

Les Etats-Unis et l'unification monétaire de l'Europe: bilan d'ensemble et perspectives de recherche, 1968-1998

Dimitri GRYGOWSKI

L'histoire des Etats-Unis et de l'Union économique et monétaire européenne est avant tout celle d'une relation complexe. Cette constatation peut d'autant plus surprendre que l'historiographie de l'Union monétaire accorde souvent une importance marginale au partenaire américain. Les Etats-Unis n'y apparaissent souvent que comme l'un des facteurs externes suscitant la mobilisation des européens, comme si les Etats-Unis n'avaient pas les moyens d'influencer la définition et l'architecture de l'UEM. Or, le rôle de Washington est souvent central! De fait, si la détérioration du système de Bretton Woods a constitué un puissant facteur de mobilisation, comment expliquer qu'il ne se soit pas enraciné plus tôt? Dans quelle mesure l'UEM a-t-elle pesé dans l'évolution de la politique monétaire internationale des Etats-Unis? Dès lors, ont-ils tenté de freiner, ou inversement de favoriser le processus? Reste à savoir si du même coup, cette stratégie a été couronnée de succès?

Notons que l'examen du rôle de l'Amérique dans le processus de l'UEM constitue une démarche relativement nouvelle. Autrement dit, l'occasion est précieuse de confronter le discours américain sur l'unité européenne avec les faits, de distinguer entre la politique déclaratoire, à usage émotionnel, et la politique opératoire, réelle, dont la finalité est d'assurer la défense des intérêts nationaux.

La réflexion est nourrie par l'exploitation de sources inédites ou envisagée selon des perspectives nouvelles, dans les centres d'archives des principaux organes de la politique économique extérieure américaine: département d'Etat, ministères économiques, et Réserve Fédérale.¹ Il a ainsi été possible d'examiner les caractères originaux de la politique européenne des Etats-Unis, d'envisager le rôle de l'UEM et de la monnaie dans les relations transatlantiques et, au terme de cette première étude sur les Etats-Unis et l'UEM, de proposer de nouvelles pistes de recherche.

I. La faiblesse de la coopération monétaire avant 1968: le poids des contingences transatlantiques

Durant les années soixante, le processus d'intégration européenne épargne largement le domaine d'action monétaire. Pour quelles raisons le champ de la coopération monétaire européenne demeure-t-il aussi limité?

1. Les sources ont été consultées dans le cadre d'une thèse de doctorat en histoire contemporaine, «Les Etats-Unis et l'unification monétaire de l'Europe, 1968-1998», présentée à l'Université de Cergy-Pontoise le 10 novembre 2006. Le corpus de sources est complété par une série d'interviews et par l'exploitation de documents obtenus dans le cadre de la procédure du Freedom of Information Act.

La coopération monétaire européenne a pu donner l'impression de démarrer effectivement en 1950, avec la création de l'Union Européenne des Paiements (UEP).² Créée le 7 juillet 1950, l'UEP devait permettre de lever l'obstacle de l'inconvertibilité des monnaies européennes, et de garantir l'activation des accords de Bretton Woods. La prorogation de l'accord en 1954, donna lieu à d'intenses discussions. Contrairement à ce qui s'était passé en 1949-1950, les négociateurs américains ne participèrent pas directement aux pourparlers européens. Reste que la négociation fournit rétrospectivement un repère précieux de l'attitude américaine face à la coopération monétaire européenne. Le débat mit en scène deux conceptions différentes de la politique extérieure. La première mettait en avant la nécessité d'accélérer l'activation du cadre multilatéral d'échanges et de paiements prévu à Bretton Woods, et le département du Trésor était le principal défenseur. La seconde privilégiait le développement d'une zone économique intégrée en Europe occidentale et était défendue essentiellement par le département d'Etat et par les organes gérant l'aide américaine depuis le lancement du programme de relèvement européen.³

La question de la prorogation de l'UEP fut examinée au sein d'un organisme interministériel, le National Advisory Council on International Monetary and Financial Matters (NAC).⁴ En cohérence avec les conclusions de la Commission Randall, installée par l'administration Eisenhower, et mandatée pour une étude sur les évolutions à apporter à la conduite de la politique économique extérieure, le Trésor plaida en faveur de la prorogation de l'UEP pour un an seulement. C'était là une posture en contradiction complète avec celle endossée par le département d'Etat et la Foreign Operations Administration (FOA), tous deux partisans d'une approche institutionnelle et régionale de la convertibilité des monnaies.⁵ Bref, il n'était pas question de promouvoir les bases d'un FMI à l'européenne. L'annonce du retour à la convertibilité des devises européennes, le 27 octobre 1958, sanctionnait la réussite de l'UEP. Le système de Bretton Woods pouvait enfin fonctionner.

Cadre naturel de l'intégration des économies du Marché commun nouvellement créé, le système de Bretton Woods aurait-il dissuadé le développement de la coopération monétaire européenne? Car au-delà de l'expérience fondatrice de l'UEP – sous l'aile américaine –, et dans une moindre mesure des accords généraux

-
2. Sur la genèse de l'UEP et les enjeux diplomatiques induits par sa création, on se reportera à l'ouvrage de J. KAPLAN, G. SCLEIMINGER, *The European Payments Union, Financial Diplomacy in the 1950's*, Clarendon, New York, 1989.
 3. Pour une discussion détaillée des vues américaines sur l'UEP, voir M. HOGAN, *The Marshall Plan: America, Britain and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, Cambridge University Press, Cambridge, England, 1987, pp.297 sqq.
 4. Le National Advisory Committee on International Monetary System (NAC) fut installé par l'administration Johnson et réactivé par l'administration Carter. Il était composé de représentants des milieux financiers et des représentants du Trésor.
 5. Le débat américain est présenté par C.P. BOCCIA, *Les Etats-Unis, la convertibilité et la réforme de l'Union européenne des paiements en 1954, le débat au sein de l'administration Eisenhower*, in: *A la découverte de l'OECE*, OCDE, Paris, pp.227-237.

d'emprunts, la coopération monétaire européenne reste dans les limbes. Dès lors, il y a deux manières d'envisager le lien entre le fonctionnement du système de Bretton Woods et le cheminement vers l'Union monétaire. L'une suppose que la faiblesse de la coopération monétaire européenne entre 1958 et 1968 s'explique par la réussite du système des changes fixes. L'autre, qui choisit la rupture, la fait surgir d'une évaluation moins optimiste du système monétaire international. Reste que ces différents constats d'enchaînement ne sont pas suffisants. En revanche, si l'on s'inscrit à rebours de la vision idéalisée du fonctionnement du SMI, la faiblesse de la dynamique de l'UEM est déconcertante même si l'on tient compte de la priorité des Six en faveur de la réalisation de l'union douanière. Dès lors, on pourrait en rester là, constater que l'opposition du général Charles de Gaulle envers les constructions supranationales ne pouvait que stériliser l'idée de l'Union monétaire. Tout en se préservant de vouloir apporter une explication globale et définitive de cette carence, on peut en revanche, orienter l'analyse vers des mécanismes méconnus qui ont pu inhiber le désir de coopération monétaire. De ce point de vue, la relation germano-américaine entre 1958-1968, qui relie le cycle de la monnaie au débat sur la sécurité, se révèle matricielle.

1.1 La garantie américaine stérilise les possibilités de la coopération monétaire européenne

Entre 1958 et 1968, l'objectif principal de la politique économique extérieure des Etats-Unis consiste à réduire le déficit de la balance des paiements, et par corollaire, à endiguer le déclin des réserves d'or. Deux facteurs permettent d'expliquer la défense acharnée du système de Bretton Woods par les administrations américaines. C'est premièrement, la hantise du retour de l'histoire et des catastrophes monétaires des années 1930. Deuxièmement, l'équilibre de la balance des paiements fonctionne comme le curseur des forces et des faiblesses du monde libre. Par conséquent, les vicissitudes du SMI, perçues précocement par des observateurs avisés tels que le belgo-américain Robert Triffin, et le français Jacques Rueff, mais aussi par certains membres de l'administration Eisenhower, conduisent à une politisation extrême des relations monétaires internationales. C'est pourquoi l'Amérique appuie avec constance une politique d'expédients. Mais à relire les commentaires de Dean Acheson, qualifiant les accords de Bretton Woods de «dépasés»,⁶ n'est-il pas déjà trop tard?

En fait, la fiction de la coopération monétaire internationale n'a souvent reposé que sur la succession d'accords ad hoc. Dès 1958, l'Amérique sollicite la conclusion d'accords de compensation avec la RFA. Il s'agit de dédommager les Etats-Unis du coût occasionné par l'entretien des forces stationnées en RFA. Plusieurs accords sont conclus jusqu'en 1964. En 1965, l'accord est tacitement reconduit faute d'entente entre la RFA et les Etats-Unis, les ministères économiques et le département de la Défense plaidant, contre l'avis du

6. John Fitzgerald Kennedy Library, Dean Acheson Oral History, pp.31-32.

département d'Etat, pour une compensation intégrale des coûts du stationnement des forces. L'affaire rebondit cruellement en 1966. Désormais, la coalition Trésor-Défense est renforcée par plusieurs amendements du Congrès qui brandissent la menace du couplage. Le chancelier Ludwig Erhard, présenté volontiers comme «l'America's errand boy»,⁷ joue son va-tout dans la négociation.⁸ Le département d'Etat désapprouvait fermement l'option du couplage. A quelques jours d'une rencontre décisive entre Lyndon Johnson et Erhard, le secrétaire d'Etat, George Ball, estimait que «l'échec de la rencontre risque de faire tomber le gouvernement Erhard».⁹ Or, après deux jours de discussions intenses, Erhard sort affaibli de ses entretiens avec l'administration Johnson.

Pour quelles raisons la question des accords de compensation prend-elle un tour aussi explosif? Un tel questionnement s'impose au vu de la détérioration des relations entre Washington et Bonn. C'est que l'arrangement financier germano-américain est désormais le pivot d'une relation de sécurité. Parallèlement, l'accord vise également à protéger le dollar et à limiter l'hémorragie des réserves d'or.¹⁰ Un mois plus tard, c'est au tour du successeur d'Erhard, le chancelier Kurt Kiesinger, de défendre les intérêts de la RFA. L'arrivée de Kiesinger ne marque nullement un coup d'arrêt à la brouille germano-américaine. Certes, Washington consent à nommer l'illustre John McCloy à la tête de la délégation américaine. Reste que le tableau d'ensemble est compliqué par Londres qui conditionne son engagement militaire en RFA à une forte revalorisation de l'accord de compensation la liant au gouvernement allemand. A Washington, cette équation suscite une réaction du président Johnson qui n'est sans doute pas feinte: «si les Allemands et les Anglais ne jouent pas le jeu, alors Mansfield et Dick Russel, vont me mettre à terre».¹¹

La sortie de crise vint de l'imagination de la Bundesbank et du Trésor. Sans accéder aux demandes américaines d'une couverture complète des dépenses militaires, la Bundesbank ajoutait l'achat de bons du Trésor dans la corbeille. Pour

7. Lyndon Baines Johnson Library [désormais LBJL], Papers of Francis Bator, Box 21, State Department memorandum to the president, «Visit of Chancelor Erhard», 26-27.09.1966.

8. Dans une conjoncture économique dégradée, Erhard est attaqué sur sa gauche par les «gaullistes» allemands qui lui reprochent la posture d'Etat client avec les Etats-Unis et le refroidissement des relations avec la France. Une situation de chaos politique qui fait dire au département d'Etat que, «pour Erhard, il est essentiel de prouver qu'il demeure un ami du Président Johnson, mais en même temps, il doit être capable de s'affirmer face à l'Amérique», National Security Files, Box 50, LBJL, Memorandum from Bator to the President, «Trilateral negotiations and NATO», September 25, 1966.

9. LBJL, Papers of Francis Bator, Box 21, Memorandum from George Ball for the President, «Handling the offset issue during Erhard's visit», 21.09.1966.

10. Il est vrai que les enjeux financiers ne sont pas négligeables. Les dépenses militaires américaines sont estimées à 770 millions de dollars en 1966. Il convient de rapprocher ce montant aux 1,3 milliards de dollars de déficit de la balance des paiements en 1965. Cf. B. KUNZ, *Butter and Guns, America's cold war economic diplomacy*, Simon & Schuster, New York, 1997, chap.8, Fighting the good fights, pp.171 sqq.

11. LBJL, Papers of Francis Bator, Box 13, Memorandum for the record, 02.03.1967.

compléter le dispositif, Bonn s'engageait formellement cette fois, à ne jamais exiger une conversion en or de ses créances en dollars. En fait, dès 1961, des contacts entre banques centrales conduisirent à un accord informel visant à prévenir la conversion en or des excédents en dollars de Bonn. L'accord écornait substantiellement l'autonomie de la Bundesbank.¹² La véritable pierre de touche de la relation financière et de défense entre l'Amérique et la RFA était donc bien la «réserve volontaire» de la Bundesbank. En effet, en elle-même, la seule neutralisation des dépenses militaires engagées par le stationnement de troupes en RFA ne réglait en rien l'affaiblissement de la couverture or du dollar. En 1967, Bonn s'engagea formellement à ne jamais exiger une conversion en or de ses créances en dollars. Par là-même, la «Blessing Letter», à laquelle on se référera par la suite, est d'un grand intérêt car elle exprime sans doute ce qu'est devenu le système de Bretton Woods. La liberté retrouvée de Washington fait dire à Francis Bator, le conseiller à la sécurité nationale du président Johnson: «avec cet accord, la RFA fonctionne dans le cadre de l'étalon dollar». Ce faisant, Washington soldait en catimini l'étalon dollar, ce qui est très bien compris par le conseiller de Johnson: «cet accord nous permet de tolérer des déficits modérés pour un période indéfinie».¹³

Mais du même coup, le règlement de la crise ne fait pas que déplacer le centre de gravité du système de Bretton Woods. En effet, l'accord fait diverger dans des directions complètement opposées les politiques monétaires de la France et de la RFA.¹⁴ Car la sujétion clandestine de Bonn à la dictature de la balance des paiements américaine est irrecevable du point de vue de Paris qui n'a eu de cesse de dénoncer les privilèges exorbitants du dollar, et qui continue à faire de l'or, le régulateur du SMI. En définitive, l'ultime concession de Bonn contribuait à lester davantage l'horizon de l'unification monétaire de l'Europe.

Certes, il convient de ne pas sous-estimer les progrès enregistrés par l'Europe en matière de coopération monétaire.¹⁵ En même temps, il est significatif que cette coopération fonctionne essentiellement au bénéfice des intérêts atlantiques. Le

12. Jusqu'en 1967, ce consentement de Bonn est jugé «fragile» par Washington. Par exemple, en décembre 1963, Dillon constate que la Bundesbank se montre de plus en plus «réticente». Ce qui nécessita une mission secrète du sous-secrétaire Robert Roosa auprès de Karl Blessing, le président de la Bundesbank. En fait, la retraite forcée du président de la Bundesbank pour six mois à la suite d'un accident cardiaque, avait créé un malentendu. Blessing était donc le seul légataire de cet accord clandestin. Voir à ce propos, LBJL, National Security Files, Box 190, Memorandum from Dillon to the President, «West Germany and our payment deficit», 13.12.1963.

13. LBJL, Henry Fowler Papers, Box 39, Memorandum from Francis Bator to the President, 08.03.1967.

14. Pour une perspective comparée des politiques de la France et de la RFA, on lira avec profit les contributions de M.DICKHAUS, *La Bundesbank et l'Europe, 1958-1973*, in: *Histoire, Economie et Société*, 4(1999), pp.775-796; C. PAILLETTE, *Stratégie monétaire française, candidatures britanniques à la CEE et SMI (1961-1967)*, in: *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, 13(2002).

15. La coopération monétaire européenne est forgée dans le cadre du comité monétaire prévu par le Traité de Rome, et renforcée après le plan Marjolin, par le comité des gouverneurs des banques centrales. Voir la thèse consacrée à ce sujet par A. BOTTEX, *Naissance d'une identité monétaire en Europe, 1957-1972: de la CEE à l'UEM, l'intégration monétaire à la lumière des flux internationaux de capitaux*, Université de Paris X, Paris, 2003.

sauvetage de la livre en 1961 est opéré essentiellement dans le cadre des mécanismes de la Banque des Règlements Internationaux (BRI). Il constitue le précédent sur lequel sera organisé le plan de soutien à la lire lors de la crise de la balance des paiements de 1964 en Italie. La meilleure illustration de ce chassé-croisé entre coopération monétaire sous aile américaine et carence de la solidarité monétaire consiste en ce que les européens ne parviennent pas à trouver un accord au sein du comité monétaire pour activer la clause d'assistance mutuelle. L'Italie échappa à la dévaluation grâce à une importante ligne de crédits mis à disposition par le FMI et par un pool de crédits euro-américain administré par la BRI.¹⁶

1.2 Le débat sur les réserves monétaires: laboratoire de l'identité monétaire européenne et prototype de l'ambivalence de l'Amérique face à l'Union monétaire

Cela signifie-t-il que la coopération monétaire entre les européens est impossible? Le débat menant à la création des droits de tirages spéciaux (DTS) montre que les choses ne sont pas aussi simples. La discussion sur les DTS fonctionna comme une première motion de censure collective de l'Europe contre la politique monétaire de l'Amérique. Forcée dans le cadre du comité monétaire, la démarche européenne fait figure de laboratoire et de prototype. Mais surtout, les réactions du département du Trésor, qui endosse pour l'occasion une conception plus que minimaliste du traité de Rome, augurent de l'ambivalence de l'Amérique face à l'Union économique et monétaire.

Des réformes de circonstance du SMI furent adoptées à l'instigation des Etats-Unis. Des «accords généraux d'emprunts», qui conduisirent le groupe des Dix à prêter la somme de 6 milliards de dollars au FMI, somme qui pouvait aussi être mobilisée pour soutenir des monnaies attaquées, furent adoptés en 1961. En effet, l'un des talons d'Achille du système de Bretton Woods est le financement de l'économie mondiale. Selon le paradoxe identifié par Robert Triffin, le déficit américain est simultanément déstabilisateur du système de changes fixes, tout en constituant la principale source de liquidités de l'économie mondiale. En 1963, la France proposa l'introduction d'une nouvelle unité de réserve internationale. Certes, l'idée d'une unité de réserve collective avait des visées manifestement anti-américaines. Il n'empêche, l'administration américaine se saisit de l'occasion car, estimait-elle, «la proposition française peut poser les bases d'une réforme constructive du SMI».¹⁷ Par la suite, le gouvernement français tenta de fermer la brèche qu'il avait contribué à ouvrir en plaidant pour un relèvement du prix de l'or. Mais le thème de la réforme du SMI n'était plus tabou à Washington. De toute

16. Voir notamment, H. JAMES, *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, IMF Books, Washington, 1997, pp.175-204.

17. White House Central Files, FO4, Box 32, Lyndon Baines Johnson, Memorandum from Walter Heller for the President, «Background series on International Monetary Reform», Part III, «solutions and remaining problems», 05.08.1964.

évidence, la conférence de presse du général de Gaulle en janvier 1965 commandait une réaction volontariste. Le secrétaire du Trésor Henry Fowler rendit public le revirement de la position américaine dans un discours prononcé devant la Virginia Bar Association, le 10 juillet 1965.¹⁸

Or, ni la France, ni la RFA n'étaient disposées à accepter un nouvel instrument de réserve internationale sans en encadrer très strictement les conditions d'émission. La position du général de Gaulle à l'égard du SMI était sans doute plus complexe qu'un simple alignement sur les vues de Jacques Rueff.¹⁹ Quant à la coopération monétaire européenne, elle était possible dans l'esprit de de Gaulle, à condition de promouvoir l'indépendance de l'Europe dans le respect très strict des souverainetés nationales. Parce que Paris s'apprête à jouer de l'argument monétaire pour contrer la deuxième candidature de la Grande Bretagne au Marché commun, le général décide de jouer la carte de la modération et du consensus au sein des institutions communautaires. Parallèlement, dans les négociations qui se jouent avant le sommet de Rio où doit être lancée la nouvelle réserve internationale, la RFA se contente d'affirmer «qu'elle souhaite jouer le rôle de tampon entre Washington et Paris».²⁰ L'administration Johnson comprend que les Six sont prêts à se serrer les coudes au sein du comité monétaire, et fait clairement savoir sa désapprobation au partenaire allemand.²¹ Pour évaluer la position de négociation de Washington, il faut garder à l'esprit l'attitude de la Grande-Bretagne. Candidate à l'adhésion au Marché commun, elle sait qu'elle sera testée par ses partenaires, et surtout par la France.²²

Les turbulences causées par l'insubordination de Bonn se manifestent jusqu'à la fin de juin 1967. Johnson entreprend de forcer la main à Kiesinger lors d'une conversation téléphonique, le 24 avril 1967. Mais l'innovation de la position américaine se situe sur le terrain légal. Johnson s'emploie à réfuter l'idée selon laquelle «le traité de Rome engage ses membres au niveau de la politique monétaire internationale».²³ Les Américains souhaitent un alignement plus radical

18. Papers of Francis Bator, Box 7, Lyndon Baines Johnson, Remarks by the Honorable Henry H. Fowler, Secretary of the Treasury, before the Virginia State Bar Association, Hot Springs, Virginia, 10.07.1965.

19. Alain Prate, qui fut conseiller économique et financier du général, se vit confier par ce dernier la phrase suivante: «J'ai proposé l'or, m'a-t-il dit un jour, mais j'aurais pu accepter tout autre chose à condition d'adopter un étalon indépendant des monnaies anglo-saxonnes», cité par A. PRATE, *Les batailles économiques du Général de Gaulle*, Plon, Paris, p.213. Cf. aussi G. GRIN, *L'évolution du système monétaire international dans les années 60: les positions des économistes Robert Triffin et Jacques Rueff*, in: *Relations Internationales*, 100(1999), pp.377-392.

20. LBJL, Francis Bator Papers, Box 9, Telegram from ambassador George McGhee to Department of State, «International liquidity», Bonn, 14.04.1967, Tel n°12257.

21. LBJL, Anthony Solomon Papers, Box 5, Department of the Treasury, «Background paper for International Monetary Reform», April 20, 1967.

22. LBJL, Anthony Solomon Papers, Box 5, Memorandum from Anthony Solomon to the secretary, «Talking points for the Secretary in conversations with EEC Finance Ministers on International Monetary Reform», 22.04.1967.

23. LBJL, Francis Bator Papers, Box 9, Memorandum from Rostow to Schiller and Bator to the President, «What we want from Germans on international monetary negotiations», 24.04.1967, Secret-Eyes only.

de Bonn et ne tolèrent pas la solidarité monétaire européenne que Washington perçoit comme le prélude à l'affrontement de blocs économiques. L'entretien du 19 juin 1967 entre Karl Schiller et Henry Fowler, donne le ton:

«Henry Fowler: said that as he read the Treaty of Rome that he saw no commitment for these countries to operate as a bloc, the United States simply would not go along with this.

Karl Schiller: said that Germany was taking a loyal triangular position.

Henry Fowler: said that he could not in international financial matters give credibility to a world of Blocs.

Karl Schiller: said that the EEC had been a U.S. baby with George Ball as on of the fathers.

Henry Fowler: said that it had been designed as “an outward baby”». ²⁴

L'échange Fowler-Schiller est doublement significatif. Pour la première fois, le travail de sape de Washington ne fonctionne pas. Certes, le sommet de Rio entérine la création des DTS en septembre 1967, en revanche, l'administration Johnson a dû se résoudre à accepter le principe d'une minorité de blocage des Six en cas d'activation du plan. Voilà pourquoi l'affaire des DTS est un point d'arrivée et un point de départ. Dans les années 1960, la réflexion sur l'Union monétaire est loin d'être absente du débat européen. Là encore, la volonté d'anticipation des experts financiers et de la Commission européenne est frappante. Reste que toute prise de conscience d'intérêts communs se heurtait inévitablement aux enjeux de la coopération transatlantique. Si les partenaires de la France n'hésitent plus à contester les privilèges du dollar, ils le font avec beaucoup plus de discrétion. Par là-même, le débat sur les DTS a fonctionné comme une première manifestation d'une identité monétaire européenne. Parallèlement, un procès commençait à être instruit à l'encontre d'une Europe monétaire à peine naissante.

Les protestations indignées du Trésor américain étaient-elles soufflées uniquement par les circonstances?

II. Les débuts de la coopération monétaire européenne dans un ordre international bouleversé (1968-1977)

Au cours de la période qui s'étend de la fin des années soixante à la mise en œuvre du SME, les réactions américaines vis-à-vis du processus d'intégration monétaire sont conditionnées par l'évaluation du fonctionnement du système monétaire international. En régime de changes fixes, avant la rupture de Bretton Woods, le processus d'UEM a été envisagé comme susceptible de soulager le fardeau du dollar et comme agent de réduction de l'asymétrie du SMI. Identifié également comme outil de la dissuasion européenne contre les errances de la politique

24. LBJL, Francis Bator Papers, Memorandum of conversation between secretary Fowler, Francis Bator, Arthur Okun, assistant secretary Knowlton, and, minister Karl Schiller, Johann Schoellhorn, «International liquidity», 19.06.1967.

monétaire américaine, le projet européen perd sa crédibilité devant les difficultés du Marché commun à parler d'une même voix dans les négociations monétaires internationales. L'évolution du contexte tant interne (renforcement de l'intégration économique), qu'externe (le délitement du système) a imposé à l'Europe le choix régionaliste mettant pour partie le Marché commun à l'abri des fluctuations du dollar qu'elle ne pouvait éviter. Le ralliement américain au régionalisme monétaire constitue bien une victoire de l'Europe. Mais cette victoire est progressive dans la mesure où elle est freinée par l'attitude des Etats (difficultés à coordonner les politiques économiques) et par les ambiguïtés mêmes du projet européen.

II.1 L'évaluation du plan Werner à l'aune de la stratégie américaine de flexibilisation du SMI

Le relatif désintérêt porté par Washington au volet monétaire de l'agenda de La Haye s'explique surtout parce que Washington a des préoccupations plus urgentes. Washington s'alarme des conséquences économiques de l'intégration du Royaume-Uni au Marché commun. Dans le discours, les Américains se veulent intégrationnistes. Mais un *aggiornamento* s'est esquissé dans les dernières années de la présidence Johnson.²⁵ Réveillée par l'agenda de La Haye (décembre 1969), l'administration Nixon se lance dans une réflexion sur les fondements de sa politique européenne. Henry Kissinger, l'organisateur des débats est soumis à une double pression intérieure. Sans manifester un optimisme démesuré, le département d'Etat, favorable à l'élargissement de l'Europe, souhaite capitaliser sur la relance de La Haye.²⁶ Les administrations économiques campent cependant sur une position ferme: la prospérité de la Communauté ne justifie plus les entorses aux règles du commerce international. C'est encore le département d'Etat, avec l'appui évident de Kissinger, qui impose la continuité intégrationniste malgré la fronde des administrations économiques – Trésor en tête – attachés à une normalisation du traitement des questions communautaires. Ainsi, au tournant des années 1970, les décideurs américains optent pour une position plus intransigeante, signalant la fin de «l'innocence américaine» à l'égard du projet communautaire.

Pour le moment, le projet d'Union monétaire semble échapper à ces considérations. Pourtant, ce débat deviendra central au cours de l'année 1970 avec

25. La réflexion est entamée dans le cadre de la machinerie intergouvernementale pilotée par le National Security Council de Kissinger. Elle mène à l'élaboration d'une directive de sécurité nationale sur l'Europe communautaire (NSD 68) adoptée le 3 juillet 1970. La directive constitue la nouvelle doctrine américaine à l'égard de l'Europe communautaire. Elle signale le désir de normalisation dans les échanges économiques et commerciaux avec la Communauté exprimé par les ministères économiques. Pour une lecture du cahier des charges de la directive, ainsi que les navettes entre les départements ministériels, on se reportera aux archives du NSC au NARA, NSC Files, Box 363-365.

26. NARA, NSC Memorandum from Fred C. Bergsten for Henry Kissinger, "Implementation of review group decisions on U.S. policy toward European Community", 22.05.1970, NSC Files, Subject Files, Box 363.

la révision de la politique monétaire internationale des Etats-Unis.²⁷ Face aux attermolements de la France au sein du comité Werner, Washington estime que l'Union monétaire a peu de chances d'aboutir. Ces préventions des Américains se trouveront en grande partie fondées. A ce moment, l'évaluation des vertus de l'Union monétaire était fonction de deux données fondamentales. Il convenait d'abord de convaincre les gouvernements européens que le resserrement des monnaies européennes entre elles pouvait être compatible avec la flexibilisation de Bretton Woods. Il fallait en outre résoudre parallèlement et concrètement la question des réserves internationales et lancer au plus vite l'activation des nouvelles liquidités. Ces deux données se heurtaient à des contextes politiques et économiques radicalement opposés. Le temps de la gestation de l'Union monétaire ne coïncidait pas avec celui de la politique monétaire internationale et les impératifs électoraux de l'administration Nixon. L'accord du 21 mars 1971, prévoyant le resserrement des parités monétaires des Six et préfigurant le programme d'une Union monétaire par les étapes prévues dans le plan Werner, est conclu dans un environnement monétaire international dégradé.

II.2 Unilatéralisme allemand et américain: la perte de crédibilité de l'UEM

Les choix économiques de l'administration Nixon sont incompatibles avec la stratégie nécessairement lente d'une réforme concertée du système monétaire international. Dès lors, la stratégie monétaire des petits pas, des discussions entre amis est condamnée. L'échec des ambitions américaines dans ce domaine met rapidement l'Europe au pied du mur. La décision de suspendre la convertibilité en or du dollar, le 15 août 1971, traduit l'échec du dialogue avec les Européens dans le domaine monétaire (flexibilisation) et dans le domaine commercial (échec des négociations USA-CEE dans le cadre des rencontres Darendhorf-Samuels). La crise monétaire de mai 1971 constitue bien une répétition générale de la crise d'août 1971. L'on y voit les Six brouiller l'encre à peine sèche des résolutions du 21 mars 1971.

Mais quelle raison d'être reste-t-il à l'UEM à partir du moment où l'Allemagne trouve son intérêt à faire flotter le mark, où la France refuse les mécanismes de gouvernance économique? Avec la crise monétaire de 1971 s'effiloche la perspective d'une UEM dissuasive. Cette crise est bien une «Europe's Dollar Tea Party»²⁸ qui permet à Washington de transformer l'essai du flottement du mark.²⁹

27. En cas d'échec de la stratégie de réforme concertée, les décideurs américains tranchent dès 1971 en faveur d'une suspension de la convertibilité en or du dollar.

28. Le titre est celui de l'article de Robert Triffin publié dans l'édition du *New York Times* du 14 mai 1971.

29. Le comité Volcker conclut le 8 mai 1971 que «la tactique américaine devrait être de laisser une crise se développer sans que nous ne fassions rien pour la prévenir ou y remédier», in: RG 56, Office of the Under Secretary for Monetary Affairs, Subject Files, Box 2, NARA, Memorandum from Lisle Widman to Under-Secretary Volcker, «Contingency», 08.05.1971.

Lorsque Washington brandit la «Nouvelle Politique Economique» au mois d'août 1971, l'Europe monétaire est en panne. Le secrétaire au Trésor, John Connally, imprime clairement sa marque. D'où peut venir cette faiblesse du Département d'Etat, et du Conseil de la Sécurité Nationale? Bénéficiant d'une délégation d'autorité exceptionnelle de Richard Nixon, le secrétaire du Trésor peut orienter à sa guise la politique monétaire internationale. Malgré les bonnes dispositions des européens, les négociations de l'après NEP piétinent. Les Européens ne parviennent pas à trouver un langage commun avec Connally. Mais dans le secret des bureaux de la diplomatie américaine, on admet la réalité. Une coalition inédite du département d'Etat, du NSC et de certains conseillers de la présidence sonne la fin des hostilités. A Bonn et à Francfort, les autorités allemandes jouent les intermédiaires. Quelques signes paraissent encourageants. Les Européens sont déterminés à faire capituler Washington: le règlement de l'affaire de la NEP ne pourra se dispenser d'une dévaluation en bonnes formes du dollar.³⁰

II.3 L'UEM comme instrument de négociation avec l'Amérique

Puisque les Américains s'opposent à cette forme de «contribution», pourquoi ne pas jouer la menace de l'Union monétaire? Les Allemands tentaient de renouer le fil rompu avec Paris sur l'UEM. Mais les confidences des Français et des Allemands aux autorités américaines ne laissaient guère de doute sur les arrière-pensées de cette UEM «bouclier».³¹ Personne en Europe n'a envie d'une aventure mettant en danger la coopération avec Washington. A Rome, lors de la réunion du G-10, le 22 novembre 1971, le duo Volker-Connally continue de faire preuve d'intransigeance: les Six et la Grande-Bretagne répliquent par la menace d'un flottement concerté des devises, assorti de mesures de contrôle des changes. Ce dernier point est capital, car les coups de buttoir européen firent flancher l'arrogance du Trésor. Mais la détermination européenne vacilla dans les minutes qui suivirent.³² L'initiative européenne n'est pas insignifiante même si au fond elle ne semble pas avoir été désirée. Dans les semaines qui suivent, l'Amérique, et la France – Paris parle cette fois au nom de l'Europe – s'accordent pour le premier remaniement des règles de Bretton Woods au Smithsonian Institute.

30. L'état des négociations sur la Nouvelle Politique Economique est retracé dans une note de Peter Peterson, le conseiller aux affaires économiques internationales de Nixon, Gerald Ford Library, Arthur Burns Papers, Box 64, Memorandum from Petersen to president Nixon, «Status of International Economic Negotiations-Your meeting this morning with John Connally», 15.11.1971.

31. ARA, FN3EEC, Box 820, Telegram from ambassador Rush to Department of State, «German views on the G-10 Ministerial and the Brandt-Pompidou Summit», Bonn, Tel n°2045, 24.11.1971.

32. Entretien de l'auteur avec Paul Volker. On retrouve un compte rendu du G-10 de Rome dans les archives de la présidence Pompidou, 5 AG2, carton 69, «Audience de Monsieur Valéry Giscard d'Estaing chez Monsieur le Président de la République, compte rendu de la conférence de Rome», 02.12.1971.

II.4 L'UEM, l'analyse d'une expérimentation européenne dans le monde des changes flottants

Après 1971, le renforcement de la coopération monétaire européenne est analysé à travers le prisme de la réforme du système monétaire international.

Avec le serpent monétaire vient le temps de l'espoir. Paris compte beaucoup sur la participation de la Grande-Bretagne. Hélas, l'embellie dure peu. Washington ne tient pas ses engagements sur le dollar. C'est toujours à l'aune de l'objectif de la réforme du système monétaire international que Washington juge les bienfaits de la coopération monétaire européenne. D'où son inquiétude dans les mois précédant la crise monétaire de mars 1973, à l'égard d'un échec du serpent qui pourrait retarder le mouvement vers un système de changes plus flexibles. L'annonce du flottement du dollar en mars 1973 ferme un cycle des relations monétaires internationales. Symétriquement, il coïncide avec le format étriqué de la coopération monétaire européenne. Bientôt, la résignation l'emporta, le serpent n'étant même plus l'affaire des institutions communautaires. En attendant, puisqu'il ne s'agit plus réellement de construire l'Union monétaire, l'Amérique juge le serpent pour ce qu'il est: une variante du régime des changes fixes.³³ Un serpent dépolitisé en quelque sorte. Loin de l'Europe monétaire homogène dont les Six s'étaient fait les apôtres à La Haye, et que le serpent devait contribuer à structurer, c'est bien une Europe coupée en deux, fragmentée qui prenait forme avec les allers-retours du franc au sein du mécanisme de coopération monétaire. Faute de moyens adéquats et surtout de cohésion et de volonté politiques, les européens échouaient à s'isoler des impérities de la politique monétaire américaine.

Lors des discussions menant à l'amendement des règles de Bretton Woods, l'expérience européenne fait figure de repoussoir. Au sommet de la Jamaïque (novembre 1976), l'Europe et la France restent en retrait; l'Amérique remporte la mise. Sa vision de l'organisation des relations monétaires internationales est consacrée par le deuxième amendement des statuts du FMI. Dans le même temps, la dynamique interne de la construction européenne marquait le pas.

III. Les difficultés de la politique économique de l'administration Carter catalysent la mise à l'agenda du système monétaire européen (SME)

L'examen d'archives américaines inédites permet d'envisager la gestion économique de l'administration Carter comme l'une des causes reconnues de la relance monétaire de 1978. Il introduit à une deuxième variante de l'attitude américaine comme agent, malgré lui, de l'unification monétaire européenne.

33. Gerald Ford Library, Arthur Burns Papers, Box 63, Memorandum from the Treasury to William Simon, «The EEC Snake from the U.S. viewpoint: Discussion points», février 1975.

III.1. La conversion du chancelier Schmidt et du président Giscard d'Estaing

Sans relater toute la genèse du Système Monétaire Européen, il convient d'apprécier comment se sont articulées les intentions des acteurs européens et les relations économiques transatlantiques.

Le 21 novembre 1977, la Commission européenne soumettait au Conseil des Finances une communication sur les perspectives de l'Union monétaire. Le conseil restreint du 1^{er} décembre 1977 – il est consacré à la préparation du sommet de Bruxelles – conclut que

«sur les perspectives de l'UEM, la Commission présentera un projet de résolution qui n'est pas encore connu. Il est peu probable qu'un accord allant au-delà de la procédure pourra intervenir, compte tenu en particulier des réserves allemandes».³⁴

Deux considérations semblent alors façonner la position du gouvernement français: les réserves du gouvernement allemand sans lequel la relance de l'Union monétaire est impossible, ainsi que la proximité des élections législatives pour lesquelles les sondages d'opinion conjecturent la victoire de l'opposition. La dernière semaine du mois de février 1978 a été décisive pour le Système Monétaire Européen. C'est à Bonn, le 28 février 1978, lors d'un entretien avec Roy Jenkins que le chancelier Helmut Schmidt va littéralement électriser son interlocuteur en lui confiant son intention de réaliser l'Union monétaire. Dans le courant du mois de février, Schmidt avait sensibilisé son ministre des Finances Hans Matthöfer et surtout le président de la Bundesbank Otmar Emminger. Mais la résolution de Schmidt était assortie d'une réserve:

«dès que les élections françaises seront passées et étant entendu que tout se passe bien, que les communistes n'entrent pas au gouvernement, je proposerai alors aux gouvernements européens de franchir une étape décisive à l'Union monétaire, en réponse aux problèmes du dollar».³⁵

Mais comment expliquer la conversion soudaine du partenaire allemand? Encore en décembre 1977, les projets de la Commission ne sont pas très bien reçus en Allemagne. Mais entre novembre 1977 et février 1978, les perspectives de Schmidt évoluent considérablement: le dollar perd près de 25% de sa valeur par rapport au deutschemark. Le problème du dollar est donc le facteur décisif qui incite le chancelier à étudier, puis à s'approprier l'initiative de Jenkins. Pour endiguer le développement indésirable d'un mark comme monnaie de réserve, la RFA dispose de deux alternatives: continuer à protéger le dollar par une politique d'intervention conjointe, ce que refusent les Etats-Unis, ou constituer un bloc monétaire européen voire d'une politique commune à l'égard du dollar. Parallèlement, les autorités monétaires américaines décident de garder le cap sur une stratégie de réflation concertée au niveau mondial, et ce sont les recommandations qu'ils adressent au président Jimmy Carter pour la préparation de son voyage en Europe de janvier 1978.³⁶

34. Archives Nationales [dorénavant AN], Boîte 50, 5AG3, Compte rendu du Conseil restreint pour la préparation du sommet européen et du sommet franco-britannique, 01.12.1977.

35. R. JENKINS, *European Diary 1977-1981*, Collins, Londres, 1989.

La conversion du tandem Helmut Schmidt-Valéry Giscard d'Estaing n'échappe pas à l'administration américaine grâce aux informations dont elle dispose via Londres. Dans les jours qui précèdent le sommet de Copenhague, l'ambassadeur auprès des Communautés européennes, Deane Hinton, relève que les chefs d'Etat européens devraient évoquer la relance de l'Union monétaire mais «nous avons peu de détails sur le programme envisagé, en fait, la définition du mode opératoire de cette nouvelle Union monétaire n'a pas encore commencé».³⁷ Quelques jours après le sommet, l'ambassadeur Hinton fait savoir à Henry Owen

«qu'en raison des formidables obstacles techniques et politiques, nous sommes extrêmement sceptiques à propos des chances de voir cette Union monétaire réalisée à brève échéance».³⁸

La tâche de l'administration américaine consistait donc à définir une position intermédiaire. Le département d'Etat s'en acquitta. En effet, les porte-parole de la diplomatie américaine ont dans les jours qui suivent le sommet de Copenhague la haute main sur la formulation de la position américaine, car les administrations économiques ne se sont pas encore intéressées au projet européen. Le projet de zone de stabilité monétaire européenne fit donc l'objet d'une première «guidance»³⁹ du département Etat. Elle est sans surprise, puisqu'on y retrouve la rhétorique déployée par l'administration américaine depuis les débuts de la construction européenne. Mais cette confirmation de la politique américaine a une tonalité défensive:

«Les Etats-Unis ne sont ni opposés à l'idée d'Union monétaire ni hostiles aux modalités spécifiques destinées à la conduite de politiques économiques et monétaires communes. Au contraire, le succès de l'Europe dans le développement d'un programme susceptible de contribuer à la stabilité monétaire et à la reprise de l'économie mondiale rencontrerait les faveurs des Etats-Unis».

Le message révèle en effet une réserve sur tout projet qui serait de nature déflationniste.

Après l'examen des discours doit venir celui des faits. Quelle a été – concrètement – la politique américaine; comment les Etats-Unis appréhendent-ils la défense de leurs intérêts dans les projets européens? La réponse à cette question ne peut être qu'esquissée dans une étude forcément brève. Peut-être pourrions-nous l'aborder utilement en procédant à une hiérarchisation des préoccupations américaines. D'une manière générale, les initiatives européennes ne suscitaient pas l'enthousiasme de l'administration Carter. En l'absence d'institutions monétaires supranationales, l'Union monétaire avait bien peu de chances de stimuler

36. Jimmy Carter Library, Antony Solomon Files, Box 4, Memorandum from Blumenthal to president Carter, «International financial issues on your trip», 20.12.1977.

37. FOIA, Deane Hinton to secretary of State, «European monetary union», telegram 08619, avril 1978.

38. FOIA, Deane Hinton to secretary of State, «Aftermath of the Copenhagen summit», telegram 08621, avril 1978.

39. FOIA, Vance to Hinton and US posts in Europe, «State guidance 108382», telegram 119320, mai 1978.

l'intégration politique qui restait la préférence de la diplomatie américaine. En outre, face aux errances de la monnaie américaine, le dispositif européen risquait de compliquer la tâche de l'administration.

III.2 L'élaboration de la stratégie américaine

Les inquiétudes américaines avaient trait aux caractéristiques du futur fonds monétaire régional et à l'instrument de réserve dont les caractéristiques esquisaient les contours d'un petit Bretton Woods européen. Quelques jours avant la réunion du Conseil européen à Brême, la représentation américaine auprès des Communautés européennes put se procurer un exemplaire du document de travail devant servir de base aux discussions entre les chefs d'Etat européens.⁴⁰ Les dispositions de ce document de travail furent discutées lors de la session du National Advisory Committee (NAC) de juin 1978. Lors de cette réunion, on recommanda au président Carter d'obtenir une présentation du dispositif européen au sommet de Bonn. Plus étonnant encore, le président de la Réserve Fédérale William Miller alla même jusqu'à réclamer pour la délégation américaine un droit de regard sur les discussions menées par les Européens. Cette exigence américaine souligne toute l'ambivalence de la position américaine face à une Europe économique unie. D'un côté l'administration américaine n'avait cessé de souligner que les Européens étaient libres dans leurs options d'intégration économique. De l'autre côté, la sphère monétaire elle-même, perçue par les Américains comme un domaine sensible, rendait une telle unification préoccupante.

III.3 Clash à Bonn

Si le projet européen n'était pas spécifiquement inscrit à l'ordre du jour, il avait été prévu, à la demande de la délégation américaine que la délégation allemande, en sa qualité de présidente du Conseil européen, fasse une présentation des résultats du Conseil de Brême.⁴¹ D'ailleurs, pour désamorcer la polémique qui se développait aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne à propos d'une opposition américaine, le chancelier Schmidt désirait arracher au président Carter un appui inconditionnel au projet européen.⁴² La discussion sur le Système Monétaire Européen s'engagea pendant la soirée. Elle fut ouverte par le président Giscard d'Estaing qui présenta l'accord de Brême comme une reformulation, au niveau de la CEE, des accords de Bretton Woods. Cette présentation n'était pas du goût de la délégation américaine car la reconstitution d'un petit FMI qui risquerait d'affaiblir l'institution

40. FOIA, Hinton to secretary of State, «European monetary arrangements: summary of finance council discussions», telegram, juin 1978.

41. AN, Boîte 58, 5AG3, Dossiers du Conseil restreint du 11 juillet, Préparation du sommet économique de Bonn, 11.07.1978.

42. AN, Boîte 58, 5AG3, Note de Froment-Meurice, Préparation du sommet économique de Bonn, 03.07.1978.

multilatérale était exactement ce que redoutait le département du Trésor. Carter déclara que les Etats-Unis «soutiennent les initiatives de la CEE pour renforcer sa cohésion», mais ajoutait-il: «si le projet de zone de stabilité présente des risques de déflation, nous sommes réservés». ⁴³ La réaction d'Helmut Schmidt fut virulente:

«en raison du glissement du dollar, nos importations ont progressé trois fois plus vite que nos exportations, nous avons au final exporté des emplois à cause de ces dérapages monétaires, je ne mets personne en accusation mais nous arrivons à une situation inacceptable». ⁴⁴

Le président Jenkins s'efforçait de rassurer la délégation américaine. Toutefois ces garanties n'étaient pas suffisantes pour le président Carter: «mon impression de cette discussion est que le projet européen a pour but de modifier la relation avec le dollar, nous pensons que le dollar doit pouvoir s'ajuster». Ensuite le Carter tentait d'obtenir ce que lui avait recommandé son département du Trésor:

«nous ne voulons pas intervenir dans les affaires de l'Europe, mais il y a des arguments importants pour que nous soyons tenus informés au cours de la phase préparatoire et de vos discussions internes, nous souhaitons que vous teniez compte de nos remarques». ⁴⁵

L'accord final du Conseil européen de décembre 1978 est célébré par l'administration Carter comme une nouvelle étape de l'intégration européenne. L'accord final de décembre 1978 n'a pas pour autant désarmé les administrations économiques. En exhumant le projet de compte de substitution, le département du Trésor souhaitait aussi gêner la future réserve européenne. Au sein de l'administration Carter, le projet européen a aussi conforté les partisans d'une action massive sur le dollar. En novembre 1978, rompant avec deux ans de passivité, le département du Trésor et la Réserve Fédérale mettent en œuvre un plan de soutien massif au dollar.

IV. L'UEM de Maastricht:

les Etats-Unis et l'autonomisation de la construction monétaire européenne

Depuis la mise en œuvre du système monétaire européen en mars 1979, le chemin parcouru en termes de construction monétaire est immense. Le SME a survécu aux secousses monétaires des années 1980; il s'est consolidé en 1987, au point de constituer un pôle d'arrimage des politiques économiques des Etats membres. Aux Etats-Unis, l'expérience européenne est emportée dans la vague du renouveau du libéralisme économique. Jugé à l'aune des «Reaganomics», le SME est perçu au mieux comme un vestige des changes fixes, au pire comme le reflet de l'archaïsme

43. AN, Boîte 58, 5AG3, Compte rendu de la séance du sommet économique de Bonn, Notes de Dutet, 16.07.1978.

44. Ibid.

45. Ibid.

de la culture économique européenne. Pourtant, un changement de perspective s'opère après que les décideurs américains stabilisèrent le dollar en 1985.

IV.1. L'indifférence de l'administration américaine

La mise en œuvre de l'euro n'a pas captivé l'opinion américaine.⁴⁶ Incontestablement, l'impression dominante est celle de l'indifférence de l'Amérique. Cette posture fut d'ailleurs longtemps celle qu'adopta l'administration Clinton, pourtant témoin de la longue marche vers la monnaie unique. La technicité du projet d'UEM, le télescopage des calendriers furent des facteurs importants de distanciation. Ensuite, le processus heurté de ratification du Traité de Maastricht, couplé à un décalage conjoncturel entre les deux rives de l'Atlantique incline l'Amérique à douter de la crédibilité du projet européen. Dès lors, les réactions négatives se font de plus en plus nombreuses, émanant surtout des milieux académiques. Dans ce contexte, l'attentisme est de mise. L'administration Clinton hésite à s'impliquer dans un projet dont la mise en œuvre paraît des plus improbables.

Durant toutes les années du processus de convergence menant à la monnaie unique, le contraste est saisissant entre l'extrême discrétion des pouvoirs publics américains et l'abondance de commentaires émanant des milieux académiques, économistes et politistes confondus. Refusant de s'immerger dans l'actualité d'un processus sensible à la conjoncture économique, les quelques rares allusions des officiels américains sont pourtant fortement façonnées par l'analyse de la science économique anglo-saxonne. Il n'est pas surprenant que l'expérience européenne ait suscité une telle avalanche d'analyses et de commentaires au sein des milieux académiques américains. Pour ceux-ci, le processus de convergence des économies européennes est une vérification – grandeur nature – des théories qu'ils ont largement inspirés.

Ayant exprimé son soutien à l'UEM lors des négociations du Traité de Maastricht, les autorités fédérales suivirent avec détachement les développements ayant trait au processus de convergence. Une leçon semblait s'imposer à l'Europe: le chassé croisé conjoncturel transatlantique n'était-il pas en lui-même une motion de censure contre l'architecture de la monnaie unique? En clair, l'Europe ne devrait-elle pas se préoccuper des réformes de son marché du travail et des entraves à la croissance plutôt que de s'obstiner à réaliser la Monnaie unique comme semblait le démontrer avec brio l'exemple britannique? Durant le processus de convergence, il est bien difficile de trouver des allusions officielles au projet de la monnaie unique. Interrogés, les responsables du département d'Etat indiquent que la

46. Voir par exemple, *If topic is EMU, audiences walk away from money talk*, in: *The Wall Street Journal*, 14.07.1997. Un sondage mené auprès du public américain en janvier-février 1998 indiquait que 42,5% des sondés n'avaient pas connaissance du projet de la monnaie unique, 24,8% s'estimaient peu informés à ce sujet. Cf., R.C. HENNING, *Transatlantic perspectives on the Euro*, European Community Studies Association & Brookings Institution, Washington D.C., 1997, p.11.

préoccupation essentielle de la diplomatie américaine est de voir l'UEM couronnée de succès.⁴⁷ Ce que veulent les officiels du département d'Etat, c'est avant tout la poursuite de l'élargissement de l'Union européenne.⁴⁸ Du côté des administrations économiques, le mutisme domine. A cela il y a une raison évidente: le Trésor et la Réserve Fédérale pronostiquent le report du lancement de la monnaie unique.⁴⁹

Comment s'enchaînent et s'articulent les différentes séquences des prises de position officielles?

Pour les discerner, on peut s'appuyer sur différents repères, dont le mode de communication sur le dollar et le policy-mix «Clinton-Greenspan». En définitive, il est permis de penser que les officiels du Trésor ont bien compris que communiquer sur l'euro revenait par effet miroir à communiquer sur le dollar ce qui les conduit à une prudente exégèse des conditions d'entrée dans la monnaie unique.

IV.2. La stratégie de préparation à l'euro

Le département du Trésor sortit de sa réserve en 1996 distribuant ses commentaires avec parcimonie. La première raison tenait à la perception, partagée par le département d'Etat des risques inhérents au mutisme de l'administration. Bien plus que des divergences de fond sur l'essence du projet européen, ou le désir d'influencer les derniers réglages de la monnaie unique, c'était la crainte de voir le silence de Washington signaler une forme d'hostilité à l'euro qui se préparait.⁵⁰ Une deuxième raison plus fondamentale du changement de l'approche du département du Trésor visait à démentir les projections alarmistes livrées par l'Institute for International Economics. «Le dollar restera la principale devise au niveau international» affirmait Robert Robin devant le Sénat, confirmant par là-même l'assurance de l'Amérique.⁵¹ Signe des préoccupations essentielles de l'administration à l'égard de l'euro, le secrétaire Rubin lance un avertissement en marge d'une conférence organisée par Euromoney: «si le processus d'Union économique et monétaire distrait l'Europe des réformes économiques et structurelles, alors il aura un coût en termes de croissance économique»,⁵² indique t-il.

47. Interview de l'auteur avec Richard Kauzlarich (Department of State-Bureau of European Affairs).

48. Lors de la conférence du 6 mai 1997 parrainée par le département d'Etat, le sous-secrétaire Strobe Talbott fait une mise en garde discrète à l'UEM appelant l'Europe à «maintenir le mouvement d'élargissement intact» et de «continuer à ouvrir ses marchés». Voir S.TALBOTT, *The U.S., the E.U., and our common challenges*, U.S. Department of State, Washington D.C., 06.05.1997.

49. Interview de l'auteur avec Richard McDonough, (Federal Reserve Bank of New York). La perspective d'un report du lancement de la monnaie unique est évoquée dans plusieurs publications du système de la Réserve Fédérale. Voir en particulier, H. SCHLESINGER, *On the way to monetary union: The European monetary union*, in: *Review - Federal Reserve Bank of St. Louis*, 76(1994), pp.3-10; P. POLLARD, *EMU: Will it fly*, in: *Review - Federal Reserve Bank of St. Louis*, 77(1995), pp.3-11.

50. Interview de l'auteur avec Kenneth Austin (département du Trésor-Office of Industrial Nations and Global Analyses), Robert Straetz (département du Commerce- Bureau of European Affairs).

51. U.S. Senate, Europe's Monetary Union and its potential impact on the United States economy, Committee on the Budget, 105th Congress, 1st session, 22.10.1997.

Enfin, une troisième préoccupation du Trésor avait trait au sentier de croissance de l'eurozone. En effet, à moyen terme, le Trésor ne pouvait se satisfaire de la situation d'une Amérique «consumer of last resort». ⁵³ L'Europe allait-elle fournir le relais de croissance nécessaire au colmatage de la balance des paiements américaine? D'où les suspicions à l'égard d'une zone à faible croissance. ⁵⁴ Par-dessus tout, animé par le souci de ne pas afficher d'hostilité à l'égard de la monnaie unique, mais circonspect quant au mode opératoire de l'UEM, le département du Trésor se laisse convaincre de l'onde de choc qu'occasionnerait l'échec de la monnaie unique. ⁵⁵

La maîtrise de la réponse américaine semble avoir largement échappé au département d'Etat, les réserves affichées par le département du Trésor affaiblissant le crédo pro-EMU du département d'Etat. La revue inter-agences dont fut l'objet l'UEM le mois précédant l'annonce de la liste des qualifiés à l'euro témoigne d'une confiance forte dans la capacité de résistance et d'adaptation du dollar. Le Trésor ne pense pas que l'introduction de l'euro est susceptible de bousculer la politique du dollar fort endossée par Robert Rubin et Larry Summers. Tout en anticipant des pertes limitées en termes de droits de seigneurage, ainsi que la probabilité d'une érosion graduelle de la place du dollar dans la composition des réserves monétaires des banques centrales, la revue préparée par l'Office of Industrial Nations and Global Analyses est résolument optimiste:

«la réussite de l'Union monétaire pourrait conduire à une érosion graduelle du statut international du dollar, lequel parviendrait à une certaine égalité avec l'euro, reste que les coûts inhérents à une telle évolution sont minimes». ⁵⁶

Ce qui frappe donc, malgré les enjeux posés par l'euro, malgré le profil de financement de l'économie américaine, est l'assurance dont fait preuve l'administration. Certes, la République populaire de Chine a supplanté l'Europe en termes d'achat des obligations du Trésor. ⁵⁷ Loin d'une fuite en avant devant l'obstacle potentiel, la ligne de conduite de l'administration repose sur la conviction que la valorisation du dollar dépend plus de l'attractivité de l'économie américaine que des promesses de l'Union monétaire. En clair, la force du dollar est intrinsèque, reposant sur la capacité à combiner dynamisme économique et prix stables.

Restait à assurer la préparation à l'euro. L'intervention de l'administration fut tardive. La logistique gouvernementale est approuvée par le Trésor et le

52. L. SUMMERS, *EMU: An American view of Europe*, Euromoney Conférence, 30.04.1997.

53. Ce thème est développé par H. REY et P.O. GOURINCHAS, *From world banker to world venture capitalist: The US external adjustment and the exorbitant privilege*, 2005, sur le site Internet du NBER.

54. Voir par exemple, A. FRIEDMAN, *U.S. official sees risk of deflation in Europe*, in: *International Herald Tribune*, 22.01.1996.

55. Interview de l'auteur avec Caroline Atkinson, (Department of Treasury-Senior adviser to the secretary).

56. Department of Treasury Study, *The process of EMU*, Office of Industrial Nations and Global Analyses, 16.04.1998, (document non diffusé).

57. J. FRANKEL, M. CHINN, *Will the Euro eventually surpass the Dollar a leading international reserve currency*, NBER Conference, Newport, RI, 01-02.06.2005, en ligne sur le site Internet du NBER.

département du Commerce au dernier trimestre de 1997.⁵⁸ Durant le processus de convergence, il n'y a pas lieu de s'inquiéter, la circulation de la monnaie unique n'est pas au coin de la rue. Du reste, rien ne permet d'affirmer que les préparatifs américains aient été plus tardifs que les efforts d'adaptation en Europe.⁵⁹ Le gouvernement américain a donc laissé l'initiative de la préparation à l'euro au secteur privé. Il a concentré son intervention sur deux types d'initiatives: on peut considérer qu'il s'est arrogé le rôle de vigie stratégique pour les intérêts de la communauté d'affaires.

Au lendemain du passage à la monnaie unique, le président Clinton déclarait le 4 janvier 1999 que «le succès de l'Union monétaire qui contribuerait à dynamiser l'Europe est clairement dans l'intérêt à long terme des Etats-Unis». A la vérité, tout est lié dans l'esprit du président. L'économie ne se dissocie pas du politique. L'élargissement de l'Union européenne comporte pour les Américains des avantages politiques plus importants que les inconvénients commerciaux ou les perspectives d'érosion du rôle du dollar. De leur côté, les milieux académiques américains ont été clairement les moins enthousiastes vis-à-vis du projet monétaire européen. Le fait qu'ils aient souligné les incohérences économiques de l'UEM n'est pas l'élément le plus novateur de leur position, puisqu'ils marquèrent leurs réticences dès les premières ébauches de ce projet. Après avoir regardé d'un œil condescendant et sceptique la difficile gestation de la monnaie européenne, l'administration s'est aperçue avec stupéfaction en été 1998 que l'euro allait voir le jour. En faisant preuve d'indifférence, puis d'une forme subtile de neutralité lorsque la réussite de Maastricht fut avérée, les administrations Bush et Clinton ont relayé la distanciation opérée par les milieux académiques. Dans l'ensemble, l'euro semble avoir plongé l'administration américaine dans l'embarras. Reste que l'indifférence dont firent preuve les pouvoirs publics américains ne peut être associée à une nouvelle forme de «begin neglect». Passée la crainte exprimée par certains think tanks de voir ébranlée la domination sans partage du dollar, l'euro n'a pas réellement fait peur.

Conclusion

Au-delà de sa réussite, le projet de l'unification monétaire témoigne d'une manière patente de l'évolution importante qui a caractérisé la politique américaine à l'égard de l'Europe unie. Il confirme les tensions internes, les affrontements de doctrine des départements ministériels américains à l'égard d'une politique intégrationniste qui ne fait plus l'unanimité. La rupture du printemps 1970 consiste en l'adoption d'une directive de sécurité nationale qui confirme bien le repli sur les intérêts américains et qui creuse l'écart avec la rhétorique pro-intégrationniste à laquelle

58. *U.S. backs preparations for European currency*, in: *The Wall Street Journal*, 22.10.1997.

59. Voir notamment l'étude conduite au 1^{er} trimestre 1997 par le cabinet KPMG, C. CHAPMAN, *Challenges from the Euro*, *The Internal Auditor*, vol.54(1997), pp.11-17.

les administrations américaines n'ont jamais véritablement renoncé. Certes, cela n'est pas la première rupture qu'a connue la politique européenne des Etats-Unis: en août 1954, déjà, l'échec de la CED inclina à plus de pragmatisme, de même, en 1963-1964, l'échec du partenariat euro-américain de Kennedy avait considérablement affaibli les milieux pro-intégrationnistes américains. Mais ce qui fait toute l'importance de cette directive, c'est sans doute l'impression d'une Amérique désinhibée. Cela confirme combien les perceptions américaines du projet de l'intégration européenne ont été conditionnées par les évolutions générales des politiques de sécurité dans le contexte de la guerre froide, mais aussi par les logiques autrement plus réelles des relations commerciales entre l'Europe et les Etats-Unis.

Par ailleurs, l'enquête révèle aussi comment l'évaluation des projets successifs de l'Europe monétaire est contrainte par des intérêts souvent contradictoires qu'ont pu neutraliser certaines composantes des relations politiques entre les Etats-Unis et l'Europe. Ainsi, la RFA s'efforce-t-elle de calmer le jeu dans le domaine monétaire pour ne pas déplaire à Washington, alors que l'autonomisation de la politique de défense de la France dans les années 1960 lui permet de jouer le porte-parole des frustrations européennes. Mais l'évaluation matérielle, objective de la construction monétaire européenne est aussi contingente de l'évolution des cultures économiques entre les deux rives de l'Atlantique. Dans la première moitié des années 80, mais la remarque est valable aussi pour les années 90, on voit l'Union monétaire amalgamée aux désordres économiques européens. Les ratés de l'Union monétaire au temps du serpent et des crises du SME sont parfois utilisés par les décideurs américains comme un élément de validation interne de leur politique économique. A la fois reflet, et parfois cause de l'infériorité économique de l'Europe, l'entêtement des européens à inscrire l'Union monétaire dans les faits décontenance Washington. L'effacement de l'administration américaine lors du lancement de la monnaie unique s'explique au moins en partie par l'autonomisation de la construction monétaire. De fait, à la fin des années 80, c'est bien pour elle-même que l'Europe décide de discipliner son économie au profit du lancement de la monnaie unique, et non pour en découdre avec les privilèges du dollar. Reste que les réactions américaines au lancement de l'euro témoignent d'une subjectivisation croissante de l'analyse de l'intégration européenne. Sera-t-elle durable? De même, l'effacement de l'intégration économique européenne du débat américain est-il irréversible, compte tenu de la montée en puissance de la relation économique et financière sino-américaine? C'est sans nul doute, pour les années à venir, l'un des enjeux majeurs des relations transatlantiques.

Neue Ideen für die Grenzen Europas



Europe's Next Frontiers

Von Olli Rehn

2006, 123 S., brosch., 17,90 €,

ISBN 978-3-8329-2417-1

(Münchener Beiträge zur europäischen Einigung, Bd. 14)

Selbst überzeugte Europäer müssen eingestehen, dass heute etwas falsch läuft in der Europäischen Union: Es ist unsere völlig ablehnende Haltung zur Veränderung. Der europäische Diskurs ist gegenwärtig dominiert von Grenzen und Abgrenzung.

Selten war diese Vogel-Strauß-Politik so offensichtlich wie heute. Jahrhunderte lang waren wirtschaftliche und geistige Offenheit entscheidend für die Entwicklung der Menschheit. Diese Offenheit war seit der Zeit der Aufklärung Europas größte Stärke. Anstatt von Grenzen und Abgrenzung – warum sprechen wir Europäer nicht einfach von Neuland?

Grenzen sind einschränkend, blockieren unsere Ideen, verhindern Handeln und vermindern unsere Einflussmöglichkeiten. Neuland hingegen beflügelt Ideen, fördert Handeln und vergrößert unseren Einfluss. Warum packen wir nicht den Stier bei den Hörnern und stellen uns mit wohlverstandenen Selbstbewusstsein den neuen Herausforderungen?

Dr. Olli Rehn, Mitglied der Europäischen Kommission und verantwortlich für den Bereich Erweiterung, bringt frische Ideen in die Debatte zur Zukunft der Europäischen Integration. Auf anschauliche Weise zeigt Rehn sein Bekenntnis zur Gestaltung der Europäischen Union der Zukunft.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung
oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43 |
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de



Nomos