le GATT conclut :

Les programmes d'aide occidentale ne peuvent finalement pas réussir en mettant ces pays dans une position d'autosuffisance si la production agricole occidentale limite leurs marchés actuels et si les restrictions au commerce occidental isolent ces futurs marchés pour ces industries de transformation, comme les textiles, qu'ils peuvent effectivement développer³⁷.

En 1963, le GATT prend position dans son rapport annuel, comme on a pu le voir. Il reprend les arguments du rapport Haberler pour une division internationale du travail, à condition que celle-ci soit équilibrée au niveau de l'ouverture des marchés. Il insiste dès lors sur la nécessaire substitution aux importations, qui se ferait plus facilement pour ces pays en développement. Ainsi, l'aide étrangère, considérée comme temporaire, ne pourrait pas devenir un frein à l'expansion économique. À cette date, le GATT se situe encore entre ces deux orientations économiques, entre la division internationale du travail et la limitation des importations, pour favoriser l'industrie locale. Néanmoins, l'objectif fondamental reste la libéralisation des échanges dans le monde occidental.

Une réduction de 50 % des droits de douane ?

En cette année 1962, une certaine inflexion de la politique des États-Unis se fait sentir pour mieux prendre en compte, avec les Six, les revendications des pays du Tiers Monde. D'après la CEE : « En matière des produits tropicaux, par exemple, ils semblent avoir l'intention de demander l'abolition de tous les droits

36 Dominique Barjot, « Le développement économique de la Corée du Sud depuis 1950 », *Les Cahiers de Framespa*, numéro spécial « Japon et Corée à l'époque contemporaine (1868-1997) », n° 8, 2011, p. 1-51.

37 CE, BAC 6-1966 n° 7 : Commission, Direction des échanges, *Rapport annuel du GATT...*, 30 avril 1965, *op. cit.*

pour les matières non produites aux États-Unis, sans savoir comment concilier cette idée avec leur tendance de ne pas demander dès maintenant l'abolition totale des préférences³⁸ ».

Cette proposition provient probablement d'un danger qui surgit à ce moment-là. L'Assemblée générale de l'ONU demande en effet l'organisation d'une conférence sur le commerce et le développement, pour considérer ces problèmes au niveau du commerce international. Dans ce contexte, le représentant des États-Unis auprès de la Commission européenne plaide pour que les pays en développement soient mieux inclus dans les négociations et puissent bénéficier d'un traitement plus souple de la réciprocité.

J'ai [John E. Tuthill] présenté le problème dans le contexte de la Conférence sur le développement aux Nations unies, en exprimant le point de vue que nous pourrions nous attendre presque inévitablement à tout pour mettre en place une nouvelle organisation du commerce mondial. Par conséquent, la participation des pays moins développés au GATT est impérative comme contre poids à ce mouvement³⁹.

Il est maintenant primordial de prendre en considération ces obstacles avant la tenue de cette conférence des Nations unies. Que proposer aux pays en développement dans le cadre du GATT ? D'une manière plus précise, comment les alliés des États-Unis envisagent-ils la négociation des produits tropicaux ?

Au niveau de la France, les États-Unis constatent que la question des produits tropicaux a « un effet abrasif » sur leurs relations. La France considère à ce moment-là l'action des États-Unis en Afrique comme douteuse : « la France voit dans nos politiques d'aides et de commerce un affaiblissement de leur position et un relâchement de ses liens avec ses anciennes colonies africaines [...] »⁴⁰. Quant à l'Italie, elle considère que les pays industrialisés pratiquent le néo-colonialisme : « ce serait bien, a continué le ministre Preti [des Affaires étrangères], que les pays industrialisés augmentent les prix des produits tropicaux pour aider ces zones⁴¹ ». L'Allemagne, avec le ministre des Affaires économiques, Erhard, pense qu'une zone préférentielle établie dans la partie équatoriale de l'Afrique serait discriminatoire contre l'Amérique latine.

38 CE, BAC 161 967 n° 86 : Commission, Direction générale des relations extérieures, *Compte-rendu de la réunion en cadre restreint du 11 octobre 1962 des hauts fonctionnaires chargés de la politique commerciale*, 12 octobre 1962.

39 JFK, NSF : Télégramme au secrétaire d'État, de John E. Tuthill, Bruxelles, 27 janvier 1963.

40 JFK, NSF : Télégramme au secrétaire d'État, Washington, de Francis J. Gavin (ambassadeur américain à Paris), 23 février 1962.

41 NA, RG 56, Fowler/Dillon : *Memorandum of conversation between Luigi Preti (Italy Foreign Office Minister) and the Secretary of Treasury, Dillon, and the State Department*, 3 décembre 1962.

Il précise : « [...] l'Allemagne a déjà proposé que, si un système préférentiel était mis en place en Afrique, alors les produits tropicaux de tous les pays devaient bénéficier d'une baisse de 50 % du droit de douane et que, dans 6 ans, une fois le Marché commun finalisé, le droit de douane sur ces produits dans le monde soit proche de zéro⁴² ». La Commission européenne, de son côté, n'est guère favorable à cette proposition.

246

Les États-Unis proposent de baisser de 50 % les droits de douane sur une période de dix ans, au lieu de cinq, pour les pays en développement. Face à cette proposition, Jean Rey et Theodorus C. Hijzen, membres de la Commission et en charge des négociations du GATT, considèrent que la CEE applique déjà ce genre de concessions dans le cadre de son association avec les pays associés et à l'égard des pays non associés. Cela a été convenu lors du Dillon Round. Robert Marjolin, qui suit de près ces négociations, estime que le vrai problème qui se pose à eux, aussi bien pour la CEE que pour les États-Unis, est de : « trouver des moyens pour protéger certaines industries dans les pays développés des importations en provenance des pays moins-développés⁴³ ». Par exemple, l'accord sur les textiles est déjà conclu en 1961 et sera renforcé à la fin du Kennedy Round en 1967.

La CEE ne veut pas ouvrir ses marchés à tous les pays en développement, car elle est en train de négocier des relations commerciales bilatérales et hors du GATT. Ces négociations aboutiront aux accords de Yaoundé au cours de l'année 1963. C'est pourquoi : « les services de la Commission ont proposé d'exclure les produits tropicaux de la réduction automatique et linéaire de 50 %⁴⁴ ». Si l'on se réfère au *Trade Expansion Act* de janvier 1962, la baisse des droits de douane de 50 % ne concerne que les produits industriels et non les produits tropicaux. Il s'agit de la part des États-Unis d'un effort commercial qui entre dans les considérations politiques de la guerre froide : faire contrepoids à l'influence de l'URSS. Cette proposition est-elle réellement viable, en tenant compte des liens entre les pays membres de la CEE avec les anciennes colonies, ainsi que ceux de la Grande-Bretagne avec le Commonwealth ? Cependant, la Commission européenne propose ou retient (cela n'est pas clair) la solution de conclure des accords mondiaux sur : « [...] certains produits caractérisés par un déséquilibre permanent entre l'offre et la demande dans l'état actuel du marché mondial⁴⁵ ».

42 JFK, NSF: Maison-Blanche, *Meeting between President Kennedy and Erhard*, 8 janvier 1962.

43 JFK, NSF : Télégramme au secrétaire d'État..., 27 janvier 1963, *op. cit.*

44 CE, BAC 6-1966 n° 7 : DG VIII, Note à l'attention du président Rogenreau, *Stade actuel de la préparation des négociations tarifaires*, 18 février 1963.

45 CE, Commission, *Procès-verbal spécial n° 247 de la 247^e réunion de la Commission, Préparation des négociations agricoles prévues dans le cadre de la négociation au GATT*, 30 octobre 1963.

Ainsi s'esquisse une organisation du commerce mondial en dehors du GATT : certains produits tropicaux vont être exclus des négociations multilatérales du GATT, pour être négociés dans le cadre des accords mondiaux (le café, le cacao, le thé). On s'aperçoit que les pays du Tiers Monde, ceux qui sont compris dans le Commonwealth, associés à la CEE ou encore liés aux États-Unis, connaissent un défaut d'autonomie réelle au niveau de ces négociations, qui les concernent pourtant directement. Par exemple, le café et les bananes de l'Amérique latine sont défendus par les États-Unis ; les bananes des Antilles sont protégées par la CEE ; le thé et le caoutchouc de l'Asie sont défendus par l'Europe de l'Ouest ; enfin, le café, le cacao et les bananes de l'Afrique sont protégés par l'Europe de l'Ouest. En ce début des années 1960, ce sont les principaux produits tropicaux négociés. Quelle sera la place des produits agricoles tropicaux dans le GATT ? En 1963, est déjà signalé le travail de groupe et de sous-groupe sur les produits tropicaux, et non en 1965, comme cela est présenté habituellement.

Pour revenir à l'organisation de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, alors que l'ONU la prévoit en 1963, les États-Unis tiennent à la reporter en 1964. Tout d'abord, les États-Unis veulent conclure les accords mondiaux sur les produits tropicaux avant le Kennedy Round, qui doit se tenir en 1964. C'est pourquoi les négociations du GATT sur les produits tropicaux n'ont pu avoir lieu avant la conclusion de ces accords mondiaux, conclus hors du GATT. Puis, cette Conférence pourra ouvrir sa séance, après la conclusion de tous ces accords. C'est un aspect décisif qui n'est pas mentionné dans la bibliographie existante.

En définitive, la question reste constante : comment favoriser l'industrialisation d'un pays avec des importations croissantes en produits manufacturés, à prix élevés et non restreints, dans le cadre de l'aide au développement à long terme ? Cela d'autant plus que ces importations finissent par empêcher la création d'une industrie transformatrice. En effet, elles englobent les devises acquises par les exportations de produits primaires, alors vendus à prix bas. C'est un cercle vicieux. On pourrait aussi envisager la corruption, le détournement de fonds, qui ont constitué les fortunes colossales des dirigeants africains, asiatiques et d'Amérique latine pendant la guerre froide. Des contrôles ont-ils existé sur les revenus tirés des exportations ? Et le déficit de la balance des paiements américaine dans tout cela ?

Pourtant, la stratégie d'ensemble pour le développement repose dans les faits sur deux orientations, qui auraient dû être complémentaires, pour favoriser l'industrialisation du Tiers Monde. Dans la pratique, il s'est avéré difficile de les faire cohabiter : dans le cadre multilatéral, les exportations sur le court terme et, dans le cadre bilatéral, l'assistance financière et technologique sur le long terme.

La citation suivante permet de prolonger le débat sur l'industrialisation et le développement, en mettant l'accent sur les facteurs de la révolution industrielle :

Sans prétendre aborder ici le vaste problème posé par l'industrialisation du Tiers Monde, nous nous bornerons à deux simples observations. D'une part, la valorisation sur place des matières premières exportées par les pays du Tiers Monde présente un réel intérêt pour ces pays, mais ne peut avoir qu'une portée limitée pour de nombreux produits, car elle implique que les pays du Tiers Monde aient accès aux circuits de commercialisation des pays développés à économie de marché, ce qui leur est difficile. Toutefois, si la valorisation sur place se heurte à des limites assez immédiates pour un bon nombre de produits agricoles (à l'exception sans doute du coton), elle est possible dans de très larges proportions pour les matières minérales et énergétiques ; or ce sont les industries métallurgiques et chimiques qui sont « industrialisantes » et qui peuvent constituer des pôles d'industrialisation d'énergie⁴⁶.

248

Un autre débat insiste sur l'essor de l'agriculture pour enclencher le processus de l'industrialisation, sur le modèle du développement de l'Europe du ^{xvi}e au ^{xix}e siècle⁴⁷. Quel est finalement le modèle le plus approprié aux pays du Sud ?

⁴⁶ Jean Touscoz, « La coopération internationale et les matières premières exportées par les pays du Tiers Monde : les conditions d'un échange égal », *Tiers-Monde*, vol. 17, n° 66, 1976, p. 539-560.

⁴⁷ Voir Paul Bairoch, *Victoires et déboires. Histoire économique et sociale du ^{xvi}e siècle à nos jours*, 3 tomes, Paris, Gallimard, coll. « Folio histoire », 1997.

LES MESURES COMMERCIALES HORS DU GATT (1962-1963)

En ce début des années 1960, le GATT connaît une période délicate. Les enjeux des négociations commerciales, dans le cadre des Dillon et Kennedy Round, cristallisent les inquiétudes des principaux partenaires commerciaux, les États-Unis, la CEE et la Grande-Bretagne. Quant aux pays en développement, leurs revendications au sein du GATT ne sont pas encore traduites dans les faits. À ces tensions, s'en ajoute une autre. L'URSS tente de pousser ces pays à remettre en cause le GATT, en demandant la création d'une nouvelle organisation commerciale, cette fois-ci sous l'égide de l'ONU. Le GATT devient ainsi le lieu où se joue la guerre froide. Comment réagiront les États-Unis et les Européens ?

Il existe aussi une autre forme d'aide au développement, qui se situe hors du GATT. Ce sont les accords mondiaux portant sur les produits de base (le café et le cacao), les mesures commerciales bilatérales entre la CEE et les pays associés, les États-Unis et son réseau du *Foreign Aid* (aide étrangère), ainsi que les contingents tarifaires sur deux produits spécifiques, les bananes et le café vert. Ces accords mondiaux et bilatéraux ont-ils pour objectif de réduire le déficit de la balance des paiements américaine ?

LA CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT ET LE COMMERCE (1962-1963) : UN CONTREPOIDS AU GATT ?

La CNUCED est née en 1964 à Genève. On connaît très peu les circonstances de cette création. Elles sont très intéressantes pour comprendre l'ensemble des événements. La toile de fond reste toujours les négociations commerciales en cours, aussi bien au sein du GATT qu'en dehors. Néanmoins, cette Conférence des Nations unies risque de remettre en question l'organisation commerciale multilatérale elle-même, établie depuis 1947. Les États-Unis l'accepteront-ils ? Or leur but consiste toujours à relancer les exportations en général, pour réduire leur déficit de la balance des paiements.

Les origines du projet

Le projet de cette nouvelle organisation a été présenté lors d'une résolution de l'ONU en 1962, de la manière suivante :

Le projet d'une Conférence économique mondiale sous les auspices de l'ONU a fait l'objet d'une résolution adoptée, après de longues discussions, par la XXXIV^e session du Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC) en juillet dernier à Genève. Ce projet se rattache, comme on le sait, à la résolution 1707 (XVI) adoptée en 1961 par l'Assemblée générale des Nations unies, et visant à faire ressortir l'importance du commerce international comme facteur de développement économique¹.

L'ONU se soucie dorénavant des pays en voie de développement, depuis que ces derniers représentent les trois quarts de son Assemblée générale. Ainsi, elle déclare que la décennie 1960 est celle du développement. La résolution de l'ECOSOC de juillet 1962 fixe dès lors les objectifs suivants :

La nécessité d'éliminer les obstacles qui entravent le développement du commerce international d'une manière générale et des échanges entre les pays peu développés et les pays industrialisés en particulier; la nécessité d'un accroissement rapide des exportations des produits primaires et manufacturés pour les pays en voie de développement; la nécessité d'une action internationale visant à stabiliser les marchés internationaux des produits de base; l'importance qu'il y a à ce que tous les pays et tous les groupements économiques régionaux et sous-régionaux poursuivent des politiques commerciales propres à faciliter l'expansion nécessaire du commerce des pays en voie de développement et encouragent la croissance indispensable de leur économie; l'importance qu'il y a à ce que l'afflux net de capitaux à long terme en voie de développement soit accrue².

Ces objectifs reprennent pour l'essentiel les revendications des pays en voie de développement, formulées auparavant au sein du GATT, surtout depuis 1957. Cette date correspond, on l'a vu, à l'aggravation des déficits de leurs balances commerciales. Ils reprennent aussi les conclusions du rapport Haberler de 1958, tout en ajoutant la responsabilité des « groupements économiques régionaux », sous-entendu la CEE, dans cette configuration du commerce mondial. La CEE est particulièrement visée, parce que la plupart de ses pays membres sont d'anciens colonisateurs ou possèdent encore des colonies en cette année 1962. De plus, l'ouverture de leurs marchés est primordiale.

1 CE, BAC 3-1978 n° 1154 : Direction générale des relations extérieures, *Projet d'une conférence mondiale du commerce qui se tiendrait sous les auspices de l'ONU et les perspectives d'accords mondiaux de la CEE. La prochaine assemblée de l'ONU (New York, 16.9.1962)*, 12 septembre 1962.

2 CE, BAC 3-1978 n° 1154 : Direction générale des relations extérieures, Note d'information pour le Comité de politique commerciale (réunion du 22.10.1962), *Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement*, 11 octobre 1962.

Ce projet a vu le jour parce qu'il est appuyé par l'URSS, alors que les États-Unis et la CEE y sont opposés. Le risque est, aux yeux des États-Unis, de voir se mettre en place une organisation mondiale du commerce qui concurrencerait le GATT ; aux yeux de la CEE, cela donnerait l'occasion de critiquer les « groupements économiques » dont il est fait mention dans le projet, pour combattre sa politique commerciale liée au TEC et la PAC. Face à ces réticences, l'URSS menace d'organiser cette conférence à Moscou. Finalement :

Le gouvernement américain [...] s'étant rendu compte de ce que ses réticences auraient pu avoir des répercussions défavorables pour l'Occident aux yeux des pays non engagés, et estimant que le projet pouvait être malgré tout approuvé, avait décidé de proposer une solution de compromis, destinée à limiter autant que possible la portée de la Conférence et d'en retarder sa convocation. Les États membres de la CEE se déclarèrent disposés à s'aligner sur la position américaine, à la condition cependant qu'on élimine les critiques – même indirectes – contre le Marché commun³.

Face à la menace de Moscou, les États-Unis et la CEE s'entendent à ne pas présenter une attitude trop rigide. Garder les pays du Tiers Monde dans son camp, grâce à des mesures commerciales offertes ou négociées pour leur offrir une meilleure visibilité dans le commerce mondial, est un véritable enjeu de guerre froide. Pour les États-Unis, il n'est désormais plus question de leur demander de participer à la réduction du déficit américain.

Les stratégies des États-Unis et de la CEE

À partir de là, nous assistons aux grandes manœuvres aussi bien de la part des États-Unis que de la CEE. Ces derniers visent à atteindre plusieurs objectifs. La date de la Conférence doit être impérativement fixée en 1964, et non en 1963 comme cela est prévu. Des accords mondiaux sur les produits de base (le café, le cacao et le thé) sont en cours de négociation entre 1962 et 1963⁴. Puis, il faut absolument éviter la création d'une nouvelle organisation mondiale du commerce qui court-circuiterait le GATT. Pour cela, les discussions devraient insister sur l'effet « doublon » avec les autres institutions, chargées des mêmes problèmes économiques des pays en voie de développement, comme la FAO, le GATT, le FMI et la BIRD⁵. De même, elles devraient utiliser les conclusions

3 CE, BAC 3-1978 n° 1154 : Direction générale des relations extérieures, *Projet d'une conférence mondiale du commerce...*, 12 septembre 1962, *op. cit.*

4 *Ibid.*

5 CE, BAC 3-1978 n° 1154 : Direction générale des relations extérieures, Note d'information, *Réunion d'une Conférence mondiale du Commerce sous les auspices de l'ONU*, 26 septembre 1962.

de la Conférence du développement économique au Caire, qui a réuni 37 pays en juillet 1962, et qui respectent le cadre du GATT⁶. Enfin, mettre en évidence que les États africains et malgache associés (EAMA) soutiennent la CEE, pour faire taire les critiques des pays en voie de développement et de l'URSS⁷.

Après cette longue liste d'objectifs formulés par les États-Unis et la CEE, il est décidé de préciser ensuite une stratégie à l'ONU qui soit représentative du groupe occidental. Ce groupe réunirait l'OCDE (les États-Unis étant compris), la CEE et l'AELE, pour faire face au groupe du bloc soviétique⁸.

Les États-Unis insistent surtout sur la bonne impression que les pays industrialisés doivent offrir aux pays en voie de développement, au cours de cette conférence, afin de désamorcer leurs griefs. Cela signifie pour la CEE, alors accusée de néo-colonialisme, faire des concessions.

De plus, les États-Unis sont disposés à étudier les moyens d'accroître au maximum les possibilités d'exportation de produits manufacturés et semi-manufacturés des pays moins développés par l'application dans les pays atlantiques de politiques coordonnées visant à supprimer les restrictions à l'importation, de telle sorte que les deux marchés atlantiques se partagent plus équitablement les charges d'ajustement et les avantages commerciaux⁹.

Ainsi, le partage du fardeau de l'aide au développement ou le partenariat atlantique entre l'Europe de l'Ouest et les États-Unis serait réalisé, ce qui n'est pas encore le cas au sein du GATT.

Ces stratégies visent à élaborer l'ordre du jour de la première conférence. Une première victoire est à noter : la Conférence des Nations unies aura lieu en 1964. Dans le cadre de ces discussions, les États-Unis et la CEE retiennent la stabilisation des marchés des produits de base et l'élargissement des débouchés pour les pays en voie de développement. Le dernier point inclut l'étude des incidences causées par la création de la CEE (les États-Unis ne semblent pas avoir soutenu la demande de la Commission européenne d'éliminer toute critique contre la CEE). De même, les États-Unis sont favorables à la substitution aux importations et à la participation de l'URSS, pour accroître les exportations des pays en voie de développement. Toutefois, ils lui demandent de partager le fardeau de l'aide au développement au niveau commercial et de mettre fin au bilatéralisme¹⁰.

6 CE, BAC 3-1978 n° 1154 : Direction générale des relations extérieures, Note d'information pour le Comité de politique commerciale..., 11 octobre 1962, *op. cit.*

7 *Ibid.*

8 CE, BAC 3-1978 n° 1154 : OCDE, *Mémoire de la délégation des États-Unis concernant la conférence des Nations unies sur le commerce et le développement*, 17 décembre 1962.

9 *Ibid.*

10 *Ibid.*

Les États-Unis ont su présenter habilement leur réponse positive à l'organisation de cette Conférence, tout en impliquant l'URSS. Cette diplomatie fait penser à celle du plan Marshall. Ce plan a été proposé à toute l'Europe sans exception, mais l'URSS l'a rejeté. C'est par ailleurs la même attitude que l'URSS observe face aux propositions américaines. Il aurait été étonnant que l'URSS les accepte, car cela aurait remis en cause tout son système économique, fondé sur les échanges bilatéraux, tout comme le troc. L'aide au développement reste dorénavant une affaire réservée à chaque camp ; le bilatéralisme soviétique continuera à faire face au multilatéralisme occidental. D'après un échange entre l'ambassadeur américain à Paris et les représentants de la France à l'ONU (Maurice Viaud, Guy de Lacharrière et Renaud), la France considère qu'il ne faut pas contrer l'URSS dans le cadre de cette conférence. « Lacharrière a aussi pensé qu'il serait difficile de repousser toutes les initiatives du bloc soviétique. Il a pensé que ce serait une erreur de s'opposer à inscrire la discussion dans l'ordre du jour sur le commerce entre l'Est et l'Ouest, parce qu'il serait presque impossible de réussir à la bloquer¹¹ ». Néanmoins, tous sont d'accord pour éviter à tout prix la création d'une nouvelle organisation mondiale du commerce.

La version définitive de la Conférence

En 1964, l'ordre du jour, tel que l'avaient élaboré les États-Unis, est adopté lors de la première Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement. Cette Conférence deviendra un organe dépendant de l'Assemblée générale de l'ONU sous cet acronyme : la CNUCED. Cet organe n'a pas de pouvoir décisionnel et ne peut faire que des recommandations. Sont retenues dans l'ordre du jour les objectifs suivants : la stabilisation des marchés des produits de base, l'élargissement des débouchés pour les pays en voie de développement, la substitution aux importations et la participation de l'URSS à l'accroissement des exportations des pays en voie de développement. À la différence du GATT, cette Conférence de l'ONU retient la substitution des importations et la participation de l'URSS. Deux éléments qui feront la différence entre le GATT, inscrit dans le multilatéralisme occidental, qui réunit le « monde libre », et la CNUCED, inscrite dans le « multilatéralisme onusien » qui réunit tous les régimes politiques de la planète, communistes ou non. C'est en quelque sorte une façon de circonscrire le camp soviétique dans un espace dans lequel les États-Unis restent prudents : l'ONU. On peut considérer que deux modèles de développement vont désormais coexister : d'un côté, la division internationale du travail au GATT et, de l'autre, la substitution des importations à la CNUCED. En fait, ce sera en fonction des évolutions politiques. Par exemple, le Brésil a adopté la substitution des

11 JFK, NSF : Télégramme au secrétaire d'État, Washington, de Bohlen, Paris, 2 janvier 1963.

importations, jusqu'à l'arrivée de la dictature des colonels en 1964. En Amérique latine, la substitution des importations s'est surtout généralisée entre 1950 et 1965¹². L'Inde et le Pakistan l'ont aussi adoptée au cours de ces années, alors que le Pakistan est, en principe, un allié des États-Unis.

Les objectifs fixés par les États-Unis ont été remplis : ils sont d'accord pour cette organisation commerciale parallèle, mais à leurs conditions. Cependant, la CEE n'échappe pas aux critiques des pays en voie de développement. Le GATT entreprendra-t-il alors ces réformes cruciales pour le Tiers Monde sous l'influence de la CNUCED? C'est un risque pour la Commission européenne qui mentionne en effet : « l'examen des possibilités de réforme du GATT en liaison avec les conséquences à tirer de la première conférence sur le commerce et le développement¹³ ». Cette réforme concernera-t-elle l'introduction de clauses concernant les pays en voie de développement? En effet, la France, de son côté, semble essayer de trouver un apaisement au sein du GATT en suggérant aux représentants russes, alors en visite, d'insérer : « des clauses concernant les pays sous-développés et les pays à commerce d'État¹⁴ ». Ce sera chose faite en février 1965, lors du Kennedy Round. Un texte, qui porte sur le commerce et le développement, est ajouté comme un chapitre au GATT datant de 1947. C'est la partie IV, qui reprend les grandes lignes des objectifs de la première conférence de la CNUCED. Cependant, comme Charles-Emmanuel Côté l'explique : « néanmoins, la partie IV demeurerait avant tout symbolique et se contentait de prendre acte de la situation des pays en développement et de la nécessité de faire des efforts positifs pour ceux-ci dans le système commercial multilatéral, tant au plan de l'action individuelle des parties contractantes que de leur action collective¹⁵ ».

La partie IV du GATT semble avoir eu pour effet de court-circuiter la CNUCED sur son propre terrain. L'offensive des pays en voie de développement au sein du GATT s'est transformée en un chapitre consensuel inséré en 1965 dans le GATT. Et la CNUCED ne dispose d'aucune influence sur le GATT, si ce n'est de faire des recommandations. Ainsi, le GATT reste la principale référence pour le commerce international et la CNUCED devient son antichambre, même si celle-ci est dirigée par l'économiste Raúl Prebisch.

12 Oscar Altimir, « Industrialisation des pays d'Amérique latine : perspective historique », *Tiers-Monde*, vol. 29, n° 115 « Industrialisation et développement. Modèles, expériences, perspectives » sous la direction d'Abdelkader Sid Ahmed, 1988, p. 583.

13 CE, BAC 144-1992 n° 270 : *Procès-verbal spécial de la Commission, Premier bilan sur la conférence mondiale des Nations unies sur le commerce et le développement*, séance du 22 juillet 1964.

14 CE (FI), MAEF, n° 311 : Note d'Olivier Wormser (ministère des Affaires étrangères de la France), sur la visite de Spitzky (ministre conseiller près l'ambassade de l'URSS), 23 avril 1963.

15 Charles-Emmanuel Côté, « De Genève à Doha : genèse et évolution du traitement spécial et différencié des pays en développement dans le droit de l'OMC », *McGill Law Journal/Revue de droit de McGill*, vol. 56, n° 1, décembre 2010, p. 115-176, p. 133-134.

**LES ACCORDS MONDIAUX SUR LES PRODUITS TROPICAUX :
UNE « SOLUTION POLITIQUE » DES ÉTATS-UNIS**

Il s'agit de mesures commerciales internationales qui se situent hors du GATT. Elles concernent des produits de base, le café, le cacao, l'huile de palme, les bananes, le sucre, les bois tropicaux, le caoutchouc, le coton, le zinc, le plomb et l'étain. De même, ces négociations comprennent des produits liés à la PAC de la CEE : les céréales, le riz, le vin, les fruits et l'huile d'olive. Ces accords bilatéraux sont conclus entre les pays producteurs-exportateurs et les pays importateurs, c'est-à-dire entre les États-Unis, l'Europe de l'Ouest et les pays en voie de développement.

Comme ces produits sont en surproduction, ils finissent par être stockés à cause de la chute des prix depuis les années 1950. Ces accords en question visent à équilibrer l'offre et la demande, en instituant des quotas de production et parfois des fonds de stabilisation de prix. C'est une forme de régulation du marché qui concerne une ressource naturelle, essentielle pour l'économie d'un pays producteur-exportateur. Ces accords peuvent déboucher sur la formation d'une organisation intergouvernementale concernée par un produit. L'exemple le plus connu est l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), mais qui ne regroupe que des pays producteurs-exportateurs. C'est pourquoi l'OPEP n'est donc pas une organisation qui a pour fondement un accord commercial entre pays exportateurs et importateurs. Le véritable exemple est l'Organisation internationale du café de 1962, fonctionnant encore de nos jours sur la base d'un accord commercial entre les pays producteurs et les pays consommateurs.

La Charte de La Havane de 1948

Même si ces accords ne sont pas conclus dans le cadre multilatéral, ils sont néanmoins recommandés par le GATT et se situent dans la droite ligne de la Charte de La Havane de 1948. Mais cette Charte n'avait pas été ratifiée en 1948 et l'Organisation internationale du commerce n'avait pu voir le jour.

Pourtant, ce document juridique reste une référence pour négocier les accords mondiaux sur les produits de base, en particulier le chapitre VI intitulé « Accords intergouvernementaux sur les produits de base ». L'article 55 définit le contexte pour les conclure :

Les États membres reconnaissent que les conditions de production, d'échange et de consommation de certains produits de base sont telles que le commerce international de ces produits peut être sujet à des difficultés spéciales, telles que la tendance à un déséquilibre persistant entre la production et la consommation, l'accumulation de stocks pesant sur le marché et des fluctuations prononcées des prix. Ces difficultés spéciales peuvent causer des préjudices graves aux

intérêts des producteurs et des consommateurs et se propager de façon à compromettre la politique générale d'expansion économique. Les États membres reconnaissent que ces difficultés peuvent, le cas échéant, exiger un traitement spécial du commerce international de ces produits par le moyen d'accords intergouvernementaux¹⁶.

Cette Charte a aussi prévu les situations de déséquilibre entre l'offre et la demande. Pour cela, l'article 62 préconise une coopération internationale entre les gouvernements concernés pour intervenir exceptionnellement sur le marché.

256 La stabilisation des marchés de matières premières est une idée forte de John M. Keynes. Celui-ci l'a exposée dans un article de l'*Economic Journal*¹⁷ paru en 1938. En effet : « Keynes avait été un partisan, dès avant la guerre, de la stabilisation des prix des matières premières par le biais de stocks régulateurs internationaux et d'accords sur les produits de base¹⁸ ». Son idée est de créer des stocks régulateurs internationaux (*Commod Controls*), gérés par une Organisation internationale du commerce (OIC). Même si l'OIC n'a pu exister, cette idée a été reprise par la CNUCED, sous la forme d'un Programme intégré pour les produits de base¹⁹.

On s'aperçoit que la CNUCED se distingue d'une manière assez radicale par rapport au GATT, même si elle n'a pas de pouvoirs décisionnels. Elle reprend la substitution des importations de Prebisch-Singer, considérée à cette époque comme une vraie solution pour les pays en développement. De même, elle reprend une idée de Keynes, contenue dans la charte de La Havane, elle-même considérée comme la plus favorable à ces mêmes pays. Tout se passe comme si la CNUCED avait voulu rattraper le temps perdu ou encore les occasions manquées.

Un moyen de relancer les exportations américaines

Au début de l'année 1963, les États-Unis tentent de conclure des accords mondiaux, plus particulièrement sur le café, le cacao, le sucre et les bananes, afin de : « fixer des plus hauts prix et d'apporter une plus grande stabilité dans

16 Acte final de la Conférence des Nations unies sur le commerce et l'emploi tenue à La Havane (Cuba), du 21 novembre 1947 au 24 mars 1948, *Charte de La Havane instituant une organisation internationale du commerce* [en ligne : http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/havana_f.pdf], consulté le 7 février 2015.

17 John M. Keynes, « The Policy of Government Storage of Food-Stuffs and Raw Materials », *Economic Journal*, vol. 48, n° 191, septembre 1938, p. 449-460.

18 Hans W. Singer, « La création de la CNUCED et l'évolution de la pensée contemporaine sur le développement », *Tiers-Monde*, vol. 35, n° 139, p. 496.

19 *Ibid.*, p. 497.

les recettes d'exportations pour les pays moins développés²⁰». Rappelons que la baisse des prix de ces produits primaires est de l'ordre de 20 % entre 1951 et 1962, et de 30 % pour les produits agricoles tropicaux. Si l'on reprend une étude de la CNUCED, les produits connaissant une très grande instabilité des prix ou même vers la baisse sont : « le café, le cacao, le thé, les fruits et légumes, les céréales et tubercules, la canne à sucre, les oléagineux, les épices, le tabac, les fibres textiles, le caoutchouc et la gomme, le bois et ses dérivés²¹ ». Cette baisse est d'autant plus importante que les revenus tirés des exportations se concentrent pour la plupart des pays en voie de développement sur un seul produit minéral ou agricole (parfois deux ou trois en fonction de la richesse du pays en ressources naturelles).

Dans le cadre de cet accord commercial, seraient mis en place des quotas d'exportations et des contrôles sur la production pour résoudre le problème de la surproduction. Sur ce point, nous pouvons réfuter un argument, à savoir que les États-Unis sont opposés à ces quotas d'exportations et qu'ils préfèrent des quotas de vente²². De même, les États-Unis souhaitent instaurer un mécanisme de « financement compensatoire », pour annuler les effets des fluctuations des prix, afin de garantir les programmes de développement. Ce mécanisme serait pris en charge par le FMI²³. Telles sont les principales modalités proposées dans un tel accord bilatéral.

Cependant, les pays en développement ne semblent pas être d'accord avec ces modalités. D'après un responsable du département d'État : « les pays moins développés sont extrêmement réticents à négocier les contrôles sur la production et les exportations. [...] Il est impossible d'obtenir des accords de la part des pays producteurs qui autorisent les pays consommateurs à avoir un mot à dire sur la distribution des revenus en augmentation grâce à des prix plus élevés²⁴ ». Cela voudrait-il dire que les pays producteurs en voie de développement refusent ces contrôles au nom de leur souveraineté nationale? Ces contrôles posent le problème de l'ingérence dans les affaires économiques d'un pays. L'absence de contrôle est générale au niveau de l'aide au développement, que ce soit dans le cadre commercial ou dans le cadre de l'assistance financière. Ici, on met le doigt sur une faille béante de l'aide au développement qui a conduit à des

20 NA, RG 40, Holton : *Report of Meeting at State Department on Commodity Policy au secrétaire du Commerce*, de Behrman (département du Commerce), 29 janvier 1963.

21 J. Touscoz, « La coopération internationale... », art. cit., note 1, p. 541.

22 Pierre-Michel Eisemann, « L'Accord international sur le cacao », *Annuaire français de droit international*, vol. 21, 1975, p. 738-766.

23 NA, RG 40, Holton : *Mémorandum au secrétaire du Commerce, Resume of the February 21 Meeting of the Interdepartmental Committee of Under Secretaries on Foreign Economic Policy*, de Richard H. Holton, 21 février 1963.

24 NA, RG 40, Holton : *Report of Meeting at State Department...*, 29 janvier 1963, *op. cit.*

détournements de fonds. En effet, il n'existe pas non plus de contrôle instauré par le gouvernement lui-même qui reçoit cette aide.

Quant à la fixation de plus haut prix sur ces produits tropicaux, le risque est de voir se développer des matières synthétiques de substitution meilleur marché, comme cela est souligné par un responsable du département du Commerce²⁵. C'est ce qui se produira, par exemple, pour le caoutchouc. « Quelles sont les implications pour les pays développés d'un monopole de prix fixé par un accord sur un produit ? Les importations des matières premières coûteront plus cher, mais le volume des importations des pays exportateurs augmentera²⁶ ». Tel est le constat du Comité interdépartemental des sous-secrétaires sur la politique économique étrangère. « Ainsi, l'effet négatif sur la balance des paiements américaine serait probablement très mince ou inexistant²⁷ ». Ces revenus servent en grande partie à acheter des produits manufacturés dans les pays industrialisés dont les prix ont augmenté de 10 % depuis environ une décennie.

258

Comment fixer alors des prix plus élevés pour l'exportation des produits tropicaux ? En ce qui concerne le café : « il faudrait réduire la production pour augmenter les prix progressivement entre 40 et 50 % des niveaux actuels. Cela ajouterait 500 millions de dollars aux revenus des pays producteurs de 1961 et 730 millions de dollars en 1971²⁸ ». Pour le cacao : « l'accord devrait s'établir à une moyenne de prix de 20 % au-dessus du niveau actuel, ce qui ajouterait 80 millions de dollars aux revenus de 1961 et 100 millions²⁹ en 1971 ».

Il reste encore à régler le problème des contrôles des recettes d'exportations et de la production ainsi que l'établissement d'un prix international ou d'un prix monopole. Du point de vue politique, il est délicat de présenter, de la part des États-Unis, ces accords mondiaux sur les produits, comme un substitut à l'aide étrangère aux pays en développement. Ceux-ci pourraient alors s'en inquiéter. Mais cette volonté affichée d'augmenter les prix a un très fort impact sur ces pays : « C'est une solution qui suscite des émotions chez eux et qui est très déterminante dans leurs esprits³⁰ ». Serait-ce alors l'argument clé pour convaincre ces pays de rester dans le camp occidental ou pour le rejoindre ? En effet : « le bloc [soviétique] ne pourrait plus être en position d'acheter ces

25 *Ibid.*

26 *Ibid.*

27 NA, RG 40, Holton : Département d'État, Comité interdépartemental des sous-secrétaires sur la politique étrangère économique, *Summary of Meeting on February 21, 1963*, 1^{er} mars 1963.

28 NA, RG 40, Holton : Mémoire au secrétaire du Commerce, *Resume of the February 21 Meeting of the Interdepartmental Committee of Under Secretaries on Foreign Economic Policy*, de Richard H. Holton, 25 février 1963.

29 *Ibid.*

30 NA, RG 40, Holton : Département d'État, Comité interdépartemental des sous-secrétaires sur la politique étrangère économique, *Summary...*, 1^{er} mars 1963, *op. cit.* Les citations suivantes sont extraites du même document.

produits bon marché ou de présenter les avantages bilatéraux ou encore de troquer des accords aux résultats politiques indésirables pour nous ».

Quant aux modalités des contrôles à instaurer dans les pays producteurs, c'est aussi un aspect délicat à faire valoir auprès de ces pays, comme le département du Travail le fait observer : « Si les bénéfices vont à un Trujillo ou à une entreprise américaine qui détient un monopole, ce serait une situation très dangereuse et nous pourrions avoir un autre Cuba ». Quant à l'Agence internationale de développement (AID), liée au département d'État, elle considère que : « l'argument en faveur des accords sur les produits est que, bien qu'inefficaces, ce sera moins pénible ou moins visible pour obtenir des fonds que d'aller au Congrès ». Cependant, le département du Commerce ne semble pas être du même avis que l'AID : « nous avons mis en valeur les difficultés pour contrôler un programme d'aide financé de cette façon parce que les recettes tirées d'un prix du café élevé par exemple, pourraient bien aller dans les poches des propriétaires des plantations qui n'investiraient pas nécessairement dans le programme de développement du pays³¹ ».

De même, si l'on présente ces accords sous une forme d'aide, cela signifiera que les contrôles seront bien plus détaillés sur l'utilisation de ces recettes d'exportations par ces pays producteurs. « Cela pourrait dire que nous [les États-Unis] serions plus impliqués dans les affaires intérieures que dans un programme de l'AID. Nous sommes déjà critiqués pour nos nombreuses interventions³² ». Finalement : « c'est un plan politique. Ces pays savent que les conditions du commerce sont contre eux. C'est un facteur à prendre en considération dans nos relations politiques et qui vaut la peine d'améliorer³³ ».

Tous ces arguments cités en faveur des accords commerciaux, qui pourraient remplacer l'aide étrangère américaine, sont assez édifiants. Ces accords prennent alors un sens politique : il s'agit de garder ces pays dans le camp occidental. Le contexte de la guerre froide prend le pas sur les considérations du développement. Cela n'empêche pas les départements d'Agriculture et d'État d'être les plus enthousiastes pour ce genre de programme d'aide au développement à travers les accords commerciaux.

Un autre aspect est à prendre en considération : l'assistance financière au développement augmentera pour compenser la baisse des prix des produits tropicaux. Ainsi :

31 NA, RG 40, Holton : Mémoire au secrétaire du Commerce..., 25 février 1963, *op. cit.*

32 NA, RG 40, Holton : Département d'État, Comité interdépartemental des sous-secrétaires sur la politique étrangère économique, *Summary...*, 1^{er} mars 1963, *op. cit.*

33 *Ibid.*

Les pays développés de l'Ouest ont apporté une réponse aux problèmes des pays moins développés en augmentant l'aide financière. Les subventions et prêts occidentaux ont augmenté de 3,7 milliards de dollars en 1956 à 6,5 milliards de dollars en 1961 et comptent maintenant pour un quart de la valeur des exportations des pays sous-développés. Cela a eu pour résultat d'annuler le bénéfice des exportations. Mais le poids de la dette a augmenté plus rapidement que l'aide et l'estimation est que, pour avoir une augmentation annuelle de 3,5 % par revenu d'habitant dans ces pays, il faudrait un investissement supplémentaire de 7 à 8 milliards de dollars³⁴.

260

Or les investissements réalisés dans ces pays ne sont pas à la hauteur des enjeux. En effet : « depuis 1956, [ils sont] de 2,4 milliards de dollars par an et se concentre[nt] surtout dans les industries extractives, le pétrole et les minéraux. En 1961, il y a eu une baisse abrupte des investissements privés américains en Amérique latine³⁵ ». Il n'est donc pas possible de compter sur ces investissements privés pour répondre aux besoins immédiats de ces pays. D'où la nécessité de l'aide au développement.

L'intérêt de ces accords mondiaux sur un produit tropical à prix plus élevés est d'établir un circuit fermé de vente et d'achat entre les pays importateurs-consommateurs et les pays producteurs-exportateurs. L'effort consenti par les pays industrialisés-consommateurs est en fait compensé par l'achat de produits manufacturés par les pays en voie de développement – producteurs, grâce aux bénéfices tirés de leurs prix élevés. De même, la politique extérieure des États-Unis observe toujours cette règle depuis la fin de la guerre : toute aide financière à la reconstruction ou au développement est assortie de l'obligation d'acheter en retour des produits américains, comme cela s'est passé pour le plan Marshall en Europe et pour l'aide étrangère bilatérale (*Foreign Aid*) entre les États-Unis et un pays du Tiers Monde. Le juriste Jean Touscoz le précise :

Dans les échanges internationaux de ce type [sur les produits agricoles], les pays de l'OCDE ont une action puissante (qui fausse le libre jeu du marché) et fixent les cours de la plupart des produits, quel que soit le niveau de l'offre et de la demande dans les pays du Tiers Monde, soit parce qu'ils sont gros producteurs eux-mêmes (aliments pour animaux, margarines et graisses, céréales), soit parce qu'ils mettent en place des mécanismes d'aide conditionnelle obligeant les pays « aidés » à acheter ou vendre à un cours forcé³⁶.

34 NA, RG 40, Holton : Mémoire au secrétaire du Commerce..., 25 février 1963, *op. cit.*

35 *Ibid.*

36 J. Touscoz, « La coopération internationale... », art. cit., p. 548.

Cela permet aux États-Unis de réaliser l'objectif de relancer leurs exportations pour réduire le déficit de leur balance de paiements. Au bout du compte, les pays du Tiers Monde y participent dans le cadre des accords commerciaux.

En 1960, le département du Trésor a voulu déjà rectifier cette situation non viable : les pays en développement dépensent les dollars, reçus des États-Unis dans le cadre de l'aide au développement, mais en Europe de l'Ouest pour l'acquisition de biens manufacturés³⁷. Cette fois-ci, grâce aux accords commerciaux, les dollars obtenus grâce aux recettes d'exportations devront être dépensés aux États-Unis. La boucle est bouclée. Le volume des liquidités internationales en dollars pourrait être plus stable grâce à cette forme de participation du Tiers Monde.

Du fait de la non-réciprocité accordée par le GATT et validée par le prochain Kennedy Round, les exportations américaines n'auraient pas pu augmenter vers le Tiers Monde. Et surtout au regard des difficultés pour obtenir des Européens une réduction de 50 % des droits de douane. Serait-ce donc une solution de rechange ? Les accords commerciaux et les programmes d'aide au développement, se situant hors du GATT, peuvent en fait réaliser cet objectif. C'est là un grand paradoxe. Le commerce mondial géré dans le cadre multilatéral voit se multiplier les exceptions à la règle à cause de l'inégalité entre les partenaires commerciaux.

Si ces accords mondiaux peuvent augmenter les prix de ces produits tropicaux, considérés comme prioritaires par les États-Unis : « il ne sera plus nécessaire de maintenir un gros budget d'aide économique à l'étranger³⁸ ». Dans ce cas, le partage du fardeau de l'aide au développement sera diminué ou reconverti dans le circuit commercial, ce qui allègera aussi la balance des paiements américaine. Le département du Commerce considère en effet : « les accords de contrôles [...] seraient une étape positive vers une distribution internationale plus équitable des coûts de l'aide économique parce que l'Europe de l'Ouest partagerait de cette manière une plus grande part de ce fardeau qu'aujourd'hui³⁹ ».

Il s'avère que les bénéfices économiques de ces accords commerciaux ont été supérieurs aux réticences politiques exprimées par les départements du Travail et du Commerce. Les départements d'État, du Trésor et d'Agriculture ont été les plus convaincants. C'est pourquoi le gouvernement de Kennedy mise sur ces accords commerciaux dans les deux sens : aider les pays en développement

37 NA, RG 56, GHW : *Comments on Bureau of the Budget's Report on Impact of the Mutual Security Program upon the International Payments Position of the US*, de Schaffner (département du Trésor), 11 mai 1960.

38 NA, RG 40, Holton : *Mémoire au secrétaire du Commerce...*, 25 février 1963, *op. cit.*

39 *Ibid.* Précisons que ces accords de contrôles concernent le niveau des prix et de la production, et non les contrôles des recettes d'exportation.

tout en relançant les exportations américaines. C'est la formule du « donnant-donnant ». Après les accords sur le café et le cacao, le gouvernement américain souhaite en conclure d'autres, en 1963, sur le thé, le sucre et les bananes.

Au moins 25 pays pourraient bénéficier d'une manière substantielle des hauts prix de ces produits. La plus grande concentration de ces bénéficiaires serait en Amérique latine, avec 60 % des exportations de sucre, 70 % de café et 80 % de bananes. Les contrôles sur le cacao et le thé aideraient en Afrique (75 % des exportations de cacao) et en Asie (85 % des exportations de thé)⁴⁰.

Ce serait en effet un moyen de renforcer l'Alliance pour le progrès, lancé en Amérique latine depuis mars 1961. L'Alliance pour le progrès n'attire pas assez les capitaux privés dont elle dépend pour son succès. Cependant, l'absence de contrôles sur les recettes d'exportation n'a guère contribué non plus à l'industrialisation des pays concernés à cause du détournement de fonds.

262

Deux exemples d'accords mondiaux : le café et le cacao

L'accord mondial sur le café, conclu en septembre 1962, est officialisé en 1963 avec la création de l'Organisation internationale du café dont le siège est à Londres. Il existe déjà des accords à court terme entre les pays producteurs et consommateurs depuis 1959-1960. Toutefois, l'avantage de cet accord mondial est de négocier sur le long terme. « L'un des facteurs clés qui a favorisé le passage à un accord à long terme a été un changement dans la politique américaine, exprimé par le président Kennedy dans son discours sur l'Alliance pour le progrès du 13 mars 1961, dans lequel il déclarait que les États-Unis étaient prêts à coopérer à l'examen sérieux des problèmes du marché des produits de base⁴¹ ». Ce genre d'accord a pour particularité d'être supervisé par les Nations unies elles-mêmes. C'est pourquoi une conférence s'est tenue à : « l'ONU à New York du 9 juillet au 25 août 1962, sous la présidence de Monsieur Mitchell W. Sharp [Canada], et a adopté les dispositions d'un nouvel accord à long terme qui a été formellement approuvé lors d'une réunion d'une journée le 28 septembre 1962 ».

Puis, le niveau du prix du café se situe dans : « [...] une fourchette de prix indicatif de 38 à 44 cents de dollar la livre et a habilité le Conseil exécutif à adapter les quotas dans certaines limites si les prix sortaient de la fourchette ». Et surtout : « les négociations sur les fourchettes de prix, les quotas mondiaux et les parts de marché ont été âprement disputées entre des pays dont les intérêts

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Organisation internationale du café, *L'Organisation internationale du café 1963-2013 : cinquante ans au service de la communauté mondiale du café* [en ligne : <http://dev.ico.org/documents/cy2012-13/history-ico-50-years-f.pdf>], consulté le 7 février 2015.

spécifiques pouvaient varier considérablement⁴² ». Est-ce pour cela que l'accord international sur le café signé en 1962 ne comprend aucun pays membre de la CEE ?

Quant à l'accord mondial du cacao, il n'aboutit pas en ces années 1962 et 1963. « Les confrontations d'intérêts opposés expliquent la lenteur des négociations en vue d'un accord international⁴³ ». La première conférence des Nations unies a lieu du 26 septembre au 24 octobre 1963.

[...] On évoqua divers problèmes comme l'imposition de quotas de vente variables aux pays produisant plus de 10000 tonnes par an (exception faite de ceux qui ne produisaient que du cacao « fine » ou « flavour », c'est-à-dire la meilleure qualité), la fixation d'un prix international et la création d'un fonds financé par les importateurs pour aider les pays producteurs à supporter la charge des stocks qu'impliquait automatiquement le respect des quotas. Ne pouvant que constater les profondes divergences concernant notamment le problème des prix et celui des quotas, la Conférence s'ajourna en laissant au secrétaire général le soin de poursuivre l'examen de la question⁴⁴.

Selon la Commission européenne : « on ne saurait cacher notamment qu'il n'y a pas eu d'attitude communautaire lors de la discussion du projet de la FAO d'accord sur le cacao ». Le projet a échoué sur : « l'écart entre les niveaux de prix demandés, d'une part, par les producteurs, et proposés, d'autre part, par les consommateurs. Les deux principaux pays consommateurs de la CEE ont appuyé la position du principal consommateur mondial, les États-Unis, alors que les quatre autres pays ont adopté une attitude sensiblement plus favorable aux producteurs⁴⁵ ». Ces négociations se poursuivent alors pendant 19 ans et finissent par un accord en 1972, en créant l'Organisation internationale du

42 En 1962, *les membres exportateurs* de l'Accord international du café sont : Angola (anc. Province du Portugal), Bénin (Dahomey en 1962), Bolivie, Brésil, Burundi, Cameroun, Colombie, Congo, République démocratique du Congo, République du Costa Rica, Côte d'Ivoire, Cuba, Équateur, El Salvador, Éthiopie, Gabon, Ghana, Guatemala, Guinée, Haïti, Honduras, Inde, Indonésie, Jamaïque, Kenya, Liberia, Madagascar, Malawi, Portugal, Nicaragua, Nigeria, Panama, Papouasie – Nouvelle-Guinée, Paraguay, Pérou, Philippines, Portugal, République centrafricaine, République dominicaine, Rwanda, Sierra Leone, Tanzanie, Thaïlande, Timor-Leste, Togo, Trinité-et-Tobago, Ouganda, Venezuela, Vietnam, Yémen, Zambie et Zimbabwe. *Les membres importateurs* sont : Argentine, Australie, Canada, Chili, Portugal, Chypre, République tchèque (Tchécoslovaquie en 1962), Danemark, Finlande, Pays-Bas, Suède, États-Unis d'Amérique, Israël, Japon, Nouvelle-Zélande, Norvège, Suisse, Tunisie, URSS.

43 Pierre-Michel Eisemann, « L'Accord international... », art. cit.

44 *Ibid.*

45 CE, BAC 25-1980 n° 213 : Direction générale des outre-mer, *Groupe de travail sur l'aide au développement : Inventaire des mesures prises par la CEE ayant une incidence directe ou indirecte sur les pays en voie de développement*, 9 juillet 1964.

cacao dont le siège se trouve aussi à Londres et dans le même bâtiment que celui de l'Organisation internationale du café.

D'autres accords ont pu être conclus durant la décennie 1960 sur d'autres produits : l'étain (1961), le sucre (1959), le blé (1959) et l'huile d'olive (1963), ainsi que les textiles de coton (1962), la laine, le caoutchouc, le riz, le coton, le plomb et le zinc⁴⁶. Mais ces accords ne rassemblent pas toujours tous les pays importateurs et producteurs concernés par le produit, ce qui a nui à leur efficacité. « D'autre part, si ces accords ont achoppé en pratique sur la révision périodique des contingents d'exportation, c'est parce qu'ils sont généralement conclus sur la base de compromis qui, tendant à ne léser personne, ne satisfont pleinement aucun des partenaires⁴⁷ ».

Si l'on se réfère au graphique 4, les prix de ces produits tropicaux les plus âprement négociés ont certes un peu augmenté de 1963 à 1964. Ces années correspondent aux négociations dans le cadre des accords commerciaux, ou encore dans le cadre du GATT. Toutefois, cette augmentation stagne ou ne se confirme pas l'année suivante.

264

LA RÉUNION DU GATT EN MAI 1963

La réunion ministérielle du GATT de mai 1963 permet de définir les grandes orientations des prochaines négociations commerciales du GATT, le Kennedy Round, qui commencera un an plus tard.

Tout d'abord : « les parties contractantes avaient convenu que la réunion ministérielle devrait avoir pour objet d'examiner un programme de libéralisation et d'expansion effective du commerce des produits primaires et secondaires⁴⁸ ». Et elles acceptent l'objectif d'éliminer complètement les obstacles sur les produits tropicaux⁴⁹. Ainsi :

Les pays industrialisés s'engageaient entre autres à geler la protection tarifaire à l'égard des produits présentant un intérêt particulier pour les pays en développement, à admettre les produits tropicaux en franchise de douane, à éliminer les droits de douane sur les produits de base et sur les produits manufacturés et semi-manufacturés en provenance des pays en développement,

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Pierre-Michel Eiseman, « L'Accord international... », art. cit., p. 554.

⁴⁸ CE, BAC 6-1966, n° 7 : Conseil, *Rapport du Comité spécial de l'article 111, Préparation de l'attitude de la Communauté en ce qui concerne la réunion ministérielle et les nouvelles négociations envisagées dans le cadre du GATT*, 30 avril 1963.

⁴⁹ GATT, *Committee on Trade and Development, Ninth Session, Annotated Provisional Agenda for Session on 26 July 1967, Evaluation of the Kennedy Round and further consideration of problems of developing countries taken up in the trade negotiations*, 21 juillet 1967.

ainsi qu'à réduire les taxes intérieures sur les produits provenant principalement ou entièrement de ces pays⁵⁰.

Cependant, les pays en voie de développement s'opposent : il y a ceux qui veulent conserver les tarifs préférentiels et ceux qui veulent la concurrence libre sur les produits tropicaux⁵¹.

De son côté, la CEE rappelle les enjeux des concessions à offrir aux pays en voie de développement :

Une attitude compréhensive des pays industrialisés à cet égard [aux problèmes des pays en voie de développement] paraît nécessaire, dans la mesure où ces pays attachent de l'importance à ce que les pays en voie de développement continuent à collaborer dans le cadre du GATT et ne s'orientent pas vers d'autres organisations pour régler leurs difficultés commerciales⁵².

On retrouve la première préoccupation des États-Unis lors de la création de la CNUCED, soutenue par l'URSS. L'enjeu du Kennedy Round sera de rassembler tous ces pays du monde occidental en un seul ensemble homogène grâce au commerce mondial. Le souhait de la prospérité pour tous sera de courte durée.

Les théories de développement, comme celle de Walt Rostow, Raúl Prebisch et d'autres encore, ne trouvent guère leur place au GATT. Mais un autre modèle du développement se met en place à travers cette institution, alors chargée de sa mise en œuvre au niveau du commerce mondial : la division internationale du travail. Ainsi, les exportations de matières premières par les pays en développement sont considérées comme participant à leur développement.

L'accumulation du capital grâce aux échanges favoriserait l'essor économique du pays. La réalité permet difficilement de valider cette théorie : les prix à l'exportation de leurs matières premières sont bas ou fluctuent trop ; les marchés des pays industrialisés sont protectionnistes ; les importations de biens manufacturés ne cessent d'augmenter, ainsi que les prix. Par conséquent, les pays en développement connaissent des difficultés pour garder les devises internationales à cause du coût de ces importations. De même, ils connaissent des difficultés pour développer les industries locales à cause des importations de biens manufacturés liées à l'aide au développement. Ces importations ne sont pas soumises à des limites.

50 GATT, *Mesures à prendre en vue de l'expansion du commerce des pays en voie de développement, considérée comme un moyen de favoriser leur développement économique*, 21 mai 1963, 21^e session, sup. n° 12 IBDD (1964) 36, cité par Charles-Emmanuel Côté, « De Genève à Doha... », art. cit., p. 133.

51 GATT, *Committee on Trade and Development...*, 21 juillet 1967, *op. cit.*

52 CE, BAC 6-1966, n° 7 : Conseil, *Rapport du Comité spécial de l'article 111*, 30 avril 1963, *op. cit.*

Dans le cadre des accords commerciaux sur des produits de base les plus importants, le café, le thé, le cacao, etc., le développement est aussi faussé. L'absence de contrôle sur les recettes d'exportations tirées de ces accords cause un grave préjudice au pays lui-même. Ces recettes seront facilement détournées par les gouvernements.

En fin de compte, ces deux ressources financières, l'une produite par la division internationale du travail dans le cadre du GATT, l'autre par les accords commerciaux sur les produits tropicaux hors du GATT, ne permettront pas ou alors très peu de favoriser le développement du pays. Cela concerne l'Amérique latine, l'Afrique et l'Asie. Quant à la relance des exportations des États-Unis, cela semble aussi très relatif si les recettes sont destinées à d'autres usages que l'achat de leurs produits manufacturés – à moins qu'un pourcentage déterminé à l'avance sur ces recettes ne soit obligatoirement réservé à ces achats.

266

Au sein du gouvernement de Kennedy, le département du Trésor ne partage pas la vision de celui de l'État, sauf sur les bénéfices des accords commerciaux. Dillon aurait-il influencé Kennedy sur le sens de l'aide au développement ? Au départ, Kennedy est plus sensible à la théorie de développement de Rostow. Cependant, en 1963, il reconnaît lui-même que l'Alliance pour le progrès n'est pas un succès. Selon son conseiller, Théodore Sorensen, Kennedy a fini par reconnaître que les militaires sont souvent plus compétents dans la gestion administrative du pays que certains présidents démocratiquement élus⁵³. Peut-être cette situation l'a-t-elle fait changer d'avis ? Mais Kennedy est aussi un président pragmatique.

Le mot de la fin de cette troisième partie revient au département du Commerce. Celui-ci considère le commerce avec les pays moins-développés comme : « un problème extrêmement épineux qui nécessite d'y réfléchir sérieusement au sein du gouvernement⁵⁴ ».

53 Theodore Sorensen, *Kennedy*, New York, Smithmark, 1965.

54 NA, RG 40, ExeSec : 13 décembre 1962, *op. cit.*

UN NOUVEAU « MONDE LIBRE » MULTILATÉRAL

L'étude des années 1958-1963 a permis de mettre en évidence une période charnière dans l'histoire des relations internationales économiques. La politique extérieure des États-Unis s'adapte alors à de nouveaux défis. Cela passe par la réorganisation du monde occidental et multilatéral, appelé par les États-Unis le « monde libre », en opposition au monde soviétique. À travers le système multilatéral, les États-Unis ont développé une forme de pratique diplomatique, qui recourt à la morale. De même, ils ont mis l'accent sur la diplomatie économique, comme moyen d'action adapté au contexte de la compétition avec l'URSS. Mais le multilatéralisme connaît aussi un tournant important au cours de cette période, à cause du déficit de la balance des paiements américaine.

267

LE BILAN DE LA BALANCE DES PAIEMENTS AMÉRICAINE
À LA FIN DE LA PRÉSIDENTICE DE JOHN F. KENNEDY

Comme le mandat présidentiel de John F. Kennedy a été écourté à cause de son assassinat en novembre 1963 à Dallas, soit après trois ans à peine d'exercice dans cette fonction (du 20 janvier 1961 au 22 novembre 1963), les historiens américains ont toujours éprouvé des difficultés à interpréter sa présidence. Au sein du système politique américain, on ne peut juger l'action d'un président qu'à partir de la troisième année du mandat ; si ce président est réélu pour un second mandat, son action sera alors jugée lors des cinquième et sixième années de présidence. C'est pourquoi il est difficile de faire un vrai bilan de la présidence de Kennedy, qui n'a pas même duré trois ans.

Le **tableau 24** permet néanmoins de faire le point sur le déficit américain pendant cette courte présidence, par rapport à la dernière année de celle de son prédécesseur Dwight D. Eisenhower.

Sous Kennedy, le déficit a diminué d'environ 1,5 milliard de dollars entre 1961 et 1962 par rapport à 1960, et de 1,259 milliard en 1963. Entre 1960 et 1963, le déficit a été réduit d'un tiers (32 %). C'est à la fin de l'année 1960 que le gouvernement américain avait fixé « l'équilibre raisonnable » du déficit à 1,5 milliard de dollars. Pour cela, il aurait fallu que le déficit en 1963 soit diminué de deux tiers par rapport à celui de 1960, c'est-à-dire en deux ans de mandat présidentiel de Kennedy. Est-ce un échec ?

Tableau 24. La balance des paiements américaine de 1960 à 1963
(y compris novembre et décembre)

	Années			
	1960	1961	1962	1963
Exportations de produits et services	28,852	28,438	30,084	32,020
Importations	23,141	22,852	25,021	26,335
Solde (exportations - importations)	5,711	5,586	5,063	5,685
Importations : dépenses militaires	3,048	2,954	3,044	2,897
Capitaux américains, nets (sortie de fonds : -) :				
- privés à court terme	-1,312	-1,556	-0,553	-0,734
- privés à long terme	-1,694	-1,599	-1,654	-1,888
Transferts unilatéraux, nets (aux pays étrangers : -) : Gouvernement : subventions autres que militaires	-1,641	-1,854	-1,919	-1,896
Avoirs étrangers de liquidités en dollars	2,227	1,712	0,459	1,802
Sorties d'or	1,702	0,857	0,890	0,461
Déficit de la balance des paiements	-3,929	-2,454	-2,186	-2,670

Source : NA, RG 40, Holton : 1919-1961 ; *US Balance of Payments, Statistical of the United States*, département du Commerce.

268

Si l'on examine le tableau en détail, la politique fiscale mise en place par le gouvernement de Kennedy, sous la houlette du secrétaire du Trésor, Douglas Dillon, a réduit les sorties des capitaux à court terme et des sorties d'or. Ces catégories de dépenses ont représenté une menace à court terme pour le dollar et, par conséquent, pour la puissance des États-Unis face à l'URSS. Les pressions exercées sur les banques centrales ont été efficaces, pour obtenir que celles-ci conservent les dollars dans leurs caisses et reportent les conversions en or. De même, les pressions exercées sur les gouvernements européens pour abaisser leurs taux d'intérêt ont permis de réduire nettement leur attractivité sur les capitaux américains à court terme. Quant aux capitaux à long terme, ils ont continué à croître. Cependant, ces capitaux sont le fer de lance de la puissance américaine et ne peuvent faire l'objet d'une politique restrictive. Enfin, la stabilité du dollar, garantie par les États-Unis et aussi par ses alliés européens dans le cadre du Pool de l'or, a éloigné la menace de la spéculation. Ainsi, la politique fiscale et monétaire menée par Kennedy, dans la continuité de celle d'Eisenhower, a réussi à maintenir un dollar fort dans le contexte de la guerre froide.

L'étude du déficit a révélé deux faiblesses persistantes : les avoirs en dollars à l'étranger et les exportations de produits américains. Le volume des avoirs à

l'étranger n'a pas diminué de manière assez significative entre 1960 et 1963 (seulement de 20 %), alors que leur niveau était très alarmant en 1960. C'est pourquoi le danger persiste, comme une épée de Damoclès, de voir cette inadéquation entre le volume des réserves d'or américaines et le volume des dettes remboursables en dollars à l'étranger menacer la crédibilité des États-Unis. Quant à la relance des exportations, certes importante en 1962 et 1963, elle n'a pas empêché l'augmentation des importations. Le résultat est que le solde commercial, qui sert à combler les dépenses gouvernementales, est resté au niveau de 1960, c'est-à-dire environ 5 milliards de dollars. Pourtant, l'augmentation des exportations entre 1960 et 1963 a atteint 111 %, mais celle des importations est supérieure avec 114 %.

Cela signifie que l'économie américaine n'est déjà plus aussi compétitive. Les conseillers économistes de tendance keynésienne, comme le CEA et l'ambassadeur John Kenneth Galbraith, ont donc reproché à Kennedy d'avoir privilégié le dollar et la diminution des dépenses extérieures plutôt que l'économie américaine. La demande intérieure est alors plus élevée en ce qui concerne la consommation de produits étrangers qu'en matière de produits nationaux. Quelques années plus tard, en 1971, le solde commercial des États-Unis affiche pour la première fois un solde négatif. En 1963, il faut que ce solde atteigne au moins 7 milliards de dollars, d'après les calculs faits en 1960-1961, pour compenser l'ensemble des dépenses.

Le partage du fardeau a-t-il permis de réduire les dépenses gouvernementales des États-Unis? Les dépenses militaires sont restées stationnaires depuis 1960 autour de 3 milliards de dollars. Quant aux subventions à l'extérieur, qui comprennent les aides au développement et non militaires dans le cadre du *Foreign Aid*, elles se situent autour de 2 milliards de dollars. Elles ont augmenté de 25 % entre 1961 et 1963. Ce sont les principaux pays stratégiques, aux yeux de John F. Kennedy, qui en ont bénéficié, comme le Vietnam du Sud et le Laos avant que la guerre n'éclate en 1964, et l'Amérique latine dans le cadre de l'Alliance pour le progrès. Le problème reste que le total de ces dépenses, liées à la politique extérieure des États-Unis, représente encore 5 milliards de dollars. Et le solde commercial n'a pas permis de réduire le déficit du milliard de dollars nécessaire pour atteindre « l'équilibre raisonnable » fixé en 1960.

Rappelons toutefois qu'en 1962, le département du Trésor a changé la présentation statistique de la balance de paiements, au grand dam du Commerce. La Direction générale de l'économie et des finances de la Commission européenne s'en est aperçue et a refait le calcul selon l'ancienne présentation. Le calcul montre une différence de presque un milliard. En 1962, le déficit est de 2,2 milliards de dollars alors qu'il devrait être de 2,796 milliards de dollars. L'année 1963 affiche 2,670 milliards de dollars au lieu de 3 milliards,

sinon plus. À la fin du mandat présidentiel d'Eisenhower, le déficit s'élève à 4 milliards de dollars. Cela voudrait dire que la politique recommandée par le département du Trésor, sous Kennedy, n'a pas abouti à le réduire véritablement. Ce n'est donc pas un milliard qui doit être encore économisé pour atteindre « l'équilibre raisonnable », mais deux milliards, et cela avant les prochaines élections présidentielles de 1965. Les Banques centrales réunies à Bâle ont-elles eu un doute ? Tout s'est passé comme si personne ne l'avait remarqué.

Cette différence de présentation de la balance des paiements américaine a bien sûr répondu à un impératif politique : rassurer les milieux financiers et aussi les gouvernements européens qui approuvent très modérément la ligne suivie par les États-Unis. Celle-ci leur paraît laxiste et ne s'attaque pas aux vrais problèmes, comme la parité fixe du dollar par rapport à l'or et la baisse de compétitivité de l'économie américaine. L'économiste Robert Solomon souligne justement que ces pays n'ont pas souhaité modifier les parités afin de préserver leurs exportations¹. La Commission européenne a alors obtenu que les États-Unis n'imposent pas de restrictions à leurs importations et que, par conséquent, ils ne ferment pas leurs portes aux exportations européennes. De même, l'Europe de l'Ouest n'a pas souhaité que les États-Unis dévaluent leur dollar à cause de leurs stocks assez importants.

270

Déjà au début des années 1960, les États-Unis sont semblables à un géant aux pieds d'argile, car totalement dépendants de leurs exportations qui commencent à baisser. Cette baisse du solde commercial s'est répercutée sur l'ensemble des dépenses considérées comme stratégiques par le gouvernement américain : les investissements privés à long terme – qui représentent le fer de lance de la politique extérieure américaine –, les dépenses militaires – qui assurent le fonctionnement de l'OTAN et des bases militaires essaimées dans le « monde libre » – et les dépenses liées au *Foreign Aid* – pour soutenir les pays du Tiers Monde allié face au bloc soviétique.

Le gouvernement de Kennedy a particulièrement misé sur ces aides au développement accordées aux États-nations nouvellement indépendants, comme l'Inde depuis 1947, le Ghana en 1957, le Vietnam du Sud depuis 1955, etc. Les alliés traditionnels des États-Unis, comme la Turquie, les pays du Golfe et Israël, ont toujours bénéficié de leur soutien. Quant aux pays de l'Amérique latine, ils ont reçu un traitement particulier au niveau politique, à cause de la crainte que le régime communiste appliqué par Fidel Castro à Cuba ne s'étende au continent. Ce traitement s'est concrétisé en formations paramilitaires à l'école de Panama, en aides de toute sorte aux régimes dictatoriaux, mais alliés.

1 Cécile Bastidon-Gilles, Jacques Brasseul et Philippe Gilles, *Histoire de la globalisation financière. Essor, crises et perspectives des marchés internationaux*, Paris, Armand Colin, 2010, p. 107.

Au vu de la politique que Kennedy a menée à l'égard du Tiers Monde, qui a représenté un enjeu majeur, cette augmentation de 25 % en 1963 par rapport à 1960, soit une augmentation d'un quart, paraît faible et même étonnante.

La prudence est toujours de mise au sein du gouvernement américain, lorsqu'on étudie en détail ses décisions prises au cours des années 1962 et 1963. Même si le déficit a diminué en 1961. Ainsi, l'explique, en février 1962, Douglas Dillon : « [...] notre position s'est considérablement améliorée. Mais nous ne pouvons pas relâcher nos efforts. Plus de vigilance et d'ingéniosité en réduisant nos dépenses, et plus d'efforts pour accroître nos recettes, sont nécessaires² ». Le but à atteindre reste constant : « la stabilité du dollar est la clé pour le progrès économique chez nous et à l'extérieur. Au-delà, elle restera comme un symbole de notre détermination à prendre nos responsabilités, qui sont les nôtres, de leader du monde libre³ ».

Le déficit de la balance des paiements s'est un peu résorbé en 1961 d'environ 1 milliard par rapport à 1960, grâce à une augmentation des exportations. Il a diminué aussi grâce aux remboursements anticipés des dettes des pays européens au gouvernement américain, dont le montant s'est élevé à environ 700 millions de dollars⁴. Quant aux sorties de capitaux à court terme, elles continuent à être imprévisibles, même si en 1961 beaucoup sont des crédits commerciaux accordés massivement au Japon⁵.

Cependant, le grand succès pour le Trésor est d'avoir pu éviter que les détenteurs étrangers d'avoirs en dollars ne les convertissent en or au cours de l'année 1961, comme cela s'est passé en 1960. Ainsi : « probablement, la seule raison la plus importante – et probablement le seul développement le plus important dans ce domaine l'année dernière — est le degré intangible, mais vital de la coopération internationale entre les autorités monétaires qui s'est développé⁶ ».

Néanmoins, l'aide étrangère des États-Unis sous sa forme locale pose un grave problème aux yeux du Trésor, en particulier l'Alliance pour le progrès en Amérique latine et d'autres programmes en Afrique. Pourtant, Douglas Dillon a lui-même été nommé à la tête de la délégation américaine envoyée à Punta del Este, en Uruguay, pour inaugurer ce programme de l'Alliance pour le Progrès en août 1961. C'est surtout une manière, il me semble, d'inciter davantage le

2 NA, RG 56, Dillon : Maison-Blanche, Mémoire pour le président, *Fourth Quaterly Report on Balance of Payments*, de Douglas Dillon (secrétaire du Trésor), 12 mars 1962.

3 JFK, POF, Box n° 89 : secrétaire du Trésor, *Report for the President by the Secretary of Treasury on the Balance of Payments*, 26 mars 1962.

4 NA, RG 56, Dillon : Maison-Blanche, Mémoire pour le président..., 12 mars 1962, *op. cit.*
NA, RG 56, Dillon : Maison-Blanche, Mémoire pour le président, de Douglas Dillon, 28 mars 1962.

5 NA, RG 40, ExeSec : Maison-Blanche, Mémoire pour le président, *Balance of Payments Outlook for 1962*, de Douglas Dillon, 9 mai 1962.

6 NA, RG 56, Dillon : Maison-Blanche, Mémoire pour le président..., 12 mars 1962, *op. cit.*

département d'État et l'AID, ayant à charge cette forme d'aide étrangère, à réduire leurs dépenses, qui sont de l'ordre d'un milliard de dollars⁷. En effet, cette aide est fournie en espèces pour assurer les projets et programmes locaux dans le pays qui en bénéficie, ce qui représente 1,3 milliard de dollars en 1960 et 1961. Après plusieurs discussions, Kennedy approuve la création, à la fin de juin 1962, d'un Comité inter-cabinet sur la balance des paiements afin de contrôler davantage les dépenses au sein de l'Exécutif⁸. Néanmoins, le Trésor continue de faire pression les mois suivants.

Le 11 juin 1962, Kennedy a prononcé un discours, considéré comme important, à l'université de Yale. Selon l'historiographie, il annonce un tournant plus keynésien dans la politique générale du gouvernement. Cela apparaît bien au niveau national. Mais, au niveau de la politique économique extérieure des États-Unis, il est plus difficile de le reconnaître.

Ce jour-là, Kennedy a ainsi déclaré :

272

Il y a trois grands domaines dans les affaires intérieures où le danger de l'illusion peut empêcher une action effective. Il y a en premier lieu la question de la taille et la forme des responsabilités gouvernementales ; en second lieu, la question de la politique fiscale publique ; et en troisième lieu, le problème de la confiance, la confiance des affaires ou la confiance publique, ou simplement la confiance en l'Amérique⁹.

Enfin :

Terminons en formulant quelques-unes des vraies questions sur notre programme national. Premièrement, comment notre budget et les politiques fiscales fournissent-ils des revenus adéquats et préservent-ils notre position de la balance des paiements sans ralentir la croissance économique ? Deuxièmement, comment devons-nous fixer nos taux d'intérêt et réguler les flux d'argent qui stimulent l'économie intérieure, sans affaiblir le dollar à l'extérieur ? Étant donné l'éventail de nos responsabilités nationales et internationales, quelle devrait être la double approche entre la politique fiscale et monétaire ?¹⁰

Pour répondre aux critiques sur sa politique, Kennedy a demandé la confiance du pays et de tous les éléments de la société pour travailler ensemble « au progrès

7 NA, RG 56, Dillon : Maison-Blanche, Mémorandum pour le président, 28 mars 1962, *op. cit.*

8 NA, RG 40, ExeSec : Lettre aux secrétaires de la Défense, du Commerce, au sous-secrétaire d'État, à l'Administration de l'AID, au directeur du Bureau du Budget et au président du CEA, de Douglas Dillon (secrétaire du Trésor), 26 juin 1962 ; NA, RG 56, GHW : *Memorandum for the President*, de Douglas Dillon, 22 juin 1962.

9 Discours à Yale, de John F. Kennedy, 11 juin 1962 [en ligne : <http://millercenter.org/president/speeches/speech-3370>], consulté le 8 février 2015.

10 *Ibid.*

économique ». Il a mis l'accent sur les dilemmes auxquels le gouvernement est confronté afin de résoudre le problème du déficit de la balance des paiements américaine. Ce discours cherche à faire prendre conscience au public de l'université de Yale de la difficulté de la tâche et surtout à réfléchir à de nouvelles solutions qui soient en phase avec l'époque. Il insiste sur les trois axes de la politique gouvernementale : le plein-emploi, la stabilité des prix et un dollar fort. Depuis la fin du mandat présidentiel d'Eisenhower et le début de celui de Kennedy, ces trois axes et, en particulier les deux derniers, ont constitué le *credo* de la politique économique des États-Unis.

C'est en effet un discours important, car c'est la première fois que sont exposés aussi clairement les responsabilités et les devoirs de chacun face au déficit américain : que les entrepreneurs embauchent, et qu'ils n'augmentent pas leurs prix pour ne pas produire de l'inflation et par conséquent une dévalorisation de la monnaie (ce que n'a pas fait le géant de l'acier, *US Steel*, en avril 1962) ; que les ouvriers ne réclament pas de hausse des salaires pour ne pas favoriser l'inflation et provoquer l'instabilité des prix (ce que les syndicats ont accepté). Tout cela pour garantir au dollar une stabilité nécessaire aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays.

L'année 1962 s'est achevée sur une nouvelle réduction, moins nette cependant, du déficit qui a atteint 2,2 milliards de dollars, grâce aux achats de matériel militaire américain par les pays alliés et de produits américains liés à l'aide étrangère dans le cadre de l'AID¹¹. Mais, comme on l'a vu, ce déficit aurait dû s'élever à presque 3 milliards de dollars.

Au milieu de l'année 1963, les estimations sont déjà moins bonnes qu'en 1962. Cela a amené le Comité du Cabinet sur la balance des paiements à reporter la réduction du déficit à un niveau supportable en deux ans¹². Néanmoins, le Trésor continue à être opposé à toute restriction d'emprunt extérieur sur les marchés de capitaux américains et sur les importations aux États-Unis¹³. Cela ne peut que rassurer les pays alliés d'Europe. Dans ce contexte, le 18 juillet 1963, John Kennedy a prononcé au Congrès un nouveau « Message spécial sur la balance des paiements ». Il a réaffirmé que le dollar resterait fixé à 35 dollars l'once d'or, que le marché des capitaux et le commerce resteraient libres, et que le fardeau de la défense et du développement du monde occidental continuerait d'être porté par les États-Unis. Malgré le déficit persistant, ce discours se veut encore une fois rassurant à l'égard de ses partenaires extérieurs. Cependant, la

¹¹ *Ibid.*

¹² NA, RG 56, Dillon : Mémoire au président, du Comité (Cabinet) sur la Balance des paiements, 1^{er} avril 1963.

¹³ JFK, NSF, Box n°89 : *Statement of the Honorable Douglas Dillon, Secretary of the Treasury before the Joint Economic Committee*, 8 juillet 1963.

croissance économique américaine est trop lente, le chômage encore trop élevé et le déficit de la balance des paiements encore menaçant. Serait-ce le tournant keynésien tant attendu par ses conseillers économistes ?

Ce discours contient six nouvelles mesures très ciblées pour dynamiser encore plus les exportations, considérées comme la solution pour réduire le déficit américain : un nouveau crédit pour faciliter les exportations avec l'aide de la Banque Export-Import ; la conquête de nouveaux marchés extérieurs pour les produits américains confiée aux départements d'État et du Commerce ; le développement d'un programme de formation et d'assistance aux exportations ; une nouvelle mesure pour le département de l'Agriculture pour accroître les ventes du coton à l'étranger ; des mesures législatives pour corriger les taux de frets discriminatoires ; une conférence à la Maison-Blanche pour exposer aux entreprises américaines les opportunités à l'exportation¹⁴. Tout doit désormais concourir à la relance des exportations américaines, qui n'ont pas encore retrouvé le niveau suffisant pour compenser les autres dépenses extérieures, aussi bien privées que publiques.

274

Ce *Message spécial* du 18 juillet 1963 a aussi pris acte, sous pression du Trésor, de la réduction d'un milliard de dollars, pour l'année 1964, des dépenses gouvernementales liées à la défense et à l'aide étrangère, afin d'atteindre « l'équilibre raisonnable ». Ainsi, le gouvernement considère qu'il faut encore un an pour y arriver. Or c'est de deux milliards qu'il s'agit en fait. L'assassinat de Kennedy en novembre 1963 a mis fin à cette politique, car le vice-président, Lyndon B. Johnson, a déclenché la guerre du Vietnam en 1964 par son initiative dans le golfe du Tonkin. Le déficit de la balance des paiements américaine n'a cessé dès lors d'augmenter, tout comme l'inflation¹⁵.

Dans ce discours de juillet 1963, Kennedy a aussi mis l'accent sur deux aspects qui ont été un sujet de discordance constant entre les deux partenaires atlantiques : les contrôles directs et un mécanisme inadéquat sur les marchés de capitaux qui existent dans les pays étrangers. Au cours de ces années, l'OCDE a ainsi débattu de la libéralisation des capitaux. Kennedy a aussi annoncé la poursuite du remboursement anticipé des dettes contractées par les pays européens aux États-Unis et a salué les progrès de coopération au niveau du système monétaire international¹⁶.

Telles sont les grandes lignes de la politique fiscale et monétaire des États-Unis pour renforcer leur présence extérieure au milieu de l'année 1963. Elles s'inscrivent toujours dans cette voie considérée comme conservatrice, depuis

14 NA, RG 40, ExeSec : Télégramme, de Dean Rusk (secrétaire d'État aux ambassades américaines), 17 juillet 1963.

15 Régine Perron, « Le discret projet d'intégration monétaire européenne de 1963 à 1968 », dans Wilfried Loth (dir.), *Crises and Compromises. The European Project 1963-1969*, Baden-Baden, Nomos-Verlag, 2001, p. 345-367.

16 NA, RG 40, ExeSec : Télégramme, de Dean Rusk (secrétaire d'État aux ambassades américaines), 17 juillet 1963, *op. cit.*

1960-1961, et qu'on appellera plus tard monétariste. Serait-ce en fin de compte le reflet des convictions de Kennedy lui-même ? Depuis la fin du mandat d'Eisenhower jusqu'à l'assassinat de Kennedy, le déficit américain représente une menace pour l'équilibre du monde occidental ; tous les pays alliés doivent le résoudre en s'impliquant davantage dans le cadre du système multilatéral. La dramatisation du déficit américain a réussi dans ce sens-là, jusqu'à modifier la présentation de la balance des paiements. De 1958 à 1963, la politique extérieure des États-Unis s'inscrit dans la continuité, que le gouvernement soit républicain ou démocrate, parce que le consensus porte sur la lutte contre le bloc soviétique en période de guerre froide.

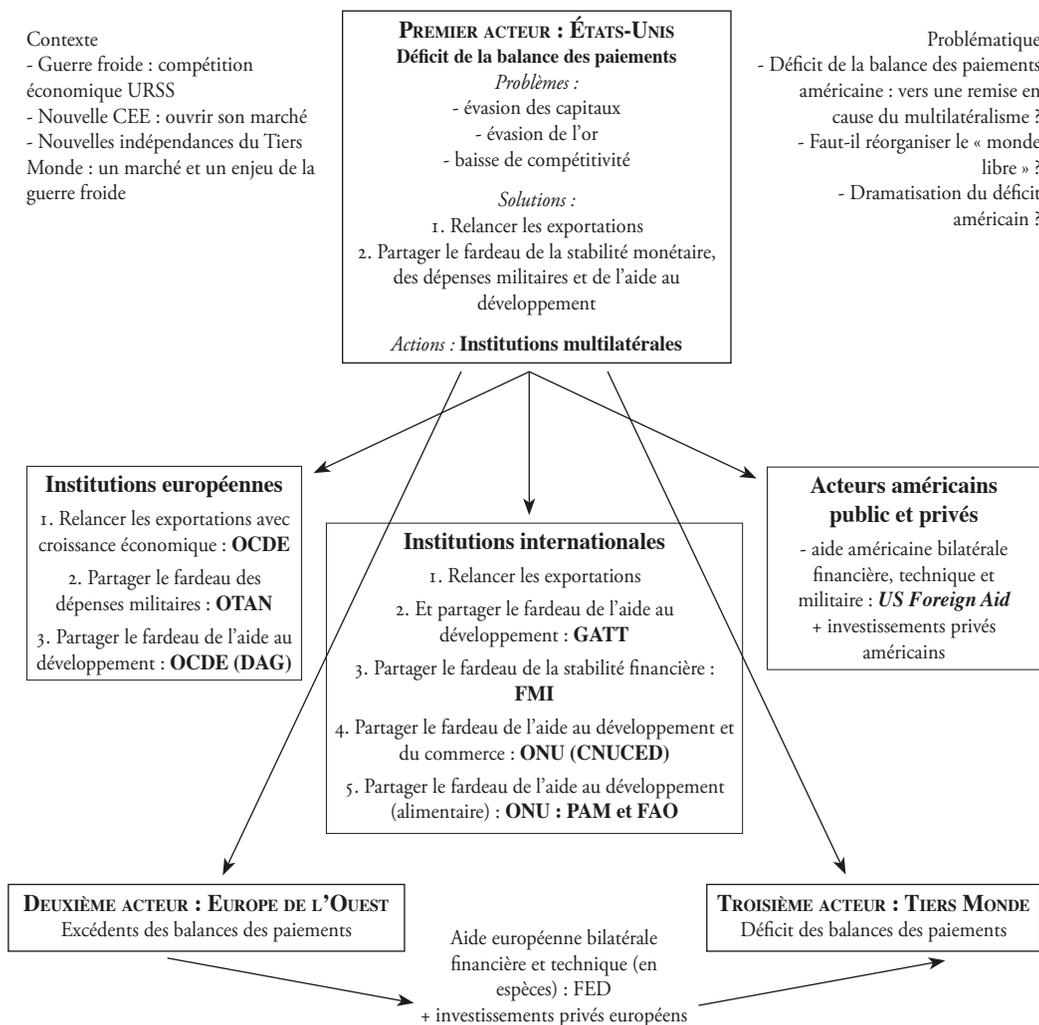
LE SCHÉMA DU SYSTÈME MULTILATÉRAL

CONSTRUIT AUTOUR DU DÉFICIT AMÉRICAIN DEPUIS 1960

À travers le système multilatéral, l'objectif devenu commun à tous les pays faisant partie du monde occidental est de résoudre le déficit de la balance des paiements des États-Unis. Depuis le début des années 1960, ce déficit est devenu le pivot du multilatéralisme puisque chaque institution internationale et régionale, ici européenne, a pour mission de chercher à le diminuer pour la bonne santé des nations. Cela a permis de renforcer les fonctions de chaque institution qui devient elle-même plus visible, comme l'ONU, le GATT et le FMI au niveau international et, l'OCDE, l'OTAN, la CEE au niveau européen. Le multilatéralisme acquiert alors une configuration qui perdurera jusqu'à la fin de la guerre froide et même au-delà. Quant au déficit américain, il n'a cessé de s'accroître, mais a été en quelque sorte dilué dans chaque décision, chaque recommandation prise par les institutions multilatérales, pour que les autres pays prennent leurs responsabilités. C'est le principe même de l'intérêt mutuel, qui a été un peu dévoyé. En effet, l'intérêt mutuel contient normalement l'idée de la réciprocité. Dans ce cas, où se situe la réciprocité ?

Le schéma 2 présente « la nouvelle organisation multilatérale liée au déficit de la balance des paiements américaine (1958-1963) » et permet de la visualiser à la fois dans sa simplicité et dans sa complexité. Le besoin de le construire s'est ressenti face à la multitude des pays et des institutions qui sont impliqués. Partant de la méthodologie de l'histoire multilatérale proposée en introduction, ce schéma s'organise sous une forme de pyramide : le principal acteur, les États-Unis, est au sommet, et les deux autres acteurs, qui représentent les deux terrains d'expérimentation du multilatéralisme, l'Europe de l'Ouest et le Tiers Monde, se situent à chaque extrémité, en bas de la pyramide.

Schéma 2. Nouvelle organisation multilatérale liée au déficit de la balance des paiements américaine (1958-1963)



Chaque acteur est caractérisé par son état de la balance des paiements (déficit ou excédent) et inséré dans une relation triangulaire définie par les institutions multilatérales. Plus précisément, les États-Unis, connaissant un déficit de la balance des paiements, organisent le multilatéralisme en direction des institutions multilatérales, comme l'indiquent les flèches. À leur niveau, sont rappelés le contexte historique et la problématique de ce travail. Sous les États-Unis, sont exposés les problèmes auxquels ils doivent faire face (évasion des capitaux et de l'or, baisse de compétitivité), les solutions trouvées à mettre en place (relancer les exportations, partager le fardeau de la stabilité monétaire,

des dépenses militaires et de l'aide au développement) et les moyens d'action (les institutions multilatérales).

Le GATT, le FMI et l'ONU sont placés au cœur de la pyramide pour leur importance stratégique : le GATT doit faire valoir, grâce aux Dillon et Kennedy Rounds, que le commerce mondial est le moteur de l'économie pour relancer les exportations, dans le but de réduire le déficit américain ; le FMI doit faire partager le fardeau de la stabilité financière à ses pays membres, en particulier l'Europe de l'Ouest qui, elle-même crée le groupe des Dix pour se protéger des fluctuations du dollar ; l'ONU doit s'occuper de l'aide au développement et de l'assistance alimentaire aux pays du Tiers Monde (avec la CNUCED, le PAM et la FAO) pour répartir le partage du fardeau de l'aide au développement. Ensuite, l'action des États-Unis se dirige vers l'Europe de l'Ouest, qui connaît un excédent budgétaire. Elle se situe au niveau de ses institutions européennes : l'OCDE, pour planifier la croissance de la production, relancer les exportations et faciliter les achats en produits américains par les pays industrialisés dont l'Europe de l'Ouest ; l'OCDE encore pour partager le fardeau de l'aide au développement, avec un groupe de travail spécifique et réunissant les partenaires, le DAG ; l'OTAN, pour partager le fardeau des dépenses militaires avec les pays alliés. Toutefois, les pays membres de la CEE ont échoué à créer un fonds monétaire européen pour faire contrepoids au FMI.

Puis, les États-Unis ont établi des liens plus étroits avec les pays du Tiers Monde, lui-même en déficit de balance des paiements, par le biais d'aides gérées par les services du *Foreign Aid* pour que ces pays achètent des produits américains. Par ailleurs, les États-Unis encouragent les investissements directs américains vers ces pays. Enfin, pour clore la relation triangulaire, la CEE a créé le Fonds européen de développement (FED) pour les pays en voie de développement, mais qui doit être fourni en espèces comme l'ont demandé les États-Unis. L'idée est de faire circuler les dollars stockés en Europe. De même, l'Europe de l'Ouest encourage les investissements directs européens vers ces pays. Dans cet ouvrage, n'ont été étudiés que les aspects économiques (monétaire et commercial), et non l'aspect militaire et l'assistance alimentaire.

L'ensemble de ce schéma illustre la relation triangulaire entre les États-Unis, l'Europe de l'Ouest et le Tiers Monde, qui se met en place dans le cadre du multilatéralisme. Les États-Unis en sont le chef d'orchestre, à travers les institutions, afin de renforcer le « monde libre » du début des années 1960, à la fois pour assurer sa stabilité internationale grâce à un dollar fort et pour répondre à la compétition engagée par l'URSS.

Tous les éléments d'une puissance économique, financière, militaire et politique selon les critères classiques en relations internationales sont rassemblés dans la balance des paiements extérieurs. Cette balance des paiements offre un excellent baromètre pour évaluer les forces et les faiblesses du pays, et sa place dans le monde. Les États-Unis ont peu à peu franchi ces étapes, depuis la révolution industrielle jusqu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, et sont devenus une puissance à part entière. Leur balance des paiements négative pourrait-elle leur causer du tort, en leur faisant perdre ce statut ? Leur politique économique extérieure a résolu ce problème en dramatisant l'impact de leur déficit sur l'ensemble des pays alliés formant le « monde libre ». En cela, le gouvernement d'Eisenhower a désigné les responsables, l'Europe de l'Ouest et le Japon. Ces pays ont bénéficié à la Libération de l'aide américaine pour leur reconstruction d'après-guerre et affichent, à la fin des années 1950, des budgets excédentaires. Il est certain que le contexte de la guerre froide a favorisé cette dramatisation pour rassembler les pays du côté occidental, au sein du système multilatéral, face au bloc soviétique.

Néanmoins, depuis que la guerre froide est terminée, le déficit américain s'est encore aggravé sans que le monde, cette fois-ci entier, n'en pâtisse réellement. Pourquoi ? Le multilatéralisme a été réorganisé à l'aube des années 1960 pour que le risque représenté par ce déficit devienne le pivot du système. Dès lors, cette réorganisation a fait ses preuves. Le multilatéralisme s'est certes renforcé, mais en changeant paradoxalement le sens de l'intérêt mutuel ou encore celui de la réciprocité. Qui a envie d'être concerné par le déficit de la balance des paiements américaine ? C'est pourquoi ce déficit est devenu « impérieux », obligatoire, urgent, impératif pour tout un chacun. Il symbolise désormais l'intérêt mutuel, ce ciment qui rassemble tous les pays faisant partie du multilatéralisme depuis 1960.

Grâce au dollar, devenu monnaie internationale avec les accords de Bretton Woods en 1944 et les accords de la Jamaïque en 1976 (lesquels redéfinissent le FMI après la suspension de la convertibilité du dollar en 1971), les États-Unis ont pu rester au centre du multilatéralisme jusqu'à nos jours. Ils en sont le moteur, car le dollar est aussi la monnaie de réserve et la monnaie de référence pour le système monétaire international. Alors que les pays connaissant un déficit de la balance des paiements ont recouru, et encore aujourd'hui, au FMI, les États-Unis ont évité de le faire pour ne pas compromettre leur rang de puissance mondiale face à l'URSS. Bien que la guerre froide soit terminée, la situation n'a pas changé.

La réorganisation du système multilatéral par les deux présidents successifs, Eisenhower et Kennedy, s'est faite sous la forme de trois partages du fardeau. Le premier objectif a été d'amener les pays de l'Europe de l'Ouest à partager le fardeau de la stabilité monétaire internationale, à travers le FMI, l'OCDE et aussi avec les banques centrales européennes regroupées au sein de la Banque des règlements internationaux (BIS) à Bâle. Cela sans devoir contrôler leurs sorties de capitaux et d'or. En effet, ces deux catégories ont pesé lourd dans le déficit de la balance des paiements américaine. Elles illustrent le rôle des États-Unis en tant que banquier du monde et fournisseur de capitaux, les deux atouts d'une puissance mondiale. Mais les niches et paradis fiscaux n'ont pu être réduits ou même supprimés, ni par le gouvernement d'Eisenhower ni par celui de Kennedy. Ainsi, le partage du fardeau de la stabilité monétaire internationale est devenu un axe majeur pour maintenir la valeur fixe du dollar. Les États-Unis ont fait valoir le partage de la stabilité monétaire avec les pays industrialisés pour défendre le dollar fort, tout en fixant la recherche d'un équilibre raisonnable du déficit. Cela signifie que le but n'a jamais été celui de ramener la balance des paiements à un niveau zéro, comme l'ont espéré les pays alliés de l'Europe de l'Ouest. On a toujours cru que le dollar était sous-évalué alors que sa valeur fixée à 35 dollars l'once est restée inchangée depuis 1934, puis en 1945 et encore en 1960. Ces trois dates coïncident avec trois cycles économiques très différents les uns des autres, le premier est celui de la Grande Dépression, le second celui du rattrapage de l'après-guerre et le dernier, celui des Trente Glorieuses. Or les pays européens connaissent à cette dernière date un meilleur dynamisme économique, financier et industriel que les États-Unis. N'aurions-nous pas plutôt affaire à une « guerre des monnaies » depuis que les Européennes sont devenues convertibles ?

Toujours est-il que ces années ont correspondu à un renforcement de la relation transatlantique au sein du « monde libre », davantage encadré (ou *embedded* selon le terme anglais) dans les institutions multilatérales, c'est-à-dire au sein du FMI, du GATT et de l'OCDE. Toutefois, les Six ont marqué eux-mêmes les limites de la coopération transatlantique, en faisant valoir en certaines occasions leur point de vue, différent de celui des États-Unis, comme la volonté d'obtenir une nouvelle réforme monétaire internationale, la création du groupe des Dix au sein du FMI, le lancement d'une Europe monétaire. Cependant, l'atlantisme se renforce dans le cadre des deux *rounds* successifs, les Dillon et Kennedy Rounds organisés par le GATT – même si les conflits en coulisses sont importants – ainsi que dans le cadre de l'harmonisation des politiques de croissance au sein de l'OCDE. Cette volonté de réunir ces pays dans un même ensemble a permis de concrétiser l'idée de la « Nouvelle frontière » de Kennedy. Abolir les frontières entre les pays industrialisés qui, eux-mêmes, aideraient les

pays sous-développés à les rejoindre. Cette formulation reprend la définition de la Communauté atlantique, développée précédemment par Eisenhower et poursuivie par Kennedy. Ainsi, « le partage du fardeau » d'Eisenhower et « le partenariat atlantique » de Kennedy se situent dans une même ligne de la politique extérieure des États-Unis, c'est-à-dire le renforcement d'une « alliance de raison » avec l'Europe de l'Ouest.

Cependant, ce nouveau cadre diplomatique repose sur un équilibre ambigu : les pays industrialisés sont considérés à égalité avec les États-Unis et ces derniers renforcent leur hégémonie par le biais du déficit de leur balance des paiements, puisque tout le monde est impliqué dans sa réduction qui est impérative. Cette coopération atlantique a ainsi intégré ce « déficit impérieux », pour reprendre le titre de l'ouvrage de David P. Calleo, *L'Économie impérieuse*, car c'est bien de cela qu'il s'agit. Les États-Unis ont assez dramatisé leur déficit pour que l'Europe de l'Ouest adhère au nouveau schéma des relations internationales économiques qui a pris forme dans le cadre multilatéral en ce début des années 1960. Quant à la réforme du système monétaire international promise par les États-Unis et confiée à l'Europe de l'Ouest, elle n'a pas eu lieu. Le secrétaire du Trésor, Douglas Dillon, n'en a pas voulu, contrairement au président Kennedy. Rien ne doit être entrepris par les États-Unis au sein du FMI, au risque de révéler leur faiblesse au monde entier. Cet argument s'inscrit dans la politique de défense du dollar pendant la guerre froide.

280

Le deuxième partage du fardeau, la relance des exportations et de la croissance, a été considéré par le gouvernement américain comme le fer de lance de sa politique extérieure pour remettre en circulation les dollars stockés par l'Europe de l'Ouest. Ces pays européens affichent alors des balances de paiements excédentaires. Les remettre en circulation servirait à maintenir le volume monétaire à un niveau raisonnable, comme celui du déficit américain, sans devoir actionner la planche à billets, ce qui aurait déclenché l'inflation. Ce sont les institutions multilatérales qui ont géré cette relance : le GATT pour accroître la libéralisation des échanges et l'OCDE pour augmenter la croissance des pays industrialisés. Le but était de parvenir à dynamiser l'ensemble des économies dont l'interdépendance aurait relancé l'économie américaine.

Les États-Unis ont en effet misé sur les exportations comme un moteur de la croissance économique pour maintenir leur déficit à un niveau supportable. Les exportations américaines ont permis jusque-là de couvrir toutes les dépenses publiques et privées comprises dans la balance des paiements internationaux. Mais les États-Unis en sont devenus totalement dépendants pour couvrir leurs dépenses dignes d'une puissance mondiale. La question est alors celle-ci : une puissance peut-elle dépendre autant de ses exportations ? L'idéal pour un pays serait d'obtenir l'équilibre des bénéfices tirés à la fois de la consommation

intérieure et des exportations, pour obtenir de l'argent frais. Comment relancer alors l'économie américaine ? À la fois par la demande intérieure et par l'offre extérieure. Un dollar fort ne risque-t-il pas de contrarier les exportations ?

En effet, les États-Unis ont commencé à voir leurs importations augmenter très régulièrement et leurs exportations baisser. Cependant, dans les années 1960, le solde commercial reste positif. Cela signifie que l'économie américaine ne satisfait plus la demande et que les produits américains sont moins compétitifs. Cette économie est-elle en train d'opérer la conversion vers la haute technologie ? D'après Christophe Lécuyer, le terme de haute technologie est réservé au début des années 1960 aux nouvelles technologies développées pour l'armée américaine, comme l'aérospatiale, l'électronique, les semi-conducteurs, les instruments scientifiques et le système informatique¹⁷. Toutefois, « l'avance américaine sur le marché mondial dans les secteurs des biens d'équipement électroniques de haute technologie et des matières synthétiques où s'effectuait la recherche intensive fut la plus grande dans les années 1950 avant de s'éroder progressivement pendant les années 1960¹⁸ ».

De plus, sous la présidence de Kennedy, le capitalisme financier émerge déjà aux États-Unis, en coopération avec l'Europe de l'Ouest qui a apprécié ces arrivées de capitaux dans les années 1960 et non à partir des années 1980, comme on le dit habituellement. À leur tour, dans les années 1980, les pays européens ont connu ce passage du capitalisme industriel au capitalisme financier lorsqu'ils ont libéré les capitaux européens de tout contrôle, qui eux-mêmes ne s'investissent plus autant dans l'économie européenne.

Peut-on aussi affirmer que l'expansion économique européenne des années 1960 a permis de résoudre le déficit de la balance des paiements américaine puisque tel a été l'objectif ? Le solde commercial des États-Unis n'a jamais atteint les 5 à 7 milliards de dollars nécessaires pour couvrir les dépenses extérieures, à cause de l'augmentation des importations ainsi que de celle des dépenses gouvernementales, et ce, malgré la politique de rigueur.

Les États-Unis ont mis en place le troisième partage du fardeau avec le concours des pays industrialisés, l'aide au développement à destination des pays du Tiers Monde émergent, alors qu'il n'a pas représenté la part la plus importante de leurs dépenses gouvernementales. Cela s'est fait avec le concours de l'ONU, la CNUCED, le GATT, l'OCDE et son groupe de travail pour

17 Christophe Lécuyer, « Hautes-technologies et techniques de production aux États-Unis », dans Patrick Fridenson et Pascal Griset (dir.), *Entreprises de haute-technologie, États et souveraineté*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2013, p. 317-324.

18 Herman Van der Wee, *Histoire économique mondiale...*, op. cit., p. 169. D'après OCDE, *Gaps in Technology*, p. 293.

l'assistance au développement (DAG), et la CEE. Par ailleurs, pourrait-on faire un lien entre l'association des colonies de la France, de la Belgique, des Pays-Bas et de l'Italie à la CEE, inscrite dans le traité de Rome en 1957, et l'annonce de ce partage du fardeau par Eisenhower en 1958 ? Ainsi, les trois parties du « monde libre », les États-Unis, l'Europe de l'Ouest et le Tiers Monde s'inscrivent dans des relations triangulaires.

Dans le cadre de ce partage du fardeau, il s'agit d'encourager les pays en développement à adhérer au GATT et à participer au commerce mondial, grâce à leurs exportations de matières premières minérales ou agricoles. Cependant, ces pays, sous l'influence de l'URSS qui cherche à torpiller le GATT au cours de ces années, réclament la création parallèle de la CNUCED en 1964, pour que leur place au sein du commerce mondial soit mieux prise en compte. La guerre froide s'est invitée dans les négociations du GATT pour attirer ces pays du Tiers Monde soit dans le camp occidental, soit dans le camp soviétique.

282

Du côté du « monde libre » coexistent deux versions du développement, qui remplacent la prospérité en tant que pilier du multilatéralisme. La première repose sur l'avantage comparatif, c'est-à-dire sur la division internationale du travail que le GATT s'est employé à mettre en place. Les pays en développement favorisent alors leurs exportations de matières premières pour obtenir des devises étrangères, qui serviront à leur industrialisation, alors que certains produits tropicaux, minéraux et agricoles, comme le café et le cacao, puis le sucre, le plomb et le zinc, essentiels à l'économie de ces pays, ont été négociés hors du GATT, dans le cadre d'accords commerciaux bilatéraux. Ce modèle des exportations des années 1960 généralisé à l'ensemble du « monde libre » entre les trois parties, les États-Unis, l'Europe de l'Ouest et le Tiers Monde, a-t-il été viable à l'infini, sans tenir compte des surproductions ? La réponse est contenue dans la division internationale du travail. Le GATT a aussi intégré des mesures spéciales pour favoriser le développement de ces pays. La deuxième version du développement est bilatérale : les États-Unis établissent des relations bilatérales dans le cadre du *Foreign Aid*, la CEE dans celui du Fonds de développement européen (FED) et chaque pays européen entretient des relations bilatérales avec leurs anciennes colonies.

La théorie de développement de Walt W. Rostow, sur les étapes de la modernisation, ne s'est pas appliquée au niveau multilatéral, comme on aurait pu s'y attendre. La Corée du Sud l'a plus ou moins reprise¹⁹. La théorie du développement de Raúl Prebisch, mettant au point la substitution des

19 Dominique Barjot, « Le développement économique de la Corée du Sud depuis 1950 », *op. cit.*, p. 1-51 ; Taey-Gyun Park, « W.W. Rostow et son discours sur l'économie en Corée du Sud dans les années 1960 », *Histoire, Économie et Société*, n° 2, 2006, p. 281-289.

importations, a été appliquée à petite échelle, par exemple dans le cadre de la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL) de l'ONU. Mais elle n'a pas donné les résultats escomptés en Amérique latine à cause de l'instabilité politique. Des années 1950 aux années 1970, d'autres pays l'ont néanmoins expérimentée, par exemple l'Inde.

Cette étude a aussi mis en lumière un aspect nouveau au cours de cette période. Jusqu'à présent, on considère que la période des Trente Glorieuses, aussi bien aux États-Unis qu'en Europe de l'Ouest, a été marquée par le keynésianisme. Or la politique monétaire et fiscale, suggérée par Eisenhower et mise en place par Kennedy, s'éloigne des principes keynésiens habituels. Il existe alors une sorte de décalage entre les États-Unis et l'Europe de l'Ouest au niveau de la politique économique : l'Europe est keynésienne, à l'exception de l'Allemagne et de la Suisse, car elle impose le contrôle des capitaux européens, mise sur les dépenses publiques pour le bénéfice de l'économie et favorise l'État-providence ; les États-Unis classico-keynésiens ou néo-keynésiens maintiennent la liberté de mouvement des capitaux américains, réduisent les dépenses gouvernementales et prônent la baisse des impôts. Et surtout pratiquent une politique monétaire misant sur le dollar fort, lié au volume de la masse monétaire en circulation.

Cette politique s'inscrit dans la théorie néo-libérale de Milton Friedman, qui se situe à l'opposé de la théorie de Keynes. De même, les États-Unis ont mené une politique fiscale en accord avec leur situation nationale, c'est-à-dire en maintenant les taux d'intérêt élevés afin de limiter la production de nouveaux billets, réduire les crédits et, pour cela, limiter les hausses de prix et de salaires. Néanmoins, il faut dissocier les taux d'intérêt à court terme qui sont élevés et les taux d'intérêt à long terme qui sont bas. D'où vient cette orientation néo-libérale des États-Unis qui apparaît bien avant la guerre du Vietnam et bien avant les années 1970 ? Habituellement, on la situe après la crise pétrolière et surtout à partir des années 1980.

Il existe une remarquable continuité d'un président à l'autre, qui est celle d'une politique monétaire et fiscale conservatrice, pour maintenir un dollar fort. C'est le département du Trésor qui a prôné et mis en place cette approche monétariste. Cette continuité n'est pourtant pas mise en évidence par les économistes James Tobin et Murray L. Weidenbaum²⁰. Ces derniers reconnaissent toutefois : « la macro-économie du CEA de 1961, que les médias populaires ont appelé "la Nouvelle économie", est alors le courant néo-keynésien de la profession²¹ ». Ces économistes ont été appelés « fiscalistes », de tendance keynésienne, en

²⁰ James Tobin et Murray Weidenbaum (dir.), *Two Revolutions in Economic Policy. The First Economic Reports of Presidents Kennedy and Reagan*, Cambridge/London, The MIT Press, 2^e édition, 1989.

²¹ *Ibid.*, p. VIII.

opposition aux « monétaristes », comme Milton Friedman. Néanmoins, James Tobin et Robert Solow ont souligné que ce courant existait depuis les années 1950. « Bien avant les années 1960, la synthèse néo-classique néo-keynésienne reconnaissait les mesures monétaires comme égales aux mesures fiscales dans la stabilisation d'une demande agrégée²² ».

Le gouvernement de Kennedy a appliqué la politique néo-libérale monétariste dès 1961, en suivant les conseils de son prédécesseur qui lui a remis une feuille de route et aussi ceux du secrétaire du Trésor, le républicain Douglas Dillon. Kennedy n'a donc pas mis en place une politique keynésienne au cours de son mandat, comme on peut le lire souvent dans la littérature. Par exemple : « la politique économique américaine dans les années 1960 a été dominée par le keynésianisme avéré des présidents Kennedy et Johnson, et de leurs conseillers économiques, Walter Heller, James Tobin, Gardner Ackley, Arthur Okun, et John K. Galbraith²³ ». Les conseillers économiques de tendance keynésienne ont été justement mécontents de Kennedy qui a fait le choix du dollar fort plutôt que celui de l'économie américaine. Toujours est-il que Douglas Dillon a exercé une grande influence auprès de Kennedy, au point de définir lui-même la politique monétaire fiscale et monétaire des États-Unis.

284

Cette politique monétaire implique avant tout de réguler la masse monétaire par la monnaie. C'est la croissance économique qui régule les taux d'intérêt, les salaires et les prix, pourrait-on dire. Pour maintenir le dollar fort, il est nécessaire, selon la thèse néo-libérale, d'assurer une bonne circulation des liquidités internationales en dollars, pour ne pas augmenter le volume monétaire. Par conséquent, la régulation de ce volume passe par la croissance économique, ce qui permet d'éviter l'inflation. Donc, en ces temps de fluctuations du dollar, pour ne pas favoriser l'inflation qui est l'objectif majeur dans cette politique néo-libérale, il faut éviter à la fois les hausses des prix et les augmentations des salaires. Mais le pouvoir d'achat de la monnaie permet à l'économie de ne pas connaître d'inflation et de maîtriser le volume monétaire. Cette logique reflète la théorie de Friedrich von Hayek, économiste néo-libéral. De même, les taux d'intérêt élevés évitent l'abus des crédits offerts par les banques et incitent à épargner. Une politique keynésienne prône au contraire des taux d'intérêt bas pour favoriser la consommation et les investissements, et déconseille vivement la thésaurisation. Même si M. Friedman, autre économiste néo-libéral, conseille la solution des taux de change flottants, le dollar peut ainsi être maintenu à un taux de change fixe par rapport à l'or grâce à un ajustement du volume

22 *Ibid.*, p. 5.

23 Daniel Stedman Jones, *Masters of Universe, Hayek, Friedman, and the Birth of Neoliberal Politics*, Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2010, p. 197.

monétaire par les taux d'intérêt élevés, par la maîtrise des salaires et des prix, sans connaître de dévaluation ni d'inflation à domicile. Or les exportations sont en général pénalisées par une monnaie forte, car les produits coûtent plus cher aux pays importateurs, sauf si on maintient la valeur du dollar stable et fixe, ce qui à cette époque a convenu à tout le monde, en particulier, aux Européens.

À la fin de son mandat présidentiel, le républicain Eisenhower a opté pour une politique monétaire et fiscale différente, mais il n'a pas eu le temps de l'appliquer dans son intégralité. C'est pourquoi il l'a recommandée à son successeur. Kennedy, démocrate, a visé la stabilité des prix et des salaires, et a pratiqué des taux d'intérêt élevés (principalement ceux à court terme) pour réduire la masse monétaire en circulation et maintenir la valeur du dollar. Cette politique s'apparente davantage à une « synthèse néo-classique néo-keynésienne ». Cependant, les idées néo-libérales issues de l'économiste Hayek circulent depuis la fin de la guerre et les idées monétaristes de l'économiste Milton Friedman depuis la fin des années 1950. Pourrait-on considérer que John F. Kennedy et Douglas Dillon ont été influencés par ces idées néo-libérales et monétaristes ?

En 1960, Milton Friedman publie un ouvrage *A Program for Monetary Stability*, qui est le résultat d'une recherche demandée par le président Eisenhower dans son *Discours sur L'état de l'Union*²⁴ en janvier 1957. Celui-ci suggère de mettre en place une nouvelle Commission monétaire : « pour réexaminer notre monnaie et la structure bancaire, évaluer ce qui marche et ce qui ne marche pas, et soumettre un rapport pour l'améliorer²⁵ ». Eisenhower a déjà eu l'idée d'adapter la politique monétaire américaine alors qu'il est élu pour un second mandat présidentiel sur le programme de « paix et prospérité ». Quels sont les éléments qui ont motivé cette demande précise, faite probablement en accord avec le département du Trésor ? En 1956, l'économie américaine a commencé à montrer des signes de ralentissement à cause des pressions inflationnistes, et le gouvernement a cherché à la relancer en augmentant le taux d'escompte²⁶. De même, le niveau du déficit de la balance des paiements américaine a doublé entre 1950 et 1956, pour se situer à 1,5 milliard de dollars. Les sorties des capitaux américains sont plus élevées en 1956 qu'en 1955. Au niveau international, la crise de Suez a renchéri provisoirement le pétrole. L'année 1956 coïncide avec la nouvelle compétition entre les deux blocs dans le cadre de la « coexistence

24 New York, Fordham University Press, 1960.

25 James Washington Bell, « Review of *a Program for Monetary Stability*, by Milton Friedman », *The Journal of Finance*, vol. 16, n° 1, mars 1961, p. 135.

26 Banque des règlements internationaux, *Vingt-septième rapport annuel, 1^{er} avril 1956-31 mars 1957*, Bâle, 3 juin 1957 [en ligne : https://www.bis.org/publ/arpdf/archive/ar1957_fr.pdf], consulté le 8 février 2015.

pacifique» lancée plus tôt en février 1956 par Khrouchtchev. Peut-être est-ce l'addition de tous ces facteurs qui a poussé Eisenhower à répondre par une autre politique afin de conserver un dollar fort ? Les groupes de recherche américains alors sollicités ont publié leurs conclusions entre 1960 et 1961.

286

C'est dans ce contexte que l'économiste américain Milton Friedman a développé sa thèse, avec le National Bureau of Economic Research (NBER) et le Groupe de travail sur la monnaie et la banque de l'université de Chicago, où il travaille ainsi que Friedrich Hayek. Le résultat de son travail est publié en 1960, et a été commenté par les revues scientifiques économiques dès sa sortie. Ces revues ont reconnu que cet ouvrage exposait des idées bousculant celles communément admises. La thèse de Friedman postule de chercher la stabilité de la monnaie et non plus celle de l'économie intérieure. Celui-ci déclare : « l'échec du gouvernement à fournir un cadre monétaire stable a été un grand, si ce n'est le plus grand, facteur comptant pour nos véritables inflations et dépressions sévères (p. 9)²⁷ ». Pour cela, la solution est de fixer un taux de croissance de la masse monétaire qui protégerait l'économie des récessions. Friedman intègre les thèses de Von Hayek qui s'appuient sur la crise de 1929, mais les complète, pour ainsi dire, en prenant pour terrain d'application théorique l'économie américaine en 1960. Ainsi : « en proposant des mesures de réforme, l'auteur examine notre monnaie et la structure du crédit actuelles pour voir comment cela marche, le rôle que le gouvernement devrait jouer, et quels critères devraient guider l'utilisation des pouvoirs accordés aux autorités monétaires²⁸ ». Quelles sont ces mesures ?

Dans son ouvrage, Friedman propose de favoriser les opérations en *open-market* comme seul instrument de contrôle monétaire, et de supprimer tous les autres outils utilisés par la Réserve fédérale, pour mieux contrôler l'offre, l'utilisation et le coût du crédit. Le but serait de contrôler les taux d'intérêt à court terme et, par conséquent, le volume monétaire (soit en l'augmentant, soit en le réduisant selon la conjoncture). Les taux d'intérêt à court terme pendant le mandat de Kennedy sont en effet élevés pour ne pas favoriser la hausse du crédit, alors que les taux d'intérêt à long terme sont bas pour relancer la croissance. Le département du Trésor, avec l'aide de la Réserve fédérale (Fed), a été très actif pour obtenir ce résultat, comme on peut le voir : « [...] la Fed "faisait le twist", simultanément des opérations en *open-market* en achetant des titres sur le marché à long terme et en vendant ceux à court terme pour essayer de baisser les taux d'intérêt à long terme dans le but d'encourager les investissements et

27 Lawrence S. Ritter, « Review of *A Program for Monetary Stability*, by Milton Friedman », *The American Economic Review*, vol. 50, n° 4, septembre 1960, p. 765.

28 James Washington Bell, « Review of *A Program...* », art. cit., p. 136.

la croissance, et pour pousser les taux d'intérêt à court terme vers le haut afin d'enrayer les sorties d'or²⁹ ».

Puis, Friedman suggère d'aller plus loin en supprimant le niveau des réserves d'or américaines fixé à 25 % et de s'affranchir des influences extérieures en abolissant le taux de change du dollar à 35 dollars l'once d'or. Il propose aussi de fixer le stock de monnaie lié au niveau des prix à 4 % par an, afin d'atténuer les fluctuations économiques importantes ainsi que les moins importantes. « Avec l'adoption de ces réformes, Friedman pense que nous serions assurés contre les troubles monétaires importants, notamment de réduire l'incertitude et l'instabilité monétaires, et que ces réformes offriraient une plus grande portée à l'initiative privée et à l'entreprise dans la répartition du capital³⁰ ».

N'est-ce pas le but recherché par les gouvernements américains, la stabilité monétaire, surtout au niveau international ? Mais, pour cela, celle-ci doit s'établir aussi au niveau national, ce qui implique le choix en politique économique de cette régulation du volume monétaire par la maîtrise des prix et des salaires. De même, les mesures radicales de Milton Friedman concernant le taux de change du dollar et le niveau de réserves vont droit au but, faisant fi des liens extérieurs avec les pays alliés. C'est ce que fera Richard Nixon en 1971 à cause du nouveau déficit commercial des États-Unis, en suspendant la convertibilité du dollar en or.

La politique monétariste de Friedman en 1960 a répondu à une demande du président Eisenhower en 1957 pour améliorer la position du dollar. Elle est comme taillée sur mesure lorsqu'on les examine à la lumière des problèmes monétaires et fiscaux que connaissent les États-Unis de la fin des années 1950 au début des années 1960. Elle répond aussi au souci de la position de la puissance américaine en temps de guerre froide.

Comment Kennedy ou Dillon ont-ils pris connaissance de cette thèse néo-libérale de Friedman qui va à l'encontre des mesures préconisées par Keynes ? On peut suggérer trois pistes en ce qui concerne Kennedy : sa grande curiosité pour les nouvelles idées, la transmission de ce travail par les services du gouvernement puisque c'est une commande d'Eisenhower et sa grande relation d'amitié avec Barry Goldwater, sénateur républicain depuis 1952 et membre de la société du Mont-Pèlerin fondée par Hayek. Cette société a pour but de diffuser les idées néo-libérales. Barry Goldwater est le premier politicien, avec Ronald Reagan, à avoir introduit ces idées au sein du parti républicain. Aurait-il influencé Kennedy sur la politique monétaire et fiscale dans le sens néo-libéral ?

29 Bernard S. Katzet C. Daniel Vencill, *Biographical Dictionary of the United States Secretaries of the Treasury, 1789-1995*, Greenwood Publishing Group, 1996, p. 112. Par ailleurs, le président George Bush a décerné à Douglas Dillon la médaille de la Liberté en 1985.

30 *Ibid.*, p. 137.

Quant à Douglas Dillon, lui aussi républicain, Barry Goldwater l'a certainement côtoyé plus d'une fois dans les cercles politiques. Il a considéré Von Hayek comme son philosophe politique et a souhaité « un gouvernement qui prenne ses responsabilités pour maintenir un climat monétaire et fiscal stable, encourager une économie libre et compétitive, et renforcer la loi et l'ordre³¹ ». De même, il a publié un ouvrage grand public présentant les idées néo-libérales, *The Conscience of a Conservative* (« *La conscience d'un conservateur* ») en avril 1960, deux mois après la publication de *The Constitution of Liberty* (« *La constitution de la liberté* ») par Von Hayek et, probablement, quelques mois après celle de Friedman, *A Program for a Monetary Stability* (« *Un programme pour une stabilité monétaire* »). Ce dernier a été aussi le conseiller économique de Barry Goldwater dans les années 1960³². Nul doute que cette circulation des idées néo-libérales a fini par être connue soit par le président Kennedy, soit par le secrétaire du Trésor Dillon, ou les deux à la fois.

288

John Kennedy a donc suivi la voie néo-libérale, ou plutôt la voie monétariste, pour sa politique monétaire et fiscale au niveau international, pour partager ce fardeau du dollar fort avec l'Europe de l'Ouest au sein des institutions multilatérales, comme le FMI et l'OCDE. Cependant, il est important de distinguer deux niveaux politiques au sein du gouvernement de Kennedy : l'un international, qui favorise l'approche néo-libérale pour un dollar fort et, l'autre national, qui applique la politique keynésienne pour améliorer la société, pour relancer la demande intérieure. Il a mis en place un programme social fort ambitieux, comme l'augmentation du salaire minimum, l'extension du nombre de bénéficiaires des allocations chômage, l'amélioration de la retraite pour encourager les travailleurs à s'arrêter plus tôt, la construction des logements sociaux, le *Medical Care* (projet d'assistance médicale gratuite aux personnes âgées), les droits civiques pour les Afro-américains, la lutte contre la pauvreté comme dans les Appalaches, les aides pour l'école publique et le lancement de construction d'infrastructures. Mais tout n'a pu être réalisé faute d'accord du Congrès.

Kennedy a néanmoins opté en 1962 pour la baisse des impôts dans la lignée néo-libérale (à l'époque recommandée par les néo-keynésiens), qui a été concrétisée après son assassinat. Ronald Reagan, alors président, s'est plu à le rappeler au grand dam du parti démocrate, lorsque lui aussi prit cette mesure. La différence entre les deux présidents est que Kennedy a appliqué le néo-libéralisme plutôt au niveau international, dans le but d'atténuer le mieux

31 Alan Ebenstein, *Friedrich A. Hayek : A Biography*, London, Macmillan, 2014, p. 207.

32 Daniel Stedman Jones, *Masters of Universe...*, *op. cit.*, p. 108-109. Il n'est pas précisé si c'est avant la candidature à la présidence de B. Goldwater en 1964.

possible les conséquences du déficit américain dans le contexte de la guerre froide, alors que Reagan l'a appliqué au niveau national dans sa totalité. C'est pourquoi la politique du gouvernement de Reagan est aisément qualifiée de néo-libérale. Les mesures néo-libérales au niveau national, et surtout sur le plan social, ont été peut-être considérées comme trop radicales en ces temps keynésiens des années 1960, comme l'introduction des règles du marché dans la société. Elles ne correspondent pas non plus à la vision de Kennedy. Encore une fois, Edward Guderman, le sous-secrétaire du Trésor, l'a bien situé : « Le président semble être une combinaison de conservatisme quand il s'occupe des problèmes économiques et de progressisme pour les problèmes sociaux. Je peux vous assurer que sur le commerce, l'économie et les affaires, il est plus conservateur que beaucoup au gouvernement³³ ».

Mais la relance des exportations et de la croissance économique mise en place par le gouvernement américain est-elle néo-libérale ou keynésienne ? Ou serait-elle un mélange des deux pour tenter de trouver une solution adéquate ? C'est une politique commerciale conduite par l'État pour influencer le commerce extérieur, pour inciter à une plus grande libéralisation des échanges par le biais du GATT. En ce qui concerne la division internationale du travail au GATT, signalons que l'économiste Gottfried Haberler qui a remis le rapport en 1958, est membre la société du Mont-Pèlerin depuis 1951, comme Milton Friedman. Quant à l'OCDE, elle planifie le taux de croissance à 50 % de 1960 à 1970 pour un plus grand dynamisme économique, ce qui relève d'un certain interventionnisme. Tout cela sert l'accroissement des échanges extérieurs sur le mode d'un renforcement du libre-échange. En effet, les négociations commerciales des années 1960 visent à réduire au maximum les obstacles et les discriminations aux échanges, surtout entre les pays industrialisés. On retrouve alors l'essence du multilatéralisme qui est un compromis entre le libéralisme et l'interventionnisme³⁴.

Pourtant, en 1972, le Tokyo Round élargit les compétences du GATT, en introduisant la libéralisation des transports aériens civils. Désormais, le GATT ne se cantonne plus à la réduction des droits de douane, objectif poursuivi depuis 1947, et considère la libéralisation sectorielle comme favorisant le commerce mondial. Le Tokyo Round introduit pour la première fois les idées néo-libérales qui se traduisent par la volonté de privatiser les secteurs pour renforcer leur compétitivité. En 1976, le FMI introduit aussi les principes néo-libéraux dans les nouveaux accords de la Jamaïque, après la suspension

33 NA, RG 40, EG : Lettre à E. Penn Brooks, d'Edward Guderman, 23 mars 1962.

34 Voir la définition complète dans Régine Perron, *Histoire du multilatéralisme...*, op. cit., p. 122-123.

de la convertibilité du dollar en or décidée par Nixon en 1971. À cette date, la balance commerciale est devenue négative, confirmant la difficulté d'augmenter les exportations depuis 1961-1962. Ces accords ont entériné le dollar comme monnaie internationale, mais sur le mode du taux de change flottant, comme l'a préconisé plus tôt Friedman. Ce dollar devient lui-même la monnaie de référence (pour le change).

Le système monétaire international a ainsi abandonné l'étalon-or. Les États-Unis ont écarté le danger créé par le niveau de leurs réserves en or tout au long de la décennie 1960. Ils n'ont désormais plus l'obligation de garantir la conversion du dollar en or, selon les règles des accords de Bretton Woods. En 1976, cette épée de Damoclès au-dessus des États-Unis a officiellement disparu. Elle est, dans les faits, déjà supprimée depuis 1973 avec l'établissement des taux de change flottants qui ne se réfèrent plus à l'or. De même, le FMI n'a plus les fonctions de garde-fou du système monétaire international, en n'intervenant plus dans la prévention des déficits de balance de paiements et en ne contrôlant plus les taux de change. Au début des années 1970, les deux principales institutions multilatérales, gérant les affaires économiques, introduisent le néo-libéralisme dans leurs orientations et recommandations au niveau international. Et non pas dans les années 1980, comme cela est établi.

290

Le néo-libéralisme s'est d'abord diffusé progressivement au niveau international dans les institutions multilatérales au début des années 1960. En effet : « [...] la contribution universitaire originale aux questions de commerce international et d'aide étrangère [est venue] des quatre intellectuels clés et discrets de la société du Mont-Pèlerin. Gottfried Haberler, Peter T. Bauer, Karl Brunner and Deepak Lal étaient parmi les experts clés de l'économie internationale et du développement³⁵ ».

Gottfried Haberler a dirigé le Comité d'experts au GATT pour rendre son rapport en 1958, qui a insisté sur la promotion des exportations contrairement à la thèse de Prebisch-Singer formulée en 1950. À ce moment-là, le GATT a pris aussi en considération cette dernière thèse. Mais la promotion des exportations dans le cadre de la division internationale du travail, recommandée par le rapport Haberler, l'a emportée³⁶. Haberler s'est particulièrement impliqué à critiquer la thèse de Prebisch-Singer, en la considérant comme empirique et « a été parmi les économistes du jour sur le commerce qui a pesé de tout son poids dans la controverse »³⁷. La thèse de la modernisation de Rostow ne

35 Philip Mirowski et Dieter Plehwe, *The Road from Mont Pelerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, Harvard University Press, 2009, p. 33.

36 John Toye et Richard Toye, *The UN and Global Political Economy: Trade, Development Economics*, Bloomington, Indiana University Press, 2^e ed., 2004.

37 Philip Mirowski et Dieter Plehwe, *The Road from Mont Pelerin...*, op. cit., p. 358.

recueille pas non plus son adhésion. Peut-être est-ce la raison pour laquelle la thèse de Prebisch-Singer a été peu diffusée ainsi que celle de Walt Rostow dans le cadre du « monde libre » ? C'est une piste de recherches intéressante à développer, comme le font remarquer Philip Mirowski et Dieter Plehwe : « La constitution d'un puissant cadre néo-libéral dans la politique et l'économie de développement plusieurs décennies auparavant (avant la décennie 1980) reste ignorée³⁸ ». L'application des principes néo-libéraux au GATT en 1972 et au FMI en 1976 ne surprend plus autant. Puis, au début des années 1980, on assiste à l'adoption du néo-libéralisme au niveau national, en particulier par les gouvernements des États-Unis et de la Grande-Bretagne. Il est ainsi intéressant de saisir la filiation des idées en politique économique depuis la présidence de John F. Kennedy jusqu'à celle de Ronald Reagan, dans un contexte multilatéral.

Peut-on parler alors d'une période multilatérale keynésienne pendant les Trente Glorieuses³⁹ ? Elle l'est pour l'ensemble des pays de l'Europe de l'Ouest (à quelques exceptions près) et elle se vérifie à moitié pour les États-Unis. Ces derniers n'ont pas incité les Européens à opérer le même changement en politique économique, car leur expansion économique est à la fois une assurance pour l'économie américaine, en particulier au niveau des investissements, et une vitrine face au monde soviétique. Ce sera après les crises pétrolières que l'Europe de l'Ouest commencera à remettre en cause la politique économique fondée sur l'État-providence. C'est en effet le contexte de cette nouvelle crise qui favorisera les thèses néo-libérales au niveau des politiques nationales à partir du début des années 1980, alors qu'elles reposent sur les analyses de la crise de 1929 pour Von Hayek et sur les mesures à prendre pour résoudre le déficit de la balance des paiements américaine en 1960 pour Friedman. Malgré tout, cela reste dans le cadre du multilatéralisme qui, lui, s'adapte avec flexibilité aux nouvelles thèses à intégrer et à diffuser.

La diplomatie économique des États-Unis, en visant un renforcement du multilatéralisme, a-t-elle contribué à mettre sur le même pied d'égalité les trois partenaires (les États-Unis, l'Europe de l'Ouest et le Tiers Monde) face à l'URSS ? Non, mais tous les pays industrialisés et les pays non industrialisés ont eu pour tâche de participer à la baisse du déficit de la balance des paiements américaine pour atteindre la stabilité nécessaire au « monde libre ». Les années 1960 ont fait entrer le « monde libre » dans l'ère du multilatéralisme. Quel est le devenir de la puissance américaine, de l'Europe de l'Ouest et du Tiers Monde, encadrés par ce système multilatéral ?

38 *Ibid.*, p. 240.

39 Régine Perron, *Histoire du multilatéralisme...*, *op. cit.*, p 88-92.

Pendant la guerre froide, les États-Unis ont essayé d'isoler l'URSS et ses pays satellites grâce au système multilatéral. Après la guerre froide, le multilatéralisme s'est étendu au monde entier une fois les frontières du bloc soviétique disparues. Aujourd'hui, les États-Unis tentent d'isoler la Chine, premier concurrent direct, en essayant de conclure un traité transatlantique de libre-échange avec l'Union européenne et un traité trans-pacifique de libre-échange avec les pays d'Asie et du Pacifique (d'après la configuration de l'Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC – mais sans la Chine). Ils tentent aussi de faire adopter un traité de libre-échange qui engloberait toute l'Amérique, du Nord au Sud, et qui pourrait remplacer l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Avec l'Afrique, il existe déjà un traité de libre-échange depuis 2000 voté par le Congrès américain, restreint aux hydrocarbures et au textile (*African Growth Opportunities Act*, AGOA), et en cours de renouvellement.

292

Les États-Unis ont initié ces traités après l'échec du dernier cycle de Doha de l'OMC et se concentrent sur la création de ces accords bilatéraux avec les ensembles régionaux. Toutefois, ces traités risquent de mettre en danger la construction du système multilatéral reposant sur les institutions internationales et régionales : ces accords sont négociés en dehors de l'OMC et au détriment de la réciprocité ; ces accords englobent l'intégration régionale dans un espace plus large qu'est la zone de libre-échange. Cette dernière supprime les frontières pour les marchandises, mais ne poursuit pas l'objectif d'une entité régionale politique. L'intégration régionale risque alors de céder la place à la zone de libre-échange, qui reste le modèle préféré des États-Unis depuis 1947. Cependant, le commerce mondial sur lequel repose le multilatéralisme semble peut-être connaître un tournant depuis peu. « Parce qu'il est structurel, parce qu'il reflète le changement de modèle de la production internationale, le ralentissement du commerce mondial devrait persister dans les prochaines années et tirer la croissance à la baisse⁴⁰ ». Serait-ce la fin annoncée de ce système multilatéral existant depuis 1945, et qui a changé dans la première moitié des années 1970 ?

La Chine sera-t-elle isolée par ces traités bilatéraux dans le système multilatéral comme l'URSS l'a été pendant la guerre froide ? Au niveau de l'ONU, elle est déjà très présente et active avec le droit de veto au Conseil de sécurité et elle est soutenue par les pays en développement de l'Assemblée générale. Par ailleurs, elle est membre de la Commission des droits de l'homme. À l'OMC, bien que puissance économique, elle se situe en retrait derrière l'Inde et le

40 Claire Guélaud, « Commerce mondial : la fin de l'âge d'or. Le ralentissement des échanges mondiaux s'explique par des évolutions structurelles, notamment en Chine », *Le Monde*, 21 novembre 2014.

Brésil, et est inscrite dans la catégorie des pays en développement. Au sein du FMI, elle participe au niveau des quotes-parts, mais a réclamé que le yuan soit pris en compte dans le paquet de devises pour les Droits de tirage spéciaux, alors que sa monnaie n'est pas totalement convertible. Cela a été fait en 2015. La Chine cherche en effet à internationaliser le yuan pour contrer la position du dollar. Par exemple, elle l'impose dans les échanges internationaux avec la Russie et les pays africains. Par ailleurs, la réforme des droits de vote au FMI, annoncée en 2010, obtenue par le G20 et en particulier par les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud), pour prendre en compte leur évolution économique, est toujours bloquée. Les États-Unis ne l'ont pas encore présentée au Congrès. Au niveau économique, la Chine est la deuxième puissance après les États-Unis ; au niveau financier, elle est devenue la créancière du monde avec son matelas de protection en dollars ; au niveau militaire, elle modernise son armée avec un budget triplé ; au niveau politique, elle exerce son influence sur la diplomatie via le commerce, l'économie⁴¹. La politique extérieure de la Chine est notamment dirigée contre les États-Unis et remet en cause leur domination dans les institutions multilatérales.

La Chine a aussi établi des liens économiques et financiers avec ses pays voisins asiatiques, l'Afrique et l'Amérique latine. En réponse à cet objectif de son isolement par les États-Unis, elle vient de créer la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (AIIB), qui s'ajoute à la Banque de développement créée par les BRICS. L'AIIB a pour objectif de permettre aux régions de l'Asie-Pacifique de s'affranchir du FMI et de la Banque mondiale, pour financer les projets d'infrastructures essentiels dans ces pays en développement.

C'est, en tout cas, un coup dur pour les États-Unis. Au-delà de leur incapacité à empêcher des nations européennes de rejoindre l'AIIB, se profile surtout la remise en cause d'une architecture financière mondiale dominée par Washington. [...] Quoi qu'elle en dise, la Chine est bien en train de s'employer à casser le monopole de ces institutions sous domination occidentale⁴².

Que va faire la Chine du déficit de la balance des paiements américaine toujours actuel ? Pour l'instant, elle garde les dollars dans ses caisses comme l'Europe de l'Ouest et le Japon l'ont fait dans les années 1960 jusqu'à la crise pétrolière. Elle constitue des réserves d'or pour s'assurer d'un risque d'un effondrement du système monétaire international fondé sur le dollar. Toutefois, la Chine est liée par ce déficit américain, car les États-Unis sont le principal importateur de

41 Régine Perron, « La Chine dans le multilatéralisme de 1971 à nos jours », *Géostratégiques*, n° 42, 2014, p. 57-80.

42 Gabriel Grésillon, « La Chine décidée à casser le monopole du FMI et de la Banque mondiale », *Les Échos*, 19 mars 2015.

produits chinois. D'où une diplomatie plus nuancée dans les coulisses à l'égard de ce partenaire aussi encombrant que nécessaire.

Jean-Louis Beffa, ancien dirigeant de Saint-Gobain, situe en effet les relations américano-chinoises sous cet angle : « D'un côté, la Chine maintient le financement des déficits budgétaires et commerciaux américains à un taux d'intérêt acceptable. De l'autre, les États-Unis maintiennent le dollar à un taux assurant la compétitivité des exportations chinoises sur le marché américain⁴³ ». Cependant, la Chine choisira-t-elle un jour de se séparer des dollars stockés ? Dans le cadre du système multilatéral, il est néanmoins difficile de miser sur une initiative des États-Unis visant l'isolement de la Chine, comme cela a pu être le cas pour l'URSS pendant la guerre froide.

43 Jean-Louis Beffa, *Les Clés de la puissance*, Paris, Éditions du Seuil, 2015, p. 18.

GLOSSAIRE

Bilatéralisme : Accord exclusif entre deux pays. Ce système a longtemps caractérisé les régimes soviétique et nazi ; il a été particulièrement combattu par le département du Trésor des États-Unis en Europe de l'Ouest au lendemain de la guerre. Le risque d'un accord bilatéral est, pour l'un des partenaires, d'être confronté à l'insolvabilité de l'autre. De nos jours, on assiste à une recrudescence d'accords commerciaux bilatéraux en-dehors de l'OMC.

Coopération régionale (caractérisée soit par la zone, soit par l'association, ou encore par l'accord de libre-échange) : Elle est plus libérale que l'intégration régionale (voir ci-dessous). La zone de libre-échange ne s'occupe que de la suppression des barrières douanières et de la libre circulation des marchandises entre les pays membres. Pour cela, elle ne cherche pas à unifier les marchés nationaux en un seul, puisque ces pays membres gardent toute leur souveraineté nationale. Le modèle par excellence est l'Association de libre-échange du Nord de l'Amérique (ALENA).

Coopération internationale : Mode de relations diplomatiques entre les États au sein d'une organisation internationale, qui préserve leur souveraineté et leurs frontières nationales.

Intégration régionale (caractérisée par le Marché commun ou la communauté) : Elle vise à intégrer des marchés nationaux pour en former un seul, dans le cadre institutionnel d'une région. Ce mode atteint une homogénéité tant dans les normes adoptées par les pays membres que dans la cohérence de leurs politiques économiques. Cette intégration régionale, en général économique, est particulièrement caractérisée par la concession d'une partie plus ou moins importante de la souveraineté nationale des pays membres. Le modèle par excellence est l'Union européenne (UE).

Libéralisation : La libéralisation des échanges vise à les favoriser dans le sens d'un accroissement du libéralisme. Cela se traduit par une ouverture des échanges encore plus importante grâce à la baisse des tarifs douaniers et des obstacles invisibles.

Multilatéralisation : Il s'agit d'un concept né pour marquer la fin de la guerre froide et dépasser les antagonismes idéologiques. Il vise à expliciter le concept de mondialisation, très critiqué et vague, et par là même à le remplacer. Il précise en effet que le point de départ est le système multilatéral de 1945 à nos jours et que le mot *fin* n'est pas encore écrit. Il introduit aussi la question de l'interaction entre l'institution, l'État et le marché. Enfin, il induit que le capitalisme est en cours de mutation au cours de cette période, puisqu'il se démarque du capitalisme industriel du XIX^e siècle aux années de la Grande Dépression. Il met aussi en valeur la diffusion dans l'espace de ce système international, en partant des États-Unis et de l'Europe de l'Ouest, vers l'Asie, le Pacifique, l'Afrique et le monde entier après 1989.

296

Multilatéralisme (aussi appelé « nouvel ordre économique mondial ») : N'étant pas une théorie économique, le multilatéralisme est une doctrine fondée sur un équilibre, ou une moyenne, entre le libéralisme d'Adam Smith et l'interventionnisme de John Keynes. Il a été conçu par Cordell Hull et son équipe après la crise de 1929 et pendant la Seconde Guerre mondiale, au sein du gouvernement américain de Franklin D. Roosevelt. Il a été mis en place à partir de 1945 et s'appuie sur les institutions multilatérales (internationales, comme l'ONU, l'OMC, le FMI, l'OIT..., et régionales, comme l'Union européenne, l'Union africaine, le MERCOSUR, l'ASEAN, etc.). Ces institutions sont définies par des principes moraux : la non-ingérence, la non-discrimination et le respect des droits individuels. Les pays adhérant à ce système international sont liés par l'intérêt mutuel ou la réciprocité, afin de réaliser « l'ordre au-dessus du chaos » sur une base ternaire et égalitaire : la paix et la sécurité, la prospérité et le bien-être.

Régionalisme : Qualifie le mouvement qui cherche à organiser institutionnellement un groupe de pays, afin d'obtenir une certaine autonomie dans la gestion de leur région, que ce soit sur le mode de la coopération ou celui de l'intégration.

Stabilité/stabilisation : Mot-clé du multilatéralisme et objectif de la politique étrangère des États-Unis après-guerre. La stabilité s'obtient par paliers : la stabilité économique mène à la stabilité sociale puis à la stabilité politique.

Unilatéralisme : Il consiste à imposer aux autres pays des règles de jeu qui n'ont pas été négociées au niveau multilatéral (définition proposée par Jean-Marc Siroën, « L'unilatéralisme des États-Unis », *AFRI*, vol. 1, 2000, p. 570-582).

SOURCES

SOURCES MANUSCRITES

Publiques

Archives nationales des États-Unis, College Park (Maryland) :

- RG 40 General records of the Department of Commerce, 1960-1965
 Office of the Secretary, Luther Hodges
 Files of the Under-Secretary of Commerce, Edward Guderman
 Executive Office of the President
 Office of the Secretary, Executive Secretariat
 Office of the Assistant Secretary for Economic Affairs, Richard
 H. Holton
 Office of Business Economics
- RG 56 General records of the Department of the Treasury, 1960-1965
 George Willis Records
 Office of the Secretary, Douglas Dillon's Files
 Dillon/Fowler's Files
 Fowler Records
 Roosa Records
 Nelson Records

Archives de la bibliothèque John Fitzgerald Kennedy, Columbia Point, Boston :

President's Office Files, Departments and Agencies :

- AID, 1961-1963
Bureau of the Budget, 1961-1963
Commerce, 1961-1963
Council of economic Advisers, 1961-1963
Special Representative for Trade Negotiations
Tariff Commission
Treasury, 1961-1963

National Security Files

- Regional security Series: Europe

Departments and Agencies: AID, State, Treasury
Subjects: Balance of payments and Gold
Carl Kaysen Series: Balance of Payments, Business, Economic
Policy, Foreign Aid, Trade Policy.
Boards, Committees and Commissions: Council of Economic
Advisors, National Security Council
Theodore C. Sorensen's Papers

Archives de la Commission européenne, Bruxelles :

Commission européenne :

BAC 56/1980

Secrétariat exécutif :

Procès-verbaux de la Commission

Direction générale des Affaires (Relations) extérieures :

BAC 1/1967

BAC 3/1965

BAC 3/1978

BAC 11/1993

BAC 16/1967

Direction générale de l'agriculture :

BAC 12/1968

BAC 12/1972

Direction générale des affaires économiques et financières :

BAC 26/1969

BAC 79/1982

BAC 144/1992

BAC 129/1983

Direction générale du marché intérieur :

BAC 255/1980

Direction générale de la concurrence :

BAC 062/1980

Direction générale des pays et territoires d'outre-mer :

BAC 007/1968

BAC 015/1969

BAC 25/1980

Direction des échanges :

BAC 6-1966

Archives GATT en ligne et ouvertes au public depuis 2006 :

https://www.wto.org/french/docs_f/gattdocs_f.htm

Privées

Archives de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne :

Archives de Robert Marjolin : ARM

SOURCES PUBLIÉES

Economic Report of the President, Transmitted to the Congress, Washington, janvier 1958.

Economic Report of the President, Transmitted to the Congress, Washington, janvier 1959.

Economic Report of the President, Transmitted to the Congress, Washington, janvier 1960.

Economic Report of the President, Transmitted to the Congress, Washington, janvier 1961.

Economic Report of the President, Transmitted to the Congress, With the Annual Report of the Council of Economic Advisers, Washington, janvier 1962.

Economic Report of the President, Transmitted to the Congress, With the Annual Report of the Council of Economic Advisers, Washington, janvier 1963.

GATT, Multilateral Trade, The Uruguay Round, Group of Negotiations on Goods (GATT), Negotiating Group on Tropical Products, *Past Negotiations and Consultations in GATT on Tropical Products*, Note by the Secretariat, 20 février 1987.

GATT, *Le Commerce international en 1957-1958*, Genève, juillet 1959.

GATT, *L'Évolution du commerce international : Rapport d'un groupe d'experts*, Genève, GATT, 1958.

US Department of State, *Havana Charter for an International Trade Organization, Including a Guide to the Study of the Charter*, Washington, 1948.

US Bureau of Census, *Historical Statistics of the United States. Colonial Times to 1970*, Washington, 1975.

BIBLIOGRAPHIE

- AARONSON, Susan A., *Trade and American Dream. A Social History of Postwar Trade Policy*, Lexington, The University Press of Kentucky, 1996.
- ABDULQAWI, Yusuf, *Legal Aspects of Trade Preferences for Developing Countries. A Study in the Influence of Development Needs on the Evolution of International Law*, Leiden, BRILL, 1982.
- AGLIETTA, Michel et MOATTI, Sandra, *Le FMI, De l'ordre monétaire aux désordres monétaires*, Paris, Économica, 2000.
- ANDREWS, Stanley, *Agriculture and the Common Market*, Iowa State University Press, 1973.
- ARROUS, Jean, *Les Théories de la croissance. La pensée économique contemporaine (3)*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « Points Économie », 1999.
- ARTAUD, Denise, *La Fin de l'innocence. Les États-Unis de Truman à Reagan*, Armand Colin, Paris, 1985.
- ASBEEK BRUSSE, Wendy, « La libéralisation des échanges intra-européens », in Richard T. GRIFFITHS, *À la découverte de l'OECE*, Paris, OCDE, coll. historique de l'OECE, 1997.
- ASBEEK BRUSSE, Wendy, *Tariffs, Trade and European Integration 1947-1957: From Study Group to Common Market*, New York, St. Martin's Press, 1997.
- AZOULAY, Gérard, *Les Théories du développement, Du rattrapage des retards à l'explosion des inégalités*, Rennes, PUR, coll. « Didact Économie », 2002.
- BAIROCH, Paul, *Victoires et déboires. Histoire économique et sociale du XVII^e siècle à nos jours*, 3 tomes, Paris, Gallimard, coll. « Folio histoire », 1997.
- BALDWIN, David A., *Economic Statecraft*, Princeton, Princeton University Press, 1985.
- BARJOT, Dominique, *Penser et construire l'Europe (1919-1992)*, Paris, Éditions SEDES, 2007.
- BARJOT, Dominique (dir.), *Catching up with America. Productivity Missions and the Diffusion of American Economic and Technological Influence after the Second World War*, Paris, PUPS, coll. « Centre Roland Mousnier », 2002.
- BARJOT, Dominique, LESCENT-GILES, Isabelle et FERRIERE LE VAYER, Marc (de) (dir.), *L'Américanisation en Europe au XX^e siècle : Économie, Culture, Politique*, 2 vol., Centre de recherche sur l'histoire de l'Europe du Nord-Ouest, Université Charles-de-Gaulle-Lille 3, 2002.
- BARJOT, Dominique et RÉVEILLARD, Christophe (dir.), *L'Américanisation de l'Europe occidentale au XX^e siècle. Mythe et réalité*, Paris, PUPS, 2002.

- BARTENEV, Vladimir, « L'URSS et l'Afrique noire sous Khrouchtchev : la mise à jour des mythes de la coopération », *Outre-mers*, vol. 94, n° 354-355, p. 63-82.
- BASTIDON-GILLES, Cécile, BRASSEUL, Jacques et GILLES, Philippe, *Histoire de la globalisation financière. Essor, crises et perspectives des marchés internationaux*, Paris, Armand Colin, 2010.
- BECKER, William H. et MCCLENAHAN, William M. Jr., *The Market, the State and the Export-Import Bank of the United States, 1934-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- BEFFA, Jean-Louis, *Les Clés de la puissance*, Paris, Éditions du Seuil, 2015.
- BITSCH, Marie-Thérèse et BOSSUAT, Gérard (dir.), *L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafrique à la Convention de Lomé I*, Actes du colloque 1^{er} et 2 avril 2004, Bruxelles/Paris/Baden-Baden, Bruylant/LGDJ/Nomos-Verlag, 2005.
- BLANQUE, Pascal, *Grammatica Economica. Lecture de Keynes, Friedman et Hayek*, Paris, Économica, 2012.
- BLED, Jean-Paul, JOUVE, Edmond et RÉVEILLARD, Christophe, *Dictionnaire historique et juridique de l'Europe*, Paris, PUF, coll. « Major », 2013.
- BLOES, Robert, *Le Plan Fouchet et le problème de l'Europe politique*, Bruges, Collège d'Europe, 1970.
- BOCHET, Bernard, « Les produits primaires. L'Amérique latine et la Communauté Économique Européenne », *Tiers-Monde*, t. 5, n° 19, Amérique Latine – Europe, 1964, p. 403-426.
- BORDO, Michael D., « The Gold Standard, Bretton Woods and Other Monetary Regimes: A Historical Appraisal », *FRB Saint Louis - Review*, 1993, vol. 75, n° 2, p. 123-191.
- BORDO, Michael D., « The Bretton Woods International Monetary System: An Historical Overview », Washington DC, NBER, « Working Paper », n° 4033, 1992, p. 1-148.
- BORDO, Michael D. et EICHENGREEN, Barry, *A Retrospective on the Bretton Woods System*, Chicago, University of Chicago Press, 1993.
- BORDO, Michael, HUMPAGE, Owen F. et SCHWARTZ, Anna J., « Bretton Woods and the Decision to Intervene in the Foreign-Exchange Market, 1957-1962 », Cleveland, Federal Reserve Bank, « Working Paper », n° 06/09, 2006, p. 1-57.
- BORDO, Michael et SCHWARTZ, Anna J., *Strained Relations, US Foreign-Exchange Operations and Monetary Policy in the Twentieth Century*, Chicago, University of Chicago Press, 2015.
- BORDO, Michael, SIMARD, Dominique et WHITE, Eugene, « France and the Bretton Woods International Monetary System: 1960-1968' », in Jaime REIS (dir.), *International Monetary Systems in Historical Perspective*, London, MacMillan, 1995, p. 153-180.
- BOSSUAT, Gérard (dir.), *La France, l'Europe et l'aide au développement. Des traités de Rome à nos jours*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2013.

- BOUSSART, Jean-Marc et DELORME, Hélène (dir.), *La Régulation des marchés agricoles internationaux. Un enjeu décisif pour le développement*, Paris, L'Harmattan, 2007.
- BRISSAC-FERAL, Claude, *La Politique américaine d'aide au développement : conflits entre le Président et le Congrès (1947-1979)*, Saint-Denis/Paris, Université de la Réunion/L'Harmattan, 2001.
- BURGIN, Angus, *The Great Depression. Reinventing Free Markets since the Depression*, London/Cambridge, Harvard University Press, 2012.
- BUSSIERE, Éric, « La Banque de France et la réforme du système monétaire international : entre impératifs nationaux et solidarité des banques centrales européennes (1963-1968) », *Histoire, économie et société*, 1999, vol. 18, n° 4, p. 797-814.
- CAIRE, Guy, « L'URSS et l'aide économique au Tiers-Monde », *Tiers-Monde*, tome 1, n°4, 1960, p. 511-537.
- CALLEO, David P., *The Imperious Economy*, London/Cambridge, Harvard University Press, 1982.
- CENCINI, Alvero, *Monetary Theory. National and International*, London and New York, Routledge, 1997.
- CHATRIOT, Alain, LEBLANC, Edgar et LYNCH, Édouard (dir.), *Organiser les marchés agricoles. Le temps des fondateurs*, Paris, Armand Colin, coll. « Recherches », 2012.
- CLAVERT, Frédéric et FEIERTAG, Olivier, « Les banquiers centraux dans la construction européenne : introduction », *Histoire, Économie et Sociétés*, n°4, 2011, p. 3-9.
- CONNELL, Carol M., *Reforming the World Monetary System: Fritz Machlup and the Bellagio Group*, London, Routledge, 2015.
- COOPER, Richard N., « Trade Policy as Foreign Policy », in Robert M. STERN (dir.), *US Trade Policies in a Changing World Economy*, Cambridge, The MIT Press, 1987.
- COPPOLARO, Lucia, *The Making of the World Trading Power. The European Economic Community (EEC) in the GATT Kennedy Round Negotiations (1963-1967)*, Burlington, Ashgate, 2013.
- COTÉ, Charles-Emmanuel, « De Genève à Doha : genèse et évolution du traitement spécial et différencié des pays en développement dans le droit de l'OMC », *McGill Law Journal/Revue de droit de McGill*, vol. 56, n°1, décembre 2010, p. 115-176.
- CULLATHER, Nick, *The Hungry World. America's Cold War Battle against Poverty in Asia*, London/Cambridge, Harvard University Press, 2010.
- DAVID, Charles-Philippe, BALTHAZAR, Louis et VAÏSSE, Justin, *La Politique étrangère des États-Unis, Fondements, acteurs, formulation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.
- DAVID, François, *John Foster Dulles, secrétaire d'État, Cold Warrior et père de l'Europe*, Paris, PUPS, coll. « Mondes contemporains », 2011.
- DEBLOCK, Christian, « Les États-Unis et l'investissement direct étranger. Une histoire à trois temps », Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation, « Notes de synthèse », septembre 2011, p. 1-48.
- DEBLOCK, Christian, « La politique commerciale américaine. Promenade guidée dans le jardin des théories », *Recherches internationales*, n°88, 2010, p. 127-154.

- DEIGHTON, Anne, « La Grande-Bretagne et la Communauté européenne économique (1958-1963) », *Histoire, Économie, Société*, n° 1, 1^{er} trimestre 1994, p. 113-130.
- DRAMÉ, Papa et SAUL, Samir, « Le projet d'Eurafrique en France (1946-1960) : quête de puissance ou atavisme colonial ? », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 4/2004, n° 216, p. 95-114.
- DU BOIS, Pierre, *Histoire de l'Europe monétaire 1945-2005, Euro qui comme Ulysse...*, Paris/Genève, PUF/Institut de Hautes Études Internationales et du Développement, 2008.
- DUMOULIN, Michel (dir.), *Réseaux économiques et la construction européenne. Economic networks and European Integration*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2004.
- EBENSTEIN, Alan, *Friedrich A. Hayek: A Biography*, London, Macmillan, 2014.
- EICHENGREEN, Barry, *Exorbitant Privilege. The Rise and Fall of the Dollar*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- EICHENGREEN, Barry, *Globalizing Capital, A History of the International Monetary System*, Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2^e édition, 2008.
- EICHENGREEN, Barry, *Global Imbalances and the Lessons of Bretton Woods*, Cambridge, The MIT Press, coll. « Cairoli lectures » 2007.
- EICHENGREEN, Barry, *From Benign Neglect to Malignant Preoccupation: US Balance-of-Payments Policy in the 1960s*, Washington DC, NBER, « Working Paper », n°7630, mars 2000.
- EICHENGREEN, Barry, « Le système de Bretton Woods : paradis perdu ? », *Revue d'économie financière*, « Hors-série : Mélanges pour un cinquantenaire », 1994, p. 263-276.
- EISENMANN, Pierre-Michel, « L'accord international sur le cacao », *Annuaire français de droit international*, vol. 21, 1975, p. 738-766.
- ETEMAD, Bouda, *L'Héritage ambigu de la colonisation. Économies, populations et sociétés*, Paris, Armand Colin, coll. « U », 2012.
- ETEMAD, Bouda, « L'Europe et le monde colonial. De l'apogée des empires à l'après-décolonisation », *Revue économique*, vol. 51, n°2, 2000, p. 257-268.
- EVANS, John W., *The Kennedy Round in American Trade Policy. The Twilight of the GATT?*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.
- FEIERTAG, Olivier, « Central Banks versus Money Markets? A History of French-American Monetary Cooperation (1960-1971) », in Harold JAMES et Juan Carlos MARTINEZ OLIVA, *International Monetary Cooperation across the Atlantic*, Frankfurt, Adelman, 2008, p. 79-90.
- FEIERTAG, Olivier et MARGAIRAZ, Michel (dir.), *Les Banques centrales à l'échelle du monde/Central Banks at World Scale*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2012.
- FEIERTAG, Olivier et MARGAIRAZ, Michel (dir.), *Gouverner une banque centrale. Du XVII^e siècle à nos jours*, Paris, Albin Michel, coll. « Histoire de la Mission historique de la Banque de France », 2010.
- FENNEL, Rosemary, *The Common Agricultural Policy, Continuity and Change*, Oxford, Clarendon Press, 1997.

- FLANDREAU, Marc, *International Financial History in The Twentieth Century: System and Anarchy* (avec C.L. HOLTFREICH et H. JAMES), Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- FOCSANEANU, Lazar, « La modification des statuts du Fonds monétaire international et la création des droits de tirage spéciaux », *Annuaire français de droit international*, vol. 15, 1969, p. 490-521.
- FRANCIS, Darryl R., « The Balance of Payments, the Dollar, and Gold », St Louis, Federal Reserve Bank of St Louis, 1968.
- FRIEDMAN, Milton et SCHWARTZ, Anna J., *A Monetary History of the United States 1867 to 1960*, Princeton, Princeton University Press, 1971.
- FROOT, Kenneth A., *Foreign Direct Investment*, Chicago, Chicago University Press, 1993.
- GALEAZZI, Floriane, « Quelle place pour le régionalisme monétaire à l'OCDE ? Étude sur la coopération monétaire au sein du WP3 (1970-1987) », *Les cahiers IRICE*, 2012/1, n°9, p. 139-152.
- GAVIN, Francis J., *Gold, Dollars and Power, The Politics of International Monetary Relations, 1958-1971*, Chapel Hill, The University of North Carolina, 2004.
- GEIGER, Till, « Western Defence, Economic Cooperation and the Atlantic Paradox: Multilateralism and Governmentality in the Cold War, 1949-1960 », in Régine PERRON et Guido THIEMEYER (dir.), *Multilateralism and the Trente Glorieuses in Europe: New Perspectives in European Integration History*, Neuchâtel, Alphil, 2011, p. 177-198.
- GEIGER, Till, « NATO, Economic Security and European Integration », *Quaderni Forum*, vol. 16, 2002, p. 13-23.
- GERBET, Pierre, *La Construction de l'Europe*, Paris, Imprimerie Nationale, coll. « Notre siècle », 1983.
- GILLES-BASTIDON Cécile, BRASSEUL, Jacques et GILLES, Philippe, *Histoire de la globalisation financière. Essor, crises et perspectives des marchés financiers internationaux*, Paris, Armand Colin, coll. « U », 2010.
- GILPIN, Robert, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987.
- GILPIN, Robert, *US Power and the International Multinational Corporation. The Political Economy of Foreign Direct Investment*, New York, Basic Books, 1975.
- GOLDSTEIN, Judith, *Ideas, Interests and American Trade Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 1994.
- GOWA, Joanne, *Closing the Gold Window. Domestic Politics and the End of the Bretton Woods*, Ithaca/London, Cornell University Press, 1983.
- GRAZ Jean-Christophe, *La Gouvernance de la mondialisation*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2004.
- GRAZ, Jean-Christophe, *Aux sources de l'OMC. La Charte de La Havane, 1941-1950*, Genève, Librairie Droz, coll. « Publications d'histoire économique et sociale internationale », 1999.

- GRYGOWSKI, Dimitri, *Les États-Unis et l'unification monétaire de l'Europe*, Bruxelles, PIE Peter Lang, coll. « Cité européenne », 2009.
- HATAWAY, Dale E., *Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules*, Washington DC, Institute for International Economics, septembre 1987.
- HEFFER, Jean, *Les États-Unis de Truman à Bush*, Armand Colin, Paris, col. « Cursus », 2^e éd. 1992.
- HETZEL, Robert, *The Monetary Policy of the Federal Reserve: A History*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- HOFFMANN, Stanley, *Le Dilemme américain: Suprématie ou ordre mondial*, Paris, Économica, 1982.
- HUDEC, E. Robert, *Developing Countries in the GATT Legal System*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- JAMES, Harold, *Making the European Monetary Union*, Cambridge, Harvard University Press, 2012.
- JAMES, Harold, *International Cooperation since Bretton Woods*, IMF, Washington DC, 1996.
- KASPI, André, *John F. Kennedy, un président, une famille, un mythe*, Bruxelles, André Versaille Éditeur, 2013.
- KATZ, Bernard S. et VENCILL, Daniel C., *Biographical Dictionary of the United States Secretaries of the Treasury, 1789-1995*, Greenwood Publishing Group, 1996.
- KAUFMAN, Burton I., *Trade and Aid, Eisenhower's Foreign Economic Policy, 1953-1961*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1982.
- KEBABDJIAN, Gérard, *Les Théories de l'économie politique internationale. La pensée économique contemporaine (5)*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « Points Économie », 1999.
- KEYNES, John M., « The Policy of Government Storage of Food-Stuffs and Raw Materials », *Economic Journal*, vol. 48, n° 191, septembre 1938, p. 449-460.
- KINDLEBERGER, Charles, *Histoire mondiale de la spéculation financière de 1700 à nos jours, Finance, éthique, confiance*, Paris, Éditions P. A. U., 1994.
- KRUGMAN, Paul, OBSTFELD, Maurice et MELITZ, Marc, *Économie internationale*, Montreuil, Pearson France, 9^e édition 2013.
- KUNZ, Diane B., *The Diplomacy of the Crucial Decade. American Foreign Relations during the 1960s*, New York, Columbia University, 1994.
- L'HUILLIER, Jacques, *Les Organisations internationales de coopération économique et le commerce extérieur des pays en voie de développement*, Genève, Institut universitaire des Hautes études internationales, coll. « Études et travaux », n°9, 1969.
- LACHARRIERE, Guy (de), « Aspects récents du classement d'un pays comme moins développé », *Annuaire français de droit international*, vol. 13, 1967, p. 703-716.
- LARSON, Deborah Welch, *Anatomy of Mistrust. US-Soviet Relations during the Cold War*, Cornell University Press, 2000.

- LATHAM, Michael E., *Modernization as Ideology. American Social Science and "Nation Building" in the Kennedy Era*, Chapel Hill/London, The University of North Carolina Press, 2000.
- LEBOUTTE, René, *Histoire économique et sociale de la construction européenne*, Berne, Peter Lang, 2008.
- LECUYER, Christophe, « Hautes technologies et techniques de production aux États-Unis », Patrick FRIDENSON et Pascal GRISET (dir.), *Entreprises de haute technologie, États et souveraineté*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2013, p. 317-324.
- LEFFLER, Melvyn P. et PAINTER, David S., *Origins of the Cold War. An International History*, New York/London, Routledge, 2e édition 2005.
- LELART, Michel, *Le Système monétaire international*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 1991.
- LELART, Michel, *Le Dollar, monnaie internationale. Le rôle des États-Unis dans la création monétaire internationale*, Paris, Éditions Albatros, 1975.
- LEMESLE, Raymond-Marin, *La Convention de Lomé. Principaux objectifs et exemples d'actions, 1975-1995*, Centre des Hautes Études sur l'Afrique et l'Asie modernes, 1996.
- LENAIN, Patrick, *Le FMI*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 4e édition, 2004.
- LUDLOW, Piers, *Dealing with Great Britain. The Six and the First Application to the ECC*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- MARJOLIN, Robert, *Le Travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Paris, Robert Laffont, 1986.
- MARSEILLE, Jacques, *Empire colonial et capitalisme français. Histoire d'un divorce*, Paris, Albin Michel, 2005.
- Mc COMBIE, J. S. L. et THIRLWALL, A. P., *Economic Growth and the Balance of Payments Constraints*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 1993.
- MELANDRI, Pierre, *La Politique extérieure des États-Unis de 1945 à nos jours*, Paris, PUF, coll. « L'historien », 1982.
- MELTZER, Allan H., « US Policy in the Bretton Woods Era », *The Homer Jones Lecture, Review*, n°73 (mai-juin), p. 54-83.
- MELTZER, Allan H., *A History of the Federal Reserve*, Chicago, University of Chicago Press, 2003, vol. 1 : 1913-1951, 2010, vol. 2 : 1970-1986.
- MEUNIER, Sophie, *L'Union fait la force, L'Europe dans les négociations commerciales internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Nouveaux Débats », 2005.
- MILWARD, Alan, *The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1992.
- MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, *Le Rôle des ministères des Finances et de l'Économie dans la construction européenne (1957-1978), Actes du colloque tenu à Bercy les 26, 27, 28 mai 1999, Tome I*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2002.
- MIROWSKI, Philip et PLEHWE, Dieter, *The Road from Mont Pélerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, Harvard University Press, 2009.

- MONNET, Éric, « Une coopération à la française. La France, le dollar et le système de Bretton Woods, 1960-1965 », *Histoire@Politique, Politique, culture, société*, n° 19, janvier-avril 2013, p. 83-100.
- MORAVCSIK, Andrew, « Général de Gaulle between Grain and Grandeur: the Political Economy of French EC, 1958-1970 », *Journal of Cold War Studies*, vol. 2, n° 2, Printemps 2000, p. 3-43.
- MUCCHIELLI, Jean-Louis, *Multinationales et mondialisation*, Paris, Éditions du Seuil, 1998.
- PACH, Chester J. Jr., « Introduction », Kathryn C. STATLER et Andrew L. JOHNS (dir.), *The Eisenhower Administration, the Third World, and the Globalization of the Cold War*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 2006.
- PAQUIN, Stéphane, *Théories de l'économie politique internationale. Cultures scientifiques et hégémonie américaine*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Domaine Économie politique », 2013.
- PASTOR, Robert, *Congress and the Politics of US Foreign Economic Policy, 1929-1976*, Berkeley, University of California Press, 1980.
- PATERSON, Thomas G. (dir.), *Kennedy's Quest for Victory. American Foreign Policy, 1961-1963*, New York/Oxford, Oxford University Press, 1989.
- PEARCE, Kimber Charles, *Rostow, Kennedy, and the Rhetoric of Foreign Aid*, East Lansing, Michigan University Press, 2001.
- PERRON, Régine, *Histoire du multilatéralisme. L'utopie du siècle américain de 1918 à nos jours*, Paris, PUPS, coll. « Centre Roland Mousnier », 2014.
- PERRON, Régine, *The Stability of Europe. The Common Market: Towards European Integration of Industrial and Financial Markets? (1958-1968)*, Paris, PUPS, coll. « Centre Roland Mousnier », 2004.
- PERRON, Régine, *Le Marché du charbon, un enjeu entre l'Europe et les États-Unis de 1945 à 1958*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1996.
- PERRON, Régine et THIEMEYER, Guido (dir.), *Multilateralism and the Trente Glorieuses in Europe: new perspectives in European integration history*, Neuchâtel, Alphil, 2011.
- PRASHAD, Vijay, *Les Nations obscures. Une histoire populaire du tiers monde*, Montréal, Éditions Écosociété, 2009.
- RAFFINOT, Marc et VENET Baptiste, *La Balance des paiements*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2003.
- RAGHAVAN, Chakravarthi, *Recolonisation: l'avenir du Tiers Monde et les négociations du GATT*, Paris, L'Harmattan, 1991.
- RAINELLI, Michel, *L'OMC*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2011.
- REIS, Jaime (dir.), *International Monetary Systems in Historical Perspective*, London/New York, McMillan Press/St. Martin's Press, 1995.
- RESTA, Manlio, « Analyse d'une récession. Essai de diagnostic économique », *Revue économique*, vol. 10, n°2, 1959, p. 201-219.

- ROBSON, Peter, « La Communauté européenne et l'intégration économique régionale dans le Tiers Monde », *Tiers-Monde*, vol. 34, n° 136, 1993, p. 859-879.
- ROTHSCHILD, Robert, *Un Phénix nommé Europe, Mémoires 1945-1955*, Bruxelles, Racine, 1997.
- SCHENK, Catherine, « The Market vs the State: Capital Market Integration in the 1960s », in Régine PERRON, *The Stability of Europe*, Paris, PUPS, 2004, p. 141-157
- SCHLESINGER, Arthur M. Jr., *A Thousand Days. John F. Kennedy in the White House*, New York, Fawcett Premier, 14^e édition, 1992.
- SERFATY, Simon, *La Politique étrangère des États-Unis de Truman à Reagan. Les années difficiles*, Paris, PUF, coll. « Politique d'aujourd'hui », 1986.
- SERVAN-SCHREIBER, Jean-Jacques, *Le Défi américain*, Paris, Denoël, 1967.
- SICARD, Pierre, « Le Kennedy Round, une entreprise ambiguë », *Histoire, économie et société*, n° 1, 2003, p. 59-70.
- SICARD, Pierre, *Histoire économique des États-Unis depuis 1945*, Paris, Nathan, coll. « Histoire 128 », 1995.
- SINGER, Hans W., « La création de la CNUCED et l'évolution de la pensée contemporaine sur le développement », *Tiers-Monde*, vol. 35, n° 139, p. 489-498.
- SMITH, Tony, *America's Mission, The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, Princeton, Princeton University Press, 1994.
- SORENSEN, Theodore C., *Kennedy*, New York, Smithmark, 1965.
- SOUTOU, Georges-Henri, *La Guerre de cinquante ans. Les relations Est-Ouest 1943-1990*, Paris, Fayard, 2001.
- STATLER, Kathryn C. et JONES, Andrew L. (dir), *The Eisenhower Administration, the Third World and the Globalization of the Cold War*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, coll. « The Harvard Cold War Studies Book », 2006.
- STEDMAN, Daniel Jones, *Masters of the Universe. Hayek, Friedman, and the Birth of Neoliberal Politics*, Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2012.
- STEPHANSON, Anders, *Manifest Destiny. American Expansion and the Empire of Right*, New York, Hill and Wang, 1995.
- STEWART, Patrick, *The Best Laid Plans, The Origins of American Multilateralism and the Dawn of the Cold War*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 2009.
- STRANGE, Susan, *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- STRANGE, Susan, « Truman's Point Four », *Year Book of World Affairs*, 1950, p. 264-288.
- THUAN, Trinh Xuan, *Le Cosmos et le Lotus. Confessions d'un astrophysicien*, Paris, Albin Michel, 2011.
- THUYBAERT, Prosper, *L'Art de la diplomatie multilatérale*, Vander, Bruxelles, 1991.
- TOBIN, James et WEIDENBAUM, Murray (dir.), *Two Revolutions in Economic Policy. The First Economic Reports of Presidents Kennedy and Reagan*, Cambridge/London, The MIT Press, 2^e édition, 1989.

- TONIOLO, Gianni, *Central Bank Cooperation at the Bank of International Settlements, 1930-1973*, New York, Cambridge University Press, 2005.
- TOUSCOZ, Jean, « La coopération internationale et les matières premières exportées par les pays du Tiers Monde : les conditions d'un échange égal », *Tiers-Monde*, vol. 17, n°66, 1976, p. 539-560.
- TOYE, John et TOYE, Richard, *The U. N. and Global Political Economy: Trade, Development Economics*, Bloomington, Indiana University Press, 2^e édition, 2004.
- VALLUIS, Bernard, « Sécurité alimentaire : pour des stocks de réserve », FARM (Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde, reconnue d'utilité publique), *Point de vue n°1*, avril 2013, p. 1-33.
- VAN DER WEE, Herman, *Histoire économique mondiale, 1945-1990*, Louvain-la-Neuve, Academia Duculot, 1990.
- VIDAL, Jean-François, *Les Fluctuations internationales de 1890 à nos jours*, Paris, Économica, 1989.
- WALLACE, Helen, POLLACK, Mark A., YOUNG, Alasdair R., *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2015.
- WARLOUZET, Laurent, *Le Choix de la CEE par la France. L'Europe économique en débat de Mendès France à de Gaulle (1955-1969)*, Paris, CHEFF, 2011.
- WERTH, Nicolas, *Histoire de l'Union soviétique de Khrouchtchev à Gorbatchev*, Paris, PUF, coll. « QSJ » n°3038, 1995.
- WESTAD, Odd Arne, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- WILKINS, Mira, *The History of Foreign Investment in the United States to 1914*, Cambridge, Harvard University Press, 1989.
- WILKINS, Mira, *The Maturing of Multinational Enterprise: American Business Abroad from 1914 to 1970*, Cambridge, Harvard University Press, coll. « Harvard Studies in Business History », n° 27, 1974.
- WOOD, John, *A History of Central Banking in Great Britain and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- WOOLCOCK, Stephen, « European Union Policy towards Free Trade Agreements », Bruxelles, ECIPE, « Working Paper », n°03, 2007, p. 1-15.
- YEAGER, Leland B., *International Monetary Relations*, New York, Harper and Row Publishers, University of Virginia, 1966.
- YOUNG, Alasdair R., « Extending European Cooperation. The adaptation of European Foreign Economic policy; from Rome to Seattle », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n°1, 2000, p. 93-116.
- ZEILER, Thomas W., *American Trade and Power in the 1960s*, New York, Columbia University Press, 1992.
- ZIMMERMANN, Hubert, *Money and Security: Troops, Monetary Policy, and West Germany's Relations with the United States and Britain, 1950-1971*, New York, Cambridge University Press, 2004.

INDEX DES NOMS DE PERSONNES

A

Ackley, Gardner 284.
 Anderson, Robert B. 38, 58, 59, 67, 68, 120.
 Ansiaux, Hubert 139.

B

Baird, Julian 38.
 Ball, George 48, 92, 100, 131, 148, 175, 219, 221, 226, 227, 233.
 Bauer, Peter 290.
 Beyen, Johan Willem 168.
 Blessing, Karl 130.
 Bobba, François 120, 121, 154.
 Brentano, Heinrich von 100
 Bridge, Roy 66.
 Brunner, Karl 290.
 Bush, George W. Jr. 46.

C

Campos, Roberto 200.
 Castro, Fidel 57, 215, 270
 Churchill, Winston 54.
 Connally, John 147.
 Cromer (Lord) 164.

D

Dillon, Douglas 31, 49-51, 57, 70, 81, 87, 111, 119, 120, 127, 132, 138, 144, 147, 152, 153, 173, 185, 222, 226, 268, 271, 280, 284, 285, 288.
 Dowling, Walter C. 101.

E

Eisenhower, Dwight D. *passim*.
 Erhard, Ludwig 130, 238, 245.
 Etsel, Franz 130.

F

Freeman, Orville L. 53, 226.
 Friedman, Milton 112, 283, 285, 286, 287, 289
 Furtado, Celso 201.

G

Galbraith, John K. 52, 53, 269, 284.
 Gaulle, Charles de 132, 147, 157, 158, 160, 164, 170, 184, 185, 232, 234-239.
 Getz-Wold, Knut 183.
 Giscard d'Estaing, Valéry 132, 146, 149.
 Goldwater, Barry 287, 288.
 Grewe, Wilhelm 130.
 Guderman, Edward 112, 289.
 Guindey, Guillaume 63.

H

Haberler, Gottfried 197, 200-204, 206-209, 211, 214, 215, 228, 229, 243, 244, 250, 289, 290.
 Hallstein, Walter 91, 108, 210, 222.
 Hansen, Alvin H. 37.
 Hayek, Friedrich A. von 284.
 Hayes, Alfred 43, 68.
 Heckscher, Eli 201.
 Heller, Walter W. 51, 53-55, 98, 99, 138-141, 146, 148, 174, 176, 177, 284.

Hicks, John R. 37.

Hijzen, Theodorus 246.

Ho Chi-Minh 215.

Hodges, Luther H. 79, 95, 104, 134.

Hoffman, Paul 168.

J

Jacobson, Per 142, 143.

Johnson, Lyndon B. 274.

K

Kaysen, Carl 160.

Kennedy, John F. *passim*.

Keynes, John Maynard 53-55, 112, 119, 140, 148, 149, 174, 177, 182, 201, 207, 256.

Khrouchtchev, Nikita 13, 20, 44-48, 57, 103, 107, 108, 285.

Killingworth, Charles 174.

Kristensen, Thorkil 158.

L

Lacharrière, Guy de 196, 253.

Lal, Deepak 290.

Lumumba, Patrice 102.

M

MacArthur, Douglas 220, 234.

MacMillan, Harold 219.

Marjolin, Robert 24, 124, 127, 150-152, 154-157, 160, 164, 167, 168, 172, 239, 246.

Maudling, Reginald 150, 153, 154.

McChesney Martin, William 51, 147, 157.

Meade, James 201.

Monnet, Jean 135, 155-157, 159, 235.

Myrdal, Gunnar 174.

N

Nathan, Robert R. 174.

Nixon, Richard 14, 51, 59, 62, 129, 147, 287, 289

O

Ohlin, Bertil 201.

Okun, Arthur 284.

P

Parsons, Maurice 156.

Patinkin (Don) 37.

Petersen, Howard 231.

Pompidou, Georges 132.

Porter, Paul R. 103.

Prebisch, Raúl 203, 204, 254, 256, 265, 282, 290, 291.

Posthuma, Suardus 150, 151, 153, 154.

Preti, Luigi 245.

R

Reagan, Ronald 287-289, 291.

Reuss, Henry S. 57.

Ricardo, David 200.

Rockefeller, Nelson 75.

Roosa, Robert V. 51, 58, 129, 130, 143, 147, 148, 151, 153, 162, 164.

Roosevelt, Franklin D. 21, 46, 55, 56, 174, 296.

Rostow, Walt 24, 47, 237, 242, 265, 266, 282, 290.

Royer, Jean 217.

Rueff, Jacques 159.

Rusk, Dean 103, 219.

S

Samuelson, Paul A. 38, 201.

Schlesinger, Arthur M. Jr. 145-147, 149, 173, 185.

Schweitzer, Pierre-Paul 161.

Sharp, Mitchell 262.

Singer, Paul 256, 290, 291.

Smith, Adam 174, 296.

Solow, Robert 112, 284.

Southard, Frank A. Jr. 67.
Spaak, Paul-Henri 171, 219, 234, 235.
Steed, Tom 93.
Sukarno, Achmed 102.

T _____
Tinbergen, Jan 200, 201.
Tobin, James 112, 145-148, 283, 284.
Triffin, Robert 119, 120, 125, 126, 128, 133,
134, 138, 140, 146, 148, 150, 151, 157, 164.
Truman, Harry 97, 98, 190.
Tuthill, John Wills 174, 245.

V _____
Van der Lee, Jacob Jan 210.
Van Lennep, Emile 151.
Viaud, Maurice 253.

W _____
Weidenbaum, Murray 283.
Willis, George H. 31, 42, 49, 61, 66, 100, 129.
Wilson, Woodrow 21.
Wyndham White, Eric (Sir) 193.

INDEX DES ORGANISATIONS MULTILATÉRALES
(INTERNATIONALES ET RÉGIONALES)
ET DES INSTITUTIONS NATIONALES

A _____

- Accord monétaire européen (AME) 125, 156, 158, 161.
Agence internationale de développement (AID) (EU) 9, 12, 75, 253, 259, 261, 272, 273.
Association européenne de libre-échange (AELE) 92, 219, 231, 252.

B _____

- Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (AIIB) 9, 293.
Banque d'Angleterre 66, 67, 164.
Banque d'Italie 71.
Banque de Belgique 139.
Banque de développement interaméricaine 105.
Banque de France 66, 68, 119, 132, 145, 185.
Banque de Norvège 183.
Banque des règlements internationaux (BIS) 9, 63, 117, 139, 279, 286.
Banque Export-Import (EU) 105, 274.
Banque fédérale de réserve (Réserve fédérale) (EU) 51, 53, 183, 286.
Banque fédérale de réserve de New York 42, 68, 82, 147, 158.
Banque internationale de reconstruction et de développement (BIRD) 9, 12, 19, 100, 105, 153, 251.

Banque mondiale 12, 32, 52, 55, 100, 197, 204, 294.

BRICS 293.

Bureau du Budget (EU) 43, 44, 102, 104, 165, 179, 191, 272.

C _____

- Comité d'action de Jean Monnet 155, 159.
Comité de l'agriculture (OMC) 199.
Comité de la politique économique (OCDE) 162, 170.
Comité des gouverneurs des Banques centrales des pays membres (CEE) 143, 152, 153.
Comité des négociations tarifaires (GATT) 230.
Comité du cabinet sur la balance des paiements (EU) 273.
Comité monétaire (CEE) 126, 127, 137, 150, 151, 159, 160.
Commission européenne (CEE) 9, 24, 91, 92, 108, 118, 120, 125-127, 135, 143, 150-155, 159, 164, 171, 172, 178, 185, 197, 210, 237, 239, 245, 246, 252, 254, 263, 269, 270.
Commission économique pour l'Afrique (ONU) 213.
Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL) (ONU) 9, 283.

- Commonwealth 34, 97, 171, 194, 195, 205, 211, 213, 220, 221, 233-235, 238, 239, 246, 247.
- Communauté économique européenne (CEE) 9, 12, 13, 16, 17, 19, 20, 23, 32, 34, 48, 49, 79, 91-93, 95-97, 108, 113, 118-122, 123-129, 132, 134, 135, 137, 138, 142, 145, 150-154, 156-160, 162, 164-167, 169, 171-173, 177, 180, 182, 184, 190, 193, 194, 198, 200, 203, 205-213, 217-223, 226-233, 235-239, 241, 244, 246, 247, 249-252, 254, 255, 263, 265, 275-277, 282.
- Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) 9, 12, 161, 167, 168, 220, 237.
- Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED) 9, 12, 23, 197, 200, 203, 207, 242, 249-257, 265, 276, 277, 282.
- Conseil des ministres (OCDE) 175.
- Conseil des ministres des Finances (CEE) 126, 159.
- Council of Economic Advisers (CEA) (EU) 9, 51, 53, 54, 99, 112, 128, 138, 140, 141, 144-149, 151, 161, 164, 176, 269, 272, 283.
- Council on Foreign Economic Policy (EU) 105.
- D** _____
- Département d'Etat (EU) 48, 75, 92, 100, 105, 156, 161, 170, 175, 212, 214, 219-224, 226-228, 232, 236, 241, 242, 257, 259, 272.
- Département de l'Agriculture (EU) 96, 274.
- Département du Commerce (EU) 20, 78, 79, 81, 82, 95, 103, 134, 175, 220, 221, 225, 257-259, 261, 266.
- Département du Travail (EU) 213-215, 259.
- Département du Trésor (EU) 30, 32, 38, 41, 42, 49-51, 61, 62, 64, 65, 67, 69-72, 77-79, 81, 83, 85-88, 91-95, 98-100, 105, 112, 119, 120, 122, 123, 125-127, 129-132, 134, 138, 140, 141, 143-145, 147-149, 152, 156-158, 160-164, 176, 183, 185, 222, 227, 228, 261, 266, 268-274, 280, 283, 285, 286, 288, 289, 295.
- Development Assistance Group (DAG) 9, 32, 100, 101, 276, 277, 282.
- Development Loan Fund (DLF) 9, 32, 105, 106.
- Direction générale de l'économie et des finances de la Commission européenne DG II (CEE) 24, 120, 121, 123-126, 128, 133-135, 138, 142, 171.
- Direction générale des Affaires générales (étrangères) de la Commission européenne DG I (CEE) 24.
- E** _____
- États africains et malgache associés (EAMA) 9, 194, 205, 208, 240, 241, 252.
- European Cooperation Administration (ECA) 9, 168.
- F** _____
- Fonds de développement pour les pays européens sous-développés (OCDE) 157.
- Fonds européen de développement (FED) (CEE) 9, 190, 276, 277, 282.
- Fonds européen de réserve (CEE) 135, 155.
- Fonds monétaire international (FMI) 9, 12, 17, 19, 20, 23, 27, 52, 58, 63-65, 68, 69, 72, 77, 105, 113, 117, 119, 120, 125-127, 129, 135, 137-145, 147, 149-151, 153-161, 163, 164, 169, 173, 184, 185, 197, 202, 204, 207, 208, 251, 257, 275-280, 288, 290, 291, 293, 296.
- Food and Agriculture Organization (FAO) 9, 12, 190, 251, 263, 276, 277.
- G** _____
- General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 9, 12, 17, 19, 23, 32, 48, 58, 91, 92, 96, 113, 120, 145, 167, 168, 189-191, 193, 194-199, 200-202, 206-209, 213-219, 223, 224, 226, 227-229, 231, 232, 237-240, 243, 244-247, 249, 251, 252, 254-256, 261, 264-266, 275-277, 279, 280, 282, 289-291.
- Groupe des Dix (G10) (FMI) 20, 117, 142, 145, 160, 163, 164, 184, 277, 279.

I _____

International Cooperation Administration (ICA) (EU) 9, 775, 76, 105, 196.

International Development Association (IDA) 9, 32, 100, 105.

M _____

Marché commun (CEE) 79, 92, 93, 96, 143, 151, 152, 157, 160, 166, 168, 170, 172, 194, 208, 211, 217-223, 232, 234, 243, 235-238, 245, 251, 295.

N _____

National Advisory Council (EU) 44.

National Security Council (EU) 105, 235.

O _____

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) 9, 12, 17, 23, 35, 52, 58, 100, 101, 111, 113, 117, 118, 140, 141, 151, 154, 155, 157, 158, 161-166, 169-185, 193, 244, 252, 260, 274-277, 279, 280, 281, 288, 289.

Organisation des Nations Unies (ONU) 9, 12, 17, 19, 23, 34, 35, 58, 102, 103, 113, 145, 190, 196, 207, 213, 245, 247, 249, 250, 252, 253, 262, 275-277, 281, 283, 292, 296.

Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) 9, 12, 17, 35, 50, 58, 89, 101, 102, 145, 170, 171, 220, 234-236, 239, 270, 275-277.

Organisation européenne de coopération économique (OECE) 9, 12, 32, 52, 165, 166-170.

Organisation internationale du commerce (OIC) 9, 19, 255, 256.

Organisation mondiale du commerce (OMC) 9, 195-197, 199, 200, 209, 229, 231, 251, 253, 292, 293, 295, 296.

P _____

Pays et territoires d'outre-mer (PTOM) 9, 13, 194, 205, 208-210, 221.

Programme alimentaire mondial (PAM) 9, 190, 276, 277.

U _____

Union de l'Europe occidentale (UEO) 9, 238.

Union européenne (UE) 9, 12, 13, 292, 295, 296.

Union européenne de réserve (UER) 9, 156-158.

Union européenne des paiements (UEP) 9, 156, 157, 161.

W _____

Working Party-3 (WP-3) (OCDE) 117, 151, 155, 162, 171.

REMERCIEMENTS

Cet ouvrage se situe dans le prolongement de celui intitulé : *Histoire du multilatéralisme. L'utopie du siècle américain de 1918 à nos jours*, paru aux PUPS en 2014.

Je voudrais ici renouveler l'expression de ma reconnaissance à Dominique Barjot, garant de l'habilitation de recherches. Et remercier aussi le laboratoire CICC (devenu AGORA) de l'université de Cergy-Pontoise ainsi que le Conseil scientifique, pour m'avoir octroyé un congé de recherches. Ce congé m'a permis de commencer la rédaction de cet ouvrage.

Ici, je souhaite remercier le jury de la soutenance de l'habilitation à diriger les recherches, pour ses remarques et pour le fructueux débat, Dominique Barjot, Bouda Etemad, Olivier Forcade, Michel Margairaz, René Leboutte et Samir Saul. Et tout particulièrement Olivier Forcade, responsable des Presses de l'Université Paris-Sorbonne, pour avoir proposé de publier ce manuscrit dans le sillage du premier tome sur l'histoire du multilatéralisme. Je voudrais aussi remercier spécialement Samir Saul pour m'avoir invitée au département d'Histoire de l'université de Montréal de janvier à juin 2018.

Ce travail, je dois le reconnaître, s'est identifié à une véritable ascension de l'Everest...

LISTE DES GRAPHIQUES, SCHÉMAS ET TABLEAUX

GRAPHIQUES

Graphique 1. Les réserves d'or et les obligations extérieures des États-Unis de 1951 à 1976 (en milliards de dollars)	36
Graphique 2. Les prix de l'or nominal et réel de 1934 à 1973 (en dollars, à 35 dollars l'once d'or depuis 1934)	39
Graphique 3. Les réserves d'or américaines de 1951 à 1976 (en millions de dollars) ..	60
Graphique 4. Évolution des prix des produits primaires (ou tropicaux) de 1960 à 1965 (en centimes de dollars la livre, c/lb)	243

SCHÉMAS

Schéma 1. Modèle du multilatéralisme (de 1945 à nos jours)	12
Schéma 2. Nouvelle organisation multilatérale liée au déficit de la balance des paiements américaine (1958-1963)	276

TABLEAUX

Tableau 1. Le modèle d'études pour une histoire multilatérale	18
Tableau 2. Aspects de la balance des paiements américaine selon la directive d'Eisenhower du 17 novembre 1960 (en milliards de dollars)	34
Tableau 3. Taux d'inflation annuel aux États-Unis	37
Tableau 4. Production d'or des États-Unis et du monde (non compris l'URSS) (en millions de dollars, à 35 dollars l'once d'or)	39
Tableau 5. Le déficit de la balance des paiements des États-Unis et les réserves d'or (en millions de dollars)	60
Tableau 6. Solde commercial (Exportations en biens et services - Importations en biens et services), sorties de capitaux privés et publics et sorties d'or des États-Unis (en milliards de dollars)	62
Tableau 7. Ventes d'or des États-Unis aux pays européens (en millions de dollars)	65
Tableau 8. Récapitulatif du prix de l'or sur le marché à Londres d'octobre 1960 à février 1961	68

Tableau 9. Retours des investissements et sorties de capitaux, de 1956 à 1960 (en millions de dollars)	77
Tableau 10. Les investissements directs (ID) des entreprises des États-Unis de 1950 à 1959 sur la base de 1948 (en millions de dollars)	83
Tableau 11. Les bénéfices non-distribués des investissements directs des compagnies américaines à l'extérieur par zone géographique et par industrie pour l'année 1959 (en millions de dollars).....	84
Tableau 12. Taux d'intérêt du dollar (en pourcentage)	87
Tableau 13. Exportations et importations des biens et services des États-Unis (en millions de dollars)	90
Tableau 14. Évolution des taux d'escompte en 1960 et rendement des bons du Trésor (octobre 1960)	123
Tableau 15. Réserves d'or et dettes à court terme des États-Unis (situation en fin de période) (en milliards de dollars).....	133
Tableau 16. Taux de croissance du Produit national brut (PNB) par an et par habitant de 1950 à 1960 (en pourcentage).....	181
Tableau 17. Exportations par produit en provenance de l'ensemble des pays en voie de développement vers la CEE, la Grande-Bretagne, les États-Unis et l'URSS de 1958 à 1960 (en valeur 1000 dollars).....	198
Tableau 18. Les fluctuations des prix des produits de base (1953 =100)	204
Tableau 19. Les droits de douane d'importation les plus élevés en 1957.....	205
Tableau 20. « Liste comprenant les produits pour lesquels il est proposé que le niveau au TEC soit réduit de 50% » en 1961	211
Tableau 21. Exportations et importations (totales et par produit) des États-Unis vers et en provenance de l'Europe de l'Ouest de 1960 à 1962 d'après le département du Commerce des États-Unis en 1961 (en millions de dollars)	225
Tableau 22. Balances commerciales comparées des échanges des pays en voie de développement (PVD) de 1953 à 1963 (en millions de dollars)	240
Tableau 23. La dette des pays en développement et l'aide économique occidentale de 1956 à 1961 (en millions de dollars).....	241
Tableau 24. La balance des paiements américaine de 1960 à 1963 (y compris novembre et décembre).....	268

TABLE DES MATIÈRES

Liste des abréviations.....	9
-----------------------------	---

INTRODUCTION

Une histoire du multilatéralisme	11
Le prisme de la balance des paiements américaine.....	11
Une méthodologie adaptée à l'histoire du multilatéralisme.....	17
Les trois partenaires du « monde libre » multilatéral : les enjeux du multilatéralisme	22

PREMIÈRE PARTIE

LES ÉTATS-UNIS ET LE DÉFICIT DE LEUR BALANCE DES PAIEMENTS : UN DANGER ? (1958-1961)

CHAPITRE I

Résoudre ou non le déficit de la balance des paiements américaine ?	29
La dramatisation du déficit	29
Les causes du déficit présentées par Eisenhower	29
Le difficile partage du fardeau avec les pays alliés.....	31
Le bilan présenté par Eisenhower	33
Le choix d'une « discipline monétaire ».....	40
Un « équilibre raisonnable de la balance des paiements »	41
Restaurer la confiance des marchés financiers.....	41
Réorganiser la politique économique extérieure des États-Unis.....	43
Les dernières mesures transmises à Kennedy	49
Restaurer la confiance dans le dollar : l'objectif repris par Kennedy	50
Le discours rassurant sur l'état de la nation du 30 janvier 1961.....	50
Le discours sur la balance des paiements du 6 février 1961	51
Le dilemme de la balance des paiements	52
Le choix de l'équilibre budgétaire	56

CHAPITRE II

De l'or et des dollars	59
Le dollar en danger	59
L'équilibre entre les réserves d'or et le solde commercial.....	59
Dévaluer ou non le dollar ?	63
Le combat contre le marché de l'or à Londres.....	66

Le retour du problème des sorties d'or en été 1961	70
Les sorties de capitaux américains : un problème délicat	73
La remise en cause des faveurs fiscales sous Eisenhower	74
La suppression des faveurs fiscaux : un succès pour Kennedy?	80
La question des bénéficiaires non rapatriés au pays	82

CHAPITRE III

Miser sur la relance des exportations et le partage des dépenses publiques

extérieures	89
La solution des exportations	90
Utiliser le GATT : l'objectif d'Eisenhower	91
Les importations du pétrole américain	93
La réponse de Kennedy avec l' <i>Export Expansion</i> et le <i>Trade Expansion Act</i>	95
La solution de partage de l'aide au développement	97
Encourager les prêts à long terme bilatéraux des pays européens	98
Le discours sur l'aide étrangère de Kennedy le 22 mars 1961	102
Comparaison avec l'aide étrangère soviétique	106

324

DEUXIÈME PARTIE

L'EUROPE DE L'OUEST ET LE « DÉFICIT IMPÉRIEUX » DE LA BALANCE DES PAIEMENTS AMÉRICAINE (1961-1963)

CHAPITRE IV

Impliquer la Communauté économique européenne	119
La prudence de la Commission européenne	120
Les propositions de la Direction générale des Affaires économiques et financières de la CEE	120
Les réponses des ministres des Finances des Six et du Comité monétaire de la CEE	126
Le point de vue de la CEE sur le discours de Kennedy du 6 février 1961	127
Les « expédients à court terme »	129
La réévaluation du deutschemark (mars 1961)	129
Le remboursement anticipé des dettes aux États-Unis (1962)	131
Les inquiétudes de la Communauté économique européenne (1962-1963)	132
La persistance du déficit américain	133
La solvabilité des États-Unis en question	134

CHAPITRE V

Resserrer la coopération transatlantique au sein du Fonds monétaire international	137
Le fonds monétaire international doit-il être réformé?	137
L'éventuel recours des États-Unis au FMI	138
Augmenter les ressources du FMI en 1961	139
La réunion du FMI à Vienne en septembre 1961	141
L'internationalisation du déficit américain en 1962	144

La position réformiste du Council of Economic Advisers	145
L'offensive du département du Trésor	147
Une réforme du système monétaire international prévue en 1965 ?	149
La réunion du Fonds monétaire international le 17 septembre 1962.....	153
Coopérer avec une Europe monétaire, l'OCDE ou le FMI?.....	155
L'adhésion des États-Unis à un Fonds de réserve européen ?.....	155
Le projet d'une Europe monétaire.....	159
L'entrée en jeu du Working Party-3 de l'OCDE.....	162

CHAPITRE VI

Relancer la croissance économique dans le cadre de l'OCDE	165
Créer l'OCDE face à la CEE?.....	165
Les enjeux passés de l'OECE de 1948 à 1960.....	167
La Communauté atlantique face au plan Fouchet.....	170
Le danger de la dissolution de la CEE dans l'OCDE.....	171
Une autre vision de la prospérité.....	173
« La croissance économique soutenue » fixée à 50 %.....	173
La compétition économique du « bloc sino-soviétique »	179
Prendre en compte le déficit de la balance des paiements américaine.....	182

TROISIÈME PARTIE

LA SOLUTION MULTILATÉRALE AU DÉFICIT AMÉRICAIN : LE COMMERCE MONDIAL AVEC L'EUROPE DE L'OUEST ET LE TIERS MONDE (1961-1963)

CHAPITRE VII

La relance des exportations dans le cadre du GATT : les limites du Dillon Round (septembre 1960-juillet 1962)	193
Les difficiles négociations entre la CEE et les pays en développement (octobre 1960 - mai 1961).....	193
Le statut des pays en développement au GATT	195
Le rapport décisif d'Haberler de 1958	197
La première phase du Dillon Round (octobre 1960-mai 1961)	208
Les protestations des pays en développement	209
Les négociations entre l'Europe de l'Ouest et les États-Unis (1961).....	217
L'offre de baisse linéaire des Six	217
Les difficultés des États-Unis face aux déceptions des Six et de la Grande-Bretagne.....	218
La Grande-Bretagne et la CEE dans une même institution régionale économique?.....	219
Les compromis sur certains produits industriels et agricoles.....	221
Poursuivre ou interrompre les négociations?.....	225
La IX ^e réunion du GATT (novembre-décembre 1961).....	228

CHAPITRE VIII

Équilibrer les relations grâce au futur Kennedy Round (1962-1963).....	231
Quelques éléments sur le <i>Trade Expansion Act</i>	231
Négocier les produits agricoles entre les États-Unis et l'Europe de l'Ouest	233
Les produits agricoles tempérés et l'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE	233
La Politique agricole commune et les compromis pour le Kennedy Round	237
Le partage du fardeau : garder les pays du Tiers Monde dans le GATT (1962-1963)	239
Le problème des recettes tirées des exportations.....	239
Une réduction de 50 % des droits de douane?.....	244

CHAPITRE IX

Les mesures commerciales hors du GATT (1962-1963)	249
La conférence des Nations unies pour le développement et le commerce (1962-1963) : un contrepois au GATT?	249
Les origines du projet.....	249
Les stratégies des États-Unis et de la CEE	251
La version définitive de la Conférence	253
Les accords mondiaux sur les produits tropicaux :	
une « solution politique » des États-Unis	255
La Charte de La Havane de 1948	255
Un moyen de relancer les exportations américaines.....	256
Deux exemples d'accords mondiaux : le café et le cacao	262
La réunion du GATT en mai 1963.....	264

CONCLUSION

Un nouveau « monde libre » multilatéral.....	267
Le bilan de la balance des paiements américaine à la fin de la présidence de John F. Kennedy	267
Le schéma du système multilatéral construit autour du déficit américain depuis 1960	275
La politique économique extérieure des États-Unis à travers le système multilatéral ou une nouvelle diplomatie économique et multilatérale	278
L'ère du multilatéralisme jusqu'à nos jours.....	292
Glossaire.....	295
Sources.....	297
Bibliographie	301
Index des noms de personnes	311
Index des organisations multilatérales (internationales et régionales) et des institutions nationales	315
Remerciements.....	319
Liste des graphiques, schémas et tableaux.....	321