

Régine Perron

# Histoire du multilatéralisme

L'utopie du siècle américain de 1918 à nos jours



Qu'est-ce que le système multilatéral ? Quels sont ses origines, ses objectifs, ses institutions, ses réalisations ? Une nouvelle société, un nouvel ordre ont-ils émergé de ce système ? Peut-on le considérer comme représentatif du xx<sup>e</sup> siècle, ainsi que l'a été le libéralisme pour le xix<sup>e</sup> ? Cette histoire du multilatéralisme se propose de répondre à ces questions et d'étudier le rôle des États-Unis dans l'organisation du monde de 1918 à nos jours, avec pour objectif de mieux comprendre notre temps présent façonné par ce modèle et ses institutions.

L'analyse, qui s'appuie sur le concept de « multilatéralisation », tend à démontrer que la mondialisation s'inscrit dans la dynamique du système multilatéral. Elle permet d'esquisser une vue d'ensemble de celui-ci et d'en dévoiler l'architecture, qui repose sur trois piliers : la sécurité associée à la paix, la prospérité et le bien-être. Elle en éclaire également les enjeux, questionne la place des institutions universelles (ONU, FMI, OMC...) et régionales (Union européenne, Union africaine, MERCOSUR, ASEAN...) qui le composent, et examine les modalités de leurs interactions.

Ce faisant, cette étude inédite interroge les enjeux actuels et futurs des institutions multilatérales : régionalisme et universalisme, démocratie et capitalisme, crises économiques et financières, rôle de la puissance américaine et de ses partenaires... Dans la droite ligne de « l'économie-monde » de Fernand Braudel et du « système-monde » d'Immanuel Wallerstein, elle questionne ainsi la pertinence du multilatéralisme dans un monde en transition.

Régine Perron est maîtresse de conférences en histoire des relations internationales à l'université de Cergy-Pontoise, membre du laboratoire Civilisations et identités culturelles comparées (CICC), et chercheur associé au Centre Roland Mousnier (UMR 8596) de l'université Paris-Sorbonne.

Illustration : Henry Eveleigh (1909-1999), *L'arbre des Nations mis en terre*, lithographie, 1947, collection privée  
© Archives Charmet/Bridgeman Images

ISBN de ce document :  
979-10-231-3312-7

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

# HISTOIRE DU MULTILATÉRALISME

- Le Prince et la République.  
Historiographie, pouvoirs et société  
dans la Florence des Médicis au XVII<sup>e</sup> siècle*  
Caroline Callard
- Histoire des familles, des démographies  
et des comportements.  
En hommage à Jean-Pierre Bardet*  
Jean-Pierre Poussou  
& Isabelle Robin-Romero (dir.)
- La Voirie bordelaise au XIX<sup>e</sup> siècle*  
Sylvain Schoonbaert
- Fortuna. Usages politiques  
d'une allégorie morale à la Renaissance*  
Florence Buttay-Jutier
- Au cœur de la parenté. Oncles et tantes  
dans la France des Lumières*  
Marion Trévisi
- Le Tabac en France de 1940 à nos jours.  
Histoire d'un marché*  
Éric Godeau
- 150 ans de génie civil, une histoire de centraliens*  
Dominique Barjot  
& Jacques Dureuil (dir.)
- Des paysans attachés à la terre ?  
Familles, marchés et patrimoines  
dans la région de Vernon (1750-1830)*  
Fabrice Boudjaaba
- La défense du travail national ?  
L'incidence du protectionnisme sur  
l'industrie en Europe (1870-1914)*  
Jean-Pierre Dormois
- L'Informatique en France de la seconde  
guerre mondiale au Plan Calcul.  
L'émergence d'une science*  
Pierre-Éric Mounier-Kuhn
- In Nature We Trust.  
Les paysages anglais à l'ère industrielle*  
Charles-François Mathis
- L'Ingénieur entrepreneur.  
Les centraliens et l'industrie*  
Jean-Louis Bordes, Pascal Desabres,  
Annie Champion (dir.)
- La guerre de Sept Ans en Nouvelle-France*  
Laurent Veysière  
& Bertrand Fonck (dir.)
- Représenter le Roi ou la Nation ?  
Les parlementaires dans la diplomatie  
anglaise (1660-1702)*  
Stéphane Jettot
- C'est moy que je peins. Figures de soi à  
l'automne de la Renaissance*  
Marie-Clarté Lagrée
- La Faveur et la gloire. Le maréchal de  
Bassompierre mémorialiste (1579-1646)*  
Matthieu Lemoine (dir.)
- Les Maîtres du comptoir : Desgrand père  
et fils. Réseaux du négoce et révolutions  
commerciales (1720-1878)*  
Jean-François Klein
- Les Habsbourg et l'argent*  
Jean Bérenger
- Frontières religieuses  
dans le monde moderne*  
Francisco Bethencourt  
& Denis Crouzet (dir.)
- La Politique de l'histoire en Italie.  
Arts et pratiques du réemploi (XIV<sup>e</sup>-XVII<sup>e</sup> siècle)*  
Caroline Callard, Élisabeth Crouzet-Pavan  
& Alain Tallon (dir.)

Régine Perron

# Histoire du multilatéralisme

L'utopie du siècle américain  
de 1918 à nos jours



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

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

ISBN de l'édition papier : 978-2-84050-952-3  
© Presses de l'université Paris-Sorbonne, 2014

© Sorbonne Université Presses, 2023

Maquette et réalisation : Compo Meca Publishing (64990 Mouguerre)  
d'après le graphisme de Patrick Van Dieren

Adaptation numérique Emmanuel Marc Dubois/3d2s

**SUP**

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

Tél. (33) 01 53 10 57 60

[sup@sorbonne-universite.fr](mailto:sup@sorbonne-universite.fr)

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

*À ma sœur, Béatrice*



L'important n'est pas de se choisir une étiquette, mais de voir que le problème, aujourd'hui, est de comprendre comment un système (par exemple, une société, au sens où Marx parle d'un système de production, avec les sous-systèmes que sont la langue, la religion, les institutions, les divers types d'art et de science – tous liés et solidaires, mais relativement autonomes parce que obéissant à la logique qui leur est propre), comment un tel système naît, se développe, s'organise, vit, périclité, se défait et disparaît pour céder la place à un autre.

Jean-Pierre Vernant, *Entre mythe et politique* (1996)



## RÉPERTOIRE DES INSTITUTIONS MULTILATÉRALES<sup>1</sup>

### INSTITUTIONS UNIVERSELLES

ONU	Organisation des Nations unies
OMC	Organisation mondiale du commerce (anciennement GATT : General Agreement on Tariffs and Trade)
FMI	Fonds monétaire international
OIT	Bureau international du travail (anciennement BIT : Bureau international du travail)
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
OMS	Organisation mondiale de la santé

### INSTITUTIONS RÉGIONALES

#### Afrique

UA	Union africaine (anciennement OUA : Organisation de l'unité africaine)
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
COMESA	Marché commun de l'Afrique de l'Est et australe
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
UMA	Union du Maghreb arabe
CEN-SAD	Communauté des États sahélo-sahariens
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale

#### Amérique latine

MERCOSUR	Mercado Commun del Sur (Marché commun du Cône Sud)
CAN	Communauté andine des Nations

<sup>1</sup> Sont exclues les zones de libre-échange qui ne comprennent pas dans leurs traités les trois principes multilatéraux (sécurité et paix, prospérité et bien-être).

CARICOM Caribbean Community (Communauté des Caraïbes)  
OEA Organisation des États américains

**Asie**

ASEAN Association des Nations de l'Asie du Sud-Est

**Europe**

UE Union européenne (anciennement CEE : Communauté économique européenne)

## POUR UNE HISTOIRE DU MULTILATÉRALISME

## UN NOUVEAU CONCEPT : LA MULTILATÉRALISATION

Cet ouvrage a connu un cheminement intellectuel qui illustre à quel point il a fallu élargir, au fur et à mesure des recherches, les champs d'investigation et de connaissance, afin de pouvoir comprendre le fonctionnement de notre temps présent, qui est celui du multilatéralisme.

Le projet de recherche portait tout d'abord sur les relations économiques entre les États-Unis et l'Europe de l'Ouest de 1958 à 1965, c'est-à-dire depuis la fin du mandat du président américain Dwight Eisenhower jusqu'à celui de John Fitzgerald Kennedy (terminé par le vice-président Lyndon Johnson, après son assassinat en 1963). Cette étude s'envisageait à travers le prisme du déficit de la balance des paiements américaine, qui était au départ considéré comme un danger pour l'avenir du monde mais qui, à présent, fait partie du cadre habituel sans que ce dernier se soit effondré. Peut-on parler de miracle ? Ou bien ce déficit s'insère-t-il dans une configuration plus large qui lui permet justement d'exister jusqu'à nos jours ?

La question du déficit américain a certes déjà été étudiée mais elle n'a pas été envisagée sous l'angle du marché qui lie les partenaires des deux côtés de l'Atlantique et encore moins au travers de l'histoire des relations internationales. Au moment de débiter mes recherches, les études économiques ou d'histoire économique étaient dominées par le problème du dollar considéré dans le cadre du système monétaire international. Dans cette optique, deux ouvrages se distinguent dans les sciences économiques : celui de Barry Eichengreen, *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System* et celui d'Harold James, *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*<sup>2</sup>.

Quant aux considérations sur le commerce international, sur la libéralisation des échanges incitée par le General Agreement on Tariffs and Trade (GATT, ancêtre de l'Organisation mondiale du commerce), sur la stabilité d'une monnaie internationale pour les échanges, elles sont peu prises en compte

<sup>2</sup> Barry Eichengreen, *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*, Princeton, Princeton University Press, 1996, et Harold James, *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

dans le cadre du système monétaire international, comme si la monnaie internationale et les échanges internationaux fonctionnaient séparément, ou que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et le Fonds monétaire international (FMI) n'avaient nul besoin l'un de l'autre. Pourtant, les pays qui ont élaboré et signé les accords de Bretton Woods ne s'y étaient pas trompés. Ces accords prévoyaient en effet les institutions dont le FMI, accompagné de la Banque internationale de reconstruction et du développement (BIRD), mais aussi l'Organisation internationale du commerce (OIC), qui ne vit finalement pas le jour pour des raisons essentiellement politiques.

De plus, si l'on revient à la fin des années cinquante et au début des années soixante, cette période a coïncidé avec le véritable démarrage des grandes négociations commerciales multilatérales du GATT, qui ont inauguré une nouvelle ère du marché des échanges, désormais libéralisés. Puis, la création de la Communauté économique européenne (CEE) en 1958 a représenté un enjeu important, aussi bien au niveau des échanges commerciaux qu'à celui du système monétaire international. Les six pays membres de la CEE sont aussi membres du FMI, comme les États-Unis, et ils ont essayé d'apporter une réponse européenne aux fluctuations inquiétantes du dollar qui se manifestaient au cours des années soixante.

Paradoxalement, tous ces faits n'ont pas été reliés, ou peu, dans l'ensemble des disciplines concernées, comme les sciences économiques, l'histoire économique, celle des relations internationales, de l'intégration européenne et des États-Unis. C'est pourquoi ce projet de recherche a pris comme point de départ le déficit de la balance des paiements américaine.

Les États-Unis et leur partenaire direct, l'Europe de l'Ouest, elle-même représentée par la CEE, par l'Association européenne de libre-échange (AELE) et par l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), ne peuvent en effet y rester indifférent. Du fait de l'établissement d'un nouvel ordre international économique défini par les accords de Bretton Woods, ces pays n'ignorent pas le rôle et l'action des deux principales institutions mondiales qu'étaient le FMI et le GATT. Le déficit américain concerne un nombre assez élevé de partenaires et n'est pas une affaire strictement américaine, ce que le président Eisenhower entrevoit surtout en 1960.

Au moment de l'établissement de la CEE, Dwight Eisenhower annonce publiquement en 1958 que les États-Unis connaissent un déficit record. Or, ce déficit existe depuis 1949 et n'a reflué que lors de l'année 1957. C'est en 1958 qu'il atteint pour la première fois un niveau plus élevé encore que les années précédentes, dépassant une sorte de seuil d'alerte. Le déficit est alors de 3,4 milliards de dollars, soit plus du double et, en 1959, il atteint 3,7 milliards

de dollars<sup>3</sup>. Certes, de nos jours, ces chiffres paraissent dérisoires : en 2009, le déficit de la balance des paiements des États-Unis a atteint 1 752 milliards de dollars et en 2013 16 000 milliards de dollars. Mais, à l'époque, ce déficit de 3,4 milliards a frappé les esprits. L'impact psychologique a été très fort, car ce déséquilibre rappelait les heures sombres du désordre monétaire de l'entre-deux-guerres. C'est précisément cela qu'il faut garder à l'esprit et qui fait tout l'intérêt du sujet. Le traumatisme de l'entre-deux-guerres perdue encore à l'aube des années soixante.

Quant aux partenaires des États-Unis, ils acceptent ce déficit pour maintenir en marche, paradoxalement, le cœur du système international, c'est-à-dire l'économie américaine. On connaît cette situation mais peu l'envers du décor, comme les implications à plus ou moins long terme en matière de politique économique. Quelles sont-elles au niveau des relations entre l'Europe de l'Ouest et les États-Unis ? Quel rôle le FMI et le GATT peuvent-ils jouer dans ce contexte ? Il s'agit de mieux cerner les prises de décisions inextricables en matière économique et diplomatique et de réfléchir à l'orientation de la politique extérieure des États-Unis au début des années soixante. Cette décennie inaugure en effet un nouveau cycle économique de croissance, qui marque la fin de la reconstruction européenne dans le cadre du plan Marshall. En fait, il s'agit de trouver un nouvel équilibre mondial en tenant compte de la nouvelle donne – le déficit de la balance des paiements américaine – qui est le cœur du problème. Ainsi, étudier ce déficit des années cinquante et soixante revient à étudier un cadre institutionnel bien défini dans lequel s'insère la politique extérieure des États-Unis.

C'est en partant de ce constat que ce projet de recherche a évolué pour interroger davantage les origines et le fonctionnement de ce cadre institutionnel, le multilatéralisme, et pour mieux comprendre la politique extérieure des États-Unis en l'abordant sous un nouvel angle.

Après la chute du mur de Berlin, on a beaucoup débattu de la mondialisation, qui symbolisait la nouvelle situation mondiale. Cette mondialisation était perçue comme un phénomène soudain, nouveau, inédit, inexplicable, indéfinissable. Pourtant, à travers mes travaux sur le marché dans le cadre des relations transatlantiques depuis 1945, la mondialisation des années quarante-vingt-dix et du début des années 2000 apparaît semblable à la situation que l'on connaît depuis 1945. Je ne vois guère de différence entre la période de la Guerre froide et celle de l'après-Guerre froide, hormis l'élargissement de la sphère géographique – le bloc soviétique n'est désormais plus un monde à

3 Executive Office of the President, Budget of the United States Government, *Historical Tables*, <<http://www.whitehouse.gov/omb/budget>>.

part dans l'économie mondiale mais constitue un monde à intégrer. L'ancien « monde libre », selon l'expression américaine, le monde occidental, autrefois en opposition au monde soviétique, n'est désormais plus l'unique terrain du multilatéralisme, puisque celui-ci s'étend dès lors au monde entier.

Ce qui a aussi frappé les esprits est que les institutions multilatérales commencent alors à être durement critiquées par une partie de la population. Cette contestation a fini par prendre le nom d'*altermondialisme*, qui a une connotation plus pacifique que le premier terme utilisé pour la désigner : *anti-mondialisation*. Cette situation est en fait révélatrice de la fin du *statu quo* établi pendant la Guerre froide. Qui contestait à ce moment-là ces institutions ? Quelques voix, certes, s'étaient élevées, surtout du côté du parti communiste et aussi du côté socialiste, mais sans véritables effets. Les altermondialistes de l'après-1989 reprochent au GATT (devenu l'OMC en 1994), au FMI, à la CEE (devenue l'Union européenne après l'élargissement de 1992) et globalement à l'ensemble des institutions internationales et régionales leur pouvoir de décider de l'orientation économique du monde sans concertation avec la population. Cette libéralisation progressive n'est pas nouvelle en soi, car elle existe depuis la création du GATT en 1947, dont l'objectif principal est de parvenir à un marché libéralisé au niveau de tous les domaines touchant de près ou de loin les échanges.

Il m'a alors semblé utile de revenir aux origines de cette mondialisation pour mettre en valeur la pérennité d'un système économique, social, politique, juridique et culturel depuis 1945. Ce dernier a néanmoins connu des crises, des arrêts, des reprises, des embellies, des ralentissements, des évolutions, comme « des flux et des reflux » selon les mots de Fernand Braudel. Ce système ne s'est pas effondré jusqu'ici, à la différence de celui du communisme soviétique. Le « monde libre » a résisté. Pourquoi ? Comment cela a-t-il été possible ? Là se situe la véritable question de la mondialisation.

Par ailleurs, le débat porte aussi sur la politique étrangère des États-Unis après 1989 dans le cadre de la mondialisation. Même si elle a pu être qualifiée de nouvelle, elle ne montre pas beaucoup de différence avec les précédentes. C'est justement ce qu'a fait remarquer Melvyn Leffler pendant la présidence de George W. Bush : « Il y a plus de continuité que de changement dans la politique gouvernementale de Bush. La rhétorique et les actions de Bush ont de profondes racines dans l'histoire de la politique étrangère des États-Unis<sup>4</sup> ». Puis le président Barack Obama s'est référé au multilatéralisme lors de son premier

4 Melvyn Leffler, « 9/11 and American Foreign Policy », *Diplomatic History*, vol. 29, n° 3, juin 2005, p. 395-413, ici p. 395. Régine Perron, « De l'internationalisme au multilatéralisme : continuité et ruptures », dans Pierre Melandri et Serge Ricard (dir.), *Les États-Unis entre uni- et multilatéralisme de Woodrow Wilson à George W. Bush*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 25-35. Dans la suite de l'ouvrage et sauf mention contraire, je suis l'auteur des traductions en français.

discours devant l'Assemblée générale des Nations unies, en faisant appel à « un meilleur partage des efforts pour affronter les problèmes du globe » et à « une nouvelle ère d'engagement, basée sur les intérêts et le respect mutuels »<sup>5</sup>. Tout en se démarquant de son prédécesseur, Barack Obama se situe dans la droite ligne de la politique extérieure américaine, qui s'inscrit dans le multilatéralisme et qui est le système international depuis 1945.

Ces remarques n'ont fait que renforcer ma conviction qu'étudier l'influence des États-Unis dans l'organisation du monde, de 1945 à nos jours, permettrait de comprendre notre temps présent marqué par le multilatéralisme. Si nous considérons que l'ensemble de cette période coïncide avec le processus du multilatéralisme sur le long terme, un concept peut être proposé pour définir d'une manière plus explicite la mondialisation, celui de *multilatéralisation*.

Ce terme met en évidence le fait que cette mondialisation reflète le cadre institutionnel qu'est le système multilatéral ; le suffixe *-tion* illustre que cette organisation du monde est inscrite dans un processus, telle une civilisation en marche, puisque la fin de l'histoire du multilatéralisme n'est pas encore écrite. Le concept de multilatéralisation fait alors référence aux institutions qui composent le système international et introduit par conséquent la question des interactions entre l'institution, l'État et le marché.

C'est à partir de ce nouveau concept qu'il a été possible d'envisager un modèle, une grille de lecture pour organiser les différentes interactions entre les éléments qui composent le multilatéralisme depuis 1945. Tous les aspects sont ainsi abordés à travers la compréhension du multilatéralisme, de son processus, pour dégager au fur et à mesure des réflexions qui trouvent un écho troublant dans l'actualité. De la même façon que le libéralisme est identifiable, le multilatéralisme le sera à travers son concept qui permet à la fois de préciser la périodisation et de le situer dans le présent puisqu'il n'a pas encore cédé la place à un nouveau système international.

De nouvelles questions ont donc surgi, mais dans une perspective plus large. Elles s'efforcent de répondre aux enjeux présents du multilatéralisme, du régionalisme, de l'universalisme, de la démocratie, du capitalisme, de l'équilibre, de la crise, de la puissance américaine et de la place de ses partenaires et de la mutation du système lui-même qui induit celle de la société. Qu'est-ce le multilatéralisme ? Quelles sont ses origines, ses objectifs ? Quelles sont les réalisations et les conséquences d'un tel système ? Une nouvelle société a-t-elle émergé ? Peut-on considérer ce système international comme étant représentatif d'un siècle, comme l'a été le libéralisme pour le XIX<sup>e</sup> siècle ?

5 Philippe Bolopion et Nathalie Nougayrède, « Profession de foi multilatérale de M. Obama à l'ONU », *Le Monde*, 25 septembre 2009.

## LA MONDIALISATION FACE À LA MULTILATÉRALISATION

La première étape de mon travail a consisté à reprendre les débats sur la mondialisation après la chute du mur de Berlin pour les replacer dans leur contexte grâce au concept de multilatéralisation. Pour cela, il a fallu cerner ce que « multilatéralisme » désigne précisément.

En ce qui concerne la mondialisation, l'historiographie américaine a été consciente assez tôt de la nécessité de repenser à une nouvelle approche, comme l'a reconnu John L. Gaddis :

L'erreur est venue, je pense, de la manière dont nous avons calculé le pouvoir pendant les années de la Guerre froide. Nous l'avons fait entièrement en des termes monodimensionnels, en nous focalisant particulièrement sur les aspects militaires, alors qu'une perspective multidimensionnelle aurait pu nous parler davantage<sup>6</sup>.

18

En effet, la défense atlantique a été particulièrement étudiée sans toutefois établir de lien avec les politiques économiques. Pourtant, un article du Traité de l'Atlantique nord établit ce lien<sup>7</sup>. Dans le cadre de la Guerre froide, John Gaddis a aussi spécifié que le changement de perception qui a permis la chute du mur de Berlin ne doit pas être considéré comme une défaite militaire, ni même comme un chaos économique<sup>8</sup>. Cela semble juste mais il me semble que le dynamisme du monde multilatéral a aussi aidé à traverser chaque crise sans trop de dommages. De même, il a attiré, à la manière d'un chant de sirène, les pays du bloc soviétique. C'est ce qu'a fait remarquer Jean Heffer de la manière suivante : « À long terme, la supériorité économique patente du monde libre, renforcée par une organisation multilatérale des échanges, sapera les bases de l'Empire soviétique<sup>9</sup> ».

Par ailleurs, Frank Ninkovich, commentant l'ouvrage de Michael Hogan, écrit :

L'histoire diplomatique a longtemps considéré le conflit international et la politique de puissance comme sa problématique. Mais ces travaux pris collectivement suggèrent que la discipline est au milieu d'un tournant majeur de l'approche réaliste « de l'ascension vers la puissance mondiale » et de son pendant économique, qui sont des orientations habituelles pour mettre en

6 John L. Gaddis, *We Now Know. Rethinking Cold War History*, Oxford, Oxford Clarendon Press, 1997, p. 284.

7 Till Geiger et Dennis Kennedy (dir.), *Regional trade Blocs, Multilateralism and the GATT: Complementary Paths to Free Trade?*, London, Pinter, 1996, p. 56-78.

8 John L. Gaddis, *We Now Know, op. cit.*, p. 283.

9 Claude Fohlen, Jean Heffer et François Weil, *Le Canada et les États-Unis depuis 1770*, Paris, PUF, coll. « Clio », 1997, p. 243.

évidence les solutions de guerre et paix et les motivations économiques dans leur version dure. [...] En même temps, il semble clair que, malgré ce tournant, les questions concernant la sécurité, l'économie et la nature de l'influence américaine restent très ouvertes<sup>10</sup>.

Ainsi, de l'autre côté de l'Atlantique, il s'avère nécessaire d'intégrer *a minima* les aspects économiques pour comprendre la mondialisation, qui ne peut se résumer aux questions de défense. Quant à Thomas Zeiler, il insiste sur une nouvelle méthodologie qui prenne en compte le renouvellement des concepts face à la mondialisation :

Le cadre de la mondialisation ne signifie pas la réinvention de la roue. Il nous force plutôt à nous débattre, sur la base du travail antérieur, avec des concepts comme l'américanisation [en effet, la mondialisation de McKinley-Wilson était-elle simplement la projection des idées et de la puissance américaines, comme beaucoup l'ont dit ?] et à mieux définir ces termes comme le *transnationalisme* et l'*interdépendance* et comment ils sont reliés à la sécurité, aux sciences économiques et à la culture. [...] Cela exige de se concentrer sur les sciences économiques, sans toutefois exclure d'autres champs<sup>11</sup>.

La revue *Diplomatic History* a lancé de nombreux débats sur l'histoire de la Guerre froide revue et corrigée depuis 1989, sur le siècle américain et sur la mondialisation. Toutes ces réflexions ont mis en évidence la difficulté de trouver un schéma d'ensemble qui engloberait aussi bien les aspects diplomatiques et économiques que culturels et juridiques. Elles ont particulièrement buté sur la définition des variables, des paradigmes, des concepts qui seraient déterminants pour comprendre cette mondialisation.

Du côté de l'histoire économique aux États-Unis, certains ont tenté de relever le défi que représentait l'étude de la mondialisation dans une perspective historique :

Ce livre révèle justement ce que nous savons en ce qui concerne le processus de la mondialisation et c'est impressionnant. Il révèle aussi combien nous avons besoin d'en savoir plus en ce qui concerne l'interaction entre le politique et l'économie. Mieux nous comprendrons l'économie politique de la mondialisation, mieux nous serons armés pour anticiper toute nouvelle répercussion de la mondialisation<sup>12</sup>.

10 Frank Ninkovich, « Where Have All the Realists Gone », *Diplomatic History*, vol. 26, n° 1, hiver 2002, p. 137-142, ici p. 142.

11 Thomas Zeiler, « Just Do It! Globalization for Diplomatic Historians », *Diplomatic History*, vol. 25, n° 4, automne 2001, p. 529-551, ici p. 551.

12 Michael Bordo, Alan M. Taylor et Jeffrey G. Williamson, *Globalization in Historical Perspective*, Chicago, The University of Chicago Press, 2003, p. 10.

La mise au point d'une méthodologie de la mondialisation reste toujours en suspens. Nous pouvons aussi répondre aux historiens économistes qui estiment que la mondialisation a commencé dans les années 1820<sup>13</sup>. À ce moment-là, il n'y avait pas d'accords de Bretton Woods, impliquant les États dans la création d'institutions multilatérales, avec pour but de surveiller le commerce et les finances de l'économie mondiale. Les années 1820 coïncident avec le système économique libéral de la Grande-Bretagne et non avec le système multilatéral conçu plus tard par les États-Unis. C'est à ce niveau-là que se situe la grande différence de perspective entre les années 1820 et l'après-1945. Même si le multilatéralisme se révèle être une évolution du libéralisme, ses caractéristiques propres sont nouvelles en 1945.

Quant à la définition de la mondialisation, elle paraît ardue à trouver. D'après Thomas Zeiler,

20

la mondialisation est l'organisation de la production qui implique les réseaux transnationaux qui recherchent les avantages en coût et en politique et qui sont financés par un système virtuellement non régulé d'échanges en monnaie, crédit et en actions cotées en bourse. C'est « le système global »<sup>14</sup>.

Pourquoi l'auteur parle-t-il d'un système « virtuel » et « non régulé » ? Si le monde semble global, la mondialisation ou le système multilatéral s'avère être très organisé avec des institutions fonctionnant selon des règles spécifiques, définies par des traités juridiques.

Ensuite, définir la période de la mondialisation s'est avéré très délicat : quand a-t-elle commencé ? Cette question récurrente traduit surtout la perplexité de notre époque face à la finance, à la communication, aux sociétés commerciales, aux entreprises, aux transports, au commerce etc., qui connaissent tous un élargissement de leurs horizons. Ce monde est-il devenu si vaste que nous aurions perdu contact avec la dimension locale ? Il est pour ma part difficile d'adhérer à cet argument car c'est une situation que nous connaissons depuis 1945. On caractérise habituellement la mondialisation par les progrès techniques des transports et de la communication grâce à la réduction des coûts, à la croissance du commerce mondial, aux flux migratoires du travail, aux mouvements des capitaux dans une sphère géographique étendue, comme si les frontières n'existaient plus. Dans ce cadre, l'avant-première guerre mondiale est souvent retenue pour cerner les origines de la mondialisation. Alfred E. Eckes et Thomas Zeiler ont par exemple montré que la puissance nationale économique

13 Kevin H. O'Rourke et Jeffrey G. Williamson, « When did Globalization Begin? », *European Review of Economic History*, n° 6, 2002, p. 23-50.

14 Thomas Zeiler, « Just Do It! », art. cit., p. 531.

des États-Unis, qui symbolise par la suite la mondialisation, a commencé après la guerre qui les a opposés à l'Espagne à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>15</sup>. Peut-être cette difficulté à définir la période de la mondialisation sera-t-elle résolue lorsqu'on pourra quantifier ce phénomène avec des données précises ou lorsqu'elle sera terminée ? C'est pourquoi ce mot est considéré comme relevant de la génération spontanée : nous ne pouvons pas expliquer précisément ses origines... Finalement, quels critères retenir pour définir la mondialisation ?

Du côté européen, du moins en France, on a tardé à se pencher sur la question. De même, ce débat a été décalé dans le temps par rapport aux universitaires américains. Certes, nous ne sommes pas tenus de suivre les modes et encore moins les débats qui peuvent agiter les États-Unis. Néanmoins, il s'agissait – et il s'agit encore – d'un phénomène qui a bouleversé notre approche quotidienne de l'actualité, notre relation entre le présent et le passé, notre regard sur un espace considérablement élargi et qui a renouvelé la lecture de la Guerre froide proprement dite.

Le premier ouvrage qui porte sur la mondialisation en France est *Mondialisation. Les mots et les choses*<sup>16</sup>. L'un des articles retrace le parcours fort instructif des mots *globalisation* et *mondialisation*, qui ont été introduits par les sciences économiques qui les utilisaient de manière indifférenciée<sup>17</sup>. L'auteur livre une définition de ce mot fort éclairante en le replaçant dans le contexte de l'époque :

Vers 1990, il [le mot *globalisation/mondialisation*] est porteur de deux éléments forts : une idée de changement d'échelle, mais surtout une idée de décomposition voire de destruction des anciens systèmes de fonctionnement de l'économie internationale interétatique<sup>18</sup>.

Je retiens le changement d'échelle qui est, entre autres, le résultat de l'effondrement de l'URSS et aussi de la fin du Tiers-Monde. Une autre configuration du monde émerge après 1989. Mais René Dagorn constate aussi qu'en 1999 l'histoire est la grande absente de cette réflexion sur la mondialisation.

15 Alfred E. Eckes, Jr. et Thomas Zeiler, *Globalization and the American Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

16 Michel Beaud, Olivier Dollfus, Christian Grataloup, Philippe Hugon, Gérard Kébabdjian et Jacques Lévy (dir.), *Mondialisation. Les mots et les choses*, Paris, Karthala, 1999. Ce travail est issu du laboratoire de recherches « Groupement d'intérêt scientifique pour l'étude sur la mondialisation et le développement » (GEMDEV) qui dépend de l'université Panthéon-Sorbonne.

17 René Dagorn, « Une brève histoire du mot "mondialisation" », dans *ibid.*, p. 187-204, ici p. 192.

18 *Ibid.*

C'est pourquoi j'ai proposé au Congrès de l'Association internationale des historiens économistes (AIHE) qui s'est tenu en 2002 à Buenos Aires une session dont le sujet portait sur la mondialisation dans le cadre de l'histoire de l'intégration européenne pendant la période de transition de la CEE, de 1958 à 1968. Le but était d'étudier le phénomène de la mondialisation dans le processus de la création de ce Marché commun<sup>19</sup>. Puis, en 2005, la revue *Relations internationales* a proposé un débat en France permettant de le resituer dans le contexte historique<sup>20</sup>.

La mondialisation s'est généralisée dans les études scientifiques. En revanche, le multilatéralisme lui-même reste encore un terrain peu étudié du côté de l'histoire. Ce terme-ci a été considéré après la publication des numéros de la revue *Relations internationales* par Sciences Po<sup>21</sup>.

22

Par ailleurs, dans le domaine des sciences politiques, Susan Strange s'est penchée sur la mondialisation en distinguant les acteurs publics et privés qui exercent un pouvoir de décision : les firmes multinationales, les banques, les organisations non gouvernementales (ONG), les mafias, les États, qui négocient entre eux. Cette tentative de structurer la mondialisation via le pouvoir lui a permis de dégager ses caractéristiques principales que sont la sécurité, la production, la finance et le savoir<sup>22</sup>.

Ces tentatives de comprendre la mondialisation tournaient en fait autour des traits distinctifs du multilatéralisme, sans qu'il en soit fait mention. C'est assurément cette coupure au niveau de la réflexion qui m'a frappée entre la mondialisation et le système international qu'est le multilatéralisme. Les variables, les concepts, les paradigmes proposés jusque-là ont toujours été considérés comme indépendants, alors qu'ils sont liés. L'interdépendance des variables reflète celle des pays, et cela relève du multilatéralisme.

La mondialisation peut alors être identifiée au processus du multilatéralisme et être précisée par le concept de multilatéralisation. Toutes les questions qui ont jalonné ces débats trouvent leur solution dès lors que l'on se place dans le cadre d'un système international qui existe depuis 1945. Comme Thomas Zeiler l'a souligné, « la mondialisation est en marche, que cela nous plaise ou non<sup>23</sup> ».

Si nous considérons le libéralisme du XIX<sup>e</sup> siècle, il n'a pas été mesuré quantitativement avec des variables définies mais a été identifié en fonction de

19 Régine Perron (dir.), *The Stability of Europe. The Common Market: Towards European Integration of Industrial and Financial markets? (1958-1968)*, Paris, PUPS, 2004.

20 « Les mondialisations I », *Relations internationales*, n° 123, 2005/3, et « Les mondialisations II », n° 124, 2005/4, dir. P. Dubois et G.-H. Soutou.

21 Bertrand Badie et Guillaume Devin (dir.), *Le Multilatéralisme : une nouvelle forme d'action internationale*, Paris, La Découverte, 2007.

22 Christian Chavagneux, *Économie politique internationale*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2010.

23 Thomas Zeiler, « Just Do It! », art. cit., p. 529.

mesures politiques caractéristiques en économie, qui s'avèrent déterminantes dans la société. C'est bien le propos de ce livre que de pouvoir identifier le multilatéralisme sur la base des orientations dominantes en politique économique. De la même façon que le XIX<sup>e</sup> siècle a été le siècle du libéralisme de la Grande-Bretagne, le XX<sup>e</sup> siècle est celui du multilatéralisme des États-Unis.

Cependant, de quelles définitions du multilatéralisme disposons-nous ? Les principales études sur le sujet sont fournies par les sciences politiques, plus particulièrement anglo-saxonnes. Les contributions de Robert O. Keohane et de John G. Ruggie figurent en effet parmi les plus abouties. John Ruggie déclarait en 1998 : « Une recherche avec le mot-clé *multilatéralisme* donne peu de résultats et seul un petit nombre de ces études recensées intéresse directement ceux qui travaillent sur la théorie en relations internationales<sup>24</sup> ». Pour sa part, John Ruggie a permis en 1982 de comprendre la nouvelle configuration du libéralisme d'après-guerre, en le caractérisant comme « *embedded liberalism* », qu'on pourrait traduire par *libéralisme encadré*, ou encore par *libéralisme enchâssé*<sup>25</sup>. J'avoue ma préférence pour le mot *encadré* car le multilatéralisme encadre en effet du point de vue institutionnel le libéralisme d'après 1945. Comme l'explique John Ruggie,

la tendance courante de mettre à égalité l'ordre économique international libéral du XIX<sup>e</sup> siècle et sa contre-partie de l'après-seconde guerre mondiale rend extrêmement obscures les différences importantes dans leur organisation internationale et nationale, différences qui proviennent du fait que l'un a représenté le libéralisme du laisser-faire et l'autre non. En somme, pour dire quelque chose de sensé sur le contenu des ordres économiques internationaux et sur les régimes qui les servent, il est nécessaire de regarder comment le pouvoir et le but social légitime fusionnent pour un projet d'autorité politique dans le système international. En ce qui concerne le contexte de l'après-seconde guerre mondiale, cet argument m'amène à caractériser l'ordre économique international par ce terme de « *embedded liberalism* » qui, je le démontrerai, diffère à la fois de son ancêtre classique et de son prédécesseur honteux, même s'il a systématiquement combiné leurs traits principaux<sup>26</sup>.

24 John Gerard Ruggie, *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalisation*, Oxford, Routledge, 1998, p. 105. *Id.*, *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993.

25 D'après Gérard Kébabdjian, *Les Théories de l'économie politique internationale*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « Points », 1999, p. 176.

26 John G. Ruggie, « International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the post-war economic order », *International Organization*, vol. 36, n° 2, printemps 1982, p. 379-415, ici p. 382-383.

On retiendra la forte distinction opérée entre ce libéralisme du XIX<sup>e</sup> siècle et le libéralisme encadré d'après 1945, qui sera le multilatéralisme.

Ce dernier n'étant pas une théorie économique, il a été ardu de trouver une définition qui éclaire véritablement sa philosophie, c'est-à-dire qui ne soit pas standard et sans origines, comme le met en lumière Robert O. Keohane :

Dans la bibliographie en relations internationales, le multilatéralisme a surtout servi de label à des activités diverses plutôt que de concept définissant un programme de recherche. Quand un chercheur se réfère au multilatéralisme, il n'est pas certain du phénomène qu'il doit décrire et expliquer<sup>27</sup>.

24

Ainsi, lui-même propose cette définition assez classique : « le multilatéralisme peut être défini comme la pratique de politiques nationales coordinatrices en groupes de trois États ou plus, par le biais d'accords *ad hoc* ou par le moyen des institutions. » Il a délibérément limité la définition aux États, surtout dans le sens où des accords intergouvernementaux caractérisent ce système, bien que les institutions multilatérales établissent « des ensembles de règles, officielles et officieuses, qui prescrivent des conduites, qui contraignent les activités et qui façonnent les attentes<sup>28</sup> ».

Toujours est-il que John Ruggie va plus loin en définissant ce que cette « pratique » signifie au niveau des institutions elles-mêmes. Il met en évidence que

le multilatéralisme est une forme institutionnelle qui coordonne les relations entre trois États ou plus, sur le fondement de principes « généralisés » d'une conduite définie, principes qui spécifient une conduite appropriée pour telle catégorie d'action, sans tenir compte des intérêts particuliers des parties en présence ou des exigences dictées par les stratégies qui peuvent surgir dans des cas particuliers<sup>29</sup>.

Cette perspective met davantage en valeur l'architecture du système multilatéral. C'est pourquoi l'auteur déclare qu'il s'agit d'une « forme d'organisation extrêmement exigeante » et que la fonction même de ce système se résume en trois points : stabiliser, mettre fin au bilatéralisme et coordonner les relations économiques entre trois États ou plus. Mais comme il le démontre aussi, le multilatéralisme implique de très fortes notions morales.

Dans le cadre du multilatéralisme, chaque État est supposé adhérer à des principes moraux tels que la non-discrimination, la réciprocité et l'indivisibilité

27 Robert O. Keohane, « Multilateralism: an agenda for research », *International Journal*, vol. 45, n° 4, automne 1990, p. 731-764, ici p. 731.

28 *Ibid.*, p. 732.

29 John G. Ruggie, *Constructing the World Polity*, *op. cit.*, p. 109.

dans la collectivité des États membres, dans le sens d'une « construction sociale ». Ces trois notions morales permettent au système multilatéral d'être opérationnel, en le consolidant. Par exemple, « dans le cas du commerce, c'est l'adhésion des membres du GATT à la clause de la nation la plus favorisée qui fait que le commerce est un tout indivisible et non un quelconque élément inhérent au commerce lui-même<sup>30</sup> ». La question qui se pose alors est de savoir jusqu'où les États membres adhèrent à ces règles morales du multilatéralisme. En d'autres termes, à quel moment ces États cessent-ils de les suivre ?

Toujours dans le cadre des sciences politiques, une autre définition proposée en France par Guillaume Devin précise l'aspect politique du système : « le multilatéralisme n'est plus seulement une technique diplomatique, il devient un projet politique visant à favoriser la coopération en encourageant les liens d'interdépendances entre les États<sup>31</sup> ». Cette notion de projet politique permet de faire le lien avec les origines historiques du multilatéralisme, exposées dans le premier chapitre de cet ouvrage

Quant aux sciences économiques, elles le définissent comme favorisant la promotion de l'économie de marché. Cette dernière fonctionne grâce à deux éléments essentiels : les droits de propriété garantis par le droit international et par les institutions, et la monnaie, liés par la libéralisation du commerce<sup>32</sup>. Par exemple, la CEE, le GATT et le FMI sont des institutions conçues sur les fondements de l'économie de marché.

Ces définitions en sciences politiques et économiques révèlent que le multilatéralisme contient des notions spécifiques, comme la non-discrimination et la réciprocité, la stabilisation, la fin du bilatéralisme, l'indivisibilité et des principes généraux de conduite morale, et la promotion de l'économie de marché. Ces caractéristiques seront étudiées dans le contexte historique pour les confirmer ou les infirmer, puis elles seront retenues pour élaborer une nouvelle définition du multilatéralisme.

## UNE NOUVELLE MÉTHODOLOGIE MULTILATÉRALE

Ce sujet réclamant une approche assez large, il a fallu organiser les éléments faisant partie du système multilatéral afin de saisir leurs différents niveaux d'interaction. En prenant comme référence la multilatéralisation, il a été possible de les classer en fonction de leur rôle, de leur action et de leur but.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>31</sup> Guillaume Devin, « Les États-Unis et l'avenir du multilatéralisme », *Cultures et conflits*, vol. 3, n° 51, 2000, p. 157-174.

<sup>32</sup> Roger Guesnerie, *L'Économie de marché*, Paris, Flammarion, 1996.

C'est pourquoi l'étude des éléments du système multilatéral fait appel à différents domaines : l'histoire, les sciences politiques et économiques, le droit, la sociologie, la culture. Cela a conduit à rechercher une méthodologie pour chaque élément, pour parvenir à concevoir une méthodologie globale, ou encore pour élaborer une nouvelle méthodologie multilatérale qui puisse convenir à ce genre d'études. Le but est de pouvoir approcher le plus possible de la réalité. Quelles sont ces diverses méthodes ?

Étudier un système international amène à se pencher sur la méthodologie en histoire des relations internationales, avec la notion des « forces profondes » de Pierre Renouvin et de Jean-Baptiste Duroselle<sup>33</sup>, pour ensuite s'élargir au « système-monde » élaboré par Immanuel Wallerstein<sup>34</sup>. Ce dernier a mis en lumière la succession de siècle en siècle d'un système économique et social lié au pôle dominant. Cette perspective se rattache particulièrement à l'œuvre de Fernand Braudel sur la Méditerranée, qui insiste sur la capacité d'envisager un ensemble de données pour esquisser le processus d'un monde qui est toujours en devenir, c'est-à-dire en l'insérant dans le temps long<sup>35</sup>.

Sans aucun doute, les travaux de Serge Gruzinski sur l'Espagne et l'Amérique latine ont apporté une nouvelle source de réflexion à cette question de la mondialisation, sous l'angle des connexions. Celles-ci se sont établies entre l'Espagne et l'Amérique latine à l'époque moderne et s'apparentent en définitive à des métissages. Au niveau méthodologique, Serge Gruzinski a justement identifié l'historien à un électricien :

Il est enfin une autre raison de mettre en chantier une histoire qui chercherait à rétablir des connexions et qui ne serait ni de la *World History* ni de l'histoire comparée. Une raison tient à notre temps. Le processus de globalisation est en train de modifier inéluctablement les cadres de notre pensée et, par conséquent, nos manières de revisiter le passé. Nous sommes journalièrement confrontés à des circulations de toutes sortes entre toutes les parties du globe et donc conduits non seulement à réfléchir sur les questions de « contacts » (Chaunu) et de « recouvrement » (Braudel), mais également sur la centralité de notre « vieux monde » et de ses conceptions<sup>36</sup>.

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

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

35 Fernand Braudel, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II* [1949], Paris, Armand Colin, 1990, 2 vol.

36 Serge Gruzinski, « Les mondes mêlés de la monarchie catholique et autres "connected histories" », *Annales. Histoire, sciences sociales*, vol. 56, n° 1, 2001, p. 85-117, ici p. 87.

En ce qui concerne la *World History*, ou histoire globale, qui est une discipline anglo-saxonne, elle fournit des éléments utiles pour cette approche multilatérale dans la mesure où elle a volontairement combattu le regard occidental des études historiques et qu'elle étudie le contexte global. En France, on pourrait qualifier les travaux de Fernand Braudel de *World History*. Par exemple, lorsque Ronald Finlay et Kevin O'Rourke précisent que leur approche est de « comprendre cette interaction à double sens entre le but et l'évolution du commerce interrégional d'un côté et de l'autre les développements politique et économique globaux sur le long terme<sup>37</sup> », n'est-ce pas retrouver aussi le monde de la Méditerranée au temps de Philippe II ? Cet ouvrage sur l'histoire du multilatéralisme retrace celle d'un système international qui organise, codifie, gère et finalement englobe le monde par le biais de son pôle dominant, même si c'est une histoire globale ou totale.

Cependant, le besoin de se démarquer d'une vision occidentale dans le cadre d'une « histoire du monde » se retrouve aussi dans les études post-coloniales, que j'ai particulièrement retenues en ce qui concerne les pays du Sud. En effet, elles rejoignent cette préoccupation de la place des pays du Sud dans le multilatéralisme dans la mesure où elles cherchent à affirmer un nouveau visage sur la scène internationale par rapport au Nord, à combattre la vision eurocentriste dans leur propre histoire.

La méthodologie en histoire économique a de même fourni la base de ce travail d'ensemble grâce à l'étude des fluctuations économiques et des théories économiques, toutes intégrées dans le processus historique, comme l'a fait Fernand Braudel avec l'histoire du capitalisme. Le travail de réflexion de Charles Maier a amené à approfondir cette notion de stabilité dans le cadre de la politique économique, qui s'avère être intrinsèque au multilatéralisme lui-même<sup>38</sup>. Les travaux sur l'américanisation de Dominique Barjot ont été l'occasion d'approfondir l'apport des États-Unis dans le tissu industriel et dans la société. Ensuite, le courant des institutionnalistes, comme Douglas North, a contribué à éclairer et à renforcer les arguments sur le lien qui existe entre l'institution et l'économie. Comme celui-ci se situe principalement au niveau national, c'est l'occasion ici de transposer ce travail au niveau des institutions multilatérales. De même, l'histoire de la pensée économique est précieuse dans cette approche multilatérale, car l'épistémologie fournit des indices pour comprendre le sens et l'idéologie du multilatéralisme, qui ont marqué notre temps présent.

37 Ronald Finlay et Kevin O'Rourke, *Power and Plenty. Trade, War and the World Economy in the Second Millennium*, Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2007, p. xvi.

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

Il est certain que cet ouvrage offre une sorte de « regards croisés » ou encore une histoire croisée<sup>39</sup> : l'histoire du multilatéralisme s'y entremêle avec l'histoire de l'intégration européenne, de la politique étrangère des États-Unis, du Tiers-Monde, de la Guerre froide et de l'après-Guerre froide.

28 L'apport du droit permet de comprendre précisément les origines et la philosophie de ce système, tout en les replaçant dans le temps historique. En ce qui concerne les différents travaux sur le droit international, le droit et l'histoire et l'histoire du droit international, deux auteurs en particulier ont contribué à éclairer et à renforcer ces arguments. Le premier, Alain Supiot, s'interroge sur la conception anthropologique des droits de l'homme et du droit du travail au niveau de l'humanité et dans le contexte multiculturel. Le second, Pierre-Marie Dupuy, met en évidence le consensualisme empirique au niveau du droit international et son approche sur l'unité formelle de l'ordre juridique international. Pour cela, il insiste sur les facteurs historiques, politiques, sociaux et éthiques du droit qui composent cet ordre international. De même, il met en évidence que le droit international est en perpétuel mouvement, ce qui est bien une caractéristique du système multilatéral : « Ni fin de l'histoire, ni mort de l'État, ni inertie du droit. Un mouvement perpétuel, dont l'ascension n'est jamais acquise<sup>40</sup> ».

Les travaux en science politique du côté anglo-saxon, surtout ceux de John Ruggie et de Robert Keohane, ont fourni le point de départ pour saisir le sens du multilatéralisme lui-même. Il faut aussi mentionner l'apport de la revue *International Organization*, qui est le support de la discipline de l'économie politique internationale (EPI) et qui a été lancée par Robert Baldwin, Fred Bergsten, Robert Keohane et Joseph Nye. Le travail de cette revue m'a beaucoup éclairé et en a représenté une des bases essentielles. De même, le travail de David P. Calleo et Benjamin M. Rowland intitulé *America and the World Political Economy: Atlantic Dreams and National Realities*, a apporté un éclairage indispensable sur l'histoire de la politique extérieure des États-Unis dans les domaines économique, diplomatique et culturel. Comme ces auteurs le signalent dans la préface, « dans cette tâche, les historiens, les politistes et les économistes ont beaucoup à apprendre des uns des autres. Nous avons essayé d'absorber et de fusionner les vues des trois disciplines<sup>41</sup> ». En cela, cet ouvrage

39 Michael Werner et Bénédicte Zimmermann, « Penser l'histoire croisée, entre empirie et réflexivité », *Annales. Histoire, sciences sociales*, vol. 58, n° 1, janvier-février 2003, p. 7-36.

40 Charles Leben, « Un nouveau bilan des théories et réalités du droit international : le cours général de Pierre-Marie Dupuy (RCADI, t. 297, 2002) », *Revue générale de droit international public*, vol. 109, n° 1, 2005, p. 75-100, ici p. 99.

41 David P. Calleo et Benjamin M. Rowland, *America and the World Political Economy. Atlantic Dreams and National Realities*, Bloomington, Indiana University Press, 1973.

paru en 1973 est précurseur ; il confirme que pour comprendre la politique extérieure des États-Unis, il est nécessaire de recourir à l'interdisciplinarité. Or, de nos jours, les historiens (surtout américains) plaident pour une meilleure fusion de ces disciplines, pour en créer une nouvelle à part entière.

Finalement, il s'agit de comprendre certains traits de la société qui émerge à partir d'un système international. Ici, on rejoint le travail de Yann Thomas, historien du droit, qui déclare : « chacun voit bien, aujourd'hui, que le droit cerne tous les aspects de la vie sociale, économique, culturelle, religieuse, technique et même scientifique et pratiquement tout ce qui se produit et se fait dans nos sociétés<sup>42</sup> ». C'est pourquoi on peut s'interroger sur l'influence d'un tel droit international dans la société contemporaine, car il finit par atteindre ce niveau quotidien par le biais des normes appliquées aux échanges commerciaux, aux droits de l'homme, aux monnaies, etc. Yann Thomas précise : « l'enjeu du droit n'est pas dans l'incontestable nature sociale du droit, mais dans la forme juridique des sociétés – ou de certaines d'entre elles, la nôtre assurément<sup>43</sup> ». Je ne peux qu'y souscrire, étant donné les enjeux du droit international qui se jouent au niveau de l'ONU, de l'OMC, du FMI, de l'UE et qui se répercutent progressivement, par paliers, sur la vie de la société. Les manifestations des altermondialistes et des indignés l'ont démontré.

De même, le travail sociologique de Norbert Élias s'insère à merveille dans cette étude sur le multilatéralisme. Il permet d'éclairer l'étude de la société dans le sens général et sous l'angle des figurations, considérées comme des connexions, des interactions, dans le cadre d'une civilisation qui suit le cours du temps, mais qui est conditionnée par la peur<sup>44</sup>. Celle-ci devient alors le principal moteur stabilisateur de la société, lorsqu'elle est bien encadrée.

Enfin, il est un autre domaine qui n'est habituellement pas ou très peu mentionné dans les méthodologies en histoire : la littérature. Carlo Ginzburg en parle comme d'un chassé-croisé utile qui nourrit l'un l'autre<sup>45</sup>. C'est pourquoi il s'agissait pour moi de trouver une manière d'écrire l'histoire d'un système international qui concerne le monde sans être une *World History* ou histoire globale, pour reprendre les termes de Serge Gruzinski, en mettant en valeur les interactions qui circulent dans ce système. Or, Édouard Glissant a proposé le « Tout-monde », qui a résonné comme une formule magique

42 Yann Thomas, « Présentation », *Annales. Histoire, sciences sociales*, vol. 57, n° 6, novembre-décembre 2002, p. 1425-1428, ici p. 1425.

43 *Ibid.*, p. 1427.

44 Norbert Élias, *The Civilizing Process. The History of Manners and State Formation and Civilization*, Oxford/Cambridge, Blackwell, 1971 et préface de la 2<sup>e</sup> édition, 2000.

45 Carlo Ginzburg, *À distance. Neuf essais sur le point de vue en histoire*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des histoires », 2001.

à mes oreilles<sup>46</sup>. Avec le Tout-monde, il ne s'agit plus seulement du monde lui-même, mais de la totalité du monde sous une autre forme, dans le sens où chacun est concerné par tout le monde à cause des connexions, ce qui favorise la diversité. Le Tout-monde donne une idée de la totalité d'une manière bien plus forte et rend cette mondialisation humaine grâce à ce mélange, ces croisements, ces métissages, ces diffusions, ce que justement Édouard Glissant appelle la « créolisation ». Cela m'a convaincue que cette histoire d'un système international est aussi une manière de parler de ce Tout-monde, dans la mesure où le multilatéralisme concerne toutes les parcelles si diverses de la planète grâce aux interactions.

En considérant ces différentes méthodologies, on peut alors en proposer une nouvelle, adaptée à l'étude du multilatéralisme. Cinq niveaux sont à mettre en évidence.

30

Premièrement, il s'agit de distinguer les acteurs, ceux qui prennent les décisions au niveau multilatéral et qui se situent à deux niveaux : l'État et une ou plusieurs institutions internationales ou régionales. Ils interagissent d'une manière indubitable, mais leurs prises de décision peuvent être plus ou moins décisives selon les circonstances. En règle générale, les institutions ne fonctionnent que si les États y participent selon les règles multilatérales. Cependant, les institutions prennent des décisions qui traduisent les orientations de ses États membres, qui vont eux-mêmes devoir les appliquer – même si certains ont entre-temps changé d'avis. Il reste à définir plus précisément le niveau d'interaction entre ces deux acteurs, alors que l'objet de leurs politiques est la recherche de la stabilité internationale.

Deuxièmement, la stabilité internationale est le fil directeur de toutes les décisions prises dans le cadre multilatéral, afin d'éviter l'instabilité, le désordre, le déséquilibre, le chaos. En effet, le multilatéralisme ne peut se concevoir que dans la recherche de l'équilibre au niveau des échanges internationaux, du système monétaire et de la sécurité, mais aussi au plan social. Comme la stabilité internationale s'inscrit dans la logique multilatérale, elle figure au premier rang des préoccupations des politiques nationales, qui se doivent de l'intégrer. Il est alors difficile de distinguer les priorités multilatérales des États et des institutions des priorités nationales de ces mêmes États puisqu'elles se croisent, à moins que ces derniers ne penchent pour le déséquilibre.

On peut alors circonscrire, dans un troisième temps, les terrains d'application de ces prises de décision et des règles multilatérales, afin de mieux les repérer dans l'espace et dans le temps. Nous entrons dans la phase de l'expérimentation, qui

---

46 Édouard Glissant, *Tout-monde*, Paris, Gallimard, coll. « Folio », 1993.

évolue en fonction d'événements pouvant être interprétés comme des tournants, et qui marque de son empreinte l'espace concerné jusqu'à le modeler. L'Europe de l'Ouest deviendra en effet le terrain privilégié du multilatéralisme au moment où la Guerre froide sera officialisée en 1947, même si peu de temps avant, en 1944-1945, le multilatéralisme se situait d'emblée à l'échelle universelle. Puis, le Tiers-Monde indépendant, qui se situe du côté du bloc occidental, sera inclus avec plus ou moins de succès dans le système multilatéral. Ainsi, la Guerre froide a introduit durablement la forme régionale, qui n'avait pas été prévue dans le projet universel du multilatéralisme. Ici, nous nous situons à l'intersection des politiques extérieures et nationales, qui traduisent leurs résultats dans l'espace régional. Paradoxalement, la fin de la Guerre froide en 1989 n'a pas mis fin au régionalisme, ce qui conduit à penser que le multilatéralisme a peut-être besoin de passer par cette étape.

Quatrièmement, il est intéressant de se pencher sur les modalités des politiques extérieures des États-nations et des institutions, dans la mesure où le multilatéralisme a introduit avec force des normes à respecter : ce sont les codes de bonne conduite érigés par les institutions que doivent suivre les États sous peine de connaître le chaos. Il s'agit avant tout d'« harmoniser » le monde dans un même système international. Mais cela a contribué à changer la diplomatie elle-même, qui est devenue de plus en plus préoccupée par les questions économiques alors qu'elle privilégiait auparavant les questions de défense des frontières. En effet, l'économie, étant désormais considérée à égalité avec la diplomatie dans le système multilatéral, a introduit une nouvelle forme de diplomatie, la diplomatie économique. Il conviendra alors de cerner les enjeux et les terrains d'action liés à cette dernière, et la manière dont elle est conduite pour atteindre le but fixé. Cela introduit une autre perception de la diplomatie, très marquée par le style pragmatique et offensif des États-Unis, alors pôle dominant et moteur du système multilatéral.

Enfin, il se dégage de ce système multilatéral l'influence d'un État ou d'un groupe d'États parmi les autres, ou encore d'un pôle dominant, ce qui introduit les notions de puissance et d'allégeance. À ce niveau, le rôle particulier d'une puissance par rapport aux autres pays et au sein des institutions se précise. Ce sont en effet les États-Unis qui impriment leur marque à tous les niveaux du multilatéralisme, avec plus ou moins de force, étant donné que c'est leur œuvre. Le multilatéralisme contient alors en son essence l'idéologie américaine, qui se diffuse par le biais des institutions et qui est ensuite relayée par les États-nations. Le résultat est que la période allant de 1945 à nos jours est identifiée au siècle américain.

Lorsqu'on étudie le multilatéralisme, ces cinq étapes aident à établir ses priorités et surtout ses interactions. C'est donc la classification de ces éléments

qui semblaient disparates qui a permis d'élaborer un modèle du multilatéralisme sur la base du concept de la multilatéralisation et qui a servi de structure à cet ouvrage.

32

Des articles parus dans les journaux ont pointé avec sévérité les économistes qui n'avaient pas su prévoir et analyser la crise de 2008-2009 déclenchée par l'éclatement de la bulle spéculative sur les prêts immobiliers<sup>47</sup>. Le défaut vient de l'extrême cloisonnement des disciplines et des sujets qui favorise des réponses incomplètes, même si elles sont pertinentes. Encore une fois, l'air du temps demande de redéfinir notre monde, particulièrement depuis la chute du mur de Berlin. C'est pourquoi l'histoire des idées économiques et celle des idées politiques connaissent un certain succès, qui traduit bien cette attente. Même si l'école des Annales semble datée, il faut lui reconnaître la pertinence de sa perspective globale qui prenait en considération les aspects politiques, économiques, juridiques, sociaux et culturels dans un cadre commun. Le retour à l'épistémologie, à une définition des concepts, à une nouvelle interprétation des idées permettra aussi de rassembler ces disciplines, pour revivifier les débats actuels et pour contredire ceux qui déplorent l'absence de réflexion d'ensemble des intellectuels (du moins en France) sur les sujets d'actualité.

Pour conclure sur cette proposition de méthodologie multilatérale, l'astrophysicien Stephen Hawkins nous offre une nouvelle lecture globale du temps de l'univers et induit une autre perception du temps devenu unifié, dans son ouvrage *Une brève histoire du temps*. Comme il l'explique, « une théorie complète, logique et unifiée n'est que le premier pas : notre but est une complète compréhension des événements autour de nous et de notre propre existence<sup>48</sup> ». N'est-ce pas la démarche actuelle de l'historien face à la mondialisation ? Au lieu d'histoire globale ou d'histoire du système-monde, si nous parlions *d'histoire multilatérale* ?

Cet ouvrage est constitué de deux parties dont la première est une réflexion théorique et la seconde étudie son application sur le terrain. Pourtant, la recherche elle-même n'a pas suivi ce cheminement logique, car elle est partie de l'étude du multilatéralisme sur le terrain en analysant et en sélectionnant ses éléments. Ce n'est qu'après cette démarche que cette étude s'est interrogée sur les origines, le sens et la philosophie de ce système. Il est apparu que la présentation serait plus lisible en adoptant la méthodologie de la science politique, qui part

47 Frédéric Lemaître, « À quoi servent les économistes », *Le Monde*, 4 juillet 2009. *Id.*, « La crise remet en cause le savoir et le statut des économistes », *Le Monde*, 5 septembre 2009.

48 Stephen Hawkins, *Une Brève Histoire du temps. Du Big Bang aux trous noirs*, Paris, Flammarion, coll. « Champs », Paris, 1989, p. 213.

d'une théorie pour passer à son étude pratique, mais en restant ici dans le cadre de l'histoire. La coupure entre les deux parties est marquée par la Charte de l'Atlantique de 1941 qui symbolise la naissance du multilatéralisme.

En premier lieu, j'interrogerai la définition du multilatéralisme, ce qui m'amènera à remonter jusqu'au lendemain de la première guerre mondiale afin de l'identifier précisément dans le temps. L'année 1918 est considérée comme le point de départ de cette réflexion théorique sur un nouvel ordre international ; l'internationalisme se transforme en multilatéralisme après la seconde guerre mondiale. Deux personnages américains ont particulièrement contribué à la formuler. Le premier est le président américain, Woodrow Wilson, et le second Cordell Hull, secrétaire d'État du président Franklin D. Roosevelt. Le point d'orgue sera la Charte de l'Atlantique signée en août 1941 par les États-Unis et la Grande-Bretagne qui conduira à la création en 1945 de l'Organisation des Nations unies, du Fonds monétaire international et de la Banque internationale de reconstruction et de développement.

Cependant, il est apparu nécessaire de replacer le multilatéralisme dans le cadre d'une autre évolution dans le temps, car la Charte de l'Atlantique fait référence à la démocratie libérale et à l'économie capitaliste. Ce nouvel ordre mondial reflète une évolution de la société qui s'inscrit dans l'histoire du capitalisme né lors de la Révolution industrielle. En identifiant chaque étape du capitalisme depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle à travers des critères précis et grâce à l'histoire des idées, le multilatéralisme se présente comme un nouveau chapitre de l'histoire du capitalisme, en constituant une alternative au fascisme et au communisme. De même, le mot *fin* de l'histoire du multilatéralisme n'étant pas encore écrit, le concept de multilatéralisation permet de saisir son évolution depuis 1945 et de mieux comprendre le cadre de la mondialisation actuelle.

Grâce à ces précisions sur l'origine et la périodisation du multilatéralisme, nous abordons le cadre épistémologique, lié à la structure ternaire du système et construit sur la sécurité et la paix, la prospérité et le bien-être. Le constat est qu'à travers le multilatéralisme s'esquisse un modèle idéal de société qui a correspondu à la volonté de réaliser des utopies nées aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles : le Droit naturel, l'Ordre naturel et l'Égalité.

En second lieu, nous reprenons le fil de l'histoire à partir de 1942, c'est-à-dire après la signature de la Charte de l'Atlantique jusqu'à nos jours et s'appuie sur mes travaux de recherche déjà réalisés antérieurement et qui ont été élargis et approfondis dans cet ouvrage. Cette suite chronologique reprend aussi les quatre premières étapes identifiées au niveau méthodologique pour écrire une histoire du multilatéralisme (les acteurs, l'objet de leurs politiques, le terrain d'application et la conduite de leurs politiques extérieures) et se base sur le modèle du système multilatéral.

L'étude du multilatéralisme sur le terrain prend alors la forme d'une étude institutionnelle, avec les institutions qui se situent tout d'abord au niveau universel et ensuite au niveau régional. Les institutions universelles tâchent de réaliser le nouvel ordre mondial sous toutes ses facettes mais elles vont connaître plusieurs tournants qui changeront le sens du multilatéralisme. Le premier correspond à la Guerre froide, officialisée en 1947, qui applique le multilatéralisme au niveau d'une région ; c'est le cas de l'Europe de l'Ouest qui a adhéré au plan Marshall, puis du Tiers-Monde, sorti de la colonisation, qui va aussi l'appliquer en se « régionalisant », avec plus ou moins de succès. Le deuxième tournant du multilatéralisme correspond à la chute du mur de Berlin en 1989, qui met fin à la Guerre froide. La période qui s'ensuit, paradoxalement, va voir ces institutions régionales, alors fruits de la Guerre froide, s'affirmer, et les institutions universelles vont être durement contestées, alors qu'elles étaient prévues initialement.

34

La cinquième et dernière étape de la méthodologie multilatérale correspond au résultat d'ensemble, c'est-à-dire à l'étude de la puissance américaine qui marque de son empreinte la période allant de 1945 à nos jours.

Cette étude se fonde sur les archives publiques des gouvernements des États-Unis, sous les présidences de Harry S. Truman, de Dwight Eisenhower et de John F. Kennedy, consultées aux Archives nationales de Washington D.C. et dans le Maryland. Une grande partie des archives de John Kennedy proviennent de sa Bibliothèque présidentielle conservée à Boston. Les archives publiques des Communautés européennes (la Haute Autorité de la CECA, la Commission européenne de la CEE, le Conseil des ministres), situées à Bruxelles et à Florence, ont apporté leur éclairage pour l'Europe de l'Ouest. De même, les archives de l'European Coal Organisation (ECO) situées au siège genevois de l'ONU apportent leur part d'expérience du multilatéralisme à ses débuts. Quant aux archives françaises du gouvernement de Georges Pompidou aux Archives nationales à Paris, leur consultation a permis d'affiner l'étude des relations entre les partenaires transatlantiques. Enfin, les archives privées de la fondation Jean Monnet pour l'Europe à Lausanne ont apporté un autre éclairage sur les questions étudiées par Jean Monnet et son équipe. Pour la période se situant après 1980, seules les sources secondaires et publiées ont pu être utilisées, comme la presse et les rapports des institutions multilatérales. Les ouvrages de sciences politiques, de droit, de sciences sociales et de sciences économiques ont comblé l'absence de consultation des archives du fait de la règle internationale qui ne permet pas leur consultation avant trente ans.

Ce travail se présente comme une réflexion sur le système international contemporain. J'ai éprouvé le besoin de faire la synthèse de l'expérience accumulée à travers mes travaux en histoire, écrits sur la base d'archives des

gouvernements américains et français, de la Commission européenne de Bruxelles, de l'OCDE, de la Haute Autorité de la CECA, des papiers privés de responsables, pour la prolonger dans les débats actuels. Toutefois, ces archives consultées auparavant ont été essentielles à la compréhension de ce multilatéralisme, que j'ai vu s'esquisser, se mettre en place et fonctionner sous mes yeux. J'espère que cet ouvrage pourra répondre à de nombreuses questions et susciter des nouvelles pistes de recherche, parce qu'essayer de comprendre le (Tout-)monde qui nous entoure est une tâche passionnante.



PREMIÈRE PARTIE

**La définition du multilatéralisme :  
vers un modèle idéal ?**



À imaginer d'autres mondes, on finit par changer celui-ci.  
Umberto Eco, *Baudolino* (2000)

Cette première partie se présente comme une réflexion théorique sur le multilatéralisme. Face aux difficultés pour trouver une définition satisfaisante, il a fallu entreprendre la recherche des origines, des enjeux et du sens du système multilatéral afin de l'identifier clairement. Quelle est la signification du multilatéralisme ? Qui l'a formulé et dans quel contexte historique ? Pour répondre à ces questions, nous aborderons le multilatéralisme sous l'angle de l'histoire diplomatique, puis de l'histoire économique et de l'histoire des idées. Il s'agit de mettre à jour une à une les strates de ce système, tel un archéologue sur le terrain, pour bien saisir le multilatéralisme sous toutes ses facettes et dans sa globalité.

Comme l'on considère habituellement que ce système multilatéral est né avec les accords de Bretton Woods de 1944, conclus sous l'action de la politique extérieure des États-Unis, il est intéressant d'en retrouver les circonstances et les acteurs. Cerner ainsi les origines historiques du multilatéralisme permet de mettre en évidence l'influence décisive des États-Unis pour l'élaboration d'un nouvel ordre mondial, symbolisé par la Charte de l'Atlantique de 1941. Mais quelles sont ses références ?

Les références à la démocratie libérale et à l'économie capitaliste ont conduit à s'interroger sur le sens de ce système. C'est pourquoi le concept de la multilatéralisation a été d'une grande aide afin d'inscrire cette réflexion théorique dans l'histoire du capitalisme, dans le sens d'un processus de civilisation. Le multilatéralisme s'inscrit en effet dans l'évolution du libéralisme né avec la Révolution industrielle. Cependant, une fois l'architecture du système multilatéral identifiée et modélisée, on constate qu'elle repose sur des utopies tirées du droit et de l'économie. Quel est cet idéal ?

Ces utopies esquissent un certain idéal du multilatéralisme, qui puise dans le libéralisme de la Révolution industrielle mais aussi dans la recherche de l'Âge d'or du XIX<sup>e</sup> siècle. Au bout du compte, le multilatéralisme apparaît comme une synthèse de toutes ces aspirations qui vise à proposer un modèle idéal, alternatif au fascisme et au communisme. Sur la base de ces acquis est alors

proposée une nouvelle définition du multilatéralisme et un modèle d'ensemble, qui permettent de rendre plus compréhensible notre époque.

De ce fait, les pages d'histoire déjà connues seront replacées dans le contexte de l'histoire du multilatéralisme afin d'apporter un nouveau regard sur ces années décisives pour l'évolution du monde, depuis la première guerre mondiale jusqu'à la seconde. Un nouveau champ de recherches historiques est ainsi offert à tous ceux qui s'y intéressent. Il s'agit en quelque sorte de répondre à Robert O. Keohane qui réclamait des études sur « les processus économique et politique<sup>1</sup> », en espérant que cette étude pourrait constituer un nouveau point de départ.

---

<sup>1</sup> Robert O. Keohane, « Multilateralism: an agenda for research », *International Journal*, vol. 45, n° 4, automne 1990, p. 731-764, ici p. 749.

## LES ORIGINES HISTORIQUES DU MULTILATÉRALISME DE 1918 À 1941

Se rendre sur le rivage des États-Unis va aider à trouver des indices qui pourraient nous aider à comprendre les origines du multilatéralisme. En effet, ce système est né au sein du gouvernement du président Franklin D. Roosevelt, élu en 1933 et mort en fonction en 1945. C'est plus particulièrement grâce à la réflexion et à l'action de son secrétaire d'État, Cordell Hull, qu'un nouvel ordre mondial a vu le jour après-guerre. Cependant, ce dernier a puisé dans une réflexion antérieure, l'internationalisme du président Woodrow Wilson qui a vu le jour au lendemain de la première guerre mondiale, pour l'élargir. Quelles sont alors les circonstances historiques qui ont favorisé la formulation du multilatéralisme ?

L'internationalisme ou encore l'idéal wilsonien fournit assurément le point de départ permettant de comprendre la construction du multilatéralisme. Or, il s'avère que cette historiographie, qui concerne surtout les relations internationales et qui est abondante sur cette période, reste très proche de l'histoire diplomatique<sup>1</sup>. C'est la raison pour laquelle ce chapitre se réfère à cette approche historique et présente la première strate incontournable de l'histoire du multilatéralisme. Dès lors, on reprendra les éléments décisifs et connus de cette période de l'entre-deux-guerres en les présentant sous un autre angle de vue, afin d'apporter de nouveaux éclairages sur cette période.

### WOODROW WILSON ET CORDELL HULL : LES ACTEURS DÉCISIFS

Le secrétaire d'État de Franklin D. Roosevelt de 1933 à 1944, Cordell Hull, est habituellement présenté comme l'initiateur du système multilatéral, pour avoir été « le champion de l'ouverture du marché<sup>2</sup> ». Il a particulièrement porté

- 1 Pierre Gerbet, Marie-Renée Mouton et Victor-Yves Ghébali, *Le Rêve d'un ordre mondial, de la SDN à l'ONU*, Paris, Imprimerie nationale, 1996 ; René Girault et Robert Frank, *Turbulente Europe et nouveaux mondes, 1914-1941*, Paris, Payot, 2004.
- 2 David P. Calleo et Benjamin M. Rowland, *America and the World Political Economy. Atlantic Dreams and National Realities*, Bloomington, Indiana University Press, 1973, p. 33. Cordell Hull (1871-1955), fut sénateur américain démocrate, puis secrétaire d'État de Franklin D. Roosevelt de 1937 à 1944. Prix Nobel de la Paix en 1945, expert en politiques fiscale et économique, il a fait passer deux réformes importantes pour la politique commerciale des États-Unis : la clause de la nation la plus favorisée avec le Tariff Act en 1922, et la fin des droits de douane individuels et autonomes avec le Reciprocal Trade Agreement Act en 1934.

ses efforts sur la promotion de l'économie de marché, tout en cherchant à réaliser sa vision d'un nouvel ordre mondial libéral. D'après David Calleo et Benjamin Rowland,

la vision de Hull d'un nouvel ordre libéral et mondial a dominé sa politique. [...] Ses convictions pour le libre-échange, pour la plupart, étaient fondées sur des arguments traditionnels. La spécialisation profiterait au bien-être économique, d'où la promotion de la prospérité mondiale qui était une condition de la paix. Un accès universel aux ressources étrangères, aux marchés et aux investissements neutraliserait les impératifs de la compétition territoriale, à la source de la ruée impériale de notre temps<sup>3</sup>.

42

Ces principes de base se situent dans le droit-fil de la doctrine du libéralisme d'Adam Smith, qui prône le libre-échange et la spécialisation, ainsi que dans la « porte ouverte » (*Open Door*), pour reprendre l'expression développée par l'historien William Appleman Williams<sup>4</sup>. Cette porte ouverte véhicule l'idée que le monde doit être ouvert pour favoriser la circulation des échanges, en l'occurrence pour faciliter l'exportation de produits américains vers de nouveaux marchés. Le point de départ de la réflexion de Cordell Hull part d'un cadre résolument libéral pour le bien de tous, tout en contenant une certaine ambiguïté quant au but puisqu'il sert aussi à trouver de nouveaux marchés aux États-Unis.

#### Le nouvel ordre mondial de Cordell Hull dans les années 1930

Cordell Hull déclare le 5 mai 1934 à Washington que

la coopération internationale pour promouvoir la compréhension, l'amitié et les conditions de paix avec les bénéfices réciproques était indispensable au progrès de la civilisation ; ces relations internationales avaient été pratiquement abandonnées ; toutes les affaires politiques, économiques, sociales et mondiales en de nombreux points du globe se trouvaient dans des conditions chaotiques<sup>5</sup>.

Cette citation éclaire le deuxième aspect, la coopération internationale, pour réfléchir à un nouvel ordre mondial. La coopération internationale fait référence à la Société des Nations (SDN), créée en 1920, qui symbolise la nouvelle politique extérieure des États-Unis au lendemain de la première guerre mondiale, l'internationalisme. On constate alors que Cordell Hull inscrit

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>4</sup> William Appleman Williams, *The Tragedy of American Diplomacy*, New York, NW Norton and Co., 1991.

<sup>5</sup> Cordell Hull, *Peace and War: United States Foreign Policy, 1931-1941*, Washington D.C., Department of State (publication n° 1853), 1943, p. 15.

volontairement sa réflexion dans le courant internationaliste, en énumérant dans ce discours de février 1935 les quatre priorités de l'internationalisme qui seraient à renforcer pour obtenir une paix durable et saine : « 1) le renoncement à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale ; 2) la promesse de non-agression ; 3) la consultation en cas de menace ; 4) la non-ingérence de notre part avec des mesures de contraintes, qui iraient à l'encontre de la paix<sup>6</sup> ». Cette référence explicite à l'internationalisme conduit à s'y intéresser de plus près afin d'établir le lien historique avec le multilatéralisme.

#### Les Quatorze Points de Wilson : l'internationalisme issu de la guerre de 1914-1918

L'internationalisme est né avec Woodrow Wilson au lendemain de la première guerre mondiale<sup>7</sup>. Le président d'alors avait en effet amorcé une réflexion sur la paix mondiale face aux événements qui se déroulaient en Europe, à cause de l'effondrement rapide de l'ordre mondial établi par le concert des nations depuis le Congrès de Vienne de 1815.

C'est assurément Wilson qui a, le premier, lié les intérêts nationaux des États-Unis aux intérêts internationaux, au nom de la sécurité nationale du pays lui-même. La sécurité nationale implique de protéger le pays de toute agression extérieure, avec le concours d'une armée forte et dissuasive. Déjà en 1914, Wilson avait perçu deux dangers qui menaçaient la prospérité américaine : la politique de l'équilibre des puissances en général, et particulièrement la puissance allemande<sup>8</sup>. Comme il le déclare en décembre 1914,

l'insécurité a perverti les affaires internationales et a produit une suspicion mutuelle, un échange de conjectures sur ce que fait tel et tel gouvernement, un entrelacement d'alliances et de compromis, une toile complexe d'intrigue et d'espionnage qui à présent était sûre d'étrangler l'humanité entière de ce côté de la mer dans ses filets<sup>9</sup>.

La course aux armements qui a dominé les politiques européennes avant 1914, sous prétexte de garantir la paix, a immanquablement conduit à la guerre. Pour Wilson, un pays militariste devient inévitablement une menace pour la sécurité des États-Unis. De plus, il considère que cette Nations armée connaît la plupart

6 *Ibid.*, p. 17.

7 Woodrow Wilson (1856-1924), président des États-Unis de 1912 à 1920, fut président de l'université de Princeton de 1902 à 1910, puis gouverneur démocrate du New Jersey. On le décrit volontiers comme un combattant obstiné et un médiocre négociateur mais un idéaliste, cherchant à justifier, avec sincérité, son attitude au nom de valeurs universelles, ce qui vient probablement de son éducation religieuse presbytérienne (proche du calvinisme).

8 Ross A. Kennedy, « Woodrow Wilson, World War I, and an American Conception of National Security », *Diplomatic History*, vol. 25, n° 1, 2001, p. 1-31, ici p. 1.

9 *Ibid.*, p. 2.

du temps un régime autoritaire, et bien souvent n'est pas une démocratie<sup>10</sup>. Les préoccupations de Wilson sur la sécurité nationale font apparaître que l'Allemagne est perçue comme une réelle menace pour les États-Unis, sur le plan militaire mais aussi économique. Du côté allemand, c'est paradoxalement la Grande-Bretagne qui est considérée comme sa rivale directe, et non les États-Unis.

Les derniers travaux en histoire sur Wilson révèlent que, déjà en 1914, celui-ci avait nettement pris conscience que les États-Unis devraient participer à cette guerre pour la défense de leurs intérêts. Mais il essaya jusqu'au bout de travailler pour la paix, particulièrement entre 1915 et 1916, en se posant comme médiateur entre les belligérants.

44

Ensuite, Wilson s'interroge sur la réorganisation du monde. Puisque le concert des nations s'est effondré en 1914 et qu'il n'est plus capable de maintenir cet ordre mondial issu du Congrès de Vienne de 1815, les États-Unis en tant que puissance économique et financière pourraient prendre la relève. Comme le dit Wilson en 1916, il s'agit de « garder le monde sûr pour la démocratie ». Dès lors, comment créer un ordre mondial ? Il déclare au cours de la même année : « le monde entier est maintenant lié en une vie commune et par les intérêts, comme l'humanité ne l'a jamais connu auparavant, et le début des guerres ne peut jamais plus être le problème privé et individuel de chaque nation<sup>11</sup> ». Wilson pensait surtout à contenir les appétits expansionnistes des pays européens dominants, comme la Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne à l'égard de l'Afrique et de l'Asie ainsi qu'au sein même de l'Europe. « Les temps de conquête et d'agrandissement sont terminés » affirme-t-il, car cette compétition entre les pays européens pour les colonies est source de conflits. Il s'agissait pour lui de retrouver avant tout les fondements d'une paix durable, depuis la fin des guerres napoléoniennes. Wilson, certes, s'affiche comme un pacifiste mais il est pragmatique quant aux affaires du monde.

Il est un autre point fondamental dans la réflexion de Wilson, la défense du libéralisme. Ce dernier avait très vite compris que l'issue de la guerre en Europe aurait un impact non négligeable sur les États-Unis au niveau des valeurs libérales, que sont la démocratie, les droits individuels et l'économie capitaliste. En effet, quels sont les autres régimes politiques qui émergent ? En 1914, l'Allemagne représente le totalitarisme, avec son régime autocratique et militaire et une économie dirigée par l'État. Puis, en 1917, la Russie connaît la révolution bolchevique et prône le communisme universel.

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>11</sup> Henry William Brands, « Woodrow Wilson and the Irony of Fate », *Diplomatic History*, vol. 28, n° 4, septembre 2004, p. 503-512, ici p. 507.

La réflexion de Wilson symbolise le premier engagement des États-Unis dans les affaires européennes, et signifie par conséquent la fin de leur isolationnisme traditionnel – du moins temporairement. Lors de la conférence de paix en janvier 1919 à Paris, Wilson prendra l'initiative de présenter ses Quatorze Points, qui avaient été soumis auparavant au Congrès américain le 8 janvier 1918<sup>12</sup> et qui constitueront, en consacrant l'engagement américain sur la scène diplomatique internationale, le fondement de l'internationalisme. Deux principes de base sont à retenir. Le premier garantit la démocratie libérale grâce à une diplomatie transparente et favorise par conséquent l'existence de l'État-nation fondé sur le principe des nationalités, tel qu'il s'était manifesté avant la guerre des Balkans. En d'autres termes, il institue l'autodétermination des peuples, afin de « rendre la démocratie sûre dans le monde ». Le second principe considère que l'extension commerciale réalisée sur le modèle du capitalisme, lui-même issu de la Révolution industrielle et tel qu'il se pratique en Europe du Nord-Ouest, en Allemagne et aux États-Unis, permet de garantir la paix. Mais, pour garantir l'application de ces Quatorze Points, « une association générale des nations doit être créée », qui exercera son droit international pour faire respecter cet ordre mondial et son corrolaire, la paix pour tous. Cet ordre symbolisé par la sécurité collective sera géré par la Société des Nations (SDN).

En ce qui concerne plus particulièrement l'ancienne Russie, devenue entre-temps l'URSS en janvier 1918, l'un des Quatorze Points reconnaît explicitement qu'elle peut

décider, en pleine indépendance, de son propre développement politique et de son organisation nationale ; [nous pouvons] lui assurer un sincère et bienveillant accueil dans la société des nations libres, avec des institutions de son choix, et même, plus qu'un accueil, l'aide de toute sorte dont elle pourra avoir besoin et qu'elle pourra souhaiter. Le traitement qui sera accordé à la Russie par ses nations sœurs dans les mois à venir sera la pierre de touche de leur bonne volonté, de leur compréhension des besoins de la Russie, abstraction faite de leurs propres intérêts, enfin, de leur intelligence et de leur sympathie généreuse<sup>13</sup>.

Cela paraît inaugurer une politique de la main tendue (reprise plus tard par John F. Kennedy et Barack Obama) envers un pays qui vient de changer de régime politique et qui ne défend plus les mêmes intérêts que ses anciens alliés. Mais Wilson fait assurément montre de prudence en proposant une ouverture plutôt que d'écarter l'URSS des affaires internationales. Par ailleurs, il déclare

<sup>12</sup> Voir le texte intégral, *infra*, annexe 1.

<sup>13</sup> *Ibid.*

qu'il a « sué sang et eau sur la question russe ! Comment découvrir ce qui est juste, ce qu'il nous est possible de faire à l'égard de la Russie<sup>14</sup> ? ».

Mais son habileté diplomatique est éclairante : l'URSS peut s'intégrer dans les affaires internationales à la condition qu'elle fasse le choix d'un régime libre, « dans la société des nations libres ». On s'aperçoit que la porte est seulement entrebâillée, puisque la révolution bolchevique ne prend pas cette direction. En définitive, tout en proclamant l'ouverture d'esprit et le choix du régime politique, Wilson a déjà affirmé avec les Quatorze Points l'orientation libérale, tant politique qu'économique, du « nouveau monde » d'après la première guerre mondiale. Plus tard, les anciens alliés établiront un cordon sanitaire autour de la nouvelle URSS communiste, en créant de nouveaux États, comme la Pologne. Pourtant, l'URSS adhèrera à la Société des Nations en 1934 dans le cadre de sa politique d'alliance avec des partis non-communistes, pour contrer le fascisme émergent. De la même façon qu'en 1941, l'URSS de Staline adhèrera à la Charte de l'Atlantique qui donnera naissance au multilatéralisme, pour mener la guerre totale contre le nazisme.

46

En définitive, la démocratie libérale, l'État-nation et l'économie capitaliste constituent les trois fondements de l'internationalisme pour favoriser un ordre mondial fondé sur la « paix par le droit » et garanti par une institution internationale. L'internationalisme s'affiche à ce moment-là comme le héraut de la démocratie libérale et de l'économie capitaliste face à l'autoritarisme allemand et au communisme soviétique ; en cela il confirme les valeurs occidentales transatlantiques qui réunissent l'Europe du Nord-Ouest et les États-Unis<sup>15</sup>. Ici, on pourrait reprendre l'expression de Frank Ninkovich, « l'internationalisme de la peur », qu'il emploie au moment de la guerre de 1914-1918<sup>16</sup>. Après-guerre, ce système s'est organisé sans le nouveau régime soviétique, et il renforce le lien invisible qui existe depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle entre l'Europe du Nord-Ouest et les États-Unis, caractérisé par le régime démocratique libéral et le capitalisme industriel.

Par ailleurs, on pourrait interroger le terme d'*internationalisme* qui a été retenu pour définir la nouvelle politique internationale de Woodrow Wilson. Le mot prête à confusion puisqu'il désignait jusqu'alors l'Association internationale des travailleurs (ou I<sup>e</sup> Internationale) créée en 1864 à Londres sous l'influence marxiste, dont les militants étaient qualifiés d'*internationalistes*. Depuis, il

14 Charles Zorgbibe, *Wilson, un croisé à la Maison Blanche*, Paris, Presses de la fondation des sciences politiques, 1998, p. 251.

15 L'ouvrage de référence de Pierre Gerbet et al., *Le Rêve d'un ordre mondial, de la SDN à l'ONU*, op. cit., n'en parle pas.

16 Frank Ninkovich, *The Wilsonian Century. US Foreign Policy since 1900*, Chicago, The University of Chicago Press, 1999, p. 60.

a bien fallu distinguer ces internationalistes marxistes des internationalistes américains et non marxistes, qualifiés ainsi parce qu'ils se préoccupaient des relations internationales.

Les Quatorze Points de Wilson préconiseraient-ils alors une autre forme d'internationalisme, libérale et occidentale, face à celle du communisme soviétique et/ou universel ? Au cours de son histoire, le gouvernement américain a repris des termes connotés du point de vue idéologique, comme pour ne pas les laisser à l'usage exclusif d'une idéologie. Par exemple, John F. Kennedy reprendra le terme *révolution* dans son discours d'investiture pour lui redonner le sens de la révolution américaine et non plus seulement celui de la révolution bolchevique. De même, le *Peace Corps* qu'il a créé a repris le mot *paix*, alors très utilisé par la propagande soviétique avec le Mouvement de la paix.

Le traité de Versailles, qui intègre en grande partie les Quatorze Points de Wilson, est finalement rejeté par le Sénat américain en 1920. L'engagement international des États-Unis est terminé et c'est le retour vers l'isolationnisme traditionnel. Les conséquences sont importantes sur le plan diplomatique : la SDN est alors discréditée, ce qui entraîne la faillite progressive de ce système international. Par conséquent, les États-Unis sont obligés de signer des traités de paix séparée avec les pays vaincus, comme l'Allemagne et l'Autriche. Ils s'orientent désormais vers des relations strictement commerciales et financières avec leur partenaire européen, conformément aux principes développés dans le discours d'adieu de George Washington de 1796. Toutefois, le problème des dettes interalliées et des réparations de guerre allemandes, qui se pose dès la fin de la guerre, va relativiser quelque peu cet isolationnisme américain au niveau diplomatique<sup>17</sup>.

Plus tard, le pacte de Kellog-Briand, signé en août 1928 à Paris par les États-Unis et la France, puis par l'Allemagne et la Russie, tente de remettre à l'ordre du jour l'internationalisme, en déclarant que « la guerre est hors-la-loi ». Cet acte de foi à valeur universelle a en effet renoué avec « l'esprit de Genève », qui était celui de la SDN. Cependant, cette victoire d'une politique pacifiste tenterait-elle de masquer une grande inquiétude ? Les bruits de bottes se font entendre de plus en plus fort en Italie, où le fascisme est devenu une affaire d'État depuis l'arrivée de Mussolini en 1922.

#### Les internationalistes entre droit et commerce

S'il fallait distinguer les origines de l'idéal wilsonien lui-même, les pacifistes américains, qui manifestent avant la guerre de 1914-1918, nous fournissent de précieux indices pour établir le lien avec le multilatéralisme. Ces pacifistes

17 Denise Artaud, *Les Dettes interalliées. La question des dettes interalliées et la reconstruction de l'Europe (1917-1929)*, Paris, Librairie Honoré Champion, 1978.

se recrutent en grande partie chez les quakers, puisque la non-violence est leur credo, ainsi que chez les internationalistes qui œuvrent davantage sur le terrain du droit international associé aux affaires commerciales.

Ces internationalistes constituent en fait un groupe fort influent, composé d'avocats et de juristes spécialisés dans le droit international. Ils considèrent que le commerce et l'interdépendance économique seraient un véritable gage de paix. Les guerres, selon eux, proviennent des politiques commerciales agressives des États, ou encore de cet impérialisme économique qui cloisonne les marchés en favorisant les restrictions à la liberté des échanges et le protectionnisme. En cela, ils se situent dans la tradition britannique du libre-échange mais, en même temps, ils s'en distinguent car ils souhaitent mettre sur pied des organisations, une loi et une coopération internationales<sup>18</sup>. Ils considèrent que l'implication totale de leur pays dans les affaires du monde est non seulement un devoir, mais aussi une nécessité pour parvenir à réaliser cette « internationalisation ». Or, la plupart d'entre eux travaille au département d'État du gouvernement américain, dont Cordell Hull sera plus tard le secrétaire d'État. Mais d'où vient plus précisément cette sensibilité aux affaires commerciales dans le domaine de la diplomatie, qui jusque-là était plutôt concentrée sur les questions de défense ?

48

Guillaume Sacriste et Antoine Vauchez ont fort bien analysé le profil des juristes internationaux qui dominent les années 1920, et plus particulièrement l'influence de l'Institut de droit international (IDI) à La Haye<sup>19</sup>. Comme ils l'expliquent,

par son ancienneté [créée en 1863, elle est la doyenne des sociétés savantes de droit international], son caractère itinérant, et ses présidences tournantes qui marquent la volonté de tenir à distance les intérêts nationaux et l'équilibre des puissances propres à la politique internationale, l'Institut de droit international apparaît comme l'incarnation optimale de l'idéal d'une communauté scientifique internationale fondée sur l'égalité de ses membres, la libre discussion scientifique et l'universalisme<sup>20</sup>.

Dans ce contexte, on peut envisager que Woodrow Wilson a puisé matière à réflexion dans ce microcosme juridique et internationaliste pour élaborer les Quatorze Points, d'autant qu'il a été professeur en droit constitutionnel et doyen de l'université de Princeton, après avoir soutenu une thèse de doctorat en sciences politiques à l'université John Hopkins.

<sup>18</sup> Pierre Renouvin et Jean-Baptiste Duroselle, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris, Armand Colin, 1964, p. 263.

<sup>19</sup> Guillaume Sacriste et Antoine Vauchez, « Les “bons offices” du droit international : la constitution d'une autorité non politique dans le concert diplomatique des années 1920 », *Critique internationale*, n° 26, janvier 2005, p. 101-117.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 109.

En d'autres termes, l'Institut de droit international n'est ce qu'il entend être – « un cercle réunissant tant d'hommes d'État, de diplomates, de professeurs, de publicistes, d'avocats, volontairement confondus, loin de leurs activités propres, dans l'atmosphère impartiale et sereine d'une Académie dont les méthodes s'honorent de ne s'inspirer que des procédés de *discussion scientifique* »<sup>21</sup>.

Toutes les nationalités s'y retrouvent, aussi bien les Européens que les Nord-Américains et les Américains du Sud. Cet établissement a de ce fait offert une occasion unique de créer un embryon de pensée et de culture fondé sur l'universalisme et de chercher à valoriser la prééminence du droit international dans la destinée du monde. De plus, le premier président de l'IDI de 1907 à 1924, James Brown Scott, est un Américain qui a obtenu son diplôme de droit à Harvard en 1866, puis a été le délégué américain à la conférence de paix de 1919 et en même temps rédacteur en chef de l'*American Journal of International Law* de 1907 à 1924<sup>22</sup>. Cette revue était déjà une référence internationaliste dans le milieu juridique. Ainsi, Wilson a eu des discussions, antérieures à cette conférence, qui l'ont amené à réfléchir à l'organisation de l'ordre mondial. Précisons par ailleurs que Cordell Hull sera un des présidents de l'*American Society of International Law*, issue de l'*American Journal* susmentionné.

Pour compléter les influences sur les internationalistes, il faudrait ajouter les préoccupations sociales, qui ont conduit à créer le Bureau international du travail (BIT) lié à la SDN. Comme le signale Margaret Macmillan, « il s'agissait là d'une revendication exprimée depuis longtemps par les réformistes issus des classes moyennes (les Fabians), les partis politiques de gauche et les syndicats (la journée de huit heures était leur mot d'ordre)<sup>23</sup> ».

Les internationalistes américains ne restent pas inactifs malgré la non-adhésion des États-Unis à la SDN. Bien au contraire, ils tâchent d'établir une stratégie diplomatique avec l'aide du secrétaire général de la SDN afin d'amener leur pays à y adhérer à moyen terme. C'est ainsi qu'« il en résulta un réseau compliqué de relations transatlantiques officieuses qui est resté ignoré – de leurs contemporains à cause de la discrétion qu'exigeait la réussite – de l'Histoire vu que leur échec est resté dans l'obscurité<sup>24</sup> ». Leur activisme, malgré les divisions internes entre Républicains et Démocrates, a conduit le département d'État du gouvernement

21 Voir *ibid.*, n. 15.

22 Voir <<http://www.asil.org/asil100/timeline.htm>>.

23 Margaret Macmillan, *Les Artisans de la paix. Comment Lloyd George, Clémenceau et Wilson ont redessiné la carte du monde*, Paris, JC Lattès, 2006, p. 143.

24 Terry L. Diebel, *Le Secrétariat de la Société des Nations et l'internationalisme américain, 1919-1924*, Genève, Centre européen de la dotation Carnegie pour la paix internationale, 1972, p. 7-8.

Harding et le Congrès américain à intégrer le travail de la SDN<sup>25</sup>. Même si cela n'a pas abouti à l'adhésion des États-Unis à la SDN et qu'il y a eu peu de résultats au niveau de leur coopération avec cette dernière, cela a contribué à diffuser cet état d'esprit au sein du département d'État du gouvernement américain, qui jouera un rôle décisif dans la mise en place du nouvel ordre mondial. C'est précisément ce que déclare Frank Ninkovich : « comme nous avons pu le voir dans les années 1920 et 1930, les idées de Wilson n'ont pas trouvé facilement une maison, mais, une fois installées, elles ont duré<sup>26</sup> ». Cependant, Franklin Roosevelt rejettera de nouveau, en 1932, toute idée d'adhésion des États-Unis à la Société des Nations, à la grande déception de Cordell Hull<sup>27</sup>.

#### L'internationalisme concrétisé avec la Société des Nations

50 Le Pacte de la SDN est conçu dans un nouveau contexte caractérisé par une certaine hésitation diplomatique et non plus dans l'esprit internationaliste du départ<sup>28</sup>. L'absence des États-Unis conduira les négociateurs du pacte à faire évoluer dans une autre direction l'internationalisme américain, qui va de ce fait s'« européaniser ». En effet, les aspects novateurs seront assez édulcorés. Tout d'abord, le système de sanctions contre l'État violateur du Pacte de la SDN devient incomplet ; puis, le principe des nationalités a surtout servi de prétexte à dessiner une carte stratégique de l'Europe par rapport à l'Allemagne ; ensuite, les puissances européennes ont continué à détenir le pouvoir de décision diplomatique ; enfin, la non-participation de l'URSS et des États-Unis à la SDN offre une vision incomplète du monde non-colonisé, qui s'avère être limité à l'échelle européenne, surtout après le départ des pays de l'Amérique latine lié à celui du Brésil en 1926. Force est de constater que l'intérêt international a encore du mal à se frayer un chemin entre tous les intérêts nationaux en 1919.

Cependant, si l'on considère que la SDN définit un monde libéral (non-autoritaire et non-communiste), on peut alors considérer que cet internationalisme a malgré tout diffusé et garanti le libéralisme. De même, le Pacte de la SDN a introduit une notion fondamentale de la coopération internationale, qui est fondée sur les rapports mutuels. Il s'agit d'après ce pacte « de faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés ». L'emploi du terme *mutuel* n'est pas fortuit, puisqu'il suppose une attention réciproque et égale dans les relations entre les pays, qu'ils soient grands ou petits, puissants ou

---

25 *Ibid.*, p. 161.

26 Frank Ninkovich, *The Wilsonian Century, op. cit.*, p. 287.

27 Julius W. Pratt, *Cordell Hull, 1933-1944*, New York, Cooper Square Publishers, 1964, vol. 1, p. 8.

28 Voir le texte intégral, *infra*, annexe 2.

faibles. Cette égalité de traitement suppose aussi un certain renversement de l'ordre diplomatique, afin de ne plus contribuer à « la diplomatie des coulisses », comme l'a dénoncé Wilson. Même si les puissances européennes dominent les prises de décision au sein de la SDN, cette idée fera son chemin.

Quant à la sensibilité aux affaires commerciales dans le cercle internationaliste, elle sera moyennement intégrée dans la SDN. N'oublions pas que Wilson a présenté dans son programme une baisse des droits de douane afin de modérer les compétitions entre pays et de promouvoir l'égalité entre partenaires commerciaux. Ici, on peut s'interroger sur cette relative prise en compte dans ce traité, dans lequel seul le mot *commerce* est utilisé et jamais celui d'*économie*. Le Pacte de la SDN fait référence au commerce dans deux articles sur vingt-six :

Article 22 : [...] assureront [dans le cadre des colonies] également aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

Article 23 : « [...] prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société [...].

Quant au désarmement douanier qui figurait en bonne place dans les Quatorze Points de Wilson, et qui fait partie des relations commerciales, il a disparu dans le Pacte de la SDN. Aucune allusion n'est faite à la baisse des droits de douane comme facteur de paix. Dès lors, l'action de la SDN était très limitée dans les relations commerciales, pourtant jugées importantes par les internationalistes pour le respect de la paix par le droit. Même si la SDN a eu la possibilité d'utiliser des sanctions économiques en cas de non-respect de son pacte, celles-ci ont été à peine utilisées pour raisons diplomatiques<sup>29</sup>.

À cette époque, les relations commerciales étaient considérées dans le cadre des relations diplomatiques qui était lié au libre-échange, aux empires coloniaux, à l'essor du continent européen et des États-Unis. C'est pourquoi les considérations proprement économiques, comme la monnaie et la finance, n'ont pas été intégrées dans le Pacte de la SDN, tandis que l'aspect social du travail a été représenté par le BIT. Pour rappeler le contexte historique de l'après-guerre de 1914-1918, l'Europe a connu une très grande inflation monétaire du fait de la désorganisation du système monétaire international. Les deux monnaies internationales, la livre sterling et le franc français subissent les conséquences de cette guerre en affichant des taux de change déstabilisés à cause des coûts de la guerre. L'Europe est confrontée à une crise financière en 1920 qui va durer jusqu'en 1923. Cette crise est d'une ampleur considérable ; c'est l'une des plus graves avant celle de 1929 comme le fait remarquer Oliver Feiertag citant Paul Bairoch qui a été « l'un des

---

29 *Ibid.*

rare historiens à l'avoir prise en compte<sup>30</sup> ». Le chômage atteint des niveaux élevés au point de devenir un chômage de masse et les classes moyennes épargnantes sont particulièrement touchées par cette crise de déflation qui les ruine (ce qui, par ailleurs, contribuera à la prise de pouvoir de Benito Mussolini en Italie en 1922).

En fait, la monnaie et la finance sont des sujets très sensibles qui touchent de près à la souveraineté des pays et à la libre circulation monétaire et financière. On comprend dès lors que la SDN considère la liberté économique simplement sur le mode diplomatique et intègre les règles commerciales comme un moyen. Pourtant, des travaux ont mis en lumière le rôle joué par l'Organisation économique et financière au sein de la SDN. Une conférence financière internationale s'est tenue en septembre 1920 à Bruxelles, organisée par des banquiers, des financiers et les principaux acteurs de la vie économique privée, pour tirer le signal d'alarme<sup>31</sup>. John Maynard Keynes y participe en tant qu'expert économique de la Grande-Bretagne ; cette présence sera décisive pour l'avenir du multilatéralisme.

52

Insistant parfois sur les problèmes très concrets auxquels sont confrontés les gouvernements, comme les importants mouvements sociaux, ils osent bousculer le « rassurant ordre établi » au profit de nouveaux schémas intellectuels et fonctionnels et ils n'évoquent aucunement un « retour à la normale d'avant 1914 »<sup>32</sup>.

Ces experts demandent officiellement à la SDN, institution publique, de se doter d'une organisation qui aura pour mission de mettre en place une politique de coopération internationale au niveau économique et financier, ce qui est novateur à cette époque de libéralisme économique et financier. Ce sera chose faite en novembre 1920 avec la création d'un organisme, l'Organisation économique et financière (OEF), qui deviendra permanent en 1923. La première application directe du travail de l'OEF est la reconstruction financière de l'Autriche en octobre 1922 jusqu'en 1926, et ensuite celle de la Hongrie de 1924 à 1925. Mais l'OEF restera une gestionnaire des affaires pratiques, un laboratoire d'idées aussi, et ne sera jamais un haut lieu de prise de décision dans ces domaines sensibles car touchant à la souveraineté nationale, en particulier celles de la France et de la Grande-Bretagne. Ce qu'il faut retenir ici est l'idée nouvelle de mettre en place une

30 Olivier Feiertag, « Réguler la mondialisation : Albert Thomas, les débuts du BIT et la crise économique mondiale de 1920-1923 », *Les Cahiers IRICE*, n° 2, 2008/2, p. 128.

31 Yann Decorzant, « Répondre à la demande sociale et à la demande du marché : les prémisses de la régulation économique dans les années 20 », *Les Cahiers IRICE*, n° 2, 2008/2, p. 107-126 ; *id.*, « La Société des Nations et l'apparition d'un nouveau réseau d'experts économique et financière (1914-1923) », *Critique internationale*, n°52, 2011/3, p. 35-50.

32 *Ibid.*, p. 116.

certaine gestion des affaires économiques et financières de la part d'une institution internationale, qui sera reprise plus tard par les accords de Bretton Woods, sous l'impulsion de Keynes. Par ailleurs, l'idée de la régulation économique est apparue au cours de cette crise économique de 1920-1923, au sein du BIT et de l'OEF, toutes deux rattachées à la SDN. Cette évolution est remarquable pour l'époque libérale, mais elle a été finalement peu retenue dans la pratique politique. Cependant, cette idée va faire son chemin et sera reprise réellement dans le nouvel ordre international de 1945. En fait, si cette idée de régulation économique et financière n'a pas eu l'effet escompté, « la sortie de l'économie russe du marché mondial, la destruction de l'espace économique danubien, les mesures de rétorsion économique contre l'Allemagne fort nombreuses incluses dans le traité compromettaient l'équilibre même du marché européen<sup>33</sup> ». On comprend mieux les difficultés de la SDN d'envisager un marché mondial sous sa juridiction ; mais n'était-ce pas encore un peu tôt à une époque où le libéralisme économique reste le credo ? À cela, on peut ajouter le retrait des États-Unis de la SDN, qui ne facilite pas l'établissement d'une vision universelle de l'économie. Même si les États-Unis eux-mêmes sont restés actifs au niveau des relations commerciales et financières, tout en pratiquant un isolationnisme politique, ils n'ont jamais voulu accrédi-ter l'idée d'une vision collective de l'économie.

Toutefois, cela n'a pas découragé ceux qui espéraient encore la mise en place d'un organisme permanent de collaboration économique, comme on le constate au sein de l'Académie de droit international. En 1928, elle publie un extrait du recueil des cours d'Edgar Milhaud sur « l'organisation économique de la paix » :

Mais cette économie mondiale évolue sous la loi des juridictions nationales, à la merci de leurs fantaisies, de leur arbitraire, de leur ignorance. Le problème que doivent résoudre les hommes de notre temps, c'est l'instauration du régime qui permettra à l'économie du monde de se développer rationnellement, pour le bien commun de tous les peuples, dans l'ordre et la paix<sup>34</sup>.

Un an avant 1929, cette phrase semble prophétique. Puis, la crise de 1929 sera le second événement décisif qui obligera à aller plus loin dans l'organisation du monde, car elle mettra en évidence que la monnaie et la finance associées au bien-être social sont aussi des aspects essentiels de l'équilibre mondial. On se retrouve ainsi à la croisée des chemins entre l'idéal internationaliste de Wilson et le réalisme économique de Hull.

33 Georges-Henri Soutou, « L'Ordre européen de Versailles à Locarno », dans Claude Carlier et Georges-Henri Soutou (dir.), *Comment faire la paix ?*, Paris, Economica, 2001, p. 312.

34 Edgard Milhaud, *L'Organisation économique de la paix*, Paris, Hachette/Académie du droit international, 1928, p. 154.

C'est la crise de 1929 qui a fait entrer définitivement l'économie dans la politique internationale. C'est pourquoi cette vision du monde, traduite en 1945 par le nouvel ordre économique international, le multilatéralisme, trouve véritablement sa formulation pendant la Grande Dépression. La spéculation immobilière et financière à Wall Street a entraîné l'effondrement du système bancaire et monétaire mondial ainsi que celui de l'économie internationale. Cet effondrement a été accentué par le problème récurrent du règlement des dettes interalliées et des réparations allemandes.

**La remise en cause de l'ordre mondial issu de la guerre de 1914-1918**

54

La crise de 1929 a été vécue comme une césure profonde dans la politique économique de tout gouvernement à cette époque, car elle a amené à revoir l'équilibre sur lequel le monde s'était construit depuis les débuts de la Révolution industrielle. Cet ordre mondial ne pouvait donc plus continuer à s'inspirer de fondements issus du siècle précédent ou de l'immédiat après-première guerre mondiale. Un autre temps se dessine : il y a un avant et un après la crise de 1929.

L'interdépendance économique entre les États-Unis et le reste du monde, surtout avec l'Europe, est de ce fait crûment révélée. Alors que Wilson déclarait en octobre 1916 que les guerres dans le sens classique devenaient l'affaire de tous, la prospérité économique se hisse désormais au premier rang des préoccupations gouvernementales mondiales après 1929. C'est à ce niveau que se situe la différence fondamentale entre les deux visions mondiales de Wilson et de Hull. Le premier a prôné une vision politique d'un ordre mondial tandis que le second a apporté une vision économique. Alors que l'Europe amorce depuis 1914-1918 son déclin économique, cette crise affirme en effet paradoxalement la prédominance des États-Unis, au moment même où ces derniers s'effondrent en entraînant les autres pays dans leur chute. Il s'agit seulement ici d'éclairer les conséquences de la crise de 1929 afin de mieux comprendre les origines du multilatéralisme.

Au cours de cette époque plusieurs blocs monétaires s'instaurent – le bloc sterling, le bloc dollar, le bloc franc –, à l'intérieur desquels les échanges sont garantis par une monnaie unique et protégée, cela d'autant plus que les devises ne sont plus convertibles entre elles. Le dumping se généralise, c'est-à-dire que le prix des produits sur les marchés extérieurs est inférieur à ceux pratiqués sur le marché intérieur (cette pratique a été par la suite interdite par le GATT puis par l'OMC). Ces zones d'influence coïncident avec les empires coloniaux de la Grande-Bretagne et de la France, et avec la zone d'influence qu'est l'Amérique latine pour les États-Unis. Dans ces conditions, la concurrence extérieure

s'aggrave et le protectionnisme se généralise, avec une très forte hausse des droits de douane. Aux États-Unis, cette hausse atteindra 59 %, en particulier avec la loi Smoot-Hawley votée en juin 1930<sup>35</sup>. En Grande-Bretagne, les droits de douane ont augmenté en avril 1932 de 20 % sur les produits manufacturés, et jusqu'à 33 % sur les autres biens. En France, des quotas sont instaurés en 1931<sup>36</sup>. Le repli économique est quasi général et contribue à créer un climat de méfiance et d'agressivité. Les principes prônés par les internationalistes, comme le désarmement douanier et l'égalité entre les partenaires commerciaux, semblent n'être plus qu'un lointain souvenir.

Par ailleurs, de nouvelles politiques vont se mettre en place au travers de l'État-providence afin de répondre au drame social du chômage de masse et à la misère. Ce chômage de masse était inconnu jusqu'alors aux États-Unis, tandis qu'il avait déjà fait son apparition en Europe au moment de la Révolution industrielle. Les États-Unis comptent 12 millions de chômeurs en 1932, l'Europe (Grande-Bretagne, Allemagne, Italie, France) 11 millions.

#### Réactualiser l'internationalisme selon Cordell Hull

Un sursaut général va néanmoins se produire pour relancer l'internationalisme, même si l'« esprit de Genève » a failli quelques jours plus tôt à Rome, en raison d'un pacte diplomatique conclut de manière restreinte entre quatre pays (Italie, Allemagne, Grande-Bretagne et France). Le 12 juin 1933, se tient la Conférence économique et monétaire à Londres sous les auspices de la SDN, qui tente de concrétiser les aspects internationalistes comme la réduction des armements, le rétablissement des relations amicales et de la confiance entre toutes les nations ; en raison de la crise de 1929 s'y ajoute un nouvel aspect, celui de la stabilisation des monnaies pour favoriser les contrats des entreprises à l'extérieur. Cependant, le président Roosevelt s'éloigne à ce moment-là des vues internationalistes et libérales de son secrétaire d'État Cordell Hull, pour devenir plus sensible aux thèses protectionnistes soutenant des droits de douane élevés, développées par un autre groupe influent de conseillers économiques au sein du National Recovery Administration (NRA) et du Agricultural Adjustment Administration (AAA)<sup>37</sup>. Finalement, cette conférence mondiale, qui a traduit un sursaut internationaliste après la crise de 1929, est un échec.

35 Herman van der Wee, *Histoire économique mondiale, 1945-1990*, Louvain-la-Neuve, Academia Ducoulot, 1990, p. 294.

36 Michel Rainelli, *L'OMC*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2011, p. 16.

37 William Barber, *Designs within Disorder. Franklin D. Roosevelt, the Economists, and the Shaping of Economic Policy, 1933-1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Alors que les pays ont désormais opté pour le protectionnisme, Cordell Hull a persévéré pour réactiver l'idée du désarmement douanier inscrit dans le Pacte de la SDN. Il est utile de préciser que cette disposition existait déjà aux États-Unis avec l'Underwood Act de 1913, mais elle est restée lettre morte à cause de la guerre, avant d'être annulée par les Républicains lors de leur retour au pouvoir en 1921. Franklin D. Roosevelt redevient favorable à cette idée et en 1934 le Congrès approuve le Reciprocal Trade Agreement Act, faisant de la non-discrimination et du libre-échange son credo. Grâce à cet acte juridique, le président des États-Unis est désormais habilité à conclure des baisses de droit de douane avec les gouvernements étrangers. Ce nouvel accord multilatéral est un succès dans la mesure où les échanges reprennent, certes timidement, entre les pays signataires. Le commerce international s'améliore à partir de 1934 pour les matières premières minérales, tandis que le commerce des produits manufacturés et agricoles reste sinistré jusqu'en 1945.

56

Néanmoins, la vision de Cordell Hull contient un certain idéal atlantique qui, d'après David Calleo et Benjamin Rowland, est assez ambigu. À vrai dire, cet idéal atlantique reflète le paradoxe américain ou encore l'ambiguïté de la porte ouverte. Au niveau de la politique nationale, il coïncide avec l'expansion économique des États-Unis qui nécessite de trouver de nouveaux débouchés à l'extérieur. Cependant, au niveau de la politique internationale, il exprime le souhait de trouver un nouvel équilibre mondial pour favoriser « la richesse de toutes les nations » et assurer par conséquent la paix du monde. « Nos politiques doivent par nécessité », insiste Hull, « être celles d'une grande puissance, dans la mesure où l'extension du commerce mondial et les communications modernes avaient rendu caduc [l'isolement] pour toujours<sup>38</sup> ». C'est le schéma d'une mondialisation en marche.

Cordell Hull, tout en étant un « admirateur ferme de Wilson et un supporter de la Société des Nations<sup>39</sup> », est donc allé plus loin que Woodrow Wilson dans l'architecture mondiale, en considérant qu'il faut élaborer un ordre mondial pratiquant l'égalité entre l'économie *et* la politique, et non en considérant d'abord la diplomatie et ensuite le commerce. Il déclare ainsi :

Le commerce sans entrave va de pair avec la paix ; les tarifs élevés et la concurrence économique déloyale vont de pair avec la guerre. Bien que d'autres facteurs fussent impliqués, je pensais que si nous pouvions obtenir de libéraliser les échanges commerciaux [par la diminution des discriminations et des obstacles], un pays ne serait pas terriblement jaloux d'un autre. Le niveau économique de

38 Cordell Hull, *Peace and War*, *op. cit.*, p. 17. Discours à New York le 16 février 1935.

39 Julius W. Pratt, *Cordell Hull, 1933-1944*, *op. cit.*, vol. 1, p. 4.

tous pourrait s'élever. Par conséquent, les insatisfactions économiques – qui engendrent les guerres – diminueraient et nous pourrions avoir une chance raisonnable d'établir une paix durable<sup>40</sup>.

Les préoccupations des internationalistes sur les relations commerciales, au service de la paix, trouvent ici leur plus belle expression, mais Cordell Hull les englobe dans l'ensemble d'une politique économique.

#### Une nouvelle conception de la politique économique internationale

Trois motivations essentielles peuvent être dégagées des vues de Cordell Hull, qui forment à elles seules une équation inébranlable : la paix économique est garantie par l'ouverture des marchés en vue de favoriser l'extension du commerce international, qui est lui-même garanti par la puissance économique et financière, en l'occurrence les États-Unis. Ce nouvel ordre mondial épouse son temps, marqué par la crise de 1929, et traduit dans la réalité l'affirmation d'une nouvelle puissance américaine. C'est la raison pour laquelle l'internationalisme de Wilson a vite révélé ses propres limites, parce qu'il a davantage répondu au schéma mondial d'avant-guerre, fondé sur la puissance européenne et sur une diplomatie permettant de régler le problème des nationalités alors dominant.

Désormais soutenu par Franklin D. Roosevelt, Cordell Hull redéfinit le 16 juillet 1937 les principes fondamentaux en matière de politique internationale, en établissant les priorités suivantes :

le maintien de la paix ; la retenue nationale et internationale ; le non-recours à l'usage de la force pour toute politique ; la non-interférence dans les affaires internationales d'une autre nation ; le règlement des problèmes dans les relations internationales grâce au procédé des négociations et des accords pour la paix ; un respect fidèle des accords internationaux ; une modification des traités quand le besoin s'en fera ressentir, dans l'esprit d'aide mutuelle et de compromis ; le respect par toutes les nations des droits d'autrui et des performances sur la base d'obligations définies ; redynamiser et renforcer le droit international ; promouvoir la sécurité économique et la stabilité mondiale ; baisser ou supprimer les droits de douane excessifs du commerce international ; une égalité effective d'opportunité commerciale et l'application du principe d'égalité de traitement ; la limitation et la réduction de l'armement<sup>41</sup>.

40 Cité par Pierre Melandri dans son ouvrage sur *La Politique extérieure des États-Unis de 1945 à nos jours*, Paris, PUF, 1982, p. 32 : Denise Artaud, « Protectionnisme, libéralisation des échanges et conquêtes des marchés extérieurs aux États-Unis (1913-1934) », *Relations internationales*, n° 22, été 1980, p. 193-209, ici p. 203.

41 *Ibid.*, p. 32.

Il est frappant de constater le cheminement de sa pensée avec cette dernière allocution qui synthétise pour la première fois les principes de l'internationalisme de Wilson – tels que Cordell Hull les avaient lui-même énumérés en 1934 – et les dernières réflexions novatrices sur la paix économique. L'idée maîtresse de Hull, et c'est bien ce qui fait la force de sa vision d'un nouvel ordre mondial, tient dans cette logique : l'égalité de traitement au niveau économique (et non plus seulement commercial) entre les partenaires et l'interdépendance de leurs liens contribuent à asseoir la paix dans le monde. Dans ce dessein, l'ouverture des marchés nationaux aux investissements extérieurs et aux fournisseurs étrangers est bien la pierre d'angle de cette paix durable.

Pouvons-nous établir un parallèle entre les propos tenus par Hull en juillet 1937 avec le « discours de la Quarantaine » de Roosevelt le 5 octobre de la même année ? En effet, Roosevelt revient sur la scène internationale à cause de la nouvelle alliance passée entre le Japon et l'Allemagne, et affirme que les États-Unis recherchent la paix. Pour cela, il tend la main aux Européens qui sont en danger et met « en quarantaine les pays malades qui menacent la paix ». Le Japon les menace déjà du côté de l'océan Pacifique alors que l'Allemagne s'affirme du côté atlantique. Les deux océans qui bordent les États-Unis ne s'avèrent plus être les garants naturels de leur sécurité nationale, ce qui les inquiète.

Au cours de ces années 1930, le monde né avec le traité de Versailles de 1919, et plus encore celui du XIX<sup>e</sup> siècle, disparaît. La crise de 1929 est le tournant décisif qui conduit à une nouvelle organisation du monde, qui prend désormais en compte les aspects économiques et sociaux alors qu'ils n'avaient pas été intégrés avec assez de force dans la SDN, même si le BIT avait été créé dans son sillage.

#### L'ACTE DE NAISSANCE DU MULTILATÉRALISME : LA CHARTE DE L'ATLANTIQUE

Au carrefour des intérêts croisés de l'économie et du droit dans les relations internationales, Franklin D. Roosevelt et Winston Churchill signent la Charte de l'Atlantique le 12 août 1941<sup>42</sup>. L'utopie des internationalistes prend véritablement forme avec ce document juridique où l'on retrouve leurs principes déjà synthétisés dans le discours de Hull en 1937.

##### Les fondements de la Charte

La Charte de l'Atlantique pose les principes fondamentaux du nouvel ordre mondial de l'après-guerre, en intégrant certains des Quatorze Points de Wilson, comme le renoncement aux conquêtes territoriales, l'autodétermination des peuples, l'accès égal de tous les États au commerce et aux matières premières

<sup>42</sup> Voir le texte intégral, *infra*, annexe 2.

et la liberté des mers. La grande nouveauté dans cet échafaudage d'un monde nouveau est illustrée par la nécessité d'une coopération économique et politique des nations, « en attendant l'instauration d'un système plus large et permanent de sécurité ». Cela se traduira très rapidement en 1944 par les accords de Bretton Woods, qui créent le FMI, la BIRD et l'ONU. Finalement, il aura fallu une seconde guerre mondiale pour donner l'occasion à Cordell Hull de concrétiser le nouvel ordre mondial<sup>43</sup>. Contrairement à ce qui pu être dit, la Charte de l'Atlantique n'a pas été « assez largement improvisée<sup>44</sup> ». Elle reprend indubitablement les documents de travail élaborés au sein du gouvernement américain dans le cercle de Cordell Hull. Comme celui-ci le déclare dans ses *Mémoires*, il n'a pas attendu 1941 pour y penser, mais a commencé dès 1939 :

Immédiatement après l'invasion de la Pologne par Hitler, j'ai demandé à mes principaux associés au sein du département d'État de commencer à porter plus d'attention aux problèmes à long terme. On peut considérer que le véritable travail du département sur les questions de l'après-guerre a commencé à ce moment-là<sup>45</sup>.

#### Réfléchir à un nouvel ordre mondial après-guerre

À partir de 1939, Roosevelt et Hull tiennent successivement des discours qui éclairaient singulièrement cette prise de conscience de la nécessité d'organiser un autre monde, non plus seulement pour répondre à la crise économique internationale de 1929 mais aussi pour faire face à la menace fasciste. C'est pourquoi certains fragments de ces discours ont été repris, toujours pour tenter d'écrire l'histoire du multilatéralisme proprement dite.

Tout d'abord, dès le 27 décembre 1939 Hull crée un comité départemental pour préparer l'après-guerre avec quelques associés. Ces derniers formeront le noyau dur de l'équipe qui s'agrandira petit à petit, jusqu'à la mise en place des institutions multilatérales. Il s'agit de Summer Welles (sous-secrétaire du département d'État), R. Walton Moore (avocat du département), Adolf Berle (adjoint au secrétaire d'État), George S. Messersmith et Henry Grady (assistants du secrétaire d'État), Green Hackworth (conseiller juridique), Leo Pasvolsky (conseiller économiste chez Herbert Feis<sup>46</sup>), Stanley Hornbeck (conseiller

<sup>43</sup> David P. Calleo et Benjamin M. Rowland, *America and the World Political Economy*, op. cit.

<sup>44</sup> Pierre Gerbet et al., *Le Rêve d'un ordre mondial, de la SDN à l'ONU*, op. cit., p. 131.

<sup>45</sup> Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull*, éd. Andrew Henry Thomas Berding, New York, Macmillan, 1948, vol. 2, p. 1626.

<sup>46</sup> Leo Pasvolsky a écrit en 1932 un ouvrage sur les dettes de guerre et la prospérité mondiale et, auparavant en 1921, sur l'économie soviétique. Il est l'homme-clé de la création du FMI et de la BIRD.

politique) et Jay Pierrepont Moffat (responsable de la division économique)<sup>47</sup>. Au sein de ce comité, trois axes considérés comme prioritaires sont fixés : les problèmes politiques avec l'organisation de la paix, la limitation et la réduction de l'armement, les problèmes économiques. Le 8 janvier 1940, ce comité prend officiellement le nom d'Advice Committee on Problem of Foreign Relations (Comité de conseil sur les problèmes de politique extérieure) – un titre neutre, peu évocateur des formidables défis que doit relever ce comité. N'oublions pas que l'heure est au repli national puisque les États-Unis ont rappelé leur neutralité et que le Congrès, de nouveau isolationniste, pourrait ne pas apprécier cette nouvelle initiative d'ouverture et d'engagement du pays dans les affaires internationales. Puis Roosevelt annonce officiellement, le 3 janvier 1940, que le but de ce travail est de « s'efforcer d'encourager, avec les autres nations, la paix qui éclairera les soucis du monde<sup>48</sup> ». La paix dans le monde est assurément un sujet consensuel. Plus particulièrement, comme le précise Pierre Melandri, « si pour les Américains, la première guerre mondiale fut une leçon, seule la seconde leur permit d'en saisir toutes les implications<sup>49</sup> ».

Du point de vue économique, des contacts ont été pris avec d'autres gouvernements pour réfléchir à un système économique international établi sur des bases saines, ainsi qu'à la limitation et à la réduction de l'armement. En tant que secrétaire d'État de Roosevelt, Hull ne pouvait cependant pas ignorer les analyses de la crise faites par Keynes, qui a fortement influencé le New Deal. Ce dernier a particulièrement suggéré la mise en place d'institutions internationales chargées de réguler le marché :

Pour venir à bout du problème économique qui absorbe maintenant nos énergies morales et matérielles, le monde occidental possède déjà en effet les ressources et les techniques nécessaires ; il reste à créer une organisation capable de les mettre en œuvre de manière adéquate<sup>50</sup>.

Mais cette coopération intergouvernementale est contrariée par l'invasion de la Scandinavie, des Pays-Bas et de la France au printemps 1940. C'est à ce moment qu'est introduite, dans les documents de travail du comité, la notion de sécurité comme problème premier, alors qu'on utilisait jusqu'à présent l'expression des Quatorze Points de Wilson, c'est-à-dire « la limitation et la réduction de l'armement ».

47 L'essentiel de ces informations provient du deuxième tome des *Memoirs* de Cordell Hull (New York, Macmillan, 1948). Voir aussi Veronika Heyde, « Discussions américaines concernant l'Europe de l'après-guerre (1940-1944) », *Les Cahiers IRICE*, n° 1, 2008/1, p. 49-62.

48 Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull*, éd. cit., vol. 2, p. 1627.

49 Pierre Melandri, *La Politique extérieure des États-Unis de 1945 à nos jours*, op. cit., p. 20.

50 John M. Keynes, *Essai sur la monnaie et l'économie*, Paris, Payot, 1971, p. 12-13.

Roosevelt prononce ensuite le discours de l’Arsenal de la démocratie le 29 décembre 1940 avec cette remarque percutante : « il n’est pas exagéré de dire que nous tous, Américains, allons vivre avec un pistolet pointé sur nous – un pistolet chargé de balles explosives aussi bien économiques que militaires<sup>51</sup> ». Puis, il s’adresse au Congrès le 6 janvier 1941 pour aligner les Quatre Libertés (d’expression, de religion, d’économie et d’action individuelle), dans les termes suivants :

Ces quatre libertés sont une base définitive pour réaliser un monde dans notre temps présent et pour les générations futures, un monde qui sera l’exacte antithèse de ce qu’on appelle l’ordre nouveau de la tyrannie, que les dictateurs cherchent à créer avec le fracas d’une bombe<sup>52</sup>.

Elles serviront dorénavant de base de travail pour le comité, en vue de mettre au point un nouvel ordre mondial. Enfin, c’est le 24 avril 1941 que le gouvernement révèle publiquement qu’il travaille sur le projet d’un nouvel ordre mondial basé sur la paix et la justice. Enfin, le 18 mai 1941, celui-ci précisera qu’il cherche à « établir les fondations d’un ordre international dans lequel les nations indépendantes coopéreront librement entre elles pour leur intérêt mutuel<sup>53</sup> ». Il a fallu attendre un peu plus d’un an pour faire connaître le travail de ce Comité, car la situation en Europe a rapidement évolué entre 1939 et 1941.

#### L’intérêt mutuel : le nouveau credo

La notion d’intérêt mutuel reprend assurément l’intérêt international de la SDN dans les rapports mutuels entre les pays. Alors que l’intérêt international, élaboré dans les années 1920, était nouveau et original pour l’époque – qui considérait l’intérêt national comme essentiel en diplomatie –, il n’a pas connu un grand succès au sein de la SDN. Dans le cadre du nouvel ordre mondial élaboré au sein de ce Comité américain, l’intérêt mutuel va plus loin, car il rejoint le principe libéral de David Ricardo et d’Adam Smith, selon le modèle suivant : le pays fournisseur aurait peur de connaître une surproduction invendable, et le pays bénéficiaire craindrait de connaître une pénurie de biens. De plus, l’expression *intérêt mutuel* relève davantage du langage économique, ce qui montre bien son influence dans le droit international.

51 Cordell Hull, *Peace and War*, op. cit., p. 54.

52 *Ibid.*, p. 68. Il est manifeste que Roosevelt fait allusion à la bombe atomique, après le lancement du projet Manhattan.

53 Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull*, éd. cit., vol. 2, p. 1630.

Le 27 mai 1941, Roosevelt proclame « l'urgence nationale illimitée », et dresse un véritable répertoire de ce qui pourrait arriver au monde démocratique si Hitler remportait la guerre, pointant en particulier le spectre d'« une mainmise totale sur l'économie des nations de l'hémisphère occidental<sup>54</sup> ». La question de la sécurité nationale des États-Unis resurgit face à la menace de l'Allemagne nazie, comme lorsque l'Allemagne de Guillaume II sabordait leurs bateaux de commerce avant leur entrée en guerre en 1917.

À la lumière de cette chronologie mettant en parallèle les discours de Roosevelt et de Hull, et de la mise en place du Comité gouvernemental pour le nouvel ordre mondial, on peut mieux situer le contexte et les origines de la Charte de l'Atlantique d'août 1941.

#### Une alternative multilatérale face au fascisme et au communisme

62 Avec la Charte de l'Atlantique, Roosevelt et Churchill ont tout d'abord voulu rappeler et réaffirmer avec force les principes de la démocratie libérale, qui s'appuie sur les droits de l'individu, les élections, la question sociale et la notion de la souveraineté nationale, et sur lesquels leurs pays s'étaient construits. Nous retrouvons assurément en filigrane les liens établis entre les États-Unis et l'Europe du Nord-Ouest depuis la Révolution industrielle, qui sont identifiés par l'expression de « la civilisation mondiale ». Cette civilisation implique des forces profondes qui lient certains pays entre eux, et qui se caractérisent par la reconnaissance des mêmes valeurs politiques, d'un même système économique et d'une même forme de société. Par ailleurs, Roosevelt l'affirmera avec force en présentant ce document devant le Congrès : « Il représente un but qui vaut la peine pour le type de civilisation que nous recherchons<sup>55</sup> ».

En effet, la Charte de l'Atlantique vise les pays participant à l'économie de marché face au régime bilatéral et autarcique qui caractérise l'Ordre nouveau fasciste. De même, il affirme son attachement au régime démocratique dit libéral face aux États dictatoriaux fascistes de l'Ordre nouveau. Finalement, cette Charte proclame non seulement un nouvel ordre mondial, mais souligne qu'un autre modèle de société est possible ce qui n'a été guère perçu jusqu'à présent dans l'historiographie.

Ce n'est donc pas par hasard que le nouvel ordre international s'appelle ainsi, comme pour proposer ou rappeler une alternative possible à cet Ordre nouveau d'Hitler. Et ce n'est pas non plus par hasard que ce nouvel ordre international prend aussi le nom de multilatéralisme, pour s'opposer au bilatéralisme pratiqué par l'Ordre nouveau, et peut-être aussi pour réfuter l'unilatéralisme fasciste.

54 *Id.*, *Peace and War*, *op. cit.*, p. 68.

55 *Ibid.*, p. 72.

Déjà en 1938, Cordell Hull déclare : « nous risquons de nous retrouver dans une situation telle qu'il nous faudra réorganiser notre structure d'ensemble économique et sociale, ce qui voudra dire des standards de vie plus bas, une réglementation excessive et la diffusion d'une économie en détresse<sup>56</sup> ». Et en 1940, il précise qu'il s'agit « de préserver notre mode de vie<sup>57</sup> ».

De la même façon, cette Charte reprend les fondements des Quatorze Points de Wilson, qui reconnaissent l'économie capitaliste et la démocratie libérale comme voie possible pour la paix du monde, peu de temps après l'éclatement de la Révolution bolchevique de 1917. De nombreuses similitudes sautent aux yeux, et font penser que cette Charte ne s'oppose pas seulement à l'Ordre nouveau fasciste, mais se démarque du moins implicitement du régime communiste soviétique. En effet, celui-ci connaît aussi un régime autarcique, bilatéral, une économie non-capitaliste puisque marxiste, et ne reconnaît pas la démocratie libérale comme forme de régime politique possible.

La Charte s'affirme en fait face à ces deux « mondes », explicitement face à l'Ordre nouveau de l'Allemagne depuis 1939 et implicitement face au régime soviétique de l'URSS depuis 1917. En effet, ce sont les deux idéologies qui dominent le monde en 1941, et le libéralisme se révèle réduit à une peau de chagrin. La Charte de l'Atlantique peut être considérée comme l'acte de naissance officielle du multilatéralisme. Mais elle reste encore un idéal en devenir face aux mondes soviétique et nazi, qui eux sont déjà une réalité. C'est en ce sens que cette Charte de l'Atlantique procède d'un pari audacieux. Cette notion de pari formera par ailleurs l'essence intrinsèque du multilatéralisme. Ce document se lit en effet comme une déclaration d'espoir plutôt audacieuse car, en 1941, on ne peut prétendre à une amélioration de la situation du côté des résistants à Hitler.

#### Une participation paradoxale de l'URSS au nouvel ordre mondial ?

Toutefois, si l'on fait bien attention au déroulement des événements, les informations optimistes qui parviennent sur la résistance russe face à l'avancée nazie peuvent permettre d'espérer un retournement pour la première fois depuis le début de la guerre. De plus, l'URSS a renié le pacte germano-soviétique en juin 1941. La position russe change alors au regard des alliés occidentaux.

Jusqu'à présent, ces deux événements majeurs en ce qui concerne l'URSS n'ont pas été assez pris en compte pour mieux comprendre l'attitude de Churchill et de Roosevelt, qui vont offrir leur aide à Staline au lendemain de la signature de la Charte. C'est pour cela que la Charte ne proclame pas haut et fort son

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 54.

opposition au régime communiste, même si on peut la lire d'une manière sous-jacente. Staline ne s'y trompera pas, en faisant part de ses griefs de n'avoir pas été auparavant associé à cette Charte<sup>58</sup>. Ce point mériterait d'être davantage exploré dans l'historiographie. Parce que tous les efforts doivent être réunis face à un ennemi commun qui est Hitler, malgré leurs divergences sur le régime politique et économique, les trois pays consolident leur alliance. Ici, on retrouve presque le même scénario qu'en 1934 : l'URSS est sortie de son isolement pour entrer dans la SDN, afin de lutter contre le fascisme. Cette fois-ci, l'alliance est totale parce que le monde est en guerre. C'est la Guerre totale.

Dorénavant, la Charte de l'Atlantique est considérée comme le fondement des principes de la politique internationale, et sera par conséquent la référence pour les conférences internationales à venir.

Puis, l'attaque japonaise sur Pearl Harbor aura lieu le 7 décembre 1941 et les États-Unis entrent en guerre à leur tour, soit quatre mois après la signature de la Charte de l'Atlantique. Ensuite, le 22 décembre 1941, l'Advice Committee on Problem of Foreign Relations sera désormais placé sous l'autorité du président Roosevelt. Mais ce Comité commencera son véritable travail en octobre 1942, en ayant trois options à l'étude : la création d'agences internationales dans le domaine économique et social ; la régulation de l'armement ; l'établissement d'une organisation mondiale pour le maintien de la paix et de la sécurité, et pour la promotion d'une coopération générale entre les nations<sup>59</sup>.

Entre-temps a eu lieu un autre événement qui a renforcé l'urgence de ce travail : la déclaration des Nations unies le 1<sup>er</sup> janvier 1942<sup>60</sup>. Cette déclaration regroupe vingt-six pays luttant contre les pays de l'Axe et reprend les principes contenus dans la Charte de l'Atlantique ainsi que ceux du discours des Quatre Libertés de Roosevelt : « défendre la vie, la liberté, l'indépendance et la liberté religieuse ; préserver les droits humains et la justice chez eux et ailleurs ; mener un combat commun contre les forces brutales et sauvages qui cherchent à subjuguier le monde ». Pour Cordell Hull, la Charte de l'Atlantique et la Déclaration des Nations unies posent ainsi les bases de la nouvelle politique internationale, toutefois avec l'accord de l'URSS.

À travers les discours et les événements qui ont été replacés dans le cadre de l'histoire du multilatéralisme, nous pouvons nous rendre compte de

<sup>58</sup> *Id.*, *The Memoirs of Cordell Hull*, éd. cit., vol. 2, p. 1165.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 1636.

<sup>60</sup> Les premiers pays signataires de la Déclaration des Nations unies sont les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'URSS, la Chine, l'Australie, la Belgique, le Canada, le Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Pologne, la Yougoslavie, le Costa-Rica, Cuba, la Tchécoslovaquie, la République dominicaine, la Grèce, Haïti, l'Inde, les Pays-Bas, le Nicaragua, Panama et l'Union sud-africaine.

son élaboration et de son cheminement dans les plus hautes instances du gouvernement américain, pour devenir une réalité politique. Dès 1941, puis entre 1942 et 1945, des discussions décisives ont eu lieu entre les trois Grands, les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'URSS, pour mettre au point un plan militaire d'ensemble face à l'Ordre nouveau, mais aussi pour réaliser le nouvel ordre mondial. Ce sera le début des grandes conférences qui se tiendront successivement à Moscou en octobre 1943, à Téhéran en décembre 1943, à Dumbarton Oaks (Washington D. C.) en 1944, à Yalta en février 1945 et à Potsdam en juillet 1945. L'URSS est active dans ces grandes conférences internationales, puis en retrait à partir des accords de Bretton Woods. Roosevelt pouvait-il aller plus loin dans cette forme de coopération avec l'URSS ? Le risque était, sûrement à ses yeux, celui d'une grande dispute qui aurait mis à bas la construction du système multilatéral. Roosevelt avait encore besoin de l'URSS, après la fin de la guerre, pour le mettre en place ; ou alors, il envisageait ne pas le limiter à l'Ouest de l'URSS – ce qui est un point important à souligner.

#### Un courant régionaliste américain ?

D'après les mémoires de Cordell Hull, il y eut au sein du gouvernement de Roosevelt deux tendances affichées pour la future organisation internationale des Nations unies, plus précisément avant les conférences de Moscou et de Dumbarton Oaks en 1943. Ces deux tendances concernent l'internationalisme et le régionalisme, qui se sont affirmées comme deux voies possibles pour l'après-guerre. En effet, ce modèle régionaliste en relations internationales a été envisagé en 1943 par Summer Welles, alors en charge du sous-comité spécial sur l'organisation internationale, et collaborateur direct de Cordell Hull en tant que sous-secrétaire du département d'État. Ce modèle régionaliste a rencontré auprès de Winston Churchill et Franklin D. Roosevelt un écho favorable, car ces derniers y songeaient aussi. C'est un chapitre de l'histoire des relations internationales qui est passé inaperçu, alors qu'il a déterminé l'avenir du système international.

Le 26 mars 1943, le sous-comité spécial sur l'organisation internationale a proposé une esquisse régionale, que Cordell Hull a catégoriquement refusée en faisant valoir sa vision internationaliste haut et fort auprès de Franklin Roosevelt<sup>61</sup>. Cette esquisse aurait compris onze membres, dont les quatre puissances représentées en tant que nations (États-Unis, URSS, Grande-Bretagne et Chine), et les sept autres membres représentés en tant que région du monde. Étant internationaliste et par conséquent universaliste, Hull ne pouvait concevoir le monde découpé en régions, car cela contribuerait à ses

61 Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull*, éd. cit., vol. 2, p. 1639-1640.

yeux à revenir au modèle d'avant-guerre, qui verrait de nouveau surgir des zones protectionnistes, des guerres économiques, des alliances régionales rivales, des blocs économiques et monétaires. De plus, cela poserait de graves problèmes politiques quant à l'équilibre du pouvoir entre les régions.

Cependant, le président Roosevelt et le premier ministre Churchill étaient sensibles à cette vision régionaliste du monde d'après-guerre. Comme le dit Cordell Hull, « au printemps 1943, tous les deux, le Président et le Premier Ministre, étaient convaincus qu'après la guerre, le monde devrait être organisé sur une base régionale. Les nations dans certaines régions géographiques pourraient former une bande pour maintenir la paix dans ces zones. Il pourrait y avoir une organisation internationale, mais elle ne ferait pas plus que coordonner le travail des organisations régionales<sup>62</sup> ». Que penser de cette vision commune à ces deux dirigeants ? Que s'est-il donc passé pour que l'organisation internationale devienne ONU, telle que nous la connaissons ? Il est intéressant de détailler la suite, car elle montre à quel point Cordell Hull a dû faire valoir la position internationaliste face à ces dirigeants et aussi face au sous-comité sur l'organisation internationale, qui était favorable au modèle régionaliste.

66

De son côté, Churchill a proposé sa propre version, c'est-à-dire qu'une organisation internationale devrait seulement coordonner le travail des organisations régionales, envisagées sous la forme suivante : un bloc scandinave, un bloc danubien, un bloc balkanique et un bloc moyen-oriental (ici, ne sont pas considérées l'Afrique et les Indes, alors comprises dans l'Empire colonial britannique). Puis, subordonnés au Conseil mondial, trois conseils régionaux seraient représentés : le Conseil européen, le Conseil américain et le Conseil oriental. Même si Franklin D. Roosevelt a fortement approuvé cette vision régionaliste, il a toutefois exprimé sa préférence pour une gestion mondiale faite uniquement par les quatre puissances<sup>63</sup>. Cependant, notons que Summer Welles, Franklin D. Roosevelt et Winston Churchill ont eu cette intuition que le monde deviendrait régional pour être davantage et réellement mondial. Quoique avec une certaine réserve en ce qui concerne Churchill, qui n'a pas inclus l'Empire colonial britannique dans sa vision régionaliste.

Pourtant, les États-Unis expérimentent déjà cette forme régionale, sous la forme de coopération, avec la Pan-American Union (l'Union panaméricaine), qui englobe les républiques américaines du Nord et du Sud en 1865, juste après la formulation de la doctrine Monroe en 1823. Cette formule sera approfondie plus tard en 1889-1890, et en 1948 elle se concrétisera en devenant

---

62 *Ibid.*

63 *Ibid.*, p. 1641-1643.

l'Organisation des États américains (OAE) avec une Charte<sup>64</sup>. Cette relation suppose des accords régionaux entre les États-Unis et les autres républiques du Sud, comme le fait remarquer Cordell Hull :

Dans la relation des États-Unis avec les républiques américaines dans le système Pan American, nous, du moins sous le gouvernement de Roosevelt, avons fait valoir un certain accord économique et autre; nous n'avions pas souhaité instaurer des accords préférentiels dans l'hémisphère occidentale ou dominer les économies des autres républiques<sup>65</sup>.

À ses yeux, ce genre d'accords ne peut être transposé ailleurs, car cela conduirait à établir des zones protectionnistes. On constate ainsi que l'Amérique latine relève d'un régime spécial, avec un traitement préférentiel en économie, mais réservé à cette seule région dans le monde, ce qui traduit l'emprise de la doctrine Monroe sur cette sphère géographique. L'exemple du Pan American ne peut par conséquent pas convaincre Cordell Hull d'une vision régionaliste élargie, car ce dernier le considère comme particulier en tant que zone d'influence, et cela fait toute la différence avec l'Europe.

Néanmoins, la force de persuasion de Cordell Hull a eu raison de ce courant régionaliste au moment de la conférence de Moscou en octobre 1943 et ensuite il n'en a été plus question lors de la conférence à Dumbarton Oaks en automne 1944<sup>66</sup>. C'est ainsi que Cordell Hull conclut ce combat en revenant de Moscou le 18 novembre 1943 par ces mots : « Nous étions maintenant libres de travailler de tout cœur à ce seul but d'établir une organisation des Nations unies<sup>67</sup> ».

De la même façon qu'on a identifié l'institutionnalisme américain, aurait-on omis cet autre courant qu'est le régionalisme américain et qui s'est réellement manifesté au sein du gouvernement des États-Unis et auquel Franklin Roosevelt a été sensible? Cela expliquerait ainsi la facilité avec laquelle la première organisation régionale a été créée en Europe dès 1944 et qui est l'European Coal Organisation (ECO) et les suivantes comme l'OECE et l'OTAN. Ce serait une piste de recherche fort intéressante, car la politique extérieure des États-Unis est non seulement internationaliste dans sa vision de l'ordre mondial, mais aussi régionaliste dans sa façon de gérer concrètement les affaires. À chaque zone géographique, correspond en effet une politique déterminée.

64 Christopher R. Thomas et Juliana T. Magloire, *Regionalism versus Multilateralism. The Organization of American States in a Global Changing Environment*, Boston/Dordrecht/London, Kluwer Academic Publishers, 2000.

65 Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull*, éd. cit., vol. 2, p. 1644.

66 *Ibid.*, p. 1644-1647.

67 *Ibid.*, p. 1648.

Alors que Woodrow Wilson n'avait pu obtenir l'adhésion du Sénat à son plan de Paix en 1920, Franklin Roosevelt l'obtiendra en septembre et en novembre 1943 avec les résolutions Fulbright et Connally. Celles-ci autorisent la participation des États-Unis « à une organisation internationale, fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous les États [...], pour le maintien de la paix et de la sécurité ». Le feu vert est enfin donné pour que les États-Unis s'engagent résolument dans les affaires du monde et sortent de leur isolationnisme suivi depuis 1920.

68

L'internationalisme de Wilson a ainsi révélé ses limites après la première guerre mondiale car la notion de la sécurité collective n'a pas résisté face à la traditionnelle conception de la sécurité nationale et que l'intérêt international n'a guère inspiré les pays membres de la SDN. L'internationalisme de Wilson n'a pas non plus résisté face à la crise de 1929 qui a relégué au second plan ces considérations de sécurité et de paix d'ordre international, quand chaque pays cherchait individuellement une solution économique. Paradoxalement, cette crise mondiale a révélé l'extrême interdépendance tissée entre les États-Unis, nouveau moteur économique du monde, et les autres pays. C'est pourquoi, ce sont les intérêts internationaux des États-Unis qui ont fini par prévaloir en 1941 sur leurs intérêts nationaux, particulièrement à cause de la menace nazie qui pesait sur le modèle économique et social établi depuis la Révolution industrielle, sur leur « *way of life* ».

L'extension de la menace nazie au monde entier a finalement été plus importante que l'établissement d'un régime communiste soviétique, alors confiné à l'Est de l'Europe. La victoire de l'Ordre nouveau aurait-il plus sûrement signifié la fin du modèle libéral que celle du communisme ? Après 1945, les États-Unis, désormais leaders, n'auront de cesse de mettre en place le nouvel ordre international de la Charte de l'Atlantique de 1941. Mais, une fois l'ennemi commun disparu, les États-Unis et l'URSS se retrouveront face à face.

Le multilatéralisme est dans son essence un pari car il est l'expression d'une utopie qui s'est voulue réaliste. Réaliste, car la vision d'un nouveau monde forcément meilleur, a intégré les leçons des trois événements qui ont changé les relations internationales : la guerre de 1914-1918, la crise de 1929 et la guerre de 1939-1945. Sur ce point, nous rejoignons de nouveau les internationalistes qui ont développé cette forme d'utopie :

Loin de s'opposer, la prophétie du droit international qui se développe dans les sociétés savantes, notamment la vision d'une "paix par le droit" et le réalisme politique que supposent les expériences d'expertise juridique au

service de diplomaties peu disposées à se laisser déposséder de leurs prérogatives au profit de mécanismes juridiques se trouvent articulés dans une forme d'utopisme réaliste<sup>68</sup>.

Le pari du multilatéralisme consiste assurément à donner forme à cette « utopie réaliste ».

---

<sup>68</sup> Guillaume Sacriste et Antoine Vauchez, « Les “bons offices” du droit international », art. cit., p. 115.



## LE MULTILATÉRALISME DANS L'HISTOIRE DU CAPITALISME

S'interroger sur les origines du multilatéralisme conduit aussi à réfléchir au processus du capitalisme. Le multilatéralisme s'appuie en effet sur l'héritage de la Révolution industrielle. Puis, la pertinence de nouveaux marchés a guidé Cordell Hull et les internationalistes pour mettre au point un nouvel ordre international, aussi bien pour favoriser la paix grâce aux liens d'interdépendance entre les pays que pour favoriser l'exportation de produits américains.

Il ne fait pas de doute que le marché est la motivation autour de laquelle s'agrègent toutes les considérations économiques, politiques et sociales. Depuis la Révolution industrielle, toute idéologie s'appuie sur une théorie économique, qui propose de modéliser son temps ou d'améliorer un aspect jusque-là peu considéré. Au niveau historiographique, ce chapitre va essayer d'éclairer les enjeux économiques et sociaux liés à l'internationalisme de Wilson, en les replaçant dans l'histoire du capitalisme pour pouvoir mettre en valeur ceux du multilatéralisme. De la même façon qu'il est le fruit d'une évolution de l'internationalisme, le multilatéralisme s'analyse comme une mutation du libéralisme. Dans ce cas, le multilatéralisme a-t-il contribué à faire évoluer le capitalisme ?

## DISTINGUER LES CONTOURS DU MULTILATÉRALISME

La non-discrimination et la réciprocité, la stabilisation, la fin du bilatéralisme, l'indivisibilité, les principes généraux de conduite morale et la promotion de l'économie de marché, reflètent-ils les origines historiques précédemment mises en lumière ? C'est ce que nous allons vérifier.

## Les mots-clés du multilatéralisme

En ce qui concerne la non-discrimination et la réciprocité, nous les retrouvons dans le projet de Cordell Hull et des internationalistes de l'entre-deux-guerres, et plus particulièrement dans l'accord commercial multilatéral de 1934, le Reciprocal Trade Agreement Act. Cet accord servira justement de modèle à l'élaboration du GATT, fondé sur le même principe de la non-discrimination. Quant à la réciprocité, elle est l'équivalent de la coopération entre les États, de l'intérêt mutuel (utilisé pour la première fois, semble-t-il, par le Département

d'État le 18 mai 1941)<sup>1</sup>. La réciprocité se trouve aussi dans le GATT, comme dans les autres institutions multilatérales, et elle implique indubitablement la notion d'égalité entre les partenaires aussi bien en termes économiques que politiques, comme l'avait souhaité Cordell Hull.

72

Cette dernière remarque permet de commencer à répondre à la question posée quant à l'adhésion des pays à cette réciprocité parce qu'elle met en lumière leur capacité à assumer ce principe. Quels sont les pays qui peuvent échanger au nom de la réciprocité ? En effet, il ne faut pas perdre de vue que cette réciprocité signifie avant tout que l'économie nationale est capable de supporter la concurrence des produits extérieurs. Seuls l'Europe et les États-Unis le peuvent, étant donné leurs acquis industriels et leurs similitudes technologiques. Or, l'Europe est particulièrement dévastée en 1945 et sa reconstruction économique tarde. Le plan Marshall de 1947 a justement visé à accélérer cette reconstruction afin de mettre l'Europe au même niveau que les États-Unis, même si cela comporte des tensions à terme. Il n'est donc pas surprenant de constater que le multilatéralisme a surtout fonctionné au départ entre les partenaires européen et américain, grâce à ces liens invisibles qui les unissent des deux côtés de l'Atlantique.

Ensuite, la stabilisation est un mot-clé du système multilatéral. Réaliser la stabilité dans le cadre multilatéral induit chaque pays à redouter le désordre, soit le chaos. Par conséquent, chaque pays est invité à garantir cette stabilité grâce à une gestion correcte, soit la gouvernance, qui est elle-même définie par des règles morales, des règles de conduite. Parler de règles de conduite conduit aussi à considérer la régulation car cela implique une certaine intervention, un suivi ou encore une surveillance de la stabilité par le moyen de règles aussi bien au niveau de la gouvernance qu'au niveau du marché. Le but est que le marché soit régulé d'une manière harmonieuse grâce à la bonne gouvernance des institutions internationales, régionales et nationales.

Les accords de Bretton Woods ont établi le FMI, la BIRD (qui deviendra plus tard la Banque mondiale), puis le GATT a été substitué à l'OIT. Au lendemain de la guerre, ces accords ont lancé un grand défi au monde en prônant la stabilité dans le monde grâce à la régulation. Bien entendu, il s'agit d'éviter le chaos de l'entre-deux-guerres, comme la fin du système monétaire international, la non-convertibilité des monnaies, les fluctuations des taux de change, l'inflation, la surproduction, les fluctuations extrêmes des prix et le protectionnisme. Le travail du FMI consiste alors à stabiliser le système monétaire international. Après 1945, la peur d'une nouvelle dépression est encore très vive et a presque

---

1 Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull*, éd. A. H. Thomas Berding, New York, Macmillan, 1948, vol. 2, p. 1630.

influencé toute prise de décision gouvernementale, même pendant la période faste des Trente Glorieuses. Par exemple, John F. Kennedy, pendant sa campagne présidentielle, est préoccupé par une récession économique prévue en 1963. On croyait avoir définitivement oublié le spectre de la crise de 1929 mais celui-ci est revenu avec la crise de 2008-2009.

Par ailleurs, le gouvernement américain fait de la stabilisation le maître-mot de sa politique extérieure après 1945. Cela s'est d'abord traduit par l'organisation de l'Europe, en particulier au niveau énergétique, puis au niveau économique et politique avec le plan Marshall. Mais, cette fois-ci, la peur du désordre est accentuée par la menace soviétique, telle qu'elle est perçue en 1947. Mais comme cela a été démontré, cette menace du chaos a été exagérée dans le contexte de la Guerre froide<sup>2</sup>.

Cette stabilisation met en valeur l'État qui craint le chaos ainsi que les institutions qui craignent de ne pas être respectées par l'État. De même, si l'on reste au niveau des décideurs économiques, les entreprises craignent la fermeture des marchés. L'analyse de la société faite par Norbert Élias sur le principe de la peur qui motive une civilisation éclaire étonnamment le processus du multilatéralisme dans son contexte historique<sup>3</sup>. Le multilatéralisme pourrait être considéré comme étant à la recherche de « l'ordre au-dessus du chaos » (*Ordem sub chao*). Ne parlons-nous pas d'un nouvel ordre international ?

En introduisant ces termes à connotation morale, on constate que le multilatéralisme fonctionne grâce à la peur qu'éprouve chaque nation d'être détruite par une autre « sans foi ni loi », ce qui finit par créer un lien d'interdépendance. Cette interdépendance nous conduit à étudier l'autre terme retenu : l'indivisibilité, qui rejoint la notion de la collectivité ou de « construction sociale ». Chaque État ne peut prendre une décision unilatérale sans causer du tort à toutes les autres nations, ce qui suppose de former un tout uni et cohérent. Nous sommes dans le cadre théorique du multilatéralisme car les États-Unis, en tant que leaders du monde, font exception à la règle selon les circonstances. Le respect de la souveraineté nationale, qui fonde l'ONU, est normalement garanti par le principe de la non-ingérence. Un ensemble indivisible suppose ainsi une véritable prise de conscience des responsabilités face à la collectivité et conduit à construire une société soucieuse du bien-être

2 Melvyn Leffler, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration and the Cold War*, Stanford, Stanford University Press, 1992 ; Charles S. Maier, *In Search of Stability, Explorations in Historical Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987 ; Alan S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-1951*, London, Methuen and Co, 1984.

3 Norbert Élias, *The Civilizing Process, The History of Manners and State Formation and Civilization*, Oxford/Cambridge, Blackwell, 1973.

de tous et de chacun. C'est la coopération entre toutes les nations du point de vue politique *et* économique, prônée par l'équipe de Hull et concrétisée par la Charte de l'Atlantique. L'ensemble de ces termes retenus trouvent leur valeur morale dans la Charte des Nations unies, les accords de Bretton Woods, le GATT, les traités juridiques de la CECA, de la CEE, de l'Union africaine (UA), etc., soit dans tous les traités mettant sur pied les institutions internationales et régionales en reprenant les principes multilatéraux.

Pour revenir aux caractéristiques du multilatéralisme, il s'agit aussi de tourner la page du bilatéralisme, puisqu'il serait générateur de conflits. En effet, ce bilatéralisme caractérise aussi, ne l'oublions pas, l'Ordre nouveau des nazis. Il fonctionne exclusivement entre deux partenaires et présente le défaut suivant : si l'un ne parvient plus à régler les achats effectués chez le second, l'équilibre est rompu. C'est pourquoi le bilatéralisme ne permet pas de garantir des relations commerciales saines car dépendantes de la solvabilité de l'un, ce qui conduit à recourir au troc. Un système monétaire international ne peut se mettre en place avec un tel mode d'échange. En revanche, le nouvel ordre international vise à impliquer au moins trois États, si ce n'est plus, afin de diluer ce risque dans des relations commerciales à plus grande échelle. On retrouve ici l'essence de la Charte de l'Atlantique en 1941.

#### À la recherche d'un marché idéal

Quant à l'économie de marché qui caractérise habituellement le multilatéralisme, se pencher sur les règles de ce marché nous aidera à situer encore plus précisément les enjeux. Étudier un marché dans sa dimension historique amène à s'interroger sur son fonctionnement du point de vue théorique. En vertu de quelles règles le marché fonctionne-t-il ? Certes, le marché est constitué de facteurs difficilement dénombrables ou même identifiables mais il est fondamentalement régi par une règle simple, qui est la loi de l'offre et de la demande. Cette loi conditionne la recherche du moindre coût de la production, ce qui est alors le véritable moteur du marché lui-même. Cela signifie que la quête d'un prix de revient le plus bas possible, en théorie, se répercute à tous les niveaux, c'est-à-dire en passant de la production à l'investissement, puis au niveau de la vente, des marchés, ou encore au niveau de l'intervention de l'État ou de sa non-intervention, etc.

Force est de constater qu'à travers les théories économiques, un idéal se profile : la concurrence parfaite. Cet idéal formulé par les économistes est leur véritable Graal, car il vise à atteindre l'équilibre parfait du marché, c'est-à-dire un marché qui reflète l'harmonie entre l'offre et la demande. Le marché serait ainsi normal et sain grâce à la coopération de toutes les parties concernées, ce qui est précisément la configuration du marché idéal pour tous les points de vue.

Les termes choisis ne sont pas innocents car ils sont contenus dans la théorie de la concurrence parfaite. Cette concurrence parfaite est nécessairement assimilée à la libre concurrence, ou encore au libre-échange, concepts contenus habituellement dans la philosophie du libéralisme<sup>4</sup>. Or, c'est à travers cette quête du marché idéal que nous pouvons comprendre et distinguer les principales caractéristiques du multilatéralisme. Les accords de Bretton Woods, la Charte des Nations unies, le GATT, le traité de la CECA, etc., reprennent fidèlement et avec régularité tous ces termes exprimant la philosophie de la concurrence parfaite, tels que « le marché normal et sain », « les conditions normales de la concurrence », « la coopération entre les parties ». On prend alors conscience que le système multilatéral, ou le nouvel ordre (économique) international, tente d'établir les structures d'un marché idéal qui soit le plus équilibré possible, ou encore qui soit le plus harmonieux possible.

Si l'on se penche encore plus sur les termes employés aussi bien du côté des sciences économiques que du côté du droit, il est frappant de constater qu'ils se réfèrent à des conceptions philosophiques, ou même politiques, que sont le droit naturel et l'ordre naturel. En effet, du côté de l'économie, ces principes de liberté économique, de liberté du marché, de libre-échange relèvent de l'ordre naturel car ils reflètent l'harmonie de la Nature, telle qu'elle a été définie au XVIII<sup>e</sup> siècle. N'est-ce pas le but du libéralisme de laisser faire la Nature pour que le marché soit parfait, sain et normal ? Or, ces principes sont à la base de la Révolution industrielle. Du côté juridique, les droits de l'individu, les droits de la propriété et la liberté contractuelle forment le droit naturel. Ces droits ont aussi accompagné l'avènement du capitalisme industriel et de l'ère libérale<sup>5</sup>.

En faisant la synthèse entre ces deux constatations, la recherche des lois de la Nature a donc conduit les internationalistes de l'entre-deux-guerres à élaborer une vision de l'ordre idéal rejoignant en cela l'utopie, qui consiste à formuler une société idéale. N'est-ce pas le rêve de l'humanité ? D'après Anne Isla, « tout se passe comme si les rapports entre droit et économie reflétaient une perception du marché en tant qu'état naturel d'organisation de la société, à la fois norme et valeur<sup>6</sup> ».

Chercher à réaliser le marché idéal dans le cadre de la concurrence parfaite au niveau du multilatéralisme amène aussi à s'interroger sur l'histoire du

4 Régine Perron, « What is the Stability of European Integration? », dans Régine Perron (dir.), *The Stability of Europe. The Common Market: Towards European Integration of Industrial and Financial Markets? (1958-1968)*, Paris, PUPS, 2004, p. 20-27.

5 Jacques Lafon, « Droit et histoire », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, n° 21, 2000, p. 10.

6 Anne Isla, « Pour une économie institutionnelle et organisationnelle du droit : la gouvernance dans l'Union européenne », *Droit et société*, n° 54, 2003/2, p. 353-373, ici p. 373.

capitalisme, puisque le point de départ est la Révolution industrielle. Fernand Braudel exprime justement cette évolution, en parlant du processus capitaliste qui se fait « à travers une succession de systèmes mondiaux qui sont, au vrai, la chronique d'ensemble du capitalisme<sup>7</sup> ». La recherche d'un marché idéal traduit la quête du Graal du côté des économistes mais aussi celle des philosophes et des politiciens depuis la Révolution industrielle.

#### DE LA RÉVOLUTION INDUSTRIELLE À 1931 : LE LIBÉRALISME DE LA GRANDE-BRETAGNE

76

Après avoir identifié à la fois ses origines historiques et ses mots-clés, le multilatéralisme se réfère aux fondements du libéralisme né avec la Révolution industrielle. Pour cela, il s'agira de mettre en lumière qu'il est aussi l'expression d'une évolution plus large : celle du capitalisme. Pour retracer cette histoire, il est utile de se référer à des indicateurs constants afin d'esquisser le processus conduisant au multilatéralisme, comme : une théorie économique qui débouche sur une idéologie et qui marque un siècle ou une période ; l'utilisation du capital ; la source d'énergie utilisée ; la technologie ; les transports ; si une ou plusieurs théories ou/et idéologies ont émergé en réaction aux circonstances.

Depuis la Révolution industrielle, le libéralisme se met en place sous l'impulsion de la Grande-Bretagne, alors leader du monde, même si des périodes protectionnistes le relativisent. Le théoricien du libéralisme, Adam Smith, définit en 1796 le marché comme étant autorégulateur, ce qui veut dire que le marché fonctionne selon les lois naturelles de l'offre et de la demande, conformément à la concurrence parfaite et à l'ordre naturel. Cette autorégulation naturelle a été résumée par son expression, « la main invisible ». Il ne faut pas oublier que les prix étaient fixés en fonction des monopoles, des corporations et, à cause de cela, Adam Smith a insisté sur les vertus concurrentielles du marché libre.

Le libéralisme émerge à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, se développe tout le long du XIX<sup>e</sup> siècle et connaît un arrêt brutal au lendemain de la crise mondiale de 1929. La Grande-Bretagne suspend en 1931 la convertibilité de la livre-sterling, qui est la monnaie internationale des échanges et de réserve, et enterre définitivement le libre-échange avec le retour des tarifs douaniers élevés et le repli sur son Empire colonial. Par ailleurs, cette époque coïncide avec l'apparition de la préférence impériale, qui s'avère être un véritable bouclier douanier face aux produits non britanniques. Auparavant, la première guerre mondiale a éclaté et a commencé à fragiliser le système libéral lui-même, surtout au niveau monétaire.

---

<sup>7</sup> Fernand Braudel, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, xv<sup>e</sup>-xviii<sup>e</sup> siècle*, t. II, *Les Jeux de l'échange*, Armand Colin, Paris, 1979, p. 727.

La Révolution industrielle a aussi introduit une nouvelle conception du profit grâce au volume de la production en hausse permanente et, en cela, se distingue radicalement de l'Ancien Régime. Désormais, l'augmentation de la production est alimentée par le capital qui est réinvesti. La notion du seuil limite, alors typique de l'Ancien Régime, est dépassée. Cela a permis au nouveau capitalisme industriel de s'épanouir et d'accompagner le libéralisme. Au niveau de la société, la Révolution industrielle s'accompagne d'une révolution de mœurs qui distingue la bourgeoisie. En effet, la production sous l'Ancien Régime ne dépasse pas un certain volume à cause du seuil limite, certes invisible, parce que les mentalités de l'époque traduisent surtout une volonté d'atteindre l'ordre supérieur de la noblesse. Une fois atteint cet échelon ultime de la société, le capital se limite à ce qui a été acquis dans ce dessein et se transforme en rente. Mais la Révolution industrielle a remplacé la notion de seuil par une nouvelle, encore d'usage de nos jours : la croissance. Du seuil à la croissance, existerait-il un terme qui caractériserait l'utilisation du capital dans le cadre du multilatéralisme ?

En ce qui concerne l'énergie, la Révolution industrielle marque le passage de l'utilisation du bois à celle du charbon et illustre l'essor de cette nouvelle source d'énergie. Le charbon devient le symbole de la puissance de la Grande-Bretagne, elle-même principale productrice. L'électricité apparaît pour s'affirmer progressivement comme une avancée technologique majeure.

La technologie fait un bond en avant grâce à l'utilisation des machines qui permettent de produire davantage et à un moindre coût. La force humaine est de moins en moins utilisée mais continue d'être un auxiliaire indispensable aux tâches industrielles. De même, une nouvelle conception de la rentabilité de la production va faire jour, en mettant au point le fordisme aux États-Unis dans les années 1920. Mais l'Europe n'en profitera pas encore, sauf l'Allemagne au lendemain de la guerre de 1914-1918 dans le cadre de son relèvement grâce aux capitaux américains.

Les transports, qui se font principalement sur mer, connaissent une grande évolution en termes de capacité avec l'arrivée du paquebot. Par ailleurs, le paquebot a favorisé l'ampleur de l'immigration européenne vers les États-Unis jusqu'au premier quota en 1920. Au cours de cette période, l'essor de la communication commence déjà à abolir les frontières avec l'arrivée du télégraphe et du téléphone.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, d'autres idéologies émergent afin d'apporter des réponses à la situation sociale, en particulier à la classe ouvrière, qui connaît de 1815 à 1848 les plus difficiles conditions de travail et, par conséquent, la plus grande misère sociale. En effet, le salaire se situe à un niveau inférieur aux prix de subsistance. Cette situation a découlé d'une certaine logique produite par la recherche du

moindre coût de la production pour obtenir un produit le moins cher possible. Pour cela, on a misé sur l'évolution technologique grâce au réinvestissement du capital dégagé par le bénéfice de la vente du produit. Or, le coût de production comprend non seulement l'investissement technologique mais aussi les salaires versés à la main-d'œuvre. Comme il s'agit de ne pas contribuer à augmenter le coût de la production à cause de l'accroissement de cet investissement technologique, la solution a été de réduire la part des salaires dans le coût de production. Seulement le résultat d'une telle réduction a produit un effet désastreux, c'est-à-dire la très grande misère dans laquelle se sont trouvés les ouvriers travaillant à l'usine, suivie d'une réduction de la consommation.

Le thème du pouvoir d'achat apparaît au cours de cette période très précise avec l'émergence de nouvelles idéologies, le socialisme en 1830, le communisme en 1848 et l'anarchisme en 1851. Ces nouvelles idéologies ont cherché à répondre à cette misère sociale, qui devient dès lors « la question sociale » et l'introduisent dans la démocratie.

78

Quant au fascisme qui émerge en Italie dès les années 1920 en tant que nouvelle idéologie, après la guerre de 1914-1918, il traduit une réaction à la situation inflationniste devenue très difficile pour la classe bourgeoise. Il met en place un régime policier autoritaire, rejette la démocratie et le libéralisme, comme étant inefficaces pour garantir l'ordre et pour apporter les solutions économiques et sociales mais s'oppose au communisme.

Cette période peut être considérée comme reflétant l'économie-monde, dans la mesure où nous avons affaire à des zones d'influence dans certaines parties connues du monde. Ces zones d'influence comprennent l'Europe, les États-Unis, l'Amérique latine, la Chine et les colonies acquises par les puissances européennes surtout depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Cette colonisation a été principalement motivée, entre autres facteurs, par la recherche de nouveaux marchés à cause de la Révolution industrielle afin de pouvoir exporter le volume croissant de marchandises produites.

Dans ce contexte, on rejoint Fernand Braudel qui écrit : « l'économie-monde [...] ne met en cause qu'un fragment de l'univers, un morceau de la planète autonome, capable pour l'essentiel de se suffire à lui-même et auquel ses liaisons et ses échanges intérieurs confèrent une certaine unité organique<sup>8</sup> ».

La crise de 1929 vient bouleverser les bases du capitalisme. Ces années ont coïncidé avec le développement d'un capitalisme financier, dans sa version la plus poussée. Certes, la spéculation financière est un vieux phénomène mais

8 *Id.*, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, xv<sup>e</sup>-xviii<sup>e</sup> siècle*, t. III, *Le Temps du monde*, Paris, Armand Colin, 1986, p. 14.

elle n'avait jusque là pas atteint de tels sommets et n'avait pas lié autant de pays dans le monde (mais elle a encore atteint de nouveaux records récemment).

Les États-Unis connaissent depuis le début des années 1920 une prospérité économique qui semble éternelle car ils atteignent la phase de maturité de la Révolution industrielle. Ces années de prospérité facile aux États-Unis ont un fort impact psychologique. Désormais, s'enrichir vite domine les esprits et, par conséquent, la spéculation prend de l'importance. Selon John K. Galbraith, il est nécessaire de considérer l'ensemble des phénomènes de cette crise : « La catastrophe du marché financier et la spéculation qui l'a rendue inévitable ont eu des effets importants sur le fonctionnement, ou plutôt, sur le mauvais fonctionnement, de l'économie américaine dans les mois et les années qui ont suivi<sup>9</sup> ».

La première manifestation de cette spéculation a lieu en Floride à partir de 1925 qui offre des terres encore vierges aux Américains ayant de meilleurs revenus et habitant non loin dans les États du Nord<sup>10</sup>. Puis, ce « droit à l'enrichissement rapide » ou encore ce « droit à l'euphorie » va se déplacer et s'exercer à la Bourse de New York elle-même, à Wall Street. La bourse de New York va alors connaître à son tour un boom d'ordre financier, qui vient après le boom immobilier de la Floride. Le prix des actions cotées en bourse va atteindre des niveaux inconnus. Par exemple, le 4 janvier 1928, le montant des prêts aux courtiers par les banques new-yorkaises est de 3,8 milliards de dollars ; puis, le 21 novembre 1928, 5 milliards de dollars ; et le 7 août 1929, 7 milliards 1929<sup>11</sup>.

Le résultat de cette spéculation boursière est le détournement de toute une richesse du pays, qui n'est plus véritablement investie dans l'économie. Et c'est ici que le capitalisme a changé de visage depuis la Révolution industrielle, en tirant le profit de la finance et la bourse, et non plus de l'industrie. Ou plutôt c'est à ce moment-là que le divorce se produit entre ces deux formes de bénéfice, la finance et l'industrie, qui étaient jusque-là complémentaires dans le cadre du capitalisme. De plus, cette spéculation est devenue internationale car elle a attiré de nombreuses entreprises étrangères à Wall Street. Ainsi, « Wall Street, en 1929, joue le rôle d'une pompe aspirante qui attire les capitaux du monde entier, au détriment des économies nationales qui souffrent de ces sorties, quand leur banque centrale doit augmenter le taux de l'escompte et freiner ainsi la croissance et les investissements<sup>12</sup>. »

9 John K. Galbraith, *La Crise économique de 1929*, Paris, Payot, coll. « Petite bibliothèque », 1988, p. 22.

10 *Ibid.*, p. 28-32.

11 Jean Heffer, *La Grande Dépression. Les États-Unis en crise (1929-1933)*, Paris, Gallimard, coll. « Folio histoire », 1991, p. 29.

12 *Ibid.*, p. 30.

Ce qui a aussi changé est l'usage du crédit, puisque les banques font du crédit à vue pour des actions émises à la chaîne et qui ne sont que très faiblement garanties. D'après Charles Kindleberger, cet excès de crédit soutient tout l'édifice de la spéculation boursière, et c'est bien le principal danger<sup>13</sup>. Du côté de Milton Friedman, c'est la politique monétaire américaine elle-même, qui est responsable de la crise internationale<sup>14</sup>. Quant à John K. Galbraith, il met l'accent sur la réduction des impôts un peu avant 1929 qui a aussi contribué à détourner les fonds vers la Bourse à cause de cette atmosphère d'enrichissement rapide. Or, le but premier de cette réduction des impôts visait à favoriser les investissements dans les secteurs économiques et à créer de nouvelles entreprises<sup>15</sup>. Quant à Peter Temin, il a mis en valeur la baisse des revenus liée à une moins bonne disponibilité monétaire, ce qui signifie une baisse du pouvoir d'achat, rejoignant en cela la théorie keynésienne fondée sur la consommation<sup>16</sup>. Ici, se pose le débat récurrent : d'où viennent les crises ? Peut-on les prévoir ? C'est le grand défi posé aux sciences économiques.

Charles Kindleberger insiste aussi sur l'absence de leader au niveau du système monétaire international : « Dans ce contexte, le système économique et monétaire international a besoin d'un pays dirigeant, un pays, qui soit, consciemment ou non, dans le cadre de règles qu'il a définies, prêt à fixer des normes de conduite aux autres pays et à vouloir les faire respecter, à prendre sur lui plus que sa part des charges du système, et en particulier à le soutenir dans les périodes difficiles en absorbant les matières premières surabondantes, en maintenant un flux de capital destiné à l'investissement, et en escomptant le papier qui se présente<sup>17</sup> ». Cette longue citation rappelle particulièrement le rôle joué par les États-Unis avec la mise en place des accords de Bretton Woods en 1944. Jusqu'à la veille de la première guerre mondiale, c'était la Grande-Bretagne qui remplissait cette tâche. C'est en effet la leçon qu'ont retenu Cordell Hull et son équipe quand ils commencent à réfléchir à un nouvel ordre économique international. Cependant, on oublie de considérer que, si les États-Unis ne prennent pas le relais de la Grande-Bretagne entre les deux guerres, c'était qu'ils n'ont pas encore franchi toutes les étapes menant au statut d'une grande puissance. Il leur manque en effet la puissance militaire pour acquérir le leadership politique, ce qui sera chose faite après leur entrée en guerre en 1941.

<sup>13</sup> Charles Kindleberger, *La Grande Crise mondiale, 1929-1939*, Paris, Economica, 1988.

<sup>14</sup> Milton Friedman, *A Monetary History of the United States, 1867-1960*, Princeton, Princeton University Press, 1971.

<sup>15</sup> John K. Galbraith, *La Crise économique de 1929*, *op. cit.*

<sup>16</sup> Peter Temin, *Did Monetary Forces cause the Great Depression*, New York, W.W. Norton, 1976 ; *id.*, *Lessons from the Great Depression*, Cambridge/London, MIT Press, 1991.

<sup>17</sup> Charles Kindleberger, *La Grande Crise mondiale*, *op. cit.*, p. 26-27.

Pour revenir aux prémises de la crise de 1929, on commence à s'inquiéter dans le milieu financier, en particulier à la Banque fédérale de réserve. En août 1929, cette banque décide d'augmenter le taux d'intérêt de 5 à 6 %, dans le dessein de réduire le volume des crédits et espère ainsi faire pression sur les banques commerciales pour qu'elles réduisent les prêts<sup>18</sup>. Cependant, elle n'aurait pas entrevu que c'étaient surtout les entreprises américaines elles-mêmes qui financent les prêts inconsidérés sur leurs titres cotés en bourse. Et en particulier les sociétés d'investissements, dont l'une d'elles est souvent citée dans la presse actuelle dans le contexte de la crise de 2008-2009 et ses conséquences. « (...) il faut d'abord porter notre attention sur la plus illustre des créations de sociétés d'investissement en cette année remarquable, celle de Goldman, Sachs et Cie.<sup>19</sup> ». Cette société a émis « plus d'un quart de milliard de dollars de titres en moins d'un mois », et a joué un grand rôle dans la spéculation financière et la crise qui a suivi.

Cependant, pourquoi augmenter ce taux d'intérêt en août 1929? En été 1929, les indicateurs économiques d'un pays commencent à être dans le rouge. La production industrielle baisse sérieusement de juin en août, l'indice est de 126 (sur la base des années 1923-25=100) pour être en octobre de l'ordre de 117; la production d'acier baisse aussi depuis juin; le secteur de la construction de bâtiments baisse<sup>20</sup>. Ces principaux indicateurs sont considérés comme les baromètres de l'économie. C'est pourquoi la Banque fédérale de réserve intervient en août pour tenter d'enrayer cette hémorragie d'investissements dans les secteurs vitaux de l'économie. Mais cette augmentation du taux d'intérêt a surtout provoqué une grande inquiétude sur le marché boursier. Cette référence à la situation économique du pays rappelle que le marché financier en est le miroir. Ainsi, « Cause et effet vont de l'économie au marché financier, jamais dans le sens inverse. En 1929, l'économie allait vers des difficultés. Finalement, ces difficultés furent brutalement reflétées à Wall Street<sup>21</sup> ».

C'est alors qu'après la folie spéculative, nous allons entrer dans la phase de la panique financière, facteur sur lequel insiste particulièrement John K. Galbraith. Avec cette augmentation, la Banque fédérale de réserve induit dans les esprits que l'économie connaît des difficultés économiques, ce qui remet en cause la prospérité éternelle. C'est ainsi qu'on commence à prendre conscience que cette spéculation boursière s'est construite sur du sable. En septembre 1929, le krach

18 John K. Galbraith, *La Crise économique de 1929*, op. cit., p. 55.

19 *Ibid.*, p. 84.

20 *Ibid.*, p. 112.

21 *Ibid.*, p. 112-113.

boursier se profile à l'horizon, avec le début de la vente massive des actions sur le marché boursier, mue par la panique et qui est suivie d'une baisse de leur valeur.

Le 24 octobre 1929 est le Jeudi Noir, le jour du krach boursier. 13 millions de titres sont jetés sur le marché ce jour-là. La baisse des cours se produit à une vitesse vertigineuse, tant est si bien qu'on n'arrive même plus à l'enregistrer. La Bourse ferme ses portes. Mais cette panique va s'amplifier le 29 octobre, le Mardi Noir, avec 16 millions de titres jetés sur le marché. De nouveau, la Bourse va fermer ses portes. Toutes ces actions disponibles sur le marché boursier ne trouvent plus d'acheteurs. Ainsi, le montant des titres cotés en bourse qui atteignait 87 milliards de dollars en été 1929 va être réduit à 50 milliards de dollars à la fin du mois d'octobre 1929. Cette panique financière est à la mesure de la spéculation qui était excessive, pour révéler que des actions vendues pour 30 milliards de dollars étaient fictives puisque ce montant n'avait jamais été imprimé en billets. Le 13 novembre 1929, les cours de la Bourse sont les plus bas de l'année, avec la moitié des retraits réalisés par la Grande-Bretagne<sup>22</sup>. Tout un mécanisme fragile de crédits s'était greffé sur ces 30 milliards de dollars qui n'étaient que du vent.

82

Ce krach a fini par désorganiser le système monétaire international. Après l'Autriche, l'Allemagne, la Grande-Bretagne subit à son tour les effets de cette crise venue d'outre-Atlantique et qui a auparavant retiré la moitié de ses placements au moment du krach. En effet, après les États-Unis, la Grande-Bretagne est la principale créancière de l'Allemagne et finit par subir le contrecoup de la crise en Europe centrale. Comme la Grande-Bretagne ne peut plus garantir le remboursement de ses dettes de guerre (les dettes de guerre interalliées) aux États-Unis et ne peut plus garantir la solidité de sa monnaie internationale, le 21 septembre 1931, le gouvernement britannique abandonne l'étalon-or, ce qui signifie que la livre sterling, alors monnaie internationale, n'est plus convertible et qu'elle est détachée de l'or<sup>23</sup>. (La même scène se produira en 1971 quand les États-Unis déclareront que le dollar, devenue monnaie internationale, n'est plus convertible en or). La valeur de la livre chute de 40 %, puisqu'elle n'est plus considérée comme une monnaie sûre. Ce décrochage de la livre entraîne les autres monnaies qui avaient établi leur parité par rapport la monnaie britannique, conformément au Gold Exchange Standard.

L'année 1931 marque une véritable rupture dans le système libéral tel qu'il existait depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Elle a particulièrement mis en lumière les conséquences de la crise de 1929, en favorisant l'État à intervenir définitivement

22 Charles Kindleberger, *La Grande Crise mondiale 1929-1939*, op. cit., p. 117.

23 De même, l'Allemagne ne peut plus payer les réparations, qui servent en grande partie au remboursement des dettes interalliées de la Grande-Bretagne et la France.

dans les affaires aussi bien économiques que sociales à cause du chômage de masse et de la misère sociale qui ont suivi. C'est dans ce contexte qu'apparaît l'interventionnisme, ou encore le keynésianisme, sous l'influence de John M. Keynes. Le capitalisme connaît un nouveau tournant, après celui de 1815-1848 qui avait amené à réfléchir à une évolution du libéralisme.

#### DE 1931 À LA SECONDE GUERRE MONDIALE : L'INTERVENTIONNISME GÉNÉRAL

Cette crise financière, partie des États-Unis, gagne le monde entier, sauf l'URSS. Cette dernière s'est isolée en établissant un système économique, qu'on pourrait qualifier d'autarcique, puisqu'elle fonctionne dans une sphère délimitée et en circuit fermé, et sur d'autres critères que ceux du capitalisme.

La surproduction générale est considérée comme étant la conséquence profonde de la crise. Depuis 1928, on n'a pas pris conscience que l'offre est supérieure à la demande, ce qui a abouti à la mévente et à l'accumulation des stocks. Les entreprises recourent alors de plus en plus au crédit pour compenser la baisse de leurs bénéfices. C'est pourquoi la crise financière déclenchée à Wall Street a en grande partie révélé l'état réel des économies, ce qu'on n'a pu guère percevoir dans cette ambiance d'euphorie, du droit à l'enrichissement rapide, d'optimisme au cours de ces années 1920.

S'ouvre alors la seconde phase de la crise économique, qui s'aggrave. « De 1929 à 1933, on assiste à un effondrement sans précédent des échanges internationaux, de près de  $\frac{2}{3}$  en valeur et d'un  $\frac{1}{3}$  en volume (en raison de la baisse des prix)<sup>24</sup> ». En ce qui concerne la production industrielle mondiale, en juillet 1932 elle est inférieure de 38 % à celle de juin 1929 (le krach boursier se produisant en octobre) et les prix de gros baissent de 30 % de 1929 à 1932 pour les produits manufacturés et de 50 % pour les matières premières.

L'effondrement des économies nationales est malgré tout assez variable selon le pays. On peut le deviner : l'effondrement de l'économie nationale est plus important là où l'expansion du crédit a été considérable, comme aux États-Unis ; de même il est considérable dans les pays qui bénéficient de l'apport des crédits étrangers, comme l'Allemagne. En revanche, il est spectaculaire et surtout plus tardif en France car celle-ci a su profiter d'une courte prospérité économique au cours des années 1920. Quant à la Grande-Bretagne, elle est déjà en crise depuis le lendemain de la guerre, à cause d'une industrie restée traditionnelle face aux concurrences américaine et allemande.

24 André Piettre, *Monnaie et économie internationale du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, Cujas, 1971, p. 197.

Face à l'effondrement de la production industrielle, l'agriculture va traverser une de ses plus graves crises. Les fermiers américains sont particulièrement touchés de plein fouet. Par exemple, nous avons cette image tristement célèbre, tirée du livre *Les raisins de la colère* de John Steinbeck, où les fermiers enterrent les cochons qui ne se vendaient plus. Aux États-Unis, l'indice du prix du blé tombe de 148 en 1928 à 44,5 en 1933. Toutefois, le commerce international va s'améliorer à partir de 1934 pour les matières premières, grâce à l'action de Cordell Hull qui avait réussi à faire adopter cette année-là le Reciprocal Trade Act. Mais les échanges en produits manufacturés et en produits agricoles retrouveront leur niveau normal seulement après 1945.

En réaction à cet effondrement économique et financier, des blocs monétaires se mettent en place, le bloc sterling, le bloc dollar, le bloc franc, à l'intérieur desquels les échanges sont garantis par une monnaie exclusive et protégée. C'est le protectionnisme pur et dur qui succède au libre-échange d'avant la crise de 1929. Le dumping se généralise, c'est-à-dire la vente de produits sur les marchés extérieurs à un prix inférieur à celui qui est pratiqué au niveau du marché intérieur, pratique qui est interdite aujourd'hui par l'OMC. Ce dumping ne fait qu'aggraver la concurrence extérieure. Cette période est désormais caractérisée par un protectionnisme généralisé, avec des hausses de tarifs douaniers de plus de 90 % aux États-Unis, en particulier avec le Tarif Smoot-Hawley sur les produits industriels dès 1930, de 20 % en Grande-Bretagne en 1932 pour augmenter jusqu'à 33 %.

Comme les investissements et les prêts américains à l'étranger se sont considérablement réduits, à cause du krach boursier, le flux des capitaux qui a porté les économies d'outre-Atlantique va se réduire. Les achats de produits américains par l'Europe vont nettement se contracter et, par contrecoup, les exportations depuis les États-Unis, ce qui aggravera encore l'état de l'économie américaine qui n'a plus le secours extérieur pour continuer à maintenir les activités industrielles et agricoles.

La crise de 1929 a mis en lumière l'interdépendance financière et économique entre l'Europe et les États-Unis ainsi que l'essor d'un capitalisme financier qui n'a pas accompagné l'essor industriel. Le divorce est désormais grand et le libéralisme n'est plus à l'ordre du jour depuis que la Grande-Bretagne a mis fin au libre-échange. C'est alors qu'aussi bien en Europe qu'aux États-Unis, les gouvernements vont avoir recours à l'économie dirigée ou encore à l'interventionnisme. Ce sera la grande nouveauté de l'époque. Toutefois, il faut rappeler que le gouvernement américain de Wilson l'avait déjà expérimenté pendant la première guerre mondiale. Un nouveau rapport entre l'État et le capitalisme va s'instaurer des deux côtés de l'Atlantique. Cette orientation vers l'interventionnisme s'explique par la première phase de la Grande Dépression de 1930 à 1932 : tous ces gouvernements ont constaté que les lois naturelles

de l'économie ont été impuissantes alors que, selon les thèses du libéralisme économique, celles-ci auraient dû fonctionner pour éviter un tel chaos. Quelque soit le régime politique jusqu'en 1932, les gouvernements ont mis en place des mesures protectionnistes en augmentant les tarifs douaniers, ce qui a sérieusement porté atteinte au commerce extérieur ; des mesure d'ordre financier, en instaurant le contrôle des changes, ce qui a pour effet de restreindre les mouvements de capitaux ; le recours à la déflation, qui limite la circulation monétaire et restreint le crédit, ce qui a pour conséquence de diminuer les salaires et d'augmenter le malaise social.

C'est pourquoi une seconde phase de la Grande Dépression de 1932 à 1938 est marquée par la mise en application de solutions dirigistes ou interventionnistes aussi bien par les régimes fascistes que par les régimes démocratiques. Le recours à l'action de l'État dans les affaires économiques et sociales est particulièrement motivé par les très graves répercussions au niveau social dues à la crise de 1929. Le grand choc est l'apparition du chômage de masse, accompagné de la misère générale. Cependant, l'Europe l'avait déjà connue au moment de la Révolution industrielle, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, d'où les grandes migrations vers le Nouveau Monde. Mais aux États-Unis, le chômage de masse est véritablement inconnu jusqu'à cette crise, ce qui pourrait expliquer que les esprits aux États-Unis ont été marqués pendant très longtemps par cette crise de 1929. L'Europe (la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne et l'Italie) connaît 11 millions de chômeurs en 1932 et les États-Unis, 12 millions de chômeurs.

Ces chômeurs sont surtout des employés du secteur tertiaire alors en expansion (les cols blancs) tout comme les ouvriers. Mais ces derniers connaissent surtout le chômage partiel, avec une réduction du temps de travail et, par conséquent, une réduction des salaires. Aux États-Unis, par exemple, le salaire sera réduit de 40 % dans les usines d'automobiles de Détroit<sup>25</sup>. Ce qui a frappé à cette époque est en effet l'expérience brutale de la pauvreté alors que peu de temps auparavant, la prospérité régnait, certes illusoire.

Alors que certains considèrent que la crise de 1929 marque la fin du libéralisme avec l'intervention de l'État, d'autres la considèrent plutôt comme une adaptation du capitalisme depuis la Révolution industrielle. Cette dernière interprétation est inspirée par l'économiste anglais, John M. Keynes. De ce fait, la Grande Dépression va mettre en évidence que ces mesures interventionnistes seront appliquées par tous les gouvernements, quelque que soit le régime politique, ce que n'a pas toujours mis en évidence l'historiographie. Le marché toujours prééminent est volontairement investi par l'État, qui se substitue en quelque sorte à la « main invisible », en intervenant sur les marchés publics afin

25 Jean Heffer, *La Grande Dépression*, op. cit.

de relancer l'économie. Cette adaptation du libéralisme est surtout expérimentée aux États-Unis par le gouvernement de Roosevelt.

Les régimes fascistes se distinguent toutefois des régimes démocratiques par l'établissement d'un système économique privilégiant l'autarcie, ce qui implique un renforcement de la mainmise de l'État sur l'économie. L'autarcie est par ailleurs considérée comme un défi nationaliste, une politique d'indépendance nationale. Mais elle débouche inmanquablement sur le développement au maximum de la production nationale et surtout sur l'expansion agressive à l'extérieur en s'appuyant sur l'espace vital.

Ainsi, le choix autarcique de Hitler se fonde sur l'extension de l'espace vital (puisé dans le pangermanisme) au niveau commercial, en mettant au point un système d'accords de troc avec l'Europe balkanique et orientale, ce qui contribue à renforcer l'emprise économique allemande et la reconfiguration de la Mitteleuropa, alors interdite par le traité de Versailles. Cette zone d'influence allemande reconstituée en Europe centrale et orientale renforce de nouveau la concurrence économique entre les pays évincés de ces marchés (la Grande-Bretagne et la France), exactement comme avant la guerre de 1914-1918. Par ailleurs, Hitler va mettre en place les grands travaux avec la construction du réseau ferroviaire et des autoroutes. L'Italie quant à elle, va insister sur la prise en charge de l'État de la population par le biais des allocations et de l'assistance médicale.

86

Leur véritable salut économique viendra de la politique de réarmement, qui est mise en place après 1936. Le rétablissement en 1935 du service militaire en Allemagne (qui avait été aussi interdit par le traité de Versailles) permet tout d'abord de masquer le sous-emploi. Du point de vue financier, le Reich relance la consommation grâce au crédit en achetant les produits nécessaires à l'extérieur (ce qui relativise singulièrement l'autarcie). Ces crédits sont puisés en partie dans les bénéfices des entreprises allemandes de la Ruhr en particulier (la plus impliquée est l'I. G. Farben). Puis, l'Italie va s'associer à l'Allemagne dans le cadre de l'Axe Rome-Berlin conclu en 1936 et va désormais s'engager dans l'économie de guerre, afin de mener une politique extérieure ambitieuse, par exemple en Éthiopie en 1936.

Du côté des démocraties libérales, en France, à la suite de nombreuses grèves à partir de 1934, le Front Populaire accède au pouvoir en 1936, face à un fort mouvement fasciste. La Grande-Bretagne a déjà connu sa grande grève en 1926. Mais aux États-Unis, la société n'a pas bougé, il n'y a pas eu de révolution, ni de basculement dans une radicalité politique ; la population a plutôt manifesté une certaine apathie mais élit un président démocrate, Franklin D. Roosevelt<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Jean Heffer, *La Grande Dépression*, *op. cit.*

Ces trois pays vont lancer les grands travaux, vont introduire l'État dans les entreprises dont celles du charbon, vont créer l'allocation chômage (qui existait en Grande-Bretagne depuis 1921), et plus particulièrement en France, les congés payés et la journée de travail limitée à 40 heures.

Pour les États-Unis, ce programme prendra le nom de New Deal (la Nouvelle Donne). Le président américain, Roosevelt, va ainsi mener son combat contre la crise de 1933 jusqu'à l'éclatement de la seconde guerre mondiale. « Sa croisade contre la pauvreté » va provoquer un sursaut de nationalisme, car elle exige aussi de redonner foi et fierté aux Américains et va s'illustrer au niveau des structures fédérales du pays qui se renforcent, en établissant des contrôles sur la production industrielle et agricole, et en organisant la prise en charge par l'État des chômeurs. Puis, le deuxième New Deal de 1935 à 1938 réorganise le système bancaire, le détachement du dollar de l'or (dont la valeur a chuté de 40 % par rapport à 1929), la mise en place de programmes de travaux publics (comme la construction de la Blue Road dans les Appalaches ou encore du Golden Bridge de San Francisco), la mise en place de la sécurité sociale et l'adoption définitive du déficit budgétaire, comme le préconisait l'économiste Keynes.

Ainsi, tous les secteurs de l'économie sont touchés par la législation interventionniste. On assiste à une véritable réforme des structures économiques et, par conséquent, à un changement perceptible de la société américaine qui accepte ce nouveau dirigisme, d'autant plus facilement qu'elle avait déjà connu une telle expérience entre 1917 et 1918, dans le cadre de l'effort de guerre.

Le succès des New Deals est malgré tout relatif car le chômage reste toujours élevé, entre 9 et 10 millions de chômeurs en 1939 et qu'une nouvelle récession économique se manifeste en 1937. Cependant, les élections de 1938 aux États-Unis coïncident avec le retour des républicains au Sénat et le recul des démocrates – sans pour autant remettre en cause Roosevelt. Ce dernier arrête définitivement les réformes en 1939 et commence à se tourner vers le monde extérieur, qui est en pleine crise internationale.

Le capital sera-t-il alors utilisé différemment avec l'interventionnisme ? Il continue à être investi dans l'appareil productif mais il est désormais épaulé par l'aide sociale de l'État, pour maintenir le pouvoir d'achat de la main d'œuvre, et par l'augmentation des impôts. C'est au cours de cette période qu'on verra évoluer les rapports entre l'État et le capitalisme. En effet, certains pays vont procéder à des nationalisations afin d'apporter l'aide la plus adéquate à des secteurs industriels indispensables à la bonne marche du pays, comme dans les charbonnages en Europe.

Quant à la source d'énergie, le charbon continue à alimenter l'économie mondiale mais il commence à être sérieusement supplanté par le pétrole aux États-Unis. Les compagnies pétrolières américaines, qui deviendront

après-guerre les Sept Sœurs, prennent de l'importance au cours de cette période. Ainsi, on s'apercevra que l'Europe continue à utiliser le charbon après 1945 alors que les États-Unis ont déjà connu la mutation de source énergétique, en faisant du pétrole leur première source d'énergie depuis les années 1920.

La technologie, quant à elle, n'évolue pas depuis la mise au point du fordisme, afin d'accroître la productivité. De même, le transport par bateau reste l'apport déterminant de l'époque. Toutefois, on voit apparaître l'aviation et l'automobile, qui vont au fur et à mesure favoriser la circulation des marchandises et des hommes.

Face à l'effondrement du monde après la crise de 1929, cette période voit aussi l'émergence d'une nouvelle idéologie issue du fascisme italien, le nazisme en Allemagne. Le nazisme est une réponse extrême et raciste du fascisme à la situation économique et sociale provoquée par la crise de 1929 mais aussi à la situation politique et inflationniste découlant directement de l'après-guerre. En 1938, les pays européens adopteront la politique d'armement, ce qui va relativiser le chômage de masse. Puis, la guerre éclate.

88

#### DE 1945 À NOS JOURS : LE MULTILATÉRALISME DES ÉTATS-UNIS

Après la seconde guerre mondiale, se met en place le multilatéralisme et marque de son empreinte le  $xx^e$  siècle et en cette première décennie du  $xxi^e$  siècle. Même si le mot fin n'est pas encore écrit, on peut toutefois mettre en évidence deux phases d'évolution de 1945 à nos jours et qui correspondent à un changement de théorie économique : la première allant de 1945 à 1976, et la seconde allant de 1976 à nos jours.

##### La première phase keynésienne du multilatéralisme : de 1945 à 1976

Nous sommes entrés dans « l'ère du toujours plus » ou encore, pour reprendre l'expression de John K. Galbraith, dans « l'ère de l'opulence »<sup>27</sup> : en relançant la croissance pour qu'elle atteigne un plus haut niveau que celui d'avant-guerre, la production atteint des niveaux plus élevés, ce qui nécessite plus de marchés et favorise plus de consommation. Force est de constater que « le toujours plus » signifie la recherche permanente de nouveaux marchés. Or, cette recherche peut devenir une conquête agressive du marché où le prix passe paradoxalement au second plan du point de vue économique. Ces années de reconstruction de l'après-guerre ont inauguré cette politique de productivisme<sup>28</sup>.

C'est pourquoi l'ouverture de nouveaux marchés est primordiale car il s'agit d'exporter tous ces nouveaux produits, qu'ils soient industriels, agricoles, de

<sup>27</sup> John K. Galbraith, *The Affluent Society*, Boston, Houghton Mifflin, 1958.

<sup>28</sup> Charles S. Maier, *In Search of Stability*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

haute technologie ou de consommation. On passe désormais à une autre échelle du marché : le capitalisme devient résolument mondial et les multinationales s'épanouissent.

En effet, le marché national, peu à peu réduit à une échelle régionale ou locale, est soit trop petit, soit déjà saturé à cause du volume produit. « De 1948 à 1971, la production industrielle mondiale a crû au taux annuel moyen sans précédent de 5,6 % ; même pendant la période plus longue allant de 1948 à 1980, ce taux n'a guère été moins élevé<sup>29</sup> ». Il faut toutefois préciser que ce taux concerne les pays industrialisés. Le productivisme est alors suivi inévitablement d'une augmentation notable de la consommation de ces produits offerts désormais en plus grande abondance, contribuant à développer une société de consommation, qualifiée de consumériste. Mai 68 est vécu comme un épisode remettant en cause cette société de consommation.

Précisément, la période est qualifiée de Trente Glorieuses par l'économiste français Jean Fourastié<sup>30</sup>. Elle s'insère dans ce contexte d'une croissance ininterrompue (et à présent considérée comme exceptionnelle). Dès qu'un ralentissement de l'économie se fait sentir, dès qu'une crise un peu plus sérieuse sévit, n'entendons-nous pas invariablement qu'il faut à tout prix relancer la croissance ? La question devient assurément politique et rejoint les débats actuels sur la croissance continue ou permanente.

Cependant, le spectre de la crise de 1929 reste toujours présent, puisqu'il existe une volonté politique d'éviter les conséquences de cette crise, comme la conquête agressive des marchés et la surproduction devenue invendable. Quels sont alors les garde-fous de la relance de la croissance ? Ce sont les institutions multilatérales, puis les États qui régulent le marché : le GATT concourt à la libéralisation des échanges afin de favoriser l'ouverture de marchés ; le FMI veille à la stabilisation du système monétaire international car le commerce mondial ne peut se faire sans une monnaie internationale stable. Quant à la production, des quotas sont établis par exemple au sein des institutions européennes lorsqu'elle dépasse le niveau qui supposerait l'effondrement du prix et qui, par conséquent, s'accompagnerait d'une baisse de revenus, comme cela s'est passé en 1929. Ce marché régulé par les institutions porte la marque du keynésianisme. C'est pourquoi cette période du multilatéralisme située entre 1945 et 1976 est qualifiée de « libéralisme régulé ».

29 Herman van der Wee, *Histoire économique mondiale, 1945-1990*, Louvain-la-Neuve, Academia Duculot, 1990, p. 35.

30 Cette période correspond en anglais à l'expression « *The Silver Fifties and The Golden Sixties* », qui est résumée en *Golden Years*.

Cependant, le véritable démarrage du multilatéralisme a lieu à partir de 1960, au moment où la reconstruction européenne est terminée. En effet, on passe à un autre cycle économique qui marque le début de la vraie croissance sans qu'il y ait nécessité de rattraper le niveau d'avant-guerre ni celui des États-Unis d'après 1945. En 1960, l'Europe est désormais apte à se lancer dans la compétition mondiale grâce à la libéralisation des échanges et à la convertibilité des monnaies européennes enfin acquise.

Puis, le monde occidental va traverser de nombreuses crises, comme la suspension de la convertibilité du dollar et la fin des taux de change fixes en 1971. Les accords de la Jamaïque en 1976 mettent officiellement fin aux accords de Bretton Woods de 1944.

90

Cependant, le FMI et la Banque mondiale sont restés en place, en se renforçant ou en changeant de direction, sur le mode cyclique. C'est pourquoi il n'y a pas de raison d'arrêter l'histoire du multilatéralisme en 1976, date des accords de la Jamaïque qui signent « la fin des accords de Bretton Woods », comme cela est habituellement présenté. Par ailleurs, même si ces accords sont devenus caducs dans les années 70, essentiellement à cause de la fin de la parité des changes fixes, la diffusion du multilatéralisme dans le « monde libre » s'est poursuivie. Les institutions multilatérales, comme le FMI et le GATT continuent d'exister dans la pratique. Ces accords ont en fait initié le mouvement qui ne s'est jamais démenti, ce qui révèle une étonnante flexibilité en fonction des circonstances : nous sommes bien dans l'évolution du multilatéralisme qui passe des taux de change fixes, considérés comme la panacée en 1945, aux taux de change flexibles désormais la référence absolue depuis 1976 (quelques voix discordantes les mettent de nouveau en cause).

L'État-providence reste d'actualité en 1945 sous l'influence de Keynes. Les années de la Libération sont marquées par les grèves soutenues par le parti communiste dans plusieurs pays en Europe de l'Ouest, qui ne pouvaient pas non plus ignorer la question sociale face à la menace soviétique. Ici, le débat est ouvert pour savoir si l'État-providence a été un vecteur de convergence de la « prospérité des Nations ». Cette période coïncide notamment avec des avancées sociales notables. Mais la crise pétrolière commencera à sonner le glas de cette politique sociale née de la crise de 1929.

Quant à l'énergie, puisque nous nous situons dans l'évolution du capitalisme, le charbon alors dominant laisse sa place au pétrole en 1950 en Europe, alors déjà utilisé majoritairement aux États-Unis avant-guerre<sup>31</sup>. De la même façon que le charbon a été le symbole de la Grande-Bretagne, alors leader du

31 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.

monde au XIX<sup>e</sup> siècle, le pétrole sera celui des États-Unis au XX<sup>e</sup> siècle. Puis, la crise du pétrole en 1973 conduit à chercher des nouvelles sources d'énergie alternatives : le nucléaire, l'éolienne, le solaire, la transformation des végétaux. Le nucléaire a cependant reçu la plus grande priorité du point de vue de la politique énergétique dans son ensemble, qui attend encore les promesses de la fusion nucléaire.

La mise au point de la puce est la grande innovation technologique des années 1970 pour aboutir à la carte à puces. Auparavant, la technologie est très marquée par l'apport américain du fordisme et par les acquis des ingénieurs allant séjourner aux États-Unis pour y apprendre la meilleure façon de produire. Pour cela, l'utilisation du capital reste la même que précédemment. Puis, la puce a permis les robots, ce qui a révolutionné le mode de production fordiste, désormais robotisé à son maximum. Mais elle induit aussi une utilisation différente du capital, ce qu'on a peu mis en valeur. Le capital investi dans la robotisation est au départ plus important car cette technologie coûte plus cher que les précédentes. Mais, après quelques années d'amortissement des investissements, le bénéfice est supérieur puisque la robotisation favorise un coût de production plus bas. En effet, il est exempt de salaires et de charges sociales. Or, ce capital disponible se réinvestit dans d'autres fonctions, la finance, la bourse, les stock-options, etc., et non plus en totalité ou en grande partie dans l'appareil productif, comme lors de la Révolution industrielle. Néanmoins, cette utilisation différente du capital comporte un coût social : la robotisation favorise l'apparition d'un chômage structurel et en augmentation croissante, qui n'est pas encore résorbé. Certes, la crise du pétrole de 1973 a eu son rôle à jouer en favorisant le chômage conjoncturel. Mais l'arrivée de la puce a pour résultat d'ajouter ce chômage d'ordre structurel, et qui n'a pas été perçu tout de suite.

Quant aux transports, l'avion va supplanter le paquebot et va, au fur et à mesure, devenir le moyen de déplacement le plus courant.

Du point de vue idéologique, le fascisme est vaincu en 1945 par la coalition des Alliés face aux pays de l'Axe, même s'il y a encore des survivances. L'affrontement se fait désormais, de 1945 à 1989, entre le libéralisme représenté par les États-Unis et le communisme par l'URSS.

Un autre aspect est à mettre en lumière dans le cadre du multilatéralisme, et qui est actuellement absent de l'historiographie. Le multilatéralisme a induit une évolution sociale qui s'est faite très progressivement, pour aboutir à une nouvelle société multilatérale. En effet, nous pouvons constater que, de nos jours, la classe dite moyenne a succédé à la classe ouvrière alors dominante. Certes, l'évolution provient du glissement progressif du secteur secondaire au secteur tertiaire de l'économie, qui prend de plus en plus d'importance.

De plus, la robotisation croissante réduit le recours à la main d'œuvre ouvrière, mais demande une autre plus qualifiée. À mon sens, cette évolution est inscrite dans la transformation sociale initiée par le système multilatéral. Que disent la Charte de l'Atlantique, les accords de Bretton Woods, la Charte des Nations unies, les traités des institutions européennes ? Ces actes juridiques se réfèrent à la « prospérité pour tous », à « l'élévation du niveau de vie ». Avoir une voiture, une maison bien équipée, n'est-ce pas l'*American way of life* par excellence, et fondé sur la consommation ?

92

Dans la mesure où le multilatéralisme conduit à une évolution des mœurs au sein de la nouvelle société de l'après-1945, on peut faire un parallèle avec la montée en puissance de la bourgeoisie au XIX<sup>e</sup> siècle qui a considérablement influencé les mœurs de l'époque. Le mode de vie américain s'est particulièrement diffusé en Europe lors des années 1960, au moment où l'Europe et les États-Unis étaient désormais à égalité concurrentielle. On rejoint inévitablement la société de consommation, le consumérisme, avec l'affirmation au fil du temps de la classe moyenne en col blanc. Mais une partie de cette classe moyenne connaît cependant des sursauts, en dénonçant les excès de la consommation en Mai 1968. De la même façon que la Révolution industrielle a créé une nouvelle société, de nouvelles catégories sociales avec la classe ouvrière et la classe bourgeoise, le multilatéralisme a aussi marqué la société avec de nouvelles références : la classe moyenne, la classe supérieure et la classe défavorisée. Ces nouvelles références sociales s'appuient sur le niveau du revenu et non plus en fonction du travail exercé, du statut social. Là est la grande différence.

Par ailleurs, on peut noter la différence au niveau des revendications sociales. Alors que la classe ouvrière a revendiqué au XIX<sup>e</sup> siècle l'intégration de la question sociale dans la démocratie, la classe moyenne n'a pas mené le même combat. Comme le multilatéralisme a misé d'emblée sur la prospérité pour tous et sur la reconnaissance du bien-être social pour tous et pour chacun, en effaçant le terme de classe, et que l'État-providence a été intégré dans les politiques nationales, la classe moyenne n'a pas revendiqué de la même façon son pouvoir d'achat. Peut-être est-ce l'explication du recul des syndicats au cours de cette période ? La question sociale du XIX<sup>e</sup> siècle est alors devenue la paix sociale au XX<sup>e</sup> siècle, surtout face au bloc soviétique.

#### La deuxième phase friedmanienne du multilatéralisme : de 1980 à nos jours

Cette période commence avec l'arrivée du président américain, Ronald Reagan, et du premier ministre britannique, Margaret Thatcher, aux affaires de leur pays respectif. Leurs politiques s'inscrivent résolument dans le courant ultralibéral ou néolibéral, qui peuvent être interprétées comme une réaction

aux excès de l'interventionnisme (qui lui-même était une réaction aux excès du libéralisme de 1929). En effet, le néolibéralisme met l'accent sur la volonté de désengager totalement l'État de ses responsabilités économiques et sociales.

C'est Friedrich Von Hayek (1899-1992), économiste de Fribourg et prix Nobel d'économie en 1974, qui a formulé le néolibéralisme<sup>32</sup>. Selon lui, il faut revenir à « la main invisible » du marché mais pour atteindre le reflet exact de la Nature, et non pas un reflet troublé par la main de l'homme. En cela, il va plus loin que le libéralisme d'Adam Smith du XVIII<sup>e</sup> siècle. Tout en insistant sur l'ordre naturel, Smith préconisait toutefois que l'État devait prendre en charge la justice, la défense et les biens publics, domaines considérés comme trop coûteux pour l'entrepreneur individuel. Hayek s'est opposé durablement à Keynes, en étant contre l'interventionnisme et l'État-providence, et considérait que le marché laissé à son mécanisme naturel se corrigerait de lui-même et produirait de lui-même la richesse. Cette nouvelle théorie a coïncidé avec son temps qui s'interrogeait sur une rectification de l'État-providence, bien avant la crise du pétrole.

Un autre économiste, Milton Friedman, de l'université de Chicago et prix Nobel d'économie en 1976, qui a bien connu Hayek lors de son passage à Chicago, a repris sa nouvelle pensée néolibérale, en insistant davantage sur le monétarisme, c'est-à-dire sur la monnaie en tant qu'actrice du marché et non plus en tant que produit de l'État. Son ouvrage *Free to Choose (Libre choix)* paraît en 1980, et sera porté à la télévision sous forme d'émissions didactiques. Il considère aussi que le marché concurrentiel est la meilleure forme d'organisation économique, et préconise le retrait de l'État des affaires économiques (en particulier les affaires monétaires) et sociales, afin de retrouver la concurrence parfaite et harmonieuse sur le marché selon les règles de la Nature. Il insiste aussi sur le fait que la motivation individuelle est guidée par la cupidité.

Le néolibéralisme se distingue dans les faits par une politique de dérégulation la plus large possible des secteurs de l'économie, dès la fin des années 1970 et surtout au début des années 1980. On assiste alors à la libéralisation totale, la privatisation des services publics, la déréglementation du travail et à l'émergence du marché sans garde-fous. De même, il préconise la baisse des impôts, dans la mesure où l'économie doit retrouver sa totale liberté d'action et que cela favoriserait les investissements des particuliers dans l'économie. Cette théorie économique s'affirme en tous points à l'inverse de la politique d'investissements qui était préconisée par Keynes, fondée sur la hausse des impôts et l'épargne. Enfin, le néolibéralisme considère que tout individu est

32 Friedrich Von Hayek, *Monetary Theory and the Trade Cycle* (1929) ; *La Constitution de la liberté* (1960) ; *Droit, législation et liberté* (1973).

seul responsable de sa condition et que l'État n'a aucune charge à assurer au niveau social et doit se retirer des secteurs sociaux. Par conséquent, l'État doit réduire ses dépenses publiques, ce qui est un point fort du néolibéralisme et à l'opposé du keynésianisme. Il s'agit en effet de réduire la question sociale, étant donné que chacun est responsable de soi et que cela reflète l'état réel de l'ordre naturel. On comprend que ces deux dernières conceptions, la question sociale et l'ordre naturel, peuvent être antinomiques, si rien n'est fait pour les concilier. Au fond, c'est comme revenir à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et effacer tous les débats des libéraux qui ont tenté de les concilier afin de sauvegarder le libéralisme lui-même. Finalement, tout est une question d'interprétation de l'ordre naturel... C'est alors changer un des aspects majeurs du multilatéralisme de 1945.

94

Comme le déclare Alain Supiot, « Codifiés par les institutions économiques et financières internationales, les principaux dogmes de ce fondamentalisme économique (l'infailibilité du Marché, les bienfaits de la concurrence généralisée, la privatisation des services publics, la déréglementation du travail, la libre circulation des capitaux et des marchandises) sont devenus en peu d'années une sorte de religion officielle<sup>33</sup> ». Il y aurait une petite nuance à apporter en ce qui concerne la libre circulation des marchandises, la libre concurrence et le marché, car ces derniers aspects sont inscrits dans les traités juridiques et les faits depuis 1945, dans le cadre de la libéralisation des échanges, avec l'European Coal Organisation, le GATT, l'OECE, la CECA, la CEE...

En définitive, la politique néolibérale a rompu avec l'équilibre inhérent au système multilatéral puisqu'il était lui-même le fruit d'un compromis entre la libre-concurrence et la question sociale, comme l'avaient pensé les internationalistes et les institutionnalistes. En cela, le néolibéralisme vise à supprimer l'État-providence, alors trop coûteux au niveau des dépenses publiques et pesant au niveau de la prise de décision, et a répondu au contexte du ralentissement de la croissance à la fin des années 1970. Là-dessus, Pierre Rosanvallon s'interroge : « La question centrale est donc la suivante : y a-t-il une limite sociologique au développement de l'État-providence et au degré de redistribution que son financement implique<sup>34</sup> ». Il rejoint la question sociale ou le contrat social posé au libéralisme du XIX<sup>e</sup> siècle. Quel est l'équilibre entre le social et l'économie, se demandaient les libéraux du XIX<sup>e</sup> siècle, et plus tard, les institutionnalistes du début du XX<sup>e</sup> siècle, afin d'éviter de nouvelles crises sociales dévastatrices pour l'ensemble de l'économie ? Cette question a été

33 Alain Supiot, *L'Esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Éditions du Seuil, 2010, p. 35.

34 Pierre Rosanvallon, *La Crise de l'État-providence* [1981], Paris, Éditions du Seuil, 1992, p. 16.

substituée par le néolibéralisme à celle de l'individu, qui ne s'entend donc pas dans le sens collectif, dans le cadre d'une société.

Il est habituel de présenter que l'État-providence a été motivé par le contexte de la Guerre froide, lorsqu'il fallait montrer que « le monde libre » garantissait de meilleurs droits sociaux que de l'autre côté du rideau de fer. On fait alors coïncider la fin de l'État-providence avec la crise du pétrole en 1973, qui s'est traduite par une hausse vertigineuse du prix et a alourdi les budgets des États. Il a alors fallu faire un choix prioritaire au niveau des dépenses, entre l'achat du pétrole et les allocations sociales. Les politiques économiques des États n'ont pas hésité à réduire les dépenses sociales, sans qu'il y ait eu de conséquence immédiate au niveau de la paix sociale. En effet, le chômage croissant et structurel a paradoxalement annihilé les revendications sociales. Par conséquent, la paix sociale s'est transformée en souci d'emploi devenu de plus en plus flexible, mobile et raccourci dans le temps, et a vu surgir cette forme de précarité qu'on avait oubliée.

Cependant, deux aspects importants doivent être considérés afin de mieux comprendre cet enjeu. La question sociale est née d'une réflexion d'avant 1945, et non d'après 1947 qui symbolise le début de la Guerre froide, et l'État-providence a été une réponse à la crise de 1929. Puis, en 1980, cette compétition idéologique n'est pas terminée alors que l'État-providence est remis en cause par le néolibéralisme dès le début des années 1970. Toutefois, la compétition idéologique entre l'Est et l'Ouest n'est plus comme auparavant. L'économie américaine est en pleine récession et l'économie soviétique se dirige tout droit vers la faillite. Or, au sein du gouvernement de Reagan, existe un courant convaincu que : « l'URSS et le communisme soviétique étaient condamnés à brève échéance, à cause de leurs problèmes économiques, du bouillonnement de l'Europe de l'Est, le tout aggravé par le problème des nationalités en URSS même<sup>35</sup> ». Mais surtout, « Reagan en particulier était convaincu de la faiblesse profonde de l'URSS<sup>36</sup> ». De plus, les États-Unis savent dès le début de la présidence de Reagan que l'URSS ne suit plus aussi bien que, dans les années 1950 et 1960, l'évolution technologique devenue à présent électronique et informatisée, ce qui se ressent dans l'équipement de son armée. La raison vient du surendettement que connaissent les pays de l'Est (URSS, Pologne, Yougoslavie) depuis 1973, et qui a décuplé en passant de 7,9 milliards de dollars à 81 milliards de dollars en 1982<sup>37</sup>. Or, ce surendettement a été

35 Georges-Henri Soutou, *La Guerre de cinquante ans. Les relations Est-Ouest, 1943-1990*, Paris, Fayard, 2001, p. 638.

36 *Ibid.*

37 Pierre Mayer, *La Métamorphose. Essai sur le multilatéralisme et le bilatéralisme*, Paris, Economica, coll. « IFRI. Les enjeux internationaux », 1983, p. 60.

aggravé par le relèvement des taux d'intérêts nationaux par les États-Unis et la Grande-Bretagne pour résoudre leur inflation. Il ne fait aucun doute que ce surendettement va bientôt amener ces pays en développement mais aussi ceux de l'Est vers la banqueroute et, par conséquent, que le changement de sens du système multilatéral ne portera pas à conséquence face au bloc soviétique au bord de l'implosion financière.

Ce constat a certainement facilité le rejet d'une politique interventionniste et sociale conformément à la théorie néolibérale, qui répondait au souci d'un courant politique. La situation réelle de l'URSS, puisque les États-Unis semblaient être bien renseignés, a alors permis de prendre ce risque, mais qui était calculé, même si Reagan voulait rompre avec la politique de ses prédécesseurs<sup>38</sup>. Sinon, comment expliquer le passage de l'État-providence à l'État minimum à la fin des années 1970 et au début des années 1980, soit presque 10 ans avant la chute du mur de Berlin ?

96

Demeure alors cette question : cette politique a-t-elle été voulue par Reagan pour mettre fin à l'URSS ? Ou bien est-ce un concours de circonstances ? Peut-être les deux aspects se sont-ils croisés : en utilisant les impératifs nationaux (juguler l'inflation) et en réactivant les enjeux idéologiques entre l'Est et l'Ouest (combattre le communisme) ?

Ainsi, le système multilatéral a alors changé de sens dans les années 1980. Il n'est plus la promotion de règles morales et techniques du marché mais la promotion du dérèglement du marché (avec toutefois des règles), ce qui correspond à la mondialisation depuis 1989. La mondialisation apparaît par conséquent synonyme de dérégulation, d'extension des marchés, d'abolition totale des frontières grâce aux progrès considérables des communications, de la mobilité extrême des capitaux et aussi de l'essor des transports avec l'avion. Mais tout cela a été initié à la fin des années 1970, encore une fois, avant la chute du mur de Berlin. Après 1989, l'ex-bloc soviétique est désormais compris dans le système multilatéral et a élargi la sphère géographique d'application du multilatéralisme, cette fois-ci devenu néolibéral.

Dans le cadre des réductions budgétaires, il ne faut pas non plus oublier le Krach de 1987, qui a été une sérieuse crise financière au niveau mondial, tout comme l'a été la crise de 1929<sup>39</sup>. Mais cette crise de 1987 a pu être résorbée grâce à l'entrée en jeu des banques centrales qui ont massivement acheté le dollar avec les devises du pays afin de maintenir son taux de change à un niveau compétitif. Cette politique de sauvetage du dollar signifie toujours un coût très élevé au détriment des finances publiques.

<sup>38</sup> L'ouverture des archives américaines sur cette période pourra peut-être éclairer cet aspect.

<sup>39</sup> Voir la préface de John K. Galbraith à *La Crise économique de 1929, op. cit.*

Que deviennent alors les institutions multilatérales qui ont pour charge de réguler l'ensemble du monde dans ce nouveau cadre? Malgré la fronde néolibérale contre ces institutions, elles sont toujours en place et ce n'est pas là son moindre paradoxe. Ces institutions se sont adaptées et encouragent désormais cette dérégulation au niveau de l'État. Elles sont devenues le chantre du néolibéralisme à l'échelle internationale, comme le FMI depuis les accords de la Jamaïque en 1976. Celui-ci a aussi encouragé le retrait de l'État par exemple au niveau du secteur de la santé, de l'éducation afin de réduire les budgets publics dans les pays bénéficiaires de ses crédits. Le FMI, l'OCDE, l'UE misent sur les dénationalisations ou les privatisations des secteurs de l'énergie, des secteurs secondaires et des transports comme les avions, et sur la privatisation des services publics, conformément à la politique de la dérégulation. Tout comme le GATT qui, depuis le Tokyo Round, a préconisé la libéralisation des transports aériens. Puis, l'Organisation Mondiale du Commerce créée en 1994 à Marrakech a réécrit en partie les accords du GATT devenant ceux de l'OMC.

Cependant, les institutions multilatérales sont encore les garde-fous, cette fois-ci, de la dérégulation car elles restent les pompiers de l'ordre international dès qu'un pays sombre dans une crise qui risque de faire ralentir la croissance économique du monde.

En définitive, la dérégulation générale a eu des effets sur le marché : celui-ci serait-il davantage libéré des entraves institutionnelles ou serait-il devenu instable ? Serait-ce alors le véritable état naturel du marché tant recherché par les économistes ? Alors que l'essence du multilatéralisme est la recherche de la stabilité du marché, force est de constater que la politique néolibérale introduit l'instabilité. Tel est le paradoxe actuel du multilatéralisme depuis 1980. Qu'est alors devenue la peur du chaos tant redouté? Elle a tout simplement changé de sens, mais elle conditionne toujours les décisions : la peur est à présent de manquer la dérégulation car cela signifierait la perte de nouveaux marchés...

Depuis la crise de 2008-2009, face à cette spéculation financière qui a touché la santé économique mondiale, les institutions internationales, et en particulier le FMI, sont enjointes à réguler le marché. Connaissent-elles un retour du balancier ? Ces intentions restent toutefois des vœux pieux. Mais la peur du chaos est toujours présente et se manifeste plutôt face à cette spéculation financière, considérée comme une preuve de la dérégulation des marchés. Or, la finance internationale n'a jamais été régulée par le FMI, au contraire du système monétaire international, conformément aux accords de Bretton Woods, puis ceux de la Jamaïque.

La dérégulation depuis la fin des années 1970 est aussi liée à la flexibilité de l'emploi, à la délocalisation, à l'immigration et a coïncidé avec l'apparition de la précarité qui touche une partie de plus en plus croissante de la population.

Le chômage structurel n'est toujours pas résorbé et la robotisation se développe encore plus. Sur cet aspect, la dérégulation a rompu avec l'idée principale du multilatéralisme qui consistait à viser la prospérité pour tous au nom du bien-être social grâce au plein emploi.

98 C'est une contradiction difficile à résoudre dès lors qu'on s'éloigne des principes fondateurs du multilatéralisme, puisés dans ses origines historiques et dans ses utopies. Est-ce à dire que ce multilatéralisme est désormais daté de nos jours, car il ne reflète plus les enjeux de 1945 ? Parce que le bloc soviétique, constitué peu à peu depuis 1917, a disparu de la scène internationale en 1989, le multilatéralisme ne peut plus être considéré comme l'alternative idéologique, économique, politique, sociale et culturelle. Celui-ci aurait-il besoin d'un reflet du miroir contradictoire pour exister ? Il ne fait nul doute que nous touchons ici du doigt le fondement de l'internationalisme de Wilson et du multilatéralisme de Hull. Certes, on peut faire observer que le système multilatéral a gagné face au communisme. Comme l'a fait remarquer Francis Fukuyama en 1989, dans la revue *The National Interest*, « la fin de l'histoire » est écrite car c'est désormais la victoire de la démocratie libérale. Or, de nombreux débats se concentrent de nos jours sur la notion même de démocratie, sans être libérale ou populaire, comme s'il fallait par conséquent la redéfinir<sup>40</sup>.

D'un excès à un autre, la question sociale a néanmoins disparu vers la fin des années 1970, avec l'introduction des thèses de Von Hayek et de Friedman et, en même temps, le multilatéralisme a perdu son sens social, puisque le bien-être, le troisième pilier, a été réduit par le néo-libéralisme pour le remplacer par l'individualisme. Ainsi, le système multilatéral se retrouve déséquilibré, n'étant plus que sur deux piliers, la défense et l'économie. La recherche de la prospérité pour tous a alors cédé la place à un individualisme exacerbé par la recherche du gain (les traders en fournissent un bon exemple), et apparaît une précarité pour une partie de la population dans nos sociétés, qui semble être devenue un état presque normal.

C'est au tour du néolibéralisme d'atteindre ses limites, comme en 1815-1848, en 1929, en 1973, dates qui correspondent aux grands tournants du libéralisme et du capitalisme. En effet, grâce à la puce, le bénéfice ou le profit augmente encore plus et surtout dans un délai très court. Auparavant, les investissements industriels devenaient rentables qu'après un délai minimum de 4 à 5 ans. Dans ce cas de prospérité immédiate, la consommation est dynamisée et l'excès de

40 Pierre Rosanvallon, *La Contre-Démocratie*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « Points Essai », 2008 ; *id.*, *La Légitimité démocratique*, Paris, Éditions du Seuil, 2008 ; *id.*, « L'Universalisme démocratique : histoire et problèmes », <<http://www.laviedesidees.fr/L-universalisme-democratique.html>>, 17 décembre 2007.

prospérité s'oriente de plus en plus vers le luxe. De même, ce bénéfice accru se dirige vers les actions à la bourse, la spéculation, la finance.

Toutefois, on constate un divorce s'installant entre ceux qui bénéficient de cette prospérité accrue et ceux qui voient leur pouvoir d'achat baisser, étant donné l'amélioration de la technologie à haute rentabilité qui demande moins de main d'œuvre. De plus, l'augmentation des actions boursières réclame moins de main d'œuvre pour diminuer la part des salaires dans le prix de revient du produit. Or, le chômage structurel ne peut être résorbé dans l'état actuel de l'avancée technologique et la flexibilité de l'emploi est liée à la baisse de salaire qui est fixé désormais en pourcentage du SMIC. Alors que le pouvoir d'achat grimpe pour une partie de la population, il baisse dangereusement pour l'autre partie. Le tout est de savoir qui appartient à la majorité ou à la minorité de la population. Mais, d'une manière générale, cela ne peut favoriser la consommation globale qui finit par devenir celle d'une partie de la population seulement et qui en dépend de plus en plus d'une manière dangereuse. On retrouve le même problème d'une limite ou d'un seuil à la baisse du pouvoir d'achat en 1815-1848, qui est vitale aussi bien pour la population elle-même que pour la marche de l'économie. Quoi qu'on en dise, le marché est dépendant de la consommation et donc de consommateurs solvables dans une proportion la plus large possible et non pas dans une proportion moindre. C'est ce qu'avaient compris les économistes libéraux de l'époque.

Il ne s'agit plus ici de défaillance de l'État comme en 1815-1848 et en 1929 mais de défaillance du marché comme en 1929, 1973, 1987, pour aboutir à la plus récente de 2008-2009 ou encore celle de l'été 2011. Cette « défaillance du marché » devient synonyme de spéculation et non plus de production. Ce marché ne fonctionne plus pour la prospérité pour tous mais pour une partie seulement de la population.

Encore une fois, le marché qui semble être aussi abstrait que la mondialisation est en fait une réalité bien concrète, avec les États, les entreprises, les négociateurs, les bourses et les consommateurs qui tous produisent des règles. Même lorsqu'un État énonce le libre-échange, cela reste une règle à appliquer au marché. Ou encore lorsque les multinationales adoptent une stratégie de conquête de marchés, elles restent dépendantes des règles énoncées par l'État d'origine en particulier au niveau fiscal.

Ici, se situe précisément la crise sociale à venir, que je considère comme étant le troisième choc social à régler de toute urgence, si l'on se rappelle les exemples précédents qui ont à chaque fois fait évoluer le libéralisme et le capitalisme, sans les avoir toutefois reniés.

En effet, le problème est de savoir à présent jusqu'où cette situation sera tolérable du point de vue économique, si ce n'est du point de vue politique et humain car la solvabilité ou le pouvoir d'achat conditionne la consommation

des biens, qui est alimentée par une production continue. La précarité croissante au sein d'une société finit par mettre en lumière l'incapacité d'alimenter l'économie, à cause de l'insolvabilité croissante elle aussi. Nous retrouvons le même contexte explosif sous-jacent de 1815-1848 et de la crise de 1929, qui ont incité à prendre en compte la question sociale dans le cadre de la politique gouvernementale. Il est certain que les altermondialistes l'avaient pressenti puisqu'ils insistaient sur le manque de lien entre le global et le local mais cette crise est rendue plus visible par les récentes manifestations des indignés en Grèce et en Espagne, animées par une jeunesse appauvrie, diplômée, n'ayant pas d'avenir dans la société et réclamant une nouvelle donne en politique. Ces manifestations sont-elles aussi un effet du miroir du printemps arabe de 2011, où la jeunesse suivie par l'ensemble de la population, a réclamé et réclame encore du pain, du travail et la liberté ? Que ce soit au sein des régimes démocratiques ou dictatoriaux, on ne peut nier qu'une grande partie de la population a réagi de la même façon. Les conséquences de la crise de 2009 se sont fait sentir des deux côtés de la Méditerranée car au Proche-Orient aussi prévaut le néolibéralisme. Finalement, la question sociale s'est elle aussi mondialisée ou plutôt multilatéralisée et redevient un enjeu de la stabilité d'une société, comme il l'avait été en 1945.

Quelles seront les réponses à cette troisième crise sociale qui nous pend au nez ? Aboutiront-elles à faire évoluer le multilatéralisme, qui lui-même a été le fruit des réflexions de ces deux crises sociales, vers d'autres horizons ? N'oublions pas que le multilatéralisme s'est éloigné de celui de 1945 dès lors que le bien-être a été effacé par le néolibéralisme depuis la deuxième moitié des années 1970 jusqu'à nos jours. Comme il y a eu les excès du capitalisme industriel en 1815-1848, les excès du libéralisme en 1929, les excès de l'interventionnisme avant 1973, notre temps présent est marqué par les excès du néolibéralisme, qui ont été révélés par la crise de 2009, et qui se font encore sentir.

Quant à l'utilisation du capital, il continue à s'investir dans la technologie mais dans une moindre proportion grâce à la robotisation. De plus, ce capital s'est accru du fait de la baisse importante des impôts sur les revenus les plus élevés, afin de les inciter à investir davantage dans les secteurs économiques, ce qui dans les faits demeure assez relatif.

Après le robot, la puce a aussi favorisé l'essor de la micro-informatique. L'informatique existait déjà mais, cette fois-ci, elle est disponible pour tous et pour tout et, l'internet apparaît dans ce sillage. Les communications prennent alors une autre ampleur et accroissent la rapidité de la circulation des informations, en particulier au niveau des bourses financières et de la mobilité des placements des capitaux. Ne dit-on pas que c'est la révolution technologique de l'informatique qui a contribué à faire disparaître le bloc soviétique, dans la

mesure où elle lui a fait prendre un retard considérable dans la compétition l'opposant aux États-Unis ? On s'achemine doucement vers l'utilisation d'une nouvelle technologie, qui est la nanotechnologie.

La source d'énergie dominante reste le pétrole mais ses réserves diminuent. L'urgence de nos jours est de trouver une nouvelle source d'énergie qui soit capable de soutenir l'économie à l'échelle mondiale et, bien sûr, à moindre coût. Quant au nucléaire, depuis l'accident au Japon en 2011, il est considéré comme trop dangereux à exploiter.

Quant à l'idéologie, le communisme disparaît plus ou moins avec l'implosion du bloc soviétique qui survient après la chute du mur de Berlin en 1989. Ne restent donc en lice de nos jours que le libéralisme et le socialisme.

Par ailleurs, toute cette période, allant de 1945 à nos jours, peut-être considérée comme étant une économie mondiale, dans la mesure où le monde entier est désormais connu et qu'il représente des marchés potentiels formidables. De ce fait, elle coïncide avec la décolonisation, avec la fin de l'économie-monde compartimentée. Là encore, Fernand Braudel nous apporte une belle définition :

L'économie mondiale s'étend à la terre entière ; elle présente, comme disait Sismondi, « le marché de tout l'univers », « le genre humain ou toute cette partie du genre humain qui commerce ensemble et ne forme plus aujourd'hui, en quelque sorte, qu'un seul marché »<sup>41</sup>.

#### La mutation en cours du capitalisme : la multilatéralisation

À la lumière de tous ces éléments liés à l'histoire du capitalisme depuis la Révolution industrielle, comment pourrait-on définir le capitalisme de nos jours lié au multilatéralisme ? De nombreux débats actuels cherchent une nouvelle définition du capitalisme afin de mieux saisir sa mutation. Cela s'avère difficile car la raison principale est que cette mutation produite par le multilatéralisme depuis 1945 n'est pas encore achevée. Quand on passera à un autre système économique et social, il sera dès lors plus facile de le définir précisément. C'est pourquoi ce capitalisme, inscrit dans le cadre multilatéral depuis 1945, est encore dans la phase de la multilatéralisation. Ce concept-ci met en valeur la continuité dans le temps, de 1945 à nos jours, et 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 plus tard, le monde entier, de la même façon que le libéralisme s'est diffusé au XIX<sup>e</sup> siècle.

La multilatéralisation se présente par conséquent comme un concept né à la fin de la Guerre froide, parce qu'il prend justement en compte la fin de

<sup>41</sup> Fernand Braudel, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme*, op. cit., t. III, p. 14.

ce *statu quo* qui ne permettait guère de réflexion critique, sans être soi-même considéré(e) comme appartenant au camp de l'Est ou au camp de l'Ouest. Les avancées, les reculs, les tournants du système multilatéral font partie intégrante de son évolution et rejoignent aussi le processus du capitalisme.

Dans ce cas, quel sera le nouveau pôle dominant : la Chine ? Mais, pour devenir le leader du monde, celle-ci doit proposer un nouveau système international ou un nouvel ordre international. Pour l'instant, elle prône une économie socialiste de marché sans fondement théorique, si ce n'est un bricolage entre le strict régime communiste chinois et l'ouverture totale du marché. Quelle sera la nouvelle source d'énergie : la maîtrise de la fusion nucléaire ou les énergies dites alternatives ? Tout en gérant sa sécurité d'approvisionnement partout dans le monde et, particulièrement en Afrique et en Amérique latine, la Chine occupe la première place dans le secteur des énergies renouvelables, comme la fabrication des panneaux solaires. En effet, le pôle dominant des siècles contemporains a su faire valoir sa suprématie en détenant la principale source d'énergie, le charbon pour la Grande-Bretagne, le pétrole pour les États-Unis. Mais peut-on posséder le soleil et le vent ? En viendra-t-on alors à prendre véritablement en considération la protection de l'environnement, les problèmes liés au réchauffement climatique ? L'échec du Sommet de Copenhague en décembre 2009, entièrement consacré aux mesures à prendre contre le réchauffement climatique, a été imputé en très grande partie aux pays pétroliers et aux plus grandes compagnies pétrolières. Cela signifie que la mutation de source d'énergie ne s'est pas encore produite.

102

Quels seront les nouveaux marchés potentiels : le Tiers-Monde ne sera-t-il plus puisqu'il aura rattrapé son retard économique, comme le montrent actuellement le Brésil et l'Inde, représentants du nouveau Sud ? La Chine occupe une place importante en tant que partenaire commercial ou financier auprès de l'Afrique et de l'Amérique latine. Elle a eu la finesse d'utiliser un argument sensible à l'égard de ces nouveaux pays émergents, à savoir qu'elle aussi a connu la colonisation européenne. Ou bien la galaxie offrira-t-elle de nouveaux marchés avec des nouveaux moyens de transport, avec la fusée, la navette (quoique ce mode vient d'être abandonné), le satellite ou autre ? On passerait alors d'une économie mondiale à une économie spatiale...

Quel sera le nouveau mode de production ? Quelle sera la nouvelle forme d'utilisation du capital ? Quelle sera la nouvelle avancée technologique ? Pour le moment, on parle beaucoup des nanotechnologies et biotechnologies, comme une innovation majeure à tous les niveaux, scientifique ou économique, et qui pourraient avoir des répercussions au niveau de la société. Le fait majeur de cette innovation technologique, que certains considèrent comme la prochaine révolution, est d'introduire l'informatique dans chaque élément existant sur

Terre. Et comment la question sociale sera-t-elle résolue après la troisième crise sociale (à moins qu'elle ne soit résolue à temps) ?

Quel sera le terme qui succèdera à celui de la croissance, qui lui-même avait succédé à celui de seuil ? Le développement durable sera-t-il ce nouveau credo ? Quelles seront les nouvelles « classes » qui émergeront de cette nouvelle société ? Enfin quelle sera la nouvelle idéologie qui accompagnera le tout, pour voir s'affirmer entre-temps les contre-idéologies ?

C'est pourquoi, la Chine a encore beaucoup de chemin à faire pour devenir un pôle dominant du *xxi*<sup>e</sup> siècle. À moins que ce ne soit un des pays émergents du Sud, le Brésil par exemple, qui occupera cette place après un temps de transition assez long ?

Telles sont les caractéristiques méthodologiques d'ensemble à prendre en compte pour saisir l'évolution du capitalisme et, par là même, l'évolution d'un système international car il ne fait que refléter le mouvement de la civilisation. Mais la crise de 2008-2009 laisse en suspens toutes ces questions. Sera-t-elle cause d'un tournant majeur du multilatéralisme dérégulé ? Ce système établi en 1945 serait-il dépassé ou bien faudrait-il le réadapter aux exigences de notre temps présent ? On parle de moraliser le capitalisme financier, de le réguler, de le changer, etc. Mais ce marché est conditionné non plus par les bourses, comme il y a encore deux décennies, mais par les agences de notation qui s'y sont substituées. En effet, ces agences de notation sont censées être indépendantes de l'État, ce qui leur donne du pouvoir mais productif seulement pour la partie de la population qui spéculé sur la faillite ou non de telle entreprise, de telle banque ou de tel État. Ces agences de notation vont-elles concourir à faire prendre un tournant décisif au multilatéralisme, qui devient de plus en plus déséquilibré ? Il est certain que ces agences de notation sont le signe d'un excès du néolibéralisme car elles sont l'expression de la logique d'indépendance par rapport à l'État. Or, ce signe révèle que le néolibéralisme a atteint ses limites car il est devenu contre-productif – la spéculation ne permet pas à l'industrie de prospérer – et il porte aussi préjudice au fonctionnement démocratique en notant à la baisse des États en difficulté économique, certes surendettés, en provoquant parfois des conséquences politiques. Un pas de plus et l'on ne s'étonnera pas de voir l'extrême-droite proliférer, comme un refuge à ce dérèglement de la société où l'individu ne s'y retrouve plus. Cela rappelle malheureusement un scénario déjà vécu...

Le multilatéralisme est dorénavant un chapitre qui s'ajoute à l'histoire du capitalisme dans son évolution d'ensemble, en fonction de nouvelles données technologiques, économiques, sociales, idéologiques, politiques et culturelles, c'est-à-dire en fonction des impératifs du moment à court et long terme.



## LA RÉALISATION DES UTOPIES : LE DROIT NATUREL, L'ORDRE NATUREL ET L'ÉGALITÉ

En s'efforçant de définir précisément le multilatéralisme dans le sens de l'histoire et dans le contexte diplomatique et économique, une meilleure vision d'ensemble finit par se dégager. Cette première recherche a pu mettre en évidence que le multilatéralisme contient d'une façon intrinsèque ce difficile équilibre entre le libéralisme et l'interventionnisme d'une part et, d'autre part, qu'il porte l'empreinte de la politique étrangère des États-Unis, ce qui rend parfois son orientation ambiguë. De plus, il s'inscrit dans l'évolution du capitalisme depuis la Révolution industrielle.

Grâce à ces éléments, le défi est de modéliser le multilatéralisme afin de proposer une nouvelle grille de lecture de notre temps présent. Mais cette architecture multilatérale va révéler au bout de compte le sens profond de ce système, qui s'avère être fondé sur des utopies provenant des deux côtés de l'Atlantique. C'est pourquoi ce dernier chapitre s'inscrit dans le champ de l'histoire des idées, ce qui permettra *in fine* de proposer une nouvelle définition du multilatéralisme.

### MODÉLISER LE MULTILATÉRALISME

Si l'on considère les documents juridiques qui ont été élaborés, c'est-à-dire de la Charte des Nations unies à la Conférence de Bandung, en passant par le GATT et le FMI, l'OTAN, les institutions régionales, la DUDH, tous révèlent un trait commun qui est celui d'utiliser un même vocabulaire du libre-échange. Trois autres termes-clés sont fréquemment utilisés depuis le début de l'ouvrage, parce qu'ils sont récurrents dans les textes juridiques : la sécurité et la paix, la prospérité et le bien-être. À cause de leur emploi constant dans tous ces textes juridiques, de l'universel au régional, on peut les considérer comme formant l'armature juridique du multilatéralisme.

Par ailleurs, le triptyque présenté par Antonin Cohen m'a aidé à confirmer cette démarche de modéliser. Celui-ci présente l'organisation juridique du nouvel ordre international sous trois aspects : « marché, droits de l'homme, défense<sup>1</sup> ». Ce triptyque s'ajuste parfaitement avec les trois concepts auparavant

<sup>1</sup> Antonin Cohen, « La Constitution européenne. Ordre politique, utopie juridique et Guerre froide », *Critique internationale*, n° 26, 2005/1, p.119-131, ici p. 120.

dégagés : le marché est la version économique de la prospérité, les droits de l'homme définissent et garantissent le bien-être général, et la défense rejoint la sécurité et la paix. La seule nuance que j'apporterai au triptyque d'Antonin Cohen est l'ordre dans lequel il a réparti ces termes car il me semble important de tenir compte des rôles entre les institutions multilatérales. Par ailleurs, faisons remarquer que les structures du pouvoir de la mondialisation identifiées par Susan Strange rejoignent sans conteste le triptyque précédent. Cette dernière a distingué la sécurité, qui rejoint la défense, puis la production et la finance, qui font partie du marché et le savoir qu'on peut associer au bien-être<sup>2</sup>.

L'ONU étant à la tête de cette pyramide multilatérale, et ayant pour charge la sécurité collective et la paix, il est plus judicieux de placer en premier lieu la défense. En second lieu, le marché est situé au centre, avec le GATT et le FMI, parce qu'ils sont considérés comme les exécutants essentiels de l'ONU et aussi parce que le marché s'est trouvé au centre des préoccupations de Cordell Hull. En dernier lieu, l'ONU (de nouveau) a pour fonction de garantir les droits de l'homme (avec la Déclaration universelle des droits de l'homme), les droits de l'enfant (UNICEF), le droit du travail (OIT), le droit à la culture (UNESCO), pour le bien-être général. On peut aussi ajouter l'environnement avec le protocole de Kyoto, certes bancal mais considéré comme étant une nouvelle priorité concernant le bien-être général de l'humanité.

C'est pourquoi le travail d'Antonin Cohen m'a donné l'occasion de persévérer dans la construction d'un modèle du multilatéralisme, sur la base de la sécurité et la paix, la prospérité et le bien-être, qui me paraît ainsi plus complet (**schéma 1**).

Ce modèle tente d'illustrer à la fois la simplicité et la complexité du multilatéralisme, par le jeu des relations d'interaction qui existent entre ses divers composants. Ces relations d'interaction s'avèrent semblables aux figurations d'une danse démontrées d'une manière magnifique par Norbert Élias<sup>3</sup>.

Au lieu d'une danse, je suggère l'image d'un kaléidoscope. En tournant les pièces de couleurs devant nos yeux, nous voyons le dessin évoluer vers de multiples figures. Et ce système complexe de couleurs tient en un seul et même instrument. Ces diverses couleurs sont interdépendantes, quand l'une bouge, toutes les autres suivent le mouvement et par conséquent, interagissent. Avec l'image du kaléidoscope, on perçoit que le cadre multilatéral forme un tout indissociable avec les différentes institutions, qui établissent des relations d'interaction.

<sup>2</sup> Susan Strange, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

<sup>3</sup> Norbert Élias, *The Civilizing Process. The History of Manners and State Formation and Civilization*, Oxford, Blackwell, 1978.

	Sécurité et paix (Défense)	Prosperité (Marché)	Bien être (Droits de l'homme : DH)
<b>Universalisme</b> (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
<b>Régionalisme</b> (coopération ou intégration)			
Europe	OTAN	(OECE, plan Marshall) OCDE (CECA, CEE) Union européenne	Convention européenne des DH Cour européenne de justice
Tiers-Monde/Pays du Sud	Mouvement des non-alignés	ONU GNUMED/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 Droits de l'homme de l'UA
Asie du Sud-Est (Chine)	?	ASEAN (+3)	?
Asie centrale (Russie ; Chine)	Organisation de Coopération de Shanghai (OCS) Organisation du Traité de Sécurité Collective (OTSC)	?	?
Monde arabe (Ligue des États arabes) ?	?	?	Charte arabe des DH
Golfe arabe	Conseil de Coopération du Golfe (CCG)	CSG	?

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

Parmi d'autres concepts semblables à celui de l'interaction, j'aurais pu choisir l'interconnexion, l'interdépendance, l'interférence, le transnationalisme. L'interaction est le terme le plus approprié à cause de l'idée de l'action, ce qui permet de mettre en valeur l'association active entre la politique, l'économie et le social à différentes échelles. Dans le même ordre d'idées, les « correspondances », qui ont été décrites d'une manière poétique par Baudelaire dans *Les Fleurs du mal*, peuvent aussi convenir car les divers éléments du multilatéralisme font écho dans un ensemble défini, comme dans la Nature, ce qui nous renvoie à l'ordre naturel vu précédemment.

## UNE VISION D'UNE SOCIÉTÉ IDÉALE : L'ÂGE D'OR

### Une société de trois ordres

108

Cependant, il est tout de même frappant de constater que cette organisation juridique du nouvel ordre international, qui reflète un idéal fondé sur la base ternaire de la sécurité et la paix, la prospérité et le bien-être, rappelle un autre modèle. En effet, cette organisation reprend curieusement le modèle de la société de l'Antiquité et du Moyen-âge, plus largement celui de l'Ancien Régime. La société d'alors répartissait en trois ordres la population : la défense intègre le chevalier, le noble ; le marché fait appel au banquier, au négociant ; et les droits de l'homme se réfèrent à la morale et à la justice, qui sont représentées par le prêtre, le juge. Cette vision m'a laissée perplexe, et la question a alors surgi : est-ce le fruit du hasard ?

Après l'Ancien Régime, on accède à la période marquée par la Révolution industrielle, qui a donné naissance à une nouvelle société, dont les différentes composantes sont constituées en classes, comme Karl Marx les a distinguées. Étant donné que ce modèle multilatéral synthétise les acquis des révolutions américaine, française et industrielle (les libertés individuelles, l'universalisme, la démocratie, le libéralisme et le capitalisme), pourrait-on alors penser qu'il permet de proposer une autre forme de société afin de répondre à la lutte des classes proposée par Karl Marx ?

Rappelons dans ce contexte que la Charte de l'Atlantique de 1941 proposait une alternative au communisme soviétique, en prônant les valeurs de la démocratie libérale et du capitalisme. Par là même, le système multilatéral renouerait avec un modèle de société considéré comme naturel, c'est-à-dire une société divisée naturellement en trois ordres. Mais, ce qui différencie tout de même cette nouvelle « société multilatérale » de celle de l'Ancien Régime est justement qu'y a été introduite cette notion fondamentale de l'égalité entre tous, notion qui est le pilier de la démocratie. La société multilatérale s'envisage alors sans hiérarchie, d'une manière égalitaire. C'est pourquoi il n'existe pas de

hiérarchie des priorités entre la sécurité et la paix, la prospérité et le bien-être. Toutes ces priorités interagissent pour « l'harmonie universelle » du monde.

J'en viens par conséquent à explorer davantage l'idée de la société naturelle, qui pourrait être issue du droit naturel et de l'ordre économique naturel. Si l'on continue à raisonner dans ce sens, le fil directeur de cette architecture multilatérale consiste à atteindre un ordre naturel de la société fondé sur un équilibre entre la paix et la sécurité militaire, la prospérité économique et le bien-être social, sur l'égalité entre toutes les parties, comme si elle cherchait à créer une nouvelle société idéale. D'où pourrait venir une telle formulation?

D'un côté, on pourrait mettre en valeur l'héritage du christianisme qui, selon Geneviève Gavignaud-Fontaine, se retrouve dans l'élaboration de l'ordre économique et social. Puisque cet ordre est fondé sur la Nature, qui relèverait ici du cadre divin, cela amène à le considérer comme au service de l'homme et, par voie de conséquence, la justice sociale. Comme elle l'explique,

Inscrite dans une structure théologique qui la rend unique, la doctrine sociale catholique s'adosse au droit naturel conforme à la loi naturelle, manifestation de la volonté divine et fondement du droit positif ; la loi naturelle est donc le soubassement de la doctrine sociale ; celle-ci couvre le champ de l'économie sociale, mise au service de l'homme en société, de l'homme en quête de fin suprême<sup>4</sup>.

Toutefois, peut-on réduire cette analyse fort intéressante à l'apport catholique et même chrétien ? Comme l'on a identifié que les États-Unis avaient joué un rôle majeur dans l'élaboration du multilatéralisme, n'oublions pas que leur société est majoritairement protestante, ce qui rend difficile l'affirmation de l'influence catholique dans cette préoccupation du bien-être, qui est justement un des piliers du multilatéralisme. Certes, on peut parler d'influence chrétienne, dans la mesure où les populations européenne et américaine ont été marquées par cette culture mais il est difficile d'effacer l'apport déterminant des autres religions dans la culture européenne depuis bien longtemps. Et, pour aller encore plus loin, les autres religions ont aussi leurs considérations de justice sociale, ce qui n'est finalement pas propre au catholicisme. Peut-on affirmer alors que le multilatéralisme reprend des concepts chrétiens fondamentaux ? À vrai dire, on touche ici du doigt à la notion de l'universalisme... La vraie question est plutôt celle-ci : à quel universalisme se réfère le multilatéralisme ? (On y reviendra plus loin dans l'ouvrage lorsqu'on abordera la question des droits de l'homme).

4 Geneviève Gavignaud-Fontaine, *Considérations économiques chrétiennes de saint-Paul aux temps actuels*, Paris, La Boutique de l'histoire, 2009, p. 239.

Quant à la société idéale, il apparaît plus pertinent de revenir au moment où le nouvel ordre mondial a été formulé, c'est-à-dire au cours de l'entre-deux-guerres. Les internationalistes ont apporté leur part déterminante dans cette construction de « l'utopie réaliste ». Mais n'oublions pas qu'ils sont avant tout des juristes et qu'ils ont seulement intégré le commerce dans le droit international afin de trouver un équilibre. Or, il est un autre groupe qui a été très influent dans cette élaboration du multilatéralisme et qui celui des économistes. L'apport des économistes eux-mêmes a été peu mis en lumière dans la construction du nouvel ordre international. Pourtant, ces derniers ont cherché à réaliser un autre équilibre au sein du marché idéal, non seulement grâce à la concurrence mais aussi avec le contrat social. Il faut alors remonter au XIX<sup>e</sup> siècle au moment où ces économistes ont souhaité répondre à la question sociale posée par le socialisme, le communisme et l'anarchisme. Remonter aux origines de cette réflexion va aussi nous mener jusqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, le siècle des Lumières, pour approfondir le sens du multilatéralisme.

110

#### Le contrat social et la question sociale

La critique commune de ces nouvelles idéologies au XIX<sup>e</sup> siècle se concentre particulièrement sur l'état du marché naturel et autorégulateur, développé par Adam Smith avec « la main invisible » au XVIII<sup>e</sup> siècle. C'est pourquoi ces nouvelles idéologies ont introduit cette notion nouvelle de la responsabilité de l'État afin de garantir, non plus le contrat social à connotation libérale, mais la question sociale qui comprend le pouvoir d'achat, l'égalité sociale et la solidarité. Cette question sociale sera insérée par la suite dans la démocratie au cours de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Pour les économistes libéraux, le défi a consisté à redéfinir ce contrat social au sein du libéralisme, alors remis en cause par la grande misère ouvrière de 1815-1848.

Cependant, il est intéressant de revenir sur la notion du contrat social pour davantage le préciser. Auparavant, Montesquieu en discute dans son ouvrage de 1748, *De l'esprit des lois*, et le définit sous la forme d'une union d'hommes libres qui acceptent le contrat fondé sur l'intérêt commun et qui consiste à garantir à chacun ses droits et libertés individuelles grâce à une législation rigoureuse du gouvernement. À cela, Rousseau répondra avec son ouvrage *Du contrat social* : « chacun de nous met en commun sa personne et toute sa puissance sous la direction suprême de la volonté générale ; et nous recevons en corps chaque membre comme partie invisible du tout<sup>5</sup> ». Et encore ceci : « Ce que l'homme perd par le contrat social, c'est la liberté naturelle et un droit illimité à tout ce

---

5 Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, Livre I, 6.

qu'il le tente et qu'il peut atteindre ; ce qu'il gagne, c'est la liberté civile et la propriété de ce qu'il possède<sup>6</sup> ».

Du point de vue des Lumières, la Nature propose déjà une sorte de contrat entre les éléments sociaux. C'est pourquoi la morale de l'homme surgit dans le contrat social passé avec le gouvernement pour remplacer l'instinct naturel qui est le fait de l'animal seulement. Au siècle précédent, Thomas Hobbes avait déjà introduit cette notion de morale dans le contrat social. La grande différence avec Rousseau est que Hobbes l'envisage comme un moyen utile dans le cadre d'un régime politique différent, qui est celui du pouvoir absolu<sup>7</sup>. Quant à John Locke, autre philosophe du xvii<sup>e</sup> siècle, il considère que « le pacte social » (qui deviendra ensuite le contrat social) ne nuit en aucune façon aux droits individuels, puisqu'il reflète l'état naturel<sup>8</sup>. On conçoit que, pour reproduire le contrat social naturel à l'échelle d'une société humaine, il est alors nécessaire de faire appel à la morale. Cette morale s'avère être très présente dans les codes de bonne conduite des institutions multilatérales. C'est pourquoi l'héritage des Lumières a aussi exercé une influence considérable sur la formulation du multilatéralisme, en mettant l'accent sur la séparation entre le divin et la société humaine, ce qui a conduit à une philosophie de la morale laïque fondée sur la raison.

De même, l'influence de l'humanisme d'Érasme est perceptible. Les traités juridiques s'appuient sur un acte de foi, qui procède de la raison et d'une croyance en une humanité meilleure, comme l'a très bien montré Alain Supiot en étudiant la Déclaration de Philadelphie et la Charte des Nations unies. L'originalité de cette déclaration réside dans l'affirmation d'un acte de foi qui n'est ni religieux, ni scientiste mais fondé sur les leçons des deux guerres mondiales et qui place la dignité humaine comme « un principe fondateur de l'ordre juridique, qui sous-tend tous les droits et principes fondamentaux<sup>9</sup> ». Par ailleurs, Érasme a eu fort à faire pour démontrer que l'idéal humaniste pouvait réunir la raison et la foi au xvi<sup>e</sup> siècle. Au fond, nous retrouvons ici le chemin parcouru depuis les philosophes grecs, notamment Socrate, qui ont eux-mêmes nourri la philosophie d'Érasme, qui s'est ensuite transmise aux philosophes des Lumières, pour osciller au xix<sup>e</sup> siècle soit vers le socialisme, soit vers le libéralisme.

Ainsi, cette société idéale multilatérale, en trois ordres, trouve tout d'abord son essence dans cette philosophie qui place l'homme au centre, sur la base de la tolérance, du libre-arbitre et de la laïcité.

6 *Ibid.*, Livre I, 8.

7 Thomas Hobbes, *De Cive* (1642), *Léviathan* (1651), *De Corpore* (1655).

8 John Locke, *Traité sur le gouvernement civil* (1690).

9 Alain Supiot, *L'Esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Éditions du Seuil, 2010, p. 22.

## L'utopie de l'Âge d'or

Pour revenir à la société idéale au XIX<sup>e</sup> siècle, il s'avère qu'elle rejoint la recherche de l'Âge d'or des utopistes (économistes), toutes tendances confondues. Le juriste, Jean-Michel Poughon, nous fournit cet éclairage dans son ouvrage, *Histoire doctrinale de l'échange* :

si les auteurs utopiques prolifèrent tout au long des siècles, les systèmes sociaux qu'ils proposent en modèle se ressemblent singulièrement. La volonté d'un retour à un Âge d'or dans lequel l'échange tient un rôle prépondérant apparaît comme un trait commun, depuis Platon jusqu'aux socialistes utopistes du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>10</sup>.

112

L'échange, selon lui, est en effet la base de la société dans la mesure où il lie toutes les fonctions économiques, sociales, culturelles et politiques. Dans le cas du multilatéralisme, la concurrence parfaite cherche en effet à rendre l'échange (entre l'offre et la demande) le plus harmonieux possible, comme s'il s'agissait d'instaurer des meilleures relations entre les hommes en garantissant à chacun et à tous : la paix et la sécurité, la prospérité et le bien-être.

Quant à l'Âge d'or, il a été formulé la première fois par le poète grec Hésiode au I<sup>er</sup> siècle apr. J.-C. et retrace l'évolution d'une société. L'Âge d'or correspond au moment où la société des hommes évoluait en harmonie avec la Nature sans besoin de travail, sans jalousie et sans ambition. Mais cette société humaine va se dégrader au fur et à mesure que se succèdent les âges, pour arriver à l'Âge de fer lorsque les hommes sont malheureux et doivent travailler. Le dernier âge correspondait, selon Hésiode, à sa société grecque contemporaine. Il va de soi que cette vision de l'Âge d'or ressemble à la notion du Paradis perdu (ici, on peut penser à la fresque représentant *Adam et Eve chassés du Paradis* de Masaccio, à Florence). Retrouver le Paradis perdu ou l'Âge d'or est assurément le moteur de l'utopie, dans la mesure où elle est la représentation d'un monde imaginaire qui corrige les aspects négatifs de la société du moment présent.

En effet, que propose Thomas More, toujours cité, et qui est l'auteur de *Utopia* au XVI<sup>e</sup> siècle ? Il a esquissé une société idéale en réaction au règne d'Henri VIII. Un autre auteur se situe aussi dans cette lignée utopique du XVI<sup>e</sup> siècle, Miguel de Cervantes. À travers son personnage haut en couleurs, Don Quichotte de la Manche, on s'aperçoit que l'auteur énumère les travers de la société espagnole. C'est donc son écuyer, Sancho Panza, qui va tenter de les corriger en expérimentant la bonne gouvernance dans son archipel. De même, la célèbre fresque, peinte plus tôt dans le temps par Ambrosio Lorenzetti au XIV<sup>e</sup> siècle, sur l'un des murs du Palazzo Publico de Sienne, offre aussi un

<sup>10</sup> Jean-Michel Poughon, *Histoire doctrinale de l'échange*, Paris, LGDJ, 1987, p. 250.

bel enseignement sur *Les effets du bon et mauvais gouvernement en ville et à la campagne* et qui représente la Cité idéale, thème très présent dans l'art à cette époque en Italie. Plus tard, au XVII<sup>e</sup> siècle, Montesquieu poursuit cette utopie en utilisant la métaphore de la société des Troglodytes dans *Les Lettres persanes* pour envisager une société idéale qui permettrait une autre relation entre richesse et pouvoir et qui introduit l'utopie de l'égalité. « L'égalité même des citoyens », déclare-t-il dans la lettre n° CXXII des *Lettres persanes*, « qui produit ordinairement de l'égalité dans les fortunes, porte l'abondance et la vie dans toutes les parties du corps politique et la répand partout ».

Cette réflexion qu'on peut à juste titre considérer comme révolutionnaire pour l'époque, a été reprise plus tard par l'économiste libéral, Jean-Baptiste Say<sup>11</sup>. Elle illustre en effet sa recherche de la prospérité dans un cadre égalitaire. Or, cette vision deviendra un principe fondamental du multilatéralisme. Telles sont les quelques utopies qui ont jalonné les siècles et qui prendront un nouveau sens au XIX<sup>e</sup> siècle, puisque cette Révolution industrielle bouleverse profondément la société des temps anciens. C'est là le point nouveau.

**Réflexions de Jean-Baptiste Say, John Stuart Mill et Jean-Charles Sismondi : les précurseurs en Europe**

Les fondements de la Révolution industrielle, la production de masse à bon marché et l'accroissement de la consommation, qui sont indubitablement liés, trouvent, au cours des années 1815-1848, leurs limites au niveau du pouvoir d'achat. Comme le rappelle Jean-Michel Poughon, « La prise de conscience de la misère ouvrière accentuera la critique économique d'un système dans lequel la recherche de la jouissance individuelle devient le but premier de chacun<sup>12</sup> ». À travers cette recherche de l'Âge d'or, les économistes ont ainsi succédé aux philosophes des Lumières, de l'humanisme et de la Grèce socratique. Du côté libéral, ils ont particulièrement cherché à résoudre ce paradoxe produit par le libéralisme lui-même afin de le rendre le plus harmonieux possible dans la pratique : chaque individu dépend d'autrui pour satisfaire son propre intérêt. Par conséquent, chaque individu ne peut se réaliser que dans le cadre de la société, ce qui pose un problème à la notion d'individualisme contenue dans le libéralisme. Le succès de l'individualisme dépend paradoxalement de la solidarité sociale. « La main invisible » d'Adam Smith a expliqué l'inexplicable mais a laissé en suspens l'organisation de la société dans le cadre du libre-échange. C'est pourquoi on s'achemine au fur et à mesure chez certains économistes

<sup>11</sup> Jean-Baptiste Say, *Cours complet d'économie politique pratique* (1840) ; *Traité d'économie politique* (1841).

<sup>12</sup> Jean-Michel Poughon, *Histoire doctrinale de l'échange*, op. cit., p. 240.

libéraux vers la conception d'une solidarité économique et sociale, qui inspirera en particulier Jean-Baptiste Say. Ce dernier a su tirer des conclusions sur les avancées de cette réflexion :

C'est que chacun est intéressé à la prospérité de tous, et que la prospérité d'un genre d'industrie est favorable à la prospérité de tous les autres. En effet, quelle que soit l'industrie qu'on cultive, le talent qu'on exerce, on en trouve d'autant mieux l'emploi, et l'on en tire un profit d'autant meilleur qu'on est plus entouré de gens qui gagnent eux-mêmes<sup>13</sup>.

114

Jean-Baptiste Say est alors considéré comme l'économiste incontournable pour comprendre le multilatéralisme car il a formulé en 1803 la notion de l'économie de marché et a théorisé l'équilibre macro-économique dans le dessein d'éviter les crises. Le consommateur devient le cœur de l'équilibre du marché, puisqu'il dépend de l'offre (la production) et qu'il conditionne en même temps la demande (vers les marchandises les plus demandées). La solidarité économique et sociale s'insère dans la liberté d'entreprendre et le libre-échange, tout en remettant en cause la notion de jouissance individuelle pour un minimum de peine, telle que l'avait formulée Adam Smith. Or, la pensée économique de Smith a reflété la première phase de la Révolution industrielle au XVIII<sup>e</sup> siècle ; au XIX<sup>e</sup> siècle, la Révolution industrielle a présenté de nouveaux aspects qui étaient alors inconnus en son temps. Néanmoins, Jean-Baptiste Say ne peut résoudre totalement le paradoxe libéral car il ne dit pas dans quel cadre envisager cette solidarité sociale. Un autre économiste libéral de la Grande-Bretagne, John Stuart Mill, proposera de le résoudre en se concentrant sur une meilleure prise en compte d'une justice sociale et en considérant que l'individu ne peut peser seul sur le destin d'une économie, sans pour autant considérer l'égalité comme un fait<sup>14</sup>.

Ici, pour reprendre le débat sur l'influence chrétienne ou catholique dans la question sociale, on peut faire remarquer que la naissance du catholicisme social a coïncidé avec l'époque de la Révolution industrielle. De même, l'Armée du Salut, symbole protestant de l'action sociale dans la société laïque, est née à cette même époque. Personne n'est resté indifférent face à la misère sociale et à l'inégalité dans le sillage de la Révolution industrielle.

Alors, quel concept choisir afin de résoudre ce paradoxe du libéralisme : interdépendance (entre consommateur et le marché au sein de la société),

<sup>13</sup> Jean-Baptiste Say, *Cours complet d'économie politique pratique*, dans J.-M. Poughon, *Histoire doctrinale de l'échange*, op. cit., p. 233.

<sup>14</sup> John Stuart Mill, *Principes d'économie politique* (1848) ; *De l'utilitarisme* (1863) ; *De l'assujettissement des femmes* (1869).

solidarité sociale, justice sociale ? Même si les nouvelles idéologies sociales ont résolu le paradoxe du libéralisme en posant la responsabilité de l'État, elles ne s'inscrivent pas tout à fait dans le cadre de l'étude du multilatéralisme. N'oublions pas que le multilatéralisme repose indubitablement sur l'économie de marché et le libéralisme. Comme les socialistes, les marxistes et les anarchistes rejettent le libéralisme, puisque générateur d'inégalités sociales, il faut donc se tourner vers d'autres influences qui ont cherché à réaliser cet équilibre entre l'économie et le social dans le cadre libéral.

Comme John S. Mill, le Suisse Jean-Charles Sismondi tente de trouver des solutions intermédiaires<sup>15</sup>. Ce dernier insiste particulièrement sur le partage équitable de la richesse des Nations, autrement dit pour la prospérité de tous et pour le bonheur de tous. Il considère que les institutions garantiront le contrat social, dans le cadre d'un marché resté libre. Mais la question reste toujours en suspens : comment concilier l'individualisme et la solidarité dans le libéralisme ? Ce n'est donc pas l'idée de l'État dans toute sa force, comme le revendiquent le socialisme et le communisme, qui est retenue par certains économistes mais plutôt l'idée d'un dosage institutionnel qui permettrait de résoudre ce paradoxe.

#### L'institutionnalisme aux États-Unis

Cette vision sera pleinement exprimée au sein d'un nouveau courant, l'institutionnalisme, qui commence à prendre forme à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle aux États-Unis. Ce courant est reconnu comme une école et présenté comme une économie alternative au sein de l'American Economic Association qui naît en 1885. L'économiste américain Thorsten Veblen est considéré comme le fondateur de l'institutionnalisme à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, puis John R. Commons dans l'entre-deux-guerres<sup>16</sup>. Thorsten Veblen considère que les institutions jouent un rôle important au niveau du contrat social, plus généralement au niveau du système économique et ne considère pas le marché comme le seul acteur libéral. Dans cette filiation, John Commons réfléchit à un « capitalisme raisonnable » grâce au rôle joué par les institutions qui édictent les règles nécessaires<sup>17</sup>. Pour cela, il associe la notion de l'intérêt collectif au capitalisme

15 Jean-Charles Sismondi, *Nouveaux principes d'économie politique* (1819) ; *Études sur l'économie politique* (1837).

16 Thorsten Veblen, *The Theory of Leisure Class* (1899). John Rogers Commons, *Legal Foundations of Capitalism* (1924) ; *Institutional Economics. Its Place in Political Economy* (1934). Alain Guéry, « Propriété, droit et institution dans l'institutionnalisme américain », *Cahiers d'économie politique*, n°40-41, « Lectures de John R. Commons », 2001/2-3, p. 9-38.

17 Laure Bazzoli, *L'Économie politique de John R. Commons. Essai sur l'institutionnalisme en sciences sociales*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 173.

lui-même, qui n'est désormais plus réservée au socialisme, au communisme et à l'anarchisme.

Cependant, la particularité de ce groupe est qu'il a été profondément influencé par l'école historique allemande, qui considère en effet les institutions étatiques comme nécessaires pour assurer cet équilibre. Il faut donc faire un détour par l'Allemagne où l'on réfléchit à la place de l'institution dans la vie économique et sociale : ni excessive, ni insuffisante. Or, cette école historique allemande introduit dans son programme d'études : « la sociologie des institutions juridiques », ce qui implique que l'histoire, le droit et l'économie sont au cœur de la réflexion<sup>18</sup>.

D'après cette profession de foi des institutionnalistes,

l'approche historique est fondamentale en économie politique ; les activités économiques ne sont qu'un aspect des activités de l'organisme social ; l'éthique sociale est une vraie question globale ; il faut donc s'interroger sur le rôle de l'État ; il ne saurait être question de considérer qu'il existe un modèle unique d'économie<sup>19</sup>.

116

On retrouve en effet les fondements du multilatéralisme, avec les leçons tirées de l'histoire, le recours au droit international et les institutions qui garantissent un équilibre entre le marché libre et le contrat social, pour l'intérêt commun de tous et de chacun. L'institutionnalisme associe sans contradiction l'économie de marché de Say, la question sociale qui renouvelle le contrat social libéral pour un partage de la richesse et la garantie de l'institution par l'école historique allemande, pour en faire une pensée économique propre. Il est indéniable que cette réflexion trouve sa source dans cette période charnière de la Révolution industrielle de 1815-1848 et qu'elle a cherché une solution moins radicale que le marxisme à la question sociale pour (re)trouver le contrat social naturel mais aménagé. En fait, cette pensée économique a surtout cherché à renouveler le libéralisme en prenant en compte ses forces et faiblesses.

Toutefois, il reste encore un problème : comment justifier scientifiquement la nécessité de revoir et de corriger le contrat social dans le libéralisme ? Cela ne signifie pas pour autant de verser du côté du scientisme qui est un courant intellectuel important à cette époque. Le scientisme préconise la croyance absolue en la science pour résoudre les problèmes philosophiques. Pour les institutionnalistes, la théorie scientifique de l'évolution de Charles Darwin

18 Alain Guéry, « Propriété, droit et institution dans l'institutionnalisme américain », art. cit., p. 8-9.

19 Maurice Baslé *et al.*, *Histoire des pensées économiques. Les fondateurs*, Paris, Dalloz, 1993, p. 254-255.

va leur fournir un socle, dans la mesure où la cohésion sociale sera mise en évidence, comme dans la Nature, grâce à l'intérêt collectif au service de tous et de chacun<sup>20</sup>. Est-ce sous l'influence de Kropotkine, qui publia l'ouvrage *L'Entraide*, en 1902, qui propose cette lecture sociale solidaire d'après Darwin ?

La plupart des théories de la concurrence vitale avaient été fondées sur la lutte entre les espèces, et par la suite appliquées insidieusement à la concurrence au sein d'une espèce : l'homme. Kropotkine renversa cette idée : l'ordre de la nature, avançait-il, nous enseigne l'entraide, le collectivisme, un ordre social d'un genre tout à fait différent<sup>21</sup>.

Cette nouvelle interprétation du darwinisme va susciter toute une littérature qui met en valeur cette coopération fondée sur l'éthique. On retrouve ici ce qui distingue l'homme de l'animal dans l'ordre naturel, qui est l'éthique et non plus l'instinct de survie. Comme cette période correspond à celle de l'émergence de l'institutionnalisme, ce courant d'une économie alternative a trouvé la clé pour introduire la solidarité sociale au sein du libéralisme, puisque cela reflétait la Nature.

C'est ce que Charles Darwin résume à la fin de son ouvrage *L'Origine des espèces*, par cette formule lyrique :

Il est intéressant de contempler un rivage luxuriant, tapissé de nombreuses plantes appartenant à de nombreuses espèces abritant des oiseaux qui chantent dans les buissons, des insectes variés qui voltigent çà et là, des vers qui rampent dans la terre humide, si l'on songe que ces formes si admirablement construites, si différemment conformées, et dépendantes les unes des autres d'une manière si complexe, ont toutes été produites par des lois qui agissent autour de nous<sup>22</sup>.

On retrouve là l'idée des correspondances, des interactions qui déterminent le cadre multilatéral. L'idée de l'évolution irréversible a été retenue chez les institutionnalistes dans la mesure où cela justifiait une évolution du libéralisme. C'est donc à ce niveau des correspondances de la Nature que survient la morale de l'homme pour s'insérer dans le contrat social.

Si on poursuit la citation précédente de Darwin, on accède aux lois de la sélection naturelle, la loi de « la guerre de la Nature », que ces économistes des

<sup>20</sup> Geoffrey M. Hodgson, « Darwinism and Institutional Economics », *Journal of Economic Issues*, vol. 37, n° 1, mars 2003, p. 85-97 ; Malcolm Rutherford et Warren J. Samuels, *Classics in Institutional Economics. The Founders: 1890-1945*, London, Pickering and Chatto, 1997.

<sup>21</sup> Raymond Williams, *Culture et matérialisme*, Paris/Luxembourg, Les Prairies Ordinaires/Lux Éditeur, 2009, p. 120.

<sup>22</sup> Charles Darwin, *L'Origine des espèces*, Paris, Flammarion, 2009, p. 294.

institutions n'ont pas repris à leur compte mais bien plus tard les économistes néolibéraux. Là se situe la différence fondamentale entre ces deux courants. Finalement, la théorie de l'évolution de Darwin permet toutes les interprétations, des thèses progressistes aux thèses ultralibérales, de la foi en l'homme à la foi en la science, ce qu'on lui a par ailleurs reproché de son vivant.

Ce courant institutionnaliste a ensuite été transformé en mouvement car il a vu le nombre d'adhérents augmenter depuis la première guerre mondiale. D'après Malcom Rutherford,

Dans la période allant de 1918 jusque dans les années 20, un nombre significatif d'articles, de conférences, de discours, de livres, ont permis de promouvoir l'approche institutionnelle au sein de l'ensemble de la profession et d'un réseau considérable de contacts personnels parmi ces personnes impliquées<sup>23</sup>.

118

De même, Geoffrey M. Hodgson signale que l'influence de l'institutionnalisme a été déterminante dans l'entre-deux-guerres : « En Amérique dans les années 1930, l'influence et l'élan de l'institutionnalisme ont été eux-mêmes suffisants pour assurer sa prééminence et sa survie pendant au moins deux décennies et plus<sup>24</sup> ». On s'aperçoit ainsi que ce groupe d'institutionnalistes américains est assez connu dans cette première moitié du xx<sup>e</sup> siècle, qui s'avère être la période charnière pour comprendre les fondements du multilatéralisme. Par ailleurs, on utilisera officiellement le terme institutionnalisme (Institutional Economics en anglais) lors d'une publication parue en 1931.

#### Rencontre entre les institutionnalistes et les internationalistes

Le contexte historique de cette première moitié du xx<sup>e</sup> siècle marquera un tournant dans l'institutionnalisme. En premier lieu, la révolution bolchevique de 1917 l'amène à prendre des distances avec le marxisme, tel qu'il est appliqué en URSS et dans les pays voisins. Quant à l'Allemagne, l'établissement d'un régime autoritaire de Bismarck depuis la fin du xix<sup>e</sup> siècle et, plus tard, la montée progressive du fascisme dans les années 1920-1930 ont aussi incité ces institutionnalistes à se méfier dorénavant de ce pays, surtout avec l'arrivée des premiers immigrants fuyant les persécutions politiques et racistes. En effet, il faut rappeler que leur référence reste le régime démocratique dans le cadre libéral. Apparemment, cette distance prise à la fois à l'égard du marxisme et de l'autoritarisme a favorisé le succès de cette nouvelle école aux États-Unis après

23 Malcom Rutherford, « Institutionalism between the Wars », *Journal of Economic Issues*, vol. 24, n° 2, juin 2000, p. 291-304, ici p. 292.

24 Geoffrey M. Hodgson, « John R. Commons and the Foundations of Institutional Economics », *Journal of Economic Issues*, vol. 37, n° 3, septembre 2003, p. 547-576, ici p. 570.

1914-1918, en se présentant comme une alternative. Ces institutionnalistes se retrouvent alors dans des instituts de recherches qui sont à la pointe, comme le National Bureau of Economic Research (NBER) et le Social Science Research Council, et obtiennent des fonds de recherche provenant de la très influente fondation Rockefeller<sup>25</sup>. Étant donné leur implication dans la recherche d'une meilleure société, il n'est pas alors surprenant d'apprendre que les membres de cette école ont établi des liens avec le gouvernement depuis la première guerre mondiale, en créant des organismes dirigistes pour l'économie de guerre. Puis, « ils ont proposé des solutions législatives au niveau du service public, de l'assurance-chômage et de la sécurité sociale, et ont été très impliqués dans l'administration du New Deal » de Roosevelt. Mais ils sont tout de même surpris par l'ampleur de la dépression après la crise de 1929<sup>26</sup>.

À cet instant précis, on peut comprendre comment et où a eu lieu le point de rencontre entre les internationalistes, très présents au Département d'État sous l'égide de Cordell Hull, et les institutionnalistes, très présents dans tous les services économiques et sociaux liés au programme du New Deal, au sein du gouvernement de Roosevelt. Ils se sont rejoints sur cette même préoccupation qu'a suscitée la Grande Dépression aux États-Unis. Le contrat social était de nouveau malmené. On comprend alors mieux la réflexion de Hull citée plus tôt : « Une opportunité s'est offerte de relier ceux qui s'occupaient au sein du gouvernement des problèmes économiques intérieurs et ceux qui s'occupaient des problèmes économiques internationaux<sup>27</sup> ». Le système multilatéral a ainsi été élaboré avec ces deux courants qui étaient convaincus de la nécessité d'institutions dans un cadre libéral. Le débat sur l'institutionnalisme historique préoccupe aujourd'hui les politistes américains en Relations internationales : il s'agit entre autres de déterminer « les préférences et les stratégies des acteurs et comment elles ont pris forme pour expliquer l'origine et l'évolution des institutions<sup>28</sup> ». On peut, je l'espère, trouver des réponses dans ce chapitre en particulier.

#### La contribution de John Maynard Keynes

Ces travaux des institutionnalistes se diffusent dans les autres pays, en Europe du moins et plus particulièrement en Grande-Bretagne, puisque l'économiste britannique John Maynard Keynes s'y est particulièrement intéressé. L'entrée

25 Malcolm Rutherford, « Institutionalism between the Wars », art. cit., p. 294.

26 *Ibid.*, p. 297-298. William Barber, *Designs within Disorder. Franklin D. Roosevelt, the Economists, and the Shaping of Economic Policy, 1933-1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

27 Julius W. Pratt, *Cordell Hull*, New York, Cooper Square Publishers, 1964, vol. 1, p. 9.

28 Orfeo Fioretos, « Historical Institutionalism in International Relations », *International Organization*, vol. 65, n° 2, printemps 2011, p. 367-399, ici p. 393.

en scène de Keynes, dont on a situé son action déterminante dans le contexte historique de l'entre-deux-guerres et surtout lors de la crise de 1929, prend toute sa signification. Ce dernier est allé plus loin que les institutionnalistes américains, en proposant de résoudre le fameux paradoxe libéral par des institutions internationales qui réguleraient le libre-échange, sans le remettre en cause, afin de garantir l'équilibre entre le marché libéral et le contrat social. Là réside la grande nouveauté.

À partir de cet instant, les institutionnalistes verront leur emprise sur la politique publique diminuer car ils adopteront délibérément les thèses de Keynes dans les années 1930. Mais l'institutionnalisme a eu ce mérite d'avoir introduit une réflexion sur l'idéologie du marché, ce qui nous renvoie à cette quête du Graal du marché idéal au sein d'une société idéale, ou encore à la recherche de l'Âge d'or dans le cadre du libéralisme.

120

Pour revenir à Keynes, il ne fait pas de doute qu'il s'est servi à la fois de son expérience au sein du gouvernement britannique et de ses réflexions en tant qu'économiste. En effet, il a participé à l'élaboration du traité de Versailles, dont il avait prédit les catastrophes monétaires si l'on ne s'attelait pas à réorganiser le système monétaire international, qui avait auparavant sombré pendant la guerre, et si l'on persistait dans la volonté de demander des réparations trop lourdes à l'Allemagne anéantie. Il a assisté à la naissance de la SDN, issue de ce traité de Versailles et inspirée par le président Wilson. Enfin, il a tiré des conclusions de ses observations sur les conséquences sociales de la crise de 1929 qui, selon lui, nécessitaient l'intervention de l'État au niveau national afin de garantir le contrat social. Dans le sillage des institutionnalistes, Keynes a réussi à faire la synthèse entre l'individu dans le cadre du marché libéral par le biais d'institutions internationales pour assurer la richesse de toutes les Nations et le pouvoir d'achat assuré par l'État pour la prospérité pour tous. C'est pourquoi, il a été qualifié d'interventionniste.

Le marché libre continuera à être alimenté par la consommation grâce à l'assurance par l'État d'un pouvoir d'achat suffisant, alimenté par les investissements, le budget social et l'augmentation des impôts. Cela favorisera l'extension des échanges commerciaux à l'échelle nationale mais aussi internationale, qui eux-mêmes seront assurés par la circulation d'une monnaie saine grâce à la vigilance d'institutions internationales, qui régulent le marché libéral. La boucle est bouclée. Interventionnisme et régulation sont les deux mots-clés de Keynes. Celui-ci a eu conscience d'un ordre international désormais interdépendant mais à deux niveaux à cause de cette nouvelle propagation rapide des problèmes nationaux au niveau mondial, comme l'a révélée la crise de 1929. Désormais, l'idée d'instaurer des institutions internationales, qui jouent le rôle de régulateur dans le marché libéral, fera son chemin aux États-Unis.

Cependant, Roosevelt choisira d'isoler les États-Unis au cours des années de la Grande Dépression, afin de lutter contre l'effondrement économique et social du pays. En revanche, l'idée d'une institution internationale pour gérer le système monétaire international dans le cadre libéral, comme l'a suggéré John Keynes, a trouvé un certain écho auprès de Cordell Hull. Ce dernier avait tenté de convaincre Roosevelt de la nécessaire ouverture des marchés pour relancer l'économie américaine et, par conséquent l'économie mondiale avec le désarmement douanier en 1934. Ce n'est que plus tard que Roosevelt se ralliera à l'idée d'une ouverture générale de l'économie américaine en tant que moteur de l'économie mondiale, c'est-à-dire après l'entrée en guerre du pays. En définitive, l'apport de Keynes a été déterminant comme une conclusion d'une longue quête commencée dans les années 1815-1848, qui avait coïncidé avec la première grave crise du pouvoir d'achat, pour se terminer avec la Grande Dépression des années 1930, qui est la deuxième grave crise du pouvoir d'achat.

La clé du succès du nouvel ordre international réside dans son équilibre entre la politique, l'économie et le social, comme un équilibre ternaire indispensable. Le modèle de la société des trois ordres égalitaires, qui était sous-jacent dans l'architecture du nouvel ordre international, n'est donc pas le fruit du hasard. Ce modèle multilatéral, élaboré dans les années 1930 et 1940 dans les coulisses du gouvernement de Roosevelt, est alors envisagé comme une alternative naturelle aux régimes étatiques autoritaires produits l'un par le marxisme fondé sur la lutte des classes et récusant le libéralisme, et l'autre par le fascisme fondé sur l'inégalité entre les hommes et récusant aussi le libéralisme. C'est ce qu'a exprimé la Charte de l'Atlantique de 1941, signée par Churchill et Roosevelt.

Ainsi, le multilatéralisme, tel qu'il est défini par les différents traités juridiques à partir de 1944, avec la Déclaration de Philadelphie, les accords de Bretton Woods, la Charte des Nations unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme, repose sur des principes humanistes – puisqu'il n'est pas « révélé » – mais dont l'architecture s'est inspirée des réflexions scientifiques des institutionnalistes et des internationalistes – sans s'inscrire dans le courant scientifique.

On peut rejoindre le point de vue de Stewart Patrick, politiste américain : « le triomphe de l'internationalisme libéral américain découle des éléments durables de la culture politique américaine et des idées d'une nouvelle politique pertinente<sup>29</sup> ». Cette approche a tendance à nier malheureusement l'apport européen dans l'élaboration d'une telle architecture. Il est en effet frappant de constater qu'un tel métissage utopique et idéologique a pu donner naissance

29 Stewart Patrick, *The Best Laid Plans. The Origins of American Multilateralism and the Dawn of the Cold War*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2009, p. xxvi.

à un système multilatéral qui s'avère d'essence transatlantique, même s'il est considéré comme universel. Cela explique la facilité avec laquelle les pays de l'Europe de l'Ouest y ont adhéré après-guerre, tout en considérant que ces derniers n'étaient plus en mesure de faire valoir leur position de puissance d'avant-guerre. Mais, comme il a été justement mis au point par les États-Unis, qui sont en passe de devenir une puissance, cette société idéale est à la fois au service de tous et des États-Unis. Là est le paradoxe multilatéral, qui reflète celui de toute puissance mettant en place un système qui lui permet de s'épanouir dans un contexte international, parce que c'est pour le bien de tous.

### UNE NOUVELLE DÉFINITION

122

Dans ce cas, il est plus facile de comprendre que la force du multilatéralisme, ce qui est à mon sens un point important, est d'avoir opéré une véritable révolution douce. Cette nouvelle approche de l'histoire du multilatéralisme permet de répondre à Odd A. Westad. Ce dernier considère les années de la Guerre froide comme une transformation pacifique, à cause « du succès de l'alliance des systèmes que les États-Unis ont établi avec l'Europe de l'Ouest et le Japon, et les rapides transformations politiques, sociales et économiques que ces pays ont connues<sup>30</sup> ». C'est le système multilatéral qui est justement responsable de cette transformation pacifique, que j'appelle la révolution douce, par opposition à la révolution bolchevique de 1917 qui a été une rupture violente et aussi par opposition à l'Ordre nouveau (nazi) de 1940 qui s'est imposé par la terreur. L'architecture harmonieuse du monde, tant recherchée depuis la première guerre mondiale, a trouvé son expression dans la construction du multilatéralisme grâce à une base ternaire et dans un contexte historique qui a permis sa concrétisation, la deuxième guerre mondiale. D'une guerre à l'autre, l'internationalisme s'est considérablement étoffé avec l'institutionnalisme à cause de la crise de 1929, pour aboutir au multilatéralisme en 1945.

On arrive à présent à la formulation d'une définition du multilatéralisme, sur la base de tous ces indices jalonnés depuis le début de cet ouvrage. Cette définition un peu longue permet, je l'espère, de mieux clarifier sa philosophie en tenant compte de son contexte historique<sup>31</sup> :

N'étant pas une théorie économique, le multilatéralisme est une doctrine construite sur la base d'un équilibre, ou d'une moyenne, entre le libéralisme

30 Odd Arne Westad, « The New International History of the Cold War: Three (Possible) Paradigms », *Diplomatic History*, n° 24, n° 4, automne 2000, p. 551-565, ici p. 555.

31 Cette présente définition est la version améliorée de Régine Perron, « L'Europe, actrice et moteur de la mondialisation », *Relations internationales*, n° 124, hiver 2005, p. 69-81.

d'Adam Smith et l'interventionnisme de John Keynes. Il a été conçu par Cordell Hull et son équipe du département d'État au sein du gouvernement américain de Franklin D. Roosevelt, après la crise de 1929 et pendant la seconde guerre mondiale. Ce système international a été mis en place à partir de 1945 et caractérise notre temps présent. Il s'appuie sur les institutions multilatérales (internationales et régionales) qui sont définies par des principes moraux, comme 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.



SECONDE PARTIE

**La mise en pratique du multilatéralisme :  
le paradoxe d'un système pour tous  
et pour un (de 1942 à nos jours)**



La modernisation ne signifie pas l'imitation mécanique des États-Unis et de l'Europe : moderniser, c'est adopter et adapter. C'est recréer.

Octavio Paz, *Une planète et quatre ou cinq mondes* (1985)

À présent, il s'agit d'étudier les institutions à la lumière des acquis présentés dans les chapitres précédents sur le multilatéralisme, en voyant si celles-ci ont répondu aux objectifs élaborés au lendemain de la guerre. Il faut toutefois reconnaître que, dans l'euphorie de la victoire des Alliés, on peut difficilement affirmer qu'une telle architecture internationale est sans aucun doute réalisable. C'est à ce niveau-là que réside le pari audacieux fait sur l'avenir avec le multilatéralisme. Comment dès lors traduire une utopie dans la réalité ?

En 1944-1945, les États-Unis se présentent désormais comme la nouvelle puissance mondiale car ils réunissent toutes les caractéristiques : économique, financière, militaire et maintenant politique du fait de son engagement dans les affaires du monde. Le temps de l'isolationnisme est loin alors que c'était leur ligne politique traditionnelle. Ce sera en effet une source d'ambiguïté au sein du système multilatéral car, à plusieurs reprises, les États-Unis vont osciller entre l'intérêt international (représenté par les institutions) et l'intérêt strictement national (représenté par le gouvernement américain). Ces oscillations se produiront selon les circonstances mais ne les conduiront jamais à retourner à leur isolationnisme d'avant-guerre. C'est désormais impossible du fait de leur engagement dans les affaires du monde concrétisé avec la mise en place de ce nouvel ordre international. Nous ne sommes plus dans le schéma des relations d'avant-guerre qui étaient fondées sur le pragmatisme commercial entre les États-Unis et l'Europe. D'où le paradoxe de ce système international : il prône l'intérêt mutuel pour tous, qui s'avère malgré tout tributaire de l'intérêt national de la puissance américaine.

Mais cette situation n'est pas particulière aux États-Unis en tant que puissance mondiale, car les autres puissances au cours des siècles précédents, comme le Portugal, l'Espagne, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, ont adopté la même attitude. La puissance américaine va donc marquer le xx<sup>e</sup> siècle, à partir de 1945 jusqu'à nos jours, tant est si bien que les historiens de nos jours le qualifient

de *siècle américain*. C'est donc sous leur influence que l'architecture juridique multilatérale va s'imposer car c'est un pays extrêmement marqué par la loi.

Les trois bases multilatérales, que sont la paix et la sécurité, la prospérité et le bien-être, sont traduites dans les faits par des principes moraux exprimés sous la forme de code de bonne conduite et qui déterminent les modes d'action. La paix et la sécurité sont garanties par la non-ingérence de l'ONU, afin de préserver la souveraineté nationale. Quant à la prospérité, elle est assurée par la non-discrimination du GATT, puis de l'OMC, afin d'éviter des guerres économiques. Tout comme l'assistance mutuelle du FMI amène les pays à considérer les problèmes monétaires de l'un d'entre eux comme dommageable pour tous, afin de préserver la stabilité du système monétaire. Enfin, le bien-être est symbolisé par le respect des droits de l'homme, lui-même surveillé par la Commission des droits de l'homme devenu récemment le Conseil des droits de l'homme.

128

Cependant, ce système multilatéral évoluera en fonction des événements marquants qui seront vécus comme des tournants dans l'histoire, ou encore en fonction des changements de théorie principalement économique, qui reflètent le changement du contexte. Le premier de ces événements est la Guerre froide qui débute en 1947 et qui favorise d'abord le régionalisme européen, puis les autres régions du Tiers-Monde. Ensuite, la crise pétrolière de 1973-1975 concrétise une nouvelle théorie économique qui changera le sens du multilatéralisme. Après la chute du mur de Berlin, qui signe la fin de la Guerre froide, on aurait pu croire que l'universalisme reviendrait en force mais au contraire, le régionalisme s'est renforcé aussi bien en Europe que dans les régions des pays du Sud.

Le multilatéralisme semble faire son chemin entre l'universalisme et le régionalisme. Dans ce cas, irions-nous vers un monde formé d'institutions régionales, ce qui pourrait favoriser une gouvernance régionale, puis mondiale ? Serait-t-il malgré tout dominé par un nouveau pôle, conformément à la théorie du système-monde d'Immanuel Wallerstein ?

## LA RÉALISATION DU MULTILATÉRALISME AU NIVEAU UNIVERSEL

Les accords de Bretton Woods en juillet 1944 et la Charte des Nations unies en juin 1945 définissent les premières prérogatives des institutions multilatérales au niveau universel et les insèrent dans un cadre juridique international fondé sur la coopération. En effet, conformément à la Charte de l'Atlantique de 1941, les institutions fonctionnent sur ce mode de coopération interétatique. Cela signifie que la souveraineté nationale n'est pas altérée et que les frontières nationales ne sont pas effacées, malgré l'intérêt mutuel. On parle alors de coopération politique et économique, de coopération militaire et de coopération culturelle.

À travers ce chapitre, on verra la mise en place des premières institutions multilatérales qui s'envisageaient au départ essentiellement au niveau universel. Après avoir cerné leur conception théorique, on fera appel à l'histoire institutionnelle pour mettre en valeur leurs forces et faiblesses sur le terrain pratique. Quel est l'impact de ces institutions dans les relations internationales et dans l'évolution du multilatéralisme ? Quelle est le degré d'influence de la politique étrangère des États-Unis ?

### L'ONU : LA PAIX ET LA SÉCURITÉ OU LA PAIX DES ARMES

L'ONU se situant au sommet de la pyramide du système multilatéral grâce à ses fonctions universelles, celle-ci est supposée coordonner les diverses actions diplomatique, économique, financière, sociale et culturelle. Mais elle pose d'emblée la question du rôle des acteurs, c'est-à-dire la répartition des rôles entre l'État et l'institution, et amène à s'interroger sur la souveraineté nationale et la prise de décision. Dans ce cas, comment s'envisage la gouvernance mondiale ? Est-ce une coopération entre États au sein d'une institution chargée d'exécuter leurs décisions ou une délégation de la souveraineté des États à l'institution responsable de la prise de décision ? Enfin, comment résoudre le dilemme, qui se pose à l'ONU, entre l'intérêt national et l'intérêt international ?

### L'élaboration de la Charte des Nations unies (1942-1945)

Comme la Charte de l'Atlantique en 1941 stipulait qu'il fallait envisager « la mise en place d'un système permanent et plus large de sécurité globale », la

Charte de San Francisco, qui fonde l'ONU, est alors adoptée à l'unanimité de 51 États le 25 juin 1945 et signée le lendemain.

L'allocation de clôture prononcée par le président Truman à la Conférence de San Francisco illustre les enjeux de l'ONU :

La Charte des Nations unies que vous venez de signer constitue une base solide sur laquelle nous pouvons édifier un monde meilleur. Cet acte qui entre dans l'histoire américaine vous honore. Entre la victoire en Europe et la victoire finale dans la plus destructrice des guerres, vous avez remporté une victoire sur la guerre elle-même. Grâce à cette Charte, le monde peut commencer à entrevoir le moment où tous les êtres humains pourront vivre une vie décente d'hommes libres.

La Charte de l'ONU entre ensuite en vigueur le 24 octobre 1945 lorsqu'elle sera ratifiée par les pays membres du Conseil de sécurité, qui sont désormais au nombre de cinq, avec l'intégration de la France.

130

Tout d'abord, peut-on comparer le Pacte de la SDN à la Charte des Nations unies ? C'est la question que pose Bruno Arcidiacono, qui les juge « difficilement comparables car, au sein de cette famille, il y a plusieurs branches, et la SDN et l'ONU relèvent de deux traditions distinctes et irréductibles. [...] ; il s'agit en l'occurrence de deux manières opposées de penser la paix universelle et de l'organiser<sup>1</sup> ». En effet, si l'on tient compte des circonstances historiques différentes ainsi que des courants intellectuels différents, il est délicat de mettre ces deux documents juridiques fondateurs de la SDN et de l'ONU sur le même plan. La grande différence porte notamment : « (...) sur la procédure de vote au Conseil de Sécurité : leur signification commune est que les Grands allaient régir l'ensemble du système<sup>2</sup> ». Là est la grande nouveauté.

Cette Charte des Nations unies avait été auparavant élaborée dans le secret au sein du gouvernement de Roosevelt, et plus précisément par un Comité du département d'État, sous l'égide de Cordell Hull et la direction de son sous-secrétaire d'État, Summer Welles, et l'économiste Leo Pasvolsky. Il s'agissait en 1941 d'éviter l'hostilité des isolationnistes américains même si, entre-temps, les États-Unis s'étaient engagés dans la guerre.

Ce projet de l'ONU va particulièrement porter la marque de Roosevelt, qui a insisté pour que cette nouvelle organisation qui allait succéder à la SDN, concède son pouvoir aux grandes puissances du moment. Pour cela, il se référait à l'expérience de la SDN, qui en tant qu'institution internationale et

1 Bruno Arcidiacono, « Pour une généalogie de la Charte des Nations unies : la tradition directoriale », *Relations internationales*, n° 127, hiver 2006, p. 3-110, ici p. 6.

2 *Ibid.*, p. 20.

au-dessus de tous les pays souverains, n'avait pas pu garantir la paix par le droit. En quelque sorte, Roosevelt a préféré valoriser la prise de décision de l'État-nation au sein d'une organisation internationale, plutôt que déléguer cette décision à l'institution. Il s'agissait de créer un équilibre entre l'égalité souveraine de l'ensemble des États et le droit de regard des puissances qui sont responsables de l'évolution du monde. Cette conception est originale. En 1942, une première ébauche est présentée à Roosevelt sous la forme d'un compromis entre l'idée d'un corps international et l'idée d'une représentation régionale. Apparemment, cette dernière idée avait les faveurs des Britanniques, Churchill en particulier<sup>3</sup>. Toujours est-il qu'un autre comité mis en place le 17 juillet 1942 va être chargé d'élaborer plus précisément le projet, pour le soumettre lors des trois grandes rencontres entre les Alliés.

La première de ces conférences a lieu à Moscou, le 30 octobre 1943, peu de temps après la bataille de Stalingrad qui s'achève par la victoire des Russes sur les Allemands en janvier 1943. L'URSS, la Grande-Bretagne, les États-Unis et la Chine rendent publique une déclaration signée préconisant « la création à une date aussi rapprochée que possible d'une organisation internationale chargée du maintien de la paix et de la sécurité ». Cette conférence de Moscou confirme alors l'adhésion de Staline à la Charte de l'Atlantique, au lendemain de sa signature par Roosevelt et Churchill. Ensuite, la conférence tenue à Téhéran le 1er décembre 1943 réaffirme cet objectif. Puis, une troisième conférence les réunit de nouveau du 21 septembre au 7 octobre 1944 dans la propriété Dumbarton Oaks, à Washington D.C.<sup>4</sup>.

Entre-temps, le 10 mai 1944, a été rédigé un texte qui, selon Alain Supiot, a considérablement influencé la rédaction finale de la Charte des Nations unies : la Déclaration de Philadelphie concernant les buts et objectifs de l'Organisation Internationale du Travail (OIT). « À bien des égards, il s'agit d'un texte pionnier, qui entendait faire de la justice sociale l'une des pierres angulaires de l'ordre juridique international, et dont l'esprit se retrouve à l'œuvre dans chacune de ces étapes ultérieures<sup>5</sup> ». Ces principes de base se réfèrent à la liberté de l'esprit et la sécurité aussi bien physique qu'économique, et rejoignent les Quatre Libertés de Roosevelt. Ces principes conduisent à rejeter le totalitarisme – on retrouve

3 Stewart Patrick, *Best Laid Plans. The Origins of American Multilateralism and the Dawn of the Cold War*, Boulder, Rowman & Littlefield Publishers, 2008, p. 57. Le chap. 2 intitulé « Planning the Postwar World » reprend chronologiquement toute cette élaboration.

4 Dumbarton Oaks est une propriété privée, qui se situe dans les quartiers chics de Washington D.C., à l'écart des bruits de la ville. Elle est de nos jours un musée privé des arts d'Amérique latine.

5 Alain Supiot, *L'Esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Éditions du Seuil, 2010, p. 9.

le discours sur « l'arsenal pour la démocratie » de Roosevelt – et les excès du libéralisme – ici, l'influence de Keynes dans le New Deal de Roosevelt<sup>6</sup>. Mais cette Déclaration de Philadelphie a-t-elle été présentée aux Alliés lors de la conférence de Dumbarton Oaks ? Et qui l'a rédigée ? Ces questions restent en suspens.

Cette dernière conférence internationale est décisive car les quatre pays (avec la France) vont rédiger la première version de l'ONU en s'inspirant du projet américain et en créant deux organes, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité. Mais au sein de ce Conseil de sécurité, les pays membres bénéficient d'une mesure particulière, qui est le droit de veto<sup>7</sup>. Ce droit de veto est la disposition la plus importante et la plus novatrice de l'ONU par rapport à la SDN. Les États-Unis considéraient qu'il fallait « l'unanimité des membres permanents pour préserver la paix du monde », ce qui signifiait que l'ONU ne pourrait pas aller contre la volonté de l'un des Grands, afin d'éviter toutes les chances d'un conflit armé. Ce droit de veto reflète l'un des principes de base du multilatéralisme, la non-intervention (ou la non-ingérence) et fait référence à l'autodétermination des peuples<sup>8</sup>.

132

Enfin, une dernière conférence va se tenir à Yalta le 11 février 1945 qui, cette fois-ci, ne réunit que les Trois Grands, la Grande-Bretagne, l'URSS et les États-Unis. Ces trois puissances réaffirment alors leur volonté d'établir « une organisation générale internationale pour la sauvegarde de la paix et de la sécurité », à la veille de franchir le Rhin pour les Alliés occidentaux et non loin d'entrer dans Berlin pour les Russes. C'est dans cette déclaration qu'ils rappellent l'autodétermination des peuples inscrite dans la Charte de l'Atlantique, plus précisément dans le passage dit de la déclaration de l'Europe libérée : « tous les peuples ont le droit de choisir la forme de gouvernement sous laquelle ils entendent vivre et que les droits souverains et l'autonomie, dont ils ont été dépossédés de force par les pays agresseurs, doivent être restitués<sup>9</sup> ». Il faut toutefois préciser que ce rappel a fait l'objet d'un compromis accepté par Staline. En effet, l'avancée très rapide de l'Armée rouge qui libérait au fur et à mesure les pays de l'Europe de l'Est et du Centre a fortement inquiété la Grande-Bretagne et les États-Unis. La volonté expansionniste de l'URSS était déjà visible. Ainsi, l'Armée rouge a aussitôt soutenu la mise en place de régimes communistes dans les pays qu'elle avait libérés, comme en Roumanie et en Bulgarie qui feront partie du camp communiste dès 1944.

---

6 *Ibid.*

7 Pierre Gerbet *et al.*, *Le Rêve d'un ordre mondial, de la SDN à l'ONU*, Paris, Imprimerie nationale, 1996, p. 139-140 et 148-149.

8 D'autres points importants ont été discutés au cours de cette conférence mais je me limiterai à ce droit de veto qui fait l'objet d'un grand débat à l'heure actuelle.

9 <<http://www.mjp.univ-perp.fr>>.

L'ONU est donc chargée d'assurer la paix et la sécurité dans le monde. En d'autres termes, elle est chargée d'harmoniser l'action de toutes les Nations vers des objectifs communs. Toutes les Nations peuvent être membres de l'ONU, quel que soit le régime politique, ce qui signifie que le critère de la démocratie libérale ne sera pas retenu, alors pourtant affirmé avec force dans la Charte de l'Atlantique. Ce dernier point sera souvent reproché par la suite.

À la tête de l'édifice multilatéral, l'ONU gère l'harmonie, la coopération de toutes les Nations vers des objectifs communs grâce à l'intérêt mutuel (ou l'intérêt international) dans tous les domaines. Pour cela, elle supervise toutes les actions militaires, diplomatiques, économiques, financières, juridiques, sociales et culturelles. Le troisième organe chargé « de favoriser le progrès économique et social de tous les peuples », est le Conseil économique et social (ECOSOC) et placé sous la responsabilité de l'ONU. Il inclut les deux institutions-phares, le FMI et le GATT (devenu plus tard l'OMC). Mais celles-ci vont quasiment (ou paradoxalement) connaître une existence indépendante, au point de se dissocier de l'ONU.

Les moyens d'action de l'ONU sont définis dans le préambule et le chapitre I de sa Charte, comme « unir nos forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales », « ne pas recourir à l'usage de la force, sauf dans l'intérêt commun », « recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples ».<sup>10</sup> La non-ingérence est posée comme un principe intangible de l'ONU par l'article 7 qui stipule que : « aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ». D'autres articles novateurs y figurent, comme l'article 55 qui énonce explicitement le versant économique et social de ce système, puis les articles 75, 76 et 78 dits de tutelle prévus pour les États anciennement colonisés et ayant acquis l'indépendance pour leur faciliter la transition vers la démocratie. La grande innovation de l'ONU est que chaque pays membre de l'Assemblée générale compte pour une voix.

Mais la Guerre froide va sonner le glas à toute tentative de paix et sécurité collective à l'échelle internationale. Le système multilatéral va devenir à partir de cet instant synonyme de la lutte contre le communisme soviétique. Il va désormais être identifié à une sphère géographique précise, qu'on appellera « le monde libre », pour reprendre l'expression américaine, par opposition au monde soviétique.

<sup>10</sup> Le préambule de la Charte des Nations unies est reproduit *infra*, annexe 3.

Cependant, l'ONU conserve toujours son rôle directeur du système multilatéral et conserve tous ses membres, l'URSS et ses pays satellites compris. N'oublions pas que l'URSS de Staline a signé la Charte de l'Atlantique de 1941 et a ensuite participé à toutes les conférences internationales aboutissant à la création du FMI, de la Banque mondiale et de l'ONU. Serait-ce alors paradoxal de la part de l'URSS de rester membre de ces institutions prônant des valeurs éloignées du communisme soviétique ? Ou à l'inverse, le paradoxe ne vient-il pas du côté de l'ONU qui accueille tous les divers régimes politiques qui existent sur la planète ? De même, les États-Unis et leurs alliés sont restés à l'ONU, tout en côtoyant les pays adversaires idéologiquement. Or, c'est le statut universel de l'ONU qui a pleinement joué son rôle, en se situant au-dessus de toute idéologie. L'ONU est la seule institution multilatérale au niveau universel où cohabitent le monde dit libre et le monde soviétique. Il est certain que le fait d'être membre du Conseil de sécurité de l'ONU confère un important pouvoir de décision, en le transformant en un pouvoir de blocage. Dans ce cas, il est plus utile de rester au centre de la prise de décision de l'ONU pour mieux contrecarrer les actions de l'adversaire. C'est ce qui va provoquer une véritable paralysie de l'ONU à cause du droit de veto, utilisé aussi bien par l'URSS que par les États-Unis, pour bloquer toute initiative diplomatique.

De 1947 à 1989, ce droit de veto sera très largement utilisé par l'URSS et finira par devenir le symbole de la paralysie de l'ONU. Les États-Unis, de leur côté, contourneront ce droit de veto en obtenant par exemple l'accord de l'Assemblée générale pour la guerre de Corée dans les années 50. Au cours de cette période, l'ONU devient une tribune où chacun s'invective, avec un Conseil de sécurité paralysé. Récemment encore, les États-Unis ont mené la deuxième guerre du Golfe sans pour autant avoir obtenu l'aval de l'ONU. Cette dernière intervention symbolise à elle seule la grande difficulté de l'ONU à gérer de nos jours la paix et la sécurité d'une manière collective. En cela, cet aspect reflète le paradoxe du multilatéralisme qui est envisagé pour tous mais qui est tributaire de la puissance américaine.

Du fait de la non-ingérence, peut-on accepter de voir un pays, un peuple subir une guerre ou une famine, alors que l'ONU prône aussi le respect des droits de l'homme ? Là se situe le profond dilemme qui se pose à l'ONU : comment faire valoir l'intérêt international alors que les membres du Conseil de sécurité agissent selon leur propre intérêt national ? C'est pourquoi, le débat sur le droit à l'ingérence lancé par Bernard Kouchner, ancien ministre des Affaires étrangères de la France et surtout ancien fondateur des Médecins sans frontières, surnommés les French Doctors, a essayé d'y répondre. Cependant, le Conseil de sécurité n'a jamais su ou pu apporter sa réponse à ce débat, surtout à l'époque

de la Guerre froide et encore de nos jours. La réponse concrète est alors venue du côté des ONG (Organisations non gouvernementales) qui revendiquaient le droit d'ingérence dans les pays qui souffrent, comme les Médecins sans frontières pour les soins à apporter aux victimes et Amnesty International, pour la défense des droits de l'homme. On peut citer le conflit au Darfour qui n'a pas vu l'intervention de l'ONU à cause du refus du dirigeant du Soudan et l'autre conflit persistant entre Israël et les Palestiniens sans tenir compte des résolutions de l'ONU. À présent, une déclaration de l'ONU de 2005 sur la responsabilité de protéger un peuple permet d'intervenir dès lors qu'un pays détruit son peuple.

Même si les blocages partisans des deux blocs n'existent plus depuis la chute du mur de Berlin, l'ONU peine à (re)trouver sa vraie dimension universelle. Dans ce cas, la Guerre froide aurait-elle produit des réflexes durables car fondés sur l'intérêt national ? Le problème se situe plutôt au niveau de l'intérêt général international (ou de l'intérêt mutuel) car l'ONU connaît toujours des difficultés à le valoriser à cause du droit de veto. Faudrait-il alors le supprimer ou le réaménager en tenant compte des nouvelles données du XXI<sup>e</sup> siècle ?

#### Le rôle de l'État-nation à l'ONU

Alors que le rôle de l'État est considéré comme moindre depuis la mondialisation d'après 1989, la question mérite d'être considérée malgré tout. En effet, sans État-nation, le système multilatéral ne pourrait même pas exister. Sinon, comment les institutions multilatérales pourraient-elles travailler alors qu'elles ont toutes intégré le pouvoir de décision de l'État-nation au nom de la coopération ? Les États y discutent des problèmes nationaux qui sont portés sur la scène internationale, puisque les problèmes des uns concernent tout le monde, dans le cadre de la sécurité et la paix dans le monde. Tel est le principe multilatéral.

L'importance du rôle de l'État est parfaitement illustrée par les G7, G8 et G20 (ces réunions seront particulièrement étudiées dans l'étude suivante sur le FMI). Ces pays représentés par les chefs d'État ou de gouvernement se rencontrent paradoxalement en-dehors de l'ONU et donnent des directives générales aux institutions multilatérales. Pourtant, l'ONU devrait être le forum normal et officiel en tant que responsable du Conseil économique et social (ECOSOC). Or, ces réunions portant sur les questions financières et économiques illustrent le fait qu'elles lui ont échappé.

Leur but est de considérer que la santé d'une économie nationale peut être soit perturbée par une crise de provenance étrangère, soit par les fluctuations d'une monnaie étrangère ou/et internationale. Il s'agit dès lors d'y remédier

avec quelques ajustements de la part des autres économies, dans le cadre de la coopération entre États. Ce genre de rencontres en-dehors de l'ONU montre que les deux points de vue économiques, l'un macroéconomique et l'autre microéconomique, se croisent avec les considérations politiques internationales et nationales des États. Cependant, ces G7-G8 et G20 peuvent à leur manière illustrer le principe multilatéral de la coopération internationale, comme étant une excroissance du système. Créées en temps de crise pétrolière, ces réunions au départ informelles avaient pour but d'échapper à la pesanteur de l'ONU en prenant des décisions d'une manière plus coordonnée et rapide.

En réalité, le fonctionnement même du multilatéralisme ne permet pas de valider les débats sur la déficience de l'État-nation dans le contexte global car c'est un non-sens. Bien que les entreprises commerciales, industrielles, les multinationales semblent indépendantes, elles ont besoin de certains ajustements au niveau des politiques nationales, comme dans le domaine fiscal. À vrai dire, nous touchons ici au domaine sensible de la souveraineté nationale.

136

À ce sujet, Kal Raustiala met en évidence que les institutions, comme l'Organisation mondiale du commerce, renforcent en réalité la souveraineté.

Étant donné un monde dans lequel les changements largement irrévocables dans l'économie globale ont enlevé toute possibilité aux États de prospérer en autarcie, et dans lequel les États doivent réaliser les objectifs sociaux pour être légitimes, les institutions internationales deviennent maintenant les moyens principaux permettant aux États de réaffirmer ou d'exprimer leur souveraineté. [...] Le résultat est que la nature de la souveraineté elle-même a été considérée comme transformée<sup>11</sup>.

Cette citation suggère clairement le besoin de reconceptualiser la souveraineté de l'État au sein du système multilatéral.

Dans le même ordre d'idées, Samy Cohen écrit :

L'érosion de la souveraineté n'est pas synonyme de « défaite » de l'État. Faire rimer ces deux notions est commettre un double contresens. D'abord, parce qu'aucun État n'a jamais exercé une souveraineté pleine et entière. Ensuite, parce que les États postmodernes ont pris une part très active dans la réorganisation du monde de l'après-guerre mondiale, l'ouverture des frontières, la construction européenne, le processus de mondialisation de l'économie<sup>12</sup>.

11 Kal Raustiala, « Rethinking the Sovereignty Debate in International Economic Law », *Journal of International Economic Law*, vol. 6, n° 4, 2003, p. 841-878, ici p. 860.

12 Samy Cohen, « Un monde sans souveraineté : la fin d'un mythe », *Le Monde*, 7-8 février 2004.

De la même façon, la crise de l'Asie en 1997 a rappelé la nécessité d'une action gouvernementale pour sauver l'économie<sup>13</sup>. Ainsi, « l'État reste souverain et le fait majeur de la société internationale après 1945<sup>14</sup> ».

Quant à la force collective, véritable talon d'Achille de l'ONU, elle est représentée par les Casques bleus mais elle est tributaire de la volonté de chaque État de les fournir et de les envoyer sur le terrain. Ce n'est donc pas une force collective indépendante de l'ONU, ce qui confirme l'importance de la prise de décision de l'État-nation.

Si l'on adopte le point de vue que l'État-nation s'est dissolu dans la mondialisation, au point de voir les institutions internationales faire office de gouvernance mondiale, comme l'ont exprimé par ailleurs les manifestations des altermondialistes, on ne peut alors pas comprendre pourquoi ces institutions ont été établies. Pourquoi un tel ordre mondial ? Qui l'a créé ? Quel a été le processus du multilatéralisme ?

On a beaucoup parlé d'une réforme de l'ONU pour la rendre plus efficace. Cette réforme avait été envisagée avec les objectifs du Millénaire (2000) de l'ONU, afin de renouveler et préciser son action dans un contexte élargi depuis la fin de la Guerre froide. C'est pourquoi le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, déclare au sommet mondial de 2005 : « [Le sommet mondial de 2005] offrira aussi l'occasion de revitaliser l'ONU elle-même. Il sera donc, en un mot, une occasion à saisir pour l'humanité tout entière<sup>15</sup> ». Mais cette grande réunion qui devait mettre au point cette mutation a été un échec total et, depuis, l'ONU n'a pas connu de réforme d'envergure permettant de redonner un sens à sa Charte.

Toutefois, l'ONU a rassemblé tous les pays indépendants au sein de cette institution et qu'elle a permis aux uns et aux autres de s'exprimer devant sa tribune de l'Assemblée générale, en période de Guerre froide comme de nos jours. C'est là son atout du point de vue multilatéral, ce que les présidents américains Reagan et Bush père et fils n'ont pu remettre en cause en essayant de la déconsidérer. En effet, ces derniers considéraient les institutions multilatérales comme des ingérences dans leurs politiques extérieure et intérieure, conformément à la nouvelle théorie néolibérale qui a fait son apparition en 1974. Néanmoins, l'ONU est toujours restée en place, fonctionne encore plus ou moins bien et avance cahin-caha.

13 Richard Higgott « Contested Globalization: The Changing Context and Normative Challenges », *Review of International Studies*, vol. 26, 2000, p. 131-153.

14 Charles Leben, « Un nouveau bilan des théories et réalités du droit international : le cours général de Pierre-Marie Dupuy (RCADI, t. 297, 2002) », *Revue générale de droit international public*, vol. 109, n° 1, 2005, p. 75-100, ici p. 82.

15 <<http://www.un.org/french/summit2005/>>.

Mais la manière de coopérer entre les États n'est plus tant à la recherche de l'intérêt mutuel que de l'intérêt national. En effet, d'après Samy Cohen,

le problème est davantage celui de la désunion des Nations, leur incapacité à faire les concessions nécessaires et inévitables pour contenir les grands fléaux que sont les maladies transmissibles ou la violence transnationale. [...] Les États ne font front que lorsqu'il est un peu tard pour agir ou lorsque les problèmes atteignent un degré de nuisance intolérable<sup>16</sup>.

138

Un changement de perception de l'intérêt mutuel, la réciprocité, s'est en effet produit sous l'influence du néolibéralisme depuis la fin des années 1970 et le début des années 1980 et conduit à un changement de mentalités au sein du système multilatéral. Le néolibéralisme considère davantage l'intérêt national et les enjeux individuels, et les États les traduisent dans les faits en mettant presque en péril le système multilatéral lui-même. Mais la peur du chaos est finalement toujours plus forte, du moins jusqu'à présent. Après tout, n'est-ce pas ce qui s'est aussi passé pendant la Guerre froide ? Néanmoins, il existe une différence de taille. Cette différence vient du changement du contexte : ce qu'on acceptait pendant la Guerre froide à cause du *statu quo*, l'est nettement moins ou plus du tout à présent que cette Guerre froide est terminée. L'aspiration à un vrai jeu démocratique, à la mise en œuvre de l'intérêt mutuel, comme l'ont montré les manifestations des altermondialistes, des indignés et celles du monde arabe est alors plus forte que jamais mais la coopération interétatique ne semble pas l'entendre, du moins pas toujours. Jusqu'à ce que le chaos menace de nouveau...

#### LE GATT/L'OMC : LA PROSPÉRITÉ ET LA LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES OU LA PAIX ÉCONOMIQUE

Après l'ONU, le GATT/l'OMC et le FMI sont les deux autres institutions essentielles de ce système qui sont normalement sous l'autorité de l'ECOSOC. Mais elles ont acquis une existence quasi indépendante de l'ONU et des autres institutions. Pourtant, l'interaction entre toutes les institutions multilatérales est une condition essentielle pour le fonctionnement du système. Serait-ce le talon d'Achille du multilatéralisme ?

En ce qui concerne les études portant sur le GATT et son successeur, l'OMC, et le FMI, elles sont très abondantes en économie et en sciences politiques. En histoire économique et des relations internationales, les études sur le GATT et l'OMC sont peu prolixes à la différence des études portant sur le FMI.

<sup>16</sup> Samy Cohen, *La Résistance des États. Les démocraties face aux défis de la mondialisation*, Paris, Éditions du Seuil, 2003, p. 239.

L'économiste Gérard Kébabdjian le fait justement remarquer : « L'idée de système international est bien connue des économistes à propos des relations monétaires internationales. Elle est moins évidente pour le commerce international<sup>17</sup> ». Pourtant, les finances et le commerce internationaux dépendent l'un de l'autre, ce qu'on a souvent omis, car ces deux institutions sont complémentaires. Leur but est d'atteindre la stabilité du système économique qui est déterminée par l'ouverture des échanges commerciaux et par la garantie d'une monnaie internationale. En effet, on ne fait pas de commerce sans monnaie et la monnaie existe grâce aux échanges commerciaux, comme cela a été démontré dans les temps anciens.

En sciences politiques, le débat porte principalement sur le rôle d'une puissance et celui des pays secondaires. Dans quelle mesure ces organisations peuvent-elles fonctionner avec ou sans puissance ? En économie, le débat porte surtout sur la viabilité des négociations, pour faire des propositions et sur l'impact des décisions sur le système économique. Mais en histoire, il n'existe pas à proprement parler de débats sur la création de l'ancêtre de l'OMC, le GATT, et du FMI, leur formation, leur travail, comme si leur histoire avait été linéaire ou absolument transparente. Avec les différentes crises et surtout depuis la fin de la Guerre froide, le débat tourne beaucoup autour de la stabilité du système multilatéral. On retrouve ce débat chez l'économiste Barry Eichengreen qui se demandait en 1996 : « Même aujourd'hui, plus de trente décennies après sa fin, le système monétaire international de Bretton Woods demeure une énigme<sup>18</sup> ». Les travaux en histoire continuent à mettre en lumière tel aspect occulté du FMI et permettent d'élargir la compréhension des enjeux des États concernés, sans pour autant poser la question de l'interprétation de cette histoire. Seules les origines de l'Organisation internationale du commerce et son échec ont suscité un débat sur les motivations réelles.

Cependant, on revient à cette considération de la souveraineté des États au sein de ces institutions internationales du multilatéralisme, qui sont comprises comme des organisations intergouvernementales travaillant sur la base de la coopération. Ici, on rejoint le débat en sciences politiques sur le rôle des États en fonction de leur importance ou non. Même si les directeurs du FMI et de l'OMC essayent d'infléchir les décisions dans un sens plutôt que dans un autre, ils restent néanmoins tributaires des États membres. C'est peut-être pour cela qu'il n'existe pas pour le FMI et le GATT ainsi que pour l'OMC, de courant

17 Gérard Kébabdjian, *Les Théories de l'économie politique internationale*, Paris, Éditions du Seuil, 1999.

18 Barry Eichengreen, *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*, Princeton, Princeton University Press, 1996, p. 93.

d'interprétation réaliste, révisionniste ou idéologique, comme il en existe pour l'histoire de l'intégration européenne. L'Europe institutionnelle fonctionne sur la base de concessions de souveraineté de la part des États-membres, ce qui signifie une autre attitude sur la scène internationale.

Le grand débat qui a vraiment agité l'histoire du FMI concerne la fin des accords de Bretton Woods en 1971 et ensuite les forces et faiblesses des taux de change fixes ou flottants. Quant à l'histoire du GATT, ce pourrait être à propos du calcul des baisses des droits de douane : doit-il se faire d'une manière linéaire (c'est-à-dire en faisant la moyenne de tous pour obtenir une baisse générale pour une catégorie de produits) ou bien doit-il se faire en tenant compte des pics élevés des droits de douane sur certains produits, comme c'est le cas des États-Unis, pour les intégrer dans cette moyenne ? Ce débat est récurrent à chaque Round, comme on le verra. Même si cela semble très technique, l'enjeu est de cibler ou non les États les plus protectionnistes pour les amener à faire baisser les droits de douane sur des produits considérés comme « intouchables ». Cette question met le doigt sur le degré d'ouverture des États et, par conséquent, sur leur contribution au système multilatéral, c'est-à-dire sur leur prise en considération de l'intérêt mutuel ou de l'intérêt national.

140

L'Uruguay Round qui a vu se transformer le GATT en OMC a été particulièrement étudié en sciences politiques, en économie et en droit. Ces études se sont interrogées par exemple sur le devenir entre le multilatéralisme et le régionalisme. En histoire, nous sommes dépendants de la règle de trente ans pour obtenir l'ouverture des archives. Normalement, on pourra étudier l'Uruguay Round dans les coulisses diplomatiques en 2025. Son importance dans l'histoire du commerce international demande à être étudiée, étant donné les conséquences au niveau politique. C'est bien ce que souligne Arthur Dunkel, le Secrétaire Général du GATT en 1992 : « bien des changements, alors qu'ils étaient techniques et non reportés dans la presse, auront une grande signification à ceux qui sont impliqués dans l'expérience quotidienne du commerce<sup>19</sup> ».

Les archives liées au GATT ou à l'OMC, qui sont à consulter au niveau étatique bien sûr, sont riches d'informations sur les prises de décision qui vont ensuite déterminer l'avenir de la politique économique du pays ou de l'ensemble des pays ayant signé les accords du GATT ou ceux de l'OMC. Certes, les dossiers sont très techniques mais il faut savoir les décrypter pour distinguer *in fine* les enjeux politiques. Par expérience, il est très pertinent de consulter les archives traitant des préliminaires aux Rounds, c'est-à-dire des

19 Terence P. Stewart (dir.), *The GATT, Uruguay Round. A Negotiating History (1986-1992). Commentary*, Deventer/Boston, Kluwer Law/Taxation Publishers, 1993, p. 3.

négociations directes entre les États qui préparent le Round. Au cours de ces préliminaires, tous les enjeux se mettent en place et le résultat est déjà fixé à l'ouverture du Round. Or, les pays du Sud viennent fausser ces accords conclus entre les pays industrialisés avant le Round, comme lors du Seattle Round et du cycle de Doha. Ici, nous sommes au cœur de la diplomatie économique qui s'exerce sous une nouvelle forme, c'est-à-dire multilatérale. Elle induit une nouvelle forme de négociations internationales et nationales. Ce qui pourrait éclairer les sciences politiques et l'économie sur le rôle des États qui, finalement, est déterminé par les oscillations entre l'intérêt mutuel et l'intérêt national, et sur le devenir du système économique. C'est pourquoi le multilatéralisme vit un paradoxe qui est celui d'être pour tous mais aussi pour un, en fonction des enjeux de la puissance concernée. Nous sommes bien dans le sens de l'histoire, tel que l'a formulé Immanuel Wallerstein : d'un siècle à un autre, s'affirme un pôle dominant qui diffuse son système international. Il manque une dimension pluridisciplinaire aux études sur les institutions multilatérales pour prendre en compte les considérations à la fois économiques et diplomatiques mais aussi juridiques.

#### Une difficile création, l'OIC

Comme la Charte de l'Atlantique contient l'idée explicite d'organiser la coopération économique dans le domaine du commerce mondial, des experts vont aussi commencer à réfléchir à une architecture économique après la conférence de Moscou du 30 octobre 1943. Il s'agit principalement de concrétiser l'accès égal aux marchés pour tous. Les points 4 et 5 de la Charte de l'Atlantique précisent :

[les États-Unis et la Grande-Bretagne] s'efforceront, en respectant les obligations qui leur incombent, de favoriser l'accès de tous les États, grands ou petits, victorieux ou vaincus, et dans des conditions d'égalité, aux marchés mondiaux et aux matières premières qui sont nécessaires à la prospérité économique. Ils souhaitent que tous les pays parviennent à une collaboration totale dans le domaine économique, dans le but d'assurer de meilleures conditions de travail, le progrès économique et la sécurité sociale.

Par ailleurs, l'article VII de l'Accord de l'aide mutuelle entre les États-Unis et la Grande-Bretagne, autrement dit le prêt-bail, signé le 23 février 1942 pose aussi les fondements d'une future politique commerciale mondiale<sup>20</sup>. Il stipule

<sup>20</sup> William Adams Brown, *The United States and the Restoration of the World Trade. An Analysis and Appraisal of the ITO Charter and the General Agreement on Tariffs and Trade*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1950, p. 48.

qu'il s'agit de : « (...) promouvoir des relations économiques avantageuses du point de vue mutuel entre eux (les États-Unis et la Grande-Bretagne) et l'amélioration des relations économiques mondiales. » Pour cela, sont considérées « les mesures de production nationale et internationale, l'emploi, les échanges et la consommation de biens », « l'élimination de toutes les formes de discriminations dans le commerce international » et « la réduction des droits de douane et des autres obstacles ». Ces considérations vont alors être débattues lors des négociations sur la future organisation internationale du commerce. Et cet article VII du prêt-bail termine en faisant référence à la Charte de l'Atlantique pour : « atteindre tous les objectifs économiques posés dans la Déclaration faite le 14 août 1941 par le président des États-Unis et le premier ministre du Royaume-Uni ». Ces deux documents s'avèrent être complémentaires pour établir les bases du système commercial mondial. Ce sont en effet les premières étapes pour une approche multilatérale qui va se construire peu à peu.<sup>21</sup>

142

Tout d'abord, ce groupe d'experts tâtonne et cherche à définir ce projet en l'appelant l'« union commerciale » mais qui ne reflète pas tout à fait l'idée multilatérale. Il peut s'agir d'une simple union douanière avec des avantages spécifiques pour les membres. C'est pourquoi le projet se précise en devenant une « convention multilatérale sur la politique commerciale », qui est nettement plus proche de l'idée de la Charte de l'Atlantique. Mais deux courants apparaissent au cours de ces travaux : l'une proche de Keynes et l'autre plus proche du libéralisme initial.

Du point de vue de Keynes, la coopération économique mutuelle en matière de commerce n'est possible que si les gouvernements mettent en place des politiques visant le plein emploi. Il ne peut envisager la prospérité économique sans la lier à une politique de plein emploi à cause de la crise de 1929. L'État a alors l'obligation d'intervenir sur le terrain de l'emploi afin d'assurer un niveau de vie correct pour toute la population en âge de travailler. Du point de vue strictement libéral, seule la liberté totale du commerce peut conduire à un haut niveau de vie dans chaque pays grâce à « la richesse des Nations ». Cela signifie que le commerce libre d'entraves peut procurer l'emploi, un revenu pour toute la population en âge de travailler sans intervention de l'État. C'est ainsi que la question du plein emploi devient la pierre d'achoppement des discussions. Cependant, petit à petit, émerge l'idée d'une « Conférence internationale sur le commerce », pour en débattre à plus large échelle ; le gouvernement de Roosevelt ajoutera à l'intitulé de cette Conférence « et de l'Emploi », afin de ne pas perdre de vue cette priorité dans le cadre de la prospérité économique pour tous.

---

21 *Ibid.*, p. 47.

Toutefois, tous les experts s'entendent sur un point : il s'agit d'éliminer les barrières douanières afin de favoriser la libéralisation des échanges et l'accès aux marchés. Pour cela, « toutes les restrictions commerciales visibles et invisibles devaient être interdites, la seule exception étant l'autorisation d'utiliser des restrictions quantitatives en temps de crise de balance des paiements<sup>22</sup> ». En ce qui concerne la préférence impériale du Commonwealth, qui est discriminatoire, elle doit être négociée. Le but est bien d'atteindre un marché des échanges commerciaux qui soit le plus sain possible et normal.

Le contexte de la crise de 1929 est encore très vif au cours de ces années d'élaboration. Comme les pays ont instauré un très fort protectionnisme, cette organisation commerciale permettrait de revenir à un marché considéré comme normal, c'est-à-dire avec une circulation de marchandises fluide, libre de tout obstacle (les droits de douane et les quotas) pour libérer les échanges commerciaux mais surtout pour les rendre encore plus libres. D'où l'expression de la libéralisation des échanges.

On arrive ainsi aux accords de Bretton Woods signés en juillet 1944, qui recommandent la mise en place d'une organisation internationale chargée de gérer le commerce mondial. Puis, l'ONU, une fois mise en place en octobre 1945, va charger l'ECOSOC d'organiser cette Conférence internationale sur le commerce et l'emploi pour le 18 février 1946. Cette conférence a pour mission d'adopter une charte qui serait l'acte de naissance de l'Organisation internationale du commerce (OIC). On retrouve exactement le même processus que celui de la création de l'ONU. Cette Charte se prépare d'octobre 1946 à août 1947 entre Londres et Genève, et institue l'OIC sans retenir pour autant le terme de l'emploi. Elle est ensuite adoptée par la Conférence internationale du commerce et de l'emploi le 24 mars 1948 par cinquante-trois pays à La Havane : c'est la Charte de la Havane ou l'Acte final de la Conférence des Nations unies sur le commerce et l'emploi. Faisons remarquer qu'il a fallu cinq années pour aboutir à ce résultat : les premiers travaux ayant commencé en 1943. La tâche est en effet immense car l'OIC ne doit pas seulement s'occuper de la politique commerciale mais aussi de la politique d'emploi, du développement économique et des accords sur les marchandises, et des pratiques restrictives en affaires<sup>23</sup>. Cette ampleur de la tâche sera très vivement critiquée après l'échec de l'OIC. Toutefois, la Charte de La Havane offre une version édulcorée des ambitions fixées en 1943. Les gouvernements ont en effet insisté pour obtenir une certaine flexibilité, en considérant que la Charte ne parviendrait jamais à

22 Robert E. Hudec, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, New York/Washington/London, Praeger Publishers, 1975, p. 13.

23 *Ibid.*, p. 9.

se situer au-dessus de leurs intérêts nationaux<sup>24</sup>. On peut penser aux États-Unis qui subventionnent leur agriculture depuis la Grande Dépression et qui veulent conserver cette protection.

Cette Charte de La Havane se réfère tout d'abord à la Charte des Nations unies, comme vont le faire les traités et chartes suivants car celle-ci reste la première de toutes les références juridiques multilatérales. Bien que le mot emploi ne figure pas dans l'intitulé de la nouvelle organisation, il est cité dans la Charte de La Havane comme un but permettant la réduction des tarifs douaniers et l'interdiction de certaines pratiques. De même, cette Charte a repris quelques idées fortes de Keynes : l'article 2 stipule que : « les États doivent prévenir les risques de chômage et de sous-emploi, pour développer les échanges internationaux et pour assurer le bien-être de tous les autres pays ». Puis, d'après l'article 3 : « l'État se voit reconnaître le droit, le devoir même, de prendre conformément à ses institutions politiques, économiques et sociales, les mesures utiles aux fins de réaliser et de maintenir le plein emploi, mesures qui seront en tout hypothèse compatibles avec les autres objectifs et dispositions de la Charte ». Elle a aussi inclus d'autres recommandations de Keynes, comme les normes de travail, le dumping social, l'investissement à l'étranger et l'exception culturelle (c'est-à-dire le droit pour un État de réglementer un quota de films étrangers à diffuser sur son territoire).

144

La Charte de la Havane a réalisé une sorte de compromis entre les thèses de Keynes sur l'emploi, le travail et l'exception culturelle, et la tendance proprement libérale centrée sur le commerce à libéraliser avant tout. On retrouve cet équilibre entre le libéralisme et l'interventionnisme

Pourtant, cet équilibre n'a pas semblé convaincre car l'historien Richard Gardner insiste plutôt sur la complexité de cette Charte qui reflète les convictions de chacun, ce qui a contribué à l'échec de l'OIC. « Ces règles et contre-règles ne satisfaisaient personne et mettaient à dos presque tout le monde ; elles ont atteint une telle complexité que l'OIC s'est finalement effondrée de son propre poids<sup>25</sup> ». Mais le problème s'est posé aussi au niveau juridique et non pas seulement au niveau économique et politique : comment articuler les enjeux économiques que soulevaient une telle organisation dans un document juridique cohérent et clair ? En comparaison, les traités de la CECA et de la CEE, grâce à leur clarté et leur équilibre, ont contribué à donner du poids à ces institutions sur la scène internationale et ont certainement contribué à leur succès.

24 *Ibid.*, p. 17. Ces négociations politiques, économiques et juridiques sont étudiées d'une manière approfondie dans cet ouvrage.

25 Richard Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy. Anglo-American Collaboration in the Reconstruction of Multilateral Trade*, Oxford, Clarendon Press, 1956, p. 379.

Cependant, cette Charte ne sera jamais ratifiée et l'OIC ne verra jamais le jour. Cette situation est liée au revirement des États-Unis, plus particulièrement au refus du Congrès américain de la ratifier, alors devenu entre-temps républicain. Le Congrès ne conçoit pas qu'un président puisse engager les États-Unis dans une telle institution internationale malgré les résolutions Fulbright et Connally de 1943. Ces dernières résolutions engageaient pourtant explicitement les États-Unis à participer à une organisation internationale. Ce revirement s'explique aisément par le changement de contexte : la Charte de La Havane a été signée en 1948 quand la Guerre froide s'est installée entre les États-Unis et l'URSS, et que le plan Marshall a été lancé un an auparavant en Europe de l'Ouest. Le président démocrate Truman, qui a remplacé Roosevelt au lendemain de sa mort, va devoir abandonner la ratification de la Charte de la Havane.

Des études mentionnent un autre point de désaccord qui aurait contribué à ne pas l'accepter<sup>26</sup>. La Grande-Bretagne a maintenu la préférence impériale du Commonwealth (créée depuis les années 1930) en dépit des recommandations de l'OIC pour sa suppression. Ces tarifs préférentiels sont autant de distorsions à la pratique d'un commerce loyal. Le Congrès américain aurait alors préféré ne pas ratifier la Charte de La Havane plutôt que de pérenniser de telles distorsions commerciales. Il est en effet assez contradictoire d'envisager un commerce international libéré de ses entraves pour favoriser l'augmentation des échanges, quand un partenaire important comme la Grande-Bretagne garde ce vaste marché protégé que représente son Empire colonial transformé en partie en Commonwealth. Par la suite, les États-Unis combattront régulièrement toutes ces formes de préférences commerciales, comme celles qui ont été accordées aux anciennes colonies françaises au sein de la CEE.

Malgré tout, l'idée d'organiser le commerce mondial n'est pas abandonnée. Pendant qu'on préparait la Charte de la Havane, une autre Conférence internationale s'est tenue à Genève entre avril et novembre 1947, pour mettre au point un document juridique essentiellement technique sur les tarifs douaniers. Ce document devait normalement être adopté par l'OIC une fois créée. Ce traité technique est l'Accord Général sur les Droits de Douanes et le Commerce, qui s'appellera le GATT, selon l'acronyme anglais (General Agreement on Tariffs and Trade). Le GATT est adopté par vingt-trois pays à Genève en 1947<sup>27</sup>, au

26 William Barber, *Designs within Disorder. Franklin D. Roosevelt, the Economists, and the Shaping of Economic Policy, 1933-1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 154-155.

27 Il s'agit de l'Afrique du Sud, l'Australie, le Canada, le Ceylan (futur Sri Lanka), le Chili, Cuba, le Liban, le Luxembourg, le Pakistan, les Pays-Bas, la Syrie, la Tchécoslovaquie, la Belgique, le Brésil, la Birmanie, les États-Unis, la France, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Rhodésie du Sud (futur Zimbabwe), le Royaume-Uni, la Chine et l'Inde.

lieu des cinquante-trois à La Havane, mais neuf de ces pays l'appliqueront dès le 1<sup>er</sup> janvier 1948 : l'Australie, la Belgique, le Canada, Cuba, les États-Unis, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni<sup>28</sup>. Ce traité, qui met au point des outils pour les échanges commerciaux seulement, a pu, d'après Robert E. Hudec, convaincre les récalcitrants à l'OIC précédente. Dans la mesure où le GATT a des compétences limitées et strictes, il ne bouleversait pas leur propre politique économique<sup>29</sup>. Ainsi, les États-Unis ont voté pour le GATT plutôt que pour l'OIC.

Au cours des décennies suivantes, la libéralisation des échanges finit par inclure d'autres champs de l'économie (les services, la propriété intellectuelle, les transports, etc.). Il valait mieux commencer modestement et dans un esprit conciliateur à cause du contexte de guerre très froide, plutôt que de brusquer des partenaires qui se situaient du côté du monde occidental par rapport au monde soviétique.

146

Parce que la volonté de voir se mettre en place un commerce international au niveau multilatéral est réelle, le GATT, en tant que simple traité technique, va servir de substitut à l'OIC qui n'a pu voir le jour. Le GATT vit alors ce paradoxe d'être un pur traité juridique, d'ordre technique et international, qui ne crée pas d'institution propre mais qui va prendre la forme d'une organisation hybride, en se dotant au fur et à mesure d'une structure administrative très restreinte (un secrétariat général et quelques bureaux sur les bords du lac Léman à Genève). Le GATT devient le garde-fou du commerce multilatéral, puisqu'il concourt à la libéralisation des échanges en intervenant auprès des pays pour les inciter à réduire les droits de douane, afin de favoriser l'ouverture des marchés sans entraves. Pourtant, ce subtil équilibre entre libéralisme et interventionnisme sera modifié à la fin des années 70.

En 1947, le GATT s'applique essentiellement au monde occidental et, après la chute du mur de Berlin en 1989, au monde entier. De ce fait, les pays de l'Europe de l'Est signent très vite les accords de la nouvelle OMC ; la Chine va devenir membre plus tard et ensuite la Russie.

<sup>28</sup> En 1950, le GATT regroupe l'Europe de l'Ouest, avec les nouveaux membres que sont l'Italie, le Danemark, la Suède (l'Autriche et l'Allemagne de l'Ouest en 1951), ainsi que deux pays faisant partie du bloc soviétique, la Tchécoslovaquie et la Finlande, puis la Grèce et la Turquie ; les Dominions avec l'Afrique du Sud, l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande ; l'Asie avec l'Inde, le Pakistan, le Sri Lanka, la Malaisie, la Birmanie et l'Indonésie (le Japon en 1955) ; l'Amérique du Nord ; les îles des Caraïbes ; quelques pays de l'Amérique latine, comme le Brésil, le Chili et le Nicaragua (le Pérou en 1951 et l'Uruguay en 1953) ; l'unique pays d'Afrique sera représenté par le Zimbabwe (le Ghana en 1957).

<sup>29</sup> Robert E. Hudec, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, New York/Washington/London, Praeger Publishers, 1975, p. 54.

En ce qui concerne les pays en développement, ils s'intègrent difficilement dans le commerce multilatéral, parce que leurs deux produits essentiels, agricoles et textiles, ont été longtemps exclus des compétences du GATT. C'est pourquoi, jusqu'à la création de l'OMC en 1994, les grandes négociations commerciales multilatérales ont surtout concerné les pays industrialisés, c'est-à-dire l'Europe de l'Ouest, les États-Unis et le Japon qui, à eux trois, représentent 60 % du commerce mondial.

#### La non-discrimination du GATT

L'objectif du GATT est très clairement défini : viser à la réduction des droits de douane et à la suppression des restrictions quantitatives aux échanges (quotas et contingentements), sur la base d'un principe fondamental qui est la non-discrimination. Avec ce principe, l'idée de l'accès égal au commerce est valorisée pour tous les pays qui ont signé le GATT (appelés les Parties Contractantes puisque le GATT n'est pas une organisation mais un traité, ce qui fait que les pays ne peuvent pas être des membres).

Assurer la sécurité et la capacité de prévoir l'environnement commercial international pour les milieux d'affaires, et assurer un processus continu de libéralisation des échanges. Le système de commerce multilatéral contribue ainsi à la croissance économique et au développement au niveau mondial.

Cependant, le GATT a besoin d'un moyen pour appliquer la non-discrimination : c'est la « clause de la Nation la plus favorisée » (CNPF). La non-discrimination se fonde alors sur la notion de réciprocité. Si un pays offre à un autre une réduction d'un droit de douane sur l'un de ses produits importés, cette réduction doit automatiquement s'appliquer aux autres pays signataires du GATT et d'une manière simultanée (ce qui est différent du bilatéralisme : les avantages d'une baisse de tarif douanier s'appliquent seulement entre les deux partenaires commerciaux concernés). Le GATT prône ainsi une réduction des tarifs douaniers pour tous et en même temps et, grâce à la CNPF, le multilatéralisme a pu fonctionner plus ou moins correctement. Quant aux pays en voie de développement, une exception à la règle leur est concédée au tout départ avec l'article XVIII du GATT, à savoir qu'ils peuvent relever leurs droits de douane afin de limiter la concurrence dans leurs économies nationales encore fragiles<sup>30</sup>.

Cette non-discrimination cherche surtout à établir le « Fair Trade » (le commerce loyal, ouvert et sans distorsions) et non plus exclusivement le « Free Trade » d'avant 14-18 (le commerce libre). Ce glissement vers une notion de

<sup>30</sup> Michel Rainelli, *L'OMC*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2011, p. 32.

responsabilité morale dans la conduite des affaires commerciales est inhérent au système multilatéral lui-même : c'est le fameux code de bonne conduite, qu'on retrouve dans chaque organisation multilatérale. Ici, la non-discrimination induit l'idée d'un contrat moral à respecter par toutes les Parties, ce qui conduit le GATT à obtenir un engagement de l'État à se conformer à ces règles selon la réciprocité ou l'intérêt mutuel. Pour cela, le GATT rend obligatoire le vote à l'unanimité pour prendre des mesures contre le pays en faute afin de régler les litiges commerciaux. Mais, dans la réalité, le règlement à l'amiable est la voie la plus employée pour maintenir une certaine cohésion pacifique entre les pays. Néanmoins, le vote à l'unanimité est obligatoire pour la conclusion des négociations commerciales à l'échelle mondiale. C'est pourquoi les grandes négociations commerciales multilatérales s'étalent sur plusieurs années car il faut obtenir le vote à l'unanimité pour les conclure.

#### Historique des négociations commerciales multilatérales

À présent, il est intéressant de retracer brièvement l'histoire de ces grandes négociations commerciales multilatérales pour dégager les grandes orientations qui ont déterminé l'avenir économique des pays et qui, par ailleurs, ont révélé une nouvelle pratique diplomatique. Ce ne sont certes plus les enjeux de frontières qui sont en cause et qu'on sécurise avec des murs, des lignes, des bunkers ou encore des traités de non-agression. Mais ce sont les parts de marchés qui influencent durablement les relations au sein du système multilatéral et qui doivent être obtenus (ou même arrachés) des partenaires pour maintenir le pays dans la compétitivité mondiale. C'est pourquoi on ne peut nier les conflits, les disputes et les pressions qui ont fortement marqué les négociations entre les pays concernés. Ces disputes prennent malgré tout un tour plus civilisé depuis la signature du GATT car les Parties Contractantes se retrouvent autour d'une table. Auparavant, ces disputes commerciales se réglaient sur les mers à coups de canons et avec l'intervention des corsaires qui travaillaient pour le compte d'un roi...

#### Les premières négociations, de 1947 à 1956

Elles concernent 50 000 marchandises, qui représentent alors la moitié du commerce mondial et aboutissent à une réduction de 25 % des tarifs douaniers<sup>31</sup>. Ces négociations ont particulièrement intégré le principe de la non-discrimination et le code de bonne conduite, ce qui a facilité leur conclusion<sup>32</sup>.

31 Claude Nehmé, *Le GATT et les grands accords commerciaux internationaux*, Paris, Les Éditions d'organisation, 1994, p. 27.

32 Barry Eichengreen et Peter B. Kenen, « L'organisation de l'économie internationale depuis Bretton Woods : un panorama », *Économie internationale. Revue du CEPII*, n° 59, 3<sup>e</sup> trimestre 1994, p. 11-54, ici p. 25.

Les modalités de négociation sont très importantes car elles évolueront au fur et à mesure. Au tout départ, une diminution de droits de douane se négociait « produit par produit et dans un cadre bilatéral. » Puis, les deux pays faisaient jouer la clause de la Nation la plus favorisée pour en faire bénéficier à toutes les autres Parties Contractantes<sup>33</sup>.

Cependant, dès le départ, le GATT a intégré une exception très importante. Alors que le GATT doit gérer les échanges commerciaux de toutes les marchandises, le commerce des produits agricoles en est exclu. Ces derniers ont fait l'objet d'un traitement spécifique et défini par l'article XI. Les États-Unis protègent leur agriculture depuis la crise de 1929 et ont particulièrement insisté pour obtenir cette clause d'exception<sup>34</sup>. L'agriculture va devenir ensuite le plus important objet de disputes commerciales au sein du GATT et puis de l'OMC au nom de l'accès égal au marché<sup>35</sup>.

C'est à partir de l'année 1960 que le GATT abandonne les simples négociations bilatérales, à cause du nombre croissant de pays participant aux négociations. En effet, les anciennes colonies accèdent de plus en plus à l'indépendance, parallèlement à l'importance croissante du commerce mondial<sup>36</sup>.

#### Le Dillon Round de 1960 à 1961

Il s'agit du premier grand cycle de négociations et a exclusivement concerné les produits industriels, manufacturés. Ce Round s'est tenu à cause de la création de la CEE en 1958 qui a amené à redéfinir les droits de douane entre la CEE et les autres Parties Contractantes du GATT. Dès lors que les pays membres de la CEE supprimaient les droits de douane entre eux, selon la réciprocité en vigueur au GATT, ces suppressions s'appliquaient aussi à toutes les autres Parties Contractantes. Mais la CEE a contourné cette mesure en

33 Michel Rainelli, *Le GATT*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 1993, p. 56-57.

34 William Adams Brown Jr., *The United States and the Restoration of World Trade. An Analysis and Appraisal of the ITO Charter and the General Agreement on Tariffs and Trade*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1950.

35 Melaku Geboye Desta, *The Law of International Trade in Agriculture Products. From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, Boston, Kluwer Law International, 2002, chap. 2, « Market Access under the General Agreement », p. 15-61.

36 Les années 1960 voient l'entrée massive de l'Afrique avec ses États nouvellement indépendants, comme le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Gambie, le Kenya, Madagascar, le Malawi, la Mauritanie, le Niger, le Nigéria, l'Ouganda, la République centrafricaine, le Rwanda, le Sénégal, la Sierra Leone, la Tanzanie, le Tchad, le Togo. Mais l'Europe de l'Ouest se renforce aussi avec l'arrivée de l'Espagne, de l'Irlande, de l'Islande, de Malte, de Chypre, du Portugal et de la Suisse. L'Europe de l'Est fait aussi son entrée avec la Pologne et la Yougoslavie. L'Asie est représentée par la Corée du Sud. Quant au Moyen-Orient, il est pour la première fois représenté par Israël et le Koweït. Et pour finir, la représentation de l'Amérique latine grossit avec l'entrée de l'Argentine.

instaurant un nouveau droit de douane européen, le Tarif extérieur commun (TEC), qui sera finalement fixé entre 7 et 8 % à la fin des négociations<sup>37</sup>.

Les États-Unis ont eu un comportement extrêmement offensif au cours de ce Round, ce qui leur a valu une image déplorable auprès des autres pays. En ce qui concerne les modalités de négociations, le Dillon Round a voulu innover en adoptant un « processus linéaire de l'ensemble des droits de douane et non plus spécifiques, sauf pour les produits agricoles<sup>38</sup> ». Cela signifie privilégier la moyenne de l'ensemble des droits de douane pour fixer une baisse. Mais les États-Unis pratiquent des pics tarifaires, en taxant très fortement certains produits, à la différence de la CEE. Cela revient à pratiquer un protectionnisme très ciblé. Finalement, la négociation s'est faite produit par produit. À ce moment-là, les tarifs douaniers des pays industrialisés ont été divisés par trois entre la fin des années 40 et le début des années 60<sup>39</sup>.

150

#### Le Kennedy Round de 1964 à 1967

Il a lieu très rapidement pour effacer l'image désastreuse des États-Unis, comme l'avait souhaité le président américain John F. Kennedy, et aussi pour obtenir davantage de réductions sur les droits de douane. Aux yeux de ce dernier, il faut rétablir des relations cordiales avec les pays du monde occidental, sur le mode du partenariat. Ce Round concerne les produits industriels mais essaye réduire la portée de la Politique agricole commune (PAC) instaurée entre-temps par la CEE, mais sans succès. Le Kennedy Round est particulièrement marqué par la décision d'exclure désormais les produits textiles des compétences du GATT jusqu'à nouvel ordre, à cause de la très vive concurrence exercée par les pays en voie de développement, alors principaux pays producteurs et exportateurs de textiles. L'Europe et les États-Unis obtiennent l'autorisation d'établir des quotas très élevés sur les textiles venant de l'extérieur. Cette exclusion des textiles du GATT se termine au début des années 2000 avec les exportations massives de la Chine.

La moyenne du droit de douane sur les produits manufacturés des États-Unis atteint à la fin de ce Round : 8,1 %, celle de la CEE : 8,7 % et celle du Royaume-Uni : 10,4 % ; sur les produits semi-manufacturés, 8,3 % pour les États-Unis

<sup>37</sup> Ce point sera particulièrement développé dans le chapitre suivant sur l'intégration européenne ; je me permets de renvoyer à Régine Perron, « La CEE face au GATT : l'examen du traité de Rome en 1957 », dans Marie-Thérèse Bitsch, Wilfried Loth et Raymond Poidevin (dir.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 217-239.

<sup>38</sup> Michel Rainelli, *L'OMC, op. cit.*, 2011.

<sup>39</sup> *Ibid.*

et 8,1 % pour la CEE<sup>40</sup>. Mais la négociation a finalement retenu l'abaissement linéaire et non plus produit par produit.

#### Le Tokyo Round de 1972 à 1979

Il concerne les produits industriels mais essaye de faire une véritable pression sur la PAC, encore une fois sans succès<sup>41</sup>. Il introduit pour la première fois, dans le champ des compétences du GATT, les services, la réduction des obstacles non tarifaires ou invisibles (les normes de sécurité et les normes phytosanitaires établies au niveau national) et l'ouverture des marchés publics, avec en particulier la libéralisation des transports aériens. Commence alors avec ce Round une nouvelle orientation du commerce multilatéral, influencée par la nouvelle théorie néolibérale qui s'affirme au début des années 80. En effet, le néo-libéralisme prône le retrait maximum de l'État dans les affaires économiques et sociales pour réduire l'interventionnisme et l'État-providence afin de rendre au marché toute liberté à l'image de la Nature. D'où la libéralisation des marchés et des services liés à l'État sous la forme de dérégulation. C'est pourquoi le néolibéralisme contribue à infléchir le multilatéralisme dans un sens différent de celui qui a été défini en 1945. On entre désormais dans la phase friedmanienne du multilatéralisme, en effaçant l'influence de Keynes depuis 1945.

Cependant, ce Round s'est tenu dans un contexte particulier : l'effondrement du dollar en 1971 et la crise pétrolière entre 1973-1975. En définitive, ce Round enregistre une baisse générale des droits de douane de 33 % sur les produits industriels sauf sur les produits agricoles, et toujours sur le mode linéaire<sup>42</sup>.

#### L'Uruguay Round de 1986 à 1995

Ce Round voit la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Marrakech en 1994 avec l'introduction des produits agricoles dans les compétences du GATT et le nombre subitement élevé des pays membres après la fin de la Guerre froide en 1989<sup>43</sup>. D'après Jeffrey J. Schott,

40 Pierre Lortie, *Economic Integration and the Law of GATT*, New York, Praeger Publishers, 1975, p. 134.

41 Régine Perron, « Comment gérer le Nixon/Tokyo Round sur fond de crise monétaire ? Les positions du gouvernement Pompidou (1971-1973) », dans Éric Bussière (dir.), *Georges Pompidou face à la mutation économique de l'Occident, 1969-1974*, Paris, PUF, 2004, p. 155-172.

42 Michel Rainelli, *L'OMC*, op. cit., p. 66.

43 Au cours des années 1990 adhèrent les pays africains alors pro-soviétiques : l'Angola, le Mozambique, la République de Guinée-Bissau, la Guinée puis le Mali qui a changé de régime entre-temps, la Namibie nouvellement indépendante, le Royaume du Swaziland et Djibouti. Le Moyen-Orient fait une entrée massive avec le Bahreïn, les Émirats arabes unis

« la fin de la Guerre froide a éliminé la “couverture de sécurité” qui liait les pays occidentaux ensemble pendant toute la période d’après-guerre et a fait taire les disputes économiques à cause des intérêts partagés au nom de la sécurité<sup>44</sup> ». C’est le fameux *statu quo* de la Guerre froide. Désormais, les négociations commerciales ne reflètent plus les alliances idéologiques mais voient émerger des nouvelles alliances régionales résolues à obtenir un vrai crédit face aux anciennes datant du GATT. Pourtant, quand ce Round a commencé en 1986, on n’est loin de se douter que le mur de Berlin tombera trois ans plus tard. Il est important de retenir que ce n’était pas l’intention de ce Round au départ de créer l’OMC mais d’élargir encore les compétences du GATT après Tokyo. Ce n’est qu’en 1990, soit un an après la chute du mur de Berlin, que l’idée a été lancée par le Canada, puis soutenue par la Communauté européenne<sup>45</sup>.

152

Au cours de ce Round, le GATT trouve enfin son cadre institutionnel qui lui manquait depuis que l’OIC n’avait pu être concrétisée en 1948 : c’est l’OMC. En avril 1994, l’Accord de Marrakech établit l’Organisation mondiale du commerce, qu’on appellera plus communément les accords de l’OMC. Ce Round est le premier qui prend en considération les revendications des pays du Tiers-Monde qu’on appelle les pays du Sud et qui représentent les 3/4 des pays membres de l’OMC. De plus, ces pays du Sud se sont engagés à appliquer les accords de l’OMC comme les pays développés.

Ces accords de l’OMC reprennent les grands principes de base déjà énoncés par le GATT, comme la non-discrimination, le traitement égal (sans dumping) pour les produits importés et nationaux, la baisse des droits de douane et le commerce loyal. Cependant, de nouveaux principes y figurent désormais comme la prévisibilité, ce qui signifie que le pays promet d’améliorer l’accès au marché national dans l’avenir pour favoriser l’investissement extérieur sans introduire de nouveaux obstacles, ainsi que l’encouragement au développement et aux réformes économiques pour que les pays en développement bénéficient d’un certain délai pour mettre en œuvre les accords de l’OMC. De même, les compétences de l’OMC se sont considérablement élargies : l’OMC traite

---

et le Qatar. Puis les derniers États d’Amérique latine adhèrent aussi : le Guatemala, le Honduras, le Paraguay et le Venezuela. Une autre adhésion d’un groupe de pays est aussi symbolique : l’Océanie insulaire, avec les îles Fidji et les îles Salomon, alors un secteur stratégique pour la défense des États-Unis. Enfin, notons la première entrée d’un pays de l’ex-bloc soviétique, la Slovaquie, qui rejoint l’ancienne Tchécoslovaquie, devenue la République Tchèque et la Slovaquie.

44 Jeffrey J. Schott, *The Global Trade Organizations. What Can Be Achieved?*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1990, p. 45.

45 John H. Jackson, *The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations*, London, MIT Press, 1998.

désormais de l'agriculture, des textiles et des vêtements, en plus de l'industrie, des services (les banques, les assurances, les transports, les télécommunications), des brevets, des marchés publics, des normes industrielles et de la sécurité des produits, de la réglementation relative à l'hygiène alimentaire, de la propriété intellectuelle... Ce Round va pleinement confirmer l'orientation néo-libérale de l'OMC, qui avait été esquissée lors du précédent. Il ne s'agit plus de réguler le marché mais de le déréguler.

Depuis le milieu des années 1990, le droit de douane perçu par les pays industrialisés est tombé à 5 % pour les produits industriels, alors qu'il était à 40 % en 1947<sup>46</sup>. Mais les pays industrialisés continuent de restreindre les exportations en provenance des pays en développement, avec un droit de douane de 15 % sur les produits semi-finis et finis pour protéger leurs industries de transformation nationale, alors que les droits de douane sur l'exportation de leurs matières premières minérales sont beaucoup plus bas. Le résultat est que les pays en développement ne peuvent mettre l'accent sur la création d'industries de transformation et sont finalement amenés à maintenir l'extraction de matières premières et à les exporter sans transformation.

#### Le Seattle Round ou Round du Millénaire, de novembre à décembre 1999

Il porte sur l'élargissement des compétences de l'OMC, comme la concurrence, l'investissement, la transparence des marchés publics, l'environnement et les normes sociales. Mais, faute de consensus, les négociations concernent essentiellement l'agriculture et les services. Elles ont finalement été interrompues à cause du refus des pays du Sud (avec, à leur tête, les pays émergents, comme le Brésil, l'Inde et la Chine) à accepter les règles de l'OMC qu'ils considéraient comme défavorables sur de nombreux produits par rapport à l'Union européenne et aux États-Unis. Par ailleurs, ce Round est particulièrement marqué par les grandes manifestations des altermondialistes. Alors que les États sont influencés par la peur du chaos, les populations, quant à elles, ont pris l'initiative de montrer leur refus d'aller plus loin dans cette dérégulation. Mais les États et les protestataires font face à une contradiction : le néo-libéralisme rejette les institutions en tant qu'actrices dans le marché alors que celles-ci ont été de très bons relais pour inciter à la dérégulation, à la dénationalisation et à la privatisation des services, des marchés.

D'après le tableau mis au point par de Robert Finlay et Kevin O'Rourke, on peut classer les droits de douane sur les produits manufacturés (ou finis) par région. En l'an 2000, pour l'Union européenne, le droit de douane s'établit à 4,3 % ; pour les pays de l'Europe de l'Est, il est compris entre 4,6 % pour la

<sup>46</sup> Terence P. Stewart (dir.), *The GATT, Uruguay Round, op. cit.*, p. 31.

Tchécoslovaquie (les auteurs ne l'ont pas séparée en deux) et 16,4 % pour la Roumanie, 10,5 % pour la Pologne (ces derniers pays bénéficient d'un régime de transition depuis leur entrée dans l'UE) ; la Russie établit son droit de douane à 10,2 % ; quant aux États-Unis, leur droit de douane est de 4 % ; l'Asie présente des droits de douane très contrastés, de 2,9 % au Japon à 31,6 % en Inde et 16,2 % en Chine ; le Commonwealth industrialisé (Australie, Nouvelle-Zélande et Canada) se situe entre 3 % et 5,3 % ; l'Amérique latine offre une moyenne uniforme de l'ordre de 16 % ; l'Afrique est en revanche aussi très contrastée selon le pays, entre 8,2 % en Afrique du Sud et 25,6 % au Nigeria ; et l'Orient où la Turquie a un droit de douane de 6,5 % et l'Iran, 7,5 %<sup>47</sup>.

154

Dans l'ensemble, les pays industrialisés affichent des droits de douane assez bas sur ces produits manufacturés, entre 3 % et 5 %, grâce aux Rounds successifs qui les ont fait baisser à chaque fois. Mais qu'on ne s'y trompe pas, de nombreux obstacles invisibles bloquent l'entrée des produits manufacturés des pays du Sud. C'est justement le défi du cycle suivant de Doha. Quant aux pays émergents et en développement, le niveau élevé de leurs droits de douane traduit ces mesures d'exception qui avaient été réclamées au GATT, au cours des décennies précédentes, pour protéger leur industrie manufacturière encore peu solide.

#### Le Doha Round ou cycle de Doha (2001-2013)

Il a pour objectif de répondre aux demandes des pays du Sud parce que ces derniers ont éprouvé des difficultés à appliquer les accords de l'OMC depuis le cycle de l'Uruguay<sup>48</sup>. Il s'agit cette fois de réussir les négociations entre le Sud et le Nord. On peut retenir deux grands dossiers parmi les autres<sup>49</sup>. Tout d'abord, ce cycle vise à supprimer tous les obstacles au commerce loyal, comme les subventions, la concurrence à l'exportation et les mesures de sauvegarde spéciales liées à l'agriculture et la pêche, ce que réclament les pays du Sud. Mais les États-Unis et l'Union européenne refusent. C'est le plus gros obstacle qui a conduit à la suspension totale des négociations de Doha *sine die* le

<sup>47</sup> Ronald Finlay et Kevin O'Rourke, *Power and Plenty. Trade, War and the World Economy in the Second Millennium*, Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2007, p. 494-495.

<sup>48</sup> Il est important de noter les nouvelles adhésions du Moyen-Orient avec la Jordanie et le sultanat d'Oman en 2000 et l'Arabie Saoudite en 2005 ; en Asie, l'entrée de deux pays communistes avec la Chine en 2001 et le Viêt-nam en 2007, ainsi que le pays pro-occidental, Taïwan en 2002, et un pays du sous-continent indien, le Népal ; les pays de l'Europe de l'Est, avec la Croatie et l'Albanie en 2000, l'ex-République de Macédoine (ERYM) en 2003, et les anciennes républiques soviétiques et membres de la CEI, comme la Géorgie en 2000, la Moldavie en 2001, l'Arménie en 2003 et l'Ukraine en 2008.

<sup>49</sup> Le site internet de l'OMC dispose de nombreuses informations sur les dossiers actuels : <<http://www.wto.org>>.

24 juillet 2006. En janvier 2007, le cycle de Doha a repris son cours mais il a été de nouveau contrarié en juillet 2008. Le processus des négociations a enfin repris en septembre 2009 pour conclure le cycle en 2013. Mais les blocages demeurent. En fait, quatre acteurs jouent un rôle déterminant dans ces négociations sur les produits agricoles : ce sont le Brésil, l'Inde, les États-Unis et l'Union européenne, soit deux pays émergents face aux deux principaux partenaires industrialisés.

Ensuite, le deuxième dossier brûlant du cycle de Doha vise à améliorer l'accès aux marchés des produits industriels (AMNA en anglais), c'est-à-dire réduire les droits de douane sur les produits industriels dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en développement. Il s'agit en fait de réduire cette fameuse différence de traitement appliquée par les pays industrialisés aux exportations de produits semi-finis et finis en provenance des pays en développement. D'après le graphique ci-dessous, les pays industrialisés, c'est-à-dire l'Asie, l'Europe et l'Amérique du Nord, dominent le marché avec leurs exportations en produits manufacturés (ou produits finis), qui relèvent de la catégorie de produits industriels. Mais ils exportent leurs produits agricoles dans des pourcentages ne dépassant pas 6 % à 9 %, alors que l'Europe et les États-Unis sont de gros producteurs. La faiblesse de ces exportations indique que ces pays producteurs consomment l'essentiel de leur production. Quant à leurs exportations de produits minéraux, qui comprennent toutes les matières premières minérales comme le pétrole, elles se situent dans une proportion moindre de 9 %. Pour cette dernière catégorie, les pays industrialisés, États-Unis compris, les importent principalement.

Tableau 1. Exportations par catégories et par région en 2006

	Produits agricoles	Produits manufacturés	Produits minéraux
Asie	6 %	84 %	10 %
Europe	9 %	80 %	11 %
Amérique du Nord	9 %	77 %	14 %
Amérique latine	24 %	32 %	43 %
CEI	7 %	26 %	67 %
Afrique	9 %	20 %	76 %
Moyen-Orient	9 %	20 %	71 %

Source : *Alternatives économiques*, hors-série n° 6, « L'état de la mondialisation en 2009 », décembre 2008

Quant aux pays en développement, l'Amérique latine et les Caraïbes, la CEI (la Communauté des États Indépendants, regroupant les anciennes républiques soviétiques et la Russie), l'Afrique et le Moyen-Orient, leurs

exportations les plus importantes (entre 67 et 76 %) concernent les produits minéraux, comme le pétrole et tous les minerais extraits pour l'industrie ou pour le luxe. En revanche, leurs exportations en produits manufacturés se situent dans une moyenne de 20 %, avec 32 % pour l'Amérique latine. Ces moyennes confirment l'inégalité d'offre ou d'accès aux marchés mondiaux de cette catégorie de produits, qui sont l'indice d'une faible économie industrialisée. Pourtant, on pourrait s'attendre à voir les exportations en produits agricoles de ces pays en développement atteindre des proportions aussi importantes que les produits minéraux, puisque ce sont leurs deux principales catégories de marchandises. Il n'en est rien ; elles se situent dans une moyenne identique à celles des pays industrialisés, c'est-à-dire entre 7 et 9 %, avec une meilleure proportion pour l'Amérique latine de l'ordre de 24 %. Cela confirme que l'Amérique latine se situe à mi-chemin entre la périphérie, que représentent la CEI, l'Afrique et le Moyen-Orient, et le centre représenté par l'Asie, l'Europe et l'Amérique du Nord. Il est alors évident que les produits agricoles de cette périphérie n'ont pas accès aux marchés des pays industrialisés, étant plus fortement taxés que les produits minéraux.

Pour revenir au cycle de Doha, il est bien le premier cycle de l'OMC à prendre en compte les revendications des pays du Sud pour un accès plus égal aux marchés agricoles et industriels des pays industrialisés. D'où son intitulé, « le cycle du développement de Doha ». Mais les pays du Nord demandent en contrepartie que les pays du Sud ouvrent les marchés à leurs services, ce que ces derniers refusent.

Bien mieux que ne l'a fait l'ONU, les cycles de négociations commerciales multilatérales ont été la véritable tribune du multilatéralisme, en mettant autour de la table tous les pays signataires du GATT au départ, puis ceux de l'OMC, afin de toujours favoriser l'ouverture des marchés et la libéralisation des échanges. Ces négociations ont sans conteste contribué à la forte croissance des échanges internationaux depuis la Libération. Dans le cadre de la Guerre froide, le GATT a aussi permis de renforcer le dynamisme du marché occidental face au marché soviétique marqué par les pénuries.

#### Une difficile égalité commerciale

Le grave problème auquel a été confronté le GATT depuis le départ et qui reste encore d'actualité au sein de l'OMC, est l'égalité entre les partenaires commerciaux (entre les pays industrialisés et les pays en développement). Il dépasse assurément la question de la souveraineté nationale qui a souvent été présentée comme un problème de base.

Il faut en effet avoir conscience que l'ouverture des marchés nationaux aux produits extérieurs exige du pays d'avoir les moyens de supporter une baisse des droits de douane sur les produits extérieurs et d'accepter leur mise en

concurrence avec les produits nationaux. Il s'agit d'avoir une économie forte, solide et compétitive. Depuis le départ, la fragilité des économies du Tiers-Monde ne lui a pas permis d'être un partenaire égal avec les pays industrialisés. Mais ces pays ont fait face à une distorsion, qui remonte pour la plupart d'entre eux à la colonisation. Cette distorsion fait qu'ils exportent les matières premières brutes vers les pays industrialisés et importent des produits finis depuis les pays industrialisés, ce qu'a révélé le graphique précédent, et qui traduit l'état colonial. Or, la composante temps joue un grand rôle dans l'industrialisation d'un pays. L'Europe l'a connue sur une période de quatre siècles (appelée la proto-industrialisation)<sup>50</sup>. Parallèlement, la colonisation a duré entre trois à quatre siècles pour l'Amérique latine et l'Asie, et un siècle pour l'Afrique et le Moyen-Orient. La colonisation a durablement interrompu l'industrialisation ou encore a contribué à la désindustrialisation. Ce monde décolonisé s'est ensuite lancé, après avoir acquis son indépendance, dans le processus menant à l'industrialisation depuis moins de cinquante ans. Cela ne signifie pas pour autant que cette industrialisation doit aussi durer trois à quatre siècles comme en Europe. Le propos est de prendre la mesure d'un mouvement qui doit être considérablement accéléré dans ces régions du monde pour être compétitifs le plus rapidement possible. En définitive, la composante temps n'est pas leur alliée dans la construction d'une économie forte, solide et compétitive.

Le GATT/l'OMC n'a pas tenu (ou n'a pas tenu ?) sa promesse d'égalité entre tous en terme de partenariat commercial.

Quant à la Chine, elle a mis fin à ce schéma de l'état colonial mais ne tenait pas compte des normes de fabrication de l'OMC imposées pour les produits finis (comme les jouets). A présent, elle doit les appliquer, sous peine de voir ses exportations se réduire.

La paralysie de l'OMC dans le processus du cycle de Doha a conduit de nombreux pays membres à conclure des accords bilatéraux, alors déjà en hausse depuis les années 1990. L'OMC avait pourtant pour objectif de faire disparaître ces accords bilatéraux d'avant-guerre, source de guerres économiques. Comme le rappelle le secrétaire général de l'OMC, dans un discours prononcé en Inde en janvier 2007, « le monde fait face à la conclusion de 400 accords préférentiels d'ici 2010<sup>51</sup> ». En ce qui concerne ces accords régionaux proprement dit, c'est devenu un phénomène général au sein de l'OMC, entre tous les pays, soit entre les pays développés et les pays en développement, soit entre les pays en

50 Paul Bairoch, *Victoires et déboires : histoire économique et sociale du monde du xv<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, Gallimard, 1997.

51 « Multilateral or Bilateral Trade Agreements: Which Way To Go? », discours de Pascal Lamy à Bangalore (Inde) le 17 janvier 2007, <[http://www.wto.org/english/news\\_e/spp1\\_e/spp153\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/spp1_e/spp153_e.htm)>.

développement ou encore entre les économies en transition (que sont les pays de l'Europe de l'Est). Ces accords régionaux finissent par représenter la moitié du commerce mondial<sup>52</sup>. Ces accords suscitent beaucoup d'interrogation car ils sont considérés comme complémentaires ou comme nuisibles dans le cadre de l'OMC, selon l'interprétation. Par exemple, vingt-deux pays du Sud ont conclu un accord régional entre eux, prévoyant la réduction de 20 % de leurs droits de douane sur leurs échanges sans faire valoir la réciprocité de l'OMC.

Serait-ce malgré tout une étape obligée du multilatéralisme du point de vue commercial, étant donné le processus vers la régionalisation du monde ? Rappelons que les pays du Nord ont conclu de semblables accords de réduction des droits de douane mais dans le cadre des Rounds du GATT et de l'OMC. Là est toute la différence. Toujours est-il que les pays du Sud les inscrivent comme un élément essentiel dans leur stratégie de développement<sup>53</sup>.

158

Mais les prix des produits alimentaires sont repartis à la hausse, ce qui a, cette fois-ci, fait éclater la colère des populations du monde arabe. Les protestations contre la cherté du pain et autres produits de base ont conduit à la remise en cause du régime politique, pour réclamer la liberté. D'où les révoltes et révolutions en Tunisie, en Égypte, en Libye, en Syrie, au Yémen et à Bahreïn où les régimes ont plus ou moins vacillé. Ce schéma rappelle sans conteste celui de la Révolution française en 1789.

Dans le cadre du GATT, puis de l'OMC, le paradoxe américain trouve sa parfaite illustration. Les États-Unis oscillent entre l'idéal multilatéral et le combat pour leurs propres marchés, soit entre l'intérêt international et l'intérêt national. Certes, les pays membres de l'OMC œuvrent dans ce sens. Cependant, la différence est que le marché américain est le cœur du système multilatéral. C'est pourquoi la prise en compte des impératifs se situant au niveau de la politique intérieure des États-Unis est aussi importante que ceux de leur politique extérieure, du fait de leur position de pôle dominant. Cela se répercute au niveau des négociations commerciales avec une diplomatie beaucoup plus axée sur les enjeux économiques et non plus seulement sur les enjeux de défense.

On peut commencer à répondre à la question posée au départ : la mondialisation existe-elle seulement après 1989 ? Avec le GATT, on constate que la libéralisation des échanges s'est faite progressivement depuis 1947 et à une échelle de plus en plus importante, puis que l'élargissement des compétences du GATT a pris une ampleur décisive à partir du Tokyo Round qui se termine en 1979. Cette

52 Bernard Remiche et Hélène Ruiz-Fabri (dir.), *Le Commerce international entre bi- et multilatéralisme*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 6.

53 Mina Mashayekhi et Taisuke Ito (dir.), *Multilateralism and Regionalism: The New Interface*, United Nations, United Nations Conference of Trade and Development, 2005.

mondialisation est en fait en marche depuis le lendemain de la seconde guerre mondiale. L'élargissement du « monde libre » et multilatéral au monde entier après la chute du mur de Berlin en 1989 a permis la généralisation des règles du GATT, puis celle de l'OMC au niveau universel, comme cela avait été conçu à l'origine. Toutefois, la crise que traverse l'OMC après le Cycle de Doha va-t-elle mettre en évidence le système anti-sismique de l'OMC ou va-t-elle remettre en cause les règles de l'OMC elle-même ? C'est là toute la question. Il faut aussi ajouter les conséquences de la crise financière de 2008-2009 qui se répercutent inmanquablement sur les échanges internationaux. Par ailleurs, le blocage qui s'est manifesté lors du cycle de Doha s'inscrit pour les pays du Sud dans la droite ligne des études post-coloniales, comme si celles-ci renouvelaient la prise de conscience des mouvements pour l'indépendance des années 1920 aux années 1970.

## LE FMI : LA PROSPÉRITÉ ET LA STABILISATION DU SYSTÈME MONÉTAIRE INTERNATIONAL OU LA PAIX ÉCONOMIQUE

### La conception du FMI

En 1941, un peu avant la signature de la Charte de l'Atlantique, des rencontres bilatérales ont lieu entre la Grande-Bretagne et les États-Unis pour discuter des conditions du prêt-bail. D'après William J. Barber, ce sont les discussions liées au prêt-bail, qui ont amenées les deux parties à réfléchir à un cadre financier international différent de celui de l'avant-guerre<sup>54</sup>.

En effet, les désordres monétaires de l'entre-deux-guerres ont pesé lourd dans le déroulement des événements. La guerre de 14-18 en est largement responsable car elle a conduit les pays belligérants à abandonner l'étalon-or, qui était jusqu'à présent la parité des monnaies. Or, les monnaies internationales sont indispensables pour les échanges commerciaux ; à cette époque, la livre sterling ainsi que le franc français assuraient cette libre circulation des biens et des capitaux au niveau international. Puis, la Conférence internationale de Gênes en 1922 a tenté de rétablir l'étalon-or, avec le Gold Exchange Standard, surtout sous l'influence de la Grande-Bretagne, pour retrouver un équilibre monétaire mondial. Mais cela n'a pas empêché que cet équilibre reste fragile à cause de l'inflation générale qui, dans certains pays, est très forte. Par exemple, l'Italie connaît une très forte dépréciation de sa monnaie, au point de ruiner les épargnants surtout issus de la petite-bourgeoisie, ce qui contribuera à amener le fasciste Mussolini au pouvoir. Quant à l'Allemagne, elle fait face à une inflation

54 William G. Barber, *Designs Within Disorder. Franklin D. Roosevelt, the Economists, and the Shaping of Economic Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

galopante, à tel point que sa monnaie ne peut plus assurer la marche de son économie qui, de plus, est réquisitionnée pour le paiement des réparations de guerre. Là aussi, la situation monétaire catastrophique de ce pays a contribué à conduire le nazi Hitler au pouvoir.

Pour revenir à l'année 1941, la Charte de l'Atlantique ne mentionne pas explicitement la création d'un nouveau système monétaire international mais souligne la nécessité d'une coopération économique et politique internationale. Keynes a auparavant mentionnée l'utilité de créer une organisation internationale au niveau monétaire comme l'atteste sa préface de la *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* (1936). Étant donné que les travaux de Keynes sont très appréciés aux États-Unis et que le gouvernement de la Grande-Bretagne en a fait son ministre des Finances, il ne fait aucun doute que cette idée était connue.

160

Cette notion de la coopération internationale sera le point de départ des discussions entre John M. Keynes, Échiquier de la Grande-Bretagne et Harry D. White, sous-secrétaire du département du Trésor<sup>55</sup>. Ces derniers retiennent, tout en préparant séparément un plan de propositions, que la coopération internationale en matière monétaire signifie que les pays devaient renoncer à une petite part de leur souveraineté nationale sur leur monnaie. Une institution pourrait alors contrôler la circulation des monnaies dans une économie libéralisée. C'est à ce niveau qu'on peut mettre en valeur la grande nouveauté du multilatéralisme qui vise à intégrer à la fois un contrôle et une liberté, c'est-à-dire que ce système intègre à la fois la régulation dans le sens interventionniste et la libre circulation dans le sens libéral. Mais ces deux plans vont diverger profondément sur d'autres points.

Le plan Keynes, soumis au gouvernement britannique le 11 février 1942 propose de créer une nouvelle monnaie internationale, le bancor, qui serait fixée par rapport à l'or et contrôlée par une Banque internationale de prêt. Le bancor aurait ainsi l'avantage d'être une monnaie qui n'est liée à aucun pays. Il est évident que la suggestion du bancor par Keynes est motivée par une raison profondément politique : éviter que le dollar ne devienne la monnaie internationale, ce qui consacrerait les États-Unis au rang de grande puissance mondiale (comme la Grande-Bretagne avec sa livre sterling dans l'entre-deux-guerres). Cette banque aurait pour tâche de réguler les excès (c'est-à-dire les déficits et les excédents) que pourraient connaître les budgets des États. Par exemple, les pays qui disposeraient d'un trop fort excédent de bancors dans leurs caisses seraient contraints par cette Banque d'accorder des crédits aux pays

---

55 Gilles Dostaler, « Friedman and Keynes: divergences and convergences », *European Journal of the History of Economic Thought*, vol. 5, n° 2, 1998, p. 317-347.

en déficit<sup>56</sup>. Le but de ce plan serait de remettre en circulation une monnaie internationale sans pour autant augmenter son volume ; sinon cela aboutirait à créer de l'inflation. Ce principe de circulation du bancor entre les pays excédentaires et déficitaires est fondé sur la coopération entre les pays. Mais le reproche fait au plan Keynes est d'aider la Grande-Bretagne en cas de déficit de balance des paiements par rapport aux États-Unis<sup>57</sup>. En quelque sorte, le bloc sterling pourrait perdurer au sein du système multilatéral, ce qui serait contraire au principe de l'ouverture du commerce international, comme l'est déjà la préférence impériale.

Quant au plan White, présenté le 8 mai 1942, il propose de créer un Fonds de stabilisation des Nations unies. White suggère que ce fonds prêterait des devises fortes aux pays en difficulté tout en exerçant un contrôle de la politique monétaire de ce même pays. En définitive, il souhaite revenir aux monnaies stables d'avant 1929 ayant comme parité l'étalon-or, comme pour effacer cette crise et retrouver cette époque de stabilité monétaire. Le dollar serait la monnaie internationale fixée par rapport à l'or. Cette monnaie circule de plus en plus depuis l'effort de guerre fourni par les États-Unis aux pays qui le demandent.

De l'été 1942 à novembre 1943, de nombreuses discussions ont lieu, mais la Grande-Bretagne finit par retirer le plan de Keynes. Elle est fort dépendante des États-Unis pour l'armement et le financement. Entre-temps, les accords de prêt-bail ont été signés le 23 février 1942. Ces accords sont fort intéressants car ils « entérinent le principe de non-discrimination en matière de commerce et ouvrent la porte à des négociations bilatérales en matière monétaire<sup>58</sup> ».

Les réunions liées au système monétaire international finissent par déboucher sur un compromis au milieu de l'année 1944, sous la formule de « la clause de la monnaie rare ». Ce compromis permet au pays déficitaire de mettre en place une politique de discrimination contre un ou plusieurs pays excédentaires au sein du Fonds de stabilisation international, dès lors que sa propre monnaie serait devenue rare à cause du déficit. Keynes se satisfaisait de ce compromis car il estime que jamais les États-Unis ne permettront de laisser s'installer une discrimination en quelque endroit du monde, étant donné leur croisade contre de telles pratiques. Ces derniers s'emploieront à fournir immédiatement au

56 Olivier Lagadec, *Le FMI dans tous ses États*, Paris, Hatier, 1993.

57 Patrick Lenain, *Le FMI*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2004, p. 11.

58 Christian Deblock et Bruno Hamel, « Bretton Woods et l'ordre économique international d'après-guerre », *Revue interventions économiques. Pour une alternative sociale*, n° 26, automne 1994-hiver 1995, p. 9-42.

pays déficitaire les crédits nécessaires pour l'aider à rééquilibrer sa balance des paiements et à stabiliser la valeur de sa monnaie nationale<sup>59</sup>.

Puis, les deux pays convoquent publiquement le 22 avril 1944 une Conférence internationale à Bretton Woods dans les mois qui viennent. Dès lors, en juin 1944, une dizaine de pays se réunissent à Atlantic City, toujours aux États-Unis, pour élaborer une charte à présenter lors de cette conférence internationale et qui définira les statuts juridiques de cette institution internationale. Cette institution prend le nom de Fonds monétaire international (FMI) et est accompagnée de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (la BIRD, qui deviendra plus tard la Banque mondiale)<sup>60</sup>.

162

Cette Charte est présentée à la Conférence de Bretton Woods le 1<sup>er</sup> juillet 1944, soit à peine trois semaines après le débarquement des Alliés en Normandie. Réunissant 45 pays, avec l'URSS qui n'y participe pas pleinement, la Conférence s'achève le 22 juillet 1944 par un accord final, c'est-à-dire deux textes qui définissent le FMI « chargé de surveiller le système monétaire international » et la BIRD et, qui recommandent aussi la création de l'Organisation internationale du commerce (OIC). Ce sont les accords de Bretton Woods. L'article 1 de ces accords est très explicite sur les buts et principes du FMI : « promouvoir la coopération monétaire internationale », « faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international », « contribuer à instaurer et à maintenir des niveaux élevés d'emplois et de revenus réels et au développement des ressources productives de tous les États-membres », « promouvoir la stabilité des changes, aider à établir un système multilatéral de règlement de transactions courantes, éliminer les restrictions de change qui entravent le développement du commerce et donner confiance aux États-membres, en mettant les ressources générales du Fonds à leur disposition, en leur fournissant ainsi la possibilité de corriger les déséquilibres de la balance des paiements (le budget de l'État) sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale », « conformément à ce qui précède, il s'agit d'abrèger la durée et l'ampleur des déséquilibres des balances des paiements des États-membres ».

Les deux missions principales du FMI se résument à prêter des crédits aux États en difficulté de balance des paiements et à surveiller la stabilité des changes, dans le but d'éviter les décrochages des monnaies, comme cela s'est passé au cours de l'entre-deux-guerres sans concertation entre les pays. Le dollar devient la monnaie internationale de l'après-guerre qui est fixé à 35 dollars

59 William Barber, *Designs within Disorder*, op. cit., p. 157.

60 Patrick Lenain, *Le FMI*, op. cit., p. 12. La BIRD qui devient par la suite la Banque mondiale ne sera pas étudiée dans cet ouvrage, car la priorité a été accordée au FMI.

l'once d'or depuis 1934. Roosevelt l'avait fixé ainsi sur les conseils de Cordell Hull, pour rétablir la confiance en leur monnaie, alors que le monde était en pleine dépression. Le rôle réservé au dollar au lendemain de la guerre s'explique aisément. Depuis la parité fixée par Roosevelt, de nombreux pays ont choisi de définir leur monnaie par rapport au dollar, puisqu'il présentait le plus de stabilité alors que les deux grandes monnaies internationales s'étaient décrochées de l'étalon-or. Ensuite, le financement de l'effort de guerre, avec notamment le prêt-bail, s'est fait en grande partie en dollar. Tant est si bien qu'en 1944, les États-Unis détiennent 24 milliards de dollars en réserve d'or sur les 36 milliards existants dans le monde entier, soit les 2/3 des réserves mondiales d'or. Le dollar devient désormais la monnaie internationale pour les échanges internationaux et la monnaie de réserve pour les banques. Le FMI institue par conséquent des taux de change fixes, en réaction à l'instabilité des taux de change flottants dans l'entre-deux-guerres. Le plan mettant au point le FMI sera très vite ratifié par le Congrès américain.

#### L'assistance mutuelle du FMI

Le mode d'action du FMI est fondé sur l'assistance mutuelle, ce qui signifie que tous les pays sont concernés en même temps par le problème monétaire que peut connaître un ou plusieurs États-membres.

À ses débuts, le FMI exerce la régulation puisqu'il est chargé de veiller à l'équilibre entre les pays excédentaires et déficitaires, en leur octroyant des crédits en dollar à des taux bas et à court terme pour éviter la dépréciation inévitable de leur monnaie nationale. C'est l'assistance mutuelle, qui est la règle multilatérale par excellence. On retrouve la notion de la coopération économique internationale contenue dans la Charte de l'Atlantique, ainsi que la réciprocité dans le GATT. Ainsi, le but du FMI se différencie de la banque commerciale privée puisqu'il n'est pas destiné à faire des bénéfices.

Comme le GATT, le FMI instaure un code de bonne conduite, fondé sur l'obligation faite aux États-membres de respecter la parité de la monnaie nationale par rapport à l'or ou au dollar. En aucun cas, l'un d'entre eux peut décider de décrocher sa monnaie de la parité fixée. C'est ainsi que le taux de change fixe est devenue « une relation réciproque, puisqu'il affecte non seulement la politique du pays concerné mais aussi tous les autres pays<sup>61</sup> ».

Les ressources financières du FMI, qui servent de crédits aux pays en difficulté, proviennent des quotes-parts fixées proportionnellement à la puissance économique du pays membre. Par conséquent, les États-Unis en fournissent la

61 Stanley W. Black, *A Levite Among Priests. Edward M. Bernstein and the Origins of the Bretton Woods System*, Boulder, Westview Press, 1991, p. 100.

plus grande part. Enfin, l'obligation est faite au FMI de siéger dans le pays qui donne la plus grosse quote-part, soit à Washington D.C. C'est pourquoi on a souvent reproché au FMI son manque d'indépendance vis-à-vis de la Banque fédérale de réserve des États-Unis qui, elle aussi, siège dans la capitale américaine.

Ici, nous entrons dans la sphère diplomatique, plus précisément celle de la diplomatie économique, comme pour le GATT. À un certain niveau des discussions qui sont très techniques, les prises de décision quant à l'avenir d'un pays en difficulté sont lourdes de conséquences. En effet, comment les États-membres procèdent-ils pour assister ce pays ? L'État-membre du FMI dispose d'un vote proportionnel à sa quote-part pour approuver l'attribution des crédits. Dans ce cas, les États-Unis disposent d'une très forte influence au sein du FMI<sup>62</sup>. En tenant compte du PNB, les États-Unis disposent en 2005 d'un vote de 16,77 % alors que les autres pays ont un vote proportionnel entre 6 et 1 %. En règle générale, le FMI ne se place pas au-dessus des États. Mais, depuis les accords de la Jamaïque en 1976 qui ont modifié ceux de Bretton Woods, si le FMI a octroyé des crédits à un pays qui a demandé son aide, il exerce un droit de regard sur sa politique économique, en prônant une gestion stricte des deniers. Le FMI évolue au cours du temps, jusqu'à remettre en cause quelques-uns de ses premiers fondements, comme les taux de change fixes et, la régulation entre les excédents et les déficits. Pour cela, il est nécessaire de retracer cette évolution en plusieurs périodes.

164

#### Vers un système monétaire multilatéral de 1945 à nos jours

##### De 1945 à 1958

Le FMI va jouer un rôle mineur. À cause de l'absence de l'OIC, il va s'efforcer d'accompagner la libéralisation des échanges menées par le GATT, en encourageant les pays industrialisés à fixer leurs monnaies nationales par rapport à l'or dans le cadre de la stabilité des monnaies. De plus, le faible montant des crédits dont dispose le FMI ne lui permet pas de jouer son vrai rôle de banquier international des États en difficulté budgétaire. Les pays européens connaissent de sérieuses difficultés pour payer les importations des produits indispensables en dollar car ils n'en disposent pas en quantité suffisante. C'est le « dollar gap ». Seuls les États-Unis sont en effet en mesure à cette époque de fournir des biens d'équipements, industriels et agricoles à l'Europe en ruines.

62 Si l'on considère les PNB des six premiers pays en 2005, les États-Unis arrivent en tête avec 12 970 milliards de dollars, puis, le Japon avec 4 988 milliards de dollars, l'Allemagne avec 2 852 milliards de dollars, la Chine et la Grande-Bretagne avec 2 264 milliards de dollars, et la France avec 2 178 milliards de dollars. Avec la crise 2008-2009, le PNB doit être revu à la baisse.

En ces premières années de Libération, la mise en place d'un système multilatéral au niveau monétaire et commercial s'est faite difficilement dans un tel contexte de pénurie. C'est pourquoi le plan Marshall va intervenir en 1947 au niveau européen – nous l'étudierons en détail dans le chapitre suivant. Par ailleurs, les États-Unis débloquent 13 milliards de dollars pour le plan Marshall, alors qu'en 1944 le FMI dispose d'un montant de 8.809 millions de dollars dont 2.750 millions de dollars versés par les États-Unis<sup>63</sup>. Il serait intéressant d'approfondir le lien entre le FMI et le plan Marshall, ce qui n'a pas été fait au niveau historiographique. Du coup, le FMI suspend lui-même l'octroi de crédits pour les pays européens bénéficiaires du plan Marshall<sup>64</sup>. En 1948, la France a cru pouvoir bénéficier de ces deux sources de crédits.

À partir de 1958, les monnaies européennes sont de nouveau convertibles entre elles (en particulier grâce à l'action de l'Union européenne des paiements ou UEP) et fixées par rapport à l'or ou au dollar. Le FMI retrouve alors sa fonction pleine et entière Ici, une page écrite pendant l'entre-deux-guerres se tourne : la fin de la convertibilité des monnaies instaurée dans le cadre des protectionnismes. Dès lors, le système monétaire international trouve une certaine stabilité entre les pays industrialisés. Par conséquent, on peut faire remarquer la coïncidence de cette convertibilité européenne avec le démarrage des grandes négociations commerciales multilatérales en 1960, le Dillon Round.

#### De 1958 à 1973

C'est assurément la plus belle période du FMI, qui s'inscrit dans le cadre des Trente Glorieuses. Le FMI intervient à plusieurs reprises auprès des pays européens qui connaissent des balances de paiements fragiles. En 1961, la Grande-Bretagne appelle à l'aide le FMI pour soutenir la livre sterling contre des attaques spéculatives et encore en 1967. En 1964, ce sera au tour de l'Italie qui va bénéficier de l'aide du FMI pour éviter une dépréciation totale de sa lire. Puis, la France le sollicite en 1968 pour redresser le franc français.

C'est par ailleurs au cours de l'année 1964 qu'est envisagée, au sein du FMI, d'augmenter le montant des crédits en réévaluant les quote-parts. En effet, l'inflation générale commence à devenir importante parce qu'elle traduit surtout la surchauffe de l'économie mondiale. Le spectre de l'entre-deux-guerres surgit

63 « Bretton Woods Agreements, (b) Articles of Agreement of the International Monetary Fund, July 22, 1944 », <<http://www.teamlaw.net/BWAgreements.pdf>>, p. 58.

64 Barry Eichengreen et Peter B. Kenen, « L'organisation de l'économie internationale depuis Bretton Woods », art. cit., p. 20.

avec la crainte d'une nouvelle crise. Cette belle croissance économique s'est grippée à cause de l'abondance en dollars qui a succédé à leur rareté. Dès lors que le volume de dollars en circulation devient excessif au niveau international, la valeur de cette monnaie finit par être dépréciée. De même, le dollar fait l'objet d'attaques spéculatives depuis 1960 car sa parité fixée à 35 dollars l'once d'or est considérée comme trop basse en raison de la croissance économique. Les États-Unis, l'Europe de l'Ouest et le Japon mettent en place une coopération commune visant à racheter tous ces dollars jetés sur le marché plutôt que de les convertir en or : c'est le pool or de 1961.

Néanmoins, à partir de 1965, les pays européens et le Japon refusent de continuer cette collaboration et, à leur tour, les jettent aussi sur le marché pour les convertir en or, qui est la valeur sûre et stable. Or, les États-Unis connaissent une balance des paiements déficitaire et les pays européens ont des balances de paiements excédentaires. Selon la logique du FMI, les États-Unis auraient dû recourir à ses crédits pour les aider à réduire leur déficit, ce qui aurait permis de restaurer la confiance dans le dollar en tant que monnaie internationale. Mais ils ne le feront jamais alors que leur déficit atteint des niveaux record<sup>65</sup>.

166

Le 15 août 1971, le président américain Nixon annonce que le dollar n'est désormais plus convertible en or, à cause de la perte vertigineuse de sa valeur liée à des attaques spéculatives. Le dollar est dévalué pour la première fois depuis 1934. Mais cette décision est prise sans concertation avec le FMI. C'est lors d'une deuxième dévaluation du dollar en 1973 que le monde entier constate que le système monétaire international, mis au point par les accords de Bretton Woods en 1944, était caduc. En effet, le 1<sup>er</sup> mars 1973, les banques centrales ont cessé de porter secours au dollar en le laissant flotter. Comme le dollar n'est plus fixé par rapport à l'or, cela revient à annoncer la fin des taux de changes fixes. (La situation est identique avant-guerre avec la livre sterling qui se décroche par rapport à l'or en 1931). C'est dans ce contexte que l'influence de Milton Friedman, économiste néolibéral, se manifeste car celui-ci a insisté sur les bienfaits des taux de change flottants. Si les accords de Bretton Woods ne sont plus à l'ordre du jour, le FMI n'a pas sombré pour autant. Au contraire, les pays membres lui confient la tâche de mettre au point de nouvelles règles pour s'adapter au nouveau contexte du système monétaire multilatéral.

65 Pour toutes ces années décisives pour le système monétaire international, voir Régine Perron, « Le discret projet de l'intégration monétaire européenne (1963-1969) », dans Wilfried Loth (dir.), *Crises and Compromises: The European Project, 1963-1969*, Baden-Baden/Bruxelles, Nomos Verlag/Bruylant, 2001, p. 345-367.

De nouvelles règles sont établies par les accords de la Jamaïque le 8 janvier 1976 qui entreront en vigueur en 1978. Elles instituent un premier grand changement par rapport aux accords de Bretton Woods, en inaugurant une nouvelle forme de parité qu'on a appelée flottante – car la parité fixe n'est désormais plus la panacée. Le système monétaire international adopte les taux de change flottants, considérés jusqu'alors instables à cause de l'expérience de l'entre-deux-guerres, et désormais fixés par la loi de l'offre et la demande sur le marché. Le deuxième grand changement concerne le taux de change des monnaies fixé entre elles et non plus par rapport à l'or.

Le système de l'étalon-or a vécu. Le marché détermine ce taux de change flottant, c'est-à-dire que la valeur d'une monnaie est fixée à la bourse, tout en envisageant une intervention des banques centrales pour la soutenir s'il le faut. Toutefois, les accords de la Jamaïque recommandent de fixer la parité par rapport au dollar, qui va donc remplacer l'or et devenir, en plus de la monnaie internationale et de la monnaie de réserve, la référence de parité. Cette situation peut surprendre alors que le dollar avait perdu sa crédibilité sur les marchés et était devenu inconvertible en 1971. Le dollar conserve malgré tout son statut de monnaie internationale et en acquiert deux nouveaux : la monnaie de réserve et la référence de parité, qui le renforcent (ou le fragilisent) sur la scène internationale.

Le troisième grand changement est que le FMI change de stratégie : jusqu'alors, les pays industrialisés ont bénéficié de ses crédits. À présent, le FMI est orienté vers l'aide aux pays en voie de développement (les pays sous-développés ou les pays en développement) et se rapproche alors de la vocation de la Banque mondiale qui, elle, octroie des crédits sur des projets spécifiques de développement. Ces pays vont devenir prioritaires surtout à partir de 1982 car ils connaissent une situation dramatique à cause de la dette dite du Tiers-Monde qui a atteint des niveaux record. En 1982, le Mexique est le premier pays à procéder à une cessation de paiements.

Pendant les années soixante-dix, les banques commerciales des États-Unis et d'Europe de l'Ouest accordent aux pays du Tiers-Monde de nombreux crédits pour (re)construire leur économie. Mais le dollar est devenu plus cher à cause des changes flottants après les nouvelles règles de 1976. De plus, les chocs pétroliers des années 1973 et 1975 renforcent le recours aux crédits des banques commerciales de ces pays pour pouvoir régler la facture énergétique. La dette du Tiers-Monde augmente à cause des taux d'intérêts variables selon la valeur fluctuante du dollar. Par ailleurs, il faut signaler que la Banque fédérale de réserve relève considérablement ses taux d'intérêts à la fin du mandat de Jimmy Carter, de l'ordre de 15,25 % à la fin de 1979. Cette hausse sera poursuivie par le

nouveau président Ronald Reagan, pour atteindre le niveau le plus haut jusqu'à présent : 21,5 % en décembre 1980.

168 Habituellement, on explique que cette hausse importante vise à relancer l'économie américaine grâce à cette hausse importante, après les dernières années marquées par les crises pétrolières. En effet, cela permet aux banques de constituer un capital grâce à ces taux d'intérêts élevés, qui devrait en principe être réinvesti dans l'économie elle-même, dans l'industrie, dans les nouvelles technologies de pointe... Mais ce capital financier ainsi dégagé par les banques est aussi utilisé pour la spéculation. Il ne faut pas perdre de vue la chronologie pour comprendre cette dette du Tiers-Monde pour éviter quelques confusions : l'excès des crédits et les fluctuations des taux de change du dollar à partir du début des années 70, puis la hausse des prix du pétrole en 1973 et les suivantes, ont contribué à créer cette dette du Tiers-Monde. Elle a ensuite été alourdie par les relèvements des taux d'intérêts américains en 1979-1980. Dans ce contexte, Jean-Pierre Colin analyse précisément les conséquences : « en fait, le ver était dans le fruit : l'augmentation brutale du prix du pétrole allait pénaliser la majorité des pays sous-développés, la récession amorcée les années précédentes s'aggraver et les flux d'investissements s'inverser, les capitaux disponibles pour les pays pauvres se raréfiant et les pétrodollars se recyclant dans les économies occidentales : en quelques années, on verra ainsi les pays qui avaient exigé le respect de leur souveraineté sur leurs ressources naturelles et brandi *l'arme absolue* de la nationalisation des entreprises étrangères sans indemnisation préalable aménager sur leur territoire des zones franches offrant à des capitaux réticents, exonérations fiscales et... main d'œuvre à bon marché<sup>66</sup> ».

Parce que les statistiques du FMI et de la Banque mondiale ne fournissent pas ce taux d'intérêt par pays en développement avant 1981, on ne peut dans ce cas qu'avoir une idée de l'évolution de la dette du Tiers-Monde, en la mettant en parallèle avec les taux d'intérêts internationaux de référence, comme le Prime Rate des États-Unis et le taux de la Grande-Bretagne (tableau 2)<sup>67</sup>.

66 Jean-Pierre Colin, « Vers un nouvel ordre mondial ? », *Politique étrangère*, vol. 55, n° 4, 1980, p. 849-861, ici p. 849.

67 D'après le Comité pour l'annulation de la dette du Tiers-Monde (<<http://cadtm.org>>), qui a le mérite de publier ces chiffres très difficiles à trouver, les taux d'intérêts pour le prêt en 1970-1975 atteignent 7,9 %, 12,7 % en 1979, 15,3 % en 1980 et 18,9 % en 1981. Le résultat direct est l'accroissement de la dette des ces pays : en 1980, la dette est de 540 milliards de dollars mais, avec les taux d'intérêts, elle atteint 7 150 milliards de dollars. Voir Damien Millet et Éric Toussaint, « Les chiffres de la dette 2009 », <[http://cadtm.org/IMG/pdf/TAP\\_les\\_chiffres\\_de\\_la\\_dette\\_7\\_avril\\_2009.pdf](http://cadtm.org/IMG/pdf/TAP_les_chiffres_de_la_dette_7_avril_2009.pdf)>, janvier 2009. Les sources de ces statistiques n'étant pas précisées, il convient de les considérer avec précaution.

Tableau 2. Comparaison entre les taux d'intérêts internationaux (États-Unis et Grande-Bretagne) en % et le montant de la dette publique extérieure des 96 pays retenus par la Banque mondiale en millions de dollars de 1970 à 1978<sup>68</sup>

	Prime Rate US (déc., %)	Taux G-B (fin an, %)	Dette pays Sud (millions \$)
1970	6,75	7	
1971	5,25	5	
1972	6	9	74 259,20
1973	9,75	13	90 488,70
1974	10,25 (25 novembre)	11,5	110 289,50
1975	7,25	11,25	133 164,00
1976	6,25 (24 novembre)	14,25	164 261,50
1977	7,75 24 octobre	7	204 458,00
1978	11,75	12,5	256 732,70

Sources : <<http://www.wsjprimerate.us>> et Banque mondiale

En ce qui concerne la dette, il faut la considérer à l'état brut pour ensuite la multiplier par l'un des taux d'intérêts internationaux, afin d'avoir une idée du montant à rembourser pour les pays concernés. En 1972, la dette s'élève entre 445 554 millions de dollars (calculé avec le taux d'intérêt des États-Unis) et 668 331 millions de dollars (avec le taux d'intérêt de la Grande-Bretagne). Après les premiers chocs pétroliers, elle se situe, avec les mêmes calculs respectifs des taux d'intérêts, entre 1 milliard 130 472 de dollars et 1 milliard 268 335 de dollars. Enfin, en 1978, la dette du Tiers-Monde s'élève à 3 milliards 016 612 de dollars et 3 milliards 209 162 de dollars. D'après les chiffres cités par le CADTM, la dette atteint en 1980 un peu plus de 7 milliards de dollars (taux d'intérêt compris).

Puis, à partir des années 80, les sources statistiques sont disponibles et le **tableau 3** permet d'avoir une idée du taux d'intérêt fixé pour les emprunts des

<sup>68</sup> Les quatre-vingt seize pays retenus par la Banque mondiale au cours des années 1970 sont les suivants (avec une classification datant de cette époque) : (Afrique) Afrique du Sud, Bénin, Botswana, Burundi, Cameroun, République centrafricaine, Tchad, îles Comores, République du Congo, Communauté d'Afrique de l'Est, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Côte d'Ivoire, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, île Maurice, Niger, Nigeria, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tanzanie, Togo, Ouganda, Haute-Volta, Zaïre, Zambie ; (Asie Est et Pacifique) Chine, îles Fidji, Indonésie, Corée, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Papouasie-Nouvelle-Guinée ; (Asie Sud) Afghanistan, Bangladesh, Birmanie, Inde, Népal, Pakistan, Sri Lanka ; (Amérique latine et Caraïbes) Argentine, La Barbade, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, République dominicaine, Équateur, El Salvador, Guatemala, Guyane, Haïti, Honduras, Jamaïque, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Trinidad et Tobago, Uruguay, Venezuela ; (Moyen-Orient) Algérie, Bahreïn, Égypte, Iran, Irak, Jordanie, Liban, Maroc, Oman, Syrie, Tunisie, Turquie, République démocratique du Yémen, République arabe du Yémen ; (Pays méditerranéens) Chypre, Grèce, Israël, Malte, Portugal, Espagne, Turquie, Yougoslavie.

pays du Sud. Ces taux d'intérêts par pays et par continent donnent un aperçu très instructif, qui laisse plutôt perplexe face à certains niveaux. Tout est affaire d'interprétation en fonction de la stabilité politique du pays et de son évolution économique.

170 En 1989, le FMI met sur pied le « consensus de Washington » pour définir les plans d'ajustement structurel appliqués aux pays en développement et en difficulté. Au départ, le FMI intervient surtout en Amérique latine (Mexique, Brésil, Argentine), puis en Afrique. Il instaure des plans de redressement financier ou des programmes d'ajustements, qui sont d'une très grande austérité. Ces programmes sont influencés par la théorie néolibérale, qui préconise un désengagement croissant de l'État dans les affaires considérées jusque-là publiques (la santé, l'éducation, la défense, par exemple) et une privatisation la plus large possible des activités économiques. Cette nouvelle orientation du FMI fait l'objet de nombreux débats dans les années 1980 parce qu'elle apparaît difficile à réaliser dans des pays en voie de développement. On voit alors poindre les revendications dites tiers-mondistes pour l'annulation de la dette. Sous cette influence, en 1986 et en 1988, le FMI instaure des mesures spécifiquement adaptées pour lutter contre la pauvreté dans les pays en voie de développement (la facilité d'ajustement structurel renforcée ou FASR). Auparavant, le FMI a déjà mis en place des mesures mais limitées, comme la facilité de financement compensatoire (FFC). Ces crédits à des taux privilégiés visent à compenser les déficits liés à la chute de leurs exportations des pays en développement producteurs de matières premières<sup>69</sup>. Ces pays sont en effet très tributaires des fluctuations des prix mondiaux des matières premières agricoles, minières et minérales.

Le FMI a par conséquent changé de nature au cours de son histoire. En 1944, avec les accords de Bretton Woods, sa tâche consistait à surveiller le système monétaire international en favorisant la libre circulation monétaire surtout au niveau des pays industrialisés qui étaient à reconstruire. Puis, avec les accords de la Jamaïque en 1976, le FMI continue à attribuer des crédits aux pays en difficulté mais, cette fois-ci, principalement aux pays sous-développés, en ayant un droit de regard sur la politique économique et financière nationale. Mais il n'exerce plus de contrôle sur le système monétaire international et se contente d'observer et de donner des conseils.

---

69 Peter B. Kenen, *Financing Adjustment and the International Monetary Fund*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1986.

Tableau 3. Taux d'intérêt pour le prêt en % et attribution des prêts du FMI aux pays d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie et du monde arabe (d'après la liste établie en 1981 et conservée pour 2010, à l'exception du Brésil), et allègement de la dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ), le 6 septembre 2011

Pays	1981	2010	Pays	1981	2010
<b>Afrique</b>			<b>Amérique latine et Antilles</b>		
Afrique du Sud	14	9,8	Bolivie	42,5	9,9
Bénin	14,5	FMI	Brésil		40
Botswana	9,6	11,5	Chili	11	4,8
Burkina Faso	14,5	FMI	Costa Rica	25,0 (1982)	17,1
Burundi	12	12,4	Équateur	9	
Cameroun	13	FMI	El Salvador	15,0 (1983)	
Rép. Centrafricaine	12	FMI	Guatemala	12	13,3
Tchad	11	FMI	Guyana	13,5	14,5
Congo	11	56,8	Jamaïque	16,1	20,5
Côte d'Ivoire	14,5	FMI ?	Uruguay	56,7	10,3
Égypte	15	11	Venezuela	9,6 (1984)	18,3
Guinée équatoriale	15,0 (1985)	FMI ?			
Éthiopie	8,5 (1985)	FMI	<b>Asie</b>		
Gabon	12,5	FMI	Bangladesh	12	13
Gambie	18	27	Bhoutan	15,0 (1982)	
Ghana	19	FMI	Birmanie	8	17
Kenya	12,5	14,4	Chine	5	5,8
Liberia	21,5	FMI	Corée du Sud	17,4	5,5
Libye	7	6	Inde	16,5	
Malawi	18,5	FMI	Népal	14	8
Mali	14,5	FMI	Philippines	15,3	7,7
Maroc	7		Singapour	13,6	5,4
Mauritanie	12	17	Sri Lanka	19	10,2
Niger	14,5	FMI	Thaïlande	17,2	5,9
Nigéria	8,9	17,6			
Ouganda	12,5	20,2	<b>Moyen-Orient</b>		
Rwanda	13,5	FMI	Émirats arabes unis	12,1	
Sénégal	14,5	FMI	Koweït	9,3	4,9
Sierra Leone	15	21,3	Liban	16,8 (1982)	8,3
Swaziland	11,3	9,8	Oman	10,3 (1984)	6,8
Pays	1981	2010	Pays	1981	2010
Tanzanie	12	14,5	Qatar	9,5	7,3
Tunisie	8,1		Syrie	9	9,9
Zambie	9,5	20,9	Israël	503,4 (1985)	4,5

Pays	1981	2010	Pays	1981	2010
Zimbabwe	20,2				

Sources : Banque mondiale et Fonds monétaire international

172

C'est au cours de cette période que la réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement des pays les plus industrialisés lancée par le président français Giscard d'Estaing, se met en place d'une manière régulière. Le but est de se concerter ensemble et hors des structures multilatérales sur l'harmonisation du monde au niveau financier et économique. La première se tient à Rambouillet en novembre 1975 à cause de la crise pétrolière de 1973, qui a provoqué une désorganisation monétaire favorisant la spéculation sur les changes par les capitaux privés. Ce sommet du G7 (qui rassemble les États-Unis, le Canada, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la France, l'Italie et le Japon) se tient aussi avant la conclusion des accords de la Jamaïque de 1976. Le G7 a-t-il cherché à se substituer à la disparition du contrôle exercé par le FMI ? Le G7 se transforme en G8 avec la Russie de l'après-Guerre froide. Mais ces réunions vont à l'encontre du système multilatéral lui-même.

En effet, ce système a été mis au point au départ pour rendre les négociations, les discussions transparentes entre tous les États-membres qui doivent en même temps et quel que soit le niveau de leur PNB, se concerter pour apporter assistance à un pays en difficulté. C'est le principe de l'intérêt mutuel ou encore de la réciprocité. C'est pourquoi les G7-G8 peuvent être considérés comme une entorse à la règle multilatérale ou bien comme une structure annexe du système multilatéral. Dans les deux cas, force est de constater que seuls les pays les plus riches se retrouvent pour discuter de l'équilibre économique du monde. Mais la voix des pays émergents du Sud s'est fait entendre pour aboutir à la création du G20, qui regroupe les mêmes pays que le G7 (à la différence près que les pays de l'Union européenne ont été tous rassemblés sous la bannière de l'institution), le BRICS, l'Arabie Saoudite, la Corée du Sud, l'Australie, l'Argentine, le Mexico, l'Indonésie et la Turquie.

Puis, le Krach de 1987, lié à l'incertitude du dollar, entraîne une nouvelle dépréciation et une récession courte mais sévère<sup>70</sup>. On ne peut douter de l'ampleur des sommes engagées par les banques centrales pour sauver le dollar, concourant ainsi à diminuer leurs stocks de réserves. Ensuite, en 1997, le FMI essaye de secourir l'Asie du Sud-Est : la Corée du Sud connaît une très grave crise financière à cause d'une surchauffe économique liée à une bulle spéculative. Toutefois, l'aide à fournir en Asie était supérieure au montant dont disposait

70 Voir la préface de John K. Galbraith à *La Crise économique de 1929*, Paris, Payot, coll. « Petite bibliothèque », 1988.

le FMI et c'est la Chine qui a octroyé des crédits sans conditions aux pays de l'Asie du Sud-Est.

Depuis la chute du Mur de Berlin, le FMI a donné la priorité aux pays de l'Europe de l'Est pour faire la transition de l'économie soviétique à l'économie de marché. Ce sont des « thérapies de chocs » pour que cette transition soit rapide, d'où l'expression de « pays en transition » pour les désigner au sein du FMI. Néanmoins, la situation économique mondiale a changé, puisque la dérégulation des marchés commencée au début des années 1980 a contribué à renforcer les marchés face aux gouvernements. C'est pourquoi, « lorsqu'on examine les premières années de fonctionnement du système de Bretton Woods, il est pertinent de se concentrer essentiellement sur les relations entre les gouvernements. Lorsqu'on étudie les évolutions récentes, il importe de se pencher sur les relations entre gouvernements et marchés<sup>71</sup> ».

Les institutions multilatérales qui ont pour charge de réguler l'ensemble du monde sont toujours en place et se sont adaptées car ce sont elles-mêmes qui encouragent cette dérégulation au niveau de l'État, comme le FMI depuis les accords de la Jamaïque en 1976. Celui-ci a encouragé le retrait de l'État au niveau du secteur de la santé, de l'éducation afin de réduire l'État-providence dans les pays bénéficiaires de ses crédits. Mais la dérégulation a rompu avec l'idée principale du multilatéralisme qui consistait à viser la prospérité pour tous au nom du bien-être social grâce au plein emploi. Ainsi, la question sociale est considérablement réduite au profit de la libre initiative individuelle, selon la théorie néolibérale.

Néanmoins, les institutions multilatérales restent les garde-fous, cette fois-ci, de la dérégulation car elles continuent à assumer le rôle de pompiers de l'ordre international dès qu'un pays sombre dans une crise car cela risque de faire ralentir la croissance économique du monde. L'intérêt mutuel perd de sa valeur comme on l'a vu avec l'Argentine qui en a fait les frais en 2002. Le FMI ne lui est pas venu en aide alors qu'elle l'avait demandée. Pourtant, depuis 2004, on constate une baisse importante du recours aux crédits du FMI par les pays du Sud. Cela provient d'une meilleure situation économique et financière que connaissent les pays émergents, comme le Brésil et l'Inde. Ces deux derniers pays déclarent publiquement cette année-là n'avoir plus besoin de recourir au FMI. Cette déclaration exprime la volonté de ne plus en dépendre à cause de la mise en place de politiques très difficiles pour la population.

71 Barry Eichengreen et Peter B. Kenen, « L'organisation de l'économie internationale depuis Bretton Woods », art. cit., p. 42.

#### De 2009 à nos jours

Le FMI réactive la procédure de prêts d'urgence pour les États qui en font la demande et qui ne servait plus depuis 1995. La crise économique de 2007-2008 est due à l'éclatement de la bulle spéculative de l'immobilier (les « subprimes », prêts immobiliers à des taux d'intérêts variables et à des personnes d'une faible solvabilité, c'est-à-dire des taux très élevés dès lors que la situation économique est moins bonne), suivie de la chute de la valeur des produits financiers dérivés (qui sont des valeurs fictives purement spéculatives sur toute action cotée en bourse). Cette crise révèle la perte d'influence du FMI sur la scène internationale. Elle révèle aussi crûment que la régulation du système monétaire international par le FMI n'existe plus depuis les accords de la Jamaïque en 1976.

174

En 2009, au plus fort de la crise, le G7 indique dans son communiqué que sa plus grande préoccupation était « la stabilisation de l'économie mondiale et des marchés », tout en estimant que « des réformes urgentes du système financier international sont nécessaires ». Il s'engage aussi à lutter contre le protectionnisme, qui fait son retour à cause de la crise<sup>72</sup>. Cependant, ce sont les ministres des finances du G7 qui sont chargés de préparer des mesures visant à mettre en place « une palette commune des principes et normes » sur la propriété, l'intégrité et la transparence des activités économiques et financière dans le monde, afin d'éviter une nouvelle crise financière<sup>73</sup>. Certes, il s'agit d'améliorer les outils disponibles mais il s'agit particulièrement de réfléchir à un « étalon légal pour solidifier ces normes ». Ce dernier aspect semble annoncer que l'on s'achemine vers le choix d'un nouvel étalon (ou une référence de la parité) qui ne soit plus le dollar. Est-ce à dire que la perspective de nouveaux accords vont être conclus et succéderont à ceux de 1976 ? Depuis, rien n'a abouti.

La libéralisation des échanges, accompagnée de la plus grande convertibilité des monnaies, accentue la circulation des capitaux. Ce dernier aspect n'a jamais été intégré dans la fonction du FMI. Depuis la fin de la guerre, les mouvements de capitaux jouissent d'une grande liberté dans le cadre privé. L'Institut international de la finance (IIF), qui est un établissement privé et créé en 1983, et qui réunit les entreprises du secteur financier (en 2009, 285 membres) avec son siège à Washington D. C., souhaite dès lors être davantage associée au FMI pour « les fonds spéculatifs et ses produits dérivés, les réformes économiques dans les pays émergents et la dette en général ». D'après le directeur général de l'IIF, « le FMI reste la seule institution financière mondiale disposant du mandat et de l'autorité nécessaires pour contribuer à définir et influencer les politiques des pays industriels et des pays émergents pour plus de stabilité financière et

<sup>72</sup> Source AFP, Économie, 14 février 2009.

<sup>73</sup> *Ibid.*

de croissance<sup>74</sup> ». Pourtant, l'IIF affirmait auparavant que l'autorégulation se pratiquait entre les grandes banques mondiales, ce qui validait le principe de la « main invisible ».

#### Une équité entre les déficits et les excédents des budgets des États ?

La crise financière et économique de 2009 a crûment mis en lumière les débats récurrents sur le FMI. Depuis longtemps, la prééminence du dollar avec les trois fonctions essentielles au niveau du système monétaire international est jugée excessive. De même, le débat sur les raisons de la fin des accords de Bretton Woods est constant depuis les fluctuations du dollar. Michael Bordo a particulièrement démontré du point de vue statistique que le meilleur système monétaire international est en définitive lié à son contexte. Ainsi, de 1959 à 1970, le système de Bretton Woods a été excellent. Le système de taux de change flottants a ensuite bien convenu en fonction de son contexte international. Comme il le déclare, « en effet, il est clair que la performance des régimes après la deuxième guerre mondiale est supérieure à celle des régimes de la moitié du siècle précédent. Finalement, bien que l'étalon-or ait pauvrement œuvré à la stabilité des taux de change, il a mieux joué son rôle au niveau de l'inflation et de l'intégration financière internationale<sup>75</sup> ». Enfin, on parle de conclure de nouveaux accords de Bretton Woods, comme s'ils symbolisaient la stabilité monétaire internationale. Toutefois, le débat se concentre sur l'opportunité de redéfinir le système monétaire international pour moraliser le capitalisme dit financier, en suggérant soit la surveillance de la circulation des capitaux par le FMI soit sa totale liberté.

Cette crise a aussi mis en évidence l'ampleur du déficit du budget des États-Unis, qui se chiffre à 1 300 milliards de dollars<sup>76</sup>. Ce déficit est considéré comme malsain pour la bonne marche de l'économie du monde. En effet, le dollar peut être émis autant de fois que les États-Unis le souhaitent puisque leur monnaie nationale sert de référence au système monétaire international. À vrai dire, cette situation aux États-Unis perdure depuis la fin de la présidence d'Eisenhower, en 1958, en ce qui concerne le déficit de la balance des paiements et, depuis 1971 pour le déficit de la balance commerciale. Ces deux déficits (appelés les déficits jumeaux) ont pris pendant une quarantaine d'années une ampleur considérable. Si les États-Unis affichent un déficit de leur balance commerciale, cela signifie que leurs importations sont supérieures à leurs exportations (par

74 Source AFP, Économie, « Le secteur financier veut être davantage associé aux travaux du FMI », 4 avril 2008.

75 Michael Bordo, « The Gold Standard, Bretton Woods and Other Monetary Regimes: A Historical Appraisal », *Federal Reserve Bank of Saint-Louis*, vol. 75, n° 2, mars-avril 1993, p. 123-199, ici p. 182.

76 D'après l'allocution radiophonique du 7 mars 2009 du président Barack Obama.

conséquent, cela amène une forte sortie de dollars). Il est nécessaire de rappeler que cette situation n'a pas été dénoncée (ou alors quelque fois) par les pays du bloc occidental tant que durait la Guerre froide. Mais, depuis la chute du mur de Berlin, le *statu quo* de la Guerre froide n'est plus de mise et les voix s'élèvent pour mettre en garde contre de tels déficits.

Avec la crise de 2009, ces débats récurrents prennent une tournure encore plus inquiétante et même dramatique. Les déficits américains sont particulièrement mis en danger par l'excédent budgétaire de la Chine. Grâce à (ou à cause de) sa grande part dans le commerce mondial, avec sa croissance économique qui, jusqu'en 2009, atteignait deux chiffres (en étant supérieur ou égale à 10 %), celle-ci a accumulé dans ses caisses une très grande part des dollars en circulation<sup>77</sup>. C'est pourquoi la Chine est considérée de nos jours comme finançant le déficit américain car elle est devenue, depuis septembre 2008, le premier créancier des États-Unis et dépasse désormais le Japon. Ses réserves s'élèvent à la fin de 2008 à 1.950 milliards de dollars, alors que les États-Unis ont un déficit de l'ordre de 1.300 milliards de dollars. À court ou à long terme, le rôle de créancier de la Chine présente un risque de déséquilibre du système monétaire international.

176

Alors que l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France et même le Japon sont considérés comme des alliés sûrs par les États-Unis, le risque se situe principalement au niveau du gouvernement de la Chine qui contrôle l'activité économique. En effet, si ce gouvernement décide un jour de se débarrasser de son stock élevé de dollars, en les jetant massivement dans la corbeille de la bourse, le dollar perdra assurément de sa valeur. Rappelons que cela s'était produit en 1965 quand le Japon et des pays européens ont décidé de le convertir en or en refusant de le soutenir davantage à cause des trop grandes fluctuations. Néanmoins, la crise du dollar a eu lieu en 1971 car les pays européens eux-mêmes ne souhaitaient pas une dévaluation du dollar<sup>78</sup>.

Si la Chine procède ainsi, la perte de confiance sera générale dans le dollar, en tant que monnaie internationale et, à terme, contrariera la fluidité des échanges internationaux jusqu'à les perturber. Ce sera probablement le moment de songer à de nouveaux accords de Bretton Woods pour redéfinir le système monétaire

77 Commerce (% du PIB) en 2008 : Chine : 79 % ; Japon : 35 % ; États-Unis : 32 % ; Allemagne : 97 % ; Royaume-Uni : 69 % ; France : 59 %. Source : <<http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BilanEssai?codetheme=7&codeStat=NE.TRD.GNFS.ZS&anneeStat1=2008&grandesRegions=0&codetheme2=2&codeStat2=x&mode=carte&afficheNom=aucun&langue=fr&noStat=4>>.

78 Hubert Zimmermann, « Getting Dragged Along: Multilateralism, European Integration and the Breakdown of Bretton Woods » dans Régine Perron et Guido Thiemeyer (dir.), *Multilateralism and the «Trente Glorieuses»*. *New Perspectives in European Integration History*, Neuchâtel, Alphil, 2011, p. 199-218.

international, et surtout pour désigner la nouvelle monnaie internationale. Sera-t-elle le yuan ? Ou une monnaie internationale neutre ? Depuis 1994, la Chine a fixé sa monnaie nationale, le renminbi (qui est le nom officiel du yuan) par rapport au dollar. Néanmoins, le yuan n'est pas encore totalement convertible et il est sous-évalué d'environ 40 %.

Que devient le FMI dans cette relation entre la Chine et les États-Unis ? Il est bien difficile de le dire car le rôle du FMI a été considérablement édulcoré depuis les accords de la Jamaïque de 1976. Il s'agirait dans l'immédiat de réfléchir à une solution pour rééquilibrer les budgets de la Chine et des États-Unis. Au 31 mars 2008, le FMI disposait de 209,5 milliards de dollars, soit 1.740,5 milliards de dollars de moins par rapport aux réserves en dollars de la Chine. Dans une autre perspective, la Chine dispose de 9 fois plus de stocks de dollars que le FMI à la même date.

Le point faible du FMI reste toujours l'équilibre entre les déficits et les excédents des budgets d'État et le choix d'une monnaie internationale stable et fiable, ce qui nous ramène en 1944 lors de sa conception. Comment renouer avec ce qui a fait la force du multilatéralisme : sa flexibilité ? D'après Barry Eichengreen et Peter B Kenen, « l'ordre institutionnel de l'après-guerre (i.e. les institutions multilatérales) n'était pas simplement solide, mais [...] il s'est montré remarquablement adaptable, capable de faire face aux événements imprévisibles et de corriger les erreurs<sup>79</sup> ». C'est pourquoi on peut caractériser ce système d'antisismique, puisque bâti sur des *institutions-piliers* à la fois souples et résistants.

#### Un nouvel équilibre du monde

Ces institutions-piliers présentent pour l'instant une certaine rigidité. Au départ, le système multilatéral a bénéficié d'une même convergence de vues entre les États-Unis et les pays industrialisés de l'Europe de l'Ouest grâce aux liens tissés depuis la Révolution industrielle des États-Unis à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Ces liens ont reflété un même schéma de la société et de l'économie nationale, ce qui a renforcé leur collaboration au sein du système multilatéral. Depuis, la planète presque entière siège à l'OMC et se fait davantage entendre au FMI. Connaîtrons-nous alors une troisième phase du multilatéralisme qui comprendrait elle-même une évolution du capitalisme, et qui viserait à un équilibre plus achevé entre toutes les parties du monde depuis la fin de la décolonisation (pour les pays du Sud) et depuis l'implosion du bloc soviétique (pour les pays en transition) ? La morale inhérente au

79 Barry Eichengreen et Peter B. Kenen, « L'organisation de l'économie internationale depuis Bretton Woods », art. cit., p. 13.

multilatéralisme a été singulièrement amoindrie depuis l'introduction de la théorie néolibérale au cours des années 1970 et peut-être encore plus depuis la fin du bloc soviétique.

En période de crise, tout le monde est perdant même si ses origines ne proviennent que de quelques pays du Nord, à cause de l'interdépendance généralisée dans le monde. Lors de la réunion du G8 à Aquila, en Italie, en juillet 2009, les chefs d'État et de gouvernement des pays les plus riches ont pris conscience des limites de leurs décisions, et ont envisagé que le G8 cède désormais la place au G20, qui réunit les pays riches et les pays du Sud émergents, comme le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine (regroupés sous l'acronyme BRIC), auxquels il faut ajouter aujourd'hui l'Afrique du Sud (BRICS), et d'autres qui jouent un rôle non négligeable dans l'économie mondiale.

178

Quant aux origines du BRIC, les pays concernés ont formé ce groupe qui n'est pas une institution et ont eu pour point commun d'être des pays de la périphérie du multilatéralisme. Ces derniers ont cependant adopté l'économie de marché et les réformes demandées par les institutions multilatérales et ils ont affiché des taux de croissance à rendre nostalgiques ceux qui ont connu les Trente Glorieuses en Europe. Leur groupe a pour but de mieux faire valoir leurs positions au sein de l'OMC, du FMI et du G20 et joue pour cela le rôle de leader des pays du Sud.

Pour revenir au G20, il a justement cette particularité de participer très activement à l'OMC. Que le G20 puisse être un embryon de la gouvernance mondiale ou encore d'un gouvernement économique mondial serait intéressant, dans la mesure où il resterait lié aux institutions. En effet, comme le disent Barry Eichengreen et Peter Kenen, « les politiques concernant le développement économique n'ont pas été élaborées dans un cadre comparable. On n'a pas créé d'institution formelle avec un "I" majuscule ou un ensemble de conventions implicitement reconnues pour leur conférer cohésion et crédit. Cette négligence des relations nord-sud n'a rien de surprenant. La plupart des pays en développement n'étaient pas représentés à la conférence de Bretton Woods<sup>80</sup> ». Les clivages se sont alors accentués au sein du système multilatéral et deviennent le talon d'Achille de l'OMC et du FMI, qui, malgré la fin de la Guerre froide, n'ont pas su ou n'ont pas pu renouer avec le sens de l'universalisme, tout comme l'ONU.

LA COMMISSION/LE CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, L'OIT, L'UNESCO, LA FAO ET  
LE PROTOCOLE DE KYOTO : LE BIEN-ÊTRE OU LA PAIX SOCIALE

---

80 *Ibid.*, p. 15.

Après avoir considéré la sécurité et la paix avec l'ONU, la prospérité avec l'OMC et le FMI, le troisième principe de base du multilatéralisme, le bien-être, représente le but, la finalité de toute cette architecture multilatérale. La sécurité et la paix dans le monde, ajoutées à la prospérité économique pour tous, conduisent au bien-être général. Cependant, ces trois principes multilatéraux s'envisagent sans hiérarchie de priorité, conformément au principe d'égalité qui fonde le système multilatéral.

Dès lors que nous abordons le chapitre du bien-être, il faut reconnaître que nous entrons dans le domaine de la morale par excellence, étant donné que les droits de l'homme font référence aux valeurs humaines. C'est pourquoi on a toujours considéré que les droits universels de l'homme se substituaient à la morale religieuse, avec toutefois cette grande différence que cette morale issue des droits de l'homme est laïque et humaniste, c'est-à-dire qu'elle ne fait ni référence à la religion révélée ni au scientisme. C'est ce que fait remarquer Alain Supiot, « ces principes ne sont ni *révélés* par un texte sacré, ni découverts dans l'observation de la nature, ils sont *affirmés*<sup>81</sup> ».

Les institutions, comme l'OIT, l'UNESCO, la FAO, et les organes, comme la Commission des droits de l'homme, le protocole de Kyoto, qui sont concernés par le bien-être, sont compris au sein du Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC) (et d'autres aussi qui ne sont pas étudiés ici, comme l'Organisation mondiale de la santé ou OMS). Pourtant, ils font dans l'ensemble l'objet de peu d'études en histoire des relations internationales. Ces études seraient pourtant très utiles pour mieux évaluer leur impact décisionnel sur la scène internationale ou nationale. Cependant, de nouveaux travaux apparaissent tout récemment pour s'interroger sur le lien entre ces institutions du bien-être et la mondialisation, en particulier en ce qui concerne l'OIT<sup>82</sup>. Précisément, ces institutions ont éprouvé des difficultés à réactualiser leurs buts au tournant de la crise pétrolière, comme la FAO et l'OIT, alors qu'elles auraient pu, bien au contraire, l'anticiper ou mieux l'accompagner. En fait, ces institutions disposent d'une influence très relative sur la scène

81 Alain Supiot, *L'Esprit de Philadelphie*, *op. cit.*, p. 21. Les italiques sont de l'auteur.

82 Sur l'OIT, voir : Sandrine Kott, « Par-delà la Guerre froide : les organisations internationales et les circulations Est-Ouest (1947-1973) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 109, « Le bloc de l'Est en question », dir. Justine Faure et Sandrine Kott, 2011/1, p. 143-154 ; *id.*, « Une "communauté épistémique" du social ? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres », *Genèses*, n° 71, « Actions sociales transnationales », 2008/2, p. 26-46 ; Lorenzo Mechi, « ILO and employment: from a European to a global approach », dans Régine Perron et Guido Thiemeyer (dir.), *Multilateralism and the « Trente Glorieuses »*, *op. cit.*, p. 219-235 ; Thomas Cayet, *Rationaliser le travail, organiser la production : le Bureau international du travail et la modernisation économique de l'entre-deux-guerres*, Rennes, PUR, 2010.

internationale. Dans ce cas, le bien-être général pourrait représenter le défi multilatéral à relever au cours du XXI<sup>e</sup> siècle, alors que le XX<sup>e</sup> siècle (après 1945) a surtout été marqué par le renforcement de la paix et de la sécurité, et par la recherche de la prospérité.

### L'élaboration des droits de l'homme

180

Comme la Charte des Nations unies l'a précisé dans son préambule, les droits de l'homme doivent être définis et reconnus du point de vue juridique. Pour cela, une Commission des droits de l'homme est créée en 1946 par l'ECOSOC et composée de 53 États membres. Elle se réunit pour la première fois en 1947. Les membres chargés de la préparation du document représentent le fer de lance de la Commission : Eleanor Roosevelt, la présidente de la Commission<sup>83</sup>, Charles Malik, Peng Chung Chang et John Humphrey. Ils vont mettre en place un comité de rédaction composé de membres de la Commission en provenance de huit pays, tous juristes et diplomates, et sélectionnés en fonction de critères de répartition géographique. Quant à René Cassin, il suivra de très près cette déclaration dans le cadre de ce comité de rédaction, en tant que délégué du gouvernement français<sup>84</sup>.

En ce qui concerne les travaux de comité de rédaction, Eleanor Roosevelt décrit dans ses Mémoires cette ambiance avec humour : « M. Chang était un pluraliste qui soutenait, avec beaucoup de charme, qu'il n'existe pas un seul type de réalité suprême. La Déclaration, disait-il, ne doit pas se faire le reflet des seules idées occidentales et M. Humphrey devrait adopter une approche éclectique. Sa remarque, bien qu'adressée à M. Humphrey, visait en fait M. Malik, lequel eut tôt fait de répliquer et d'expliquer par le menu la philosophie de Thomas d'Aquin. M. Humphrey s'engagea avec enthousiasme dans le débat et je me souviens qu'à un certain moment, M. Chang suggéra que le secrétariat pourrait bien passer quelques mois à étudier les aspects fondamentaux du confucianisme<sup>85</sup> ».

<sup>83</sup> Mary Ann Glendon, *A World Made New. Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*, New York, Random House, 2001, p. 236. Eleanor Roosevelt (1884-1962) : l'épouse de Franklin D. Roosevelt est une militante active de longue date pour les droits de l'homme. Elle a travaillé avec les associations luttant contre le racisme, a milité pour le syndicalisme et le féminisme. Elle a été nommée par le président Truman pour représenter le gouvernement américain au sein de la Commission des droits de l'homme.

<sup>84</sup> René Cassin (1887-1976) : ancien résistant français, vice-président du conseil d'État et un militant de la Ligue des droits de l'homme (LDH), il représente la France au sein de la Commission des droits de l'homme. Il a reçu le prix Nobel de la paix en 1968.

<sup>85</sup> <<http://www.un.org.fr/documents/udhr/history.sthtml>>.

Les critères retenus pour écrire ces droits de l'homme sont ceux des droits de l'individu définis depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle et issus de la Déclaration d'indépendance des États-Unis après la guerre d'Indépendance en 1776 et de la Déclaration des droits de l'homme de la Révolution française en 1789. Cependant, le fait d'introduire la notion de l'individu dans le droit international est très nouveau pour l'époque. Jusqu'à présent, l'individu était considéré seulement au niveau national. La raison de ce changement de niveau vient du contexte historique lui-même : au lendemain de la guerre, le besoin s'est fait sentir de redéfinir l'individu lui-même et de garantir juridiquement son existence et son droit à la dignité. Les camps de concentration, les camps d'extermination, les tortures, les pratiques nazies, les éliminations, les exactions, la faim, les déplacements de population et la bombe atomique, qui ont caractérisé la seconde guerre mondiale, ont plus que jamais nié l'individu lui-même.

C'est pourquoi, la nouvelle Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) en 1948 illustre ce souhait de ne plus voir l'individu, homme et femme, perdre sa dignité et cherche alors à donner un sens à la valeur humaine au plan juridique pour mieux le protéger. Mais René Cassin a entre-temps changé le titre du texte final : la déclaration internationale des droits de l'homme est devenue la déclaration universelle des droits de l'homme. Il a considéré que ces droits des Nations unies devaient être délibérément placés au-dessus de toutes les Nations en se référant à l'universalisme. Cependant, la DUDH est seulement une résolution des Nations unies et n'est pas contraignante. C'est seulement un texte de morale qui énonce les droits individuels, appelés les droits fondamentaux<sup>86</sup>.

La DUDH est votée en grande pompe par l'Assemblée générale des Nations unies à Paris le 10 décembre 1948, même si elle a été adoptée avec beaucoup de difficultés. L'année 1948 correspond au début de la Guerre froide et les tensions entre les blocs soviétique et occidental sont déjà très palpables. Ce texte a alors intégré des compromis à cause des réticences manifestées par chaque bloc, l'URSS et les États-Unis. Le compromis a consisté à séparer en deux les droits fondamentaux : les droits classiques (civils et politiques) d'un côté et, de l'autre, les droits nouveaux (économiques, sociaux et culturels). Les premiers sont restés intacts au niveau international, c'est-à-dire qu'ils sont applicables au niveau international. Quant aux seconds, les droits nouveaux s'appliquent essentiellement au niveau national et non plus au niveau international, et relèvent par conséquent du champ exclusif de l'État. Cette dissociation des

86 Mireille Delmas-Marty, *Le Relatif et l'Universel*, Paris, Éditions du Seuil, 2004, p. 55-74 (partie consacrée à la DUDH).

droits fondamentaux a porté un rude coup à la valeur universelle des droits de l'homme.

La DUDH est désormais amputée d'une partie la plus illustrative du système multilatéral car elle rassemblait les trois principes et permettait de compléter la vision du nouvel ordre international. Elle est désormais réduite au bon vouloir de l'État. Nombreux ont été les pays qui ne l'ont pas diffusée et ont aussi évité de la traduire, comme la France dans ses colonies. Quant aux États-Unis, leur attitude a été ambiguë. Le Sénat américain a exprimé sa grande méfiance à l'égard de ce texte, tant est si bien qu'Eleanor Roosevelt a fini par démissionner en 1951, étant en désaccord total avec son gouvernement.

182

Finalement, la Commission des droits de l'homme n'est pas habilitée à défendre les droits de l'homme mais prépare, comme on le lui a demandé, un nouveau texte pour réparer cette séparation des droits fondamentaux entre les droits civils et les droits économiques, sociaux et culturels. La faible portée juridique de la DUDH sera un peu rectifiée par les deux traités internationaux signés en 1966, qui donnent une valeur contraignante aux droits fondamentaux mais toujours envisagés séparément. Ce sont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Cependant, on a toujours reproché à ces deux traités d'avoir définitivement officialisé la séparation en deux des droits fondamentaux, cela d'autant plus que l'État peut ratifier un seul de ces deux traités. La DUDH de 1948 et les deux pactes internationaux de 1966 forment ce qu'on appelle communément la Charte internationale des droits de l'homme.

#### Faire valoir la dignité humaine

Les droits de l'homme concernent à la fois chaque civilisation et toutes les civilisations mais leur origine proviendrait surtout du christianisme, d'après Alain Supiot<sup>87</sup>. Sur ce point, il existe un débat sur l'essence de la DUDH car certains mettent en avant cet universalisme européen qui caractérise les droits de l'homme, alors que d'autres insistent sur l'universalisme réel grâce à la participation des membres non chrétiens dans la Commission des droits de l'homme. Ce débat n'est pas clos.

À partir de 1967, la Commission des droits de l'homme établie à Genève est désormais autorisée à traiter des violations des droits de l'homme, en lançant des missions d'enquête dans un pays. Le détonateur a été l'apartheid en Afrique du Sud, contre lequel de nombreuses pétitions avaient été signées<sup>88</sup>.

<sup>87</sup> Alain Supiot, *Homo Juridicus. Essai sur la fonction anthropologique du droit*, Paris, Éditions du Seuil, 2005, chap. 1.

<sup>88</sup> Paulo Sergio Pinheiro, « Les États au sein de la Commission des droits de l'homme, la

Sa principale tâche consiste, à vrai dire, à surveiller et à enquêter, et à formuler des recommandations.

Comme la période de la Guerre froide a rendu difficile l'application sur le terrain de la DUDH par l'ONU, les Organisations non gouvernementales (ONG) ont alors éclos pour prendre le relais, avec comme principale devise : faire respecter les droits de l'homme en fonction de leurs moyens. Par exemple, Amnesty International a fait valoir les droits politiques et civils dans la stricte application de la DUDH par le moyen d'enquêtes et de rapports publiés, alors que Médecins sans frontières (MSF) ont apporté les premiers soins aux victimes de guerres, de famines, de toute action violente à l'égard de l'individu. Les ONG dans leur ensemble ont une très grande influence en dénonçant les abus, en tirant le signal d'alarme, en insistant sur l'humanitaire, dans le sens où apporter de l'aide, soigner l'humanité partout où elle souffre, est un droit inaliénable à chaque individu.

L'universalisme de la DUDH ne suffisant pas, il a pourtant fallu définir certains droits pour mieux défendre l'individu. C'est ainsi que le Conseil des droits de l'homme inclut des questions concernant : « le racisme, les droits des femmes, les droits des enfants, les droits des minorités, les droits des handicapés, l'indépendance des magistrats et la diversité culturelle<sup>89</sup> ». Cela montre que l'universalisme doit être parfois défini pour ceux qui n'en bénéficient pas automatiquement, même lorsqu'il s'agit des magistrats.

Au début des années 2000, la présidence est alors confiée à la Libye de Kadhafi, ce qui provoque un scandale et un profond malaise. Par conséquent, l'ONU décide de revoir le statut de la Commission en l'annulant et en créant en 2006 le Conseil des droits de l'homme qui relève désormais de l'Assemblée générale de l'ONU, ce qui lui vaut une amélioration de son statut. Ce nouveau Conseil cherche à marquer sa différence en essayant de réduire les influences politiques grâce à son indépendance, en soumettant les États membres à des engagements effectifs en matière des droits de l'homme et à des réunions plus incisives et moins diluées dans de nombreux discours sans rapport avec l'ordre du jour.

#### La Cour pénale internationale et le Tribunal pénal international

Là aussi, nous pouvons constater une limite à la non-ingérence de l'ONU. Que faire lorsqu'un État viole de façon flagrante les droits de l'homme au niveau national ? On fait alors face à une contradiction flagrante entre l'universalisme des droits de l'homme et la souveraineté nationale qui fait valoir sa loi.

politisation des groupes », dans Emmanuel Decaux (dir.), *Les Nations unies et les Droits de l'homme. Enjeux et défis d'une réforme*, Paris, Pedone, 2006, p. 106.

89 <<http://www.un.org/french/hr/dpi>>.

C'est pourquoi « la Commission du droit international (des Nations unies) a été chargée de la rédaction d'un projet de code des crimes internationaux (le code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité), ainsi que celle d'un statut d'une Cour pénale internationale<sup>90</sup> ». Le climat de la Guerre froide ne permet pas que ces projets puissent voir le jour mais seulement après la chute du mur de Berlin. Ainsi, sera créée la Cour pénale internationale (CPI) en 1998, soit quarante ans après la signature de la DUDH. Le Statut de Rome établit l'indépendance du CPI à l'égard de l'ONU. Cependant, ni les États-Unis, ni la Russie et la Chine ne l'ont signé, ce qui rend encore plus compliqué la « diplomatie des droits de l'homme » dans la mesure où l'on attend souvent une initiative des États-Unis et aussi de la Russie et la Chine, trois membres du Conseil de sécurité de l'ONU, pour réagir face à des violations répétées de ces droits. De même, l'ensemble des pays de la Ligue arabe ne l'a pas signé (sauf la Tunisie, les Comores et la Jordanie). Du côté du BRICS, seul le Brésil l'a signé, ce qui veut dire que l'Inde rejoint la Chine et la Russie.

D'après la hiérarchie des crimes internationaux établie depuis les tribunaux de Nuremberg et de Tokyo en 1945, la Cour pénale internationale est habilitée à juger, par ordre de croissance : les crimes de guerre (qui sont les plus anciens en droit international et qui visent « à sanctionner des actions commises contre les civils ou militaires des États ennemis »), les crimes contre l'humanité (qui sont issus du tribunal de Nuremberg et qui imposent « des limites au traitement qu'un gouvernement peut faire subir à ses propres concitoyens »), et le génocide (qui n'apparaît en fait qu'après le tribunal de Nuremberg, lorsque l'Assemblée générale des Nations unies adopte la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide en 1948)<sup>91</sup>. À ceux-là, ont été ajoutés les crimes d'agression mais qui n'ont pas été définis par le Statut de Rome, comme s'ils restaient en suspens.

Cependant, le premier Tribunal pénal international (TPI) institué en 1993, c'est-à-dire bien avant la création de la Cour pénale internationale, est le premier jalon depuis la fin de la Guerre froide vers la reconnaissance d'une justice internationale. Il s'agit de juger des exactions commises pendant la guerre en ex-Yougoslavie et plus tard du génocide qui a eu lieu au Rwanda. Comment est-ce possible d'instituer un Tribunal pénal international avant d'avoir mis en place la Cour pénale internationale, dont il devrait logiquement en dépendre ? Cette initiative a suivi un autre chemin ; elle est venue du Conseil de sécurité pour les deux cas. Après bien des débats et des contestations, le recours à l'article 41 de la Charte des Nations unies donne tout caractère légitime à cette décision,

<sup>90</sup> Salvatore Zappalà, *La Justice pénale internationale*, Paris, Montchrestien, 2007, p. 13.

<sup>91</sup> *Ibid.*, pour les précisions sur la nature des crimes internationaux.

ce qui n'était pas certain. Ces deux tribunaux ont assurément permis d'accélérer la rédaction du document juridique instituant la Cour pénale internationale. On peut seulement faire remarquer que, même après la chute du mur de Berlin, le Conseil de sécurité semble manifester une méfiance à l'égard d'une Cour internationale car celle-ci pourrait se retourner contre certains de ses membres. C'est sûrement dans cet esprit prudent, et peut-être réconciliateur, que les crimes internationaux antérieurs à la création de la CPI ont été déclarés non-rétroactifs dans le Statut de Rome.

#### Un universalisme partagé ?

Ce principe d'universalisme a été très critiqué à cause de son caractère utopiste, qui le rendrait inapplicable dans la réalité. De même, son caractère occidental le rendrait douteux auprès des pays non-occidentaux. Parce que la DUDH s'est en effet inspirée des déclarations universelles des États-Unis et de la France au XVIII<sup>e</sup> siècle, certains pays considèrent qu'elle n'est que l'expression de la pensée occidentale. Pour comprendre cette pensée, l'individualisme et la raison sont les fondements essentiels de la civilisation occidentale, puisés dans la philosophie grecque. Ces notions sont ensuite passées par la conception du christianisme, qui considère l'homme comme une personnalité à part entière, juridique, qui se gouverne. Alors que l'islam et le judaïsme considèrent l'homme comme soumis à des lois universelles inflexibles et qu'il cherche à connaître. Immanuel Wallerstein, quant à lui, considère sans ambages que cet universalisme est fondamentalement européen<sup>92</sup>.

Cependant, les plus vives critiques contre le modèle occidental véhiculé par la DUDH proviennent surtout des pays à régime non démocratique, en particulier en Asie comme Singapour, la Malaisie et la Chine. Tout comme dans le monde arabe dont certains pays, pourtant, ont réclamé la liberté et la justice pour tous, un régime politique ouvert et non plus dictatorial. Finalement, proclamer que la DUDH n'est pas transposable dans telle partie du monde à cause de son caractère occidental, qui était aussi un argument du Tiers-Monde anti-occidental, anti-impérialiste des années 1950 aux années 1970, ne serait-il pas faire le jeu de ces pays réfractaires à l'application des règles démocratiques et justement visés par le Conseil des droits de l'homme ? Là dessus, l'avocate iranienne qui a reçu le prix Nobel de la paix en 2003, Chirin Ebadi, nous éclaire : « nous, musulmans modernes, pensons qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre la démocratie et l'islam, que les termes comme *la démocratie islamique* ou les droits de l'homme *islamiques*

92 Immanuel Wallerstein, *L'Universalisme européen. De la colonisation au droit d'ingérence*, Paris, Demopolis, 2008.

sont en fait utilisés par les gouvernements non démocratiques pour justifier leur façon de gouverner et leur pouvoir illégitime<sup>93</sup> ».

Or, ce monde arabe n'a pas changé de configuration politique depuis la fin de la Guerre froide malgré la nomination de certains jeunes dirigeants qui finalement continuent la politique de leurs prédécesseurs. Le *statu quo* et le mur idéologique ont toujours été de rigueur et ont commencé à se fissurer sous les coups de boutoir des populations du monde arabe, qui font face à un autre monde plus prospère dont elles sont privées. On retrouve la même attitude des populations de l'Europe de l'Est qui ont voulu connaître la prospérité et la liberté au moment où l'URSS n'avait plus les moyens de les maintenir dans une cohésion politique et économique. N'est-ce pas la faillite économique qui a amené ces populations à se révolter contre le joug dictatorial ? Ici, on ne peut que constater qu'il est alors pertinent de lier les droits économiques, sociaux et culturels à l'ensemble des droits de l'homme universels mais cela ne s'est pas fait. Peut-être irons-nous vers une révision de ce schisme des droits fondamentaux de la même façon qu'on a enfin assisté à la création de la Cour pénale internationale ?

186

Néanmoins, ces droits de l'homme universels sont singulièrement faussés dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international, initié par Al Quaida le 11 septembre 2001, qui se pose comme le chantre de l'anti-occidentalisme, de l'anti-américanisme et de l'antisémitisme. En effet, de nombreux pays ont singulièrement restreint les droits fondamentaux au nom de la sécurité, comme aux États-Unis avec le Patriot Act.

C'est pourquoi, il faudrait revenir au point de départ du multilatéralisme, qui est l'intérêt général international ou encore l'intérêt mutuel car le principe d'universalisme de la DUDH réside dans cette approche de l'intérêt commun. Mais on en revient à la difficulté de l'ONU à faire valoir cet intérêt international au-dessus de tous les autres intérêts nationaux. À mon sens, on met ici le doigt sur la présence au sein de l'ONU des États non-démocratiques en contradiction avec sa Charte.

En définitive, les droits de l'homme seraient plus difficiles du point de vue diplomatique à réaliser sur le terrain que les intérêts économiques ou encore militaires. Les droits de l'homme sont la partie sensible de la diplomatie car ils mettent le doigt sur la nature du régime politique pour les uns et sur le degré de leur application pour les autres, sur la souveraineté de l'État en question. Les enjeux diplomatiques qui peuvent être stratégiques ou économiques dépassent, selon les circonstances, les droits de l'homme eux-mêmes. Mais cette situation était aussi vraie pendant la Guerre froide. Là se situe le point faible du bien-être général.

93 Chirin Ebadi, « La démocratie n'est pas un luxe à l'occidentale », *Le Monde*, 28 avril 2009.

Peut-être pourrait-on méditer sur cet article 14 du Pacte de la SDN, qui déclarait que celle-ci devait « assurer dans l'ensemble la représentation des grandes formes de civilisations et des principaux systèmes juridiques du monde » et qui a été repris intégralement dans l'article 9 du Statut de Rome fondant la Cour pénale internationale ? Cet article se présente comme une véritable profession de foi en l'universalisme.

#### Le droit à l'éducation, à la culture, à l'information

Dans le même ordre d'idées, le bien-être général concerne aussi l'UNESCO, l'Organisation des Nations unies en charge de l'éducation, de la science, de la culture, de la communication et de l'information, qui a été créée en 1946 et dont le siège est à Paris. La Déclaration universelle de l'UNESCO reconnaît la diversité culturelle en 2001 et est adoptée en 2005, comme faisant partie de la DUDH : « les droits culturels sont partie intégrante des droits de l'homme, qui sont universels, indissociables et interdépendants<sup>94</sup> ». Cette reconnaissance a symbolisé à elle seule un combat reflétant les différents apports de la richesse culturelle sur toute la planète<sup>95</sup>. Pour cela, la Conférence générale de l'UNESCO a approuvé en octobre 2007 la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Ainsi, une entreprise pharmaceutique ne pourra plus breveter une plante médicinale qui fait partie de la culture d'une population, comme cela s'est passé en Amazonie. Ou encore, dans le domaine du cinéma, les Accords Blum-Byrnes qui avaient été signés en France en 1946 et qui favorisèrent l'introduction du cinéma américain en échange de prêts, ne pourraient normalement plus avoir cours<sup>96</sup>. Pourtant, l'industrie cinématographique de Bombay en Inde, le Bollywood, diffuse ses films dans les pays du Sud (et particulièrement dans les pays arabes) et à peine dans les pays du Nord. Une frontière visible ou invisible existerait-elle entre Hollywood et Bollywood ? La mondialisation de la culture reste encore à être prouvée à ce niveau-là, à moins qu'il ne s'agisse d'un partage de marchés ou d'accords bilatéraux comme cela se fait entre les États-Unis et le pays concerné pour contourner la diversité culturelle.

Il est difficile d'oublier en 1984 l'éclat du retrait des États-Unis de l'UNESCO à l'époque de Reagan. Ce dernier avait accusé cette institution de mal gérer ses fonds et surtout d'être un lieu de propagande pro-soviétique. Or le quart du budget venait des États-Unis. Ces derniers sont revenus au sein de l'UNESCO

94 Voir la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle sur <<http://portal.unesco.org>>.

95 Nicole Vulser, « La diversité culturelle, ennemie des États-Unis », *Le Monde*, 23 décembre 2004.

96 Irwin M. Wall, « Les accords Blum-Byrnes. La modernisation de la France et la Guerre froide », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 13, n° 1, 1987, p. 45-62.

en 2003, sous l'impulsion de George W. Bush qui avait besoin de l'appui de tous les pays pour lancer la guerre contre l'Irak.

Des études scientifiques menées dans le cadre de la culture se sont interrogées sur la globalisation culturelle et le rôle de l'Asie, notamment avec la diffusion des jeux vidéo, des dessins animés et du manga<sup>97</sup>. Le manga est considéré comme le vecteur de la mondialisation culturelle, comme l'avait été auparavant la bande dessinée américaine. Dans cette perspective, on peut rejoindre Serge Gruzinski et son ouvrage *La Pensée métisse*, où il démontre l'influence réciproque entre l'Espagne conquérante du XVI<sup>e</sup> siècle et le Mexique indien, en parlant de métissage culturel.

#### Le droit au travail

188

L'OIT, l'Organisation internationale du travail, qui a succédé en 1946 à l'ancien Bureau international du travail de la SDN, et qui siège à Genève, exerce une influence très relative en ce qui concerne le droit du travail. Cette organisation a reçu le prix Nobel de la paix en 1969 pour son 50<sup>e</sup> anniversaire. L'OIT considère que « le travail est l'élément clé du bien-être des individus » ; elle « œuvre en faveur de la paix sociale, condition essentielle à la prospérité » et estime que : « la paix universelle et durable est fondée sur la base de la justice sociale » et se réfère à la DUDH<sup>98</sup>. Son dernier but affiché est « un travail décent pour tous. » Ces principes résument toute l'action de cette organisation, qui mène un véritable travail de fourmi sur le terrain. À la fin des années 1990, l'OIT est intervenue au niveau des multinationales pour que celles-ci intègrent les normes du droit du travail, en particulier dans les pays en voie de développement. Néanmoins, l'OIT aurait-elle échoué à l'égard des pays de l'Europe de l'Est qui n'ont pas adopté les normes sociales de l'Union européenne au moment de leur entrée<sup>99</sup> ? Par ailleurs, suit-elle l'évolution technologique qui influence considérablement l'emploi ? De même, quelle a été sa relation avec l'OECE, puis avec l'OCDE dans la politique de l'emploi ?

#### Le droit à se nourrir décemment

Quant à la FAO, l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, qui a été créée en 1945 et qui siège à Rome, est davantage « née dans l'esprit de spécialistes et d'hommes de science plutôt que dans des actes des gouvernements<sup>100</sup> ». Elle

97 Colloque du CERI de Sciences Po et de la Maison du Japon à Paris, 15 et 16 mars 2007.

98 <<http://www.ilo.org>>.

99 Daniel Vaughan-Whitehead, *EU Enlargement Versus Social Europe. The Uncertain Future of the European Social Model*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003.

100 Sergio Marchisio, Antoinetta Di Blase et al., *L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)*, Genève, Georg, 1986.

axe son combat contre la faim dans le monde, en prônant la sécurité alimentaire et le droit à la nourriture pour tous et chacun. Lors des émeutes de la faim en 2008 à Haïti, en Égypte, au Cameroun, au Burkina Faso, en Argentine, au Yémen, au Zimbabwe, au Mexique, au Sénégal, au Bangladesh, aux Philippines, en Guinée, en Mauritanie, au Maroc, au Sénégal, en Ouzbékistan, ..., la FAO est montée en première ligne pour dénoncer la hausse des prix des céréales : de l'ordre de 40 % en moyenne pour le blé et de 50 % pour le riz en avril 2008. En ce qui concerne le riz, la hausse de son prix a traduit les restrictions à son exportation de la part du Viêt-nam, de la Thaïlande, de l'Inde, du Cambodge et de l'Égypte, afin de garantir un minimum pour la population. En effet, de plus en plus d'États avaient particulièrement réduit les stocks dans le dessein de réduire les coûts, alors que la production mondiale de riz commençait à être inférieure à la croissance démographique.

#### Le droit à la protection de l'environnement

Quant à l'environnement, il est le nouvel enjeu du XXI<sup>e</sup> siècle car il représente l'être humain dans son espace. Tout d'abord, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 énonce deux préoccupations essentielles : la première concerne la détérioration de l'environnement et la seconde porte sur l'interdépendance constatée entre l'économie, l'environnement et le climat. Les accords de Kyoto de 1994 précisent ensuite les modalités de réduction de gaz à effet de serre avec un calendrier, afin de ralentir le réchauffement climatique. Ces accords débouchent sur le protocole de Kyoto en 1998 pour être adopté en 2005 mais qui n'a pas été signé par les États-Unis sous prétexte que la Chine et l'Inde étaient exemptées de ces mesures à cause de leur récente industrialisation. Une autre Conférence tenue à Copenhague sur le climat en décembre 2009 a tenté d'amener les 193 pays présents à conclure un accord international sur le climat en prévision de la fin du protocole de Kyoto en 2012. Mais cette conférence a été un échec total.

Toutefois, l'environnement n'a pas encore fait l'objet d'une véritable institution multilatérale des Nations unies mais seulement d'un programme relevant de l'Assemblée générale, qui est le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). C'est peut-être là son point faible.

La question posée au début de ce chapitre concerne l'impact de ces institutions sur les relations internationales, en fonction de la méthodologie proposée, et leur influence sur l'évolution du multilatéralisme. D'emblée, il s'avère que l'universalisme des institutions, symbolisé par le code de bonne conduite, est difficile à réaliser pleinement sur le terrain. D'un point de vue optimiste, ces institutions ont forgé le monde actuel en réalisant petit à petit leurs objectifs,

sous la forme « de flux et de reflux » en fonction des circonstances. Cependant, cet universalisme reste difficile à réaliser, que ce soit en période de Guerre froide ou après la Guerre froide. C'est surtout depuis la fin du *statu quo* de la Guerre froide qu'on pointe les faiblesses de ces institutions car nous pouvons désormais être plus exigeants à l'égard de cette utopie universelle.

Tout d'abord, la non-ingérence de l'ONU pose le problème de l'ambiguïté entre l'intérêt international et l'intérêt national. Pour cela, on réclame une réforme du droit de veto accordé aux pays membres permanents du Conseil de sécurité. Serait-ce la bonne solution pour (ré)affirmer la dimension universelle de l'ONU ? La non-discrimination du GATT, devenu l'OMC, pose ensuite le problème de l'égalité commerciale entre les pays du Nord et ceux du Sud. À cause du Cycle de Doha, de nombreux accords régionaux, c'est-à-dire conclus entre les différentes institutions régionales ou entre pays de régions différentes, prennent de l'essor au détriment, semble-t-il, de l'OMC. Ils échappent aux négociations multilatérales qui s'envisagent sur le mode de la réciprocité au bénéfice de tous les pays membres. Là aussi, la dimension universelle de l'OMC ne semble pas peser beaucoup de poids, du moins pour l'instant.

190

Puis, l'assistance mutuelle du FMI pose le problème de l'équité entre les déficits des budgets publics des États. Le déficit historique des États-Unis n'a pas empêché, malgré les crises, le système multilatéral de fonctionner parce que ce pays en reste le moteur. De l'autre côté, les pays du Sud ont connu des redressements budgétaires draconiens depuis les années 1980, à cause d'une dette contractée auprès des banques commerciales privées. Par ailleurs, les agences de notation ont l'ambition de jouer cette équité, en mettant le doigt sur les déficits des pays industrialisés et surtout sur celui des États-Unis. Mais ne sont-elles pas en train de scier la branche de l'arbre sur laquelle elles sont assises ?

Enfin, la dignité humaine de la DUDH pose le problème de l'universalisme. La boucle est bouclée, puisque le bien-être général est le but à atteindre dans le système multilatéral, même s'il est à égalité avec la sécurité et la paix, et la prospérité. Sera-t-il le défi du XXI<sup>e</sup> siècle ? L'universalisme du système multilatéral représente finalement le défi à atteindre. Mais on pourrait penser que cette utopie est réalisable sur le long terme.

Les clivages se sont accentués entre les pays lors des négociations ; les discussions se sont durcies au point de rejeter des compromis, en oubliant que c'est la méthode pour atteindre l'intérêt mutuel. Le multilatéralisme friedmanien qui est en place depuis la fin des années 1970 et le début des années 1980 s'inspire du néolibéralisme, qui entend privilégier l'individualisme, et, par conséquent, les intérêts nationaux sur la scène internationale. En cela, le néolibéralisme s'accommode mal avec l'universalisme. Cependant, on peut faire remarquer que cette prédominance des intérêts nationaux au sein des

institutions s'est aussi produite pendant la Guerre froide. Alors que la Guerre froide est terminée depuis plus de vingt ans, l'exigence est plus forte de voir cet universalisme se réaliser car cela signifie l'accès à la liberté, à la justice, à une vie décente économiquement et à la dignité humaine, comme nous l'ont montré en premier les manifestations altermondialistes.

Nous sommes bien à un tournant du multilatéralisme car nous atteignons les limites du néolibéralisme et du capitalisme spéculatif. Allons-nous vers cette métamorphose réclamée par Edgar Morin<sup>101</sup> ? Cela d'autant plus que ce système multilatéral a été conçu au départ pour éviter de connaître de nouvelles crises comme celle de 1929. Mais le multilatéralisme, alors pensé comme un garde-fou, a changé de sens et de fonction au cours des décennies suivantes. Rappelons qu'Adam Smith écrivait qu'« aucune société ne peut prospérer et être heureuse, dans laquelle la plus grande partie des membres est pauvre et misérable<sup>102</sup> ».

Depuis la fin de la Guerre froide, on a assisté à l'émergence de l'Amérique latine, devenue pour une grande partie démocratique, avec pour pays leader le Brésil, puis à celle de l'Asie, à la fois démocratique et autoritaire, avec pour pays leaders la Chine et l'Inde, et aussi à celle de la Russie, autoritaire. Récemment, l'Afrique du Sud s'est jointe au club de ces pays émergents. Tous ces pays font maintenant partie des institutions multilatérales.

Les révoltes du monde arabe vont peut-être aboutir à son émergence après plusieurs années difficiles, ce qui complèterait la carte géographique du multilatéralisme. Cela signifierait-il une nouvelle redistribution des cartes au sein du système multilatéral ? Plusieurs pays de la Ligue arabe, même si celle-ci est présente à l'Assemblée générale de l'ONU depuis sa création, ne sont pas membres de l'OMC, comme le Yémen, la Libye, l'Irak, l'Algérie qui sont seulement observateurs, et la Syrie, le Soudan, le Liban, les Îles des Comores, la Palestine et la Somalie qui ne sont ni adhérents ni observateurs.

Aboutirait-on à une action des pays émergents qui viserait à la réalisation des objectifs universels du système multilatéral ? Pour cela, leur poids économique devrait s'accroître pour peser sur les décisions politiques. En tenant compte de l'inégalité commerciale et du déséquilibre de traitement au niveau des déficits, les pays du Sud bénéficieraient grandement de cet universalisme. Mais seront-ils aussi exigeants au niveau des Droits de l'homme ? Quelle sera la nouvelle politique économique qui imprimera sa marque, après la dernière en date qui est le néolibéralisme ? Ou alors assisterons-nous à un effondrement total du multilatéralisme si les États-Unis ne peuvent plus en être le moteur à cause

101 Edgar Morin, *La Voie. Pour l'avenir de l'humanité*, Paris, Fayard, 2011.

102 Citation extraite d'Adam Smith, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1776.

des excès des agences de notation ? La peur du chaos sera-t-elle la garantie du système multilatéral qui pourrait voir émerger une nouvelle puissance ?

On rejoint alors un débat sur la gouvernance mondiale, dont le concept n'est pas très facile à cerner comme la mondialisation mais qui est très utilisé par ces institutions multilatérales<sup>103</sup>. Au départ, la gouvernance était un terme employé dans l'entreprise et le management. Avec l'apparition de la mondialisation, on a créé la gouvernance mondiale comme pour parachever la configuration mondiale. La gouvernance embrasse les différentes formes d'action de gouverner, non plus seulement au niveau du gouvernement mais au niveau des réseaux, lobbies (industriels), associations, institutions non-gouvernementales qui interagissent dans le cadre multilatéral<sup>104</sup>. Mais la gouvernance traite toujours du pouvoir, comme le signale avec justesse Catherine Baron. « Tout d'abord », écrit-elle, « la gouvernance ne permet-elle pas de réintroduire la question du pouvoir, notamment dans l'analyse économique d'où elle avait été plus ou moins évacuée ?<sup>105</sup> ». Cette réflexion confirme le besoin de prendre en considération le pouvoir de l'État, de l'entreprise et des institutions multilatérales, qui sont les centres de prise de décision. C'est la Banque mondiale qui a utilisé en premier cette notion de gouvernance, en indiquant qu'il « s'agit de la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays ». Ainsi, la gouvernance signifie comment gérer d'une manière politiquement correcte le libre marché et les politiques sociales. Et surtout, « l'intérêt des débats contemporains sur le concept de gouvernance réside donc dans une réflexion renouvelée sur les liens entre l'économique et le politique ».

Cette gouvernance peut s'envisager comme une sorte de plate-forme mondiale où se retrouvent les acteurs ayant une influence sur les relations internationales. C'est par ailleurs ce que met en lumière Rosalind Greenstein en tentant de trouver une définition sur le concept de gouvernance. « *Le Livre Blanc* (de la Commission européenne de 2001) introduit la notion de participation et de contrôle de la part de ceux qui sont gouvernés sur ceux qui gouvernent ; le citoyen, car il s'agit bien du citoyen, a un rôle à jouer<sup>106</sup> ». Cette gouvernance mondiale, en discutant de questions politiques mondiales avec des acteurs internationaux, ne se situe-t-elle pas au niveau universel ? C'est dans ce sens-là

103 Ali Kazancigil, *La Gouvernance, pour ou contre le politique ?*, Paris, Armand Colin, 2010, p. 26-30.

104 Akira Iriye, *Global Community. The Role of International Organisations in the making of the Contemporary World*, University of California Press, 2002.

105 Catherine Baron, « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droit et société*, n 54, 2003, p. 329-349, ici p. 330. Les citations suivantes proviennent de la même référence.

106 Rosalind Greenstein et Robert Frank (dir.), *Gouvernance et identités en Europe*, Bruxelles/Paris, Bruylant/LGDJ, coll. « Axes Savoir », 2004, p. 21.

que je plaiderai pour parler de l'universalisme, qui, lui, est identifiable et qui est le cœur du multilatéralisme.

Pour répondre à la mondialisation, en tenant compte des réalisations et des buts mis en place depuis la fin de la guerre, le multilatéralisme a véritablement préparé, élaboré, puis mis en place ce « marché mondialisé » comme on le dit. La mondialisation s'insère par conséquent dans un processus d'évolution du système multilatéral depuis 1945, qui lui-même a changé de sens à la fin des années 1970 et au début des années 1980 avec l'introduction du néolibéralisme à la place de l'équilibre entre le libéralisme et l'interventionnisme. De même, il a contribué à un important changement de mentalités. Le résultat est qu'une mutation du sens de la réciprocité s'est produite. Comme le déclare Christian Deblock, « parce qu'en redonnant la primauté à l'économie de marché, on se trouvait par le fait même à briser les équilibres qu'avait permis d'établir l'internationalisme libéral originel entre souveraineté et coopération, et entre intervention économique et liberté commerciale<sup>107</sup> ». Que deviennent alors les codes de conduite instaurés après-guerre pour le FMI, le GATT et l'ONU ?

Le premier doit l'assistance mutuelle : le nouveau FMI de 1976 l'a refusée à l'Argentine en 2002 quand elle l'a appelé à l'aide, au plus fort de sa crise économique et sociale. Le second favorise la non-discrimination. Mais le nouvel OMC de 1994 incite à conclure des accords bilatéraux car il considère que cela permet d'avancer dans les négociations commerciales, contrairement à ce qu'on a dit sur les accords régionaux depuis le cycle de Doha. Le résultat est qu'on tend vers un commerce mondial qui observe moins les règles de bonne conduite fixées au départ par le GATT. Quant à l'ONU, au niveau de la sécurité et la paix, elle a eu bien du mal à faire valoir la non-ingérence lors de l'intervention américaine en Afghanistan et en Irak sans mandat international en 2001, ce qui l'a durablement traumatisée. L'ONU reste le point faible du multilatéralisme bien qu'elle en soit la tête.

La réciprocité ou l'intérêt mutuel a mué en un intérêt national transposé au niveau international, ce qui n'est pas du tout la même chose. Normalement, l'intérêt mutuel ou l'intérêt international est la recherche du consensus ou du compromis à atteindre entre toutes les parties pour la paix mondiale. À présent, l'intérêt national se manifeste dans les institutions multilatérales pour obtenir la satisfaction de revendications proprement nationales qui ne font pas appel à la réciprocité. L'autre élément, qui est à signaler et dont je n'ai pas parlé, est que les nouveaux accords de l'OMC de 1994, ceux du FMI de 1976, puis le nouvel OTAN, ne font plus référence à la Charte des Nations

107 Christian Deblock, « OMC : le déclin irréversible de la réciprocité et du multilatéralisme », *L'Économie politique*, vol. 1, n° 45, 2010, p. 35-54, ici p. 45.

unies. Qu'en penser ? Peut-être cela traduit-il justement cette distanciation à l'égard de l'intérêt mutuel et cette individualisation croissante des institutions, qui finissent par fonctionner presque toutes seules ? La coopération entre les institutions multilatérales ne paraît plus aussi active qu'au départ.

C'est pourquoi le multilatéralisme s'avère différent de celui de 1945, puisqu'il n'est plus véritablement un équilibre entre le libéralisme et l'interventionnisme et qu'il réduit le troisième pilier qui est le bien-être. Dans ce sillage, les politiques nationales ont réduit leur part de responsabilité dans les affaires sociales et économiques. Au niveau des institutions multilatérales qui s'occupent du bien-être, elles conservent leurs orientations mais ne rencontrent plus le même intérêt qu'auparavant. L'OIT a bien du mal à faire valoir le respect des règles internationales du droit du travail, en particulier auprès des multinationales ; la FAO souffre d'un désengagement financier de la part de ses pays membres ; la question de l'environnement, qui n'a toujours pas d'institution, peine à trouver une large mobilisation de tous les pays membres des Nations unies. Peut-être le Conseil des droits de l'homme est celui qui arrive à maintenir à peu près intact ses priorités mais cela concerne essentiellement les droits classiques alors que les autres institutions du bien-être concernent les droits nouveaux (économie, social, culture).

194

C'est finalement la prospérité qui domine, alors que les trois piliers du multilatéralisme avaient été conçus à égalité, sans hiérarchie de priorité. La sécurité et la paix ont aussi été orientées vers un certain désengagement de l'État dans la défense pour promouvoir les armées professionnelles, en mettant fin à l'armée de conscription, toujours dans l'idée que l'État doit avoir le moins d'intervention possible dans les affaires économiques et sociales du pays.

## LE TOURNANT DE LA GUERRE FROIDE EN 1947 : VERS LE RÉGIONALISME EN EUROPE DE L'OUEST

Après avoir vu la mise en place du multilatéralisme au niveau international, à travers l'ONU, l'OMC et le FMI, il existe aussi d'autres institutions qui se situent cette fois-ci au niveau régional. On peut alors se demander si ces institutions régionales ont un lien quelconque avec celles qui se situent au niveau international. En fait, une certaine cohérence entre ces institutions à deux étages, si l'on peut dire, existe au niveau juridique. Leurs traités reprennent les principes multilatéraux de base ainsi que le vocabulaire commun employé par les chartes, les accords de l'ONU, le GATT, le FMI et la Déclaration des droits de l'homme. C'est pourquoi on peut déjà affirmer qu'il n'y a pas de coupure au sein du système multilatéral entre l'universalisme et le régionalisme mais qu'il existe une continuité, sous la forme d'un fil d'Ariane unissant toutes ces institutions.

Pourtant, le multilatéralisme tel qu'il avait été conçu au départ et tel qu'il a été mis en place dans l'immédiat après-guerre, se voulait universel. Que s'est-il passé ? Le régionalisme est-il alors un passage obligé ou bien une déviation du multilatéralisme ? C'est ce que nous allons voir dans ce chapitre consacré tout d'abord à l'Europe de l'Ouest pendant la Guerre froide et à l'ensemble de l'Europe après la Guerre froide. Et dans le chapitre suivant, nous nous pencherons sur le Tiers-Monde régionalisé.

Ici, l'histoire de l'intégration européenne (selon la formule anglo-saxonne : *European Integration*) ou de la construction européenne (qui est la formule adoptée par l'historiographie française) sera présentée sous un angle nouveau qui est celui du système multilatéral. Pour ma part, j'utilise volontiers l'expression *intégration européenne* car elle met justement en valeur le caractère inédit de ce régionalisme européen : le modèle de l'intégration et non celui de la coopération. Il n'est pas non plus question de reprendre toute l'histoire de l'intégration européenne depuis ses débuts jusqu'à nos jours mais d'éclairer certaines pages encore peu étudiées dans l'historiographie actuelle. Ces pages s'avèrent décisives dans ce processus d'intégration et demandent à être approfondies : les relations de la Communauté européenne avec le GATT, le FMI et l'OECE (qui deviendra l'OCDE), les origines de la CECA et de la CEE, les relations entre les pays membres des Communautés et les États-Unis, les réalisations concrètes de l'intégration des marchés en un seul et l'insertion des Communautés dans le

système international, qui est le multilatéralisme. C'est pourquoi, cette histoire de l'Europe paraîtra moins linéaire et plus mouvementée.

Quant à l'historiographie elle-même de l'intégration européenne, elle a longtemps considéré, particulièrement pendant la Guerre froide, que l'Europe de l'Ouest a été conçue de par sa propre volonté, afin d'éviter de nouvelles guerres entre l'Allemagne et la France. L'Europe de l'Ouest se place ainsi sous le signe d'une entente démocrate-chrétienne qui a voulu réfléchir aux moyens d'établir une paix durable sur son territoire. De même, l'intervention des États-Unis en Europe avec le plan Marshall et l'OTAN était interprétée comme une politique généreuse de leur part. Enfin, cette historiographie s'est longtemps penchée sur le rôle des pères fondateurs, au point d'en faire une hagiographie. Quant à Alan Milward, il a apporté un autre regard fondé sur l'histoire économique de l'Europe et a mis en lumière que les pays européens avaient fait valoir leurs intérêts lors du plan Marshall et que les États-Unis y voyaient là l'opportunité de résoudre leur propre inflation. De même, les trois créations de la CECA, la CEE et la PAC s'étaient faites en fonction des intérêts nationaux de chacun des pays membres pour résoudre leurs problèmes économiques intérieurs.

196

La version politique de l'intégration européenne, longtemps dominante, a commencé à être complétée par l'apport des archives économiques et a aussi nuancé l'idée d'une relation européenne sans vague et d'une relation transatlantique sans tâche. Après la fin de la Guerre froide, l'historiographie a davantage montré que cette Europe s'avérait être moins autonome politiquement qu'on ne l'a présenté, puisqu'elle a pratiqué une forme d'allégeance. Et surtout que la CECA et la CEE, sphères économiques, sont des produits de la Guerre froide<sup>1</sup>. L'Europe est née des considérations à la fois économiques et politiques, liées à un certain opportunisme commercial des États-Unis et à la Guerre froide. Et ce sont les États-Unis qui, les premiers, ont eu recours à cette formation régionale européenne, en créant avec les Britanniques à la fin de 1945, l'European Coal Organisation (ECO). Même si l'on cherche l'idée de l'Europe bien avant la guerre qui existe, certes, les États-Unis sont les vrais promoteurs et acteurs du régionalisme européen, qui sera repris et amélioré par les Européens. Le paradoxe est là : l'Europe s'est faite par les Américains au lendemain de la guerre. Saluons ici le travail de René Leboutte qui a innové avec cet ouvrage sur *Histoire économique et sociale de la construction européenne* et qui s'inscrit aussi dans la grande tradition de

---

1 Signalons dès à présent que le bien-être, troisième pilier du multilatéralisme, ne sera pas traité dans sa version européenne dans ce chapitre, après avoir étudié la sécurité et la paix avec l'OTAN et la prospérité avec l'ECO, l'OECE/OCDE, la CECA, la CEE et l'UE.

la discipline mais en innovant avec le choix d'une Europe institutionnelle en tant que pays, actrice à part entière<sup>2</sup>.

#### DU RÉGIONALISME À L'INTÉGRATION RÉGIONALE, DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE À LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE : UN MÊME CONCEPT ?

Tout d'abord, il est intéressant de faire le point sur des définitions qui prêtent souvent à confusion, ce qui permettra de saisir les enjeux qui leur sont liés. Le droit international distingue en effet les différentes formes de régionalisme sur le mode de la coopération ou de l'intégration. Le régionalisme pourrait être défini de la manière suivante : une organisation institutionnelle qui vise à rassembler un groupe de pays faisant partie d'un même espace régional, pour obtenir une certaine autonomie, quelque soit le modèle adopté (coopération ou intégration, zone ou association de libre-échange, communauté ou marché commun). Quant à l'intégration régionale, elle vise à intégrer les marchés nationaux des pays membres pour en former un seul, par le moyen d'un droit de douane commun, sur la base de la libéralisation des échanges et de la régulation des marchés. Cette intégration régionale finit par acquérir une homogénéité tant dans les normes que dans la cohérence des politiques économiques des pays membres. Cette intégration est particulièrement caractérisée par la délégation d'une partie plus ou moins importante de la souveraineté nationale des pays membres. Elle s'identifie par ces termes de « marché commun » ou de « communauté économique ». Sur le terme intégration, Philippe Hugon propose une définition qui éclaire un aspect : « intégrer, c'est réduire les distorsions des politiques nationales et déplacer les frontières nationales en se rapprochant du marché international. Dans l'optique libérale, la libéralisation sur une base mondiale *erga omnes* aboutit à un optimum supérieur à celui d'une libéralisation sur une base régionale par étapes<sup>3</sup> ». Cette définition s'applique parfaitement au cas européen qui a été le premier à inaugurer cette voie avec l'idéal du marché parfait, d'après les origines du multilatéralisme. L'intégration régionale s'avère être une voie permettant d'atteindre la concurrence parfaite ou au moins une meilleure concurrence.

La coopération régionale, qualifiée de zone (ou d'association, d'accord) de libre-échange est une autre forme de régionalisme. La zone de libre-échange ne s'occupe que de la suppression des barrières douanières et de la libre circulation des produits transformés entre les pays membres d'une même

2 René Leboutte, *Histoire économique et sociale de la construction européenne*, Bruxelles, Peter Lang, 2008.

3 Philippe Hugon, « Les économies en développement au regard des théories de la régionalisation », *Tiers-Monde*, vol. 43, n° 169, janvier-mars 2002, p. 9-25, ici p. 11.

région. Pour cela, elle ne cherche pas à unifier les marchés nationaux en un seul et, surtout, n'a aucune vocation à être un moteur politique d'unification puisque les pays membres gardent toute leur souveraineté nationale. De même, elle n'affiche pas un idéal comme celui du marché commun car elle se conçoit comme une forme très pragmatique au niveau du commerce. Et surtout elle ne met pas en place de régime préférentiel, comme l'a fait la Communauté européenne.

On comprend alors que la grande différence entre la zone de libre-échange et le marché commun se situe en définitive au niveau de la politique économique. Ces deux formes de régionalisme sont antinomiques et même rivales, comme au début entre la CEE et l'AELE (Association économique de libre-échange qui regroupait tous les pays européens non-adhérents à la CEE). Aurions-nous affaire à un régionalisme à deux vitesses ? Du côté des États-Unis, ils ont toujours montré une préférence nette pour la coopération et la zone de libre-échange, parce que ce régionalisme a pour but de ne pas instituer des régimes préférentiels ou discriminatoires et de ne pas tendre vers une formation supranationale et politique.

#### LA PROSPÉRITÉ ET LA COOPÉRATION EUROPÉENNES : L'ECO, LE PLAN MARSHALL ET L'OECE/OCDE

##### Les premiers pas du régionalisme européen : l'European Coal Organisation de 1945 à 1947

Au lendemain du débarquement des Alliés en Europe, se pose le problème de l'approvisionnement en charbon, alors première et indispensable source d'énergie pour lancer la reconstruction économique. C'est pourquoi, dès la fin de 1944, est envisagée, provisoirement par les Britanniques et les Américains, la mise en place d'une institution européenne chargée de gérer le marché européen du charbon afin de résoudre en priorité son approvisionnement désorganisé. L'European Coal Organisation (ECO) est créée dans ce but, pour coordonner la distribution des allocations en charbon entre tous les pays importateurs en Europe et les pays exportateurs de charbon<sup>4</sup>. C'est une page d'histoire fondamentale dans l'histoire de l'intégration européenne et qui est restée inconnue dans l'historiographie pendant la Guerre froide. Or, elle permet de

<sup>4</sup> Les pays membres de l'ECO rassemblés autour de la même table sont la France, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, le Danemark, la Norvège, la Finlande, la Suède, la Suisse (en échange de l'ouverture des comptes de dépôts de guerre allemands), l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, le Portugal, la Yougoslavie, la Tchécoslovaquie, la Pologne, la Grèce et la Turquie. 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, deuxième partie.

comprendre dès cette époque l'architecture multilatérale établie par les États-Unis jusqu'à l'Union européenne, en passant par le plan Marshall, l'OCDE, l'OTAN, la CECA et la CEE.

Ce qui nous intéresse particulièrement ici est que l'ECO a posé des conditions préalables aux pays membres désireux de recevoir les allocations en charbon : l'ouverture des marchés nationaux, la baisse des tarifs douaniers et l'utilisation des monnaies convertibles, soit la livre sterling et le dollar. Les Américains ont saisi l'opportunité de mettre en pratique au sein de l'ECO les accords de Bretton Woods signés peu de temps auparavant. De même, l'ECO a pour but de favoriser la fin du bilatéralisme en le remplaçant par la libéralisation des échanges. Ce dernier point en particulier s'avère être un échec car les pays européens ont largement recouru aux accords bilatéraux et sous forme de troc considéré comme une véritable hérésie par le Trésor américain du gouvernement de Truman<sup>5</sup>.

L'ECO a ainsi fonctionné de 1945 jusqu'à la fin de 1947, c'est-à-dire jusqu'au moment où le plan Marshall a pris la relève pour une coordination plus générale des économies européennes. Ce plan est une réponse au problème du manque de devises en dollar, devenu monnaie internationale depuis les accords de Bretton Woods. Il s'agit en fait de procéder aux achats indispensables à la reconstruction économique, soit le charbon<sup>6</sup>.

Il est indéniable que cette première organisation européenne a permis une unification du marché européen sur la base d'une source d'énergie. C'est pourquoi, l'ECO est considérée comme la première version de l'Europe régionale et aussi comme un prélude à la Guerre froide, officialisée en 1947, puisque la liste de ses pays membres reflète déjà singulièrement cette coupure à venir entre l'Ouest et l'Est de l'Europe. Par ailleurs, la configuration de l'Union européenne de nos jours tend à s'approcher de plus en plus celle de l'ECO car l'Union européenne comprend à présent les pays membres de 1945, sauf la Turquie.

En 1947, quels sont les pays qui ont les moyens d'appliquer la libéralisation des échanges (avec des réductions tarifaires) et la stabilisation des monnaies en accord avec les États-Unis ? Seuls les pays de l'Europe de l'Ouest le pouvaient, à cause du schéma commun de l'économie issue de la Révolution industrielle.

#### **Le plan Marshall et l'Organisation européenne de coopération économique dans la continuité multilatérale de 1947 à 1951**

Les conditions semblent réunies aux yeux du gouvernement américain, dirigé par Truman, pour qu'une tentative de subversion puisse se produire en Europe de l'Ouest, dans la mesure où les partis communistes soutenus par l'URSS

---

5 *Ibid.*

6 *Ibid.*

pourraient exploiter cette situation fragile. Tel est le schéma le plus pessimiste qui circule au niveau du gouvernement américain. Depuis, on a démontré, archives américaines à l'appui, que la menace du chaos en Europe avait été exagérée afin de mieux convaincre les gouvernements européens à accepter le plan Marshall<sup>7</sup>.

Grâce à la préparation du terrain européen par l'ECO, le plan Marshall peut facilement démarrer. En effet, les pays sont déjà tous membres de l'ECO, à l'exception de la Tchécoslovaquie, de la Pologne, de la Yougoslavie et de la Finlande qui sont désormais de l'autre côté du « rideau de fer ». En fait, au lieu de prévenir le chaos, le plan Marshall a surtout permis d'accélérer la reconstruction économique de l'Europe de l'Ouest face au bloc soviétique. C'est cela qui est indispensable aux yeux des États-Unis.

200

Le plan Marshall a confirmé une politique étrangère américaine constante jusqu'à la fin de la Guerre froide en 1989, fondée sur la prospérité économique. Jusqu'au président George W. Bush, les États-Unis considèrent que la priorité doit être accordée à l'économie d'un pays pour consolider (ou inaugurer) les structures démocratiques. Par voie de conséquence, cette démocratie peut disposer de meilleures garanties de défense face à un ennemi. Grâce à la prospérité économique, le pays fournit de l'emploi à tous et la population est assurée d'un bien-être social. La paix sociale est alors garantie et, corollairement, la stabilité politique du pays. Le plan Marshall s'inscrit tout à fait dans cette stratégie de stabilisation d'un pays. Par ailleurs, ce sont en premier les accords de Bretton Woods qui ont inauguré le système multilatéral en créant les premières institutions économiques, le FMI, la BIRD et l'OIC. Depuis George W. Bush, une nouvelle politique extérieure a été appliquée en Afghanistan et en Irak. Elle consiste à établir avant tout les fondements d'un régime démocratique, pour que celui-ci s'occupe ensuite de son économie. Jusque-là, les résultats ne sont pas probants.

Pour revenir au contexte de la Guerre froide et du plan Marshall, le multilatéralisme non seulement sera régionalisé mais sera dès lors considéré comme l'instrument idéal de la lutte contre le communisme menée par les États-Unis. Le multilatéralisme est désormais limité au « monde libre (the free world) », ainsi appelé par opposition au monde totalitaire représenté par l'URSS et ses pays satellites, et qui comprend l'Europe de l'Ouest, les États-Unis et les autres alliés du Tiers-Monde.

---

7 Melvyn Leffler, *A Preponderance of Power. National Security, the Truman Administration, and the Cold War*, California, Stanford University Press, 1992 ; Alan Milward, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-1951*, London, Methuen and Co, 1984 ; Régine Perron, *Le Marché du charbon, un enjeu entre l'Europe et les États-Unis de 1945 à 1958*, op. cit.

Dans cette optique, les institutions régionales qui émergeront par la suite, l'OECE, l'OTAN, la CECA, la CEE, dérivent indubitablement du contexte de la Guerre froide et, en cela, sont des produits de la Guerre froide. Quant aux précédentes institutions multilatérales et universelles, l'ONU, le GATT, le FMI, l'OIT, etc., elles resteront en place mais en ayant un champ d'action limité. Seule l'ONU accueille encore l'URSS alors que les institutions relevant de la prospérité économique et du bien-être ne concernent que les pays dit du monde libre. Ici, Sandrine Kott apporte un nouveau regard sur un chapitre des relations internationales, c'est-à-dire sur les liens qui ont pu exister entre le bloc soviétique et les organisations internationales pendant la Guerre froide<sup>8</sup>. Plutôt que d'analyser les organisations internationales comme des lieux d'affrontement, elle met en lumière que ces lieux ont davantage été des lieux de circulation et d'échanges entre l'Est et l'Ouest, en prenant pour exemple l'OIT. Cela a pu se faire grâce aux réseaux déjà tissés pendant l'entre-deux-guerres et qui ont subsisté après la guerre car c'est la même génération qui a poursuivi la tâche. Il resterait en effet à étudier plus précisément sous cet angle les autres organisations internationales pour voir si l'on retrouve cette même circulation entre les deux blocs. Au sein de l'ONU, cela ne fait aucun doute. Cependant, n'oublions pas que l'URSS ne faisait pas partie du GATT et du FMI.

Depuis 1947, le système multilatéral a été considéré comme une arme idéologique face à l'URSS. Cette vision sera renforcée à la chute du mur de Berlin puisqu'il est annoncé victorieux face au système économique et social du communisme soviétique.

Tout comme l'avait fait l'ECO, le plan Marshall a posé des conditions spécifiques aux pays souhaitant bénéficier de l'aide financière : favoriser la libéralisation des échanges (ce qui va bien dans le sens multilatéral), rompre les relations commerciales avec l'Europe de l'Est (nous sommes désormais dans le contexte de la Guerre froide) et se fournir exclusivement aux États-Unis (en échange des dons et prêts du plan). En ce qui concerne la rupture commerciale avec l'Est, c'est le département du Trésor américain, en tant que principal acteur des accords de Bretton Woods, qui l'a exigée<sup>9</sup>.

Alors que la coopération économique entre les pays a caractérisé le travail de l'European Coal Organisation, conformément aux principes multilatéraux, elle est reprise en 1948 par l'Organisation européenne de la

8 Sandrine Kott, « Par-delà la Guerre froide : les organisations internationales et les circulations Est-Ouest (1947-1973) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 109, « Le bloc de l'Est en question », dir. Justine Faure et Sandrine Kott, 2011/1, p 143-154.

9 Régine Perron, *Le Marché du charbon, un enjeu entre l'Europe et les États-Unis de 1945 à 1958*, op. cit.

coopération économique (OECE). Cette nouvelle institution est chargée de gérer les dons (80 %) et prêts (20 %), octroyés dans le cadre du plan Marshall par les États-Unis. Quant à l'ECO, l'urgence des années de la Libération est terminée et elle sera dissoute en 1948.

202

À son tour, l'OECE aide le marché européen de l'Ouest à se structurer dans le sens multilatéral, cette fois-ci d'une manière globale et non sectorielle comme l'ECO, et sur la base de la prospérité économique. Le Rapport intérimaire de décembre 1948 de l'OECE est très éclairant car il reprend les buts du multilatéralisme, comme : « le maintien de la paix », « un niveau élevé de l'emploi », « le volume des échanges internationaux considérables avec l'équilibre des balances de paiements », « l'élaboration d'un programme commun de relèvement de l'Europe occidentale ». Et pour terminer, « cette interdépendance entre l'Europe et le reste du monde est fondamentale, et cette opération n'est pas seulement une nécessité pour l'Europe mais un facteur vital pour l'établissement d'une économie mondiale saine. [...] L'adaptation de l'Europe à ces profondes transformations de structure en est encore à ses débuts<sup>10</sup> ». L'OECE contribue à harmoniser les politiques économiques des pays membres et surtout à les conduire avec plus de vigueur dans la même direction multilatérale. Elle incite à la libéralisation des échanges pour remplacer les accords bilatéraux, à la stabilité des monnaies européennes pour mettre en place le retour de leur convertibilité pour faciliter le paiement des échanges internationaux (ce qui est fait grâce à la création de l'Union européenne des paiements : UEP), et à l'élévation du niveau de vie afin de garantir la paix économique, politique et sociale.

Dans cette optique, Barry Eichengreen et Peter Kenen considèrent que le succès du plan Marshall et de l'OECE confirme l'adaptation des institutions de Bretton Woods en fonction des circonstances. « La souplesse des principes formulés par les négociateurs pendant la guerre et durant la période qui a suivi, permirent même de court-circuiter temporairement ces organismes sans remettre en cause l'acceptation des principes. L'illustration la plus spectaculaire a été le plan Marshall<sup>11</sup> ». En effet, la flexibilité du système multilatéral est ce qui fait sa force. Il est important de ne pas omettre le contexte historique dramatique, c'est-à-dire celui de la Guerre froide car, à mon sens, le plan Marshall ne représente pas une adaptation mais un changement majeur du multilatéralisme, c'est-à-dire une mise en parenthèse

10 *Rapport intérimaire de l'OECE sur le programme de relèvement européen*, Paris, OECE, 1948.

11 Barry Eichengreen et Peter B. Kenen, « L'organisation de l'économie internationale depuis Bretton Woods : un panorama », *Économie internationale. Revue du CEPII*, n° 59, 3<sup>e</sup> trimestre 1994, p. 11-54, ici p.20.

de sa vocation universelle en se concentrant sur des sphères régionales du monde occidental : l'Europe de l'Ouest, le Japon, le Tiers-Monde allié et les États-Unis.

Il est aussi important de noter que, dans le cadre du plan Marshall, sont fournis un savoir-faire et une technologie américains, qui ont particulièrement contribué à « l'américanisation » de la société de l'Europe de l'Ouest<sup>12</sup>.

#### La régionalisation du monde occidental : la nouvelle OCDE de 1961 à nos jours

Sans reprendre l'histoire de l'OECE, signalons qu'elle deviendra l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) en 1961, sous l'impulsion du président John F. Kennedy. Celui-ci a souhaité élargir sa sphère géographique d'action, en y englobant tous les pays industrialisés, comme les États-Unis au moment de cette transformation et le Japon en 1964. Pourtant, l'OECE avait été créée provisoirement (comme l'ECO) et devait par conséquent disparaître après l'achèvement du plan Marshall. À présent, elle n'est plus l'institution exclusivement européenne mais est devenue une institution multilatérale regroupant les pays industrialisés du monde occidental, illustrant en cela que le cap de la reconstruction a été franchi à l'aube de la décennie 1960. En revanche, le siège de l'OCDE est resté à Paris.

L'OCDE a pour tâche d'indiquer aux pays membres les voies les plus pertinentes à suivre en matière de politique économique pour atteindre tel ou tel but, en fonction du contexte économique et aussi en fonction de convictions découlant des théories économiques dominantes. Par exemple, en 1961, elle a fixé une augmentation de la production de 50 % sur 10 ans pour tous les pays membres, ce qui a assurément contribué à cette croissance économique inscrite dans les Trente Glorieuses. On peut aussi faire remarquer que dans le cadre de son élargissement géographique, l'OCDE a permis d'établir des ponts entre les pays membres de la CEE et les pays membres de l'AELE (l'Association européenne de libre-échange), créée le 20 novembre 1959<sup>13</sup>. De même, elle a favorisé les liens entre les pays de l'Amérique du Nord, l'Europe de l'Ouest et le Japon en formant pendant 35 ans (depuis les années 1960 jusqu'à la naissance de l'OMC en 1995), les trois pôles essentiels de l'économie mondiale au sein du multilatéralisme.

Puis, le rythme d'adhésion à l'OCDE va s'accélérer après la chute du mur de Berlin : les pays de l'Europe de l'Est, la Corée du Sud alors en plein boom

12 Dominique Barjot et Christophe Réveillard (dir.), *L'Américanisation de l'Europe occidentale au xx<sup>e</sup> siècle. Mythe et réalité*, Paris, PUPS, 2002.

13 L'AELE comprend en 1959 la Grande-Bretagne, le Danemark, la Norvège, la Suisse, le Portugal, la Suède et l'Autriche, et aujourd'hui seulement quatre États : la Norvège et la Suisse, l'Islande (adhésion en 1970) et le Liechtenstein (adhésion en 1991).

économique et, pour la première fois, un pays d'Amérique latine, le Mexique remis sur pied par le FMI après 1982. De plus en plus, l'OCDE cherche à élargir sa sphère aux pays du Sud, comme le BRICS et aussi l'Indonésie, Israël et le Chili. Conformément à sa mission première, cette organisation continue à intégrer tous les pays industrialisés mais cette fois-ci de tous les continents.

204 Cette coopération facilite assurément la diffusion du multilatéralisme, non plus seulement au niveau régional mais au niveau du monde entier de nos jours. L'objectif est d'amener tous ces pays à œuvrer dans le même sens et dans le même cadre économique multilatéral pour suivre les directives de l'OCDE en matière de politique économique. Cependant, tout en considérant ses bienfaits réels, cette institution n'accentuerait-elle pas la scission entre les pays industrialisés et les pays non industrialisés ? C'est pourquoi la récente adhésion des pays émergents à l'OCDE a été envisagée pour tenter d'équilibrer les rapports entre les pays industrialisés du Nord, et les pays du Sud qui le sont moins.

Pourtant, Jean Monnet, dès le début de la création de l'OECE, a mis en lumière une faille essentielle à ses yeux : « quand je pris connaissance de cet accord (de l'OECE), je vis la faiblesse congénitale d'un système qui ne dépassait pas le stade de la simple coopération intergouvernementale<sup>14</sup> ». Et encore, « au sein de ces vastes regroupements de pays, l'intérêt commun était trop imprécis, les disciplines communes trop lâches<sup>15</sup> ». Il est vrai que ce dernier ne croyait pas en la formule de la coopération et qu'il estimait utile une certaine hiérarchisation des pouvoirs pour une meilleure efficacité des résultats.

Par ailleurs, quel est le rôle de l'OECE, puis de l'OCDE par rapport aux institutions européennes, la CECA, la CEE qui devient l'UE ? Les orientations de l'OECE et de l'OCDE en politique économique ont toujours interféré avec celles des institutions européennes. L'Union européenne de nos jours applique ses recommandations, comme par exemple la libéralisation actuelle des services, qui s'inscrit elle-même dans le cadre de l'OMC. C'est en cela que l'OECE et l'OCDE ont été et sont le relais régional (bien qu'élargi) des institutions multilatérales universelles, c'est-à-dire du GATT et de l'OMC, et le FMI.

Pour revenir à l'année 1948, la création de l'OECE ne semble pas tout à fait rassurer les Européens sur leur sécurité face à l'URSS.

14 Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 322.

15 *Ibid.*, p. 324.

## La peur de l'expansion soviétique

Le coup de Prague du 25 février 1948 est l'événement détonateur, qui s'inscrit dans le contexte de la Guerre froide car il a suscité de très nombreuses inquiétudes à l'Ouest face à l'expansion soviétique.

Brièvement, après plusieurs jours de troubles, on assiste à un véritable coup d'État en Tchécoslovaquie. Un gouvernement communiste est mis en place sous la pression de l'URSS et contre la volonté des Tchécoslovaques qui souhaitent voir s'établir un communisme plutôt modéré. Ce coup de Prague de 1948 a indubitablement motivé les Européens du côté de l'Ouest à envisager une protection militaire à leur échelle. Il y avait eu quelques tentatives auparavant entre les Européens pour réaliser une sécurité européenne mais aucun projet n'avait abouti.

Après le coup de Prague, la Grande-Bretagne prend l'initiative de lancer le processus de négociations européennes sur la défense avec la France et le Benelux pour déboucher sur la signature du Pacte de Bruxelles, le 17 mars 1948. Ce pacte prévoit en particulier l'assistance militaire automatique entre les 5 pays membres en cas d'agression (sous-entendue, celle de l'URSS). Les États-Unis sont seulement associés à ce pacte en temps de guerre. Pourquoi les avoir associés ? Depuis le début des négociations du Pacte de Bruxelles, les Européens n'ont jamais envisagé que leur sécurité puisse se faire sans l'appui de la force américaine. À leurs yeux, leur sécurité réclamait une garantie militaire de la part des États-Unis. De leur côté, les États-Unis étaient réticents car ils ne souhaitaient pas être liés par un pacte militaire avec l'Europe en temps de paix pour trois raisons. La première raison est liée à leur politique étrangère, qui mise sur la prospérité économique pour assurer la solidité des démocraties et corollairement leur sécurité. Le plan Marshall œuvre dans ce sens. Par conséquent, un pacte assurant la sécurité européenne risque de remettre en cause la stratégie de stabilisation économique en Europe de l'Ouest. La deuxième raison concerne le Congrès américain. Celui-ci n'accepte pas de voir les problèmes de sécurité réglés en dehors de l'ONU, ce qui est normal puisqu'elle a été créée dans ce but. Mais la présence de l'URSS au Conseil de sécurité de l'ONU ne permet pas non plus d'envisager un vote unanime sur la sécurité militaire de l'Europe de l'Ouest. Enfin, la troisième raison est la Constitution américaine qui n'autorise pas une alliance militaire des États-Unis à l'Europe en temps de paix (cela date du temps de Washington au XVIII<sup>e</sup> siècle qui se méfiait de l'Europe belliqueuse). Dès lors, comment résoudre ce dilemme juridique tant au niveau de l'ONU qu'au niveau de la Constitution américaine ?

C'est le sénateur Vandenberg, président de la Commission des Affaires étrangères du Sénat, qui résout le problème en proposant de se référer à l'article 51 de la Charte des Nations unies qui rend possible les accords régionaux. Sur cette base juridique, la résolution Vandenberg est votée le 11 juin 1948 et autorise le gouvernement des États-Unis à participer à un traité de sécurité établi à l'échelle régionale, conformément aux principes fondamentaux des Nations unies. Cette résolution a surtout le mérite aux yeux du Congrès de rester dans le cadre juridique de l'ONU. Dorénavant, la sécurité collective peut aussi être envisagée au niveau régional, plus précisément au niveau du monde occidental, ce qui restreint la paix et la sécurité collectives prônées par l'ONU.

Mais un nouvel incident de Guerre froide surgit : le blocus de Berlin mis en place par l'URSS depuis le 22 juin 1948, accroît encore le sentiment d'insécurité des Européens de l'autre côté du « rideau de fer ». Staline veut forcer les Occidentaux à accepter la division de l'Allemagne en deux. Les États-Unis ripostent en organisant un pont aérien pour ravitailler la ville et pour contourner l'affrontement avec l'URSS. Le blocus sera levé par Staline en mai 1949, soit un an plus tard.

#### La force multilatérale de 1949 à 1989

Pour revenir aux négociations sur la sécurité militaire de l'Europe de l'Ouest, il est désormais acquis que la défense européenne devient urgente. Le traité de l'Organisation de l'Atlantique nord est signé le 4 avril 1949 à Washington et sera ratifié par le Congrès américain le 21 juillet 1949<sup>16</sup>. Il renforce les liens transatlantiques établis entre l'Europe de l'Ouest et les États-Unis sous la forme d'une autre « relation spéciale », appelée l'Atlantisme. Le préambule du traité de l'OTAN est très explicite là-dessus : il s'agit de « sauvegarder la liberté de leurs peuples, leur héritage commun et leur civilisation, fondés sur les principes de la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit ». Ainsi, les valeurs de la civilisation occidentale, l'héritage commun des pays membres, seront préservés face au bloc soviétique. Puis, le Traité reprend explicitement les principes fondamentaux du multilatéralisme et l'inscrit dans cette cohérence du système international : « [les États parties au présent Traité] soucieux de favoriser dans la région de l'Atlantique nord le bien-être et la stabilité, Résolus à unir leurs efforts pour leur défense collective et pour la préservation de la paix et de la sécurité ». Et encore ceci : « elles [les parties] s'efforceront d'éliminer toute opposition dans leur politiques économiques internationales et encourageront

<sup>16</sup> Douze pays vont se joindre à ce pacte : les États-Unis, le Canada, les Cinq du Pacte de Bruxelles, l'Islande, le Danemark, la Norvège, le Portugal et l'Italie. La Grèce et la Turquie le rejoignent en 1952.

la collaboration économique entre chacune d'entre elles ou entre toutes ». Cette dernière citation rappelle que, malgré tout, la stabilité économique reste une priorité, conformément à la Charte de l'Atlantique de 1941.

Mais un article relativise l'implication des pays signataires : l'article 5 est le point névralgique du traité qui stipule « qu'une attaque contre une partie sera considérée comme une attaque contre toutes les parties, et que chaque partie prend l'action qu'elle jugera nécessaire pour y répondre ». Cela signifie que l'assistance militaire des pays membres du traité n'est pas automatique si l'un d'entre eux est attaqué (sous-entendu par l'URSS), puisqu'elle est laissée à l'appréciation de chacun. C'est la grande nuance de l'OTAN par rapport au Pacte de Bruxelles qui, lui, parlait d'une assistance mutuelle automatique en cas d'agression. Cette restriction concerne particulièrement les États-Unis. En effet, malgré la résolution Vandenberg, le Congrès américain s'est encore montré réticent à l'idée de voir les États-Unis s'engager dans un risque d'engrenage militaire.

Toutefois, ce traité, et c'est le but de l'OTAN, permet surtout aux Européens de garder sur place les troupes armées des États-Unis, stationnées en Europe depuis le débarquement de juin 44, tant que la paix n'est pas véritablement garantie en Europe. Normalement, toutes ces troupes américaines auraient dû rentrer au pays. L'OTAN est ainsi une alliance défensive en cas d'agression de la part de l'URSS. Et c'est pourquoi les troupes de l'OTAN ne sont intervenues nulle part pendant la Guerre froide, puisque leur présence a suffi de dissuader.

À partir de septembre 1949, l'OTAN a son siège à Paris. En revanche, l'état-major permanent qui regroupe au départ la Grande-Bretagne, la France et les États-Unis, les trois Alliés, est établi à Washington. En 1966, le siège de l'OTAN doit déménager à Bruxelles, après la décision du Général de Gaulle de retirer la France. Ce dernier ne veut pas que la force nucléaire française soit intégrée dans l'OTAN et qu'elle soit par conséquent sous contrôle des États-Unis.

Un autre événement lié à la Guerre froide va avoir un nouvel impact sur l'OTAN et il va amener à renforcer la position des États-Unis au niveau de la sécurité européenne. La guerre de Corée débute en 1950 sous la forme d'un affrontement (presque direct) entre l'URSS et les États-Unis, pour une question de frontière entre la Corée du Nord et la Corée du Sud. Les États-Unis vont désormais prendre conscience qu'il est nécessaire de s'impliquer davantage dans la sécurité militaire des frontières du monde dit libre, plus particulièrement celles de l'Europe du plan Marshall. L'enjeu lointain de la Corée a révélé la fragilité des frontières européennes face à l'URSS.

Les États-Unis renforcent alors d'une manière considérable les troupes armées américaines en Europe de l'Ouest, en augmentant le budget de plus de 50 % et le nombre de bombes nucléaires. Désormais, les États-Unis, jusque-là un peu en retrait de l'OTAN, vont s'y impliquer totalement avec un commandement

intégré atlantique, confié désormais uniquement à un général américain au début de 1951. C'est à ce moment-là que l'OTAN va prendre sa forme définitive, qui est celle que nous connaissons avec toutefois quelques modifications. L'OTAN se pose désormais comme garante de la sécurité européenne dans le cadre transatlantique, tout en s'insérant dans le système multilatéral. Par ailleurs, l'administration américaine emploie volontiers l'expression de force multilatérale pour désigner l'OTAN.

Dorénavant, et ce jusqu'à la chute du mur de Berlin, l'OTAN réduit l'universalisme du système multilatéral à la sphère régionale transatlantique et contribue à identifier encore plus le multilatéralisme aux valeurs occidentales et à la lutte contre le communisme.

208 Il faut toutefois insister sur le fait que les États-Unis se sont adaptés aux circonstances, tout en ne renonçant pas à l'architecture du nouvel ordre international. Et c'est là un point important, qui restera constant, quelque soit le président. C'est pourquoi ces premières organisations régionales se réfèrent à la Charte des Nations unies : l'OECE fait référence à la coopération pour assurer la prospérité économique ; l'OTAN est créée à partir de l'art. 51 de la Charte des Nations unies. Dans ce cas, on pourrait se demander si, pendant la Guerre froide, l'OTAN a permis, malgré cette régionalisation, de renforcer la paix et la sécurité collectives de l'ONU avec ses Casques bleus. La réponse est non, étant donné la paralysie de l'ONU et la prédominance de l'OTAN en Europe de l'Ouest.

Du fait de cette complémentarité qui s'esquisse au niveau européen entre l'OECE et l'OTAN, l'économie sert à consolider la prospérité quotidienne du « monde libre », alors que la défense atlantique rappelle que, si l'URSS franchit la frontière entre les deux mondes, elle interviendra ce jour-là pour défendre le « monde libre ». Cette constatation est la définition de l'histoire de la Guerre froide. Là se situe aussi la véritable signification de l'OTAN qui ne peut s'envisager sans l'OECE, sans la coopération économique comme l'a rappelé un des articles du traité de l'Atlantique<sup>17</sup>.

#### L'OTAN face à l'ONU après 1989

L'OTAN aurait dû disparaître après la chute du mur de Berlin, puisqu'elle était programmée pour durer tout le temps que la menace soviétique existerait. Cependant, les pays membres de l'OTAN ont souhaité garder cette force de

17 Till Geiger, « Multilateralism, Governmentality and Western Defence Co-operation, 1949-1960 », dans Régine Perron et Guido Thiemeier (dir.), *Multilateralism and the «Trente Glorieuses»*. *New Perspectives in European Integration History*, Neuchâtel, Alphil, 2011, p. 177-198.

sécurité. En 1991, le nouveau concept stratégique de l'Alliance permet d'en comprendre les raisons : « cependant l'avenir reste entouré d'incertitudes et il subsiste des risques pour la sécurité de l'Alliance. 7 : En particulier, il présuppose aussi bien l'achèvement du retrait prévu de l'ensemble des forces armées soviétiques d'Europe centrale et orientale que la mise en oeuvre intégrale, par toutes les parties, du Traité de 1990 sur les FCE.[...] 8 : Les défis et les risques auxquels l'OTAN est confrontée dans le domaine de la sécurité ne sont pas de la même nature que par le passé. [...] 9 : Au lieu de résulter d'une menace prédominante, les risques qui subsistent pour la sécurité des alliés se présentent désormais sous des formes complexes et proviennent de directions multiples, ce qui les rend difficiles à prévoir et à évaluer. L'OTAN doit être en mesure d'y faire face, si elle veut sauvegarder la stabilité en Europe et la sécurité de ses membres. [...] 11 : Dans le cas particulier de l'Union soviétique, les risques et les incertitudes qui accompagnent le processus de changement ne peuvent être dissociés du fait que ses forces conventionnelles sont largement supérieures à celles de tout autre État européen et que ce pays dispose d'un arsenal nucléaire considérable, comparable uniquement à celui des États-Unis. Il faut prendre en compte ce potentiel pour pouvoir préserver la stabilité et la sécurité en Europe<sup>18</sup> ». Les pays membres de l'OTAN craignent cette fois-ci la nouvelle Russie peu stable après l'implosion de l'URSS.

Cependant, il faut lui définir un nouveau rôle. Ce sera chose faite en 1999 : l'OTAN est devenue une alliance toujours occidentale, destinée à protéger cette fois-ci les ressources vitales des États membres, c'est-à-dire l'accès aux sources énergétiques, et a élargi son champ d'intervention lors de « mouvements d'un grand nombre d'hommes » et « lors de conflits très éloignés des États membres ».

C'est exactement le même mouvement qu'a connu l'OCDE en élargissant aussi considérablement sa sphère géographique après 1989 avec l'intégration des pays de l'Europe de l'Est. Alors que le traité de l'Alliance atlantique de 1949 reconnaissait la Charte des Nations unies comme cadre juridique, celle-ci ne figure plus dans la nouvelle configuration de l'OTAN de 1999, mais reste la référence dans le texte fondateur de l'OTAN de 1949.

En 1999, les troupes de l'OTAN sont intervenues, pour la première fois après la chute du mur de Berlin, en Serbie d'une manière aérienne et d'une manière terrestre au Kosovo, pour arrêter le massacre ciblé des Kosovars par les Serbes, parce que ces derniers n'acceptaient pas que le Kosovo, alors province de la Serbie, devienne indépendante. À présent, elles œuvrent en Afghanistan,

<sup>18</sup> *Le Concept stratégique de l'Alliance approuvé par les chefs d'État de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique nord tenue à Rome les 7 et 8 novembre 1991*, Bruxelles, Bureau de l'Information et de la Presse de l'OTAN, 1991.

après avoir pris la relève de l'intervention militaire des États-Unis après le 11 septembre, et ceci sans mandat de l'ONU, mais conformément aux nouveaux statuts de l'OTAN de 1999. Les très nombreuses erreurs de frappe qui causent la mort de civils ont fini par les discréditer gravement. Elles sont intervenues d'une manière aérienne en Libye, afin de protéger la population civile de la menace d'exactions par Kadhafi, conformément à la résolution de 2005 de l'ONU.

210 Aussi bien pour l'OCDE que pour l'OTAN, ces institutions au départ temporaires, car créées en fonction d'une urgence de situation générée par la Guerre froide, sont devenues permanentes dans le système multilatéral. Cependant, leurs fonctions peuvent court-circuiter celles de l'ONU. De l'autre, elles apparaissent comme des sous-ensembles efficaces et complémentaires à l'action de l'ONU, lui permettant de se concentrer sur d'autres objectifs. Les deux points de vue sont valables. Mais cela risque de remettre en question à plus long terme la gouvernance mondiale. Cela d'autant plus que la référence à la Charte des Nations unies ne figure plus dans le traité remanié de l'OTAN. Y aurait-il un risque d'indépendance accrue à l'égard de l'ONU, qui est malgré tout le sommet de la pyramide du système ? Cependant, un accord conclu entre l'ONU et l'OTAN en septembre 2008, a rapproché les deux institutions, dans la mesure où l'OTAN a élargi sa sphère géographique d'intervention dans son nouveau traité. Ainsi, le Conseil de sécurité des Nations unies donne mandat à l'OTAN pour intervenir. Est-ce que cela signifie une remise en cause des Casques bleus de l'ONU ? Là aussi, il s'agit bien plus d'une complémentarité des missions de sécurité et paix de l'ONU qui dispose ainsi de deux logistiques à vocation différente, celle des Casques bleus et celle de l'OTAN. On peut aussi faire objecter que cela réduit la portée de la sécurité collective, puisque ce sont les troupes occidentales de l'OTAN qui interviennent et non plus des troupes internationales des Casques bleus.

#### LA PROSPÉRITÉ ET L'INTÉGRATION EUROPÉENNES POUR UN RÉGIONALISME INÉDIT : LA CECA, LA CEE ET L'UE

Tout d'abord, en ce qui concerne la configuration institutionnelle de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), elle est conforme au modèle de l'European Coal Organisation (ECO), première organisation européenne du charbon créée en 1945 et qui a introduit les premières règles multilatérales en Europe de l'Ouest. En effet, la CECA reprend exactement le même organigramme que celui de l'ECO. Cette information ne surprend pas car Jean Monnet, qui a créé la CECA, est le représentant spécial du Gouvernement provisoire de la France de 1945 à 1947 à l'ECO. Donc, celui-ci a bien connu cette organisation anglo-américaine et s'en est inspiré quelques années plus

tard. De même, sachant que Jean Monnet est très introduit aux États-Unis et au sein du gouvernement lui-même et connaissant son expérience à l'ECO, n'aurait-il pas aussi été influencé d'une manière plus générale par ce courant institutionnaliste dans les années 1940 et 1950 ? Ce qu'on ne manquera pas de constater puisque lui et son équipe conçoivent l'Europe dans le cadre d'une institution, que ce soit la CECA, la CEE, l'Euratom et les États-Unis d'Europe. Or cet aspect est abordé hors de l'historiographie européenne. En effet, il faut se tourner vers les sciences politiques, du moins en France, pour voir que le lien entre l'institutionnalisme américain et Jean Monnet a été étudié par Marc Joly et Antonin Cohen<sup>19</sup>.

Habituellement absente de l'historiographie, l'étude des traités de la CECA et de la CEE permet pourtant de mettre en lumière à la fois une philosophie commune au multilatéralisme et une spécificité régionale au niveau des pays membres. Cette étude offre l'occasion de mieux saisir les objectifs de ces deux Communautés européennes.

#### Le traité de Paris de 1951 : une innovation régionale

La CECA est révélée officiellement le 9 mai 1950 par le ministre des Affaires étrangères de la France, Robert Schuman. Son traité, rédigé par Jean Monnet et son équipe, cherche à répondre à un contexte économique particulier : la crise de l'acier à cause d'une absence de coordination en sidérurgie. Cette crise risque de mettre en péril par voie de ricochet l'industrie européenne, encore fondée sur le charbon. Tout en ayant vu juste sur la crise de l'acier, Jean Monnet et son équipe n'ont pas saisi la mutation déjà en cours de la source d'énergie en Europe de l'Ouest. Depuis 1950, celle-ci utilise en proportion de plus en plus importante le pétrole à la place du charbon<sup>20</sup>.

L'historiographie a souvent présenté la création de la CECA comme l'expression de la volonté de Jean Monnet de réunir la France et l'Allemagne sur une base économique pacifique, le charbon, l'acier et la ferraille qui servent à fabriquer des armes. Mais on ne peut nier la prééminence des motivations économiques, c'est-à-dire la crise de l'acier, le manque de coordination européenne en politique sidérurgique et enfin la concurrence américaine. En

19 Marc Joly, *Le mythe Jean Monnet. Contribution à une sociologie historique de la construction européenne*, Paris, Éditions du CNRS, 2007, p. 53, citant Clifford P. Hackett, *Monnet and the Americans. The Father of a United Europe and his US Supporters*, Washington D.C., Jean Monnet Council of Washington D.C., 1995, et Antonin Cohen, *Histoire d'un groupe dans l'institution d'une « communauté européenne » (1940-1950)*, thèse de doctorat en sciences politiques, Université Panthéon-Sorbonne, 1999.

20 Régine Perron, *Le Marché du charbon, un enjeu entre l'Europe et les États-Unis de 1945 à 1958*, *op. cit.*

effet, les produits sidérurgiques et le charbon américains arrivent sur le marché européen à des prix compétitifs car subventionnés. Cela met en péril toute la base de l'industrie traditionnelle de l'Europe.

En considérant l'histoire de l'intégration européenne sous l'angle du marché, on constate que ces traités codifient un modèle de marché européen et rejoignent la recherche du marché idéal pour l'Europe<sup>21</sup>.

212

Tout d'abord, dans quelle mesure peut-on considérer la CECA comme allant dans le sens multilatéral ? Selon l'article 2, « la CECA a pour mission de contribuer « à l'harmonie des économies des États membres », « à l'expansion économique », « au développement de l'emploi ». Cette entrée en matière reprend les mêmes principes du multilatéralisme, contenus dans la Charte de l'ONU, le GATT, les accords de Bretton Woods et même dans l'OCDE et l'OTAN. Ensuite, le traité de la CECA supprime les tarifs douaniers sur les produits charbonniers et institue la libéralisation des échanges au sein de cet espace européen regroupant les six pays membres. Enfin, il cherche à instaurer un code de bonne conduite, en précisant la loyauté en matière de concurrence, en supprimant les ententes et cartels qui faussent la concurrence. Ces deux derniers points correspondent aux directives du GATT, c'est-à-dire favoriser la libéralisation des échanges et instaurer des règles de bonne conduite. Ainsi, le marché charbonnier européen serait, toujours d'après le traité de Paris, normal et fonctionnerait sans obstacles et sans discriminations. Or, ce marché est tributaire des nombreuses fluctuations économiques et politiques surtout depuis la fin de la première guerre mondiale et n'est habituellement pas un modèle en matière de concurrence loyale. Le traité de Paris établit sans conteste un marché européen de type libéral et, plus précisément, une Communauté européenne multilatérale.

#### L'autosuffisance de la production charbonnière européenne : se protéger de la concurrence américaine

Cependant, le traité de Paris insère une condition qui s'avère être une entorse aux principes du GATT : le principe d'autosuffisance en production charbonnière européenne (*i.e.* que les exportations de la CECA ne sont pas favorisées). Ce traité contient en effet deux principes contradictoires. D'un côté, la libéralisation des échanges favorise la liberté du commerce et, de l'autre, la restriction en exportations en provenance de l'extérieur de la CECA est de nature protectionniste. Cette situation reflète difficilement des conditions normales de la concurrence. C'est ce que j'appelle le *paradoxe européen*. Mais, en même temps, ce traité garantit la liberté du commerce extérieur, qui relève

21 Voir le développement dans Régine Perron, « L'Europe, actrice et moteur de la mondialisation depuis 1950 », *Relations internationales*, n° 124, hiver 2005, p. 69-81.

de la compétence nationale des pays membres (article 7). La libéralisation des échanges dans la CECA tente de se frayer un chemin entre ces différents impératifs qui semblent être la manifestation de craintes exprimées par les pays membres au niveau national.

En réalité, le projet de la CECA vise plusieurs buts sous-jacents et complémentaires : il s'agit de contrecarrer la concurrence américaine en exportations de charbon, qui se sont maintenues depuis 1946, même si la production charbonnière de l'Europe a été vite rétablie dès 1947. C'est pourquoi le traité de Paris instaure ce principe de l'autosuffisance en production charbonnière en réaction à cette situation dangereuse. En effet, ces importations en charbon américain sont onéreuses et grèvent les comptes des pays européens, qui doivent les payer en dollars. Les problèmes de paiements sont encore délicats au début des années 1950 en Europe. L'autosuffisance en production charbonnière de l'Europe aurait permis de limiter (ou de supprimer) le problème de la concurrence américaine et d'alléger les balances des paiements européennes. De plus, le contrôle du charbon allemand, celui de la Ruhr, qui a été exercé de 1945 à 1947 par l'ECO, puis de 1948 à 1950 par la Haute Autorité de la Ruhr, va bientôt expirer. La France en est très inquiète car dépendante de cet approvisionnement. En fait, le traité de la CECA donne accès au bassin charbonnier de la Ruhr sans limitation pour la France, sur le principe du libre accès aux bassins par les consommateurs des pays membres.

Le traité de Paris cherche aussi à proposer un modèle alternatif à l'OECE mais sur le mode de l'intégration régionale. C'est à ce niveau-là que se situe la grande nouveauté. Jusqu'à présent, c'est-à-dire depuis 1945, les institutions multilatérales internationales et régionales ont toujours fonctionné sur le mode de la coopération, comme l'ONU, le GATT, le FMI, l'OECE, et l'OTAN. La CECA inaugure une nouvelle forme de régionalisme assez radicale. Elle intègre les marchés nationaux des pays membres concernés par le charbon, l'acier et la ferraille, pour en former un seul, grâce à la suppression des droits de douane. Et par-dessus tout, l'organe supranational de la CECA, la Haute Autorité, peut se prévaloir d'une certaine autonomie de gestion reconnue par les acteurs nationaux, ce qui n'est pas moindre.

Cette intégration régionale inédite ne s'est pas faite sans obstacles, ni sans pressions extérieures. Les États-Unis lance dès lors une véritable offensive contre la CECA, dans la mesure où cela contrarie leur politique extérieure axée sur la consolidation du multilatéralisme. Tout comme ils mettent en avant leur politique intérieure qui exige de trouver des débouchés à leur surproduction charbonnière. Pour cela, le principe d'autosuffisance de la production charbonnière de la CECA a paru extrêmement protectionniste aux yeux du gouvernement d'Eisenhower et des charbonniers américains, puisqu'il

avait pour conséquence de leur fermer le débouché européen. Finalement, cette mesure protectionniste est considérablement réduite jusqu'à ne plus exister. Sous pression, la Haute Autorité de la CECA passe un accord avec le gouvernement américain pour un prêt conséquent lui permettant d'envisager la modernisation de l'industrie charbonnière européenne, en échange du maintien des exportations en charbon américain. Dès cet instant, la CECA a dû faire face à une augmentation constante d'année en année de ses exportations parallèlement à celle de la production européenne.

#### L'insertion de la CECA dans le système multilatéral

214

Cette insertion s'est surtout traduite au niveau des négociations des prix du charbon de la CECA au GATT en 1955. Cette session du GATT a auparavant été préparée en 1953-1954 par des discussions bilatérales<sup>22</sup>. Dès lors que des suppressions de barrières douanières sont envisagées au sein de la CECA, les prix de ses produits doivent être discutés au GATT. Son principe de réciprocité applique obligatoirement toute baisse ou suppression à tous les pays signataires du GATT et non pas seulement entre les pays de la CECA. Par ailleurs, ces négociations ont laissé un mauvais souvenir au sein de la Communauté européenne, comme Robert Marjolin l'a rappelé en 1957 lors de la présentation du traité de Rome au GATT. « Il faudra éviter », signale-t-il, « tout engagement, toute promesse allant au-delà de ce que le GATT exige, afin d'épargner les erreurs que connut la CECA [...], comme ce fut le cas en matières de prix pour la CECA<sup>23</sup> ».

La CECA s'est pliée, certes assez rudement, aux règles multilatérales en effaçant l'autosuffisance de sa production et en négociant ses prix au GATT. C'est là un point important car ni Jean Monnet et son équipe, ni la Haute Autorité ne semblaient avoir pensé devoir les respecter, alors que les pays membres de la CECA font partie de l'OECE et du GATT. À l'OECE, on applique les règles multilatérales ainsi qu'au GATT. Finalement, les États-Unis ont suivi une ligne diplomatique habile en laissant cette intégration régionale incongrue à leurs yeux se mettre en place, pour ensuite rectifier les aspects dérangeants car non conformes aux règles multilatérales et à leurs intérêts économiques<sup>24</sup>. Le rappel à l'ordre du respect des règles par les États-Unis s'est fait d'une manière très persuasive, ce qu'on ne peut minimiser.

22 Régine Perron, *Le Marché du charbon, un enjeu entre l'Europe et les États-Unis de 1945 à 1958*, op. cit.

23 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 identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 221.

24 C'est ce que démontre Stanley Hoffmann dans son ouvrage *Le Dilemme américain. Suprématie ou ordre mondial*, Paris, Economica, 1982.

En définitive, la CECA a parfaitement rempli son rôle multilatéral au niveau de la libéralisation des échanges charbonniers, sidérurgiques et de ferraille, de l'amélioration du bien-être des mineurs, de la coordination des orientations économiques nationales, qui relevaient du cadre supranational de la Haute Autorité. Mais la CECA a échoué au niveau de l'harmonisation des politiques commerciales extérieures restées dans le cadre national, ce qui fait que chaque pays membre a pu décider de ses propres choix sans concertation avec les autres. C'est cette faille du traité de la CECA que les États-Unis ont utilisé pour que la Haute Autorité cède sur l'autosuffisance de la production charbonnière. C'est pourquoi, le succès de la CECA est assez relatif, surtout quand la grave crise charbonnière surgit en 1958. Cette crise signe l'arrêt de mort du marché européen et la fin du mineur. En 1958, le marché de la CECA implose sous l'effet conjugué de trois éléments : la surproduction européenne charbonnière, la concurrence accrue du pétrole et la concurrence des exportations excessives en charbon américain<sup>25</sup>.

La CECA a cherché une autre façon de construire un marché dans un nouvel environnement mondial, le multilatéralisme, sous la forme originale d'intégration régionale. Ce modèle inédit est en opposition à celui de la coopération favorisée par les États-Unis avec l'OECE.

#### Le traité de Rome en 1958 : pour aller plus loin

Les années soixante démarrent avec le traité de Rome de 1958 qui établit la nouvelle Communauté économique européenne (CEE) illustrant la volonté des Six d'aller plus loin dans l'intégration régionale. La CEE s'insère aussi dans un contexte économique particulier. Tout d'abord, l'année 1958 marque la véritable fin de la période de reconstruction des pays européens depuis le lancement du plan Marshall. Les économies européennes ont désormais rattrapé leur niveau d'avant-guerre, fixé à l'année 1938, et se situent presque à égalité avec les États-Unis. Puis, cette année inaugure la convertibilité retrouvée entre les monnaies européennes et réalisée grâce à l'Union européenne des paiements (UEP), elle-même supervisée par l'OECE. Enfin, le pétrole est maintenant la première source d'énergie et l'ère du plastique et de l'aluminium va remplacer celle de l'acier.

Tout cela conduit à une nouvelle expansion des marchés adaptée à un volume d'échanges plus important. C'est pourquoi les conditions sont réunies pour assister à un nouveau décollage économique quasi ininterrompu jusqu'à la crise pétrolière. L'économiste Jean Fourastié a qualifié cette période de « Trente Glorieuses », en plagiant les Trois Glorieuses de 1830, l'un des soubresauts de

25 Régine Perron, *Le Marché du charbon, un enjeu entre l'Europe et les États-Unis de 1945 à 1958*, op. cit.

la Révolution Française. Dans ce contexte économique de 1958, la CEE a-t-elle cherché à accompagner ce décollage économique, en renforçant à la fois son cadre régional inédit et son cadre multilatéral ?

216

En ce qui concerne l'historiographie sur les origines du traité de Rome, ce chapitre reste encore de nos jours inexploré, alors qu'il nous aiderait grandement à comprendre les enjeux de la création de la CEE et qu'il nous offrirait un autre regard sur le processus européen. L'historiographie présente cette relance européenne avec la création de la CEE en 1958, comme une volonté de Jean Monnet de maintenir cette idée institutionnelle après l'échec de la Communauté européenne de défense. Cependant, Hanns Jürgen Küsters fait remarquer en 1989-1990 qu' : « il n'existe pas d'études sur les raisons et les causes de la mise en place de la CEE », ni même « sur les circonstances qui expliqueraient les origines », ou encore une « analyse de la genèse de la CEE », et en particulier « sur la solution de l'intégration de 1954-1957 » et, « l'influence du système international » n'a pas été prise en compte<sup>26</sup>. De même, en 2005, Maurice Vaïsse constate : « tout d'abord, la construction européenne communautaire est traditionnellement identifiée à un processus qui, à partir de la CECA et de la CEE, a abouti à l'UE telle qu'on la connaît aujourd'hui. Son appréhension reste, presque cinquante ans après le traité de Rome, encore difficile, du fait de sa spécificité<sup>27</sup> ». Alan Milward a essayé plusieurs fois d'y répondre, en considérant : « leur but [des pays membres] était de renforcer l'État-nation sur la base d'une organisation européenne économique, sociale et politique<sup>28</sup> ». Et il a aussi insisté sur le fait que ces négociations économiques pour créer la CEE n'ont pas du tout été consensuelles.

Dès lors qu'on étudie les origines du traité de Rome sous l'angle du multilatéralisme, bien des choses s'éclairent. Trois raisons peuvent être identifiées. En premier lieu, il apparaît que la CEE est davantage une réponse à l'impasse de la CECA et non pas seulement une réponse à l'échec de la Communauté européenne de défense (CED) qui est l'argument général<sup>29</sup>.

26 Hanns Jürgen Küsters, « The Origins of the EEC Treaty », dans Enrico Serra (dir.), *Il Rilancio dell'Europa et i Trattati di Roma*, Actes du colloque de Rome, 25-28 mars 1987, Groupe de Liaison des Historiens auprès des Communautés, Bruxelles/Milano/Paris/Baden-Baden, Bruylant/Giuffrè/LGDJ/Nomos, 1989, p. 211-212.

27 Maurice Vaïsse, « Avis de recherche », *Vingtième Siècle. revue d'histoire*, n° 4, 2005/4, p. 133-139, ici p. 133.

28 Alan Milward, « The Origins of the Treaty of Rome », dans Björn Hettene (dir.), *Development Options in Europe*, Göteborg, United Nations University, 1988, p. 11.

29 Pierre Gerbet, *La Construction de l'Europe*, Paris, Armand Colin, coll. « U », 2007, chap. 6 : « La relance européenne, Marché commun et Euratom » ; Gilles Grin, « Jean Monnet, le Comité d'Action pour les États-Unis d'Europe et la genèse des Traités de Rome », *Relations internationales*, n° 136, 2008/4, p. 21-32.

Il fallait surtout conserver les avancées des négociations sur la CED au niveau économique car on avait commencé à esquisser un vrai marché commun. En effet, la CECA a révélé bien vite ses limites en ne réussissant pas à harmoniser les politiques économiques des six pays membres<sup>30</sup>. Le traité de la CEE introduit alors la notion de marché commun dans le sens d'une union douanière pour atteindre cette harmonisation essentielle dans une intégration régionale et, par conséquent, une politique commerciale commune. La CEE concerne toutes les marchandises européennes, sauf les produits charbonniers, sidérurgiques et ferreux qui relèvent toujours de la CECA ainsi que les produits agricoles qui relèvent de la Politique agricole commune (PAC). Il reste à la CEE les produits industriels, les biens de consommations et les services.

En second lieu, il s'agit de résoudre le problème de l'OECE. Son but est d'achever la réalisation d'un marché européen tout en intégrant la libre-concurrence et la libéralisation des échanges<sup>31</sup>. Or, c'est la CEE qui a réussi à concrétiser ce marché européen multilatéral, avec des règles de conduite et surtout grâce à l'irréversibilité du processus. L'OECE se plaignait en effet de la mauvaise volonté des États membres pour y parvenir. Il est important de mentionner que le Benelux a pris une part très importante dans la création de la CEE.

En troisième lieu, il s'agit de créer une unité européenne cohérente pour négocier au sein du GATT afin d'être à égalité avec les États-Unis. L'expérience des négociations des prix de la CECA au GATT a été rude et a laissé un souvenir cuisant. Ici, réapparaît la concurrence américaine qui est l'un des soucis majeurs pendant la négociation sur la CEE. Ces pays membres connaissent sans exception l'importance de cette concurrence, que ce soit au sein de leurs gouvernements de l'OECE et du GATT. Une fois la CEE réalisée, celle-ci a pu prendre son essor dans un contexte économique de croissance générale.

Par ailleurs, la CEE répond au souci américain de se libérer de la reconstruction européenne et de se concentrer sur le budget militaire en hausse au sein de l'OTAN. En effet, l'année 1954 est une année charnière où les États-Unis misent sur le renforcement de l'OTAN, après la guerre de Corée et aussi après l'échec de la CED. Ces derniers augmentent la participation des pays membres à son équipement militaire<sup>32</sup>. Et dans le même temps, le gouvernement américain mène son offensive contre le bilatéralisme encore présent en Europe de l'Ouest.

30 Régine Perron, *Le Marché du charbon, un enjeu entre l'Europe et les États-Unis de 1945 à 1958*, op. cit.

31 Wendy Asbeek Brusse, « La libéralisation des échanges intra-européens », dans Richard T. Griffiths (dit.), *À la découverte de l'OECE*, Paris, OCDE, 1997, p. 133-134.

32 Régine Perron, *Le Marché du charbon, un enjeu entre l'Europe et les États-Unis de 1945 à 1958*, op. cit., p. 246.

Dans ce contexte précis, la prospérité européenne devient essentielle aussi bien pour eux que pour la CEE. Etant donné l'irréversibilité du traité de Rome, le processus d'intégration européenne ne peut, du point de vue juridique, jamais être interrompu.

En définitive, la CEE n'a pas été conçue par hasard au cours de cette période 1954-1957. Le traité de Rome a été une réponse économique et politique à la Guerre froide, en satisfaisant à la fois les objectifs des six pays membres et ceux des États-Unis.

218

À présent qu'on comprend mieux les origines de la CEE, voyons à présent comment cela s'est traduit dans son traité. Tout comme le traité de la CECA, celui de Rome reprend les mêmes objectifs multilatéraux : « assurer le progrès économique et social en éliminant les barrières, l'amélioration des conditions de vie et d'emploi ; garantir la stabilité dans l'expansion, l'équilibre dans les échanges et la loyauté dans la concurrence ; renforcer l'unité de leurs économies, d'en assurer le développement harmonieux ; contribuer grâce à une politique commerciale commune, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux ; confirmer la solidarité avec les pays d'outre-mer ; affermir les sauvegardes de la paix et de la liberté. ». On retrouve les références à la Charte des Nations unies, au GATT en ce qui concerne la libéralisation des échanges fondée sur la non-discrimination et au FMI avec la stabilité.

Dès lors, le grand défi de la CEE est de parvenir à faire converger les marchés nationaux des Six en un seul et à l'intérieur d'un ensemble institutionnel. Ce défi n'avait pas encore été relevé, sauf par les pays qui ont dû s'unifier pour former un État homogène, comme les États-Unis, la Suisse et l'Allemagne. Ce caractère inédit met en lumière la recherche constante du compromis entre les pays membres, afin d'atteindre l'équilibre satisfaisant pour tous et pour chacun. Plus singulièrement, ce compromis a pour fondement la recherche constante de la stabilité, comme le stipule l'article 2 du traité de Paris : « la Communauté a pour mission, par l'établissement du marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit ».

La CEE va alors jouer le vrai rôle de l'intégration des marchés européens dans le cadre multilatéral car elle est définie par la libéralisation des échanges à l'intérieur et à l'extérieur de son marché commun et grâce à la suppression des droits de douane entre les pays membres. Le choix de l'intégration est clair : il s'agit de réaliser une force commune et cohérente au sein du système multilatéral face à la taille du marché américain. Si la coopération interétatique avait été

adoptée, la CEE n'aurait été qu'une zone de libre-échange, sans avoir aboli les frontières entre les pays membres et sans politique commerciale commune. La faiblesse de l'AELE, rivale de la CEE, est assez révélatrice du succès de l'intégration de marchés. Par ailleurs, les nouvelles institutions régionales dans les pays du Sud ne s'y sont pas trompées car la plupart d'entre elles reprennent le modèle de l'intégration. Pourtant, l'Union européenne semble prendre la voie de la zone de libre-échange...

Pour revenir à la création de la CEE, celle-ci fait face à un dilemme : doit-elle consolider d'abord un marché régional pour qu'il soit suffisamment fort face à la concurrence, en vue de son insertion dans le marché mondial, avec un certain protectionnisme ? Ou bien doit-elle s'y insérer tout de suite et d'une manière totalement libérale ? Avec son Tarif extérieur commun (TEC), qui est le droit de douane du marché commun, la CEE opte clairement pour un certain protectionnisme et s'insère ensuite dans le marché mondial. Ici, se situe le paradoxe européen entre le libéralisme et le protectionnisme. Mais la CEE doit tenir compte des turbulences soulevées par ce droit de douane d'une nature inédite.

#### Le Tarif extérieur commun pour un marché européen protégé

En fait, la CEE est une union douanière qui supprime les droits de douane entre les pays membres de cet espace géographique mais qui crée par la même occasion un nouveau droit de douane commun à ses frontières. C'est une conception inédite. C'est pourquoi le GATT en 1957, lors de l'élaboration du traité de Rome, considère que le Tarif extérieur commun (TEC) est en contradiction flagrante avec les principes de la libéralisation des échanges<sup>33</sup>.

Le multilatéralisme appliqué par le GATT a pour mission d'abolir les barrières douanières et, par conséquent, supporte difficilement toute création d'un nouveau tarif douanier. L'ensemble des pays adhérant au GATT a considéré le TEC comme une mesure protectionniste de la CEE. De plus, le GATT récuse toute préférence régionale selon le principe du traitement égal, sans discrimination, entre toutes les Parties Contractantes (exception faite pour la préférence impériale du Commonwealth). Ici, nous allons retrouver la même situation que celle de l'OTAN, qui a dû se conformer à l'art. 51 de la Charte des Nations unies pour exister au niveau régional. En effet, l'article XXIV du GATT accepte les accords régionaux entre les pays mais n'envisage pas pour autant de nouveaux tarifs douaniers régionaux.

33 *Id.*, « La CEE face aux États-Unis », art. cit., p. 217-239, d'après les archives de Robert Marjolin consultées à la fondation Jean Monnet pour l'Europe.

Une union douanière définie par le GATT, dans le sens classique et libéral, est un espace géographique qui supprime les droits de douane entre les pays membres pour favoriser la libéralisation des échanges. De cette manière, l'union est ouverte à la concurrence extérieure sans entraves et permet une harmonisation des politiques commerciales des pays membres sans perte de souveraineté nationale. Le traité de Rome instituant la CEE utilise l'union douanière dans deux sens plutôt contradictoires, l'un dans le sens libéral et l'autre dans le sens protectionniste, puisque cet espace géographique est protégé de l'extérieur par le droit de douane commun.

220

Cela va déboucher sur une grande bataille diplomatique au sein du GATT de novembre à décembre 1957, entre les Six et toutes les autres Parties Contractantes. Les Six font face à une levée de boucliers contre le marché commun et contre le TEC. À tel point que les Six finissent par menacer de quitter le GATT si le traité de Rome est rejeté ; de l'autre, certains pays ont aussi menacé de quitter le GATT si le traité de Rome est accepté tel quel. Le risque de désagrégation du GATT est-il réel ? Toujours est-il qu'un compromis est obtenu : il consiste pour les pays qui ont protesté à accepter le TEC de la CEE et pour les Six à accepter de négocier dans le cadre de la réciprocité le TEC comme un simple droit de douane. Dans cet affrontement, les Six faisaient en effet valoir que le TEC symbolise l'identité européenne qui n'était pas négociable et qui ne devait pas être réduite à un simple droit de douane. C'est le secrétaire général du GATT qui a réclamé ce compromis afin d'éviter l'effondrement du GATT. Par la suite, les Dillon et Kennedy Rounds vont s'employer à le réduire. Les États-Unis ont cherché à relativiser l'impact du droit de douane commun sur les exportations de marchandises américaines et à maintenir le marché européen ouvert.

Désormais, tous les autres Rounds vont se succéder à chaque élargissement de la CEE, puis celui de l'UE. C'est pourquoi le Cycle de Doha se situe dans le contexte de l'adhésion dans l'UE des pays de l'Europe de l'Est dont il faut renégocier leurs tarifs douaniers. Comme la CECA, la CEE doit se conformer aux règles multilatérales. Là aussi, l'apprentissage s'est réalisé d'une manière abrupte. L'équipe rédactrice du traité de Rome a-t-elle bien mesuré les conséquences de la création du TEC ?

Paradoxalement, la version de l'intégration européenne avec un marché commun est ce qui se rapproche le plus du multilatéralisme, malgré l'entorse faite à une règle du GATT. En face de la CEE, l'association de libre-échange sur le mode de la coopération entre les pays membres concernés dans un espace ouvert, comme l'AELE, reste finalement en-deçà des objectifs multilatéraux. L'ironie de l'histoire est que cette hérésie européenne aux yeux du GATT passe pour être le meilleur modèle régional pour s'insérer dans le marché mondial car il s'agit avant tout de marché et non d'identité.

La PAC, élaborée en 1957 et mise en place en 1962, forme un marché européen agricole de nature protectionniste, puisque fondé sur le principe de l'autosuffisance, comme pour la CECA. Le paradoxe européen surgit de nouveau. Les États-Unis vont, dès le début de son élaboration, tenter de mener une offensive contre cette nouvelle initiative européenne.

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. De plus, ces derniers affichent des surplus depuis les années cinquante, dus en grande partie à leurs prix qui se situent au-dessus des cours mondiaux<sup>34</sup>. Les Six sont relativement déficitaires en 1958-1959 en céréales, blé, bœuf, veau et volailles, produits qui sont largement importés depuis les États-Unis. C'est pourquoi ces produits seront les plus âprement discutés avec les Six, surtout du côté de la France qui détient les plus hauts niveaux de production pour la majorité de ces produits cités ci-dessus<sup>35</sup>.

Désormais, les conflits entre la CEE et les États-Unis deviendront récurrents, comme le précise Rosemary Fennel : « l'application de la taxe au commerce extérieur à partir du milieu de 1962 a eu pour résultat que, lors des premières des nombreuses disputes entre la Communauté et les États-Unis, ces derniers soutiendront que cette augmentation de la taxe a porté préjudice aux exportations de volaille vers l'Allemagne<sup>36</sup> ».

Pendant ce temps-là, John Kennedy présente le Trade Expansion Act (TEA) au Congrès pour obtenir l'autorisation de négocier dans le cadre du GATT. Cela signifie qu'au prochain Round du GATT, les États-Unis vont essayer de réduire la PAC à un projet acceptable pour tous, comme ils l'ont fait pour le Tarif extérieur commun en 1957. Pourtant, les États-Unis ont obtenu que les produits agricoles ne soient pas inclus dans les négociations du GATT au moment de sa création, considérant leur agriculture encore fragile depuis la crise de 1929. Mais la question demeure : que faire des surplus américains ?

Finalement, la CEE s'achemine vers des compromis agricoles avec les États-Unis, afin de réussir l'Europe tout comme le prochain Round du GATT.

34 Dale E. Hataway, *Agriculture and the GATT. Rewriting the Rules*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1987, p. 82.

35 Rosemary Fennel, *The Common Agricultural Policy. Continuity and Change*, Oxford, Clarendon Press, 1997, p. 81.

36 *Ibid.*, p. 32. 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<sup>nd</sup> semestre 1997, p. 121-145.

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 désormais rendu méfiante la Commission européenne elle-même.

Au cours de la réunion à La Haye à l'Union de l'Europe occidentale en octobre, les Six ont finalement convenu de conclure l'accord sur la PAC avant le 31 décembre 1963<sup>37</sup>. Le deuxième marathon agricole se termine alors le 23 décembre 1963 avec un accord sur les produits laitiers, le bœuf, et le riz. Et le Kennedy Round peut démarrer en mai 1964.

L'entente entre les États-Unis et l'Europe, en particulier avec la France, a permis de conclure la PAC sur le riz, la viande et les produits laitiers avant l'ouverture du Kennedy Round, ce qui signifie qu'ils seront négociables au GATT. Mais, en échange, la PAC sur les céréales sera appliquée après le Round et dans un cadre international, conformément au souhait des États-Unis<sup>38</sup>. Avec cette étude, on peut se joindre au débat suscité par le point de vue d'Andrew Moravcsik quant aux intérêts essentiellement commerciaux de la politique du Général de Gaulle<sup>39</sup>. Les aspects économiques de cette période de l'histoire de l'intégration européenne ont en effet été assez occultés. Mais 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 voie paradoxale de l'intégration européenne économique, avec la constitution d'un marché protégé de produits européens et la libéralisation des échanges commerciaux, reste toujours celle qui fonde les assises de l'Europe. Et c'est cela qu'il faut retenir jusqu'à la création de l'Union européenne. Le paradoxe européen est devenu une véritable marque de fabrique.

La CECA et la CEE ont dû s'adapter au cadre multilatéral appliqué à l'échelle internationale et se présentent par conséquent comme des sous-ensembles régionaux et issus de la Guerre froide. En effet, elles ne réunissent que les pays du plan Marshall, ceux de l'Europe de l'Ouest. Pourtant, ces deux institutions européennes ont difficilement fait coexister, dans leurs traités juridiques, les principes multilatéraux de base et les intérêts européens de préservation ou de protection. D'où le paradoxe européen. Ce régionalisme inédit vise en fait à protéger le marché européen face à la concurrence des États-Unis. C'est cette concurrence américaine qui permet de comprendre la formulation originale

37 L'UEO est une émanation du Pacte de Bruxelles, qui remplace la CED rejetée par la France.

38 Ce passage est extrait des archives consultées à la Bibliothèque présidentielle de Kennedy à Boston : *National Security Files*, boîtes 71-73.

39 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, printemps 2000, p. 3-43.

de l'intégration européenne, en cherchant à la fois à se démarquer et à insérer les objectifs de l'OECE, alors modèle de coopération régionale préféré par les États-Unis.

Quant aux États-Unis, ils ont choisi la voie du compromis, en acceptant ce régionalisme qui intègre. Cependant, ils ont corrigé les effets néfastes en menant l'offensive sur le terrain économique dans le cadre des institutions multilatérales, le GATT et le FMI, afin d'assurer les débouchés pour leurs produits. Dans ce contexte, je souligne une *alliance de raison* entre les États-Unis et l'Europe sur le terrain multilatéral, sous la forme d'une diplomatie économique d'intérêts croisés ou encore d'intérêts interdépendants. La force de l'Europe de l'Ouest a été de reposer sur la stabilité qui s'est avérée essentielle au niveau économique, monétaire, sociale et politique. Cette stabilité d'ensemble était précisément le but du système multilatéral face au bloc soviétique.

Cependant, la CECA et la CEE des années 1950 et 1960 ont posé les fondements essentiels de la Communauté européenne. Parmi les projets non aboutis pendant la Guerre froide, l'Union monétaire européenne (UEM) figure en premier plan, ainsi que l'Europe sociale.

#### La CEE, un succès de l'intégration européenne

De sa création à la crise pétrolière, la CEE est particulièrement brillante grâce à la croissance des échanges commerciaux, à l'élargissement des marchés et à un meilleur niveau de vie. Se pose alors la question de savoir si l'interdépendance des marchés nationaux de la CEE sous la forme de l'intégration a finalement contribué à une forme de concurrence harmonieuse au sein d'un marché commun. Ou bien si elle a exacerbé la concurrence de certains secteurs industriels aux dépens des autres, ou encore si elle n'a rien changé au marché européen lui-même. C'est pour répondre à cette question qu'un travail collectif a été organisé à l'occasion du Congrès de l'association internationale des historiens économistes en 2002<sup>40</sup>. Le fil directeur de ce travail est de constater l'influence institutionnelle de la CEE sur le marché commun et sur les structures industrielles. Ici, la référence à Douglas North est explicite mais en dépassant les structures nationales. Comme la stabilité est le concept-clé du traité de Rome, comment les marchés nationaux sont-ils parvenus à un marché commun stable pendant la période de transition de 1958 à 1968 ?

En premier lieu, l'armature juridique de la CEE permet d'accélérer la conquête de nouveaux débouchés par les grandes firmes européennes, qui présentent le net avantage d'être déjà dynamiques et adaptées au système multilatéral. La taille de

40 Régine Perron (dir.), *The Stability of Europe. The Common Market: Towards European Integration of Industrial and Financial Markets? (1958-1968)*, Paris, PUPS, 2004.

ces entreprises répond davantage à ce marché européen de plus grande échelle et à une concurrence plus vive, comme l'industrie chimique en Allemagne. De l'autre, le traité de Rome permet de protéger des secteurs industriels moins performants face à cette concurrence accrue, comme les textiles de l'Allemagne<sup>41</sup>, des secteurs sur le déclin comme l'industrie sidérurgique en Belgique<sup>42</sup> et les petites et moyennes entreprises en Italie<sup>43</sup>. Les industries des deux pays membres de la CEE, étudiés ici, ont en effet utilisé la possibilité de rectifier le traité de Rome au cours de sa période de transition. Par exemple, l'Italie est à l'origine de la création d'une politique régionale car elle a obtenu que le Sud du pays soit considéré comme un problème européen et non pas strictement national.

224

Quant aux pays ne faisant pas (encore) partie de la CEE, comme les membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE), la Grande-Bretagne et la Suède font valoir des arguments différents pour adhérer à la CEE. Les deux ne souhaitent avoir pour rival la CEE mais dissocient les raisons politiques des raisons économiques. La Grande-Bretagne a fait valoir sa relation spéciale avec les États-Unis<sup>44</sup>, et la Suède sa neutralité. De plus, cette dernière préférerait nettement le modèle de la coopération à celui de l'intégration, qui lui semblait trop contraignant<sup>45</sup>. Tout pays qui adhère à la CEE doit accepter ses règles et surtout doit s'harmoniser par rapport aux autres pays membres, en se mettant au même niveau d'intégration. Les conséquences de la non-adhésion de la Grande-Bretagne et de la Suède à la CEE sont plutôt ressenties au niveau politique qu'au niveau économique. Le résultat est que les marchés britannique et suédois développent leurs relations commerciales avec la CEE en misant sur les secteurs industriels complémentaires, les machines électriques et le papier<sup>46</sup>. Quant à l'Espagne de Franco, introduite à l'OCDE, elle s'est liée indirectement à la CEE, grâce aux investissements de la France dans son économie<sup>47</sup>.

Les marchés des capitaux et la monnaie ont suivi deux voies distinctes. La libéralisation du marché des capitaux n'est pas une priorité de la Commission européenne dans les années 1960, alors aux prises avec les déficits des balances

41 Gerold Ambrosius, « The Federal Republic of Germany and the Common Market in Industrial Goods in the 1960s », dans *ibid.*, p. 47-61.

42 Régine Perron, « What is the Stability of European Integration? », dans *ibid.*, p. 3-43.

43 Francesca Fauri, « Italy's Industrial Forces and European Economic Integration », dans *ibid.*, p. 63-77.

44 Oliver J. Daddow, « Economics in the Historiography of Britain's Applications to Join the EEC », dans *ibid.*, p. 81-97.

45 Birgit Karlsson, « Globalism or Regionalism: Sweden and Europe 1957-1973 », dans *ibid.*, p. 99-118.

46 Régine Perron, « What is the Stability of European Integration? », art. cit., p. 63-77.

47 Esther Sánchez, « French Industry and Spanish Development in the Sixties », dans *ibid.*, p. 121-137.

de paiements de la France et l'Italie. Cependant, ce sont les banques de la City de Londres qui créent un marché européen des services financiers, spécialement pour les capitaux à court terme (ceux qu'on appelle les capitaux spéculatifs ou hedge funds), ce qui leur a valu un énorme succès. Cette initiative a aussi contribué à un divorce entre le marché des banques et l'État<sup>48</sup>. Ainsi, en pleine période keynésienne, la libre initiative laissée au marché des capitaux à court terme préfigure la période friedmanienne et confirme aussi que le FMI n'en a pas eu la responsabilité depuis sa création. En ce qui concerne le marché monétaire européen, plusieurs projets d'union monétaire ont vu le jour, sans pour autant recueillir l'adhésion des six pays membres de la CEE. Seul le rapport Barre de 1969 qui préconise une solidarité entre la CEE et les États-Unis en cas de fluctuations de dollar a retenu l'attention<sup>49</sup>. Pendant les Trente Glorieuses, la croissance économique constante pour tous ces pays, malgré les signes inquiétants de l'inflation, n'a poussé personne à confier la souveraineté sur les monnaies nationales au sein de la CEE<sup>50</sup>.

Si l'on considère, cette fois-ci, l'essor de la CEE dans le contexte plus large des Trente Glorieuses, qui va de 1945 à 1975, existerait-il un lien entre cette longue croissance économique et la mise en place du système multilatéral ? Ces institutions, comme le GATT et le FMI, l'OECE, puis l'OCDE ont-elles contribué à cet essor en favorisant la recherche de la stabilité, la libéralisation des échanges, la stabilisation des monnaies et l'interdépendance des marchés ?<sup>51</sup> Il s'agit cette fois-ci d'approfondir l'étude sur l'influence des institutions multilatérales au niveau européen. N'oublions pas que l'OECE a programmé en 1960, pour une période de 10 ans, une hausse de la production de 50 % en Europe de l'Ouest. Les directives de l'OCDE sont toujours appliquées par la Commission européenne. Quant au FMI, il a permis aux pays européens de stabiliser leurs monnaies en leur octroyant des crédits ; le GATT a inséré la CECA et la CEE dans le commerce mondial en réduisant leurs aspects trop protectionnistes, à l'exception de la PAC. Les Rounds du GATT ont façonné le marché européen pour contribuer à l'efficacité du multilatéralisme. Tout cela n'aurait-il pas préparé et accompagné cette formidable croissance économique des Trente Glorieuses ?

48 Catherine R. Schenk, « The Market vs. the State: Capital market Integration in the 1960s », dans *ibid.*, p. 141-160.

49 Guido Thiemeier, « From Convertibility to the Werner Plan. Changing World Economic Structures as Incentives for European Monetary Integration », dans *ibid.*, p. 161-178.

50 Régine Perron « Le discret projet de l'intégration monétaire européenne (1963-1969) », dans Wilfried Loth (dir.), *Crises and Compromises. The European Project 1963-1969*, Bruxelles/Baden-Baden, Bruylant/Nomos, 2001, p. 345-367.

51 Régine Perron et Guido Thiemeier (dir.), *Multilateralism and the «Trente Glorieuses»*, *op. cit.*, 2011.

En ce qui concerne les pays membres de la CEE, la réflexion se focalise sur la coexistence de la CEE avec le multilatéralisme. Du côté de l'Allemagne, il s'agit de définir plus précisément une « concurrence praticable » afin de suivre le processus multilatéral au sein de la CEE pour aboutir à la formation d'un État fédéral européen, selon Walter Hallstein et Hans von der Groeben, deux supporters de l'intégration européenne<sup>52</sup>. Quant aux Pays-Bas, c'est un autre partisan de l'intégration européenne, Beyen, qui les amène à faire le choix définitif de l'Europe plutôt que celui des États-Unis au niveau monétaire parce que c'est une alternative à un monde multilatéral unique<sup>53</sup>. Alors que l'Italie se soucie plus particulièrement de se mettre au niveau des normes européennes, l'OECE insiste pour que le pays libéralise davantage les échanges. D'autres relais institutionnels nationaux, comme l'Istituto Mobiliare Italiano, le Fondo Industria Meccanica, le Comitato Nazionale Produttività, et aussi professionnel comme la Cofindustria, ont renforcé cette diffusion de la politique multilatérale et américaine au sein du pays<sup>54</sup>. Mais le groupe de pression français qu'est l'entreprise multinationale Schneider offre une autre vision de l'intégration européenne du côté privé, puisque seul le marché lui importe surtout lorsqu'il est mondial. Le groupe Schneider évolue pourtant dans les années 1970 avec le Baron Empain pour devenir davantage européen sous la pression du gouvernement français. Au fond, le cadre multilatéral peut soit lui être utile, soit être contourné, d'autant plus qu'il correspond à ses yeux à une réalisation politique<sup>55</sup>.

Alors que les pays membres de la CEE font le choix sur la meilleure façon de s'intégrer, les autres pays européens, qui se trouvent hors de la CEE mais dans celui de l'AELE, se soucient très fortement des conséquences du marché commun sur leurs exportations et les investissements au point de recourir aux institutions multilatérales ou encore d'envisager l'adhésion à la CEE. Il est en effet difficile pour le marché agricole du Danemark, alors principal pilier de son économie, de supporter la diminution de ses exportations vers les pays membres de la CEE. Pour cela, son recours est celui du GATT qui forcera la CEE à revoir certains points de sa Politique agricole commune pour relancer les exportations du Danemark. Néanmoins, celui-ci a choisi d'adhérer à la CEE, en devenant

52 Sybille Hambloch, « EEC as an Engine for Societal and Political Integration. A German Perspective of Multilateralism in Europe in the 1960s and 1970s », dans *ibid.*, p. 33-44.

53 Mathieu Segers et Femke van Esch, « Prudence before Politics: the Netherlands and European Monetary Cooperation during Bretton Woods », dans *ibid.*, p. 77-99.

54 Francesca Fauri, « Italy Rebuilt the American Way: The Influence of Aids, Ideas, and Newly Created Ad Hoc Institutions », dans *ibid.*, p. 45-60.

55 Catherine Vuillermont, « Multilateralism: From an Idea to a Reality in the Schneider Group during the Golden Years », dans *ibid.*, p. 61-76.

moins libéral qu'auparavant<sup>56</sup>. De la même façon, la Grande-Bretagne s'est particulièrement souciée du détournement des investissements vers la CEE, de l'interdépendance économique, ce qui a conduit les syndicats à changer de position à l'égard de l'intégration européenne. Il s'agit dès lors de préserver dans le cadre européen les acquis sociaux plutôt que d'être violemment confrontés au néolibéralisme au niveau national et hors de la CEE. Mais la politique de Margaret Thatcher a anéanti cette stratégie européenne des syndicats<sup>57</sup>.

Enfin, dans le cadre de l'AELE, la Suède a fait valoir sa neutralité pour obtenir des concessions sur certaines conditions lors de sa demande d'adhésion à la CEE, afin de protéger sa politique sociale. En effet, celle-ci est alimentée par les contrôles de change et des capitaux, qui sont des mesures considérées comme des freins à la libéralisation des échanges par le traité de Rome. Pour cela, la Suède doit se mettre aux normes de la CEE en les abandonnant. Face à cette demande de concessions, les États-Unis font savoir qu'ils ne souhaitent pas connaître de nouvelles discriminations à leur égard et la CEE ne veut pas remettre en cause le principe d'égalité entre les pays membres<sup>58</sup>.

L'Espagne, sous la férule du dictateur Franco, va peu à peu rejoindre les normes européennes et multilatérales en étant pays membre de l'OCDE, du FMI, du GATT et de la Banque mondiale. Grâce au plan de stabilisation et du développement mis en place dans les années 1960 jusqu'en 1975, le pays libéralise le marché national et met fin au bilatéralisme. Bénéficiant des investissements des entreprises françaises, l'Espagne peut dès lors demander l'adhésion à la CEE grâce au soutien de la France et de l'Allemagne. Mais cette demande est rejetée à cause du régime politique<sup>59</sup>.

Enfin, l'OTAN, le FMI et l'OIT connaissent une évolution importante dans leurs buts au cours de cette période des Trente Glorieuses, en se réajustant en fonction des contextes économique et social. L'OTAN cherche à promouvoir la division du travail au niveau de la production militaire et à la standardiser afin de rationaliser les coûts de production, comme cela est inscrit dans son traité. Mais la guerre de Corée modifie profondément cette stratégie économique à dessein militaire, pour devenir essentiellement une stratégie militaire. Cependant, l'aspect multilatéral de l'OTAN est mis en évidence par cette

56 Morten Rasmussen, « Defending Danish Agricultural Exports: The Dark Side of European Regionalism in the 1960s », dans *ibid.*, p. 119-137.

57 Gerard Strange, « Coming to Terms with Globalisation: British Trade Unions and the European Union before (and after) 1975 », dans *ibid.*, p. 103-118.

58 Erik Magnusson, « The Swedish Relations with the EEC in the 1960s in the Light of Postwar Multilateralism », dans *ibid.*, p. 139-153.

59 Esther Sánchez et Joseba de la Torre, « From Bilateralism to Multilateralism in Spain: Markets, Business Groups and Dictatorship (1950-1975) », dans *ibid.*, p. 155-174.

forme de gouvernance qu'adoptent les pays membres en ayant les États-Unis au cœur des décisions. Cela leur a permis d'éviter un échec de la coopération européenne sur le thème assez sensible de la souveraineté nationale au niveau militaire<sup>60</sup>. Quant au FMI, il abandonne son vrai régime multilatéral au début des années 1970, à cause des intérêts divers des pays membres. Les États-Unis ne voulant plus porter le fardeau de la coopération transatlantique au niveau monétaire, l'Europe trouve son issue en mettant en place une intégration régionale monétaire dès 1969 qui se concrétise à partir de 1972. Le FMI connaît en fait un détournement de son but initial, qui consistait à stabiliser le système monétaire international, pour faire face à un nouveau système monétaire européen bâti sur les nouvelles bases du deutschemark et non plus sur le dollar<sup>61</sup>. En ce qui concerne l'OIT, cette institution suit un processus inverse de celui du FMI, en passant de l'échelle européenne à l'échelle globale après le choc pétrolier. Au départ, elle se concentre sur la diffusion du modèle américain en Europe, pour ensuite considérer les conflits sociaux après l'adhésion de l'URSS et pendant la décolonisation, puis la redistribution des richesses et enfin la satisfaction des besoins humains fondamentaux. Après la crise pétrolière, l'OIT se soucie des migrations internationales liées au travail et aux multinationales qui se délocalisent dans les pays du Sud. Mais son influence s'est singulièrement affaiblie parallèlement au déclin des syndicats<sup>62</sup>.

Il en ressort de ces deux travaux collectifs que l'intégration européenne s'est faite dans le cadre d'une concurrence normale et d'une complémentarité des marchés des pays membres, et non sur la base d'une concurrence exacerbée entre secteurs industriels. Cela prouve qu'elle a atteint la plupart des objectifs du traité de Rome lui-même, dans la mesure où ce régionalisme innovait dans la recherche d'un marché idéal. Pourtant, cette unification des marchés est restée incomplète jusque dans les années 1980 puisqu'on a lancé le Marché unique pour 1992. Le marché commun s'apparente malgré tout à des marchés industriels unifiés au sein d'une institution commune, bien plus qu'à un marché européen totalement intégré. C'est le premier point à retenir.

Ensuite, le deuxième point concerne la réalisation de la convergence des marchés au sein du marché commun, grâce à un dénominateur commun. Celui-ci repose sur la solidité d'un tissu industriel qui est fondé sur les secteurs traditionnels. C'est très frappant lorsqu'on étudie les balances commerciales de

60 Till Geiger, « Western Defense, Economic Cooperation and the Atlantic Paradox: Multilateralism and Governmentality in the Cold War (1949-1960) », dans *ibid.*, p. 177-198.

61 Hubert Zimmermann, « Getting Dragged Along: Multilateralism, European Integration and the Breakdown of Bretton Woods », dans *ibid.*, p. 199-218.

62 Lorenzo Mechi, « ILO and employment: From a European to a global approach », dans *ibid.*, p. 219-235.

chaque pays membre au cours de la période de transition de la CEE entre 1958 et 1968<sup>63</sup>. On constate alors que l'Allemagne est le seul pays à ne plus dépendre autant des secteurs traditionnels car, bien avant la création de la CEE, elle a amorcé le tournant avec l'essor des nouveaux secteurs dynamiques. Favorisés par la CEE, qui incite à moderniser les industries et à sélectionner les secteurs les plus rentables, les autres pays membres ont ainsi la possibilité de rattraper plus vite le niveau industriel de l'Allemagne dans les années 1970. Ainsi, l'intégration européenne dans le contexte multilatéral s'est nécessairement faite sur cette base industrielle existante pour que ces économies puissent supporter une concurrence accrue avec la baisse de tarifs douaniers. À vrai dire, la CEE leur a permis de gagner du temps en les forçant à s'adapter à la concurrence et à la complémentarité des marchés, d'abord au sein du marché commun et ensuite avec l'extérieur. Ces arguments peuvent donner à réfléchir pour toute autre intégration régionale, comme celle des pays de l'Europe de l'Est dans l'Union européenne ou encore celle de la Grèce, l'Espagne et le Portugal qui ne possèdent pas (ou très peu) de structure industrielle traditionnelle. Or, ces deux parties de l'Union européenne ont pris de plein fouet la crise financière de 2008-2009.

Ces travaux ont mis en évidence un troisième point : l'OCDE, la CEE et le GATT ont contribué à façonner le marché européen aux normes du multilatéralisme, c'est-à-dire à intégrer la libéralisation des échanges, la stabilisation des monnaies et l'interdépendance des pays, ce qui n'est pas moindre étant donné son état au lendemain de la guerre. En cela, ces institutions ont fortement influencé la configuration du marché commun de la CEE, devenu un partenaire commercial égal des États-Unis mais aussi concurrent. Par conséquent, la CEE a renforcé ses échanges commerciaux au sein de son marché commun, tout en étant une force d'attraction pour les pays périphériques confrontés à la baisse de leurs exportations. Les institutions européennes ont été des formidables relais multilatéraux à l'échelle régionale, sur la base de l'intégration au lieu de la coopération. Il est à noter aussi que les pays membres de la CEE considèrent que l'intégration européenne est un fait acquis dans les années 1960 et que l'intérêt européen prévaut au niveau des gouvernements pour le rendre plus opérationnel à cette époque. Finalement, les pays membres de l'AELE ont adhéré tôt ou tard à la CEE, dans la mesure où le marché s'est davantage mondialisé depuis les années 1960. Mais cela s'est fait paradoxalement au détriment de particularités nationales, comme le modèle social suédois, les acquis sociaux des syndicats britanniques et la tradition libérale danoise sur le plan agricole. En définitive, ces pays européens périphériques ont dû se mettre aux normes européennes et multilatérales. Mais ils ont trouvé leur salut au sein de la CEE face à l'accroissement de cette concurrence mondiale. La

63 Régine Perron, « What is the Stability of European Integration? », art. cit.

croissance économique des Trente Glorieuses aurait-elle davantage concerné les pays membres de la CEE, au point de rallier les pays européens réfractaires de l'AELE et l'Espagne franquiste de l'OCDE ? La question reste encore en suspens.

Quant aux autres institutions étudiées, comme l'OTAN, le FMI et l'OIT, ont-elles suscité et accompagné les Trente Glorieuses ? Au départ, elles ont permis la diffusion du modèle américain en Europe, de rationaliser la production, de stabiliser l'utilisation du dollar comme monnaie internationale. En cela, elles ont accompagné cette croissance économique en Europe en diffusant les normes multilatérales, puisque la gouvernance fonctionne au niveau militaire, la notion de la stabilité monétaire est ancrée dans les politiques gouvernementales, et les normes internationales du travail ont été acceptées. Cependant, la Guerre froide pour l'OTAN ainsi que le néolibéralisme pour le FMI et l'OIT ont changé leurs buts initiaux, comme si la prospérité économique revêtait désormais une autre signification.

230

Au bout du compte, les Trente Glorieuses peuvent être considérées comme un effort considérable en Europe pour atteindre un niveau économique égal entre les pays, plus particulièrement entre les pays industrialisés dont les États-Unis. C'est cette notion d'égalité entre les partenaires commerciaux qui constitue le point sensible entre les pays de la CEE, de l'AELE, de l'OTAN et l'OCDE, pour la retrouver au GATT, au FMI d'une certaine manière, et à l'OIT. Elle est pourtant inscrite dans le multilatéralisme.

Cependant, les années 1970 coïncident avec « les années de plomb », avec les Brigades rouges en Italie, la Bande à Baader en Allemagne et l'Action directe en France. De plus, une crise économique apparaît après les chocs successifs du pétrole. Avec une pareille toile de fond, il n'est pas surprenant que la construction européenne soit en panne, même s'il y a quelques tentatives de relance avec Pompidou et Brandt, puis Giscard d'Estaing et Schmidt, dans le cadre du traité de l'Élysée<sup>64</sup>.

Parallèlement à l'intégration européenne, la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) apparaît sur la scène internationale, dont l'Acte final a été signé en 1975 à Helsinki par les deux parties de l'Europe. Peut-elle être considérée comme une institution multilatérale ? Au début, c'est une rencontre politique qui permet un dialogue entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est sur les valeurs suivantes :

l'égalité souveraine, le non-recours à la menace ou à la force, l'inviolabilité des frontières, l'intégrité territoriale des États, le règlement pacifique des disputes,

<sup>64</sup> Antonio Varsori, *Alle origini del presente, l'Europa occidentale nella crisi degli anni Settanta*, Milano, Franco Angeli, 2007.

la non-ingérence, le respect des droits de l'homme et des droits fondamentaux, comme la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de croyance, l'égalité des droits et l'auto-détermination des peuples, la coopération entre les États, et l'observation de bonne foi des obligations en droit international<sup>65</sup>.

Cet Acte final d'Helsinki reprend les éléments qui forment la trame du multilatéralisme en droit international mais il est difficile de conclure à une institution multilatérale comme l'OTAN. On pourrait alors qualifier la CSCE d'amorce multilatérale, qui permet de réunir les deux Europe sur un terrain *a priori* consensuel car les valeurs énumérées ne sont pas celles du bloc soviétique, même si ce dernier les a acceptées dans ce cadre. Ce qui est important à retenir ici est que cela a peut-être favorisé la diffusion des valeurs multilatérales dans l'Europe de l'Est, comme l'affirme l'historiographie. En particulier, la notion des droits de l'homme aurait enclenché le processus vers la chute du mur de Berlin<sup>66</sup>. La CSCE s'institutionnalise surtout après la chute du mur de Berlin pour devenir l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe en 1995, en devenant un forum politique à caractère consultatif mais sans pouvoir au niveau de l'OTAN et des forces armées russes pour effectuer des missions.

La décennie 1980 inaugure véritablement la relance européenne sous l'impulsion du nouveau président de la Commission européenne, Jacques Delors. Mais quel sens prendra alors le régionalisme européen chargé d'appliquer la dérégulation au cours de ces années ?

**L'Union européenne : l'achèvement d'un microsystème multilatéral après 1989<sup>67</sup>**

Après 1989, les pays sont libérés des alliances, des allégeances, des influences suscitées par la rivalité idéologique entre les États-Unis et l'URSS. Mais, par-dessus tout, cela signifie la fin du *statu quo*. Quant à l'Europe, elle va franchir un cap décisif au niveau de la taille du régionalisme et de ses prérogatives, et finit par reproduire à son échelle régionale le modèle multilatéral dans sa version complète. Pourtant, le paradoxe est bien celui-ci : le régionalisme européen est un produit de la Guerre froide. Néanmoins, le traité de Rome institue l'irréversibilité du processus d'intégration européenne. C'est pourquoi, l'intégration européenne ne peut pas être remise en cause.

65 <<http://www.unesco.org/most/rr4csce1.htm>>.

66 Georges-Henri Soutou, *La Guerre de cinquante ans. Le conflit Est-Ouest, 1943-1990*, Paris, Fayard, 2001, p. 559-565.

67 Selon la règle internationale, les archives écrites sont accessibles après trente ans (mais cette règle varie selon le pays). Par conséquent, tout ce qui concerne l'après-Guerre froide se limitera à une présentation dans les grandes lignes des institutions régionales, pour mettre en évidence l'extension et le renforcement du régionalisme.

L'Union européenne (UE), issue du traité de Maastricht signé le 7 février 1992, est le résultat direct de l'après-Guerre froide. La Communauté européenne datant de 1958 s'est fixée des objectifs d'une nouvelle ampleur et se transforme avec le traité de Maastricht qui réunit en son sein les trois piliers du système multilatéral, tant est si bien que la nouvelle Union européenne présente à elle seule une version complète du multilatéralisme.

Tout d'abord, une première esquisse de la sécurité et la paix européennes est réalisée avec la PESC (Politique européenne de la sécurité commune), mais qui reste liée à l'OTAN. Puis, la prospérité européenne au niveau du marché est considérablement renforcée grâce à l'Union monétaire européenne (UEM), avec une monnaie européenne unique (euro) depuis 1999 et une Banque européenne (BCE). Enfin, les droits de l'homme sont renforcés avec la citoyenneté européenne à toute personne ayant la nationalité d'un État membre de l'Union et la libre circulation des personnes. L'Union européenne forme désormais un micro-système multilatéral en regroupant dans un espace régional délimité les mêmes fonctions que celles de l'ONU, du GATT, du FMI et de la DUDH.

232

Toutefois, après 1989, deux Europe se font face : l'Europe de l'Ouest intégrée et l'Europe de l'Est désintégrée, d'où le besoin urgent de ces derniers d'être dans l'Union européenne qui, tel un Eldorado, pourrait faire profiter de sa prospérité et de l'intégration des marchés. Depuis 2004, elle s'élargit progressivement avec les pays de l'Europe de l'Est et laisse en suspens l'entrée de la Turquie. Bientôt, on retrouvera la configuration de l'ECO de 1945 à 1947... L'intégration des marchés des pays de l'Europe de l'Est s'est-elle bien réalisée ? C'est surtout l'absence de normes européennes et de mises à niveau par rapport aux autres pays membres de l'UE qui a accentué le fossé entre les deux Europe.

Il manque plutôt une âme à cette Europe. Peut-être une charte de l'Union européenne la lui donnerait-elle ? Elle serait plus adéquate qu'une constitution, afin de ne pas toucher à la souveraineté politique des États membres encore très sensible. Par exemple, la Charte des Nations unies n'est pas contraignante mais est devenue une référence. Dans ce cas, la Charte de l'Union européenne redéfinirait ses buts et ses fondements qui ont été particulièrement perdus de vue. Mais la Constitution européenne telle qu'elle avait été présentée ne comportait aucune référence à la Charte des Nations unies, qui est normalement le premier document de droit international entre tous. C'est assez troublant car tout se passe comme si l'UE se détachait du système multilatéral comme l'OTAN qui ne s'y réfère plus. Par ailleurs, on peut faire remarquer que la nouvelle Europe de Maastricht a abandonné le terme communauté, qui possède un sens collectif, pour celui de l'Union, qui ne se réfère pas à une identité particulière, mais à une simple union douanière dans le sens de l'OMC.

Cette Charte pourrait donner un sens à l'UE et être une référence pour les Européens. Décidément, il manque toujours une âme à l'Europe institutionnelle depuis ses débuts, une âme qui serait le reflet d'une idéologie propre à l'unité de l'Europe et donner enfin une identité européenne à laquelle s'identifier. Cela prouve assurément que les fondements de l'Europe n'ont pas été idéologiques, ni même politiques mais essentiellement économiques et déconnectés des populations. C'est assurément la grande critique formulée par les électeurs européens.

Quant à l'identité de l'Europe, elle reste à être définie malgré son histoire, malgré ses fervents défenseurs, malgré l'abondante historiographie en la matière. Elle n'a en effet pas connu un même élan politique unificateur sous la forme démocratique, qui s'est ensuite enraciné dans la mémoire collective. Peut-on faire remarquer que l'identité de l'Europe est plus facile à identifier au niveau culturel qu'au niveau de ses propres institutions, c'est-à-dire à travers l'héritage de la civilisation gréco-romaine, de la splendeur italienne du Moyen-âge, de l'influence des Maures, des sagas finlandaises, de l'intrépidité portugaise suivie de celle des Espagnols des Temps Modernes, de la prospérité néerlandaise, des Lumières françaises, de l'esprit d'entreprise britannique à l'époque contemporaine, du rayonnement autrichien, du dynamisme allemand, de la littérature tchèque, et de tant d'autres apports ? La lignée culturelle européenne mériterait d'être mise en avant et pourrait davantage parler aux populations appelées à voter pour des institutions qui se situent à l'extérieur de leur culture. Pour cela, l'école peut jouer un rôle déterminant en fédérant les générations autour d'un sentiment d'appartenance commun, sur la base de mêmes références, comme l'ont fait les États-Unis d'Amérique à travers leur histoire nationale. Là-dessus, Julia Kristeva considère : « en contrepoint du *culte moderne de l'identité*, la culture européenne est une *quête identitaire indéfiniment reconstructible, ouverte*. Et c'est précisément ce contrepoint, ce "contre-courant", qui fait l'intérêt, la valeur et la difficulté de la culture européenne mais aussi, et par conséquent, du projet européen lui-même<sup>68</sup> ». Cela est important à noter car on ne s'en est guère préoccupé au moment de la création de l'ECO, de la CECA, de la CEE et de l'UE. Les motivations étaient fondamentalement économiques et n'ont pas exprimé une idéologie européenne propre, ou encore mieux une motivation culturelle. Ce n'est qu'après qu'on s'est interrogé sur une identité européenne car il fallait la trouver et surtout la construire<sup>69</sup>.

68 Julia Kristeva, « Introduction », dans Julia Kristeva et Frédéric Ogée (dir.), *Europe des cultures et culture européenne. Communauté et diversité*, Paris, Hachette, 2008, p. 12. Les italiques sont de l'auteur.

69 Robert Frank, « Changements identitaires et difficultés de "gouvernance" en Europe : une approche historique », dans Rosalind Greenstein et Robert Frank (dir.), *Gouvernance et Identités en Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 29-51.

L'Union européenne posséderait enfin une âme, comme Faust quand il a trouvé le sens de sa vie au second Acte, comme Don Quichotte de la Manche à la recherche de sa dulcinée, comme Proust à la recherche du temps perdu, Dante sur le chemin du Paradis, les Chevaliers de la Table Ronde à la recherche du Graal...

Finalement, l'Union européenne prend le luxe du temps pour trouver son sens, alors que d'autres régions du monde vont beaucoup plus vite de nos jours dans la réalisation régionale à cause de l'accélération des échanges, des services, des transports, de la communication, du temps lui-même. Comme cela peut paraître étonnant que l'Europe peine encore à définir son identité, quand on sait qu'elle a initié le régionalisme institutionnel dans le sillage du plan Marshall et de l'OECE.

234

Dès que l'on parle de l'intégration des marchés des pays d'un même espace, nous sommes confrontés aux notions de convergence et de divergence, ou encore aux notions d'égalité et d'inégalité. En effet, ces notions sont similaires, si nous les considérons du point de vue économique.

La première chose à retenir de l'intégration des marchés est que ces pays sont capables de supporter la concurrence en ouvrant leurs frontières aux produits extérieurs parce qu'ils sont eux-mêmes compétitifs. C'est alors la convergence économique. Cependant, l'intégration des marchés peut mettre en lumière une divergence entre les pays membres à cause de la difficulté à supporter cette concurrence extérieure. Ce sera le dilemme de chaque intégration régionale qui se transforme en ce défi suivant : comment assurer la convergence des marchés d'un groupe de pays réunis au sein d'une même institution ?

Cette convergence pose le problème de l'égalité entre les pays dans un même espace régional, c'est-à-dire entre les pays avancés économiquement et les pays moins avancés. L'exemple le plus criant au sein de l'Union européenne concerne la différence du niveau de vie entre les pays de l'Europe de l'Ouest et les pays de l'Est entrés dans l'UE dans les années 1990. Quant aux pays entrés dans les années 1980, l'Espagne, le Portugal et la Grèce, ils ont été secoués par la crise de 2008-2009, qui a mis à bas leur fragile édifice économique.

Le multilatéralisme donnerait-il toujours naissance à des alliances régionales sur le terrain ? Apparemment oui car ces alliances ne sont en aucun cas des remises en cause de ce système multilatéral. Au contraire, elles sont des très bons tremplins pour s'insérer dans le marché mondial malgré les entorses faites au GATT. Le choc s'avère en effet moins rude pour un bloc régional à vocation multilatérale.

Pourtant, c'est la Guerre froide qui a favorisé ces formations régionales. Mais celles-ci ont trouvé leur raison d'être du point de vue économique en-dehors

du contexte de la Guerre froide et c'est la raison pour laquelle elles continuent d'exister de nos jours. C'est là tout le paradoxe du multilatéralisme qui au départ était résolument universel. N'oublions pas que ce sont les États-Unis qui ont initié ce régionalisme européen mais sous la forme de coopération parce que non-discriminatoire. C'est bien à ce niveau-là que se situe le défi politique de la Communauté européenne des années 1950 à la fin de la Guerre froide : celle-ci a choisi l'intégration économique régionale et autonome pour faire face à la concurrence américaine. L'Europe a joué son propre rôle dans la Guerre froide, même si cette guerre a été conduite par les deux superpuissances. L'Europe de l'Ouest de la Guerre froide a véritablement été le premier terrain d'expérimentation du multilatéralisme.

Dans cette perspective, nous répondons à Holger Nehring, qui a proposé le paradigme de la *Westernization*, qu'on peut traduire par occidentalisation. Ce paradigme, selon lui, permet de caractériser les relations transatlantiques, sur la base de « valeurs comprenant des ordres politiques, sociaux et économiques, compatibles », depuis la fin des années 1940 au début des années 1970<sup>70</sup>. Le multilatéralisme favorise justement cette homogénéisation constatée en Europe et dans le monde occidental depuis la guerre. L'histoire de l'intégration européenne est marquée par ses allégeances ou par ses refus face au partenaire américain et surtout vit des paradoxes. Plus tard, pourra-t-on parler de *Southization* (ou sudisation), si l'influence des pays du Sud par le biais des pays leaders émergents s'accroît ? Cette occidentalisation s'est réalisée quand seuls les marchés américain et européen formaient presque à eux seuls le commerce mondial au sein du GATT.

Le premier de ces paradoxes est la formulation juridique des traités européens qui se situe entre la libéralisation des échanges et la protection du marché européen (le charbon, l'industrie et l'agriculture). Le second concerne les États-Unis, qui sont les chantres du système multilatéral mais dans la mesure où cela ne les prive pas des débouchés pour leurs produits. Enfin, le troisième porte sur le régionalisme lui-même, écartelé entre le marché commun et la zone de libre-échange. Il trouve sa source dans la politique extérieure des États-Unis, au moment de la création de la CECA, puis de la CEE. En effet, les États-Unis ont vivement combattu toute forme d'intégration européenne, bien qu'ils l'approuvent officiellement, alors qu'elle s'approche paradoxalement le plus du multilatéralisme. Ces paradoxes s'apparentent à un dilemme constant qui consiste à choisir entre l'intérêt mutuel (multilatéral) et l'intérêt national (ici

70 Holger Nehring, « "Westernization": A New paradigm for Interpreting West European History in a Cold War Context », *Cold War History*, vol. 4, n° 2, janvier 2004, p. 175-191, ici p. 176.

européen et américain). D'où l'alliance de raison, qui a permis d'éviter une grave dispute diplomatique entre la Communauté européenne et les États-Unis. L'alliance de raison a traduit cette peur commune du chaos que le système multilatéral s'effondre et que cela puisse favoriser l'expansion soviétique.

La clé de la réussite de l'intégration régionale est contenue dans la capacité d'un marché régional à supporter la concurrence mondiale. C'est pourquoi le modèle européen sert de référence aux autres institutions régionales dans le monde. Ainsi, le régionalisme va prendre différents visages en divers points de la planète, comme l'a expérimenté l'Europe.

## LE MALAISE DU TIERS-MONDE ET DES PAYS DU SUD : ENTRE UNIVERSALISME ET RÉGIONALISME

Après avoir considéré le régionalisme européen, voici cette autre partie du monde caractérisée par l'expression du Tiers-Monde dans les années 1950 et remplacée de nos jours par celles des pays du Sud. Il faut tout d'abord se demander de quel Tiers-Monde nous parlons car il a changé de sens et de configuration géographique au cours des années.

Si l'on reprend le début de la construction du nouvel ordre mondial avec la Charte de l'Atlantique en 1941, le Tiers-Monde n'existe pas à l'époque. Il est principalement constitué de colonies en Afrique, en Asie et en Océanie depuis le xvii<sup>e</sup> siècle environ (si l'on excepte l'Amérique latine qui a été colonisée par l'Espagne et le Portugal entre les xv<sup>e</sup> et xvi<sup>e</sup> siècles, et qui est devenue indépendante au xix<sup>e</sup> siècle ainsi que la Chine, colonisée d'une manière informelle sous la forme de zones d'influences européennes au xix<sup>e</sup> siècle). Dès la fin de la guerre, les mouvements pour l'indépendance dans les colonies réapparaissent avec plus de vigueur que pendant l'entre-deux-guerres. Sans refaire l'histoire de la décolonisation, notons que la plupart des colonies vont devenir au début des années 1960 des États-nations.

Du point de vue historiographique, quelle serait la nouvelle approche pour étudier le malaise des pays du Sud qui persiste depuis leur indépendance ? Ce malaise succède en effet au « malaise colonial », qui avait été observé pendant la colonisation durant les années 1930 et qui s'était manifesté par les mouvements nationalistes revendiquant l'indépendance nationale de leur pays. Depuis les indépendances, le malaise du Tiers-Monde traduit la difficulté à accéder au niveau des pays industrialisés. Pourtant, certains des pays du Sud ont émergé avec force ces dernières années. De nombreuses études existent sur le Tiers-Monde pendant la Guerre froide et sur les pays du Sud après la Guerre froide. Il reste cependant à réécrire cette histoire à la lumière de la fin de cette Guerre froide, de la même façon qu'elle a été réécrite par les historiens John Gaddis et Odd Westad<sup>1</sup>. En effet, la fin de la Guerre froide a permis de nouvelles interprétations sur les relations entre les superpuissances et le Tiers-Monde et

<sup>1</sup> John Gaddis, *We Now Know. Rethinking Cold War History*, Oxford, Clarendon Press, 1997 ; Odd Arne Westad, *The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of Our Times*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

de proposer d'autres analyses moins crispées au niveau idéologique. Dans ce cadre, Tony Smith a élaboré le concept du *péricentrisme*, afin de mettre en lumière le rôle joué par certains dirigeants du Tiers-Monde, comme Fidel Castro à Cuba<sup>2</sup>. Ces leaders ont pu déterminer les relations entre les deux superpuissances en exploitant le contexte de la Guerre froide. Cette vision révèle combien l'histoire de la Guerre froide s'est trop concentrée sur les deux Grands. Dès lors, l'historiographie cherche à se renouveler en intégrant les autres acteurs pour proposer une histoire plus complète ou encore plus globale sur le Tiers-Monde. Néanmoins, tout en souscrivant à la mise en valeur de la périphérie dans le concert, non pas des grandes nations mais des deux Grands, il me semble que les acteurs du Tiers-Monde n'ont pas toujours eu le choix du camp idéologique. Odd Westad apporte justement cette autre vision plus nuancée : « la signification principale de la Guerre froide pour le Tiers-Monde (et celle du Tiers-Monde pour la Guerre froide) me semble être celle-ci : la rivalité idéologique entre les deux superpuissances en est venue à dominer les politiques du Tiers-Monde à tel point que, dans certains pays, elle a délégitimé le développement d'un discours politique intérieur dont tout État a besoin pour sa survie<sup>3</sup> ». C'est ici qu'interviennent les aides au développement qui s'avèrent être à double tranchant et qui restent un vaste terrain à défricher. Les études internationales restent axées sur l'aspect diplomatique. Qu'en est-il de l'histoire économique du Tiers-Monde à cette époque, alors que l'aspect économique des pays du Sud après la Guerre froide est mieux mis en lumière ?

Longtemps, les études sur le Tiers-Monde se sont focalisées sur la politique du développement en général, laissant de côté la politique très controversée de l'aide au développement attribuée par un pays qui, elle, relève d'enjeux à la fois diplomatiques et économiques dans un contexte bipolaire<sup>4</sup>. Tout comme au sein des institutions européennes, les divisions ont traversé le Tiers-Monde en fonction de l'allégeance faite à l'une des deux superpuissances malgré la revendication du non-alignement. Ces divisions ont porté préjudice au développement lui-même qui s'est fait d'une manière non coordonnée. De la même façon, on pourrait envisager l'étude des migrations du Tiers-Monde sous-développé vers les États-Unis et l'Europe de l'Ouest. Sous cet angle, l'Europe du XVIII<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècle a pu se diriger vers les terres du Nouveau Monde

2 Tony Smith, « New Bottles for New Wine: A Pericentric Framework for the Study of the Cold War », *Diplomatic History*, vol. 24, n° 4, automne 2000, p. 567-591.

3 Odd Arne Westad, *The Global Cold War*, *op. cit.*, p. 562.

4 Nous avons toutefois une étude en français qui a mis en valeur les prises de décision du Congrès américain sur ce terrain : Claude Brissac-Féral, *La Politique américaine d'aide au développement : conflits entre le Président et le Congrès (1947-1979)*, Paris, L'Harmattan, 2001.

en cas de persécutions religieuses, de famine généralisée, de mise à l'écart de la société, de surplus de population, de chômage et de misère. Mais le monde actuel peut-il offrir des terres encore vides ou peu peuplées aux populations en excès de l'Afrique et de l'Asie, ou encore à la population fuyant les guerres de l'Asie centrale et du Moyen-Orient ? Le contexte leur est assurément beaucoup moins favorable qu'autrefois pour les Européens. L'échec du développement en Afrique, par exemple, a largement conditionné la migration de la population en âge de travailler et qui souhaite une vie décente au point de la perdre.

Ce chapitre n'étudie pas la politique du développement elle-même au sein des institutions internationales et en lien avec elles mais explore un aspect moins étudié dans le cadre du développement et lourd de conséquences : les matières premières. Cependant, on dispose d'études, comme celles de Pierre Chalmin et Pierre Dockès, qui seraient à développer dans le sens global<sup>5</sup>. Ici, nous nous emploierons à faire le lien entre les instances internationales et l'enjeu constant pour le Tiers-Monde de maîtriser leurs ressources naturelles. Cela concerne aussi bien les matières agricoles que minérales (les études sur le pétrole sont plus conséquentes).

Notons encore que cette étude du Tiers-Monde à travers le multilatéralisme rejoint singulièrement les études dites post-coloniales. En effet, elle suit son cheminement pour le voir s'affirmer sur la scène internationale avec, par exemple, la création de l'OMC en 1995, comme les études post-coloniales d'après la littérature ou des sujets sociétaux. Au fond, on pourrait qualifier l'offensive du Sud contre le Nord de dénonciation d'une vision non plus européocentriste mais *occidentalocentriste* du système multilatéral. C'est pourquoi certaines voix au sein du courant post-colonial parlent de « ruse idéologique » en ce qui concerne les régimes de tutelle instaurés par la Charte des Nations unies pour ne pas reconnaître officiellement le sort des colonies et leur volonté d'accéder à l'indépendance.

Pourtant, ces études post-coloniales semblent oublier que l'occidentalocentrisme est particulièrement balayé ou plutôt transcendé par la Conférence de Bandung en 1955 puisque les participants ont reconnu et intégré le système multilatéral, tout en acceptant les valeurs universelles véhiculées par la paix et la sécurité, la prospérité et le bien-être. Cependant, des années 1950 aux années 1980, cette foi en l'universalisme est mise à l'épreuve à tel point que la confiance placée dans le système multilatéral s'est réduite comme une peau de chagrin trop sollicitée. C'est là probablement tout le dilemme qui se transforme en *paradoxe du Tiers-Monde* ou en *paradoxe du Sud*. Ce Tiers-Monde oscille entre

5 Philippe Chalmin, *Des épices à l'or noir*, Paris, Bourin, 2008 ; Pierre Dockès, *Le Sucre et les larmes. Bressai d'histoire et de mondialisation*, Paris, Descartes et Cie, 2009.

un universalisme pleinement reconnu et une forme de régionalisme identitaire dénonçant un système international occidentalocentriste. Il serait intéressant de reprendre les discours des institutions multilatérales sur les pays du Sud, pour les décrypter selon la méthode post-coloniale, comme l'a fait Edward Saïd à travers la littérature<sup>6</sup>.

Tous les traités, les chartes et les accords multilatéraux sont signés depuis une quinzaine d'années déjà, et les institutions multilatérales fonctionnent avec leur logique propre. Ces nouveaux pays indépendants issus de la colonisation vont arriver sur la scène internationale déjà façonnée sur deux plans : le premier, au niveau mondial avec le multilatéralisme, et le second, au niveau régional avec la Guerre froide. Ainsi, ils devront littéralement prendre le train en marche, c'est-à-dire qu'il leur incombe cette responsabilité de savoir s'adapter ou pas. Quelle sera la place du Tiers-Monde dans le système multilatéral pendant la Guerre froide ? Ensuite, quelle sera la place des pays du Sud depuis la fin de la Guerre froide ?

240

#### À LA QUÊTE D'UNE PLACE À L'ONU : POUR UNE COOPÉRATION UNIVERSELLE

Lors de la mise en place de l'ONU en 1945, la Charte des Nations unies intègre la question coloniale avec prudence, étant donné que la Grande-Bretagne et la France, les deux pays siégeant au Conseil de sécurité, possèdent encore les deux plus grands Empires coloniaux. D'autres pays membres de l'ONU sont aussi concernés par la question coloniale : les Pays-Bas se classent au troisième rang avec la possession des Indes néerlandaises (l'Indonésie) et la Belgique ensuite avec le Congo. Le Portugal possède depuis le xv<sup>e</sup> siècle des terres en Afrique qui sont devenues, pour les plus importantes d'entre elles, le Mozambique et l'Angola. Comme le fait remarquer Immanuel Wallerstein, « au début, ni Washington, ni Moscou n'accordèrent la moindre attention au Tiers-Monde et à ses revendications. Les États-Unis considéraient la question coloniale comme absolument secondaire, et s'en remettaient pour la résoudre au bon vouloir des puissances coloniales. Lesquelles n'imaginaient quasiment pas que leurs possessions outre-mer puissent accéder rapidement à l'indépendance<sup>7</sup> ». Cette citation rejoint les remarques faites précédemment sur l'autodétermination des peuples formulée par la Charte de l'Atlantique, qui ne s'adressait pas aux colonies mais à l'Europe « fascisée ». De là date probablement le malentendu

<sup>6</sup> Edward Saïd, *L'Orientalisme : l'Orient créé par l'Occident*, Paris, Éditions du Seuil, 2005.

<sup>7</sup> Immanuel Wallerstein, « De Bandung à Seattle. "C'était quoi, le Tiers-Monde ?" », 2000, <[http://classiques.uqac.ca/contemporains/WALLERSTEIN\\_Immanuel/de\\_bandung\\_a\\_seattle/de\\_bandung.html](http://classiques.uqac.ca/contemporains/WALLERSTEIN_Immanuel/de_bandung_a_seattle/de_bandung.html)>, article original intitulé « C'était quoi, le Tiers-Monde ? » publié dans *Le Monde diplomatique*, n° 557, août 2000, p. 18-19..

parmi les colonisés qui aspirent à l'indépendance en se référant à la Charte de l'Atlantique de 1941, comme cela s'est passé à Sétif en Algérie le 8 mai 1945.

C'est dans ce sens-là que la Charte des Nations unies signale précisément dans l'article 73 l'existence de « territoires non autonomes », expression qui désigne les colonies et définit la nature de leurs liens avec leurs métropoles, sans toutefois parler d'indépendance nationale. Ces liens doivent être en particulier fondés sur la prospérité. Toutefois, il est prévu, en cas d'accès à l'indépendance de ces territoires non autonomes, la mise en place d'un régime de tutelle (de l'article 75 à 85 de la Charte) pour leur permettre d'accéder par étapes à la démocratie et à la souveraineté nationale.

#### L'universalisme de la Conférence de Bandung

La première formation du Tiers-Monde, ainsi appelé en 1952 par Alfred Sauvy, pour mettre en évidence l'émergence d'un autre monde entre l'URSS et les États-Unis, va se réaliser avec la Conférence afro-asiatique de Bandung (sur l'île de Java en Indonésie) du 18 au 24 avril 1955<sup>8</sup>. En 1955, le Tiers-Monde de Bandung représente tous les pays qui ne font pas partie de l'Europe (de l'Ouest à l'Est et du Nord au Sud), ni de l'Amérique (du Nord au Sud), ni de l'Océanie (avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande). C'est alors qu'on a considéré que cette conférence représentait l'apogée du mouvement afro-asiatique, né quelques temps auparavant<sup>9</sup>.

Si cette conférence a lieu, c'est à cause d'un contexte particulier de la Guerre froide. La mort de Staline en 1953 clôt une période sombre du communisme soviétique ; l'Asie sort tout juste d'une période de guerres : l'armistice de la guerre de Corée en 1953 et la fin de la guerre d'Indochine en 1954. Mais la signature en 1954 de l'Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est (OTASE),

8 « Car enfin ce Tiers-Monde ignoré, exploité, méprisé comme le Tiers État, veut, lui aussi être quelque chose » (Alfred Sauvy, « Trois mondes, une planète », *L'Observateur*, 14 août 1952, p. 14). Les vingt-neuf pays présents sont l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan, le Sri Lanka (à cette époque l'île de Ceylan) et la Birmanie, qui forment le « groupe de Colombo ». Ces pays s'étaient en effet rencontrés en 1951 dans la capitale du Sri Lanka pour discuter de la fin de la guerre d'Indochine et du rôle à jouer dans cette région au niveau du développement. Parmi les autres pays asiatiques, cette conférence invite la République populaire de Chine de Mao et la République populaire du Viêt-nam, mais aussi le Japon vaincu et en voie de rétablissement, le Cambodge, la Thaïlande, le Laos, l'État du Viêt-nam, les Philippines et le Népal. Quant aux deux Corées tout juste sorties de la guerre, elles sont absentes. Les pays africains sont représentés avec le Ghana (nommé à ce moment-là la Côte de l'Or), l'Éthiopie, le Libéria et le Soudan. Quant aux pays arabes aussi présents, ils sont réunis depuis 1945 dans la Ligue des États arabes, plus couramment appelée la Ligue arabe, avec l'Égypte, la Libye, l'Arabie Saoudite, l'Irak, le Liban, la Syrie, l'Afghanistan, le Yémen, la Jordanie et la Turquie. L'Iran est aussi présent.

9 Sur les origines de l'afro-asiatisme, voir André Urban, *Les États-Unis face au Tiers-Monde à l'ONU de 1953 à 1960*, Paris, L'Harmattan, 2005.

qui est une alliance militaire défensive inspirée de l'OTAN avec les États-Unis, la France, la Grande-Bretagne, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan, les Philippines et la Thaïlande, paraît franchement insupportable à ceux qui souhaitent conserver cette région hors de l'influence américaine ou même soviétique. La conférence de Bandung a alors pour volonté de tourner la page de l'ère coloniale et d'affirmer la souveraineté nationale de ces nouveaux pays en Asie, en Afrique et aussi dans la sphère arabe.

Au sein de cette conférence, tous ces pays si divers à cause de leur histoire (coloniale ou pas) et de leur régime politique (démocratie ou dictature ; libéral ou communiste), se côtoient dans une surprenante unanimité. Leur dénominateur commun est la méfiance à l'égard de l'Occident, c'est-à-dire les puissances européennes en tant qu'anciens pays colonisateurs et les nouvelles puissances, les États-Unis et l'URSS. En fait, l'impérialisme en général leur sert de repoussoir même si cela ne transparait pas dans leur communiqué final.

242

L'historiographie a peu montré combien le communiqué final de cette Conférence est frappant par sa cohérence au niveau des principes multilatéraux, reproduisant en cela le schéma adopté par la Charte des Nations unies mais en ajoutant des mentions spécifiques comme la condamnation de la colonisation, du racisme et de la ségrégation. Cette présentation étonne la presse car ces anciennes colonies ne prônent pas la révolution<sup>10</sup>. Au contraire, ces pays adhèrent d'emblée à l'universalisme véhiculée par les Nations unies et reconnaissent, selon le plan adopté par leur communiqué, « la coopération économique », « la coopération culturelle », « les droits de l'homme et l'autodétermination », « les problèmes des peuples dépendants », « les mesures en faveur de la paix et de la coopération mondiales ».

Les dirigeants et leaders nationalistes de ces pays anciennement colonisés, ou tout juste sortis de la colonisation, ou encore sur le chemin de la conquête de l'indépendance, ont saisi l'importance et surtout la fonction de ce nouvel ordre international sans le mettre en cause. L'ONU est alors leur référence institutionnelle pour s'insérer dans le système multilatéral établi depuis 1945, afin de s'y faire une place ou de s'y faire reconnaître une place. Le Tiers-Monde de Bandung, qu'il soit communiste, libéral, pro-soviétique, pro-américain, ou même neutraliste, choisit de s'adapter le plus tôt possible dans le système multilatéral car motivé à coup sûr par le principe de l'égalité de la souveraineté nationale. Cette égalité signifie une garantie fondamentale au droit à l'existence sur la scène internationale.

---

<sup>10</sup> Robert Gullain, *Le Monde*, 27 avril 1955.

D'après le communiqué final, ces pays formulent des souhaits qui seront encore d'actualité lors des décennies suivantes mais l'un d'entre eux retient particulièrement l'attention. C'est le point n°6 du communiqué final de la conférence de Bandung : « 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 [...] ». En d'autres termes, la conférence de Bandung affirme la volonté de sortir du schéma économique colonial en mettant fin à sa forme la plus reconnaissable. Pendant la colonisation, l'économie des colonies se caractérise par l'importation de produits manufacturés en provenance de la métropole et par l'exportation de produits minéraux et agricoles à l'état brut vers la métropole. Tout ceci se faisait dans un circuit fermé et bilatéral. Le communiqué de Bandung met ainsi l'accent sur la nécessaire industrialisation pour exporter à leur tour des produits transformés et manufacturés au lieu des produits bruts. Or, cet appel de Bandung reprend le « programme de développement économique de la Banque mondiale elle-même, inspiré par les théories sur la croissance économique<sup>11</sup> ». Comme la reconnaissance du Tiers-Monde de Bandung se fait par l'ONU, on considère que sa croissance économique passe par la Banque mondiale et ses prêtres.

Cette volonté de sortir de l'état économique colonial révèle que la colonisation, bien que gérée par différents pays européens et en des endroits divers de la planète, a malgré tout fonctionné d'après un schéma économique homogène. Les colonies ne disposent pas, ou quasiment pas, d'artisanat, de manufactures et d'industries pour fabriquer elles-mêmes ces produits finis ou semi-finis qui permettent d'accéder à l'état industriel, en dépit des infrastructures qui se révèlent assez sommaires. Celles-ci visent principalement l'acheminement des matières premières et des cultures d'exportation vers les ports, pour les amener ensuite vers les métropoles. Seule l'Afrique du Sud a les moyens d'une industrialisation, grâce aux investissements britanniques qui ont été parmi les plus élevés.

La colonisation a en effet changé, a dévié ou a encore interrompu le processus d'évolution d'une économie agricole vers une économie industrielle, ce que Paul Bairoch a appelé la désindustrialisation<sup>12</sup>. Elle a particulièrement supprimé toute forme d'artisanat, qui est le point de départ vers l'industrialisation selon le schéma de la proto-industrialisation appliqué en Europe du xvi<sup>e</sup> siècle à la fin du xviii<sup>e</sup> siècle, au terme duquel est née la Révolution industrielle. L'exemple

11 Kweku Ampiah, *The Political and Moral Imperatives of the Bandung Conference of 1955. The reactions of the US, UK and Japan*, London, Global Oriental, 2007, p. 209.

12 Paul Bairoch, *Le Tiers-Monde dans l'impasse : le démarrage économique du xviii<sup>e</sup> au xx<sup>e</sup> siècle*, Paris, Gallimard, 1992 ; *id.*, *Victoires et déboires : histoire économique et sociale du monde du xv<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, Gallimard, 1997.

le plus célèbre pour illustrer cet état de fait colonial est l'action de Gandhi, qui a insisté pour que les Indiens filent et tissent de nouveau le coton eux-mêmes afin que l'Inde puisse récupérer sa source économique et financière, alors maîtrisée essentiellement par la Grande-Bretagne et ses industries textiles du Lancashire. « Globalement, son niveau d'industrialisation (par habitant) était, vers 1880, inférieur au tiers de celui de 1750<sup>13</sup> ». Paul Bairoch a particulièrement mis en valeur la convergence du Tiers-Monde des années 1950 au niveau économique avec ces caractéristiques : la désindustrialisation, la mise en place de cultures d'exportation, le développement des exportations de minerais mais aussi les soins médicaux qui ont déclenché une inflation démographique. C'est pourquoi le communiqué final de Bandung dénonce le risque du « néo-colonialisme ».

Puis, au niveau de la coopération culturelle, le communiqué final ne traduit pas de ressentiment envers l'Occident mais au contraire fait preuve d'une ouverture d'esprit remarquable :

244

Ce n'est pas en se plaçant à un point de vue d'exclusivité ou de rivalité avec d'autres Nations, d'autres civilisations, d'autres cultures, que la Conférence considère le développement de la coopération culturelle dans les pays africains et asiatiques. Fidèle à une tradition séculaire de tolérance et d'universalisme, la Conférence estime que la coopération culturelle asiatique et africaine doit se développer dans le contexte plus large de la coopération mondiale.

En ce qui concerne les droits de l'homme, la conférence fait sienne « le principe du droit des peuples et des nations à disposer d'eux-mêmes tel qu'il est défini dans la Charte des Nations unies [...] ». Ensuite, elle déclare appuyer les mouvements d'indépendance pour mettre fin à la colonisation en Indonésie et en Afrique du Nord.

Enfin, ce communiqué formule une demande très précise en ce qui concerne la représentation du Tiers-Monde à l'ONU :

la Conférence considère que la représentation des pays de la région asiatique et africaine au Conseil de Sécurité est inadéquate, compte tenu d'une équitable distribution géographique. En ce qui concerne la répartition des sièges des membres non permanents, la Conférence est d'avis que les pays asiatiques et africains qui, selon les dispositions de l'accord conclu à Londres en 1946 sont écartés de la possibilité d'y être élus, puissent apporter une contribution efficace au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

13 *Id.*, « Du Tiers-Monde aux Tiers-Mondes. Convergences et clivages », *Population*, vol. 47, n° 6, 1992, p. 1485-1503, ici p. 1488.

En effet,

en vertu de cet accord, les membres permanents du Conseil s'engageaient à soutenir, au Conseil de Sécurité, des pays présentés par les États des cinq plus importantes régions du globe. Dans le cadre de ce plan, il a été convenu, au sujet de l'élection des membres non permanents d'appuyer pour l'Amérique latine, deux candidatures, ce qui donne à cette région deux sièges ; de donner un siège au Commonwealth britannique ; un siège au Moyen-Orient ; un siège à l'Europe occidentale et également un siège à l'Europe orientale<sup>14</sup>.

Cet accord de 1946 est considéré comme un *gentlemen's agreement*, comme l'explique Evelyne Lagrange. Il n'est pas plus « qu'un accord entre membres », sans qu'il soit introduit dans le Traité ou la Charte. Mais cet accord finalement officieux est devenu une règle, que contestent précisément les participants à la Conférence de Bandung, et qui existe encore de nos jours.

La conférence de Bandung montre alors au monde entier la parfaite adaptation de ce Tiers-Monde au système multilatéral, en reprenant en conclusion : « le (au) maintien et (à) la consolidation de la paix et de la sécurité », « une coopération dans les domaines économique, social et culturel », « la prospérité et le bien-être à tous ».

Par ailleurs, il est important de noter que ce Tiers-Monde réuni à Bandung n'envisage pas de formation régionale : « la Conférence préconise des consultations sur le plan international pour favoriser dans la mesure du possible les intérêts économiques des pays participants mais la formation d'un bloc régional n'est pas son objectif ». Ce sujet paraît plutôt délicat à cause de la diversité des régimes politiques et des alliances rassemblées à cette conférence, qui, rappelons-le est volontairement consensuelle.

L'histoire du multilatéralisme permet de réinterpréter des événements décisifs sous un angle différent. Quelles seront les conséquences d'une telle conférence ? D'après Léopold Senghor, leader nationaliste et futur président du Sénégal, son impact sur la scène internationale est semblable à « un coup de tonnerre ».

#### Les modalités d'admission à l'ONU

Il incombe dès lors à l'ONU de s'occuper de la prospérité économique, du bien-être social et de la sécurité et la paix collective du Tiers-Monde de Bandung.

On peut tout de suite faire remarquer que le régime de tutelle ne sera pas appliqué à ces pays nouvellement indépendants. En effet, l'article 78 de la Charte des Nations unies stipule qu'il ne sera pas appliqué « aux pays devenus

<sup>14</sup> Evelyne Lagrange, *La Représentation institutionnelle dans l'ordre international. Une contribution à la théorie de la personnalité morale des organisations internationales*, The Hague/London/New York, Kluwer Law International, 2002, p. 112.

membres des Nations unies » conformément à l'égalité souveraine. Depuis 1955, leur admission est devenue automatique au sein de l'ONU alors que, jusque là, toute nouvelle candidature d'État était soumise au Conseil de sécurité, qui examinait les candidatures au cas par cas. S'ensuivait un véritable marchandage politique entre l'URSS et les États-Unis. Après la conférence de Bandung, les effectifs de l'ONU doublent entre 1955 et 1965. En 1945, l'ONU a commencé avec 51 membres et, en 1965, elle en compte 118 membres.

246

Puis, le 20 septembre 1960, l'ONU accueille 17 nouveaux États, dont la plupart africains, et proclame que « l'année 1960 est l'année de l'Afrique ». Pour marquer cette vague de décolonisation, l'Assemblée générale de l'ONU va aussi voter, le 14 décembre 1960, la résolution n° 1514 : « la déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux » pour prendre en compte le changement de majorité, communément nommée « la déclaration de la décolonisation ». Cette résolution est importante car elle introduit ce qui manquait dans la Charte des Nations unies : la fin de la colonisation. Pour contrôler l'application de cette résolution, un Comité spécial de la décolonisation va être créé en 1961. Cette résolution renforce officiellement le droit à l'autodétermination pour tous les peuples et surtout pour ceux qui sont encore colonisés. Il est indéniable que cette action se situe dans le courant de la Conférence de Bandung. La résolution n° 1514 est toujours valable et le Comité s'occupe du Sahara occidental, de la Nouvelle-Calédonie, de Gibraltar et des îles éparpillées dans les Océans.

#### Le lancement de la politique de développement

L'autre conséquence immédiate de la Conférence de Bandung est d'inciter l'ONU à prendre davantage en compte l'importance des besoins de développement du Tiers-Monde. L'ONU va évoluer en se consacrant au développement en 1961 avec la proclamation de « la décennie des Nations unies pour le développement » et en lançant le programme des « trois D », qui signifie : « décolonisation, droits de l'homme et développement ». C'est le premier programme adopté à l'échelle mondiale pour le Tiers-Monde. Désormais, il est admis que « le commerce international est le principal instrument du développement économique<sup>15</sup> ».

La conférence de Bandung conduit aussi le GATT à revoir certaines dispositions. Les pays de l'Amérique latine, les seuls pays sous-développés présents lors de la Conférence de La Havane en 1948, ont bénéficié de quelques dispositions spéciales, en faisant valoir les particularités de leurs économies sous-développées ainsi que les déséquilibres des échanges liés à des

15 Rés. n° 1707 (XVI) de 1961.

raisons historiques. C'est pourquoi ils ont demandé un traitement de faveur qui leur permettrait de subir moins brutalement le choc de la libéralisation des échanges au moment de la baisse des droits de douane. Le GATT leur a donc aménagé l'article XVIII qui leur accorde la possibilité d'établir des quotas sur certaines importations, sans toutefois pénaliser celles qui entrent dans le cadre de l'aide au développement, et qui assouplit la fixation de leurs droits de douane pour protéger l'industrie naissante. Quel est le résultat de ces déclarations et résolutions votées à l'ONU au cours de cette décennie pour le développement ?

#### **Le Tiers-Monde à deux vitesses : vers quatre Tiers-Mondes ?**

Alors que l'Europe de l'Ouest présente une évolution économique homogène, le Tiers-Monde de Bandung va évoluer à deux vitesses et connaîtra de nouvelles orientations en matière de développement. Par ailleurs, cette évolution différenciée marquera la fin de l'afro-asiatisme née à Bandung.

Tout d'abord, une catégorie de pays arrive à se situer à égalité avec l'Europe et les États-Unis, avec l'exemple le plus spectaculaire qui est le Japon. L'esprit de Bandung et ses principes de solidarité sont loin. Désormais, ces pays sont considérés comme des pays pro-occidentaux et faisant partie intégrante du « monde libre » et du système multilatéral.

Ensuite, l'autre catégorie concerne les pays d'Afrique, une partie de l'Asie, auxquels il faut désormais ajouter ceux de l'Amérique latine, alors absents de la Conférence de Bandung de 1955. À partir du milieu des années 60, le Tiers-Monde va devenir synonyme de la partie du monde la moins développée par rapport à l'Europe de l'Ouest, aux États-Unis et au Japon, et qui se situe en périphérie du système multilatéral. Mais ce nouveau Tiers-Monde offre plusieurs visages au point de parler « des Tiers-Mondes ».

En effet, le premier de ces visages est celui des pays producteurs de pétrole qui forment le 14 septembre 1960 l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), avec le Koweït, l'Arabie Saoudite, l'Iran, l'Irak et le Venezuela. Le but est de maintenir un prix du pétrole assez conséquent face aux baisses décidées par les compagnies occidentales, en particulier par le cartel international du pétrole formé par les Trois Grands depuis 1928 : Standard Oil of New Jersey, Royal Dutch-Shell et Anglo-Iranian Oil Company (devenue British Petroleum après 1951). Il est de fait que ces économies arabes possèdent encore toutes les caractéristiques de pays non développés et veulent mieux bénéficier des dividendes du pétrole. Faisons remarquer que cette formation de l'OPEP se situe dans la droite ligne du communiqué de Bandung, qui recommandait une politique commune du pétrole (point 9 du chapitre A : coopération économique).

Le deuxième visage du Tiers-Monde est représenté par une partie de l'Asie qui émerge dans le sillage du Japon avec ces nouveaux pays industrialisés, regroupés sous l'appellation des Quatre Dragons (Hong-Kong, la Corée du Sud, Taïwan et Singapour). Ces pays vont finir par se démarquer du Tiers-Monde d'origine pour rejoindre le Japon.

Le troisième concerne l'Afrique subsaharienne qui connaît une véritable dérive dont une bonne partie qui s'appauvrit.

Enfin, le quatrième regroupe l'Amérique latine et l'autre partie de l'Asie considérées comme semi-industrialisées car elles se situent à mi-chemin entre le sous-développement et l'industrialisation, c'est-à-dire le Brésil, le Mexique, la Malaisie, la Thaïlande, l'Inde, les Philippines et la Turquie.

Le point commun de ce nouveau Tiers-Monde est sa difficile insertion dans le système multilatéral à cause de leur situation de périphérie. De même, ce Tiers-Monde représente un tout assez homogène, en étant sous-développé ou en voie de développement<sup>16</sup>. Au cours des années 1960, en pleine période des Trente Glorieuses, il cherchera alors son sens politique et son issue économique pour une place plus visible sur la scène internationale.

Par ailleurs, il est intéressant de constater qu'en dépit des orientations politiques différentes, les revendications d'ordre économique restent identiques et constantes tout au long des décennies. À présent, les pays du Sud sont épaulés par les pays émergents au sein de l'OMC, au FMI et à l'ONU, qui reproduisent une attitude se situant dans le prolongement des initiatives qui ont commencé dans les années 1960.

#### **Des nouvelles institutions liées à la Guerre froide**

Plusieurs conférences vont se succéder pour mettre au point une configuration régionale du Tiers-Monde dans le cadre de la Guerre froide. Les unes seront organisées par le Mouvement des pays non-alignés (MNA), emmené par le Yougoslave Tito et l'Indien Nehru à partir de 1961. Le maréchal Tito les a particulièrement convaincus de dépasser le clivage entre l'Occident et l'Orient, pour qu'ils se réunissent en une formation qui fasse pendant à l'OTAN et au Pacte de Varsovie<sup>17</sup>. Leur mouvement s'insère sans ambiguïté dans le cadre de la Charte des Nations unies et fait valoir la coopération, l'indépendance politique et militaire en ne faisant partie d'aucune autre alliance défensive.

<sup>16</sup> La répartition entre quatre Tiers-Mondes pour finalement n'en faire qu'un seul a été proposée par Paul Bairoch, « Du Tiers-Monde aux Tiers-Mondes », art. cit., p. 1492-1503.

<sup>17</sup> Les non-alignés regroupent tout d'abord les pays leaders de Bandung : l'Inde, le Ghana, l'Égypte, l'Indonésie, auxquels s'ajoute la Yougoslavie. Une vingtaine de pays les rejoindront ultérieurement.

D'autres conférences organisées par Fidel Castro se tiennent avec des pays ralliés à un militantisme révolutionnaire et radical qui ne s'identifie pas au communisme soviétique et chinois. Au cours de la conférence tricontinentale du 3 au 15 janvier 1966 à La Havane, Castro crée l'Organisation de solidarité des peuples d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, puis l'Organisation latino-américaine de solidarité (OLAS), en reprenant certains principes de Bandung.

D'autres pays, se situant à cheval entre l'esprit de Bandung et l'allégeance faite à l'une des superpuissances, se retrouvent dans une sorte d'association ou de pseudo-institutions. Du côté de l'URSS, nous avons la Solidarité afro-asiatique. Dans le cadre économique, l'URSS finance de grands projets d'industrialisation dans les pays alliés, même s'ils sont des non-alignés, comme la construction de barrages en Égypte et au Ghana ou encore la rénovation d'une usine sidérurgique en Inde dans les années 1960.

Du côté des États-Unis, des institutions régionales voient le jour sur chaque continent mais elles constituent avant tout un rempart diplomatique et militaire face à la menace communiste. Il existe une bibliographie conséquente sur ces organisations régionales du Tiers-Monde et du Sud. Voici une présentation succincte de ces nouvelles créations organisées par les États-Unis.

#### En Afrique

C'est dans le contexte de la Guerre froide que sera signée en 1963 à Addis Abeba en Éthiopie, la Charte de l'Organisation de l'unité africaine (OUA). Cette organisation est créée par les pays africains plutôt pro-occidentaux, comme le Sénégal avec Senghor et la Côte-d'Ivoire avec Houphouët-Boigny<sup>18</sup>. L'OUA est en fait représentative d'un courant modéré du panafricanisme, mouvement nationaliste revendiquant l'identité noire africaine, qui met l'accent sur le respect de la souveraineté nationale, le respect des frontières coloniales et la non-ingérence dans les affaires intérieures. L'autre courant du panafricanisme, radical, mise sur l'unification totale du continent pour le consolider économiquement et regroupe des États plutôt proches de l'Union soviétique, comme le Ghana, la Guinée, le Mali, l'Algérie et un État exclu des cercles africains comme le Maroc à cause du problème que pose le Sahara occidental et le sort réservé aux Sarahouis.

L'OUA s'insère toutefois dans le système multilatéral en reconnaissant la Charte des Nations unies ainsi que la DUDH. Pourtant, elle ne peut être considérée comme une intégration régionale car elle est seulement une coopération entre États et qu'elle n'a pas supprimé les frontières nationales, à la différence de la CEE.

<sup>18</sup> L'OUA réunit trente-deux pays de l'Afrique en 1963 dont Madagascar. Le Maroc, l'Ouganda, l'Érythrée, Djibouti, la Guinée-Bissau, l'Angola, la Namibie, l'Afrique du Sud, le Lesotho, le Swaziland, le Zimbabwe et le Mozambique n'en font pas partie.

Du point de vue économique, elle jouera un rôle très mineur parce qu'elle reste tributaire des zones d'influence européenne, américaine et soviétique qui existent sur le continent. Les trois principes multilatéraux, la sécurité, la prospérité et le bien-être, alors proclamées par l'OUA, s'avèrent finalement difficiles à appliquer tout au long de la période de la Guerre froide. L'OUA se dotera en 1964 d'une Banque africaine de développement, ayant son siège à Abidjan.

#### En Amérique latine

250

L'Amérique latine connaît divers regroupements régionaux mais qui marquent une préférence pour la formule de la zone de libre-échange. En 1960, est créée l'Association latino-américaine de libre-échange (ALALC), avec tous les pays d'Amérique du Sud et le Mexique sur la base du traité de Montevideo. Son bilan est cependant négatif car la suppression des barrières douanières n'a jamais été réalisée. C'est pourquoi elle se transforme en 1980 en une Association latino-américaine d'intégration (ALADI), considérée cette fois-ci comme une véritable étape vers l'intégration régionale grâce à des accords qui préconisent la mise en place d'un marché commun latino-américain<sup>19</sup>.

De même, le Marché commun de l'Amérique centrale (MCAC), avec le Costa-Rica, le Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua, est mis sur pied après la signature du traité général d'intégration économique centro-américain à Managua en 1960. Puis, en 1969, est créé le Groupe andin ou le Pacte andin dans le cadre de l'ALALC, avec la Bolivie, la Colombie, le Chili, l'Équateur et le Pérou sur la base de l'Accord de Carthagène.

Enfin, la Communauté et le marché commun des Caraïbes (CARICOM, selon l'acronyme anglais d'usage : Caribbean Community and Common Market) est créée en 1973. Les Caraïbes (qui regroupent les îles anglophones) faisaient auparavant partie de la Fédération des Indes occidentales britanniques (British West Indies Federation) en 1958 et sont devenues après les indépendances une Zone de libre-échange caribéenne (CARIFTA, Caribbean Free Trade Association), qui commence à fonctionner en 1968. Finalement, la CARIFTA prend un nouveau visage en 1972 pour devenir un marché commun, la CARICOM, sans pour autant inclure les Antilles françaises, alors voisines.

Ces institutions régionales se sont nettement inspirées de la formation de la CEE. Or, lors de l'examen du traité de la CEE au GATT en 1957, les pays de l'Amérique latine étaient particulièrement opposés à cette création européenne car les États-Unis leur avaient refusé auparavant une telle initiative<sup>20</sup>.

19 Olivier Dabène, *L'Intégration régionale en Amérique latine : le Mercosur, Les Études du Centre d'études et de recherches internationales (CERI)*, n° 8, novembre 1995, p. 2-3.

20 Régine Perron, « La CEE face aux États-Unis », art. cit., p. 227.

En effet, l'Organisation des États américains (OEA), créée en 1948 et sous tutelle américaine, domine largement et assure la sécurité, la prospérité et le bien-être d'après son traité (même si l'Amérique latine connaît principalement des régimes dictatoriaux et une grande pauvreté).

#### En Asie du Sud-Est

En Asie, est créée en pleine guerre du Viêt-nam, en 1967, l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN selon l'acronyme anglais : *Association of South-East Asian Nations*), regroupant l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande. Cette formation régionale est essentiellement dirigée dans la lutte anticommuniste et a eu pour but de soustraire ces pays de l'influence communiste d'Ho Chi Minh et de Mao Zedong.

#### Au Moyen-Orient

Dans cette région, seule la question militaire prévaut et elle est assurée par le Pacte de Bagdad depuis 1955.

Pour conclure là-dessus, ces organisations régionales, créées sous influence américaine, reflètent surtout la stratégie de l'endiguement face au bloc soviétique. L'heure est à la consolidation des alliances dans cette nouvelle région qui émerge. Celles-ci s'avèrent n'être que des remparts anti-communistes et ne disposent pas de moyens réels pour une cohésion économique, à la différence des institutions européennes. Cela ne doit pas occulter le fait que les États-Unis ont principalement opté pour la forme de l'aide à l'étranger (Foreign Aid) ou l'aide au développement, qui représente une partie non négligeable du budget national. Cette aide peut être à la fois militaire et/ou économique.

#### Le Groupe des 77 et la CNUCED

Le Tiers-Monde de Bandung se disperse ainsi en diverses formations régionales motivées par le contexte de la Guerre froide. Néanmoins, il finit par trouver son institution régionale plus représentative et consensuelle afin d'être visible au sein de l'ONU, avec la création du Groupe des 77 en juin 1964. Ce Groupe des 77 est né à l'issue de la fin de la première réunion de la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED), nouvellement créée, du 23 mars au 16 juin 1964 à Genève. Ce groupe réunit précisément, parmi les 122 pays présents à la CNUCED, 77 pays d'Afrique et d'Asie dont les participants à la Conférence de Bandung, ceux qui ont obtenu leur indépendance, les pays de l'Amérique latine et les petites îles de l'Océanie.

En cela, le Groupe des 77 est plus proche de la configuration de Bandung que des formations citées précédemment. De même, il affiche une représentation différente de celle du Mouvement des non-alignés car ses objectifs ne sont

pas liés aux questions militaires de la Guerre froide mais aux questions économiques. « Cette unité a émergé du fait que, faisant face à des problèmes de développement de base, ils ont un intérêt commun dans cette nouvelle politique pour le développement et le commerce internationaux<sup>21</sup> ».

En ce qui concerne la CNUCED, cette conférence intergouvernementale va s'institutionnaliser au fur et à mesure et fera un certain temps office de porte-parole des pays en voie de développement au sein de l'ONU. Par ailleurs, on peut noter que sa création peut rejoindre, sous une forme différente, le souhait de la conférence de Bandung : « l'établissement sans retard d'un fonds des Nations unies pour le développement économique ». La CNUCED a pour tâche d'élaborer des travaux sur le développement des pays du Tiers-Monde pour les aider à mieux s'intégrer dans l'économie mondiale. Mais elle va décevoir leurs attentes à cause de son manque de pouvoir décisionnel. L'Acte final de la CNUCED de 1964 recommande toute une série de mesures destinées à les aider à entrer dans la phase de l'industrialisation, comme le prélèvement de 1 % du PNB des pays riches pour le développement, la création d'un Fonds de développement régional, la mise en place d'un système de préférences tarifaires, la création d'un Office international pour le développement industriel (OIDI) et la mise en place des accords internationaux sur les matières premières. Que signifient toutes ces recommandations ?

252

Dans l'ensemble, la CNUCED oscille entre la thèse interventionniste française et la thèse libérale anglo-saxonne. La première préconise « des accords internationaux qui permettront de relever et de maintenir les cours des produits intéressés par ces accords ». Quant à la seconde thèse, elle penche pour « un abaissement des droits de douane perçus par les pays industrialisés sur leurs importations d'articles manufacturés en provenance des pays sous-développés ». Mais la CNUCED a aussi repris à son compte une thèse présentée en 1959 par Raúl Prebisch<sup>22</sup>. Ce dernier estime que les échanges commerciaux doivent se fonder sur une compensation financière calculée sur la différence entre les prix à l'exportation et les prix à l'importation de matières premières<sup>23</sup>. Mais les années 1950 et 1960 coïncident avec la création d'un « prix directeur universel » (appelé prix mondial) de plusieurs matières premières agricoles à vocation exportatrice : les oléagineux, le café et le cacao<sup>24</sup>. Ce prix mondial s'avère déconnecté du

21 Jean-Philippe Colson, « Le "Groupe des 77" et le problème de l'unité des pays du Tiers-Monde », *Tiers-Monde*, vol. 13, n° 52, 1972, p. 813-830, ici p. 820-822. Les citations suivantes sont extraites du même document.

22 Raúl Prebisch (1901-1986), économiste argentin, publie en 1950 son ouvrage déterminant sur *Le Développement de l'Amérique latine et ses principaux problèmes*, connu sous l'appellation de « Thèse de Singer-Prebisch sur la dépendance ».

23 Hélène d'Almeida-Topor, *L'Afrique au xx<sup>e</sup> siècle*, Paris, Armand Colin, coll. « U », 1993, p. 237.

24 Claude Mouton et Pierre Chalmin, *Matières premières et échanges internationaux*, Paris,

terrain local car essentiellement fixé sur les places boursières. De plus, il n'est pas négocié dans le cadre du GATT. Rappelons que les produits agricoles en sont exclus à la demande des États-Unis qui voulaient conserver les subventions attribuées à son agriculture depuis la Grande Dépression.

On s'aperçoit que l'Acte final de la CNUCED de 1964 rassemble des courants opposés sur le développement pour être considéré comme une sorte de bricolage (est-ce pour ne pas avoir à choisir ?). Ce qu'on peut retenir toutefois de l'action de la CNUCED est d'avoir révélé pour la première fois qu'« une division du monde en terme économique entre un Nord et un Sud, un Centre et une Périphérie, (est) formulée au niveau international, reléguant, en pleine Guerre froide, la division Est-Ouest au second plan<sup>25</sup> ».

C'est pourquoi le Groupe des 77 sera lui-même plus préoccupé des rapports Nord-Sud, alors que le Mouvement des non-alignés se soucie davantage des rapports Est-Ouest. Ces deux formations se croiseront plusieurs fois dans leur histoire à cause de leur préoccupation commune : leurs économies manifestent de sérieuses difficultés à décoller ou elles stagnent, ou encore elles se dégradent. Comme le fait remarquer Herman Van der Wee, « mais avant les années 1970, les résultats (de l'industrialisation après les indépendances) n'ont, dans l'ensemble, pas été spectaculaires, surtout si l'on tient compte de l'accroissement de la population. Entre 1950 et 1967, le PNB par habitant de l'ensemble des pays en développement n'a augmenté en moyenne que d'environ 2,8 % par an<sup>26</sup> ». C'est dans ce sens-là que se situe la déclaration du Groupe des 77 de 1964 : « les pays en voie de développement cités ci-dessus reconnaissent la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement comme une étape significative vers la création d'un nouvel ordre économique international qui soit juste<sup>27</sup> ». Cette phrase montre que,

*Economica*, 1983, p. 221.

25 Mehdi Abbas, « La CNUCED XI : du consensus de Washington au consensus de Sao Paulo ? », *Observatoire des Amériques*, n° 21, juillet 2004, p. 2.

26 Herman van der Wee, *Histoire économique mondiale, 1945-1990*, Louvain-la-Neuve, Academia Duculot, 1990, p. 346.

27 Soit en 1964 (selon la liste de la déclaration en anglais) : « Afghanistan, Algeria, Argentina, Bolivia, Brazil, Burma, Burundi, Cambodia, Cameroon, Central African Republic, Ceylon, Chad, Chile, Colombia, Congo (Brazzaville), Congo (Leopoldville), Costa Rica, Cyprus, Dahomey, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Ethiopia, Gabon, Ghana, Guatemala, Guinea, Haiti, Honduras, India, Indonesia, Iran, Iraq, Jamaica, Jordan, Kenya, Kuwait, Laos, Lebanon, Liberia, Libya, Madagascar, Malaysia, Mali, Mauritania, Mexico, Morocco, Nepal, Nicaragua, Niger, Nigeria, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Philippines, Republic of Korea, Republic of Viet-Nam, Rwanda, Saudi Arabia, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Syria, Thailand, Togo, Trinidad and Tobago, Tunisia, Uganda, United Arab Republic, United Republic of Tanganyika and Zanzibar, Upper Volta, Uruguay, Venezuela, Yemen and Yugoslavia ». Les citations suivantes sont extraites du même document.

10 ans après la Conférence de Bandung, le Tiers-Monde sous-développé ou en voie de développement n'a pas trouvé sa place dans le système multilatéral, malgré son universalisme affiché et sa reconnaissance du rôle de l'ONU.

C'est bien la question économique qui reste l'épine douloureuse car l'état colonial ou le néo-colonialisme, n'a pas disparu depuis les indépendances et ne permet pas de se situer à égalité avec les autres pays intégrés dans le multilatéralisme. Le Groupe des 77 représente par conséquent les pays restés en périphérie du système, qui revendique résolument la création d'un nouvel ordre économique international afin de repenser leur place et non plus seulement pour trouver une place au sein du système multilatéral. De même, il critique sans ambages la CNUCED pour son manque d'appréciation sur le commerce international en ce qui les concerne :

254

il n'y a pas eu, par exemple, une appréciation adéquate du problème du « trade gap » des pays en voie de développement. Les matières premières et les préférences pour les exportations de produits manufacturés ont seulement bénéficié d'une approche la plus limitée qui soit. De la même façon, les schémas de compensation financière pour suppléer à la détérioration sur le long terme du commerce ont seulement fait l'objet d'étapes préliminaires.

C'est en toute logique que le but du Groupe des 77 est de parvenir à « l'émergence d'une organisation commerciale internationale qui soit compréhensive » et « de mettre fin à la division du monde en aires de richesse et de pauvreté intolérable ».

Au bout du compte, le Groupe des 77 demande les conditions d'un échange égal qui puisse effacer le déficit commercial dû à l'état colonial persistant (défaut d'industrialisation, cultures d'exportation, exportations de matières premières brutes et importations de produits semi-finis et finis), grâce à l'instauration d'un nouvel ordre économique international (qui réformerait particulièrement le GATT). Il soutient aussi la solution à court et à moyen terme des tarifs préférentiels, le Système généralisé de préférences (SGP) considéré comme une discrimination positive destinée à protéger leurs économies fragiles. Le SGP vise en effet à instaurer « un traitement spécial et différencié » sur les produits concernés, pour leur permettre d'avoir accès plus facilement aux marchés et offre surtout aux pays concernés la possibilité de créer des accords commerciaux préférentiels régionaux et internationaux sans avoir besoin d'être conforme à

l'article XXIV du GATT<sup>28</sup> (alors que cet article avait été brandi comme étant incontournable, encore une fois, lors de la formation de la CEE en 1957<sup>29</sup>).

Cette solution revendiquée par le Groupe des 77 et conseillée par Raúl Prebisch va se généraliser surtout après 1968. Par ailleurs, les Kennedy et Tokyo Rounds du GATT (respectivement en 1964-1969 et en 1973-1979) vont accorder aux pays en voie de développement la non-réciprocité (qui est normalement un principe intangible du GATT selon la clause de la nation la plus favorisée), avec l'article XXXVI, alinéa 8 et l'article XXVI. Ces articles leur permettent « d'échapper aux négociations sur les taux des tarifs obligatoires dans le cadre de leurs conditions d'adhésion<sup>30</sup> ». Cette nouvelle clause est très importante : elle peut être considérée comme une reconnaissance implicite de l'inégalité de traitement à l'égard des pays du Tiers-Monde mais paradoxalement aussi comme une remise en cause de la libéralisation des échanges. Toutefois, il s'agit pour le GATT de leur aménager une concurrence supportable à moyen terme et, en aucun cas, de revoir l'ensemble des règles du commerce multilatéral. Pourtant, il est évident que cette brèche dans le système multilatéral, qui repose indéniablement sur la réciprocité, va progressivement devenir une faille béante et dangereuse au cours des décennies suivantes. Cette faille va mettre en évidence la constante et difficile insertion économique de ces pays, malgré les aménagements ponctuels et surtout malgré tous les programmes des organisations internationales et les aides publiques pour le développement.

Il est intéressant de constater qu'en 1964 le Groupe des 77 affiche dès lors une position moins consensuelle que celle de la conférence de Bandung de 1955 et qu'il deviendra au fur et à mesure des années une véritable institution reconnue comme telle au sein de l'ONU, contrairement à la CNUCED. Pourtant, il apparaît que cette dernière a surtout pris de l'importance au cours de cette décennie, en tant que catalyseur dans le domaine économique, comme « l'avait été l'Assemblée générale de l'ONU dans le domaine politique<sup>31</sup> ». Mais, par la suite, elle perd de son influence.

## RÉFORMER LE MULTILATÉRALISME : UNE DEMANDE DU TIERS-MONDE

### Le Mouvement des non-alignés

28 CNUCED, « Document de référence sur le traitement spécial et différencié dans le contexte de la mondialisation », New Delhi, 10 décembre 1998, p. 28-29.

29 Régine Perron, « La CEE face aux États-Unis », art. cit.

30 CNUCED, « Document de référence sur le traitement spécial et différencié dans le contexte de la mondialisation », 10 décembre 1998, cité.

31 Jean-Philippe Colson, « Le "Groupe des 77" et le problème de l'unité des pays du Tiers-Monde », art. cit., p. 819.

Après de nombreuses rencontres, plus ou moins marquantes, une nouvelle conférence au début des années 1970 va, cette fois-ci, faire date. La Conférence des non-alignés se tient en Alger du 5 au 9 septembre 1973 au cours de laquelle le président d'Algérie, Boumediene, rappelle : « (...) nous réclamons l'équité<sup>32</sup> ». Les non-alignés décident de frapper un grand coup en reprenant la revendication du Groupe des 77 de 1964, soit la création d'un nouvel ordre économique international mais en allant plus loin. Le Mouvement des non-alignés évolue nettement vers des préoccupations économiques, alors qu'il a été créé sur la base de considérations militaires, pour la simple raison que les problèmes d'ordre économique sont d'une très grande acuité en ce début des années 1970.

256

Depuis que le président américain, Nixon, a déclaré en 1971 la non-convertibilité du dollar en or, les échanges commerciaux se font avec un dollar à taux de change évoluant en fonction de la conjoncture économique. Or, celle-ci montre des signes inquiétants à cause d'une très grande inflation générale due à un excès de dollars en circulation et à une surchauffe économique. Par conséquent, les échanges commerciaux internationaux traduisent cette déstabilisation monétaire par des prix mondiaux des matières premières allant vers la baisse. Et le volume des échanges commerciaux se réduit. Puis, en février 1973, a lieu la deuxième dévaluation du dollar.

Cette instabilité monétaire internationale se répercute particulièrement sur les échanges commerciaux des pays du Tiers-Monde. Leur dépendance à l'égard du prix mondial des matières premières exportées, (qui, on le rappelle, n'est pas représentatif des réalités locales car spéculatif) met en lumière la faiblesse de leurs économies. Là-dessus, une étude de Serge Calabre nous fournit cet éclairage : « pour de nombreux produits, il existe des cours internationaux dont les mécanismes de détermination sont difficiles à appréhender, notamment lorsqu'ils sont cotés sur des marchés à terme ; en effet, les cours boursiers servent de référence dans la négociation et la fixation des prix des échanges commerciaux<sup>33</sup> ». De même, une autre étude de Philippe Chalmin explique que

les bouleversements du commerce international des matières premières intervenus dans la période 1972-1975 et l'instabilité générale des marchés qui les a accompagnés ont renforcé et élargi leur [les sociétés de négoce international

32 Odette Guitard, « L'organisation politique du Tiers-Monde de Bandung à Santiago », *Tiers-Monde*, vol. 15, n° 57, 1974, p. 87-102, ici p. 100 (cité d'après *Le Monde*, 5 septembre 1973).

33 Serge Calabre, *Filières nationales et marchés mondiaux de matières premières. Veille stratégique et prospective*, Paris, Economica/PNUD, 1997, p. 11.

de matières premières] rôle et ont considérablement augmenté leurs capacités bénéficiaires (souvent au-delà de l'imaginable)<sup>34</sup>.

C'est en fonction de ce contexte que le signal d'alarme est violemment tiré par les non-alignés, qui reprennent, vingt ans après la Conférence de Bandung, le flambeau du Tiers-Monde.

La Charte d'Alger de 1973 met alors en lumière le problème que posent les matières premières et le développement ainsi que « les problèmes économiques les plus importants qui se posent à la communauté mondiale », en préconisant leur volonté de maîtriser leurs propres ressources naturelles<sup>35</sup>.

Le premier ensemble des revendications révèle que ces pays veulent miser sur leurs forces internes (croissance, niveau de l'emploi, redistribution des revenus et participation de la population). Ensuite, le second ensemble porte sur l'exploitation directe de leurs ressources naturelles (nationalisation des entreprises à capitaux étrangers les exploitant contre indemnités) : « souveraineté permanente intégrale de chaque État sur ses ressources naturelles et sur toutes ses activités économiques » et « rapports justes et équitables entre les prix des matières premières, des produits primaires, des articles manufacturés et semi-finis exportés par les pays en voie de développement et les prix des matières premières, des produits primaires, des articles manufacturés, des biens d'équipement et du matériel importés par eux, en vue de provoquer, au profit de ces pays, une amélioration soutenue des termes de l'échange, qui ne sont pas satisfaisants, ainsi que l'expansion de l'économie mondiale. »<sup>36</sup> On retrouve ici la condamnation formulée par le communiqué de la conférence de Bandung de l'état colonial ou du néo-colonialisme.

Enfin, le troisième ensemble insiste sur la coopération et la solidarité entre les pays (entre les producteurs de matières premières pour augmenter le prix et face à une riposte possible des pays développés) et sur le contrôle des investissements directs étrangers (autorisation préalable et, normes communes et centre d'informations entre les pays)<sup>37</sup>. C'est ainsi que cette Charte d'Alger

34 Philippe Chalmin, « La montée en puissance du négoce international des matières premières au sein des structures du capitalisme international », dans Claude Mouton et Philippe Chalmin (dir.), *Les Marchés internationaux des matières premières*, Paris, Economica, 1982, p. 159.

35 Session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU, *Résolutions adoptées sur le rapport de la commission spéciale de la sixième session extraordinaire*, rés. n° 3201 (S-VI) : « Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international », et rés. n° 3202 (S-VI) : « Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international », 1<sup>er</sup> mai 1974. La première résolution servira de base d'étude car elle a repris intégralement le texte de la Charte d'Alger de 1973.

36 *Ibid.*, rés. n° 3201 (S-VI).

37 Jean Touscoz, « La coopération internationale et les matières premières exportées par les

encourage les formations d'associations de producteurs dans le cadre de la coopération internationale et, notamment, en vue de la réalisation de leurs objectifs, c'est-à-dire « à une croissance soutenue de l'économie mondiale et à l'accélération du développement des pays en voie de développement<sup>38</sup> ». Les non-alignés insistent sur la gestion directe de leurs ressources naturelles en s'inspirant de l'expérience de l'OPEP, créée en 1960. Désormais, l'action de l'OPEP a valeur de message pour les pays producteurs de matières premières dans le Tiers-Monde à se regrouper et à favoriser la hausse des prix mondiaux de leurs ressources naturelles. Ces ressources financières serviront à financer le rattrapage économique par rapport aux pays industrialisés.

258

Quant au SGP (le Système généralisé de préférence) instauré précédemment, il ne donne pas toute satisfaction (et n'a pas non plus été adopté par tous les pays en voie de développement). Toutefois, la Charte d'Alger maintient cette revendication : « traitement préférentiel et sans réciprocité pour les pays en voie de développement, chaque fois que cela est faisable, dans tous les domaines de la coopération économique internationale chaque fois que cela est possible<sup>39</sup> ». Mais les pays industrialisés mettent en place au cours de cette période des mesures de protection déguisées et renforcées (qu'on appelle les obstacles non-tarifaires ou encore invisibles), des quotas et ils ont aussi exercé des pressions sous la menace de sanctions commerciales. Ou encore ils ont profité de l'élargissement de zones de libre-échange et d'unions douanières pour se protéger, et ont établi des tarifs douaniers plus élevés<sup>40</sup>. Finalement, cette forme de discrimination considérée comme positive est devenue *de facto* négative. Sur ce chapitre, le GATT a révélé son manque d'efficacité ou son impuissance, ce qui n'a pas manqué de creuser le fossé entre les pays industrialisés et le Tiers-Monde, entre le Nord et le Sud. La faille du système multilatéral, observée auparavant, ne fait que s'élargir. Le GATT serait-il le talon d'Achille du multilatéralisme ? Ce n'est justement pas par hasard que la Charte d'Alger a été proclamée au moment de l'ouverture du Tokyo Round, parce que l'ordre du jour comprend pour la première fois la suppression des obstacles non tarifaires.

Ces revendications portées par les pays non-alignés lancent un véritable défi à la communauté internationale si l'on considère le droit de nationaliser leurs

pays du Tiers-Monde : les conditions d'un échange égal », *Tiers-Monde*, vol. 17, n° 66, 1976, p. 539-560, ici p. 542-545.

38 Session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU, *Résolutions adoptées sur le rapport de la commission spéciale de la sixième session extraordinaire*, rés. n° 3201 (S-VI).

39 *Ibid.*, article 4, alinéa n.

40 Jean Touscoz, « La coopération internationale et les matières premières exportées par les pays du Tiers-Monde », art. cit.

ressources naturelles et le droit d'augmenter les prix de leurs matières premières. En effet, il est frappant de constater que c'est la première fois qu'un programme d'action est aussi détaillé pour que ces pays puissent accéder à l'indépendance économique après avoir obtenu l'indépendance nationale. Dix ans après la création du Groupe des 77, vingt ans après la conférence de Bandung, la Charte d'Alger des non-alignés met de nouveau l'accent sur le déséquilibre économique entre le Nord et le Sud :

l'écart entre les pays développés et les pays en voie de développement ne cesse de croître dans un monde régi par un système qui remonte à une époque où la plupart des pays en voie de développement n'existaient même pas en tant qu'États indépendants et qui perpétue l'inégalité<sup>41</sup>.

Pour cela, elle proclame que la solution consiste à instaurer :

un nouvel ordre économique international fondé sur l'équité, l'égalité souveraine, l'interdépendance, l'intérêt commun et la coopération entre tous les États, indépendamment de leur système économique et social, qui corrigera les inégalités et rectifiera les injustices actuelles, [et qui] permettra d'éliminer le fossé croissant entre les pays développés et les pays en voie de développement et assurera dans la paix et la justice aux générations présentes et futures un développement économique et social qui ira en s'accéléralant [...] <sup>42</sup>.

#### Le NOEI

Ce nouvel ordre économique international s'inscrit sans ambiguïté dans le cadre de la Charte des Nations unies mais définit plus précisément les principes multilatéraux. Le NOEI utilise clairement les termes comme la souveraineté nationale, la non-ingérence, l'intérêt mutuel, la paix et la sécurité, l'autodétermination des peuples, les droits de l'homme et la justice sociale, et le libre accès à la mer. Il reprend aussi la condamnation de la colonisation imposée par la force, formulée à Bandung, et introduit explicitement le refus de toute forme d'impérialisme, « l'exécution de bonne foi des obligations internationales » et le développement. De même, le nouvel ordre économique international de 1973 affirme comme un principe le non-alignement, le libre choix de tout État du régime politique et celui de commercer avec les pays du bloc soviétique. « Chaque État a le droit souverain et inaliénable de choisir son système économique, de même que ses systèmes politique, social et culturel,

<sup>41</sup> Session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU, *Résolutions adoptées sur le rapport de la commission spéciale de la sixième session extraordinaire*, rés. n° 3201 (S-VI).

<sup>42</sup> *Ibid.*

conformément à la volonté de son peuple, sans ingérence, pression ou menace extérieure d'aucune sorte<sup>43</sup> ». Le Mouvement des non-alignés souhaite une organisation du monde qui ne soit plus bipolaire et que le système multilatéral ne soit pas strictement défini par la sphère géographique du monde occidental en opposition au bloc soviétique. De même, les références multilatérales à la démocratie libérale et à l'économie capitaliste ne sont plus d'actualité à leurs yeux. Ce système devrait représenter la diversité politique comme la diversité culturelle dans le monde. Cet appel à la reconnaissance de la diversité reflétant la réalité du monde, tout en souhaitant participer à son organisation, rappelle la politique de la diversité qu'a tentée de mettre en pratique le président américain, John Kennedy, dans les premières années des années 1960. Cette politique avait été très bien accueillie par les dirigeants des pays du Tiers-Monde. Serait-ce un ersatz de cet héritage ? Malgré leurs critiques, les non-alignés ne renient pas totalement le multilatéralisme de 1945 mis en place sans eux mais cherchent à le réactualiser afin de le rendre aussi viable pour le Tiers-Monde émergent des années 1970.

Dans la foulée des recommandations de la Charte d'Alger, l'OPEP augmente le prix du pétrole le 16 octobre 1973, moment qui coïncide avec la guerre du Kippour, entre Israël et les pays arabes voisins et qui se déroule depuis le 6 octobre. On a présenté cette augmentation du prix comme un embargo contre les pays importateurs soutenant Israël. Toutefois, cet embargo a fait oublier la revendication de la Charte d'Alger de septembre 1973, qui visait à favoriser les regroupements de producteurs pour influencer vers la hausse, à court et moyen terme, le cours mondial du produit concerné. Cette revendication a répondu à la très forte baisse des prix du pétrole par le Cartel international du pétrole au cours des années 1960.

Toujours est-il qu'il y a une véritable coïncidence dans le temps entre les revendications issues de la Charte d'Alger et la guerre du Kippour. Toutefois, cette guerre a donné un sens politique au relèvement du prix du pétrole par l'OPEP et a fait oublier le sens économique de cette mesure. Quelques temps plus tard, en 1974, l'OPEP quadruple le prix du pétrole vers la hausse et, en 1976, instaure un prix officiel au niveau international. Les chocs pétroliers provoqués en période inflationniste ont poussé les pays industrialisés à une restriction budgétaire considérable pour pouvoir payer la facture énergétique. Le temps du pétrole bon marché des années 1960 est alors révolu. Mais cela s'est traduit par une aggravation de la situation économique du Tiers-Monde, qui doit faire face à la fois à la hausse de leurs frais énergétiques et à la baisse drastique des aides publiques au développement en provenance des

43 *Ibid.*, rés. n° 3202 (S-VI), chap. II, article premier.

pays industrialisés. Ces pays en voie de développement n'ont finalement pas bénéficié d'un tarif préférentiel comme le préconisait la Charte d'Alger :

les pays en voie développement devraient [...] accorder des préférences commerciales à d'autres pays en voie de développement sans être tenus d'en faire bénéficier aussi les pays développés, étant entendu toutefois que ces arrangements ne doivent pas constituer un obstacle à la libéralisation et à l'expansion des échanges en général<sup>44</sup>.

Pourtant, les pays de l'OPEP font partie du Groupe des 77, qui a lancé le premier l'idée de réorganiser le système international. C'est à ce moment-là que se produira le divorce entre les pays producteurs de pétrole et les pays non producteurs du pétrole au sein du Tiers-Monde. Ainsi, ce qui passait pour une revendication légitime du Tiers-Monde, l'action de l'OPEP s'est finalement retournée contre lui.

#### Les associations de producteurs

Cependant, d'autres pays du Tiers-Monde ont suivi l'exemple donné par l'OPEP. Le plus connu est le groupe de Bogota, qui est créé en 1978, réunissant les pays producteurs de café de l'Amérique latine, c'est-à-dire le Brésil, le Mexique, le Salvador, le Guatemala, Costa Rica, Honduras et le Venezuela, et détient ainsi un peu plus de la moitié de la production mondiale. Son objectif est d'influencer vers la hausse le cours mondial du café pour ensuite tenter de le stabiliser à un niveau rémunérateur<sup>45</sup>. Mais l'expérience ne dure que deux ans et le groupe de Bogota sera dissous en 1980 à cause d'une concurrence accrue. L'accord international du café reste dorénavant la référence du marché boursier.

Auparavant, dès 1974, d'autres accords de producteurs se concluent. Nous avons l'Association des producteurs de bauxite (qui réunit la Jamaïque, la Guinée, la Guyane britannique, le Surinam, la Yougoslavie, la Sierra Leone, l'Indonésie et l'Australie), les producteurs du mercure (avec l'Espagne, le Mexique, la Yougoslavie, l'Algérie, l'Italie, le Canada et la Turquie). Remarquons que les pays occidentaux n'en sont pas forcément exclus. En 1975, se crée l'Organisation des exportateurs de fer (avec l'Australie, l'Algérie, le Chili, l'Inde, la Mauritanie, le Pérou, les Philippines, la Sierra Leone, la Suède, la Tunisie, le Venezuela et l'Inde), comme celle du phosphate qui regroupe le Maroc, la Tunisie, le Togo, le Sénégal et l'Espagne. Toutes ces organisations ont pour but

<sup>44</sup> *Ibid.*, article 21.

<sup>45</sup> Bertrand Bouvery, « Le groupe de Bogota, tentative de cartellisation par les producteurs de café », dans Claude Mouton et Philippe Chalmin (dir.), *Les Marchés internationaux des matières premières*, op. cit., p. 119.

déclaré de stabiliser les cours des matières premières à un niveau équitable<sup>46</sup>. En revanche, l'exploitation des matières premières n'a pas fait l'objet d'une nationalisation générale dans chaque pays du Tiers-Monde alors qu'elle était une revendication phare de la Charte d'Alger.

Cette revendication est particulièrement sensible au niveau des relations diplomatiques entre les pays du Tiers-Monde et les pays occidentaux. Les tentatives n'ont pas manqué déjà avant la Charte d'Alger et rappellent que la Guerre froide ne permet pas une telle initiative considérée comme communiste et dangereuse pour les investissements. Fidel Castro a nationalisé les usines de canne à sucre dès son arrivée au pouvoir en 1959, alors détenues par les capitaux américains. Plus tôt, en 1954, le président du Guatemala, Jacobo Arbenz Guzmán, connaît un coup d'État de la CIA après avoir nationalisé les terres agricoles de l'United Fruits, multinationale américaine. Ou encore, Salvador Allende a aussi connu un coup d'État en 1973 après avoir nationalisé plus tôt les mines de cuivre, richesse nationale du Chili, jusque là exploitées par les Américains et les Britanniques. C'est surtout l'Amérique latine qui a donné l'exemple en tentant en vain de maîtriser leurs ressources naturelles, sauf pour Cuba mais au prix d'un embargo. Est-ce pour cela que la Charte d'Alger fait la promotion des associations de pays producteurs de matières premières pour diluer le risque de coup d'État ?

262

Cette piste de recherches est extrêmement intéressante à développer dans le cadre de l'histoire des relations internationales, qui a tendance à délaissier un peu l'enjeu fondamental des matières premières. Et pourtant, ce genre d'études nous éclaire singulièrement sur la diplomatie d'un pays ou de plusieurs pays et détermine grandement l'avenir. Cela d'autant plus qu'elle rejoint le commerce équitable lancé par l'association Max Havelaar. Ce commerce équitable serait-il une forme non avouée de réussir ce pari de 1973, qui consiste à vendre leurs produits agricoles transformés à des prix plus élevés que la moyenne des cours mondiaux ?

Après cette réunion d'Alger, l'Assemblée générale de l'ONU adopte en mai 1974 la « Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international » (qui sera appelé le NOEI), en reprenant intégralement leurs revendications et son programme d'action qui comprend aussi la « Charte des droits et devoirs économiques des États ». Cette dernière Charte est issue des travaux de la troisième CNUCED tenue plus tôt le 8 mai 1972 et ensuite rédigée par un groupe de travail entre février 1973 et juin 1974. Il y a une véritable correspondance d'actions entre le Groupe des 77 et les non-alignés en ce début

46 Jean Touscoz, « La coopération internationale et les matières premières exportées par les pays du Tiers-Monde », art. cit., p. 556-557.

de la décennie 1970. Ces deux textes deviendront la référence obligatoire pour tout programme de développement de l'ONU. Celle-ci reprend par ailleurs à son compte le droit de nationaliser les ressources naturelles du pays, ce qui pourrait être considéré comme une véritable gageure.

En ce qui concerne les travaux portant sur le NOEI, ils mettent en valeur que la volonté du Tiers-Monde de disposer de ses ressources naturelles est une nouvelle revendication. Pourtant, dès 1952, l'ONU a promulgué cette résolution n° 626 (VII) portant sur le « droit des peuples d'utiliser et d'exploiter librement leurs richesses et leurs ressources naturelles ». Puis, en 1958, une autre résolution de l'ONU ajoute le terme « permanent » à ce droit ; ensuite, en 1962, une déclaration va cette fois-ci détailler « le droit inaliénable des peuples et des nations à la souveraineté permanente sur leurs richesses naturelles et leurs ressources, comme étant constitutif au droit à l'autodétermination », avec une mention portant sur les compensations. De son côté, la CNUCED, à Santiago au Chili en 1971, proclame que sont considérées comme : « une violation flagrante de la Charte des Nations unies toutes mesures de pression politique ou économique de nature à porter atteinte au droit de tout pays de disposer librement de ses ressources naturelles ». Finalement, la Charte d'Alger n'a fait que reprendre toutes ces résolutions et déclarations restées lettre morte depuis vingt ans avec une radicalité jusque-là inconnue, à cause de la situation provoquée par la non-convertibilité du dollar qui s'est avérée insupportable et insurmontable pour les économies du Tiers-Monde. Elle insiste particulièrement sur l'écart de revenus existant entre les pays développés et les pays en voie de développement.

Ce nouveau programme ambitieux, le NOEI, soutenu par l'ONU, favorise tout de même la conclusion d'accords régionaux entre la CEE et 46 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (regroupés sous l'acronyme ACP). Ce sera la Convention de Lomé en 1975. Ces accords mettent au point des systèmes de rectification des prix en fonction des fluctuations mondiales, sur le modèle du SGP, le STABEX pour les produits agricoles et le STABIX pour les minéraux. Il s'agit plus particulièrement de caisses visant à stabiliser les recettes d'exportation, plutôt qu'un ajustement de prix. Force est de constater que ces accords de Lomé sont aussi la conclusion de longues négociations commencées à Yaoundé en 1957, au moment de la création de la CEE. Ces négociations reflétaient surtout la conviction de la France de mettre au point ce système d'accords internationaux protégés. Cependant, les effets de ces accords protégés seront limités : le STABEX n'a pas vocation d'influer sur les prix eux-mêmes du marché, à la différence des groupements de producteurs du Tiers-Monde. Quelques chiffres permettent d'illustrer ces limites : en 1976, les exportations de la CEE vers les ACP étaient de 48 %, et, en 1992, de 41 % ; quant aux exportations des ACP vers la CEE, elles représentent en 1976, 6,7 %, et,

en 1992, 2,8 %<sup>47</sup>. La très relative industrialisation des ACP n'a pas permis d'exporter davantage des produits manufacturés, qui sont surtout importés depuis l'Europe ; la Politique agricole commune n'a pas non plus permis une grande ouverture aux exportations des produits agricoles des ACP ; les relations financières échappaient à la gestion de la CEE, puisque restées aux mains des pays membres. Autant de faits qui n'ont favorisé un partenariat plus équilibré entre l'Europe et le Sud.

Ensuite, c'est au tour de la CNUCED d'adopter en 1976 à Nairobi le « Programme intégré des produits de base », qui découle directement du NOEI. Il s'agit alors de « favoriser les produits dont l'exportation présente un grand intérêt pour les pays en développement<sup>48</sup> ». Ce programme dresse une liste de 18 produits de base, qui va servir à mettre en place différentes mesures ciblées : la constitution de stocks internationaux (qui servira à garantir un prix stable, en évitant les fluctuations liées à la pénurie ou à l'abondance), la création d'un Fonds commun des matières premières (pour garantir un prix de base par financement), l'élaboration d'un système d'engagements multilatéraux par produit, l'amélioration des procédés de financement compensatoire et le développement des procédés destinés à la valorisation des produits primaires<sup>49</sup>. De toutes ces mesures, un accord international va en résulter, l'Association des pays producteurs de caoutchouc naturel, avec la Malaisie, la Thaïlande et l'Indonésie, qui détient 80 % de la production, alors qu'un accord existait depuis 1934 entre les firmes coloniales exportatrices. De même, un ancien accord international sur le sucre de 1953 sera renégoциé. Les autres produits de la liste n'ont pu faire l'objet d'aucun accord, malgré de longues négociations.

264

#### La stabilité monétaire

Comme on peut le voir, le succès de ces mesures est très relatif et plus proche de l'échec. Seuls trois produits sur les 18 inscrits sur la liste de la CNUCED ont pu faire l'objet d'accords internationaux, permettant aux pays producteurs

<sup>47</sup> Philippe Hugon (dir.), *Les Économies en développement à l'heure de la régionalisation*, Paris, Karthala, 2002, p. 159.

<sup>48</sup> Jacques Warin, « Les négociations sur les matières premières : accords internationaux de produits et fonds commun », dans Claude Mouton et Philippe Chalmin, *Les Marchés internationaux des matières premières*, op. cit., p. 211.

<sup>49</sup> 1) Les produits tropicaux. Alimentaires : banane, café, thé, cacao, huiles végétales ; textiles : jute, coton, fibres dures (sisal, abaca, coco) ; caoutchouc naturel ; bois tropicaux. 2) Minerais et métaux : bauxite, fer, phosphate, manganèse, cuivre, étain. 3) Produits alimentaires tempérés : sucre, viande. Voir Jacques Warin, « Les négociations sur les matières premières : accords internationaux de produits et fonds commun », art. cit., p. 211-213.

du Tiers-Monde d'en tirer bénéfice<sup>50</sup>. À ces accords internationaux, on peut ajouter celui du blé (qui sera dû à l'initiative américaine et qui ne figure pas sur la liste de la CNUCED) ainsi que l'huile d'olive, le cuivre, le zinc, le plomb et les métaux non ferreux.

Quant au FMI, de son côté, il prend acte des revendications de la Charte d'Alger, en se tournant davantage vers ces pays en voie de développement, alors qu'il sauvait jusqu'à présent les monnaies des pays industrialisés d'Europe de l'Ouest. Avec l'aide de la Banque mondiale, il va proposer des financements à des plans de développement, en plus du concours des banques commerciales privées qui prêtent des sommes importantes à ces pays du Tiers-Monde. Dans ce contexte, est créé par le Groupe des 77 en novembre 1971 le Groupe des Vingt-Quatre, qui réunit les pays du Tiers-Monde et membres du FMI, peu de temps après la suspension de la convertibilité du dollar par Nixon, lors de la réunion de la CNUCED à Lima (du 28 octobre au 6 novembre 1971)<sup>51</sup>. Ce Groupe de Vingt-Quatre veut exprimer d'une manière plus forte leurs inquiétudes au sein du FMI face au Groupe des Dix qui, lui, réunit les pays industrialisés et les plus riches<sup>52</sup>. Mais les discussions sur la crise monétaire au FMI se sont tenues sans la présence du Groupe des Vingt-Quatre qui finit par le discréditer. « Il s'est agi d'une véritable crise de confiance qui s'est greffée sur la crise monétaire<sup>53</sup> ».

En 1971 déjà, la CNUCED tire le signal d'alarme au niveau monétaire en essayant de renforcer son poids au sein du FMI ; puis, en 1972, lors de sa réunion au Chili, elle préconise une réforme générale du système économique international au sein du GATT ; et enfin en 1973, les non-alignés radicalisent cette revendication de réforme avec la Charte d'Alger reprise par l'ONU. Ces étapes indiquent clairement que le Tiers-Monde reconnaît les institutions multilatérales sans avoir prise sur les décisions, ce qui a fini par saper la confiance autrefois exprimée par le communiqué final de Bandung en 1955. Cette crise monétaire a été le révélateur du fossé se creusant entre le Nord et le Sud, ou encore entre le centre et la périphérie, laissant cette dernière partie en-dehors des prises de décisions fondamentales pour l'avenir. C'est bien ce dernier point qui est définitivement insupportable au Groupe des 77 et aux non-alignés,

50 Serge Calabre, *Filières nationales et marchés mondiaux de matières premières*, op. cit., p. 192-194.

51 Soit l'Algérie, la Côte d'Ivoire, l'Égypte, l'Éthiopie, le Gabon, le Ghana, le Nigeria, le Zaïre, l'Argentine, le Brésil, la Colombie, le Guatemala, le Mexique, le Pérou, Trinidad, le Vénézuëla, Ceylan, l'Inde, l'Iran, le Liban, le Pakistan, les Philippines, la Syrie et la Yougoslavie.

52 Soit les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France, la RFA, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg, l'Italie, le Canada, le Japon, la Suède et la Suisse.

53 Mirlande Manigat, « Les pays du Tiers-Monde et la réforme du système monétaire international », *Revue française de science politique*, vol. 24, n° 3, 1974, p. 500-525, ici p. 506.

alors impliqués dans toutes les institutions du système multilatéral surtout depuis 1960, à partir du moment où le développement est remis en cause par les réductions budgétaires liées aux crises pétrolières. Au fond, le Sud a besoin des finances du Nord pour son développement et la richesse du Nord contribue au rattrapage économique du Sud.

De la prospérité du Groupe des Dix dépend en effet la capacité du Groupe des Vingt-Quatre (et plus généralement, le Tiers-Monde) à rattraper le niveau de vie des pays industrialisés. Ce dernier réclame la valorisation des « droits de tirage spéciaux » (appelés les DTS), qui avaient été mis en place par les États-Unis à la fin des années 1960, afin de limiter la circulation de l'or. Le droit de tirage spécial s'avère être une nouvelle unité de monnaie de réserve, qui se substitue ainsi au dollar, remboursable à 30 % et à un taux d'intérêt de 1,5 %. De plus, les Vingt-Quatre insistent sur une nouvelle répartition des quotas des DTS, jusque là établie en fonction des quotes-parts des membres du FMI. Les DTS sont attribués à 72 %

266

aux pays versant la plus grande quote-part, ce qui fait qu'il en reste 28 % pour les pays du Tiers-Monde. Les pays du Tiers-Monde pourraient ainsi bénéficier d'une référence internationale moins chère que le dollar et surtout plus stable puisque fixée par rapport à l'or. Par ailleurs, les DTS pourraient les aider à développer leurs échanges internationaux, à financer les plans de développement étant donné que leurs monnaies nationales sont pour la plupart inconvertibles. C'est pourquoi,

d'abord accueillis avec indifférence, puis avec réserve, les droits de tirage spéciaux qui, au départ, étaient conçus comme une solution provisoire (par et pour le Groupe des Dix), deviendront progressivement le thème essentiel des revendications des pays du Tiers-Monde et le point fondamental des relations conflictuelles entre eux et les pays riches<sup>54</sup>.

Les États-Unis sont les plus opposés à une telle solution. D'où la revendication d'une révision des quotes-parts au FMI, liée au rééquilibrage du droit de vote, formulée par le groupe des Vingt-Quatre et par les pays émergents du BRICS.

Ce n'est qu'en 2009 que ces derniers ont obtenu satisfaction, en apportant des capitaux supplémentaires. Comme l'a déclaré le ministre des Finances du Brésil en mars 2009, Guido Mantega : « nous n'accepterons d'augmenter les capitaux du FMI qu'une fois réalisée la réforme des quotas [au sein du FMI], parce qu'il y a toujours un déséquilibre en ce qui concerne notre participation au FMI<sup>55</sup> ». Par ailleurs, il est aussi question, au sein du FMI, d'attribuer une plus grande allocation des droits de tirage spéciaux aux pays du Tiers-Monde à cause de la crise de 2008-2009.

---

54 *Ibid.*, p. 520-521.

55 Axel Bugge et Gleb Bryanski, dépêche Reuters, 14 mars 2009.

Cependant, les deux chocs pétroliers de 1973 et 1974 vont contribuer au repli des pays industrialisés et la réforme du nouvel ordre économique mondial est plus ou moins abandonnée. « Partout ailleurs, le NOEI a rencontré une forte résistance, orchestrée par les États-Unis, suivis de la Grande-Bretagne et de la RFA<sup>56</sup> ». Les États-Unis torpillent les négociations sur le NOEI lors de la conférence de l'ONUDI (l'instance onusienne pour l'industrialisation du Tiers-Monde) à Lima en 1975 et lors des IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> réunions de la CNUCED à Nairobi en 1976 et à Manille en 1979, qui toutes avaient pour tâche de le concrétiser<sup>57</sup>. Quant à l'Europe de l'Ouest, elle suit les positions américaines, malgré l'amorce des accords commerciaux préférentiels. Les années 1970 ne sont en définitive pas propices à une meilleure coopération globale entre le Tiers-Monde et le monde occidental et au sein des institutions multilatérales.

Sous la présidence de Reagan élu en 1980, les États-Unis mènent une grande offensive contre les organisations internationales. Jusqu'à la chute du Mur de Berlin, le Tiers-Monde alors majoritaire dans ces institutions semble être atone. Celui-ci ne cherche plus à former des représentations régionales légitimes sur la scène internationale ni même à lancer des revendications, comme lors des décennies précédentes. Toute cette période est en fait marquée par une aggravation de son inégalité économique face aux États-Unis, à la CEE, au Japon et ses Dragons. Cette inégalité est accentuée par la dette, les guerres civiles, la faible ouverture des marchés industrialisés à leurs produits, la corruption nationale et le désintérêt affiché par certains responsables de pays du Tiers-Monde à l'égard du développement.

#### La dette du Tiers-Monde

Le Tiers-Monde des non-alignés, le Tiers-Monde du Groupe des 77, le Tiers-Monde de Bandung se désintègrent sous le poids de la dette accumulée dans les années 1970, avec la faillite du premier pays d'entre eux, le Mexique en 1982. Le Tiers-Monde de la décennie 1980 est essentiellement identifiée à travers la dette à rembourser ou à rééchelonner, ou encore à annuler, à tel point que « la dette du Tiers-Monde » est devenue quasi une expression qui le définit géographiquement, comme un monde résolument à part et définitivement pauvre. Cette dette trouve son origine dans les emprunts considérables réalisés par les pays du Tiers-Monde auprès des banques commerciales privées, pour industrialiser à marche forcée leurs économies encore à l'état colonial. De

56 Marie-Claude Smouts, « L'organisation internationale, rose des vents dans l'espace cardinal », *Revue française de science politique*, vol. 36, n° 6, 1986, p. 752-766, ici p. 762.

57 Bernard Corbineau, « Le dialogue euro-arabe, instance du nouvel ordre international (1973-1978) », *Revue française de science politique*, vol. 30, n° 3, 1980, p. 560-598, ici p. 589.

ce fait, ces emprunts sont particulièrement encouragés dans la mesure où ils entrent dans le cadre des politiques de développement. De plus, rappelons-le, le dollar devenu flottant après la non-convertibilité déclarée par Nixon en 1971 contribue à faire augmenter les taux d'intérêts. En 1970, la dette du Tiers-Monde représente 70 milliards de dollars pour atteindre en 1980, 540 milliards de dollars. Parallèlement, les taux d'intérêts des États-Unis se situent à 7,9 % en 1970, pour atteindre 15,3 % en 1980, soit presque le double. En face de ce Tiers-Monde, le FMI devient quasi son interlocuteur unique et supplante l'action de l'ONU, discréditée pour n'avoir pas su prévenir une telle situation.

268 Quant au NOEI, le Groupe des 77 tient particulièrement à maintenir la pression sur les instances internationales pour sa réalisation, tant est si bien que le sommet de Cancún au Mexique sera organisé en octobre 1981 pour relancer les négociations globales entre le Nord et le Sud, malgré les réticences de Reagan. Mais les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'Allemagne ont auparavant opposé une fin de non-recevoir aux négociations globales Nord-Sud et, de ce fait, le NOEI est définitivement retiré de l'ordre du jour de l'ONU.

Au cours de cette période, l'Afrique va connaître une recrudescence d'institutions régionales, venant complexifier les relations au niveau du continent. Leur point commun est la reprise des points forts de la CNUCED et de la Charte d'Alger dans leurs traités, comme le recours à la science, aux investissements et aux nouvelles technologies pour réussir le développement. Cela est frappant. À côté de ces termes, on retrouve le vocabulaire multilatéral, comme la prospérité, la paix et la sécurité, la coopération entre les nations, la libre circulation et quasiment rien sur le bien-être (sauf la CEDEAO qui mentionne les questions sociales, sans donner de détails). Le bien-être serait-il le terme distinctif d'une véritable démocratie ?

Ces instances régionales coexistent avec l'OUA tant bien que mal : la CEDEAO (Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest), née en 1975<sup>58</sup> ; la CEPGL (Communauté économique des pays des grands lacs) qui voit le jour en 1976 et qui cherche à intégrer le Burundi, le Zaïre (devenu la République démocratique du Congo) et le Rwanda ; le COMESA (selon l'acronyme anglais : Common Market for Eastern and Southern Africa, est né en 1981 (alors que les discussions avaient commencé en 1965)<sup>59</sup> ; la CEEAC

58 Les pays membres sont le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo.

59 Les pays membres sont l'Angola, le Burundi, les Comores, la République démocratique du Congo, Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Kenya, le Lesotho, Madagascar, le Malawi, la Mauritanie, la Namibie, le Rwanda, les Seychelles, la Somalie, le Soudan, le Swaziland, la

(la Communauté économique des États d'Afrique centrale) est née en 1983 de l'ancienne Union douanière et économique de l'Afrique centrale qui existait depuis 1964 à un état embryonnaire et qui fonctionnera réellement à partir de 1998<sup>60</sup> ; l'UMA (Union du Maghreb arabe) est née en février 1989 pour réaliser « l'unité arabe complète<sup>61</sup> ». Lorsqu'on cherche à comprendre les raisons d'une telle prolifération d'institutions régionales africaines, force est d'admettre que le passé colonial y joue un rôle<sup>62</sup>. La plupart d'entre elles sont issues des anciennes formations coloniales britannique et française. Finalement, les organisations régionales africaines semblent avoir plus du succès du côté francophone qu'anglophone. Mais ce découpage régional est aussi encouragé par la Commission économique de l'Afrique à l'ONU pour coordonner les plans de développement<sup>63</sup>. Cela me semble nettement une volonté de procéder à une échelle plus commode qu'au niveau continental ou même national.

En ce qui concerne la Ligue arabe, qui a une fonction de représentation régionale d'ordre politique à l'ONU, apparaît une formation régionale au niveau du Golfe arabe. En 1981, naît le Conseil de coopération des États arabes du Golfe (CCG), qui s'avère être une formation ayant des visées politiques, économiques et culturelles. Toutefois, il est important de noter que sa Charte ne reprend nullement les principes multilatéraux. Parce que les pays membres de la Ligue arabe viennent soit du continent africain qui se régionalise, soit du sous-continent asiatique absorbé par l'Inde ou la Chine, il reste aux pays du Golfe à se constituer à leur tour en une unité régionale plus visible, c'est-à-dire l'Arabie saoudite, le Bahreïn, les Émirats arabes unis, le Koweït, Oman et le Qatar, auxquels le Yémen une fois réuni va s'ajouter.

#### Le changement de perspective

Cependant, le Tiers-Monde endetté s'oriente vers une nouvelle stratégie au niveau du GATT. En 1983, au cours de la VI<sup>e</sup> Conférence de la CNUCED, « tous les pays ont reconnu la nécessité de renforcer le système du commerce international reposant sur le principe de la nation la plus favorisée<sup>64</sup> ». Cette remarque est lourde de sens et se situe loin du NOEI réclamé par les non-

Tanzanie, l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe.

60 Les pays membres sont l'Angola, le Burundi, le Cameroun, la Centrafrique, le Gabon, le Congo, la République démocratique du Congo, la Guinée équatoriale, Sao Tomé et Príncipe, et le Tchad.

61 Les pays membres sont la Mauritanie, le Maroc, l'Algérie, la Tunisie et la Libye.

62 Pierre-François Gonidec, *Les Organisations internationales africaines. Étude comparative*, Paris, L'Harmattan, 1987, p. 27.

63 *Ibid.*, p. 28.

64 CNUCED, « Document de référence sur le traitement spécial et différencié dans le contexte de la mondialisation », cit., p. 30.

alignés et le Groupe des 77. Dix ans après la Charte d'Alger, vingt ans après la première réunion de la CNUCED et trente ans après la Conférence de Bandung, ce Tiers-Monde endetté cherche désormais à mieux tirer parti de ce qui existe déjà dans le système multilatéral, et plus particulièrement au sein du GATT, et enterre de ce fait le NOEI. Désormais, il ne demande plus un traitement privilégié à cause de l'inégalité des économies mais au contraire il veut appliquer toutes les règles multilatérales pour être traité à égalité dans le cadre des négociations. D'après Robert Hudec, « l'obligation de la clause de la Nation la plus favorisée est la seule fondation solide sur laquelle la protection légale effective des pays en voie de développement peut reposer<sup>65</sup> ».

C'est pourquoi l'offensive de ce Tiers-Monde commence au sein de l'Uruguay Round qui débute en 1986 et se termine à Marrakech en 1994 avec la création d'une véritable Organisation mondiale du commerce, qui reconnaît une place aux pays du Sud et qui incorpore leurs marchandises commerciales essentielles, les produits agricoles et les textiles.

270

#### VERS LE RÉGIONALISME À MARCHE FORCÉE APRÈS LA GUERRE FROIDE

Il est intéressant de constater que les formations régionales initiées par les États-Unis à l'époque de la Guerre froide dans le cadre de la lutte anti-communiste sont revues et corrigées après 1989 et dynamisées en de véritables institutions régionales. Ces embryons d'institutions régionales du Tiers-Monde, qui ne servaient guère qu'à les garder hors de l'influence soviétique, ont trouvé en quelque sorte une seconde jeunesse. Le régionalisme dans les pays du Sud peut signifier soit la coopération, soit l'intégration. Il va surtout tenter différents modèles institutionnels qui ne reproduisent pas forcément le modèle européen par excellence. Demeure toujours la question de la meilleure manière de s'insérer dans le système multilatéral désormais étendu au monde entier.

Dans l'ensemble, on assiste à une relance du régionalisme en Afrique, en Amérique latine, dans les Caraïbes, en Asie, en Océanie et aussi au sein de la Ligue arabe, tout comme en Europe, comme si les continents cherchaient à rattraper le temps perdu pendant la Guerre froide. À tel point qu'on peut penser que, si le mouvement persiste, le monde sera bientôt entièrement constitué d'institutions régionales. Se posera alors la question de la coordination régionale au sein du système multilatéral, c'est-à-dire entre les institutions régionales

65 Robert E. Hudec, *Developing Countries in the GATT. Legal System*, London, Gower House Trade Policy Research Center, 1988, p. 223.

et les institutions internationales. Mais, par-dessus tout, cette accélération du régionalisme traduit la volonté de maîtriser une meilleure compétitivité dans cet espace mondial élargi et davantage libéralisé. Le régionalisme étendu à tous les continents pourra-t-il ajuster les formes de coopération au sein de l'OMC ainsi qu'au FMI et même à l'ONU, en présentant des revendications régionales plus transparentes et plus cohérentes entre elles, ce qui pourrait augurer d'un meilleur équilibre entre les pays du Sud et du Nord ? Le régionalisme sera-t-il alors la planche de salut pour résoudre la faille du multilatéralisme, le manque d'égalité entre les pays du Sud et les pays du Nord ?

### En Amérique latine

Après la chute du mur de Berlin, le changement le plus visible en Amérique latine a été illustré par la tenue des élections véritablement démocratiques dans la plupart des États et qui ont porté au pouvoir des gouvernements considérés comme étant à gauche depuis la fin des années 1990, sans susciter une intervention des États-Unis. C'est à ce signe-là qu'on s'aperçoit que la Guerre froide est vraiment terminée sur ce continent. Il convient malgré tout de noter l'intervention de l'armée américaine sous George Bush au Panama en décembre 1989. Cette intervention, appelée « la cause juste », a eu pour but de capturer Noriega, le « baron » de la drogue ; puis, il y eut des tentatives ratées de déstabilisation en Bolivie et au Venezuela sous George W. Bush. Dès lors, quel est l'avenir de l'Amérique latine qui s'affranchit de plus en plus de la tutelle américaine instaurée depuis la Doctrine Monroe en 1823 ?

L'Amérique latine peut bénéficier d'une meilleure représentativité sur la scène internationale grâce au Brésil. Mais elle voit se créer ces institutions régionales indépendamment les unes des autres, soit sous forme de coopération, soit celle de l'intégration. Curieusement, les termes du Marché commun et de la Communauté, identifiés à l'intégration régionale en Europe, prennent des sens différents en Amérique latine. Ils peuvent signifier un mode institutionnel fondé sur la coopération.

Le MERCOSUR (Mercado Commun del Sur) est créé le 26 mars 1991 et prend effet en 1995<sup>66</sup>. Cette institution établit la circulation des marchandises, des capitaux et de la main d'œuvre et un tarif extérieur commun avec une union douanière, sur le même modèle que celui de la Communauté économique européenne de 1958. Malgré le nom de marché commun, cette institution est une zone de libre-échange. C'est assurément un modèle régional formulé sur

<sup>66</sup> Le MERCOSUR réunit le Brésil, l'Argentine, le Paraguay, l'Uruguay et, depuis 2006, le Venezuela. La Bolivie, le Chili, la Colombie et l'Équateur ont le statut de pays associés.

un mode hybride et plutôt original. A-t-il été influencé, malgré tout, par les États-Unis, qui préfèrent favoriser la coopération ?

Pour retrouver brièvement les origines du MERCOSUR, qui est l'institution régionale la plus importante, l'Argentine et le Brésil, devenues des démocraties respectivement en 1983 avec le président Alfonsín et en 1985 avec le président Sarney, ont commencé à se rapprocher pour envisager une intégration régionale d'abord bilatérale et sectorielle, pour ensuite l'élargir aux pays voisins. Puis, le mur de Berlin est tombé et les nouveaux présidents en 1990 décident d'accélérer le processus d'intégration vers un marché commun du Sud pour 1994. C'est pourquoi le MERCOSUR apparaît davantage comme une réalisation de l'après-Guerre froide, même si des tentatives ont eu lieu auparavant sous l'influence d'une autre institution, la CEPAL. « La Commission économique pour l'Amérique latine de l'ONU, la CEPAL, peut être considérée comme la source intellectuelle par excellence des mouvements intégrationnistes récents qui ont eu lieu dans la partie centrale et sud du continent américain<sup>67</sup> ». Or, la CEPAL suit avec un grand intérêt le modèle d'intégration régionale qu'est l'Union européenne.

272

Le MERCOSUR se réfère à la démocratie, au développement et à la croissance, qui font partie intégrante des valeurs multilatérales de la Charte des Nations unies et de la CNUCED. De plus, il insiste sur l'intangibilité des frontières, comme en Afrique et en Europe. L'Amérique du Sud a été très marquée par les litiges frontaliers depuis l'indépendance. Dans la pratique, le MERCOSUR s'insère dans le marché mondial avec les accords conclus avec l'UE et avec l'Asie. À l'annonce d'un rapprochement entre l'UE et le MERCOSUR au début des années 1990, les États-Unis répliquent en proposant la création de l'Association de libre-échange des Amériques (ALACA), qui irait de l'Alaska à la Terre de Feu et qui serait mise en place en 2005. Finalement, le projet est abandonné face aux réticences des pays d'Amérique latine et se transforme le 1<sup>er</sup> janvier 1994 en une Association de libre-échange nord-américaine (ALENA), réunissant le Canada, les États-Unis et le Mexique. L'ALENA est désormais la plus grande zone de libre-échange du monde. Cependant, elle connaît une évolution asymétrique à cause du déséquilibre économique évident entre l'Amérique du Nord et le Mexique.

L'adhésion du Venezuela a particulièrement dynamisé le MERCOSUR, qui rassemble désormais plus de 75 % du PIB de l'Amérique latine et qui le place en tête de toutes les autres institutions régionales du continent.

Quant à la Communauté des nations andines (CNA), issue du Pacte andin des années 1960, elle est sérieusement relancée en 1996 sur le modèle de

67 Marcelo Meideros, *La Genèse du MERCOSUR. Dynamisme interne, influence de l'Union européenne et insertion internationale*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 98.

l'intégration européenne<sup>68</sup>. Son but est de favoriser la croissance ainsi que l'intégration intégrale du sud de l'Amérique. Mais la Colombie a signé entre temps une alliance militaire avec les États-Unis, ce qui a provoqué la colère des pays de la CNA. Malgré tout, depuis 2004, le MERCOSUR et le Pacte andin tentent de se rapprocher pour fusionner en une seule, en se calquant sur l'Union européenne.

De même, le Marché commun de l'Amérique centrale (MCAC) est relancé en 1990 et ses membres signent en 1991 un protocole pour une intégration monétaire et une zone de libre-échange en 1993. Le MCAC est fondé sur la coopération et non sur l'intégration des marchés malgré son nom<sup>69</sup>. Pour autant, l'Amérique centrale peut paraître encore convalescente après les violences qu'elle a connues au Nicaragua et au Salvador au cours des années 1970 et 1980. Quant au Guatemala, il a aussi connu de très grandes violences au cours de cette même période avec les massacres de la population maya désormais qualifiés de génocide.

Signalons que les experts d'Amérique latine citent toujours une initiative unique qui a eu lieu au cours de cette période et qui leur a semblé préfigurer les futures alliances régionales de l'isthme. L'« internationalisation » (pour reprendre leur terme) de ces conflits par les États-Unis a suscité en 1983 une intervention solidaire des pays voisins de l'Amérique du Sud, regroupés dans le groupe Contadora, pour offrir une médiation proprement régionale en Amérique centrale à l'encontre de la politique américaine<sup>70</sup>. Ce groupe est considéré comme ayant semé les premières graines de la solidarité latino-américaine et ayant aussi contribué à dynamiser le processus d'intégration du continent, dans la mesure où il a présenté une diplomatie régionale autonome. Ainsi, le président du Costa Rica, Óscar Arias, a pu proposer en 1987 un plan de paix aux cinq pays de l'isthme et a reçu le prix Nobel de la paix pour cette initiative.

En ce qui concerne la CARICOM (la Communauté des Caraïbes), dont le traité sera révisé en juillet 2001, elle intègre la revendication principale de la CNUCED, la reconnaissance du développement, et un principe de base de la Charte d'Alger de 1971, la souveraineté nationale sur les ressources naturelles, et les principes multilatéraux des Nations unies, la paix et la prospérité. Tous les États anglophones des Caraïbes, aussi membres du Commonwealth, font partie de la CARICOM ainsi que les îles hispanophones, comme Cuba. Depuis 2002,

68 La CAN regroupe la Bolivie, l'Équateur, le Pérou, le Venezuela (qui s'est désisté pour rejoindre le MERCOSUR) et la Colombie

69 En plus du Panama et du Belize, le Salvador réintègre le MCAC.

70 Soit la Colombie, le Mexique, le Venezuela et le Panama, appuyés par le Pérou, l'Argentine, le Brésil et l'Uruguay.

la CARICOM accueille le premier État francophone de la région caribéenne (ou antillaise dans la version française), Haïti<sup>71</sup>. Un jour ou l'autre, se posera la question de l'adhésion des Antilles françaises au CARICOM. Pour l'instant, elles y sont associées sur autorisation du gouvernement français.

En 2007, l'Amérique latine franchit une nouvelle étape en matière d'intégration régionale globale. En effet, elle commence à se doter d'institutions financières propres, comme la Banque du Sud<sup>72</sup>. Créée le 8 octobre 2007 et opérationnelle depuis 2008, la Banque du Sud finance en particulier des projets d'infrastructure et a pour but de permettre aux pays d'Amérique du Sud de s'affranchir de la tutelle du FMI et de la Banque mondiale. Cette banque devra néanmoins ne s'occuper que des plans de développement limités à l'Amérique du Sud et les déséquilibres de balances des paiements restent sous l'autorité du FMI. C'est pourquoi ces pays envisagent la création d'un Fonds du Sud pour acquérir une totale autonomie financière, depuis que le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Venezuela ont pu rembourser le FMI. Le modèle européen continue d'inspirer les diverses initiatives, comme l'a déclaré le ministre des Finances du Brésil, Guido Mantega, qui « aspire à former un grand bloc de nations, comme l'Europe ». Mais sur quel modèle : la coopération ou l'intégration ?<sup>73</sup>

274

Au niveau de la sécurité et de la paix de l'Amérique latine, une première amorce s'est faite à l'initiative du Brésil avec la création d'un Conseil de défense sud-américain en mai 2008. Ce Conseil préfigure une défense régionale mais refuse toute analogie avec l'Alliance atlantique, comme l'a précisé le ministre brésilien Nelson Jobim<sup>74</sup>. En effet, c'est toujours l'OEA (l'Organisation des États américains) qui s'occupe des questions militaires.

L'Amérique latine commence à esquisser, à travers ses nombreuses institutions régionales, les trois bases multilatérales, la sécurité et la paix, le développement et le bien-être, et se situe à la fois entre l'intégration et la coopération, entre le marché commun et la zone de libre-échange. Il n'en reste pas moins que ces institutions régionales doivent faire face au même défi qu'est le développement d'un continent situé au niveau semi-périphérique. Ces différentes formes régionales entre coopération et intégration pourraient-elles être vues comme une tentative de trouver une forme adaptée à l'Amérique latine, comme l'avait souhaité Simón Bolívar ?

71 Son adhésion est toutefois suspendue depuis 2004, en raison du renversement du gouvernement.

72 Elle regroupe le Brésil, l'Argentine, le Venezuela, la Bolivie, l'Équateur, l'Uruguay et le Paraguay. La Colombie a demandé l'adhésion.

73 Paulo A. Paranagua, *Le Monde*, 6 juin 2007.

74 *Id.*, *Le Monde*, 31 mars 2008.

L'Union africaine (UA) succède en 2002 à l'OUA (Organisation de l'unité africaine), qui avait été créée en 1963. Depuis la chute du Mur de Berlin, le mouvement vers le régionalisme s'est poursuivi mais il finit par aboutir à une certaine confusion d'abord institutionnelle entre les pays africains et ensuite au niveau de la coordination des politiques et des programmes. Les institutions régionales qui ont vu le jour pendant la Guerre froide subsistent pour la plupart et se renforcent. Viennent s'ajouter au cours des décennies suivantes : la CEN-SAD (la Communauté des États sahélo-sahariens) née en 1998<sup>75</sup> ; l'UEMOA (l'Union économique et monétaire ouest-africaine) en 1994, qui réunit les pays de la zone monétaire franc CFA en parité avec le franc français, puis avec l'euro<sup>76</sup> ; la CEMAC (Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale), créée en 1994, est issue de l'ancienne Union douanière et monétaire de l'Afrique centrale (UDEAC) de 1964<sup>77</sup> ; la CEPGL (Communauté économique des pays des grands lacs) a sombré depuis le génocide rwandais en 1994, malgré plusieurs tentatives de relance.

En tout, l'Union africaine doit travailler avec huit institutions régionales, appelées les Communautés économiques régionales (CER), qui s'interfèrent au niveau des compétences et surtout qui se chevauchent à cause de l'adhésion multiple des États membres, sans parler des autres qui ont vocation de lutter contre la sécheresse ou encore les banques de développement. Ces CER vont-elles se fédérer au sein de l'UA pour lui laisser toute latitude ?

Depuis 1991, la Communauté économique africaine (CEA), créée par le traité d'Abuja, est prévue et s'appuie sans conteste sur le travail des CER. Cependant, on peut hiérarchiser ces différentes organisations africaines en fonction de deux pôles, selon Philippe Hugon : le premier est l'Afrique australe qui comprend l'Afrique du Sud, et le second, l'Afrique de l'Ouest. « Cette intégration de fait », écrit-il, « autour des deux grands pôles ne correspond que partiellement aux intégrations programmées ou institutionnalisées<sup>78</sup> ». En définitive, l'Afrique aux huit intégrations régionales ne semble pas en bénéficier du point de vue

75 Les six premiers pays membres sont le Mali, la Libye, le Burkina Faso, le Tchad, le Niger et le Soudan ; d'autres pays les ont rejoints comme le Sénégal, le Bénin, l'Érythrée, le Togo, le Maroc, l'Égypte, la Centrafrique, la Somalie, la Tunisie, la Gambie, Djibouti et le Nigeria (ainsi que le Ghana en tant qu'observateur).

76 Les pays membres sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal, le Togo et, depuis 1997, la Guinée-Bissau.

77 Les pays membres sont le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale et le Tchad.

78 Philippe Hugon (dir.), *Les Économies en développement à l'heure de la régionalisation*, op. cit., p. 135. Par ailleurs, cet ouvrage fait un bilan économique pour chaque institution régionale des pays en développement.

économique. Cela met surtout en lumière la difficulté d'établir des relations intra-africaines, puisque le but premier de toute intégration régionale est normalement de développer les échanges au sein de son espace pour renforcer sa compétitivité face à la concurrence extérieure.

La CNUCED a récemment pointé du doigt la difficile intégration régionale que connaît l'Afrique :

cependant, bien qu'une grande panoplie d'institutions régionales œuvrant à l'intégration aient été établies, avec pour conséquence la signature par de nombreux pays d'accords concentriques, leur impact sur l'augmentation des échanges entre les régions et sur la croissance économique dans les pays membres tarde à se concrétiser. Les antécédents montrent que le processus d'intégration a été très lent et irrégulier en Afrique. Très peu de regroupements régionaux ont réussi à atteindre un niveau minimum d'intégration tandis que les autres, dans leur majorité, accusent un net retard<sup>79</sup>.

276

Cela confirme que les CER sont fondées sur les exportations de leurs produits de base hors du continent au lieu de développer les échanges entre pays et régions du continent africain.

Sur ce terrain, la CNUCED juge sévèrement l'Union européenne, qui semble avoir failli à sa mission, non pas civilisatrice, mais de développement à l'égard des pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), conformément à l'Accord de Cotonou de 2000. Cet accord vise à rectifier les défauts des précédents accords de Lomé, en intégrant la règle de réciprocité. Mais cela ne suffit pas car, d'après le rapport de la CNUCED, l'UE contrecarre les effets d'intégration régionale africaine dans le cadre des accords de partenariat économique (APE), qui détournent une partie des échanges vers l'extérieur, alors qu'ils auraient dû être utilisés pour le développement des relations entre les régions de l'Afrique<sup>80</sup>. Aussi bien face à l'UE que dans le cadre des accords de l'OMC, la CNUCED tire un signal d'alarme pour un traitement adapté à l'Afrique, afin de l'aider à supporter dans un premier temps la libéralisation commerciale qui risque de mettre à mal ses productions locales, nationales et régionales. Par ailleurs, la CNUCED préconise le recours à un traitement différentiel et privilégié, qui avait été pourtant remis en cause dans les années 1980...

Comme on peut le voir, le problème des échanges de matières premières minérales ou agricoles reste toujours non résolu depuis le communiqué de

79 CNUCED et PNUD, « Développement des capacités pour le commerce en Afrique. Séries sur les négociations commerciales et l'Afrique : n° 3 (supplément) », New York/Genève, Nations unies, 2007, <[unctad.org/fr/docs/ditctncd20066\\_fr.pdf](http://unctad.org/fr/docs/ditctncd20066_fr.pdf)>, p. 3-4.

80 *Ibid.*, p. 5-6.

la conférence de Bandung en 1955. C'est dans ce contexte que s'inscrit la Déclaration d'Arusha de novembre 2005 de l'Union africaine, qui mise sur le renforcement du régionalisme à l'intérieur du continent :

La plupart des pays africains sont des pays en développement qui dépendent des produits de base, et dont l'économie est fortement tributaire du secteur des produits de base. [...] Le potentiel du commerce intra-africain doit être pleinement exploité. Des efforts concertés doivent être faits pour résoudre les problèmes qui se posent aux Arrangements commerciaux régionaux pour faire du commerce régional, un moteur de développement<sup>81</sup>.

Cette citation illustre une nouvelle étape dans le développement. Après la Charte d'Alger, le développement s'est focalisé à juste titre sur la science, les nouvelles technologies et les investissements. À présent, le développement s'étoffe, si l'on peut dire, des expériences passées. C'est pourquoi la déclaration d'Arusha complète la liste des moyens permettant le développement, en mettant l'accent cette fois-ci sur la coopération interrégionale et non plus seulement entre le Nord et le Sud. Peut-être ces intégrations régionales du Sud seront-elles les véritables vecteurs de transition d'un état colonial vers un état économique mieux inséré dans le système multilatéral ? Cependant, des conflits demeurent entre les susceptibilités liées à la souveraineté nationale et les prérogatives de la gouvernance régionale.

Pour revenir à l'Union africaine, elle se pose alors comme le superviseur de cette action régionale renforcée pour accroître le poids de l'Afrique sur la scène internationale. Son ambition est d'aboutir à l'intégration politique et diffère en cela des CER. De plus, l'Union africaine s'est affirmée en faisant référence au modèle européen sur la forme de l'intégration avec des organes, une Commission, un Parlement, une Cour de justice, un Conseil économique, social et culturel ainsi qu'un mécanisme de règlement des conflits (comme par ailleurs certaines CER africaines). Elle réaffirme l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation (comme l'UE a dû le faire au moment de l'adhésion de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, en se référant à la conférence de Potsdam de 1945). Ce dernier point est encore sensible. De même, l'Union africaine s'est dotée d'une Banque centrale africaine, dont l'embryon existait depuis les années 1960, puis d'un Fonds monétaire africain et d'une Banque africaine d'investissement.

Cependant, l'Union africaine possède une Constitution qui prône la reconnaissance de la démocratie, les droits de l'homme et le développement,

81 Union africaine, « Conférence des ministres du commerce de l'UA sur les produits de base », 21-23 novembre 2005, p. 2 et 6.

principes qui découlent de la Charte des Nations unies et de la CNUCED. Elle rassemble tous les pays du continent africain au sein de son institution, sauf le Maroc (à cause du problème du Sahara occidental). L'UA, dispose d'une force armée africaine définie par son Acte Constitutif, afin d'« intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence dans certaines circonstances graves telles que les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ». Certes, la force armée africaine n'a pas encore révélé toute son efficacité. Enfin, l'Union africaine a atteint l'union politique mais les régimes autoritaires ou même corrompus rendent particulièrement difficile l'intégration économique régionale et continentale.

278

De création récente, l'Union africaine n'a pas encore fait ses preuves en tant qu'institution. C'est aussi le continent qui contient le plus d'États à faible revenu et d'États fragiles politiquement, selon le classement du FMI en 2008<sup>82</sup>. Mais son but est de sortir le continent de la périphérie du système multilatéral. En cela, l'UA de 2002 rejoint singulièrement le rêve panafricaniste de N'Krumah en 1963<sup>83</sup>. Cette idéologie panafricaniste, très présente dans la population, a-t-elle permis d'unifier ces pays si divers du Nord au Sud et de l'Est à l'Ouest ?

#### En Asie du Sud-Est

L'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN : Association of South-East Asian Nations) connaît un renouveau avec l'objectif d'atteindre le modèle européen de l'intégration régionale en 2015<sup>84</sup>. Jusqu'alors, l'ASEAN s'inscrit dans le cadre de la coopération économique et politique, visant « la paix, la stabilité, le progrès et la prospérité ». Elle s'est aussi étendue à trois pays supplémentaires, avec la Chine, le Japon et la Corée du Sud, au sein de « l'ASEAN Plus Trois », ce qui a augmenté considérablement son poids économique et politique dans la région. En 2005, l'ASEAN a invité au Sommet de l'Asie orientale, en vue de franchir une nouvelle étape régionale, l'Inde mais aussi l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

<sup>82</sup> Selon les sources du FMI en 2008, les pays à faible revenu sont le Sénégal, le Mali, le Burkina Faso, le Ghana, le Bénin, le Niger, l'Éthiopie, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, la Tanzanie, le Malawi, la Zambie, le Mozambique et Madagascar ; les États considérés comme fragile sont la Gambie, la Guinée-Bissau, la Guinée, la Sierra Leone, le Libéria, le Togo, l'Érythrée, la Somalie, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo et le Zimbabwe ; les pays ayant un revenu moyen sont la Namibie, le Botswana et l'Afrique du Sud ; les pays exportateurs de pétrole sont le Nigeria, le Tchad, le Soudan, le Cameroun, la Guinée équatoriale, le Gabon, le Congo et l'Angola, qui connaissent une augmentation du PIB de près de 55 % depuis 2003.

<sup>83</sup> Kwame N'Krumah, *L'Afrique doit s'unir*, Paris, Présence africaine, 1994.

<sup>84</sup> L'ASEAN comprend de nouveaux États, avec la Birmanie, les Philippines, le Sultanat de Brunei, le Viêt-nam, le Laos et le Cambodge.

L'ASEAN joue un rôle d'intermédiaire très intéressant entre l'Inde et la Chine, afin de renforcer l'ensemble de la sphère asiatique<sup>85</sup>.

L'Asie industrielle du Japon et des Quatre Dragons (Taïwan, Hong-Kong, la Corée du Sud et Singapour) des années 1980 d'un côté, et de l'autre l'Asie émergente des Cinq Tigres (la Malaisie, l'Indonésie, la Thaïlande, les Philippines et le Viêt-nam) des années 1990, ont été très éprouvées par la crise financière de 1997-1998. C'est pourquoi, échaudée par les plans d'austérité mis en place par le FMI, l'ASEAN +3 met au point un système de surveillance économique et une aide aux monnaies nationales, appelé « initiative de Chiang Mai » en 2010 et fondé sur la coopération entre États.

Mais, comme l'Union africaine, l'ASEAN réunit des régimes dictatoriaux et des régimes démocratiques, des pays libéraux et des pays communistes, des pays francophones et des pays anglophones, tous issus de l'héritage colonial et de la lutte pour l'indépendance.

Sur le plan militaire, l'ASEAN est un partenaire des États-Unis, après la dissolution de l'OTASE en 1977 (qui, rappelons-le, avait en grande partie suscité la Conférence de Bandung). Face à la Chine, les États-Unis ont tenu avant tout à conserver une alliance militaire dans cette région asiatique, comme l'OTAN en Europe face à la Russie.

#### En Asie centrale

Du côté de l'Asie centrale, l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) réunit la Chine, la Russie, le Kazakhstan, le Kirghizstan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan, est fondée sur centrale. L'Inde, le Pakistan, l'Iran et la Mongolie en font partie à titre d'observateurs. Avec l'OCS, il est certain qu'une amorce de défense régionale asiatique se dessine et surtout inclut la Russie. Par ailleurs, la Russie établit une autre coopération militaire avec la Biélorussie, l'Arménie et l'ensemble de l'Asie centrale, avec l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC), pour faire pendant à l'OTAN. Mais l'OTSC est complétée depuis le début des années 2000 par la Communauté économique eurasiatique (plus connue sous l'acronyme anglais EURASEC), regroupant des États issus de la CEI, et fondée sur la coopération économique, monétaire, énergétique et scientifique, La Russie affiche une volonté de faire contrepoids à l'Union européenne et à l'OTAN. Peut-on envisager que ces deux Europe formeront un seul ensemble, ce qui renforcerait considérablement son poids ? Ou encore peut-on penser que l'Asie centrale et l'Asie du Sud-Est fédèreront en une seule institution régionale, en

85 Isabelle Saint-Mézard, « Inde, Chine : quels équilibres en Asie ? », *AFRI*, vol. 9, 2008, p. 59-71.

comprenant trois pays émergents du Sud, la Russie, l'Inde et la Chine, et un pays industrialisé, le Japon ?

Cependant, l'Asie centrale ne connaît pas d'intégration économique régionale, malgré plusieurs tentatives dans les années 1990-2000, sur le modèle d'une Union régionale en Asie centrale. Elle pourrait résoudre le problème aigu des ressources en eau dans la région et préserver peut-être la paix.

Quant à la Coopération économique de l'Asie-Pacifique (APEC : Asia-Pacific Economic Cooperation), elle est à l'origine créée en 1989, sous la houlette des États-Unis, pour développer « la croissance économique, la coopération, le commerce et l'investissement pour aboutir à une zone de libre-échange entre 2010 et 2020 ». Les États-Unis ont initié ce regroupement pour garder une certaine influence sur la zone du Pacifique en Asie. Cependant, l'APEC comprend des pays trop divers et ayant pour seul point commun pour certains d'entre eux une bordure avec le Pacifique, pour être considérée comme une entité régionale cohérente et efficace<sup>86</sup>.

280

En revanche, il est difficile de trouver une identité régionale en Asie qui donnerait un sens à ces institutions, contrairement à l'Afrique marquée par le panafricanisme et l'Amérique latine par l'héritage de Simón Bolívar. Qu'est-ce qui rassemble l'Inde, la Chine, le Pakistan, le Japon, l'Indonésie, la Corée du Sud, Brunei, le Viêt-nam, pour ne citer que quelques-uns d'entre eux ? Cette identité se manifesterait peut-être à un autre niveau. Contrairement à l'Afrique, l'Asie a un peu échappé à l'extériorisation de ses échanges pendant la colonisation. En effet, après l'arrivée des premiers Européens, les Portugais, elle a pu conserver, toutefois à un moindre degré, un très fort réseau interrégional d'échanges qui existait déjà. Ce réseau interrégional des échanges de l'Asie a particulièrement frappé les Portugais, qui l'ont alors respecté pour mieux l'utiliser, tout comme les Compagnies commerciales des Indes. Mais, plus tard, la Grande-Bretagne a isolé l'Inde au sein de l'Empire britannique. Or, ce réseau resurgit depuis la fin de la Guerre froide. En effet, la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) de l'ONU constate en 2013 :

Les économies nationales de la région ont considérablement accru le champ de leurs échanges intérieurs et internationaux de biens et services, ce qui s'est traduit par une demande sans précédent d'infrastructures et de services de

86 L'APEC réunit l'Australie, le Brunei, le Canada, le Chili, la Chine, les États-Unis, Hong-Kong, l'Indonésie, le Japon, la Malaisie, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Pérou, les Philippines, la Russie, Singapour, la Corée du Sud, Taïwan, la Thaïlande et le Viêt-nam.

transport pour le mouvement des biens et des personnes tant à l'intérieur des frontières nationales qu'au-delà<sup>87</sup>.

### Le monde arabe

La Ligue arabe a créé en 1997 une Très grande zone arabe de libre-échange (GAFTA : Greater Arab Free Trade Area). L'Algérie, toujours plus tournée vers la Ligue arabe que vers l'Union africaine, en est devenue membre. Mais le printemps arabe de 2011 a-t-il remis en cause cette formation ?

De même, le Conseil de coopération du Golfe (CCG) va devenir plus visible lors de ce printemps arabe. Il va prendre des initiatives à l'égard du Bahreïn, en envoyant des troupes de l'Arabie saoudite pour rétablir l'ordre et en négociant le départ du dirigeant du Yémen pour stabiliser le pays.

### L'Océanie insulaire

Quant à l'Océanie insulaire, autre région du monde à s'intéresser au régionalisme, avec la Micronésie, la Polynésie et la Mélanésie, elle tente aussi de former une certaine entité régionale, sous la forme de coopération<sup>88</sup>.

Par-delà le régionalisme, s'esquisse une forme d'identité régionale, surtout héritière d'un passé politique, comme en Afrique avec le panafricanisme et en Amérique latine avec l'idéal de Simón Bolívar. L'Asie, en revanche, ne présente pas une unité au niveau de l'identité régionale ainsi que les pays du Golfe.

### À MARCHÉ IDÉAL, MODÈLE RÉGIONAL IDÉAL ?

En définitive, quelle est la forme régionale la plus adaptée : l'intégration ou la coopération, la zone de libre-échange ou le marché commun ? Les intégrations régionales revêtent des significations différentes, non pas tant dans leur forme qu'en fonction du terrain et du passé, qu'on soit en Europe, en Afrique, en Asie, en Amérique latine, sur la péninsule arabique, en Océanie ou dans les Caraïbes.

Depuis la fin de la Guerre froide, les différentes régions cherchent en Afrique et en Amérique latine à s'affirmer au niveau identitaire avec la création de communautés ou de marchés communs. Pour d'autres régions, l'influence américaine se fait sentir comme en Asie et au Moyen-Orient pour favoriser

87 Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, Forum des ministres asiatiques des transports, « Renforcer la connectivité des réseaux régionaux et interrégionaux de transport », Bangkok, 4-8 novembre 2013.

88 François Taglioni, « La coopération régionale dans l'Océanie insulaire : des processus polymorphes », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 225, janvier-mars 2004, p. 53-74 ; Véronique Fabry, « L'Outre-Mer dans les enjeux régionaux », *Pouvoirs*, vol. 2, n° 113, 2005, p. 137-151.

les zones ou accords de libre-échange. Cependant, l'Amérique latine doit faire face à l'ALENA, créée par les États-Unis. L'Afrique aussi contient en son sein les deux formes de régionalisme mais a particulièrement opté pour le modèle de l'intégration grâce au panafricanisme.

Il est intéressant de noter que, dans les années 1940, prévaut au niveau linguistique le terme d'organisation pour une institution multilatérale se fondant sur la coopération, comme l'Organisation des Nations unies (ONU), l'Organisation européenne du charbon (ECO), l'Organisation européenne de la coopération économique (OECE) et l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN). Puis, dans les années 1950, le vocabulaire évolue pour définir une nouvelle forme régionale fondée sur l'intégration, avec la communauté et le marché commun et qui prennent un sens typiquement européen avec la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et la Communauté européenne économique (CEE). Ensuite, apparaît dans les années 1960, l'expression de l'Association de libre-échange pour proposer une forme de coopération régionale et surtout pour concurrencer l'intégration régionale : l'Association européenne de libre-échange (AELE), l'Association latino-américaine de libre-échange (ALALC) et l'Association des États du Sud-Est Asiatique (ASEAN). En effet, le terme association a une consonance nettement américaine, en se référant, me semble-t-il, à « l'Association pour la liberté des échanges » prônée par Frédéric Bastiat en 1846<sup>89</sup>. Mais, en Afrique, le terme de l'organisation sera préféré avec l'Organisation de l'unité africaine (OUA), probablement sous l'influence du panafricanisme qui est très sensible aux principes véhiculés par l'ONU.

Quant aux années 1970 et 1980, les termes de la communauté économique ou du marché commun vont devenir synonymes d'Association de libre-échange en Amérique latine, avec le Marché commun du Sud (MERCOSUR), la Communauté des Nations andines (CNA), la Communauté des Caraïbes (CARICOM). La confusion devient totale. Alors qu'en Afrique, le terme de la communauté économique reste réservé au modèle de l'intégration et celui de l'union douanière reste identifié à une zone de libre-échange sous forme de coopération.

Dans les années 1990, on choisit désormais l'Accord (qui est souvent traduit en français par la Zone) de libre-échange, comme l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), à la place de l'Association de libre-échange, pour se rapprocher des normes définies par le GATT (qui est l'Accord général sur le commerce et des droits de douane). Quant au terme de l'Union, il fait aussi son apparition au cours de cette décennie pour représenter l'intégration régionale

<sup>89</sup> Frédéric Bastiat, *Œuvres complètes*, t. 2, *Le Libre-Échange*, Paris, Guillaumin, 1863, p. 1-4.

complète : l'Union européenne et l'Union africaine. Là aussi, une certaine confusion peut se faire entre l'union douanière, dans la version du libre-échange et sous forme de coopération, et l'Union sous forme d'intégration régionale totale. Mais dans les années 2000, la Ligue arabe choisit le terme anglais d'Area, qui se traduit en français par Zone au lieu de l'Accord, comme la Très grande zone arabe de libre-échange (GAFTA).

L'étude du vocabulaire utilisé pour désigner une institution régionale à diverses époques révèle différentes stratégies pour mettre en avant telle ou telle forme de régionalisme. Le but sert à renforcer le caractère politique du régionalisme sans pour autant atteindre l'unité régionale politique.

Il en ressort que toutes ces institutions régionales sont dépendantes des traditions séculaires et des passés traumatisants mais se distinguent particulièrement sur le chapitre sensible du bien-être, celui des droits de l'homme. Chaque continent ou région a écrit sa propre déclaration des droits de l'homme, en ajoutant sa spécificité soit culturelle, soit religieuse, à la différence de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Dans ce cas, l'extension du régionalisme serait-elle vécue comme une manifestation d'un sentiment d'appartenance à une civilisation propre, non dans le sens du « choc des civilisations » de Huntington mais dans le sens de la diversité culturelle de l'UNESCO ?

Le régionalisme dans le Sud paraît comme une issue presque miraculeuse, à l'image du miracle européen, mais qui s'adapte et répond à des circonstances différentes. Cependant, ces intégrations s'inscrivent résolument dans la multilatéralisation comme un moyen de rattraper le niveau de vie des pays industrialisés. Et c'est l'aspect majeur à retenir. Le renouveau du régionalisme dans le Sud cherche à répondre à cette question essentielle : il s'agit de sortir de la périphérie ou de la semi-périphérie du système multilatéral pour devenir un acteur égal et à part entière. C'est ainsi que les institutions régionales, sous la forme sectorielle, monétaire, économique, politique ou globale, et reprenant les principes multilatéraux, tendent toutes vers le même but que les institutions universelles, fondées sur la sécurité, le développement et le bien-être. D'où la force et la cohérence du système multilatéral.

N'oublions pas qu'il a fallu cinquante ans à l'Union européenne pour être ce qu'elle est. Néanmoins, l'intégration européenne a bénéficié du facteur temps même pendant la Guerre froide. En revanche, les régionalismes africain, sud-américain, asiatique, océanique, caraïbe et arabe, n'ont pu se développer pendant la Guerre froide et cherchent à rattraper le temps perdu. Mais auront-ils le temps de se constituer en institutions complètes et solides alors que la multilatéralisation pousse à l'ouverture toujours plus grande de toutes les frontières ?

Par ailleurs, le régionalisme va-t-il aider ces régions après la crise de 2008-2009 à retrouver leur dynamisme sans trop de dégâts, en prouvant que la convergence des marchés est réussie (sous la forme de l'intégration ou de la coopération) ? Ou bien va-t-il mettre en évidence la divergence entre les pays en montrant que telle intégration ou coopération régionale s'est faite d'une manière inégale entre les marchés des pays concernés ?

284

Au cours de la Guerre froide, la place du Tiers-Monde se situe essentiellement à l'ONU car le Tiers-Monde politique a appliqué d'emblée la règle universelle. Puis, le Tiers-Monde a changé de sens pour représenter les pays ne connaissant par l'égalité économique avec l'Europe de l'Ouest, les États-Unis et le Japon : c'est ce Tiers-Monde économique qui, depuis les années 1960, tente de trouver sa place dans le multilatéralisme. Le paradoxe est bien celui-ci : le Tiers-Monde est plus ouvert au monde extérieur, du fait du passé colonial qui a mis en place des économies essentiellement exportatrices, que les pays industrialisés qui se défendent face à cette concurrence par des mesures de protection visibles ou invisibles, malgré le GATT et ensuite l'OMC. Finalement, du point de vue économique, le multilatéralisme conviendrait-il plutôt aux pays qui sont capables de supporter les produits étrangers compétitifs sur leur terrain, c'est-à-dire aux pays ayant une économie forte, solide, compétitive ?

C'est pourquoi le terme de rattrapage vaut aussi pour le Tiers-Monde de l'après-colonisation et permet de situer les défis à relever. Le rattrapage n'est pas seulement valable pour l'Europe de l'Ouest de l'après-guerre. Le Tiers-Monde de Bandung des années 1950, le Tiers-Monde du Groupe des 77 des années 1960, le Tiers-Monde des non-alignés des années 1970 et le Tiers-Monde endetté des années 1980, tous ont essayé de se placer sur le plan universel, en dépassant les clivages, mais sans succès. Le Sud de l'après-Guerre froide s'emploie désormais à concrétiser ce rattrapage au sein du système multilatéral. Comme le fait remarquer Marie-Claude Smouts,

[L]e Sud n'est pourtant pas la construction d'un imaginaire collectif fabriqué par les organisations internationales. [...] Il [elle] exprime une certaine façon de se percevoir soi-même, de se poser des questions sur le monde, d'esquisser des réponses, en un mot : une culture politique. Si elle devait être ignorée, après les grands espoirs des années 70, les tentations de repli sur soi et de rejet des valeurs occidentales ne seraient que plus grandes. La montée des extrémismes s'en trouverait renforcée<sup>90</sup>.

90 Marie-Claude Smouts, « L'organisation internationale, rose des vents dans l'espace cardinal », art. cit., p. 765.

Est-ce prémonitoire ?

En ce qui concerne le multilatéralisme lui-même, Abdou Diouf, Secrétaire général de la francophonie et ancien président du Sénégal, et Kamallesh Sharma, Secrétaire général du Commonwealth, ont voulu faire connaître leur point de vue sur le multilatéralisme : « notre réalité se borne à une mondialisation imparfaite, mais notre objectif est un mondialisme sans exclusive. Le nouveau multilatéralisme est un impératif, en aucun cas une option ». Et, en ce qui concerne la représentativité du Tiers-Monde : « le G20 sera peut-être le garant des intérêts de notre planète. Le saura-t-il, le voudra-t-il ?<sup>91</sup> ».

Du multilatéralisme au régionalisme et du régionalisme au multilatéralisme, l'un et l'autre se complètent sur le plan du marché. On ne peut ignorer que ces institutions régionales, qu'elles soient européennes, africaines, sud-américaines, asiatiques, ont été créées pour des raisons économiques, pour mieux supporter la concurrence dans un marché libéralisé et élargi de 1945 à nos jours.

Étant donné la régionalisation croissante du monde, verra-t-on à plus ou moins long terme, pour la première fois dans l'histoire, un système international se réaliser sans pôle dominant, parce qu'il sera géré par une gouvernance mondiale composée de représentants élus d'institutions régionales et acceptée par tous les pays du monde ? Dans ce schéma, l'intérêt mutuel sera-t-il mieux valorisé ?

À mes yeux, le régionalisme traduit un processus inexorable du multilatéralisme, puisqu'il s'avère être un très bon tremplin pour s'insérer dans le marché mondial. Le multilatéralisme a cette faculté de proposer un cadre à la fois identique et souple à toutes ces régions, qui optent soit pour l'intégration, soit pour la coopération, et adoptent les principes de base comme la sécurité et la paix, la prospérité et le bien-être. Le droit international a indubitablement permis cette cohésion régionale au sein du multilatéralisme. Puisque la Guerre froide est terminée et qu'elle a coïncidé avec la fin du bloc soviétique, les pays qui en faisaient partie se sont tournés vers le système international en place et synonyme, pour eux, de prospérité pour en bénéficier eux aussi. C'est le rattrapage du Sud par le biais du régionalisme.

Serait-ce la nouvelle forme d'utopie à atteindre ? Cela (re)donnerait-il un nouveau sens aux institutions régionales ? L'avenir nous le dira.

91 Abdou Diouf et Kamallesh Sharma, *Le Monde*, 28 mars 2009.



## LE SIÈCLE MULTILATÉRAL AMÉRICAIN

Il ne s'agit pas de faire lire, mais de faire penser.  
Montesquieu, *De l'esprit des lois*, XI, 20 (1748)

## L'IDÉOLOGIE AMÉRICAINNE ET LES UTOPIES EUROPÉENNES : LE MÉTISSAGE TRANSATLANTIQUE

À présent que la Guerre froide est terminée, l'aspect idéologique peut être plus facilement traité dans le cadre d'une étude, sans crainte pour l'historien d'être catalogué dans un camp ou dans un autre, comme cela se faisait. Là-dessus, Odd Westad fait aussi remarquer :

je considère l'idéologie comme l'une des principales illusions de l'après-Guerre froide de la part des historiens américains en relations internationales. Alors que nous nous étions progressivement confortés avec l'idée que l'idéologie était un domaine à part entière dans les études portant sur les relations extérieures soviétiques, beaucoup trouvaient que c'était beaucoup plus difficile de prendre en compte l'idéologie des États-Unis comme un concept significatif<sup>1</sup>.

La prise en considération de l'idéologie américaine dans le multilatéralisme a permis d'éclairer sa logique et, par conséquent, de mieux saisir les origines, le sens et la finalité.

Cependant, ce système international est aussi l'expression d'une utopie qui dépasse les frontières américaines. Celle-ci est née en Europe et a établi une sorte de lien transatlantique au niveau intellectuel, culturel, entre les économistes, les philosophes et les politistes, ainsi qu'au niveau politique entre les diplomates, les responsables politiques. Ce lien ténu mais réel a rassemblé ceux qui réfléchissaient à une amélioration du monde dans lequel ils vivaient, comme si des connexions s'étaient mises en place, sans pour autant susciter un dialogue transatlantique, mais plutôt un transfert d'un rivage à l'autre. N'oublions pas que le dynamisme intellectuel se situait d'abord en Europe avant la guerre de 1914-1918, pour ensuite se déplacer progressivement vers les États-Unis

<sup>1</sup> Odd Arne Westad, *The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of Our Times*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 554.

pendant l'entre-deux-guerres. Par ailleurs, l'Espagne rayonnante du XVI<sup>e</sup> siècle a exporté sa culture en Amérique latine qui l'a transformée avec sa propre culture. D'où le métissage culturel formulé par Serge Gruzinski. En ce qui concerne le multilatéralisme, le même constat s'impose : il est l'expression d'un métissage entre l'idéologie américaine et les utopies européennes.

Tout d'abord, distinguons l'idéologie de l'utopie. La première veut par l'action améliorer une réalité de la société qui puisse traduire ses idées, alors que la seconde se réfère d'abord à un genre littéraire qui imagine un autre monde possible, sans toutefois s'engager dans sa réalisation. Pourtant, il faut bien reconnaître que les deux concepts se dirigent vers la même direction, c'est-à-dire qu'ils proposent la création d'un monde meilleur après une observation de la société, que ce soit dans l'action ou dans l'imaginaire absolu. C'est dans ce sens-là que le philosophe, Paul Ricoeur, parle de « complémentarité croisée » entre l'idéologie et l'utopie, ce qui me paraît tout à fait approprié en ce qui concerne le multilatéralisme<sup>2</sup>. En effet, cela a permis de mettre en lumière les apports américains et européens aussi bien idéologiques qu'utopiques, pour saisir : « l'imagination culturelle »<sup>3</sup>.

Tout d'abord, en étudiant les origines du multilatéralisme, ce système se présente à la fois dans la continuité et la rupture par rapport à l'internationalisme, système promu par le président américain Woodrow Wilson au lendemain de la première guerre mondiale. Cet idéal wilsonien puise sa réflexion au sein d'un cercle fort influent, venant des quatre coins du monde, et qui a pour habitude de se retrouver à l'Institut du droit international (IDI) à La Haye pour discuter d'une manière impartiale des problèmes du monde et pour réfléchir à une solution concrète. Les internationalistes, ainsi appelés parce qu'ils se préoccupaient des relations internationales au niveau diplomatique, font alors valoir l'utopie du droit international qui pourrait garantir avec force la paix dans le monde, grâce à des institutions internationales. Concrètement, cela a donné naissance à la Société des Nations, chargée de maintenir « la paix par le droit ».

Cette utopie de la paix par le droit est un élément déterminant dans l'engagement des États-Unis dans les affaires du monde après la première guerre mondiale, en mettant fin à leur tradition isolationniste depuis leur indépendance au XVIII<sup>e</sup> siècle. Cependant, ce tournant considérable dans la politique extérieure des États-Unis répond à une autre inquiétude face à l'Allemagne autoritaire, militariste et en pleine expansion économique. Celle-ci représentait une menace sérieuse au niveau de la démocratie (dans la mesure

<sup>2</sup> Paul Ricoeur, *L'Idéologie et l'Utopie*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « Points Essais », 1997.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 18.

où, à cette époque, les États-Unis se méfiaient de tout militarisme au point de ne pas avoir d'armée régulière) mais aussi au niveau des parts de marché. Cette dangereuse rivalité renforcée par la remise en cause de l'équilibre du concert des nations par l'Allemagne les ont poussés à prendre position, grâce à leur puissance économique et financière, afin de réaliser leur idéal atlantique.

C'est ici que l'idéologie permet de comprendre les orientations prises par les États-Unis, qui sont encore prégnantes. L'idéal atlantique contient une grande ambiguïté.

Parallèlement à la menace allemande, la Révolution bolchevique de 1917 en Russie se veut universelle pour diffuser le communisme dans le monde, ce qui aurait remis en cause le libéralisme du XIX<sup>e</sup> siècle, la démocratie et le capitalisme issus de la Révolution industrielle. Malgré le refus de Lénine, le leader de la nouvelle Russie, de poursuivre cette révolution hors des frontières, la méfiance subsiste du côté de l'Europe occidentale. C'est pourquoi l'idéal wilsonien permet d'organiser le monde selon les valeurs libérales face à la nouvelle République socialiste fédérative soviétique de Russie (URSS). Cependant, il est important de ne pas qualifier trop vite l'internationalisme d'anti-communiste mais de l'envisager comme une sorte de prévention face au communisme soviétique et sans opposition frontale. À vrai dire, au lendemain de la guerre, on ne sait pas encore dans quelle direction évoluera la Russie bolchevique et, surtout, si elle va perdurer. Dans ce cas, l'internationalisme paraît d'avantage comme un « cordon sanitaire », pour reprendre l'expression appliquée aux États nouvellement créés dans ce but après la guerre de 1914-1918, comme la Pologne. L'internationalisme de Wilson répond ainsi à trois contextes historiques très précis : la première guerre mondiale, la rivalité allemande et la crainte face au communisme.

Néanmoins, les échecs répétés de la SDN et l'arrivée du fascisme montrent les limites de l'internationalisme. Puis, la crise de 1929 lui porte un coup fatal. Elle place brutalement au premier plan l'économie autant nécessaire à la paix du monde que la diplomatie, ce que la SDN n'avait pas véritablement pris en compte. De ce fait, la crise de 1929 ébranle les assises démocratiques et capitalistes de la Révolution industrielle et favorise la diffusion du fascisme et le regain du communisme face au monde libéral en train de s'écrouler.

Parce que les États-Unis sont les premiers touchés par la crise de 1929 et qu'ils connaissent les conséquences les plus graves au niveau économique et social, l'initiative pour un monde meilleur vient encore de ce côté de l'Atlantique, plus précisément du gouvernement de Franklin D. Roosevelt. Le secrétaire d'État, Cordell Hull, s'emploie à trouver une solution mondiale, avec les internationalistes qui considèrent la question commerciale comme un élément

essentiel dans la paix du monde et conjointement avec un autre cercle influent, les institutionnalistes.

Ce second cercle d'influence a cherché à résoudre le dilemme du libéralisme entre les mécanismes du marché et le contexte social qui demandait des garanties. Mais ce sont deux aspects contraires à l'esprit libéral. Ce dilemme s'est posé à cause de la très grande misère ouvrière des années 1815-1848 et qui a soulevé le problème du pouvoir d'achat. Cette grave crise sociale se présente comme le premier choc social du libéralisme car elle a contribué à sa première remise en cause. La baisse des salaires en-dessous du seuil vital pour se nourrir ne permet plus la consommation des denrées alimentaires de base. Puis, la crise de 1929 est le deuxième choc social, qui remet aussi en cause le libéralisme à cause de la spéculation immobilière et boursière.

290

Or, cette question sociale selon le socialisme et le communisme, qui date du XIX<sup>e</sup> siècle, plonge ses racines dans une utopie qui n'a cessé d'agiter les intellectuels de l'époque, à cause de sa grande acuité : il s'agit de l'utopie de l'égalité. Ici, l'égalité s'entend dans le sens réel ou matériel qui suppose l'égalité d'accès aux richesses produites. Cette égalité a été rêvée à travers le mythe de l'Âge d'or qui, au XIX<sup>e</sup> siècle, a symbolisé l'équilibre idéal entre le marché et la société, pour les uns dans le cadre libéral, pour les autres dans le cadre socialiste, communiste ou anarchiste. L'égalité juridique et politique a entre-temps été intégrée dans la démocratie établie peu à peu depuis la Révolution française et dans les autres pays. Mais l'utopie de l'égalité remonte au XVIII<sup>e</sup> siècle : Montesquieu y a réfléchi à travers ses deux ouvrages, *Les Lettres persanes*, publiées en 1721 et *De l'esprit des lois* en 1748. Montesquieu considère que l'égalité entre les hommes dans la Nature conduit à nourrir le sentiment de l'intérêt commun, ce qui favorise la tolérance et le respect d'autrui. C'est grâce à cet idéal de l'égalité qu'on parviendra à l'égalité de fait. N'oublions pas que Montesquieu lui-même a étudié l'économie politique. D'où son intérêt à imaginer une société de Troglodytes dans *Les Lettres persanes*, qui prospère grâce au sentiment de l'intérêt commun bien compris. Or, l'intérêt commun cimente les pays entre eux au sein du multilatéralisme : c'est l'intérêt mutuel ou la réciprocité.

De plus, l'apport de Montesquieu a beaucoup marqué la Constitution américaine écrite en 1787, après la Guerre d'Indépendance, ainsi que Locke (l'autre philosophe des Lumières du côté anglais)<sup>4</sup>.

Force est alors de constater l'influence culturelle de l'utopie européenne ainsi que celle du droit américain dans le multilatéralisme, puisque ce système

---

4 Jean-Éric Branaa, *La Constitution américaine et les institutions*, Paris, Ellipses, 2003 ; Mireille Delmas-Marty et Claude Lucas de Leyssac (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, Paris, Éditions du Seuil, 2002 ; Pierre Melandri, *Histoire des États-Unis depuis 1865*, Paris, Nathan, 2000.

intègre l'égalité garante de son équilibre, comme elle l'est pour la société des Troglodytes. Montesquieu fait l'éloge des vertus de cette société :

ils [les Troglodytes] leur faisaient surtout sentir que l'intérêt des particuliers se trouve toujours dans l'intérêt commun ; que vouloir s'en séparer, c'est se perdre ; que la vertu n'est point une chose qui doit nous coûter ; qu'il ne faut point la regarder comme un exercice pénible ; et que la justice pour autrui est une charité pour nous<sup>5</sup>.

Pour revenir aux institutionnalistes de l'entre-deux-guerres, la seule solution qui se présente à leurs yeux, pour résoudre le dilemme entre le marché et l'égalité matérielle est de s'appuyer sur des institutions qui auraient le mérite de préserver le libre-échange et de garantir le contrat social. Mais il leur faut se démarquer de ceux qui prônent un État fort pour garantir la question sociale. Dans les années 1930, le communisme, le socialisme et aussi le fascisme vilipendent le libéralisme et se réfèrent à un État fort pour être le garant social mais suivent des voies économiques différentes. C'est un économiste libéral et institutionnaliste de Grande-Bretagne, John Maynard Keynes, qui fait la synthèse entre le maintien du laissez-faire individuel grâce à des institutions internationales (pour assurer « la richesse de toutes les Nations ») et le pouvoir d'achat garanti par l'État (la « prospérité pour tous »). Désormais, l'idée d'instaurer des institutions internationales et nationales, qui joueraient le rôle de régulateur dans le marché libéral et de garant du contrat social, a fait son chemin dans l'équipe restreinte de Cordell Hull. Ces deux cercles influents des internationalistes et des institutionnalistes américains, héritiers des utopies d'Europe, se rencontrent sur cette même préoccupation au sein du gouvernement de Franklin D. Roosevelt, à savoir que le contrat social est de nouveau malmené par la Grande Dépression. Le libéralisme risque de connaître des lendemains difficiles.

Puis, en 1939, l'Ordre nouveau (nazi) s'affirme, et menace la puissance américaine, cette fois-ci sur ses deux flancs, aussi bien du côté atlantique avec l'Europe occupée que du côté pacifique avec le Japon, le nouvel allié de l'Axe Rome-Berlin. En août 1941, les deux démocraties libérales et à économie capitaliste, encore libres, la Grande-Bretagne et les États-Unis, s'engagent, en signant la Charte de l'Atlantique, à promouvoir un nouvel ordre international. Cet ordre serait fondé sur l'égalité des considérations économiques, sociales et politiques, et serait géré par des institutions internationales. De la même façon que l'internationalisme a proposé une alternative à la rivalité allemande et à la Révolution bolchevique en 1918, le nouvel ordre international offre en

5 Montesquieu, *Les Lettres persanes*, Paris, Garnier-Flammarion, 1964, lettre XII, p. 40.

1941 une alternative plus forte encore à l'Ordre nouveau du fascisme et, d'une manière sous-jacente, au communisme de l'URSS de Staline.

Depuis les années 1930, ces deux dernières idéologies ont revendiqué un mode de fonctionnement économique particulier, fondé sur le bilatéralisme, l'autarcie et le renforcement du contrôle étatique sur les structures économiques et sociales. Face à cela, le nouvel ordre international, par opposition à l'Ordre nouveau, et qui prendra aussi le nom de multilatéralisme en réaction au bilatéralisme, s'oppose aux échanges limités entre deux partenaires dans le cadre bilatéral, à l'autarcie économique et préconise l'ouverture au monde, pour favoriser l'accès aux marchés, aux capitaux ainsi que la circulation des marchandises et des hommes. De même, le multilatéralisme garantit les libertés au pluriel (de l'individu, d'expression, de conscience et de circulation – soit les Quatre Libertés de F. Roosevelt), en opposition aux régimes autoritaires de l'URSS et de l'Allemagne.

292

Concevoir un tel système international en août 1941, qui n'est pas un contexte favorable aux Alliés, relève assurément d'un pari audacieux. Cependant, on peut le nuancer en faisant remarquer que, juste avant la signature de la Charte de l'Atlantique, l'URSS a dénoncé en juin 1941 le pacte germano-soviétique de 1939. La possibilité d'avoir un troisième allié de poids face à l'Ordre nouveau d'Hitler est désormais plausible.

Les États-Unis ont réussi à faire en quelque sorte la synthèse entre ce cheminement utopique des deux côtés de l'Atlantique et leur idéal atlantique, entre les utopies européennes et l'idéologie américaine, rejoignant en cela leurs profondes préoccupations culturelles en ce qui concerne la loi, le marché et l'individu. Au fond, ils expriment les préoccupations de leur époque, comme l'explique Karl Mannheim qui, le premier s'est penché sur l'articulation entre l'idéologie et l'utopie :

les débats menés par les intellectuels trouvent leurs racines profondes dans la situation que connaît la société. Leurs problèmes, à bien des égards, n'étaient que la condensation sublimée, le dégrossissement rationnel d'une crise sociale et intellectuelle qui, au fond, s'était emparée de la société entière<sup>6</sup>.

Cette synthèse exprime une forme de métissage entre les pays : le multilatéralisme est d'abord le fruit d'une européanisation, dans la mesure où les États-Unis ont assimilé les utopies européennes, pour ensuite les transformer avec leur propre idéal atlantique. L'européanisation dans le sens aller est devenue ensuite une américanisation en Europe dans le sens retour, qui s'est diffusée dans le monde entier, à tel point que cela revient à considérer une occidentalisation. Le multilatéralisme est le reflet de ce métissage transatlantique, d'autant plus

6 Karl Mannheim, *Idéologie et Utopie*, Paris, Maison des sciences de l'homme, 2006, p. 27.

renforcé que la population américaine est d'origine européenne depuis les XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles.

Ce métissage intégré dans le multilatéralisme fait la force des États-Unis car il prend figure d'un message plus universel et non pas exclusivement américain. C'est ce qui leur a permis de s'affirmer comme une puissance politique après-guerre, après avoir auparavant acquis leurs galons d'une puissance militaire.

Toutefois, l'idéal atlantique et les utopies de la paix par le droit et de l'égalité, contiennent un sens ambigu. L'utopie imagine un autre ordre de société radicalement différent de celui qui existe dans le temps présent. En effet, la paix par le droit signifie créer une organisation du monde radicalement différente de celui d'avant la première guerre mondiale avec de nouvelles bases. Quant à l'égalité sociale et matérielle, elle contient l'idée de renverser l'ordre établi entre les classes sociales pour en créer un nouveau. Transposer ces utopies telles quelles dans la réalité aboutiraient à provoquer de véritables bouleversements et même des révolutions, ce qui fait que leur réalisation n'est en fait qu'une version édulcorée mais qui reste toujours ambiguë. Quant à l'idéologie, elle peut associer un aspect idéal et un aspect pratique comme l'idéal atlantique, qui vise à réaliser les intérêts américains dans l'organisation du monde universaliste et libéral. Pourtant, ces ambiguïtés, qui semblent résolues lors de la mise en place en 1945 du multilatéralisme, lui sont intrinsèques et elles resurgissent à cause de décisions prises en fonction des circonstances. C'est ce qui explique le paradoxe du multilatéralisme, qui oscille entre l'idéologie et l'utopie. Cela soulève aussi la question de l'évolution du libéralisme et du capitalisme dans le cours de l'histoire.

C'est à ce niveau-là que surgit la question de savoir si le multilatéralisme s'inscrit dans l'histoire du capitalisme. Ce système international tire les leçons des excès du libéralisme au niveau du marché, monétaire et social, après les événements mondiaux déjà considérés. L'après-1945 va ainsi expérimenter un nouveau modèle économique libéral, qui institutionnalise la régulation dans le libre-échange et qui se présente comme un compromis entre le libéralisme de Smith et l'interventionnisme de Keynes. Il s'agissait de faire la synthèse miraculeuse, il faut bien le dire, entre ces deux théories économiques considérées comme antinomiques, alors que toutes deux prônent le libre-échange. Ainsi, l'architecture de ce nouvel ordre international s'appuie sur trois piliers fondamentaux, formant un triptyque soudé et traduisant la recherche de la société idéale fondée sur la Nature selon le libéralisme : la sécurité et la paix (pour la défense), la prospérité (pour le marché) et le bien-être (pour l'homme).

Cependant, cet universalisme sera-t-il maintenu comme tel sur tous les points du globe après la fin de la guerre ? Il change de nature en 1947, date officielle de la Guerre froide avec le lancement du plan Marshall, mais déjà effective en

1946. Alors que le fascisme est écarté et la rivalité allemande anéantie après 1945, les États-Unis et l'URSS se trouvent face à face, en étant plus que jamais des adversaires idéologiques. À partir de cet instant, le système multilatéral est devenu synonyme de lutte contre le communisme et s'est replié dans une sphère géographique précise, le monde occidental par rapport au monde soviétique. La crainte du communisme sous-jacente dans l'internationalisme de 1918 et la proposition d'un nouvel ordre international face à l'URSS en 1941, évoluent en un anti-communisme ouvertement affiché dans la politique extérieure des États-Unis après 1945. Ici, on touche du doigt la contradiction de la participation de l'URSS à ce système international. Mais les États-Unis possèdent un net avantage sur l'URSS en ce qui concerne la promotion d'un monde meilleur pendant la Guerre froide. En effet, ils ont bénéficié de cette architecture institutionnelle, qui s'appuie sur des principes libéraux, face à l'URSS. Mais celle-ci a su garder sa place au cœur de la prise de décision de l'ONU, le Conseil de sécurité, ou encore à l'UNESCO en s'en servant comme d'un instrument de propagande. Finalement, le bloc soviétique s'est replié sur son territoire, ce qui ne peut que le pénaliser face à un système international qui prône l'ouverture des frontières, la libre circulation. Les chants des sirènes du multilatéralisme jouent un très grand rôle sur l'attraction des habitants de l'autre côté du « rideau de fer », en prenant connaissance au fur et à mesure d'un autre monde qui ressemble à leurs yeux à la société des Troglodytes de Montesquieu.

Après la victoire contre le fascisme en 1945, la fin du communisme soviétique en 1989, se pose de nouveau au libéralisme la question sociale sous la forme d'une précarité grandissante et du chômage persistant. Elle peut être semblable à l'épée de Damoclès suspendue au-dessus de tous les gouvernements, de toutes les institutions régionales et internationales. Le risque est que cela ne débouche sur un troisième choc social, après la misère ouvrière de 1815 à 1848 et la crise de 1929, qui ont ébranlé par deux fois les assises du libéralisme. La précarité et le chômage de masse ne favorisent guère la stabilité tant recherchée par le multilatéralisme. La question demeure toujours la même dans le domaine social : quelles sont les limites du supportable dans la précarité ? De plus, si cette partie de la population devient trop importante, dans la mesure où elle comprend une proportion non négligeable de la population active, il peut en résulter une baisse générale de la consommation, donc un ralentissement de la production et de l'économie en général fondée sur la croissance (et la consommation). À moins que le reste de la population active ne voie augmenter ses revenus d'une façon considérable, qui pourraient compenser la perte de ces consommateurs potentiels peu solvables car précaires. Alors, surgit une société à deux vitesses et le fossé s'agrandit entre la classe favorisée et l'autre

défavorisée. Deux possibilités se présentent d'après les leçons de l'histoire : soit cette situation sera acceptée par les deux parties par fatalité, soit elle sera si insupportable pour ceux qui sont dans la précarité qu'il en résultera une révolte, une révolution ou plus prosaïquement des troubles sociaux assez importants, pour réclamer un équilibre dans la société et rendre l'accès à la prospérité pour tous. Le libéralisme saura-t-il se renouveler et trouver un nouveau compromis entre le marché et le contrat social ?

Quant au socialisme, il a aussi évolué mais n'a pas renouvelé son approche de la question sociale, qui a pourtant été le moteur de son action, depuis que la question sociale est supprimée au début des années 1980 par le néo-libéralisme. La précarité devenue constante et le chômage structurel qui grossit sont pourtant le nouveau défi social du XXI<sup>e</sup> siècle.

Allons-nous vers la fin du capitalisme, comme cela a été annoncé dès le début de la crise de 2009 ? Karl Marx et Joseph Schumpeter peuvent-ils nous apporter une nouvelle réponse ? Peut-être quelqu'un oeuvre-t-il dans ce sens, quelque part dans le monde, qui nous fera connaître de nouvelles espérances ? Le multilatéralisme se situe à un nouveau tournant, parce qu'au cœur du social se situe l'égalité qui s'avère être la pierre d'achoppement et aussi la pierre d'angle. L'égalité est donc la faille du multilatéralisme. Est-ce à dire que cette utopie est la plus difficile à réaliser car elle suppose un renversement de la hiérarchie entre individus et entre pays ?

#### LES PARADOXES DE LA PUISSANCE AMÉRICAINE : ENTRE L'AUTORITÉ ET L'ÉGALITÉ

En cela, il faut admettre que ce système multilatéral est remarquable : il apparaît comme le plus accompli par rapport aux autres systèmes internationaux qui ont marqué les siècles précédents. Après avoir décortiqué le système multilatéral, surgit cette question suivante : le multilatéralisme est-il simplement un système international mis au point par les États-Unis ? Ou bien est-il l'équivalent d'un Empire américain ? La politique extérieure des États-Unis a toujours oscillé entre l'intérêt général international, qui suppose une vue d'ensemble, et l'intérêt national, qui recherche très souvent l'ouverture et le maintien des marchés pour les produits américains. C'est alors qu'on conçoit que la mise en pratique de la synthèse réalisée entre l'idéologie américaine et l'utopie universelle des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, montre les limites du multilatéralisme.

En fait, ces limites proviennent en grande partie du statut de superpuissance des États-Unis, acquis après 1945, qui a faussé d'emblée le principe d'égalité inhérent au système multilatéral. En tenant ce miroir qui réfléchit les règles multilatérales aux autres pays faisant partie du monde occidental, du moins pendant la Guerre froide, les États-Unis peuvent justifier leur attitude en

mettant en valeur soit l'intérêt international (ou mutuel), soit l'intérêt national. En définitive, les États-Unis traduisent dans leurs actes le paradoxe du multilatéralisme, qui représente lui-même leurs propres ambiguïtés. Quant aux partenaires concernés, l'Europe de l'Ouest et une partie du Tiers-Monde, ils ont aussi adopté une attitude paradoxale, soit en pratiquant l'allégeance ou en opposant leur refus, soit en cherchant à se garantir en partie ou totalement de la puissance américaine. Finalement, une hiérarchie des responsabilités en fonction des potentialités de la nation ou de la région se dégage au sein du multilatéralisme, ce qui a contrarié la notion de l'intérêt mutuel ou de l'égalité. C'est dans ce sens que le système multilatéral s'insère parfaitement dans la perspective du système-monde, qui voit se succéder de siècle en siècle un nouveau système économique, social, politique et culturel, par la volonté d'un pôle dominant. Ce pôle dominant se trouve au centre du système-monde, avec une périphérie plus ou moins proche, plus ou moins importante qui gravite autour.

En considérant les paradoxes qui ont jalonné l'histoire du multilatéralisme retracée dans cet ouvrage et si l'on reprend le modèle du multilatéralisme, les États-Unis ont promu la sécurité et la paix collective avec la mise en place de l'ONU dans le sens de l'intérêt international. Mais, pendant la Guerre froide, ils ne mettent pas pour autant à son service leur armée qui se situe au premier rang du monde. Avec cette armée, ils interviennent là où ils estiment que cela est nécessaire en fonction de leur intérêt national. Au plan régional, les États-Unis mettent en revanche leur armée au service de l'Europe de l'Ouest dans le cadre de l'OTAN. Quant au Tiers-Monde, la sécurité et la paix collectives sont assurées, soit par les États-Unis, soit par l'URSS, qui lui fournissent tous deux les armes dont il avait besoin. Parfois, et d'une manière très ponctuelle, la sécurité et la paix ont été garanties par les Casques bleus de l'ONU au nom de l'intérêt international retrouvé. À cause de cela, a été créé le Mouvement des non-alignés, qui a essayé de promouvoir – difficilement – une troisième voie pour assurer leur propre neutralité militaire.

Ce constat sur la réalisation du premier pilier multilatéral, la sécurité et la paix, met en lumière la difficulté de traiter « à armes égales » avec le pôle dominant qui possède l'armée la plus importante. Ce n'est finalement pas la possession de la bombe atomique qui détermine le poids militaire des États-Unis mais bien la taille de leur armée et la technologie de pointe. Le risque est que cette armée américaine puisse être concurrencée par une autre, remettre en cause la paix du monde, alors que c'est l'armée américaine qui garantit la sécurité du monde occidental pendant la Guerre froide. Ce point de vue aurait dû être résolu par la notion collective de la paix et de la sécurité de l'ONU grâce à une force armée collective et avec l'accord des parties, à la différence de

la SDN. Au lieu de cela, l'ONU dispose de Casques bleus sans aucun pouvoir dissuasif.

En ce qui concerne le deuxième pilier multilatéral, la prospérité, les États-Unis diffusent la libéralisation des échanges via le GATT et l'OMC, et la stabilisation monétaire via le FMI, selon l'intérêt international. Mais ils combattent, au nom de l'intérêt national au sein de ces institutions, leurs parts de marché pour l'exportation de leurs produits ainsi que le souhait des pays de voir résolu le problème du déficit de leur balance de paiements. Dans le domaine régional, les États-Unis favorisent en Europe l'ouverture des marchés, la croissance des échanges et l'amélioration du niveau de vie grâce au plan Marshall avec l'OECE, ce qui correspond à l'intérêt international et à l'intérêt national. Cependant, ils combattent une autre Europe qui reprend les mêmes principes multilatéraux pour protéger son marché face à eux, comme la CECA et la CEE, dans le souci de l'intérêt national. Quant au Tiers-Monde, tout en soutenant sa volonté de s'insérer dans le multilatéralisme au nom de l'universalisme et en favorisant le développement, les États-Unis le considèrent comme des marchés potentiels, tout comme l'Europe, au nom de l'intérêt national. Ici, c'est l'égalité entre les partenaires commerciaux qui est mise en cause, tout d'abord entre les États-Unis et l'Europe, puis entre ces deux partenaires et le Tiers-Monde, ce qui revient à distinguer l'inégalité entre le Nord et le Sud. Ce problème de l'égal accès aux richesses naturelles dans le monde, qui se pose au niveau international et national, devrait normalement être résolu par la réciprocité ou l'intérêt mutuel.

Enfin, avec le troisième pilier multilatéral, le bien-être, les États-Unis mettent en avant les valeurs humanistes, la paix sociale au service du monde en tant que plus grande démocratie, au nom de l'intérêt international. Mais ils ne reconnaissent pas, ou partiellement, l'ensemble de ces droits relatifs à la justice internationale, au droit du travail, à la diversité culturelle et à l'environnement. Ils favorisent pendant la Guerre froide des dictatures plutôt que des démocraties, au détriment des droits de l'homme en général, cette fois-ci au nom de l'intérêt national. Quant aux régions du monde, elles font surtout valoir des droits en fonction de leur spécificité culturelle, tout en reconnaissant les valeurs universelles, traduisant en cela une réaction nationale ou régionale à l'attitude américaine. De même, elles cherchent à valoriser un régionalisme identitaire, afin d'affirmer leur propres choix, ce que les États-Unis ont refusé pendant la Guerre froide, à cause de l'intérêt national. Là aussi, nous faisons face à un hiatus entre la reconnaissance de l'égalité universelle de l'homme, que ce soit juridique, politique et matérielle, et son reniement ou sa temporisation en fonction du terrain, ce qui ne peut que susciter le ressentiment de ceux qui le subissent.

En définitive, ce sont l'Europe et le Tiers-Monde qui réagissent face à cette inégalité de situation, bien que la première ait été mieux lotie que la seconde, en tant que périphérie plus ou moins proche du pôle dominant. C'est pourquoi le régionalisme a pris de l'importance dans la mesure où il répondait à cette inégalité en Europe de l'Ouest avant et après 1989, et dans les régions du Tiers-Monde après 1989. Dans ce cadre, les relations interdépendantes entre les États-Unis et les autres pays se sont traduites par une « alliance de raison », pour ceux qui n'ont pas vécu une intervention directe militaire des États-Unis car il s'agit malgré tout d'intérêts croisés.

Cette étude des paradoxes amène à poser ces questions qui demeurent : le multilatéralisme permet-il la promotion de la démocratie pour tous ? Permet-il l'accès à la richesse pour tous ? Est-il synonyme de progrès pour toute nation ? Permet-il la garantie de la dignité humaine pour tous ?

298

Cela nous conduit à nous interroger un peu plus sur la légitimation de la domination car elle pose le problème de l'autorité, comme l'a fait remarquer Paul Ricoeur (et aussi Max Weber)<sup>7</sup>. Dès lors que l'autorité entre en scène, l'idéologie et l'utopie connaissent des distorsions. L'autorité dans les institutions multilatérales est exercée à l'ONU par le Conseil de sécurité aux dépens de l'égalité souveraine. Au FMI, elle est aux mains du pays versant la plus grosse quote-part, c'est-à-dire les États-Unis, par le procédé du vote proportionnel au détriment de l'égalité entre les pays pour l'octroi des crédits au pays en déficit de balance des paiements. Au GATT, puis à l'OMC, elle est au groupe le plus influent en vertu de la recherche du consensus mais au détriment de l'égalité entre les partenaires commerciaux, c'est-à-dire les États-Unis avec ou sans leurs alliés de circonstance, ou d'autres groupes de pays se constituant face aux États-Unis avec ou sans leurs alliés, comme les pays émergents ou l'UE. Dans le cadre des institutions relevant du bien-être, l'autorité revient aussi au groupe le plus influent politiquement au détriment du respect des droits de l'être humain, comme les États-Unis souvent associés avec d'autres pays. C'est alors qu'est soulevée la question de la gouvernance mondiale, qui devait être promue par l'ONU. La puissance d'un pays est-elle compatible avec l'égalité souveraine, la réciprocité et l'intérêt mutuel au sein d'une gouvernance mondiale ? Comment cette autorité est-elle acceptée par les sociétés ?

Si les sociétés l'ont acceptée, c'est que le multilatéralisme repose sur la peur de connaître de nouveau le chaos de la crise de 1929, sur la peur du chaos de l'après-guerre mondiale et la peur de la menace soviétique pendant la Guerre froide. La peur s'avère être un moteur essentiel de la civilisation, comme l'a démontré Norbert Élias. Dès lors, l'intérêt mutuel est motivé par la peur de

---

7 Paul Ricoeur, *L'Idéologie et l'Utopie*, op. cit., 1997.

mettre en péril cet équilibre et d'en être exclu. Il s'agit avant tout de préserver l'ordre établi depuis la Révolution industrielle. C'est pourquoi le *statu quo* de la Guerre froide ne permet, ou difficilement, la contestation de l'autorité des États-Unis au sein du système multilatéral, sinon cela signifierait être dans le camp de l'ennemi soviétique. Mais, par des actions bien ciblées, il est possible de la remettre partiellement en cause, sans chercher à sortir du système lui-même, ce qu'ont fait les Européens en créant la CECA et la CEE, et ce que le Tiers-Monde n'a pas réussi à faire. C'est à ce niveau-là que nous avons affaire à l'allégeance contenue dans l'histoire de l'intégration européenne et au non-alignement dans l'histoire du Tiers-Monde pendant la Guerre froide. Après la chute du mur de Berlin en 1989, la fin du *statu quo* est marqué par les grandes manifestations devant les institutions multilatérales, à chaque rencontre au sommet, parce qu'elles peuvent désormais s'exprimer. Mais elles sont motivées cette fois-ci par la peur de la mondialisation, la peur d'un chaos dû au déséquilibre entre le Nord et le Sud et la peur du pouvoir exercé par une puissance, les États-Unis. Parce qu'aujourd'hui, ces derniers sont seuls en lice : ils concentrent toutes les critiques qui n'avaient pas pu totalement être exprimées pendant la Guerre froide. La puissance américaine est aujourd'hui devenue insupportable alors qu'on la supportait auparavant face aux menaces de l'Allemagne et de l'URSS. Mais la peur se manifeste différemment selon l'échelle : l'État craint le chaos alors que l'institution multilatérale craint ne pas être respectée par l'État.

Cette peur n'est pas du seul fait des États-Unis, puisque l'URSS aussi l'a utilisée. Jusqu'en 1989, on croyait, statistiques à l'appui, que l'Allemagne de l'Est était aussi forte économiquement que sa voisine, l'Allemagne de l'Ouest. La chute du mur de Berlin révèle alors la faiblesse économique de ce pays, puis l'état industriel de l'ensemble des pays satellites. On apprend alors que les statistiques avaient été falsifiées et que l'économie soviétique avait accusé un grand retard, surtout depuis l'ère informatique du début des années 1980. Il est indubitable que les États-Unis étaient au courant de cette présentation tronquée de la réalité du côté de l'URSS.

Parce que toutes ces actions interagissent, comme les pièces de couleurs d'un kaléidoscope, ce qui fait la particularité et la force du multilatéralisme, la puissance américaine a pu marquer de son empreinte ce siècle : de 1945 à nos jours. Cela se justifie totalement car c'est le système multilatéral qui est resté en lice après la Guerre froide, grâce au lien établi entre tous les partenaires au niveau des institutions multilatérales et, par-dessus tout, par le biais de la peur du chaos. Le siècle américain expérimente par conséquent un modèle très accompli au niveau mondial, d'ordre juridique libéral, qui a placé au cœur ou au firmament (selon la perspective adoptée) les États-Unis.

Cependant, peut-on aller jusqu'à dire que les États-Unis ont planifié ce nouvel ordre dans chaque détail ? Il est vrai que ce résultat est impressionnant mais peut-on considérer la politique des États-Unis comme machiavélique ? Il est en effet crucial de ne pas tomber dans l'anti-américanisme ou le pro-américanisme, sinon l'analyse même du multilatéralisme est faussée. Ici, Serge Gruzinski nous fournit une réponse à travers l'Empire espagnol du XVI<sup>e</sup> siècle :

La domination économique, politique, religieuse exercée par la Monarchie catholique saurait-elle à elle seule rendre compte de la dynamique de ces phénomènes apparus aux quatre coins du monde ? Par son existence même, la Monarchie rend possible des liaisons entre des espaces de circulations, d'échanges et d'affrontements et ces liaisons échappent à toute stratégie d'ensemble, si ambitieuse soit-elle<sup>8</sup> ?

300 Cette citation nous conduit à penser que tout pays leader ne peut contrôler chaque conséquence de son dessein universel. Dans cet ordre d'idées, il est en effet difficile d'argumenter que Cordell Hull savait en 1944 qu'en prônant le nouvel ordre international dans le but de résoudre les problèmes nationaux et internationaux, cela aboutirait plus tard à l'ère de la multilatéralisation et du siècle américain. En revanche, nous pouvons affirmer que le gouvernement américain répond toujours au contexte présent en ajustant, en rectifiant ou en réaffirmant certains aspects. En agissant ainsi, chaque gouvernement américain a poli le multilatéralisme, soit dans une direction, soit dans une autre. Ainsi, se confirme le processus d'évolution du multilatéralisme.

Plus précisément, on prend conscience que l'action des présidents américains est conduite par un élément majeur dans le multilatéralisme : l'égalité. Aux États-Unis, les républicains et les démocrates revivent l'opposition entre l'universalisme et l'isolationnisme dès qu'il s'agit de poursuivre l'œuvre multilatérale. Or, l'élaboration de ce système s'est faite dans le secret au sein du gouvernement démocrate de Roosevelt pendant les premières années de la décennie 1940. Les isolationnistes étaient virulents à ce moment-là. Après la mort de Roosevelt, les présidents démocrates maintiennent l'héritage en poursuivant le multilatéralisme. Par exemple, John F. Kennedy essaye de repousser ses frontières avec « la Nouvelle Frontière » et avec la création des institutions multilatérales dans le Tiers-Monde. Barack Obama s'inscrit dans la poursuite de l'architecture multilatérale, peut-être avec moins de conviction. L'offensive contre le multilatéralisme par les républicains commence en 1971 avec Richard Nixon en rompant les accords de Bretton Woods, et a remis en

---

8 Serge Gruzinski, « Les mondes mêlés de la monarchie catholique et autres "connected histories" », *Annales. Histoire, sciences sociales*, vol. 56, n° 1, 2001, p. 85-117.

cause l'équilibre monétaire fondé sur les taux de change fixe qui finit par mettre en danger le dollar. Nixon cherche aussi à réduire l'importance du GATT en préférant les accords libéraux mais sans succès face à la résistance des pays européens. Puis, Ronald Reagan rompt avec la régulation institutionnelle du multilatéralisme en 1980 en lançant la dérégulation du néo-libéralisme et a supprimé la question sociale. Depuis, le système est déséquilibré lui-même car deux piliers fondamentaux sur trois fonctionnent. Ensuite, George Bush père et fils poursuivent cette politique en accentuant le rejet des institutions multilatérales, jusqu'à discréditer l'ONU, la Banque mondiale et le FMI. Seul Eisenhower, président républicain des années 1950, ne l'a pas remis en cause mais, au contraire, l'a renforcé par la notion du partage du fardeau au niveau militaire et financier. On peut penser qu'étant le général qui a mené les Alliés à la victoire sur le fascisme, il a eu une autre vision de ce système que ses successeurs républicains.

Ainsi, malgré un consensus habituel sur la politique extérieure des États-Unis entre les républicains et les démocrates depuis 1945, la frontière idéologique et utopique est toujours très sensible entre ceux qui prônent l'engagement total du pays dans les affaires du monde, au nom de l'intérêt international, et ceux qui souhaitent le soustraire au nom de l'intérêt national, pour retrouver une liberté d'action perdue. Cette nostalgie d'une liberté d'action totale des États-Unis est parfois ressentie dans la société depuis la fin de l'isolationnisme en 1941. Néanmoins, la lutte idéologique pendant la Guerre froide et la nouvelle lutte contre le terrorisme après la Guerre froide ont façonné un discours commun aux gouvernements américains, en s'appuyant plus ou moins sur les institutions multilatérales.

#### LES MOYENS DE LA PUISSANCE AMÉRICAINE : LA MORALE ET UNE NOUVELLE DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE

En exerçant son autorité au sein du multilatéralisme, la puissance américaine a développé une forme de pratique diplomatique qui recourt à la morale. Les traités, accords et chartes des institutions internationales et régionales intègrent ainsi un très haut sens de cette morale, traduite par les codes de conduites qui mettent au point des règles spécifiques à chaque institution.

L'ONU a pour code de conduite la non-ingérence qui implique un contrat entre les pays qui sont assurés du respect des frontières et de l'inviolabilité de leur territoire national au nom de l'égalité souveraine. De son côté, le FMI a pour tâche de « demander aux nations de renoncer aux pratiques hors-la-loi nuisibles à la prospérité mondiale<sup>9</sup> ». Cela aboutit à créer une sorte de

<sup>9</sup> <<http://www.imf.org/external/pubs>>.

conduite sociale fondée sur la confiance entre les pays et non seulement sur un acte juridique. Cette institution plaide pour l'assistance mutuelle, une solidarité à l'égard de pays en difficultés, comprise dans son code de conduite. En ce qui concerne le GATT, le code de conduite est la non-discrimination. Les pays sont tenus de pratiquer un commerce loyal (Fair Trade) et non pas seulement le libre-échange (Free Trade). Le but est de résoudre (et surtout d'éviter) les disputes qui peuvent conduire à des guerres économiques. Quant à la Déclaration des droits de l'homme, elle fait prévaloir l'équité en tous points et la dignité humaine. Les institutions régionales reprennent plus ou moins ces codes de conduite.

302

Il reste néanmoins que ces principes moraux ne sont pas définis avec des données économiques et ne sont pas quantifiables ni même mesurables. Ces codes de conduite ou principes moraux peuvent être considérés comme un point de vue « politiquement correct ». Ils sont simplement définis par la morale que possède (ou devrait posséder) chaque être humain et par, conséquent, chaque nation. C'est pourquoi toute action nationale est jugée à l'aune du code de conduite garanti par l'institution internationale ou régionale directement concernée. À l'inverse, toute institution multilatérale se doit d'appliquer la morale au sein de son champ d'action entre les pays. Elle a véritablement pour tâche de la garantir, de la rappeler et de la faire valoir.

La morale représente le cœur du système multilatéral, de la même façon qu'un kaléidoscope montre des pièces de couleurs qui tournent autour d'un point central. Ce point central est l'intérêt mutuel. C'est le fameux ciment moral qui lie tous les pays entre eux. Mais atteindre un tel équilibre harmonieux entre la sécurité et la paix, la prospérité et le bien-être, requiert une certaine conduite internationale. C'est pourquoi il fait appel à un sens du devoir moral qui transcende l'intérêt mutuel. Sous cet angle, on retrouve la morale contenue dans le contrat social de Hobbes, Rousseau et Montesquieu. Le multilatéralisme contient alors des principes du savoir-vivre ensemble, de la bonne éducation ou encore mieux de la bonne gouvernance. Le résultat est, comme l'a fait observer John Ruggie, de dessiner « une construction sociale dans la sphère occidentale », ou encore d'après Robert Keohane de configurer des « rôles de comportement ». Comme ces institutions ont la charge de moraliser la diplomatie, l'économie et les droits de l'homme, le terme de la régulation prend tout son sens en tant que contrôle de l'application des pratiques morales et en tant que sanction des pratiques amORALES.

L'introduction de la morale dans le multilatéralisme est aussi parachevée, si l'on peut dire, par le troisième pilier qui est le bien-être. Ce pilier s'avère finalement être la finalité de tout ce processus. On retrouve le contrat social qui s'appuie sur la prospérité et sur la sécurité et la paix, précisément à cause des

crises sociales antérieures qui ont ébranlé le capitalisme et le libéralisme. Une bonne conduite ou mieux une « bonne gouvernance » permettent en principe de les résoudre.

Or, la gouvernance contient un sens moral car elle implique un choix entre le Bien et le Mal. D'où l'expression de la bonne gouvernance, qui a opté pour le Bien. Cette option morale peut être étendue à tous les domaines, puisqu'elle est intrinsèque au système multilatéral. Par ailleurs, « l'Axe du mal » a été lancé par le président américain George W. Bush. Contrairement aux apparences, ce dernier désigne ceux qui n'adhèrent pas aux règles internationales, même s'il abhorre l'ONU. De même, l'expression du « partage du fardeau » lancée par Eisenhower à propos du déficit américain de la balance des paiements. Le partage du fardeau induit une notion de responsabilité morale à prendre en considération par les Européens, face à l'URSS et à l'égard du Tiers-Monde. Le but est de parvenir à maintenir un monde occidental sain et prospère d'après les traités juridiques, grâce à la croissance économique, pour défier l'URSS. Le discours du président George W. Bush ne diffère guère de celui d'Eisenhower, en remplaçant l'URSS par les pays qui gouvernent d'une manière contraire aux intérêts multilatéraux.

Cette morale intégrée dans le multilatéralisme génère une attitude considérée comme correcte et a particulièrement contribué à une nouvelle attitude « civilisée » en mettant autour des tables les États. Pendant les XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, les États se sont livrés à des guerres économiques sur les mers et océans à coups de canons grâce aux corsaires du roi. La civilisation évolue et tend à produire de nouvelles règles en notre siècle. La loi internationale est devenue l'armature métallique du multilatéralisme et les États sont supposés ne plus se faire la guerre pour obtenir des ressources particulières chez autrui. Mais une exception demeure. À vrai dire, ces règles de conduite concernent plus particulièrement les pays faisant face au pays leader, dans ce cas précis, les États-Unis. D'où le paradoxe américain. Comme Anne Isla le signale, « tout se passe comme si les rapports entre droit et économie reflétaient une perception du marché en tant qu'état naturel d'organisation de la société, à la fois norme et valeur. [...] Le principe d'efficacité économique est appliqué à la production de règles. En même temps, il est l'objectif recherché par celle-ci<sup>10</sup> ».

Malgré l'appel au sens élevé du devoir moral et dans le cadre de l'intérêt mutuel ou des intérêts bien compris des uns et des autres, la morale a tout de même besoin d'un coup de pouce. En effet, jusqu'où un État adhère-t-il

<sup>10</sup> Anne Isla, « Pour une économie institutionnelle et organisationnelle du droit : la gouvernance dans l'Union européenne », *Droit et société*, n° 54, 2003/2, p. 353-373, ici p. 374.

aux principes de non-ingérence, de non-discrimination et d'équité ? Certes, la peur d'être exclu de ce système motive les pays à respecter les règles de bonne conduite. En plus de la morale, une nouvelle forme de pratique diplomatique s'est développée au sein du multilatéralisme depuis 1945 et que je qualifie de « nouvelle diplomatie économique ».

304 Comme le marché se trouve au cœur du multilatéralisme, même si l'on traite de questions de défense, cette nouvelle façon de conduire la diplomatie est très frappante lorsqu'on consulte les archives gouvernementales américaines. Celles-ci éclairent la teneur des conversations entre dirigeants, entre ministres des divers pays, sur les négociations et surtout les préliminaires aux rencontres multilatérales comme celles du GATT. Ignorer le rôle des intérêts nationaux d'ordre économique dans la politique étrangère des États-Unis signifie ne pas prendre en compte la totalité de leur statut de puissance, parce qu'ils restent les moteurs économiques du système. L'ancien président du FMI, Alan Greenspan, l'a bien exprimé ainsi lors d'un discours en 2003 : « la performance de l'économie américaine, comme étant toujours la principale source de la croissance globale<sup>11</sup> ». Depuis la crise de 2009 a surgi mais elle a confirmé que le monde entier dépend encore de la puissance américaine pour relancer l'économie.

La diplomatie économique est une expression utilisée sans être associée à une période historique donnée. L'historiographie l'utilise surtout dans le sens de l'étude des aspects économiques en diplomatie. Elle étudie alors les sanctions économiques (sous la forme d'embargo par exemple), l'expansion du capital (sous la forme des investissements directs), en passant par l'aide au développement (ou l'assistance économique). Ces études ont pour principal objet les matières premières, les produits industriels et agricoles, les monnaies nationales, la monnaie internationale et les secteurs industriels les plus dynamiques comme les avions, les ordinateurs. Tel est le champ habituel de l'histoire lié à la diplomatie économique. Pourtant, dans le cadre multilatéral, tous les acteurs concernés par la prise de décision, c'est-à-dire les institutions internationales et régionales, les gouvernements, les firmes, les chambres de commerce, les ONG, etc., interagissent dans le cadre d'une diplomatie économique. Celle-ci a considérablement élargi ses horizons à cause de l'élargissement des marchés qui dépassent les stricts enjeux économiques.

La nouvelle diplomatie économique offre la possibilité de mettre en avant l'interaction entre la diplomatie et l'économie, comme faisant un tout indissociable avec de nombreux acteurs. Plus particulièrement en ce qui concerne

<sup>11</sup> Discours d'Anne O. Krueger lors de la rencontre ministérielle du FMI à Morelia (Mexique), les 26 et 27 octobre 2003.

les entreprises, la nouvelle histoire diplomatique offre une méthodologie intéressante quant à leur rôle et leur attitude à l'échelle gouvernementale. C'est ainsi qu'on peut mettre en évidence l'importance de la taille d'entreprise dans le multilatéralisme. En effet, dans le *Bulletin de la CEE* des années 1960, on signale déjà qu'une firme de taille moyenne éprouve des difficultés à s'insérer dans un marché intégré de l'Europe au niveau de la spécialité et de la rentabilité. En revanche, les entreprises de grande taille et les multinationales s'adaptent très bien au système multilatéral grâce à la grande taille des marchés<sup>12</sup>.

Malheureusement, cette expression de la nouvelle diplomatie économique n'apparaît pas dans l'histoire de la Guerre froide, bien qu'elle contienne à la fois l'idéal et le pragmatisme qui sont souvent mêlés lors de la prise de décision. Elle apparaît comme une méthode d'analyse pertinente dans le contexte du multilatéralisme. En sciences politiques, David Baldwin a particulièrement étudié ce genre d'interaction entre diplomatie et économie dans son ouvrage *Economic Statecraft*. De même, Diane Kunz a utilisé l'expression de la diplomatie économique mais en la limitant essentiellement à la sphère financière<sup>13</sup>. On peut parfaitement définir les champs précis d'étude de la nouvelle diplomatie économique : ils prennent en compte la nature de la prise de décision, la nature des intérêts et la manière d'appliquer ces décisions. C'est pourquoi elle intègre la gouvernance (c'est-à-dire les différentes échelles d'action), la morale (la discipline à observer au sein du marché) et l'égalité entre les nations (en fonction des buts et des moyens assignés à telle sphère géographique), en ayant pour fil directeur, la peur. Par exemple, comment négocier au GATT ? Comme je l'avais fait remarquer à propos du Tokyo Round,

l'enjeu des négociations commerciales multilatérales se situe aussi bien au niveau de leur forme juridique qu'au niveau du contenu à négocier. Les débats qui ont lieu dans ce cadre sont très techniques, arides et complexes. Mais ils portent sur des enjeux politiques qui sont décisifs pour le devenir des pays concernés<sup>14</sup>.

Tout comme le plan Marshall est proposé à l'Europe de l'Ouest avec l'obligation d'acheter les produits américains en échange d'une aide financière ;

12 Régine Perron, *The Stability of Europe. The Common Market: Towards European Integration of Industrial and Financial Markets? (1958-1968)*, Paris, PUPS, 2004, p. 40.

13 Diane Kunz, *Butter and Guns. America's Cold War Economic Diplomacy*, New York, Free Press, 1997.

14 Régine Perron, « Comment gérer le Nixon/Tokyo Round sur fond de crise monétaire ? Les positions du gouvernement Pompidou (1971-1973) », dans Éric Bussière (dir.), *Georges Pompidou face à la mutation économique de l'Occident, 1969-1974*, Paris, PUF, 2004, p. 172 ; Melaku Gebeye Desta, *The Law of International Trade in Agriculture Products. From the GATT 1947 to the WTO Agreements on Agriculture*, Boston, Kluwer Law International, 2002.

ou encore les aides au développement destinées au Tiers-Monde comportent toutes la clause d'achat de produits américains, du moins pendant la Guerre froide et à l'exception de l'Inde de Nehru à l'époque de John Kennedy.

Depuis la disparition de la régulation dans le système multilatéral vers la fin des années 1970 et le début des années 1980, on constate une inflexion de la morale qui devient dès lors moins présente dans les institutions multilatérales. Ces codes de conduite sont moins respectés ou sont supprimés. Le néolibéralisme prône la fin de la régulation et la force de l'individualisme, et les accords de la Jamaïque et de l'OMC ont particulièrement réduit l'exigence de cette conduite morale. De ce point de vue, les pays membres de l'OMC ne se sentent plus tenus à attendre l'issue des négociations internationales à l'OMC (comme cela s'est passé pour le Cycle de Doha) et concluent entre-temps des accords régionaux de type bilatéral en mettant à mal le principe de la réciprocité. La profusion actuelle de ces accords bilatéraux fait couler beaucoup d'encre car elle suscite des inquiétudes sur l'avenir du commerce mondial. Quant au FMI, l'assistance mutuelle n'est plus automatique comme on l'a vu avec l'Argentine en crise en 2002. Le FMI a refusé de l'aider dans ses difficultés financières. Au niveau de l'Union européenne, la solidarité entre pays membres ne fait plus recette comme au temps de la CEE, ou au tout début de l'UE. Le refus d'aider la Grèce se situe dans cette droite ligne. Ou encore la Finlande qui demande des garanties individuelles pour accorder sa part dans le plan d'aide européen à la Grèce. On a surtout retenu que la Grèce était fautive. Certes, mais est-ce un bien pour l'UE de la laisser à la dérive ? Dans les années 1950-1960, une telle attitude entre les Six n'aurait pas été envisageable. La nouvelle diplomatie économique reste intacte malgré l'évolution de la morale : elle a tout simplement changé de sens, comme le multilatéralisme, et est devenue une morale individualiste et non plus collective.

Pierre Melandri, en parlant du plan Marshall, utilise cette formule : « la subtile osmose entre considérations économiques et impératifs stratégiques dans la politique étrangère de l'Amérique<sup>15</sup> », qui me semble parfaitement caractériser la nouvelle diplomatie économique des États-Unis dans le cadre plus large du système multilatéral.

Ces impératifs stratégiques rejoignent la sécurité et paix, les enjeux économiques concernent la prospérité, auxquels s'ajoutent – plutôt difficilement et pas toujours – les considérations humanistes (le bien-être). La réalité du

15 Pierre Melandri, *La Politique extérieure des États-Unis de 1945 à nos jours*, Paris, PUF, 1982, p. 206-207.

terrain, auquel est confrontée la nouvelle diplomatie économique, a surtout retenu les deux premiers piliers du multilatéralisme.

#### UN SYSTÈME INTERNATIONAL ET/OU UN EMPIRE AMÉRICAIN ?

Finalement, le multilatéralisme est-il un système international qui a été mis en au point par les États-Unis ? Ou bien est-il l'expression d'un Empire américain ? Parce qu'un empire se construit avec des conquêtes territoriales par les armes, il procède de l'intérêt national. Nous l'observons depuis l'Empire romain jusqu'aux Empires coloniaux, en passant par l'Empire espagnol et l'Empire ottoman. Un système international se construit progressivement sur la base des relations entre les pays et le pôle dominant qui lui-même s'appuie sur sa puissance acquise au niveau économique, financier, militaire et politique. La limite entre un système international et un empire semble fragile. Le multilatéralisme montre une cohérence entre tous ces pays et finit par être identifiable à une sphère géographique, qui reproduit pour l'empire et pour le système international, l'emprise soit d'un gouvernement central, soit du droit international. C'est pourquoi toute la différence entre les deux termes tient dans la gestion territoriale, l'une subie dans le cadre de l'empire, l'autre acceptée pour le système international (toutefois avec certaines nuances pour certaines régions).

Si l'on reprend le schéma, proposé par Wallerstein, d'un pôle dominant qui diffuse une doctrine économique, dans le cadre d'un système international qui lui sert : le mercantilisme espagnol est lié à un empire, le capitalisme commercial néerlandais n'est pas lié à un empire proprement dit mais à l'emprise de ce pôle dominant dans les terres connues et le libéralisme britannique est en revanche lié à un empire. À l'exemple des Pays-Bas, il n'est donc pas forcément nécessaire de posséder un empire mais plutôt quelques territoires stratégiques comme les Indes néerlandaises, pour dominer le monde et marquer de son empreinte le siècle.

Or, le multilatéralisme n'est pas proprement lié à un Empire américain mais à l'influence et à la domination des États-Unis dans des espaces géographiques au départ bien circonscrits : d'abord en Amérique latine (qui a connu des interventions militaires au XIX<sup>e</sup> siècle et des interventions indirectes avec le concours de la CIA au XX<sup>e</sup> siècle) ; puis, en Europe (qui a bénéficié des interventions militaires ou de la protection militaire américaine pour les deux guerres mondiales et la Guerre froide) ; ensuite, en Asie du Sud-Est (qui a connu des interventions militaires directes sous la forme de guerres en Corée et au Viêt-nam pendant la Guerre froide), au Moyen-Orient (des interventions indirectes de la CIA, une protection militaire américaine pendant et après la Guerre froide,

et une intervention militaire directe après la Guerre froide), en Asie centrale (l'intervention militaire indirecte pendant la Guerre froide et directe après la Guerre froide) et en Afrique (des interventions indirectes de la CIA pendant la Guerre froide). Quant aux îles de l'Océanie, la plupart sont restées sous contrôle des États-Unis après la guerre du Pacifique en 1945, afin de garantir la sécurité de leur côte pacifique. C'est pourquoi la capacité militaire américaine qui a permis une emprise territoriale a justifié l'expression de *siècle américain* de 1945 à nos jours. Au siècle américain est accolé le terme multilatéral, au même titre que le siècle espagnol mercantiliste, le siècle d'or hollandais capitaliste et le siècle britannique libéral. Leur dénominateur commun est le pôle dominant. La diffusion d'un système international économique, social, culturel et politique le renforce et l'accroît.

308

Néanmoins, le multilatéralisme présente une certaine ambiguïté car il suscite un intérêt à la fois national et international pour un (le pôle dominant) et international pour tous (ceux qui en sont tributaires). Ce paradoxe ou cette ambiguïté imprègne le siècle américain multilatéral d'une manière beaucoup plus forte que les autres siècles, à cause du droit international qui gère cet espace géographique et non un gouvernement central comme dans un empire. Alors, peut-on dire que l'originalité des États-Unis est d'avoir substitué l'empire à un système international reconnu et accepté par les pays ? N'oublions pas que les États-Unis, à cause de leur expérience de colonies anglaises, n'apprécient guère l'aspect impérial... Cela n'empêche pas qu'ils ont mené une politique impériale et non pas impérialiste, comme le fait justement remarquer Henry Laurens<sup>16</sup>.

C'est précisément ici que se situe la difficulté de nos jours à parler d'un Empire américain car il ne ressemble pas aux autres, dans le sens classique du terme. La force des États-Unis est d'avoir su transposer la Porte ouverte, en ce qui concerne la recherche des débouchés extérieurs pour leurs produits, dans un idéal international de sécurité et paix, de prospérité et de bien-être pour tous. D'après Pierre Melandri : « il s'agissait de substituer la tutelle bienfaisante et moderniste de l'Amérique à l'ancienne férule des puissances colonialistes<sup>17</sup> » Les États-Unis ont mieux compris que les précédents pôles dominants l'importance des relations interdépendantes, à cause de la crise de 1929.

Finalement, le paradoxe américain est intrinsèque au multilatéralisme lui-même, c'est-à-dire que ce système international est à la fois pour un et pour tous. C'est pourquoi ce système contient en lui-même cette politique impériale des États-Unis quant ils agissent au nom de leur propre intérêt national et

16 Henry Laurens, *L'Empire et ses ennemis. La question impériale dans l'histoire*, Paris, Éditions du Seuil, 2009.

17 Pierre Melandri, *La Politique extérieure des États-Unis de 1945 à nos jours*, op. cit., p. 201.

cet idéal de sécurité et paix, de prospérité et de bien-être porté par les États-Unis quant ils agissent au nom de l'intérêt international pour tous. Ces deux voies semblent opposées mais elles cohabitent dans ce système multilatéral. D'où la recherche de compromis dans certaines circonstances. On pense ici au choix de l'intégration européenne que les États-Unis ont combattu pour garder les marchés ouverts et qu'ils ont finalement accepté au nom de l'alliance de raison. Cela d'autant plus que cette Europe précise dans ses traités tous les principes multilatéraux. Par conséquent, les États-Unis occupent au sein du multilatéralisme à la fois la place de pôle dominant, au point d'avoir transformé l'économie-monde en une économie mondiale, et la place d'un gouvernement central d'un Empire lorsque le besoin s'en fait sentir. Dès lors, on comprend mieux le paradoxe américain, le paradoxe européen et le paradoxe des pays du Sud qui sont suscités par le système multilatéral lui-même, construit pour un et pour tous.

À cause de l'importance du droit international et de son lien avec les États-Unis, l'historiographie (surtout américaine) est alors tentée de les comparer à l'Empire romain et à son droit romain<sup>18</sup>. Même si le droit international lui-même n'est pas né avec la puissance des États-Unis, puisque l'Académie de droit international à La Haye existe depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, on ne peut nier son importance accrue depuis que les États-Unis l'ont instauré en référence absolue, comme la paix par le droit avec la SDN et dans les institutions multilatérales d'après 1945. Le droit international de 1945 porte l'empreinte des traditions juridiques des États-Unis, qui est le résultat de toutes les négociations tenues pendant et après la guerre. Mireille Delmas-Marty écrit en parlant des droits nationaux : « Certes, l'omniprésence des États-Unis n'est pas vraiment une surprise mais il est néanmoins frappant de constater que leur rôle de pionnier se vérifie pratiquement dans tous les domaines analysés<sup>19</sup> ». C'est précisément dans le cadre de ce droit international représenté par le système multilatéral que s'exerce la puissance américaine, soit d'une façon unilatérale,

soit par une harmonisation de type pluraliste, à caractère multilatéral, qui ménage des marges d'adaptation dans l'espace (marges nationales) et dans le temps (comme « la clause du grand-père » en droit de l'environnement). Façon de rejoindre une vision plus relative de l'universel<sup>20</sup>.

18 Harold James, *The Roman Predicament. How the Rules of International Order create the Politics of Empire*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

19 Mireille Delmas-Marty, *Le Relatif et l'Universel*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « La couleur des idées », 2004, p. 405.

20 *Ibid.*, p. 406.

Cette relativité, exprimée par Mireille Delmas-Marty, rejoint l'alliance de raison comprise dans la politique extérieure des États-Unis à l'égard de certaines exceptions à la règle multilatérale, comme l'intégration européenne. Et c'est aussi la force des États-Unis de savoir interpréter cette règle multilatérale en fonction des acteurs, des circonstances, des lieux, des enjeux. « *Multilateral, when we can. Unilateral, when we must* [Multilatéraux, quand nous le pouvons. Unilatéraux, quand il le faut] », déclare Madeleine Albright, secrétaire d'État de Bill Clinton.

310

Les autres pôles dominants des siècles précédents ne sont pas allés aussi loin dans la codification d'un ordre mondial, comme l'ont fait les États-Unis. C'est cela qui est frappant. Seul l'Empire romain a excellé en ce domaine jusqu'à nous léguer le droit romain. Toutefois, n'oublions pas la Chine qui, au Moyen-âge, possède une armature juridique très structurée, ressemblant en certains points à celui de l'Empire romain, comme celui des surveillants de quartier. Le droit chinois est apparu en 350 avant J.-C., alors que le droit romain codifié par Justinien en 529 avant J.-C.<sup>21</sup>. Cette nécessité de codifier procède sans aucun doute du besoin de gérer un immense espace. Il s'agit dès lors de faire en sorte que la loi soit acceptée et reconnue par tous les habitants de cet espace pour garantir un certain ordre. Quant à l'Empire ottoman, n'a-t-il pas une structure juridique très intéressante qui a pu gérer cet espace situé entre le Golfe arabe et l'Europe balkanique ?

En ce qui concerne l'Empire romain, certains accents sont pourtant familiers à ceux qui étudient la politique extérieure des États-Unis, lorsqu'on lit l'ouvrage sur le droit romain d'Aldo Schiavone :

c'est dans ce climat d'incitations et d'idées que Justinien conçut son dessein. L'initiative se rattachait à une vision politique de portée stratégique, aux tonalités universalistes, qui prévoyait la reconquête militaire de l'Italie, la réunification de la Méditerranée et la restauration de l'unité de l'empire : projets à vrai dire presque tous réalisés par la suite, encore d'une façon éphémère – l'histoire avait pris désormais une autre route<sup>22</sup>.

Que l'Empereur Justinien décide de codifier à tous les niveaux son empire apparaît comme une mesure de sauvegarde des caractéristiques de sa civilisation, face aux Barbares qui ont effacé l'empire romain occidental. Ne retrouvons-nous pas ici la même attitude de la part des États-Unis pendant la dernière

21 <<http://www.aidh.org>>.

22 Aldo Schiavone, *Ius. L'invention du droit en Occident*, Paris, Belin, coll. « L'Antiquité au présent », 2005, p. 15.

guerre, lorsqu'il s'agissait de conserver leur « mode de vie », ainsi que l'avait déclaré Franklin Roosevelt face à l'expansion de la menace nazie ?

De la même façon que se pose la question de savoir si les États-Unis ont tout prévu pour le succès d'une telle entreprise en mettant au point le multilatéralisme, Aldo Schiavone considère aussi, tout comme Serge Gruzinski avec l'exemple de l'Empire espagnol, qu'il est difficile de parler d'une intention planifiée jusqu'au bout par Justinien dans le cadre de son Empire romain. « L'entreprise, écrit-il, se construit par avancées successives, et l'on ne saurait dire si, dès le début, les protagonistes en mesuraient clairement toute la portée. Assurément ils ne pouvaient en prévoir le destin éclatant : un exemple peut-être sans égal d'une totale hétérogénéité des fins<sup>23</sup> ». Avec cette nuance qu'il existe aussi un autre exemple de ce genre, celui des États-Unis de 1945 à nos jours.

Même si l'on considère le legs juridique de l'Empire romain jusqu'à nos jours, il est indubitable que les États-Unis, en tant que civilisation d'origine européenne, s'y réfèrent. Mais la grande nouveauté réside dans le fait que les États-Unis ont modelé cet héritage romain avec leur propre culture et leur idéologie. Ce droit international est imprégné de la haute tradition juridique des États-Unis, fondée sur la loi, le marché et l'individu.

Les États-Unis ont su diffusé leur culture, leur idéologie, leur métissage transatlantique, au niveau de l'armature juridique internationale. Ici, nous rejoignons sans aucun doute la tendance dans l'historiographie américaine, qui met en lumière la politique culturelle des États-Unis dans la formation de leur Empire<sup>24</sup>. De même, un autre courant historiographique américain met en valeur la naissance du droit international avec l'hégémonie américaine<sup>25</sup>. C'est pourquoi, ces mots qui cherchent à définir l'emprise des États-Unis sur le monde : un empire ou une hégémonie, peuvent être inclus dans le multilatéralisme.

En ce qui concerne la formule de Geir Lutenstad, « l'« Empire » par intégration », en parlant seulement de l'intégration européenne, il est important de savoir précisément du point de vue juridique et aussi politique que les États-Unis préfèrent toujours la formule de la coopération, avec les créations de l'ECO, de

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Christian G. Appy, *Cold War Constructions. The Political Culture of the United States Imperialism, 1945-1966*, Cambridge, Massachusetts Press, 2000 ; Frank Ninkovich, *Global Dawn. The Cultural Foundations of American Internationalism, 1865-1890*, Cambridge, Harvard University Press, 2009 ; Amy Kaplan et Donald E. Pease (dir.), *Cultures of US Imperialism*, Durham, Duke University Press, 1993.

<sup>25</sup> Wilhelm Grewe, *The Epochs of International Law*, Berlin/New York, Walter de Gruyter, 2000 ; Michael Byers et Georg Nolte (dir.), *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

l'OECE, de l'OTAN<sup>26</sup>. Mais, comme on l'a vu, ces derniers ont fait exception pour l'intégration européenne, formule inédite, en pratiquant l'alliance de raison, afin de garantir l'équilibre du système multilatéral. Puis, ils vont inciter plus tard des pays d'Afrique et d'Asie du Sud-Est à former des institutions régionales, comme l'OUA et l'ASEAN, sur la base de la coopération car ces institutions sont considérées plus aptes à se protéger de l'influence communiste des voisins.

C'est en cela que cette politique institutionnelle sur le mode régional s'est avérée plus subtile que l'affrontement direct ou la domination directe et qu'elle a suscité cette forme d'alliance de raison pendant et après la Guerre froide. C'est l'aspect majeur de la politique extérieure des États-Unis au sein du multilatéralisme. Afin de se protéger d'une nouvelle concurrence, le président George W. Bush crée en 1992 l'Association de libre-échange de l'Amérique du Nord entre les États-Unis, le Canada et le Mexique sous forme de coopération (ALENA), plutôt que de provoquer une guerre économique directe.

312

Le multilatéralisme offre cette particularité d'être encore pertinent, étant donné qu'il est une doctrine évolutive. Tant que le moteur sera les États-Unis, ces derniers restent le pôle dominant. Cela dure depuis plus de cinquante ans car le multilatéralisme s'adapte, évolue, sous la houlette des États-Unis jusqu'au moment où il atteindra une nouvelle métamorphose. C'est pourquoi cette étude n'est pas une réflexion sur l'ascension et la chute d'un « Empire américain » ou de son déclin depuis les années 1970. Peut-on conclure que le déclin – réel – des États-Unis coïncidera avec la fin du multilatéralisme ? Mais le changement de statut de la Grande-Bretagne après-guerre n'a pas pour autant mis fin au libre-échange. On pourrait alors penser que le multilatéralisme s'adaptera aux nouveaux défis sous l'influence d'un nouveau pôle dominant ou sous l'influence de plusieurs.

Cet ouvrage s'interroge davantage sur la mutation, sur l'adaptation, sur le processus du multilatéralisme. Ses institutions s'adapteront comme elles l'ont déjà fait en passant du « libéralisme keynésien » au néolibéralisme. Peut-être une gouvernance mondiale composée d'élus des institutions régionales prendra-t-elle le relais du pôle dominant ? Alors, le monde sera-t-il tellement multilatéralisé qu'on aura plus besoin de ces intermédiaires régionaux et qu'on atteindra réellement le multilatéralisme universel ? Pour être changé ensuite ?

Tout comme retrouvera-t-on l'équilibre du multilatéralisme fondé sur les trois piliers à égalité, grâce une nouvelle théorie économique qui renouvellerait celles de Smith et Keynes et qui reflèterait les défis de ce XXI<sup>e</sup> siècle, marqué par la crise de 2008-2009 ? « Quand un système, écrit Edgar Morin, est incapable

<sup>26</sup> Geir Lundestad, *« Empire » by Integration*, Oxford/New York, Oxford University Press, 1998.

de traiter ses problèmes vitaux, il se dégrade, se désintègre, ou bien se révèle capable de susciter un méta-système à même de traiter ses problèmes : il se *métamorphose*<sup>27</sup> ».

Terminons par ces quelques lignes d'Édouard Glissant qui, tel un poète, a chanté ces connexions du monde et qui a traduit en quelques mots ce que cet ouvrage a essayé d'expliquer en plus de trois cents pages :

Le Tout-monde est total dans la mesure où nous le rêvons tous ainsi, et sa différence d'avec la totalité reste que son tout est en devenir. La totalité du Tout-monde est ainsi la quantité réalisée de toutes les différences du monde, sans que la plus incertaine d'entre elles puisse en être distraite. La relation entre les différents n'inaugure ni ne récapitule une géographie isolée, en tout cas pas une géographie assumée : puisque la différence du Tout-monde (d'avec lui-même) est qu'il est totalité non réalisée mais visible pourtant dans l'avenir<sup>28</sup>.

27 Edgar Morin, *La Voie. Pour l'avenir de l'humanité*, Paris, Fayard, 2011. L'italique est de l'auteur.

28 Édouard Glissant, *La Terre, le feu, l'eau et les vents. Une anthologie de la poésie du Tout-monde*, Paris, Galaade Éditions, 2010, p. 19.



# Annexes



## LES QUATORZE POINTS DE WILSON : MESSAGE DU 8 JANVIER 1918

[...] Nous sommes entrés dans cette guerre parce que des violations du droit se sont produites qui nous touchaient au vif, et qui rendaient la vie de notre peuple impossible, à moins qu'elles ne fussent réparées, et que le monde ne fût une fois pour toutes assuré contre leur retour.

Ce que nous exigeons dans cette guerre n'est donc rien de particulier pour nous-mêmes.

Ce que nous voulons, c'est que le monde devienne un lieu sûr où tous puissent vivre, un lieu possible spécialement pour toute nation éprise de la paix, comme la nôtre, pour toute nation qui désire vivre librement de sa vie propre, décider de ses propres institutions, et être sûre d'être traitée en toute justice et loyauté par les autres nations, au lieu d'être exposée à la violence et aux agressions égoïstes de jadis. Tous les peuples du monde sont en effet solidaires dans cet intérêt suprême, et en ce qui nous concerne, nous voyons très clairement qu'à moins que justice ne soit rendue aux autres, elle ne nous sera pas rendue à nous-mêmes.

C'est donc le programme de la paix du monde qui constitue notre programme. Et ce programme, le seul possible selon nous, est le suivant :

1° Des conventions de paix, préparées au grand jour ; après quoi il n'y aura plus d'ententes particulières et secrètes d'aucune sorte entre les nations, mais la diplomatie procédera toujours franchement et à la vue de tous.

2° Liberté absolue de la navigation sur mer, en dehors des eaux territoriales, aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre, sauf dans le cas où les mers seraient fermées en tout ou en partie par une action internationale tendant à faire appliquer des accords internationaux.

3° Suppression, autant que possible, de toutes les barrières économiques, et établissement de conditions commerciales égales pour toutes les nations consentant à la paix et s'associant pour son maintien.

4° Échange de garanties suffisantes que les armements de chaque pays seront réduits au minimum compatible avec la sécurité intérieure.

5° Un arrangement librement débattu, dans un esprit large et absolument impartial, de toutes les revendications coloniales, basé sur la stricte observation du principe que, dans le règlement de ces questions de souveraineté, les intérêts

des populations en jeu pèseront d'un même poids que les revendications équitables du gouvernement dont le titre sera à définir.

6° Évacuation du territoire russe tout entier et règlement de toutes questions concernant la Russie qui assure la meilleure et la plus libre coopération de toutes les nations du monde, en vue de donner à la Russie toute latitude, sans entrave ni obstacle, de décider, en pleine indépendance, de son propre développement politique et de son organisation nationale ; pour lui assurer un sincère et bienveillant accueil dans la société des nations libres, avec des institutions de son propre choix, et même plus qu'un accueil, l'aide de toute sorte dont elle pourra avoir besoin et qu'elle pourra souhaiter. Le traitement qui sera accordé à la Russie par ses nations sœurs dans les mois à venir sera la pierre de touche de leur bonne volonté, de leur compréhension des besoins de la Russie, abstraction faite de leurs propres intérêts, enfin, de leur sympathie intelligente et généreuse.

318

7° Il faut que la Belgique, tout le monde en conviendra, soit évacuée et restaurée, sans aucune tentative pour restreindre la souveraineté dont elle jouit au même titre que toutes les autres nations libres. Aucun autre acte isolé ne saurait servir autant que celui-ci à rendre aux nations leur confiance dans les lois qu'elles ont elles-mêmes établies et fixées, pour régir leurs relations réciproques. Sans cet acte réparateur, toute l'armature du droit international et toute sa valeur seraient ébranlées à jamais.

8° Le territoire français tout entier devra être libéré et les régions envahies devront être restaurées ; le préjudice causé à la France par la Prusse en 1871 en ce qui concerne l'Alsace-Lorraine, préjudice qui a troublé la paix du monde durant près de cinquante ans, devra être réparé afin que la paix puisse de nouveau être assurée dans l'intérêt de tous.

9° Une rectification des frontières italiennes devra être opérée conformément aux données clairement perceptibles du principe des nationalités.

10° Aux peuples de l'Autriche-Hongrie dont nous désirons voir sauvegarder et assurer la place parmi les nations, devra être accordée au plus tôt la possibilité d'un développement autonome.

11° La Roumanie, la Serbie, le Monténégro devront être évacués ; les territoires occupés devront être restaurés ; à la Serbie devra être assuré un libre accès à la mer ; les rapports des États balkaniques entre eux devront être déterminés par un échange amical de vues basé sur des données d'attaches traditionnelles et nationales historiquement établies ; des garanties internationales d'indépendance politique, économique et d'intégrité territoriale seront fournies à ces États.

12° Aux régions turques de l'Empire ottoman actuel devront être garanties la souveraineté et la sécurité ; mais aux autres nations qui sont maintenant sous la domination turque, on devra garantir une sécurité absolue d'existence et la

pleine possibilité de se développer d'une façon autonome, sans être aucunement molestées ; quant aux Dardanelles, elles devront rester ouvertes comme un passage libre pour les navires et le commerce de toutes les nations sous la protection de garanties internationales.

13° Un État polonais indépendant devra être créé, qui comprendra les territoires habités par des populations indiscutablement polonaises, auxquelles on devra assurer un libre accès à la mer ; leur indépendance politique et économique aussi bien que leur intégrité territoriale devront être garanties par un accord international.

14° Il faut qu'une société des nations soit constituée en vertu de conventions formelles ayant pour objet d'offrir des garanties mutuelles d'indépendance politique et d'intégrité territoriale aux petits comme aux grands États.



## LA CHARTE DE L'ATLANTIQUE (14 AOÛT 1941)

Le Président des États-Unis et M. Churchill, Premier Ministre, représentant le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni s'étant réunis, croient devoir faire connaître certains principes communs de la politique nationale de leurs pays respectifs sur lesquels ils fondent leurs espoirs d'un avenir meilleur pour le Monde.

*Premièrement*, leurs pays ne recherchent aucune expansion territoriale ou autre.

*Deuxièmement*, ils ne désirent voir aucune modification territoriale qui ne soit conforme aux désirs librement exprimés des populations intéressées.

*Troisièmement*, ils respectent le droit qu'ont tous les peuples de choisir la forme de Gouvernement sous laquelle ils entendent vivre ; et ils désirent voir restituer, à ceux qui en ont été privés par la force, leurs droits souverains.

*Quatrièmement*, ils s'efforceront, tout en respectant comme il se doit leurs obligations existantes, d'assurer, sur un pied d'égalité, à tous les États, grands et petits, vainqueurs ou vaincus, l'accès et la participation, dans le monde entier, au commerce et aux matières premières indispensables à leur prospérité économique.

*Cinquièmement*, ils désirent faire en sorte que se réalise, dans le domaine économique, la plus entière collaboration entre toutes les nations, afin d'assurer à toutes de meilleures conditions de travail, le progrès économique et la sécurité sociale.

*Sixièmement*, une fois définitivement détruite la tyrannie nazie, ils espèrent voir s'établir une paix qui offrira à toutes les nations les moyens de demeurer en sécurité à l'intérieur de leurs propres frontières et qui assurera à tous les êtres humains de tous les pays la possibilité de vivre durant toute leur existence à l'abri de la crainte et du besoin.

*Septièmement*, une telle paix doit permettre à tous les hommes de parcourir sans entrave les mers et les océans.

*Huitièmement*, ils sont convaincus que toutes les nations du monde, pour des motifs aussi bien réalistes que spirituels, devront finir par renoncer à l'usage de la violence. Puisqu'à l'avenir aucune paix ne saurait être durable tant que les nations qui menacent ou pourraient menacer de commettre des actes d'agression en dehors de leurs frontières continueront à disposer d'armements terrestres,

navals ou aériens, ils sont convaincus qu'en attendant l'institution d'un système permanent de sécurité générale établi sur des bases plus larges, il est essentiel de désarmer ces nations. En outre, ils entendent faciliter et encourager toutes autres mesures pratiques susceptibles d'alléger, pour les peuples pacifiques, le fardeau des armements.

PRÉAMBULE DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES  
SIGNÉE À SAN FRANCISCO LE 26 JUIN 1945

Nous, peuples des Nations unies,

**Résolus**

à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances,

à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites,

à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international,

à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande,

**Et à ces fins**

à pratiquer la tolérance, à vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage,

à unir nos forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales,

à accepter des principes et instituer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun,

à recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples,

**Avons décidé d'associer nos efforts pour réaliser ces desseins**

en conséquence, nos gouvernements respectifs, par l'intermédiaire de leurs représentants, réunis en la ville de San Francisco, et munis de pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme, ont adopté la présente Charte des Nations unies et établissent par les présentes une organisation internationale qui prendra le nom de Nations unies.



## 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 libéraliser 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 la 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<sup>e</sup> 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.

326

**Multilatéralisme (aussi appelé « nouvel ordre économique mondial »)** : N'étant pas une théorie économique, le multilatéralisme est une doctrine construite sur la base d'un équilibre, ou d'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,...). 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, Washington, D.C.

840 6362, Diplomatic Branch: European Coal Organisation, 1945-1947.

RG 469, Records of US Foreign Assistance Agencies (FOA), 1950-1954.

RG 469, Records of the Agency for the International Development, 1953-1956.

RG 40, Records of the Department of Commerce, 1961-1963.

Archives nationales de France, Paris

5AG2, gouvernement de Georges Pompidou, 1971-1973.

86AJ, Jean-René Bernard, conseiller de Georges Pompidou, 1971-1973.

Archives de la Commission de la Communauté européenne, Florence

CEAB, Haute autorité de la CECA, 1952-1957.

Archives de l'Organisation des Nations unies, Genève

European Coal Organisation, 1945-1947.

#### Privées

Archives du Comité d'étude des producteurs de charbon de l'Europe occidentale, Bruxelles  
1952-1958.

Archives de Jean Monnet, fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne

AMF, plan Monnet, 1945-1948.

AMG, plan Schumann, 1947-1950.

AMH, CECA, 1952-1955.

ARM, Robert Marjolin, 1957-1968.

AMK, Comité d'action pour les États-Unis d'Europe, 1959-1969.

## SOURCES PUBLIÉES

Assemblée générale de l'ONU, *Résolutions adoptées sur le rapport de la commission spéciale de la sixième session extraordinaire*, rés. n° 3201 (S-VI) : « Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international », et rés. n° 3202 (S-VI) : « Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international », 1<sup>er</sup> mai 1974.

Commission européenne, *Bulletin de la CEE*, Bruxelles, 1959.

CNUCED, « Document de référence sur le traitement spécial et différencié dans le contexte de la mondialisation », New Delhi, 10 décembre 1998.

CNUCED et PNUD, « Développement des capacités pour le commerce en Afrique. Séries sur les négociations commerciales et l'Afrique : n° 3 (supplément) », New York/Genève, Nations unies, 2007, <[unctad.org/fr/docs/ditctncd20066\\_fr.pdf](http://unctad.org/fr/docs/ditctncd20066_fr.pdf)>.

GATT, *Les Travaux du GATT en 1959-1960*, Genève, mai 1960.

—, *Les Travaux du GATT en 1961/62*, Genève, mai 1962.

328

—, *Les Travaux du GATT en 1967/68*, Genève, mai 1969 (qui sont devenus ensuite *Les Rapports annuels* de l'OMC).

Nations unies, *Les Difficultés du multilatéralisme. L'heure du renouvellement*, 1985.

OECE, *Rapport intérimaire de l'OECE sur le programme de relèvement européen*, Paris, le 30 décembre 1948.

OCDE, *Croissance économique, 1960-1970. Perspectives en milieu d'exercice*, Paris, 1966

—, *Activités de l'OCDE. Rapport du Secrétaire général*, 1970, Paris.

UNION AFRICAINE, *Conférence des ministres du commerce de l'UA sur les produits de base*, 21-23 novembre 2005 à Arusha.

UNCTAD, MASHAYEKHI Mina et ITO Taisuke (dir.), *Multilateralism and Regionalism: The New Interface*, United Nations, 2005.

## BIBLIOGRAPHIE

- ABBAS, Mehdi, « La Cnuced XI : du consensus de Washington au consensus de Sao Paulo ? », *Asymétries*, n° 1, 1<sup>er</sup> trimestre 2005, p. 20-22.
- AMBROSIUS, Llyod E., *Wilsonianism. Woodrow Wilson and his Legacy in American Foreign Relations*, New York, Palgrave MacMillan, 2002.
- AMPIAH, Kweku, *The Political and Moral Imperatives of the Bandung Conference of 1955. The reactions of the US, UK and Japan*, Folkestone, Global Oriental, 2007.
- APPY, Christian G., *Cold War Constructions. The Political Culture of the United States Imperialism, 1945-1966*, Cambridge, Massachusetts Press, 2000.
- ARCHIBALD, Gail, *Les États-Unis et l'UNESCO, 1944-1963 : les rêves peuvent-ils résister à la réalité des relations internationales ?*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1993.
- ARMSTRONG, Philip, GLYN, Andrew et HARRISON, John, *Capitalism since 1945*, Oxford, Basil Blackwell, 1991.
- ARTAUD, Denise, *Les États-Unis et leur arrière-cour*, Paris, Hachette, 1995.
- , *L'Amérique en crise. Roosevelt et le New Deal*, Paris, Armand Colin, 1987.
- , *Les Dettes interalliées. La question des dettes interalliées et la reconstruction de l'Europe (1917-1929)*, Paris, Honoré Champion, 1978.
- ASBEEK, Brusse Wendy, *Tariffs, Trade and European Integration 1947-1957. From Study Group to Common Market*, New York, St Martin's Press, 1997.
- ASKENAZY, Philippe, *Les Décennies aveugles. Emploi et croissance, 1970-2010*, Paris, Éditions du Seuil, 2011.
- ATTAR, Frank, *Le Droit international entre ordre et chaos*, Paris, Hachette, 1994.
- AUDIT, Bernard (dir.), « L'américanisation du droit », vol. 45 d'*Archive de philosophie du droit*, 2001.
- BACOT-DÉCRIAUD, Michèle, BACOT, Paul, COLARD, Daniel et DONNEUR, André (dir.), *Le Multilatéralisme : mythe ou réalité*, Bruxelles, Bruylant, 2008.
- BADIE, Bertrand et DEVIN, Guillaume (dir.), *Le Multilatéralisme : nouvelles formes de l'action internationales*, Paris, La Découverte, 2007.
- BAIROCH, Paul, « Du Tiers-Monde aux Tiers-Mondes. Convergences et clivages », *Population*, vol. 47, n° 6, 1992, p. 1485-1503.
- , *Le Tiers-Monde dans l'impasse. Le démarrage économique du XVIII<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Gallimard, 1992.
- , *Victoires et déboires. Histoire économique et sociale du monde du XV<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, Gallimard, 1997.

- BALDWIN, Richard A., *Economic Statecraft*, Princeton, Princeton University Press, 1985.
- BARBER, William, *Designs within Disorder. Franklin D. Roosevelt, the Economists, and the Shaping of Economic Policy, 1933-1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- BARIÉTY, Jacques *et al.* (dir.), *Aristide Briand, la Société des Nations et l'Europe, 1919-1932*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2007.
- BARJOT, Dominique (dir.), *Catching Up America. Productivity Missions and the Diffusion of American Economic and Technological Influence after the Second World War*, Paris, PUPS, coll. « Centre Roland Mousnier », 2002.
- et RÉVEILLARD, Christophe (dir.), *L'Américanisation de l'Europe occidentale au XX<sup>e</sup> siècle. Mythe et Réalité*, Paris, PUPS, coll. « Centre Roland Mousnier », 2002.
- BARON, Catherine, « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droit et société*, n° 54, 2003, p. 329-349.
- BASLÉ, Maurice, BENHAMOU, Françoise, CHAVANNE, Bernard, GÉLÉDAN, Alain, LÉOBAL, Jean et LIPIETZ, Alain, *Histoire des pensées économiques*, Paris, Dalloz, 1993, t. I, *Les Fondateurs*, t. II, *Les Contemporains*.
- BATTITESLLA, Dario, *Un monde unidimensionnel*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.
- BAYNE, Nicholas et WOOLCOCK, Stephen (dir.), *The New Economic Diplomacy. Decision-making and Negotiations in International Economic Relations*, Hampshire, Ashgate, 2003.
- BAZZOLI, Laure, *L'Économie politique de John R. Commons. Essai sur l'institutionnalisme en sciences sociales*, Paris, L'Harmattan, 1999.
- BEAUD, Michel, DOLLFUS, Olivier, GRATALOUP, Christian, HUGON, Philippe, KÉBABDJIAN, Gérard et LÉVY, Jacques (dir.), *Mondialisation. Les mots et les choses*, Paris, Karthala, 1999.
- BENDER, Thomas (dir.), *Rethinking American History in the Global Age*, Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 2002.
- BERTRAMS, Kenneth, « Une inspiration tout en contrastes. Le New Deal et l'ancrage transnational des experts du planning, 1933-1943 », *Genèses*, n° 71, juin 2008, p. 64-83.
- BITSCH, Marie-Thérèse, *Histoire de la construction européenne*, Bruxelles, Complexe, 1996.
- , LOTH, Wilfried et POIDEVIN, Raymond, *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998.
- et BOSSUAT, Gérard (dir.), *Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafric à la convention de Lomé I*, Bruxelles, Bruylant, 2006.
- BLACK, Stanley W., *A Levite Among the Priests. Edward M. Bernstein and the Origins of the Bretton Woods System*, Boulder, Westview Press, 1991.
- BORDO, Michael D, « The Gold Standard, Bretton Woods and Other Monetary Regimes: A Historical Appraisal », *Federal Reserve Bank of Saint-Louis*, vol. 75, n° 2, mars-avril 1993, p. 123-199.

- , TAYLOR, Alan M. et WILLIAMSON, Jeffrey G., *Globalization in Historical Perspective*, Chicago, The University of Chicago Press, 2003.
- , GOLDIN, Claudia et WHITE, Eugene N. (dir.), *The Defining Moment. The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.
- BOSSUAT, Gérard, *Histoire de l'Union européenne. Fondations, élargissement et avenir*, Paris, Belin, 2009.
- BOZO, Frédéric, *La France et l'OTAN. De la Guerre froide au nouvel ordre européen*, Paris, Masson, 1991.
- BRANAA, Jean-Éric, *La Constitution américaine et les institutions*, Paris, Ellipses, 2003.
- BRANDS, Henry William, « Woodrow Wilson and the Irony of Fate », *Diplomatic History*, vol. 28, n° 4, septembre 2004, p. 503-512.
- BRAUDEL, Fernand, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles*. Paris, Armand Colin, t. II, *Les Jeux de l'échange*, 1979, t. III, *Le Temps du monde*, 1986.
- , *Dynamique du capitalisme*, Paris, Arthaud, 1985.
- BRENDER, Anton et KESSLER, Véronique, « Les échanges courants mondiaux : quinze années de turbulences », *Économie internationale. Revue du CEPPII*, n° 82, 4<sup>e</sup> trimestre 1987, p. 7-30.
- BRENNER, Michael (dir.), *Multilateralism and Western Strategy*, New York, St. Martin's Press, 1995.
- BRESSAND, Albert, « Nord-Sud : cessons d'attendre Godot », *Politique étrangère*, vol. 48, n° 1, 1983, p. 149-161.
- BROWN, William Adams Jr., *The United States and the Restoration of World Trade. An Analysis and Appraisal of the ITO Charter and the General Agreement on Tariffs and Trade*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1950.
- BYERS, Michael et NOLTE, Georg (dir.), *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- CALABRE, Serge, *Filières nationales et marchés mondiaux de matières premières. Veille stratégique et prospective*, Paris, Economica, 1997.
- CALLEO, David P. et ROWLAND, Benjamin M., *America and the World Political Economy. Atlantic Dreams and National Realities*, Bloomington, Indiana University Press, 1973.
- CAMPS, Myriam, *European Unification in the Sixties*, London, McGraw-Hill, 1966.
- CARLIER, Claude et SOUTOU, Georges-Henri (dir.), *Comment faire la paix ?*, Paris, Economica, 2001.
- CAYET, Thomas, *Rationaliser le travail, organiser la production. Le Bureau international du travail et la modernisation économique de l'entre-deux-guerres*, Rennes, PUR, 2010.
- CHALMIN, Philippe, *Le Poivre et l'Or noir. L'extraordinaire épopée des matières premières*, Paris, François Bourin, 2007.

- COHEN, Antonin, « La Constitution européenne. Ordre politique, utopie juridique et Guerre froide », *Critique internationale*, n° 26, 2005/1, p. 119-131.
- COHEN, Samy, *La Résistance des États. Les démocraties face aux défis de la mondialisation*, Paris, Éditions du Seuil, 2003.
- COLIN, Jean-Pierre, « Vers un nouvel ordre mondial ? », *Politique étrangère*, vol. 55, n° 4, 1990, p. 849-861.
- COLSON, Jean-Philippe, « Le “Groupe des 77” et le problème de l’unité des pays du Tiers-Monde », *Tiers-Monde*, vol. 13, n° 52, 1972, p. 813-830.
- CORBINEAU, Bernard, « Le dialogue euro-arabe, instance du nouvel ordre international (1973-1978) », *Revue française de science politique*, vol. 30, n° 3, 1980, p. 560-598.
- COX, Robert W. (dir.), *The New Realism. Perspectives on Multilateralism and World Order*, New York, St. Martin’s Press, 1997.
- CRAVERI, Piero et VARSORI, Antonio (dir.), *L’Italia nelle costruzione europea. Un bilancio storico*, Milano, Franco Angelli, 2009.
- CRUZ, Julio Baquero et MONTERO, Carlos Closa (dir.), *European Integration from Rome to Berlin: 1957-2007. History, Law and Politics*, Brussels, Peter Lang, 2009.
- CURZON, Gérard, *Multilateral Commercial Diplomacy. An Examination of the Impact of the General Agreement on Tariffs and Trade on National Commercial Policies and Techniques*, London, M. Joseph, 1965.
- DABÈNE, Olivier, « L’intégration régionale en Amérique latine : le Mercosur », *Les Études du CERI*, n° 8, novembre 1995, p. 1-47.
- DA COSTA, Isabel, « Les origines de l’État-providence aux États-Unis et l’institutionnalisme de John Commons », contribution au colloque international « État et régulation sociale. Comment poser la cohérence de l’intervention publique ? » organisé par le Centre d’économie de la Sorbonne, équipe Matisse, Paris, 11-13 septembre 2006, <<http://matisse.univ-paris1.fr>>, p. 1-10.
- D’ALMEIDA-TOPOR, Hélène, *L’Afrique au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Armand Colin, 1993.
- DARWIN, Charles, *L’Origine des espèces*, Paris, Flammarion, 2009.
- DEBLOCK, Christian, « OMC : le déclin irréversible de la réciprocité et du multilatéralisme », *L’Économie politique*, vol. 1, n° 45, 2010, p. 35-54.
- et HAMEL, Bruno, « Bretton Woods et l’ordre économique international d’après-guerre », *Interventions économiques. Pour une alternative sociale*, n° 26, automne 1994-hiver 1995, p. 9-42.
- et TURCOTTE, Sylvain F. (dir.), *Suivre les États-Unis ou prendre une autre voie ? Diplomatie commerciale et dynamiques régionales au temps de la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- DECAUX, Emmanuel (dir.), *Les Nations unies et les Droits de l’homme. Enjeux et défis d’une réforme*, Paris, Pedone, 2006.
- DECORZANT, Yann, « Répondre à la demande sociale et à la demande du marché : les prémisses de la régulation économique dans les années 20 », *Les Cahiers IRICE*, n° 2, 2008/2, p. 107-126.

- , « La Société des Nations et l'apparition d'un nouveau réseau d'expertise économique et financière (1914-1923) », *Critique internationale*, n° 52, 2011/3, p. 35-50.
- DEIBEL, Terry L., *Le Secrétariat de la Société des Nations et l'internationalisme américain, 1919-1924*, Genève, Centre européen de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, 1972.
- DELMAS-MARTY, Mireille, *Le Relatif et l'Universel*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « La couleur des idées », 2004.
- DESTA, Melaku Geboye, *The Law of International Trade in Agricultural products. From GATT 1947 to WTO Agreement on Agriculture*, New York, Kluwer Law International, 2002.
- DEVIN, Guillaume, « Les États-Unis et l'avenir du multilatéralisme », *Cultures et conflits*, vol. 3, n° 51, 2000, p. 157-174.
- DOCKÈS, Pierre, *Le Sucre et les larmes. Bref essai d'histoire et de mondialisation*, Paris, Descartes et Cie, 2009.
- DOSTALER, Gilles, *Le Libéralisme de Hayek*, Paris, La Découverte, 2001.
- DUMOULIN, Michel, European Commission et al. (dir.), *The European Commission 1958-1972. History and Memories*, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, 2007.
- DUPUY, René-Jean (dir.), *Le Nouvel Ordre économique international. Aspects commerciaux, technologiques et culturels*, The Hague/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 1981.
- DU RÉAU, Élisabeth, *L'Ordre mondial de Versailles à San Francisco, juin 1919-juin 1945*, Paris, PUF, 2007.
- DUROSELLE Jean-Baptiste, *Tout Empire périra. Une vision théorique des relations internationales*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1982.
- et KASPI, André, *Histoire des relations internationales de 1919 à nos jours*, Paris, Armand Colin, t. I, 2000, t. II, 2009.
- ECK, Jean-François, *Le Commerce Mondial des produits agricoles au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Eyrolles, 1992.
- ECKES, Alfred E. Jr. et ZEILER, Thomas, *Globalization and the American Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- EICHENGREEN, Barry, *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*, Princeton, Princeton University Press, 1996.
- , *The European Economy since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2007.
- , et KENEN, Peter B., « L'Organisation de l'économie internationale depuis Bretton Woods : un panorama », *Économie internationale. Revue du CEPII*, n° 59, 3<sup>e</sup> trimestre 1994, p. 11-54.
- ÉLIAS, Norbert, *The Civilizing Process. The History of Manners and State Formation and Civilization [1971]*, Oxford/Cambridge, Blackwell, 2000.

- « Les entreprises face à la mondialisation des marchés », *Les Notes bleues de Bercy*, n° 118, 1<sup>er</sup> septembre 1997.
- « État et politique économique », n° 3 de *L'Année de la régulation. Économie, institutions, pouvoirs*, 1999.
- ETEMAD, Bouda, « Commerce international des céréales au XX<sup>e</sup> siècle et mondialisation », *Économies et société*, vol. 12, n° 27, 2000, p. 163-182.
- EVANS, John W., *The Kennedy Round in American Trade Policy. The Twilight of the GATT?*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.
- FABRY, Véronique, « L'Outre-mer dans les enjeux régionaux », *Pouvoirs*, vol. 2, n° 113, 2005, p. 137-151.
- FEIERTAG, Olivier, « Réguler la mondialisation : Albert Thomas, les débuts du BIT et la crise économique mondiale de 1920-1923 », *Les Cahiers IRICE*, n° 2, 2008/2, p. 127-155.
- FENNEL, Rosemary, *The Common Agricultural Policy. Continuity and Change*, Oxford, Clarendon Press, 1997.
- FERGUSON, Niall, MAIER, Charles S., MANELA, Erez et SARGENT, Daniel J. (dir.), *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 2010.
- FINLAY, Ronald et O'ROURKE, Kevin, *Power and Plenty. Trade, War and the World economy in the Second Millennium*, Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2007.
- FIORITOS, Orfeo, « Historical Institutionalism in International Relations », *International Organization*, vol. 65, n° 2, printemps 2011, p. 367-399.
- FLAESCH-MOUGIN, Catherine et LEBULLENGER, Joël (dir.), *Regards croisés sur les intégrations régionales : Europe, Amériques, Afrique*, Bruxelles, Bruylant, 2010.
- FLORY, Thiébaud, *Le GATT. Droit international et commerce mondial*, Paris, LGDJ, 1968.
- FOLHEN, Claude, HEFFER, Jean et WEIL, François, *Le Canada et les États-Unis depuis 1770*, Paris, PUF, coll. « Clio », 1997.
- FOUCHER, Michel et ORCIER, Pascal (cartographe), *La Bataille des cartes*, Paris, François Bourin, 2010.
- FOUCOU, Philippe, *La Prééminence du dollar sans le système monétaire international*, Chambourcy, Jasson-Taboureau, 1974.
- FOUQUIN, Michel et GAULIER, Guillaume, « Ouverture, concurrence et multilatéralisme », *La Lettre du CEPII*, n° 184, novembre 1999, p. 1-4.
- FOURASTIÉ, Jean, *Les Trente Glorieuses*, Paris, Fayard, 1979.
- FRIEDEN, Jeffrey A., « Invested interests: The politics of national economic policies in a world of global finance », *International Organization*, vol. 45, n° 4, automne 1991, p. 425-451.
- FRISON-ROCHE, Marie-Anne, *Droit et marché*, Paris, Sirey, 1995.

- GADDIS, John L., *We Now Know. Rethinking Cold War History*, Oxford, Clarendon Press, 1997.
- GAFFARD, Jean-Luc et PUNZO, Lionello F., « Introduction », *Revue économique*, vol. 46, n° 6, « L'économie hors de l'équilibre », dit. Jean-Luc Gaffard et Lionello F. Punzo, novembre 1995, p. 1383-1389.
- GALBRAITH, John K., *La Crise économique de 1929*, Paris, Payot, coll. « Petite bibliothèque », 1988.
- GARDNER, Richard, *Sterling-Dollar Diplomacy. Anglo-American Collaboration in the Reconstruction of Multilateral Trade*, Oxford, Clarendon Press, 1956.
- GAUVIGNAUD-FONTAINE, Geneviève, *Considérations économiques chrétiennes de saint Paul aux temps actuels*, Paris, Bibliothèque de l'Histoire, 2009.
- GEIGER, Till et KENNEDY, Dennis (dir.), *Regional Trade Blocs, Multilateralism and the GATT. Complementary Paths to Free Trade?*, London, Pinter, 1996.
- GERBET, Pierre, *La Construction de l'Europe*, Paris, Imprimerie nationale, 1983.
- , MOUTON, Marie-Renée et GHÉBALI, Victor-Yves, *Le Rêve d'un ordre mondial de la SDN à l'ONU*, Paris, Imprimerie nationale, 1996.
- GEYER, Michael et BRIGHT, Richard, « World history in the Global Age », *The American Historical Review*, vol. 100, n° 4, octobre 1995, p. 1034-1060.
- GILPIN, Robert, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987.
- GIRAUD, Pierre-Noël, *La Mondialisation. Émergences et fragmentation*, Auxerre, Sciences humaines, 2008.
- GLENDON, Mary Ann, *A World Made New. Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*, New York, Random House, 2001.
- GONIDEC, Pierre-François, *Les Organisations internationales africaines. Étude comparative*, Paris, L'Harmattan, 1987.
- GRATALOUP, Christian, *Géohistoire de la mondialisation. Le temps long du monde*, Paris, Armand Colin, coll. « U », 2007.
- GRAZ, Jean-Christophe, *Aux sources de l'OMC. La Charte de La Havane, 1941-1950*, Genève, Droz, 1999.
- GREENSTEIN, Rosalind et FRANK, Robert (dir.), *Gouvernance et identités en Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004.
- GREWE, Wilhelm, *The Epochs of International Law*, Berlin/New York, Walter de Gruyter, 2000.
- GRIFFITHS, Richard T., *À la découverte de l'OECE*, Paris, OCDE, 1997.
- GRUZINSKI, Serge, *La Pensée métisse*, Paris, Fayard, 1999.
- , *Les Quatre Parties du monde. Histoire d'une mondialisation*, Paris, La Martinière, 2004.

- GUÉRY, Alain, « Propriété, droit et institution dans l'institutionnalisme américain », *Cahiers d'économie politique*, n° 40-41, « Lectures de John R. Commons », 2001/2-3, p. 9-38.
- GUESNERIE, Roger, *L'Économie de marché*, Paris, Flammarion, 1996.
- GUITARD, Odette, *Bandung et le réveil des peuples colonisés*, Paris, PUF, 1976.
- HAFTENDORN, Helga, SOUTOU, Georges-Henri, SZABO, Stephen F. et WELLS, Samuel F. Jr (dir.), *The Strategic Triangle. France, Germany and the United States in the Shaping of the New Europe*, Baltimore/Washington D.C., The John Hopkins University Press/ Woodrow Wilson Center Press, 2006.
- HALPÉRIN, Jean-Louis, *Profils des mondialisations du droit*, Paris, Dalloz, 2009.
- HANHIMÄKI, Jussi M., « Global Visions and Parochial Politics: The Present Dilemma of the American Century », *Diplomatic History*, vol. 27, n° 4, septembre 2003, p. 423-447.
- HATAWAY, Dale E., *Agriculture and the GATT. Rewriting the Rules*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1987.
- HAWKINS, Stephen, *Une brève histoire du temps. Du Big Bang aux trous noirs*, Paris, Flammarion, coll. « Champs », 1989.
- HEFFER, Jean, *La Grande Dépression. Les États-Unis en crise (1929-1933)*, Paris, Gallimard, coll. « Folio histoire », 1991.
- HETTENE, Björn et al. (dir.), *Development Options in Europe*, Gothenburg, Gothenburg University, 1988.
- HEYDE, Veronika, « Discussions américaines concernant l'Europe de l'après-guerre (1940-1944) », *Les Cahiers IRICE*, n° 1, 2008, p. 49-62.
- HODGSON, Geoffrey M., « What is the Essence of Institutional Economics », *Journal of Economic Issues*, vol. 34, n° 2, juin 2000, p. 317-329.
- , « Darwinism and Institutional Economics », *Journal of Economic Issues*, vol. 37, n° 1, mars 2003, p. 85-97.
- , « John R. Commons and the Foundations of Institutional Economics », *Journal of Economic Issues*, vol. 37, n° 3, septembre 2003, p. 317-329.
- HOFFMAN, Stanley, *Le Dilemme américain. Suprématie ou ordre mondial*, Paris, Economica, 1982.
- HOGAN, Michael J., « "The Next Big Thing": The Future of Diplomatic History in a Global Age », *Diplomatic History*, vol. 28, n° 1, janvier 2004, p. 1-21.
- HOLLY, Daniel, *Les Nations unies et la mondialisation. Pour une économie politique des organisations internationales*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- HUDEEC, Robert E., *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, New York/ Washington/London, Praeger Publishers, 1975.
- HUECK, Ingo J., « The Discipline of the History of International Law: New Trends and Methods on the History of International Law », *Journal of the History of International Law*, vol. 3, n° 2, 2001, p. 267-285.

- HUGON, Philippe (dir.), *Les Économies en développement à l'heure de la régionalisation*, Paris, Karthala, 2003.
- HULL, Cordell, *Peace and War. United States Foreign Policy, 1931-1941*, Washington D.C., Department of State (publication n° 1853), 1943.
- , *The Memoirs of Cordell Hull*, New York, Macmillan Company, 1948, 2 vol.
- IKENBERRY, G. John, *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2001.
- IRIYE, Akira, *Global Community. The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Berkeley, University of California Press, 2002.
- ISLA, Anne, « Pour une économie institutionnelle et organisationnelle du droit : la gouvernance dans l'Union européenne », *Droit et société*, n° 54, 2003/2, p. 353-375.
- JABKO, Nicolas, *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie impossible*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.
- JACKSON, John H., *The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations*, London, MIT Press, 1998.
- JAMES, Harold, *The Roman Predicament. How the Rules of International Order create the Politics of Empire*, Princeton, Princeton University Press, 2008.
- , *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, Princeton, Princeton University Press, 1996.
- JOLY, Marc, *Le Mythe Jean Monnet. Contribution à une sociologie historique de la construction européenne*, Paris, Éditions du CNRS, 2007.
- KAPLAN, Amy et PEASE, Donald E. (dir.), *Cultures of United States Imperialism*, Durham, Duke University Press, 1993.
- KASPI, André, *Franklin Roosevelt*, Paris, Fayard, 2009.
- KAZANCIGIL, Ali, *La Gouvernance : pour ou contre le politique ?*, Paris, Armand Colin, 2010.
- KÉBADJIAN, Gérard, *Les Théories de l'économie politique internationale*, Paris, Éditions du Seuil, 1999.
- KENEN, Peter B., *Financing Adjustment and the International Monetary Fund*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1986.
- KENNEDY, Ross A., « Woodrow Wilson, World War I, and an American Conception of National Security », *Diplomatic History*, vol. 25, n° 1, hiver 2001, p. 1-31.
- KEOHANE, Robert O., *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, Boulder/San Francisco/London, Westview Press, 1989.
- , « Multilateralism: an agenda for research », *International Journal*, vol. 45, n° 4, automne 1990, p. 731-764.
- KEYNES, John Maynard, *Essai sur la monnaie et l'économie*, Paris, Payot, 1971.
- KIM, Cae One, *La CEE dans les relations commerciales internationales*, Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, 1971.
- KINDLEBERGER, Charles, *La Grande Crise mondiale, 1929-1939*, Paris, Economica, 1988.

- KOSKENNIEMI, Martti, *From Apology to Utopia. The Structure of International Law Agreement*, Helsinki, Lakimiersliiton Kustannus, 1989.
- , *La Politique du droit international*, Paris, Pedone, 2007.
- KOTT, Sandrine, « Une “communauté épistémique” du social ? Experts de l’OIT et internationalisation des politiques sociales dans l’entre-deux-guerres », *Genèses*, n° 71, « Actions sociales transnationales », dir. Sandrine Kott et Kenneth Bertrams, juin 2008, p. 26-46.
- , « Par-delà la Guerre froide : les organisations internationales et les circulations Est-Ouest (1947-1973), *Vingtième Siècle. Revue d’histoire*, n° 109, « Le bloc de l’Est en question », dir. Justine Faure et Sandrine Kott, 2011/1, p. 143-154.
- KRUGMAN, Paul R., *La Mondialisation n’est pas coupable. Vertus et limites du libre-échange*, Paris, La Découverte, 2000.
- KUEHL, Warren F. et DUNN, Lynne K., *Keeping the Covenant. American Internationalists and the League of Nations, 1920-1939*, Kent, The Kent State University Press, 1997.
- LABBE, Marie-Hélène (dir.), *De l’arme économique*, Paris, Fondation pour les études de défense nationale, 1987.
- LAFAY, Gérard, « La compétitivité européenne face au durcissement de la concurrence internationale », *Revue économique*, vol. 46, n° 3, mai 1995, p. 679-689.
- LAGADEC, Olivier, *Le FMI dans tous ses États*, Paris, Hatier, 1993.
- LAGRANGE, Evelyne, *La Représentation institutionnelle dans l’ordre international. Une contribution à la théorie morale des organisations internationales*, The Hague/London/ New York, Kluwer Law International, 2002.
- LAÏDI, Zaki, *Géopolitique du sens*, Paris, Desclée de Brouwer, 1998.
- LATREILLE, Thierry, « Les programmes de stabilité en Europe », *La Lettre de l’OFCE*, Paris, n° 214, 25 janvier 2002, p. 1-4.
- LAUGHLAND, John, *Le Tribunal pénal international, gardien du nouvel ordre mondial*, Paris, François-Xavier de Guibert, 2003.
- LAURENS, Henry, *L’Empire et ses ennemis. La question impériale dans l’histoire*, Paris, Éditions du Seuil, 2009.
- LEBEN, Charles, « Un nouveau bilan des théories et réalités du droit international : le cours général de Pierre-Marie Dupuy (RCADI, t. 297, 2002) », *Revue générale de droit international public*, vol. 109, n° 1, 2005, p. 75-100.
- LEBOUTTE, René, *Histoire économique et sociale de la construction européenne*, Bruxelles, Peter Lang, 2008.
- LEFFLER, Melvyn, *A Preponderance of Power, National Security. The Truman Administration and the Cold War*, Stanford, Stanford University Press, 1992.
- , « 9/11 and American Foreign Policy », *Diplomatic History*, vol. 29, n° 3, juin 2005, p. 395-413.
- LEGRO, Jeffrey W., « Whence American Internationalism », *International Organization*, vol. 54, n° 2, printemps 2000, p. 253-289.

- LEMESLE, Raymond-Marin, *La Convention de Lomé : principaux objectifs et exemples d'actions, 1975-1995. 20<sup>e</sup> anniversaire de la coopération Union européenne-États ACP*, Paris, CHEAM, 1995.
- LENAIN, Patrick, *Le FMI*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2004.
- LETTERON, Roseline, « L'universalité des droits de l'homme : apparences et réalités, l'idéologie des droits de l'homme en France et aux États-Unis », *AFRI*, Centre Thucydide, 2001, <<http://www.afri-ct.org>>.
- LOCHAK, Danièle, *Les Droits de l'homme*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2002.
- LORTIE, Pierre, *Economic Integration and the Law of GATT*, New York, Praeger Publishers, 1975.
- LOTH, Wilfried, *Experiencing Europe. 50 Years of European Construction, 1957-2007*, Baden-Baden, Nomos, 2009.
- LUDLOW, Piers, *Dealing with Britain. The Six and the First UK Application to the EEC*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- LUNDESTAD, Geir, «*Empire*» by *Integration*, Oxford/New York, Oxford University Press, 1998.
- MACMILLAN, Margaret, *Les Artisans de la paix. Comment Lloyd George, Clémenceau et Wilson ont redessiné la carte du monde*, Paris, JC Lattès, 2006.
- MAIER, Charles S., *In search of stability. Explorations in Historical Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
- , *Among Empires. American Ascendancy and its Predecessors*, Cambridge, Harvard University Press, 2006.
- MANIGAT, Mirlande, « Les pays du Tiers-Monde et la réforme du système monétaire international », *Revue française de science politique*, vol. 24, n° 3, 1974, p. 500-525.
- MANNHEIM, Karl, *Idéologie et Utopie*, Paris, Maison des sciences de l'homme, 2006.
- MARCHISIO, Sergio et DI BLASE, Antoinetta, *L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)*, Genève, Georg, 1986.
- MARJOLIN, Robert, *Le Travail d'une vie. Mémoires 1911-1986*, Paris, Robert Laffont, 1986.
- MATHIEU, Catherine et STERDYNIK, Henri, « Vers un nouveau Bretton Woods », *La Lettre de l'OFCE*, n° 303, 5 décembre 2008.
- MATOUK, Jean, *Mondialisation, Altermondialisation*, Toulouse, Éditions Milan, coll. « Les essentiels », 2005.
- MATUSOW, Allen J., « Feature Review, Richard Nixon and the Failed War Against the Trading World », *Diplomatic History*, vol. 27, n° 5, novembre 2003, p. 767-772.
- MAURICE, Bertrand, *L'ONU*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2003.
- MAYER, Pierre, *La Métamorphose. Essai sur le bilatéralisme et le multilatéralisme*, Paris, Economica, coll. « IFRI », 1983.

- McKEOWN, Timothy, « How U.S. Decision-Makers Assessed their Control of Multilateral Organizations, 1957-1982 », *International Organization*, vol. 4, n° 3, 2009, p. 269-291.
- MEDEIROS, Marcelo de A., *La Genèse du MERCOSUR*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- MELANDRI Pierre, *La Politique extérieure des États-Unis de 1945 à nos jours*, Paris, PUF, 1982.
- et VAÏSSE, Justin, *L'Empire du milieu. Les États-Unis et le monde depuis la fin de la Guerre froide*, Paris, Odile Jacob, 2001.
- et RICARD, Serge (dir.), *Les États-Unis entre uni- et multilatéralisme : de Woodrow Wilson à George W. Bush*, Paris, L'Harmattan, 2008.
- MELCHIONNI, Maria Grazia, *La Genèse des Traités de Rome*, Paris, Economica, 2007.
- MILHAUD, Edgar, *L'Organisation économique de la paix*, Paris, Hachette/Académie du droit international, 1928.
- MILHAUPT, Curtis J. et PISTOR, Katharina, *Law and Capitalism. What Corporate Crises reveal about Legal Systems and Economic Development around the World*, Chicago, The University of Chicago Press, 2010.
- MILWARD, Alan, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-1951*, London, Methuen and Co, 1984.
- , *The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1992.
- , *Politics and Economics in the History of the European Union*, London/New York, Routledge, 2005.
- 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.
- MOREAU-DEFARGES, Philippe, *L'Ordre mondial*, Paris, Armand Colin, 2003.
- , « Le multilatéralisme et la fin de l'Histoire », *Politique étrangère*, n° 3, 2004, p. 575-585.
- , « Questions mondiales : retour du multilatéralisme ou retour des nations ? », dans Thierry de Montbrial et Philippe Moreau-Defarges, *RAMSES 2008*, Paris, Dunod, 2007, p. 37-43.
- MORELL, James, *The Future of the Dollar and the World Reserve System*, London, Butterworths, 1981.
- MORIN, Edgar, *La Voie. Pour l'avenir de l'humanité*, Paris, Fayard, 2011.
- MOUTON, Claude et CHALMIN, Pierre, *Matières premières et échanges internationaux*, Paris, Economica, 1983.
- NALLET, Henri et VÉDRINE, Hubert (avec la collaboration de Patrick Lefas, Denis Terfen et Sébastien Turcat), « Multilatéralisme : une réforme possible », *Les Notes de la fondation Jean-Jaurès*, n° 43, septembre 2004.
- NAY, Olivier et PETITEVILLE, Frank (dir.), « Le changement dans les organisations internationales », n° 52 de *Critique internationale*, 2011/3.

- NEHMÉ, Claude, *Le GATT et les grands accords commerciaux mondiaux*, Paris, Éditions d'Organisation, 1994.
- NEHRING, Holger, « "Westernization": A New Paradigm for Interpreting West European History in a Cold War Context », *Cold War History*, vol. 4, n° 2, janvier 2004, p. 175-191.
- NINKOVICH, Frank A., *The Wilsonian Century. US Foreign Policy since 1900*, Chicago, The University of Chicago Press, 1999.
- , *Global Dawn. The Cultural Foundations of American Internationalism, 1865-1890*, Cambridge, Harvard University Press, 2009.
- NOËL, Gilbert, « La Politique agricole commune (PAC). Rupture et continuité dans l'histoire de l'Europe rurale », *Histoire et sociétés rurales*, n° 8, 2<sup>nd</sup> semestre 1997, p. 121-145.
- NORTH, Douglas, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- NYE, Joseph Jr., *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1991.
- O'BRIEN, Robert et WILLIAMS, Marc, *Global Political Economy. Evolution and Dynamics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.
- ODELL, John S., *US International Monetary Policy. Markets, Power and Ideas as Sources of Change*, Princeton, Princeton University Press, 1982.
- O'ROURKE, Kevin H. et WILLIAMSON, Jeffrey G., « When did Globalization Begin? », *European Review of Economic History*, vol. 6, n° 1, 2002, p. 23-50.
- PAINTER, David S. et LEFFLER, Melvyn P. (dir.), *Origins of the Cold War. An International History*, London, Routledge, 1994.
- PATRICK, Stewart, *Best Laid Plans. The Origins of American Multilateralism and the Dawn of the Cold War*, Boulder, Rowman & Littlefield Publishers, 2008.
- PERRON, Régine, *Le Marché du charbon, un enjeu entre les Europe et les États-Unis de 1945 à 1958*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1996.
- , *The Stability of Europe. The Common Market: Towards European Integration of Industrial and Financial Markets? (1958-1968)*, Paris, PUPS, 2004.
- et THIEMEYER, Guido (dir.), *Multilateralism and the « Trente Glorieuses ». The Influence of the Institutions in Economic Growth*, Neuchâtel, Alphil, 2011.
- PETITEVILLE, Franck, « L'hégémonie est-elle soluble dans le multilatéralisme ? Le cas de l'OMC », *Critique internationale*, n° 22, 2004/1, p. 63-76.
- PIETTRE, André, *Monnaie et économie internationale du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, Cujas, 1971.
- POUGHON, Jean-Michel, *Histoire doctrinale de l'échange*, Paris, LGDJ, 1987.
- PRATT, Julius W., *Cordell Hull: 1933-1944*, New York, Cooper Square, 1964, vol. 1 et 2.

- PREEG, Ernest H., *The American Challenge in World Trade. U.S. Interests in the GATT Multilateral Trading System*, Washington D.C., Center for Strategic and International Studies, 1989.
- RAINELLI, Michel, *L'Organisation mondiale du commerce*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 1996.
- RAUSTIALA, Kal, « Rethinking the Sovereignty Debate in International Economic Law », *Journal of International Economic Law*, vol. 6, n° 4, 2003, p. 841-878.
- REMICHE, Bernard et RUIZ-FABRI, Hélène, *Le Commerce international entre bi- et multilatéralisme*, Bruxelles, Larcier, 2010.
- RENOUVIN, Pierre et DUROSELLE, Jean-Baptiste, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris, Armand Colin, 1964.
- RICŒUR, Paul, *L'Idéologie et l'Utopie*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « Points Essais », 1997.
- RUGGIE, John G., « International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order », *International Organization*, vol. 36, n° 2, printemps 1982, p. 379-415.
- , *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993.
- , *Winning the Peace. America and World Order in the New Era*, New York, Columbia University Press, 1996.
- , *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization*, London, Routledge, 1998.
- RUTHERFORD, Malcolm et SAMUELS, Warren J. (dir.), *Classics in Institutional Economics. The Founders: 1890-1945*, London, Pickering and Chatto, 1997, vol. 1.
- , « Institutionalism between the Wars », *Journal of Economic Issues*, vol. 34, n° 2, juin 2000, p. 291-303.
- SACRISTE, Guillaume et VAUCHEZ, Antoine, « Les "bons offices" du droit international : la constitution d'une autorité non politique dans le concert diplomatique des années 1920 », *Critique internationale*, n° 26, 2005/1, p. 101-117.
- SAPIR, Jacques, *Le Nouveau XXI<sup>e</sup> siècle. Du siècle « américain » au retour des nations*, Paris, Éditions du Seuil, 2008.
- SCHIAVONE, Aldo, *Ius. L'invention du droit en Occident*, Paris, Belin, coll. « L'Antiquité au présent », 2009.
- SCHLESINGER, Arthur C., *Act of Creation. The Founding of the United Nations. A Study of Superpowers, Secret Agents, Wartime Allies and Enemies and their Quest for a Peaceful World*, Boulder, Westview Press, 2003.
- SCHOTT, Jeffrey J., « United States Policies toward the GATT: Past, Present, Prospective », dans Rode Reinhard (dir.), *GATT and Conflict Management*, Boulder, Westview Press, 1990.
- SCHIRMANN, Sylvain, *Crise, coopération économique et financière entre États européens, 1929-1933*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2000.

- SIROËN Jean-Marc, *La Régionalisation de l'économie mondiale*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2004.
- , « L'OMC face à la crise des négociations multilatérales », *Les Études du CERI*, n° 160, 2009.
- SMITH, Tony, « New Bottles for New Wine: A Pericentric Framework for the Study of the Cold War », *Diplomatic History*, vol. 24, n° 4, automne 2000, p. 567-591.
- SMOUTS, Marie-Claude, *Les Organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 1995.
- , « L'organisation internationale, rose des vents dans l'espace cardinal », *Revue française de science politique*, vol. 36, n° 6, 1986, p. 752-766.
- La Société des Nations : rétrospective / The League of Nations in Retrospect*, Berlin, Walter de Gruyter, 1983.
- SOULÉ-KOHNDOU, Folashadé Ayodélé, *Puissances émergentes et multilatéralisme : le cas de l'Afrique du Sud (1999-2008). Analyse d'une stratégie d'une puissance émergente*, Paris, L'Harmattan, 2010.
- SOUTOU, Georges-Henri, *La Guerre de cinquante ans. Les relations Est-Ouest, 1943-1990*, Paris, Fayard, 2001.
- et DU BOIS, Pierre (dir.), *Relations internationales*, n° 123, « Les mondialisations I », 2005/3, et n° 124, « Les mondialisations II », 2005/4.
- SPITAELS, Guy, *Chroniques impies. Défaillances du multilatéralisme et retour des grands États*, Bruxelles, Luc Pire, 2009.
- STEWART, Terence P. (dir.), *The GATT, Uruguay Round, a Negotiating History*, Deventer/ Boston, Kluwer Law/Taxation Publishers, 1993, vol. 1.
- STOKMAN, Frans N., *Roll Calls and Sponsorship. A Methodological Analysis of Third World Group Formation in the United Nations*, Leyden, A. W. Stijhoff, 1977.
- STRANGE, Susan, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- SUPIOT, Alain, *Homo juridicus. Essai sur la fonction anthropologique du droit*, Paris, Éditions du Seuil, 2005.
- , *L'Esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Éditions du Seuil, 2010.
- TAGLIONI, François, « La coopération régionale dans l'Océanie insulaire : des processus polymorphes », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 225, janvier-mars 2004, p. 53-74.
- TORRE-SCHAUB, Marthe, *Essai sur la construction juridique de la catégorie de marché*, Paris, LGDJ, 2002.
- 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.
- TRAZ, Robert de, *L'Esprit de Genève, 1884-1951*, Paris, L'Âge d'homme, 1995.
- URBAN, André, *Les États-Unis face au Tiers-Monde à l'ONU de 1953 à 1960*, Paris, L'Harmattan, 2005.

- VAN DER WEE, Herman, *Histoire économique mondiale, 1945-1990*, Louvain-la-Neuve, Academia Duculot, 1990.
- VARSORI, ANTONIO, *Alle origini del presente. L'Europa occidentale nella crisi degli anni Settanta*, Milano, Franco Angeli, 2007.
- VAUGHAN-WHITEHEAD, Daniel, *EU Enlargement Versus Social Europe. The Uncertain Future of the European Social Model*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003.
- VÉDRINE, Hubert, *Le Temps des chimères, 2003-2009*, Paris, Fayard, 2009.
- VENTURA, Deisy, *Les Asymétries entre le Mercosur et l'Union européenne. Les enjeux d'une association interrégionale*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- WALL, Irwin M., « Les accords Blum-Byrnes. La modernisation de la France et la Guerre froide », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 13, n° 1, 1987, p. 45-62.
- WALLERSTEIN, Immanuel, *The Modern World-System*, t. I, *Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, New York/London, Academic Press, 1974 ; t. II, *Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600-1750*, New York, Academic Press, 1981 ; t. III, *The Second Era of Great Expansion of the Capitalist World-Economy, 1730-1840s*, San Diego, Academic Press, 1989.
- , *L'Universalisme européen. De la colonisation au droit d'ingérence*, Paris, Demopolis, 2008.
- WARNIER, Jean-Pierre, *La Mondialisation de la culture*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 1999.
- WERNER, Michael et ZIMMERMANN, Bénédicte, « Penser l'histoire croisée, entre empirie et réflexivité », *Annales. Histoire, sciences sociales*, vol. 58, n° 1, janvier-février 2003, p. 7-36.
- WESTAD, Odd Arne, « The New International History of the Cold War. Three (Possible) paradigms », *Diplomatic History*, vol. 24, n° 4, automne 2000, p. 551-565.
- , *The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of Our Times*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- WILLIAMS, Marc, *Third World Cooperation. The Group of 77 in UNCTAD*, London/ New York, Pinter Publishers/St. Martin's Press, 1991.
- WILLIAMS, Raymond, *Culture et matérialisme*, Paris/Luxembourg, Les Prairies Ordinaires/Lux, 2009.
- WILKINSON, Rorden, *Multilateralism and the World Trade Organization. The Architecture and Extension of International Trade Regulation*, London/New York, Routledge, 2000.
- WINAND, Pascaline et PHILIPPART, Eric (dir.), *Ever closer partnership. Policy-making in US-EU Relations*, Bruxelles, Peter Lang, 2001.
- ZAPPALÀ, Salvatore, *La Justice pénale internationale*, Paris, Montchrestien, Paris, 2007.
- ZORGBIBE, Charles, *Wilson. Un croisé à la Maison Blanche*, Paris, PUF, 1998.

## INDEX DES NOMS PROPRES

- A** \_\_\_\_\_
- Allende, Salvador 262
- Arias, Óscar 273
- B** \_\_\_\_\_
- Bismarck, Otto von 118
- Brandt, Willy 230
- Bush, Georges Walker 16, 187, 200, 271, 303, 312
- C** \_\_\_\_\_
- Cassin, René 180-181
- Castro, Fidel 249, 261-262
- Cervantes Saavedra, Miguel de 112
- Chang Peng, Chung 180
- Churchill, Winston 58, 62-63, 65-66, 121, 131, 321
- D** \_\_\_\_\_
- Darwin, Charles 116-117
- Delors, Jacques 231
- E** \_\_\_\_\_
- Eisenhower, Dwight David 13-14, 34, 175, 213, 301, 303
- Érasme 111
- F** \_\_\_\_\_
- Fourastié, Jean 89, 215
- Friedman, Milton 80, 93, 98, 160, 166
- G** \_\_\_\_\_
- Gaulle, Charles de 207, 222
- Giscard d'Estaing, Valéry 172, 230
- H** \_\_\_\_\_
- Hayek, Friedrich August von 93, 98
- Hitler, Adolf 59, 62-64, 86, 160, 292
- Hobbes, Thomas 111, 302
- Houphouët-Boigny, Félix 249
- Hull, Cordell 33, 41-42, 48, 50, 53-67, 71-72, 74, 80, 84, 98, 119, 121, 123-124, 130, 163, 289, 291, 300, 326
- Humphrey, John 180
- J** \_\_\_\_\_
- Johnson, Lyndon Baines 13
- K** \_\_\_\_\_
- Kennedy, John Fitzgerald 13, 18, 34, 43, 45, 47, 73, 150, 203, 220-222, 255, 260, 300, 305
- Keynes, John Maynard 52-53, 60, 83, 85, 87, 90, 93, 119-121, 123, 160-162, 291, 293, 312, 326
- L** \_\_\_\_\_
- Lénine (Vladimir Illitch Ouliannov, dit) 289
- Locke, John 111, 290
- Lorenzetti, Ambrosio 112
- M** \_\_\_\_\_
- Malik, Charles 180
- Mannheim, Karl 292
- Mao, Zedong 241, 251
- Marjolin, Robert 214, 219
- Marx, Karl 108, 295
- Messersmith, George S. 59
- Mill, John Stuart 113-115
- Minh, Ho Chi 251
- Monnet, Jean 34, 204, 210-211, 214, 216, 219

- Montesquieu, Charles-Louis de Secondat 110, 113, 287, 290-291, 294, 302
- More, Thomas 112
- Mussolini, Benito 47, 52, 159
- N** \_\_\_\_\_
- Nehru, Jawaharlal 248, 305
- Nixon, Richard 166-167, 256, 265, 267, 300, 305
- N'Krumah, Kwame 278
- O** \_\_\_\_\_
- Obama, Barack 16-17, 45, 175, 300
- P** \_\_\_\_\_
- Pasvolsky, Leo 59, 130
- Pompidou, Georges 34, 151, 230, 305
- R** \_\_\_\_\_
- Reagan, Ronald 92, 95-96, 168, 187, 189, 267-268, 301
- Ricardo, David 61
- Ricœur, Paul 288, 298
- Roosevelt, Eleanor 180, 182
- Roosevelt, Franklin Delano 33, 41, 50, 55-68, 86-87, 119, 121, 123, 130-131, 142, 145, 163, 182, 289, 291-292, 300, 310, 326
- Rousseau, Jean-Jacques 110-111, 302
- S** \_\_\_\_\_
- Say, Jean-Baptiste 113-114, 116
- Schmidt, Helmut 230
- Schumpeter, Joseph 295
- Scott, Brown James 49
- Senghor, Léopold Sédar 245, 249
- Sismondi, Jean-Charles 101, 113, 115
- Staline, Joseph 46, 63, 131-132, 134, 206, 241, 291
- T** \_\_\_\_\_
- Thatcher, Margaret 92, 227
- Tito (Josip Broz, dit) 248
- Truman, Harry S. 34, 73, 130, 145, 199-200
- V** \_\_\_\_\_
- Veblen, Thomas 115
- W** \_\_\_\_\_
- Washington, George 34, 42, 47, 65, 131, 141, 143, 146, 149, 152, 164, 170, 174, 205-207, 211, 221, 240, 253
- Weber, Max 298
- Welles, Summer 59, 65-66, 130
- White, Harry D. 160-161
- Wilson, Woodrow 16, 33, 41, 43-51, 53-54, 56-58, 60, 63, 68, 71, 84, 98, 120, 288-289

## INDEX DES INSTITUTIONS ET ACCORDS

### A

- Accords de Bretton Woods 14, 20, 39, 53, 59, 72, 74-75, 80, 90, 97, 129, 140, 143, 162, 164, 166-167, 170, 175-176
- Accords de la Jamaïque 90, 97, 164, 167, 170, 172-174, 177
- Accords de l'OMC 152, 154, 193, 276, 306
- Acte final de la conférence des Nations unies sur le commerce et l'emploi 143, 252-253
- Agricultural Adjustment Administration (AAA) 55
- Assemblée générale de l'ONU 17, 132-133, 137, 181, 183-185, 189, 191, 193, 246, 255, 257-259, 262
- Association de libre-échange des Amériques (ALACA) 272
- Association de libre-échange nord-américaine (ALENA) 272, 281-282, 312, 349
- Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) 12, 107, 251, 278-279, 282, 312
- Association européenne de libre-échange (AELE) 14, 198, 203, 219-220, 224, 226-227, 229-230, 282
- Association latino-américaine de libre-échange (ALALC) 250, 282

### B

- Banque africaine de développement 250
- Banque centrale africaine 277
- Banque centrale européenne (BCE) 232
- Banque du Sud 107, 274
- Banque fédérale de réserve 81, 164, 167

- Banque internationale de reconstruction et de développement 14, 59, 72, 107, 162-163
- Banque mondiale 72, 90, 107, 134, 162, 167-169, 171, 192, 227, 243, 265, 274
- BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) 178
- BRICS (Brésil + Afrique du Sud) 172, 178, 184, 204, 266
- Bureau international du travail (BIT) 11, 49, 51-53, 58

### C

- Caribbean Community and Common Market (CARICOM) 250, 273, 281-282
- Caribbean Free Trade Association (CARIFTA) 250
- Charte d'Alger 257-265, 268-269, 273, 277
- Charte de La Havane 143-145
- Charte de l'Atlantique 33, 39, 46, 58, 62-64, 68, 74, 92, 108, 121, 129, 131-134, 141-142, 159-160, 163, 237, 240, 291-292
- Charte de San Francisco 130, 323
- Charte des droits et devoirs économiques des États 262
- Charte des Nations unies  
voir Charte de San Francisco 74, 75, 92, 105, 111, 121, 129-131, 133, 144, 180, 182, 184, 193, 206, 208-210, 218-219, 232, 239, 240-242, 244-246, 248-249, 259, 263, 272, 277, 323
- Commission des droits de l'homme (de l'ONU) 128, 179-180, 182
- Communauté des États indépendants (CEI) 154-156, 279
- Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD) 275

- Communauté des Nations andines (CNA) 281-282
- Communauté économique africaine (CEA) 275
- Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) 268
- Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) 107, 267-268
- Communauté économique des pays des grands lacs (CEPGL) 268, 275
- Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) 275
- Communauté économique eurasiatique (EURASEC) 279
- Communauté économique européenne (CEE) 12, 14, 16, 22, 25, 34, 74, 94, 107, 144-145, 149-151, 195-196, 198-199, 201, 203-204, 210-211, 214-230, 233, 235, 249-250, 254, 263-264, 267, 271, 282, 297, 299, 305-306
- Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) 34-35, 74-75, 94, 107, 144, 195-196, 199, 201, 204, 210-218, 220-223, 225, 233, 235, 282, 297, 299
- Communautés économiques régionales (CER) 275
- Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED) 107, 251-255, 262-265, 267-269, 272-273, 275-277
- Conseil de coopération du Golfe (CCG) 107, 269, 281
- Conseil des droits de l'homme (de l'ONU) 128, 183, 185, 194
- Conseil de sécurité (de l'ONU) 107, 130, 132, 134, 184, 189, 205, 210, 240, 245-246, 294
- Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC) 133, 135, 138, 143, 179, 181
- Convention de Lomé (ou accords de Lomé) 263, 276
- Coopération économique de l'Asie-Pacifique (APEC) 279-280
- Cour pénale internationale (CPI) 107, 183, 185
- D** \_\_\_\_\_
- Déclaration de Philadelphie 111, 121, 131
- Déclaration de Rio 189
- Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) 105-107, 121, 181-183, 185-188, 190, 232, 249, 283
- E** \_\_\_\_\_
- European Coal Organisation (ECO) 34, 67, 94, 196, 198, 201, 210
- F** \_\_\_\_\_
- Fonds de stabilisation des Nations unies 161
- Fonds monétaire africain 277
- Fonds monétaire international (FMI) 11, 14-16, 25, 29, 33, 59, 72, 89-90, 97, 105-107, 128, 133-135, 138-140, 159, 161-168, 170-175, 177-178, 190, 193, 195, 200-201, 204, 213, 218, 223, 225, 227-228, 230, 232, 248, 264-266, 268, 270, 274, 278-279, 297-298, 301, 304, 306
- Food and Agriculture Organization (FAO) 107, 178, 179, 188, 194
- G** \_\_\_\_\_
- G7 135-136, 172, 174-175
- G20 172, 178, 180, 284
- General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 11, 13-16, 18, 25, 54, 71-72, 74-75, 89-90, 94, 97, 105-107, 128, 133, 138-140, 143, 145-154, 156-159, 163-164, 189, 193, 195, 201, 204, 212-214, 217-223, 225-227, 229-230, 232, 234-235, 246-247, 250, 253-255, 258, 265, 269-270, 282, 284, 297-298, 300, 302, 304-305
- Groupe des 77 107, 251-256, 258, 260-261, 264-265, 267-269, 283-284,
- Groupe des Dix 265-266
- Groupe des Vingt-Quatre 264-265

**H** \_\_\_\_\_  
 Haute autorité de la CECA 34-35, 74-75, 94, 144, 195-196, 199, 201, 204, 210-218, 220, 222, 225, 233, 235  
 Haute autorité de la Ruhr 213

**I** \_\_\_\_\_  
 Institut de droit international (IDI) 48-49, 288

**L** \_\_\_\_\_  
 Ligue des États arabes (ou Ligue arabe) 107, 184, 191, 241, 269-270, 280

**M** \_\_\_\_\_  
 Marché commun 11, 22, 197-198, 216-221, 223, 226, 228-229, 235, 250, 271-274, 281-282  
 Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) 107  
 Marché commun de l'Amérique centrale (MCAC) 250, 273  
 Marché unique 228  
 Mercado Comùn del Sur (MERCOSUR) 107, 250, 271, 272, 282  
 Mouvement des non-alignés (ou les non-alignés) (MNA) 107, 248-249, 251, 253, 255-260, 262, 265, 267, 269, 284, 296

**N** \_\_\_\_\_  
 National Recovery Administration (NRA) 55

**O** \_\_\_\_\_  
 Office international pour le développement industriel (OIDI) 252  
 Organisation de coopération de Shanghai (OCS) 279  
 Organisation de coopération et de développement européenne (OCDE) 35, 97, 107, 188, 190, 195-196, 198-199, 203-204, 209-210, 212, 217, 224-225, 227, 229-230  
 Organisation de l'unité africaine (OUA) 11, 107, 249-250, 268, 281-282, 312

Organisation des États américains (OEA) 12, 67, 107, 251, 274  
 Organisation des Nations unies (ONU) 11, 17, 29, 33-34, 41, 46, 59, 66, 73, 106-107, 128-130, 132-138, 143, 156, 178-179, 182-184, 186, 188-189, 191, 193, 195, 201, 205-206, 208, 210, 212-213, 232, 240-248, 251-252, 254-255, 257-259, 262-263, 265, 268-270, 272, 280-283, 294, 296, 298, 301, 303  
 Organisation de traité de sécurité collective (OTSC) 107, 278-279  
 Organisation du traité de l'Asie du Sud-Est (OTASE) 241, 279  
 Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) 67, 105, 107, 193, 196, 199, 201, 205-210, 212-213, 217, 219, 227, 230-232, 242, 248, 279, 281, 296, 311  
 Organisation économique et financière (OEF) 52-53  
 Organisation européenne de coopération économique (OECE) 14, 67, 94, 107, 188, 195-196, 198-199, 201-204, 208, 213-215, 217, 223, 225-226, 234, 281, 297, 311  
 Organisation internationale du commerce (OIC) 14, 141, 143-146, 152, 162, 164, 200  
 Organisation internationale du travail (OIT) 11, 72, 106-107, 131, 178-181, 188, 190, 194, 201, 227-228, 230  
 Organisation latino-américaine d'intégration (ALADI) 250  
 Organisation mondiale du commerce (OMC) 11, 13-14, 16, 29, 54-55, 84, 97, 107, 128, 133, 136, 138-140, 146-147, 149-154, 156-159, 177-178, 189-191, 193, 195, 203-204, 232, 239, 248, 270, 276, 284, 297-298, 306  
 Organisations non gouvernementales (ONG) 22, 135, 182, 184, 304

**P** \_\_\_\_\_  
 Pacte andin (ou Groupe andin) 250, 272  
 Pacte de Bagdad 251  
 Pacte de Bruxelles 205-207, 222

- Pacte de la SDN 41-42, 45, 47, 49-52, 56, 130, 186
- Pacte de Varsovie 248
- Plan Marshall 15, 34, 72-73, 107, 145, 165-166, 196, 198-203, 205, 207, 215, 222, 234, 293, 297, 305
- Politique agricole commune (PAC) 150-151, 196, 217, 221-222, 225
- Politique européenne de la sécurité commune (PECS) 107, 232
- Protocole de Kyoto 106-107, 179, 189
- R** \_\_\_\_\_
- Reciprocal Trade Agreement Act 41, 56, 71
- S** \_\_\_\_\_
- Société des Nations (SDN) 42, 45-46, 49-50, 52, 56, 288
- Statut de Rome 183-184, 186
- T** \_\_\_\_\_
- Tarif extérieur commun (TEC) 150, 219-220
- Trade Expansion Act (TEA) 221
- Traité de Montevideo 250
- Traité de Paris 211-213, 218
- Traité de Rome 150, 214-216, 218-220, 223-224, 227-228, 231
- Traité de Versailles 47, 58, 86, 120
- Très grande zone arabe de libre-échange (GAFTA) 280, 282
- Tribunal pénal international (TPI) 183-184
- U** \_\_\_\_\_
- Underwood Act 56
- Union africaine (UA) 11, 74, 107, 274-279
- Union de l'Europe occidentale (UEO) 222
- Union douanière et monétaire de l'Afrique centrale (UDEAC) 275
- Union du Maghreb arabe (UMA) 268
- Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) 275
- Union européenne des paiements (UEP) 165, 202, 215
- Union européenne (UE) 12, 16, 29, 75, 97, 107, 153-155, 165, 172, 188, 196, 199, 202, 204, 210, 215-216, 219-220, 222-223, 229, 231-234, 272, 276-277, 279, 282-283, 298, 303, 306, 325
- Union monétaire européenne (UEM) 223, 232
- United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO) 11, 106-107, 178-180, 186-187, 189, 283
- United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) 106

## REMERCIEMENTS

Cet ouvrage est le fruit d'une circulation d'idées, qui s'est faite en divers lieux. Tout d'abord, ce travail a commencé au département d'histoire économique de l'université de Genève, sous l'influence de Paul Bairoch (†). Ce sont les questions des étudiants qui m'ont amenée à réfléchir avec eux aux différentes politiques économiques internationales. Qu'ils sachent que je les en remercie. Puis, sous forme de projet de recherche, ce travail s'est étoffé au contact très dynamique et enrichissant du *Center for European Studies* de l'université de Harvard, avec le soutien de Charles Maier, que je remercie particulièrement. J'ai ensuite été accueillie au Centre de recherches Roland Mousnier (UMR 8596) de l'université Paris-Sorbonne par Dominique Barjot, qui m'a donné les moyens nécessaires d'avancer à grands pas et qui a bien voulu commenter le manuscrit. Je souhaite lui exprimer ici ma profonde reconnaissance. Je n'oublie pas les participants à ses séminaires de Master 2 qui m'ont fait entrevoir d'autres questions, que j'ai intégrées dans ce travail. Je les remercie aussi vivement. Parce que j'avais souhaité écrire une première version de cet ouvrage, le Département d'histoire et de civilisation de l'Institut universitaire européen à Florence m'a octroyé la bourse de *Jean Monnet Fellow*. Je souhaite remercier Giovanni Federico, Alan Milward (†), Arfon Rees, Pascaline Winand, ainsi qu'Annie Lacroix-Riz, qui tous ont soutenu ce travail et qui m'ont fait part de leurs réflexions, tout comme les doctorants présents à ce moment-là. Enfin, au Département d'histoire-géographie de l'université de Cergy-Pontoise, ce projet s'est concrétisé sous la forme d'un cours magistral en Licence. Les réactions des étudiants m'ont donné l'occasion de le clarifier, de l'explicitier et de le compléter, ce dont je suis redevable. Je remercie aussi Patricia Commun, Directrice du laboratoire de recherches CICC, pour son soutien constant et enthousiaste. De même, j'ai bénéficié des suggestions ponctuelles et fructueuses de Michaela Hochkamp ainsi que de la relecture de Laurence Leitenberg. Je remercie ces amies pour leur attention.

La progression de ce travail a coïncidé avec le chemin de Saint-Jacques-de-Compostelle en Espagne, avec ses méandres, ses joies, ses obstacles et le bonheur d'avoir atteint le but.



## TABLE DES MATIÈRES

Répertoire des institutions multilatérales .....	11
--	----

### INTRODUCTION

<b>Pour une histoire du multilatéralisme</b> .....	13
Un nouveau concept : la multilatéralisation .....	13
La mondialisation face à la multilatéralisation .....	18
Une nouvelle méthodologie multilatérale .....	25

### PREMIÈRE PARTIE

#### LA DÉFINITION DU MULTILATÉRALISME : VERS UN MODÈLE IDÉAL ?

#### CHAPITRE I

<b>Les origines historiques du multilatéralisme de 1918 à 1941</b> .....	41
Woodrow Wilson et Cordell Hull : les acteurs décisifs .....	41
Le nouvel ordre mondial de Cordell Hull dans les années 1930 .....	42
Les Quatorze Points de Wilson : l'internationalisme issu de la guerre de 1914-1918 .....	43
Les internationalistes entre droit et commerce .....	47
L'internationalisme concrétisé avec la Société des Nations .....	50
La crise de 1929 : le tournant de l'internationalisme .....	54
La remise en cause de l'ordre mondial issu de la guerre de 1914-1918 .....	54
Réactualiser l'internationalisme selon Cordell Hull .....	55
Une nouvelle conception de la politique économique internationale .....	57
L'acte de naissance du multilatéralisme : la Charte de l'Atlantique .....	58
Les fondements de la Charte .....	58
Réfléchir à un nouvel ordre mondial après-guerre .....	59
L'intérêt mutuel : le nouveau credo .....	61
Une alternative multilatérale face au fascisme et au communisme .....	62
Une participation paradoxale de l'URSS au nouvel ordre mondial ? .....	63
Un courant régionaliste américain ? .....	65

## CHAPITRE II

<b>Le multilatéralisme dans l'histoire du capitalisme</b> .....	71
Distinguer les contours du multilatéralisme .....	71
Les mots-clés du multilatéralisme.....	71
À la recherche d'un marché idéal.....	74
De la Révolution industrielle à 1931 : le libéralisme de la Grande-Bretagne.....	76
De 1931 à la seconde guerre mondiale : l'interventionnisme général .....	83
De 1945 à nos jours : le multilatéralisme des États-Unis .....	88
La première phase keynésienne du multilatéralisme : de 1945 à 1976.....	88
La deuxième phase friedmanienne du multilatéralisme : de 1980 à nos jours.....	92
La mutation en cours du capitalisme : la multilatéralisation .....	101

## CHAPITRE III

<b>La réalisation des utopies : le Droit naturel, l'Ordre naturel et l'Égalité</b> .....	105
Modéliser le multilatéralisme.....	105
Une vision d'une société idéale : l'Âge d'or.....	108
Une société de trois ordres .....	108
Le contrat social et la question sociale.....	110
L'utopie de l'Âge d'or .....	112
Réflexions de Jean-Baptiste Say, John Stuart Mill et Jean-Charles Sismondi : les précurseurs en Europe .....	113
L'institutionnalisme aux États-Unis .....	115
Rencontre entre les institutionnalistes et les internationalistes.....	118
La contribution de John Maynard Keynes.....	119
Une nouvelle définition.....	122

354

### SECONDE PARTIE

#### LA MISE EN PRATIQUE DU MULTILATÉRALISME :

#### LE PARADOXE D'UN SYSTÈME POUR TOUS ET POUR UN (DE 1942 À NOS JOURS)

## CHAPITRE IV

<b>La réalisation du multilatéralisme au niveau universel</b> .....	129
L'ONU : la paix et la sécurité ou la paix des armes.....	129
L'élaboration de la Charte des Nations unies (1942-1945) .....	129
La non-ingérence de l'ONU : un débat controversé .....	133
Le rôle de l'État-nation à l'ONU .....	135
Le GATT/L'OMC : la prospérité et la libéralisation des échanges ou la paix économique.....	138
Une difficile création, l'OIC.....	141

La non-discrimination du GATT .....	147
Historique des négociations commerciales multilatérales .....	148
Une difficile égalité commerciale.....	156
Le FMI : la prospérité et la stabilisation du système monétaire international ou la paix économique .....	159
La conception du FMI .....	159
L'assistance mutuelle du FMI .....	163
Vers un système monétaire multilatéral de 1945 à nos jours.....	164
Une équité entre les déficits et les excédents des budgets des États ? .....	175
Un nouvel équilibre du monde .....	177
La Commission/le Conseil des droits de l'homme, l'OIT, l'UNESCO, la FAO et le protocole de Kyoto : le bien-être ou la paix sociale .....	178
L'élaboration des droits de l'homme .....	180
Faire valoir la dignité humaine .....	182
La Cour pénale internationale et le Tribunal pénal international .....	183
Un universalisme partagé ? .....	185
Le droit à l'éducation, à la culture, à l'information.....	186
Le droit au travail.....	188
Le droit à se nourrir décemment .....	188
Le droit à la protection de l'environnement.....	189

## CHAPITRE V

<b>Le tournant de la Guerre froide en 1947 : vers le régionalisme en Europe de l'Ouest .....</b>	<b>195</b>
Du régionalisme à l'intégration régionale, de la coopération régionale à la zone de libre-échange : un même concept ? .....	197
La prospérité et la coopération européennes : l'ECO, le plan Marshall et l'OECE/OCDE .....	198
Les premiers pas du régionalisme européen : l'European Coal Organisation de 1945 à 1947 .....	198
Le plan Marshall et l'Organisation européenne de coopération économique dans la continuité multilatérale de 1947 à 1951 .....	199
La régionalisation du monde occidental : la nouvelle OCDE de 1961 à nos jours.....	203
La paix et la sécurité européennes sous le signe de la coopération : l'OTAN .....	205
La peur de l'expansion soviétique.....	205
La force multilatérale de 1949 à 1989 .....	206
L'OTAN face à l'ONU après 1989 .....	208
La prospérité et l'intégration européennes pour un régionalisme inédit : la CECA, la CEE et l'UE .....	210

Le traité de Paris de 1951 : une innovation régionale .....	211
L'autosuffisance de la production charbonnière européenne : se protéger de la concurrence américaine .....	212
L'insertion de la CECA dans le système multilatéral .....	214
Le traité de Rome en 1958 : pour aller plus loin.....	215
Le Tarif extérieur commun pour un marché européen protégé .....	219
La Politique agricole commune pour une agriculture européenne protégée .....	221
La CEE, un succès de l'intégration européenne .....	223
L'Union européenne : l'achèvement d'un micro-système multilatéral après 1989.....	231

## CHAPITRE VI

### Le malaise du Tiers-Monde et des pays du Sud :

356

entre universalisme et régionalisme.....	237
À la quête d'une place à l'ONU : pour une coopération universelle .....	240
L'universalisme de la Conférence de Bandung .....	241
Les modalités d'admission à l'ONU.....	245
Le lancement de la politique de développement.....	246
Le Tiers-Monde à deux vitesses : vers quatre Tiers-Mondes ? .....	247
Des nouvelles institutions liées à la Guerre froide .....	248
Le Groupe des 77 et la CNUCED .....	251
Réformer le multilatéralisme : une demande du Tiers-Monde .....	255
Le Mouvement des non-alignés.....	255
Le NOEI .....	259
Les associations de producteurs.....	261
La stabilité monétaire .....	264
La dette du Tiers-Monde.....	267
Le changement de perspective .....	269
Vers le régionalisme à marche forcée après la Guerre froide.....	270
En Amérique latine .....	271
En Afrique.....	274
En Asie du Sud-Est.....	278
En Asie centrale.....	279
Le monde arabe.....	280
L'Océanie insulaire.....	281
À marché idéal, modèle régional idéal ?.....	281

**CONCLUSION**

**Le siècle multilatéral américain** ..... 287

    L'idéologie américaine et les utopies européennes : le métissage  
    transatlantique..... 287

    Les paradoxes de la puissance américaine : entre l'autorité et l'égalité ..... 295

    Les moyens de la puissance américaine : la morale et une nouvelle diplomatie  
    économique..... 301

    Un système international et/ou un Empire américain ? ..... 307

**ANNEXES** ..... 315

    Annexe 1. Les Quatorze Points de Wilson : message du 8 janvier 1918..... 317

    Annexe 2. La Charte de l'Atlantique (14 août 1941) ..... 321

    Annexe 3. Préambule de la Charte des Nations unies..... 323

Glossaire..... 325

Sources..... 327

Bibliographie ..... 329

Index des noms propres..... 345

Index des institutions et accords..... 347

Remerciements..... 351

Table des matières ..... 353

