



Dimitri GRYGOWSKI

LES ÉTATS-UNIS ET L'UNIFICATION MONÉTAIRE DE L'EUROPE



P.L.E. Peter Lang





Dimitri GRYGOWSKI

LES ÉTATS-UNIS ET L'UNIFICATION MONÉTAIRE DE L'EUROPE



P.L.E. Peter Lang



Avant-propos

L'ouvrage écrit par Dimitri Grygowski, *Les États-Unis et l'unification monétaire de l'Europe*, appartient à ceux qu'il faut avoir lus tellement ils éclairent le récent passé de nos relations avec les États-Unis. Les questions monétaires peuvent dissuader la lecture de cet ouvrage qui pourtant est passionnant pour qui veut bien remettre en cause les idées reçues, ce qui est l'objectif d'une recherche universitaire de haut niveau. Pourtant, j'engage le lecteur à se pencher sur cette histoire car l'ouvrage est mené de main de maître tant en termes de références aux sources d'archives écrites qu'aux archives orales constituées par l'auteur. Rien de tel n'avait encore été écrit par un chercheur, alors que l'histoire des relations commerciales, politiques et de sécurité de l'Europe avec les États-Unis l'ont été très largement. Il est vrai que les années 1970 sont propices à entreprendre une telle recherche en raison de la crise du dollar d'août 1971. C'est tout à l'honneur de Dimitri Grygowski, jeune chercheur en histoire de l'université de Cergy-Pontoise, d'avoir mené à son terme une recherche improbable a priori car il s'agissait d'utiliser des archives historiques pour la période la plus ancienne et des sources appartenant à la littérature grise ou relevant d'enquêtes auprès des acteurs les plus contemporains de la relation Europe-États-Unis. Comment marier intelligemment les deux sources pour aboutir à un récit construit qui nous éclaire sur la méfiance que les États-Unis concevaient envers la construction monétaire européenne ? Parfaitement bilingue, l'auteur s'est servi des possibilités offertes par le Freedom of Information Act américain et par la littérature publiée dans le monde anglophone et francophone pour écrire cette histoire de l'unification monétaire européenne peu souhaitée par les États-Unis.

Le livre fait apparaître un changement d'attitude de la présidence Nixon envers l'unité européenne par rapport à celle de Kennedy. Nixon, Rogers et Kissinger sont cependant loin de partager la même analyse des relations avec l'Europe occidentale. Le scepticisme dans les relations commerciales euro-américaines se nourrit du manque de foi de cette administration dans l'unité européenne. En fait, l'administration américaine semble presque dépassée par le dynamisme économique et commercial de l'Europe des 9 au point de chercher à participer aux discussions monétaires entre Européens. Il n'est donc pas étonnant que les États-Unis reformulent leur politique européenne dans la *National security directive 68 (NSDM)* qui insiste sur la défense des intérêts

américains. Le rôle de John Connally, au Trésor, dans le décrochage du dollar du SMI en 1971, est-il un coup de force comme l'auteur l'affirme ? En tous cas, il manifeste les violents affrontements entre administrations américaines sur l'unité monétaire européenne qui est évaluée à l'aune des bénéfices que le dollar engrangera et au progrès de la libéralisation générale des échanges alors que les ambassadeurs américains en Europe soutiennent unanimement l'intégration européenne. Ce livre révèle la fin de l'innocence américaine en matière d'unité européenne et le retour aux « intérêts américains » et sans doute encore la véritable émergence de l'Europe communautaire comme pôle de puissance dans le couple euro-américain, un objectif atteint à la fin des années 1970 au moment où Monnet disparaît, lui qui en avait été le prophète dans les années Kennedy.

Aussi est-il important que l'auteur fasse remarquer combien le changement d'attitude des administrations américaines dans les années 1970 et 1980 vis-à-vis de la construction européenne s'explique davantage par des considérations économiques et par les doctrines économiques ayant cours de part et d'autre de l'Atlantique que par les développements de la guerre froide, ce qui va contre l'historiographie américaine dominante. Il est très utile de prendre conscience des facteurs qui guident les États-Unis dans leurs relations avec l'Europe et aussi de la force que représente l'Union européenne qui n'est peut-être pas ce nain politique qu'on se plaît habituellement à décrire puisqu'il peut gêner la puissante Amérique parfois en affichant ses valeurs et ses ambitions. C'est donc une invitation faite aux Européens d'approfondir leur originalité parce que c'est leur avenir d'être forts, sans les États-Unis, comme la crise monétaire des années 1970 l'a montré puisque la débandade du système de Bretton Woods a conduit les Européens communautaires à créer le système monétaire européen puis la monnaie unique.

Cet ouvrage conduit aussi le lecteur au sein même du processus décisionnel américain et il nous fait rencontrer les europhiles et les europhobes de l'administration américaine. S'il est vrai que ces préoccupations étaient déjà celles d'historiens pour les années 1950, s'il est exact que les recherches ont montré la prévalence des europhiles au sein des administrations américaines du plan Marshall à Johnson, la poursuite de cette enquête pour les années 1970, 1980 et 1990 permet de comprendre les motivations de l'action américaine. Les luttes inter-services sont captivantes comme « la personnalisation rampante » de la décision à partir de Nixon. Les diplomates qui ont un rôle à jouer aux États-Unis gagneraient à lire ce livre qui n'est pas seulement un livre d'histoire mais aussi un livre sur la méthode américaine de gouvernance. Des travaux récents ont relevé le rôle primordial, sinon décisif, des relations interpersonnelles entre experts hors administration et responsables

politiques américains. Si ce processus n'est pas nouveau en politique, les remarques de l'auteur sur les relations étroites entre Arthur Burns et Karl Klassen, ou entre Kissinger et Monnet, entre Kennedy et Triffin à propos de la réforme du système monétaire international, laissent penser que la gouvernance américaine vis-à-vis de l'intégration européenne s'appuie beaucoup sur ces relations privilégiées. Le livre confirme ce que la pratique quotidienne enseigne. L'administration américaine porte souvent un regard affectif et symbolique sur la relation euro-américaine qui dès lors fonctionne sur un mode difficile à réguler. Mais la naissance du SME semble liée tout autant à la faiblesse de l'administration Carter et du dollar qu'aux choix volontaires des États de la Communauté européenne.

Les pages sur Reagan exposent clairement les différences de cultures économiques et monétaires entre les deux rives atlantiques. Le sommet de Williamsburg de 1983 où se produisirent des attaques contre les changes fixes européens, contre les *antifreemarketers* européens, où furent proférées des remarques sur l'infériorité de la culture économique européenne, manifeste que la Communauté européenne et les États qui la composent ont une originalité à défendre. Pourtant, si le SME a réussi, il prouve de fait que les *reaganomics* ne peuvent pas devenir des règles généralisables à l'ensemble du monde. Mais les préparatifs aux États-Unis du passage à la monnaie unique en 1999 par les milieux d'affaires américains et européens prouvaient l'implication des deux rives de l'Atlantique dans l'opération en raison des énormes intérêts réciproques en jeu.

C'est donc finalement un ouvrage optimiste sur l'histoire de l'intégration européenne malgré l'euroscepticisme du monde américain au moment de Maastricht. La belle entente des années de l'aide américaine et du couple Kennedy-Monnet est révolue. Il faut peut-être se souvenir de l'étonnement du secrétaire au Trésor, Henry Fowler, découvrant « avec stupeur les possibilités de la solidarité monétaire européenne ». L'indifférence envers la monnaie unique caractérise le regard de l'opinion américaine au temps de Clinton. Bref le monde a changé et l'Europe occidentale, largement aidée par les États-Unis dans les années 1950, a fait son retour sur la scène économique et monétaire internationale. Car comme l'écrit D. Grygowski, « c'est pour elle-même que l'Europe décidait de se doter d'une monnaie ».

Professeur Gérard Bossuat
Chaire Jean Monnet *ad personam*
Histoire de l'intégration européenne
Université de Cergy-Pontoise

INTRODUCTION

L'Amérique dans l'histoire de l'unification monétaire européenne (1968-1998)

On dit de l'unification monétaire européenne qu'elle a été l'obscur objet du désir européen. « L'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas » clamait Robert Triffin en 1950. Trente années de tâtonnements, d'expérimentations auront suffi pour imposer aux européens l'évidence d'une monnaie unique. Trente années au cours desquelles, l'unification monétaire a figuré constamment à l'agenda des pouvoirs publics européens. À Bruxelles, Paris, Berlin et dans dix autres capitales européennes, le 1^{er} janvier 1999, une nouvelle monnaie, l'euro, s'en est venue, dix autres s'en sont allées. Dans le jeu de l'oie de la construction européenne, cet ultime voyage est le coup de dé heureux qui amène le joueur à la case d'arrivée : après des fausses manœuvres, des échappées sans lendemain, le 1^{er} janvier 1999 est bien l'un de ces événements canoniques qui fait désormais bonne place dans les manuels d'histoire. Mais l'unification monétaire n'intéresse-t-elle que l'Europe ? Mieux, est-elle uniquement d'essence européenne ? En donnant naissance à l'euro, l'Europe n'ambitionne-t-elle pas de créer un brillant compétiteur au dollar, voire un *alter ego* ?

L'objectif de cette étude n'est pas de retracer la genèse de l'unification monétaire européenne, mais de rechercher comment les États-Unis ont appréhendé l'élaboration et la mise en œuvre de cette politique commune dans le domaine économique et monétaire. Il s'agit donc d'étudier les États-Unis non pas seulement comme récepteurs de l'unification monétaire européenne, mais tout autant comme acteurs.

Jusqu'à présent, cette question n'a pas fait l'objet de recherches approfondies. L'historiographie de la politique américaine à l'égard de l'intégration européenne reste marquée par la primauté des questions de sécurité et de défense. D'autre part, lorsque l'économie est abordée, elle l'est souvent au travers des enjeux commerciaux de la relation transatlantique. Quant à la sphère monétaire, elle est souvent désertée par les historiens.

L'histoire de l'unification monétaire européenne reste à écrire. Non qu'elle n'ait pas suscité l'engouement. Dans le grand public d'abord, comme en témoignent les nombreuses chroniques, articles qui lui ont été dédiés. Chez les chercheurs ensuite, d'emblée animés par la volonté de comprendre ses enchaînements, ses actes manqués. Bien sûr, toute cette littérature est marquée par les conditions dans lesquelles elle a été produite : d'abord parce que l'accès aux archives est resté à ce jour sélectif. Ensuite par ce que cette littérature, à l'exclusion de « digest », ne traite souvent que l'une des séquences de l'histoire de cette ambition européenne. C'est avec ces données à l'esprit qu'il faut aborder le rôle des États-Unis dans cette histoire, qui est l'objet de cette étude. On l'a compris : les États-Unis n'occupent pas une place de premier plan dans les travaux consacrés jusqu'ici à l'unification monétaire. Dans le meilleur des cas, le rôle des États-Unis dans l'unification monétaire est marginal : la négligence de Washington par rapport à ses responsabilités monétaires internationales a poussé les Européens à l'apprentissage de la coopération, Washington aurait fait preuve tantôt d'inquiétude face au statut de son dollar, tantôt d'enthousiasme face à une nouvelle promesse de la construction européenne. Souvent, le regard se fait plus critique, voire franchement polémique ; pour une majorité d'auteurs, il ne fait guère de doute que Washington ne pouvait trouver sa place à la table des négociations européennes, l'unification monétaire étant un menu appartenant aux européens seuls, construit dans l'opposition au règne du dollar, aux contestations des privilèges de l'Amérique. Telle est sans doute aujourd'hui encore, l'opinion dominante : l'idée que l'Amérique rentière du dollar aurait été largement absente des débats européens tout en figurant parfois l'invité clandestin d'un projet subversif ; en bref, elle se serait tenue à l'écart de sa gestation en raison des manqués ou du caractère tout simplement trop spéculatif de ses implications.

La présente étude part donc d'un double constat : celui de la nécessité de comprendre pourquoi l'action et les comportements de l'Amérique face à l'unification monétaire européenne n'apparaissent pas dans l'histoire de l'intégration monétaire, donc de l'absence, à ce jour d'un travail susceptible d'emporter la conviction de chacun. Ensuite, de la possibilité de poser l'unification monétaire européenne, comme un cas d'étude de l'histoire de la politique européenne des États-Unis.

La première conviction qui a guidé ce travail est donc qu'il est impossible de débrouiller le cheminement européen hors du tissu complexe des relations transatlantiques. Bien entendu, il convient aussi de se garder d'une explication univoque : il ne s'agit pas non plus de faire de l'Amérique, l'unique parrain de l'unification monétaire. Il faut donc se garder en la matière des explications simplistes. Sur la période, les grilles d'analyses américaines, le degré d'information, les acteurs, le

rapport de forces entre ces acteurs évoluent considérablement. C'est donc une histoire à doubles mains pour contribuer à la connaissance de l'unification monétaire européenne.

Croiser les bilans historiographiques

L'étude de la politique américaine à l'égard de l'unification monétaire européenne met en jeu plusieurs champs d'études. Avec la monnaie, on est au centre de cette problématique de la double articulation entre l'économie et le politique, entre le national et l'europpéen. Au cœur de l'essence interne de l'État, qui a le privilège de battre monnaie, celle-ci est à la fois signe et facteur de bonne ou mauvaise santé de l'économie nationale, instrument et objet, parfois victime de la politique économique intérieure. Elle est aussi un outil, voire une arme de la politique étrangère d'une nation, en même temps que signes d'échanges économiques, elle peut être forgée en levier des solidarités nationales. Par conséquent, notre objet d'étude se place au cœur d'au moins trois domaines de connaissance : la politique européenne des États-Unis, l'histoire des relations monétaires transatlantiques, enfin, l'histoire de l'unification monétaire européenne.

Les États-Unis et l'intégration européenne : le temps des révisions

Comment la question de l'unification monétaire est-elle posée dans les études sur la politique des États-Unis à l'égard de l'intégration européenne ?

Depuis que l'intégration européenne est devenue un objet d'étude de l'histoire politique, la connaissance de l'attitude de l'Amérique à l'égard des débuts de l'intégration européenne a largement progressé. On doit la première génération d'études à Max Beloff et Ernest Van Der Bruegel lesquels ont véritablement jeté les prolégomènes de la matière¹. Une deuxième génération d'études, dont l'ouvrage de Pierre Mélandri est certainement le meilleur prototype, marque un tournant dans la présentation de la position américaine : les débats internes à l'administration y apparaissent, l'étude du rôle du Congrès, et de ses spécificités ressort clairement². Lorsque ces deux générations d'études sont articulées avec

¹ Beloff, M., *The United States and the Unity of Europe*, Brookings Institution, Washington DC, 1963, Van Der Bruegel, E., *From Marshall aid to Atlantic partnership : European integration as a concern of American foreign policy*, Amsterdam, Elsevier, 1966.

² Mélandri, P., *Les États-Unis face à l'unification européenne, 1945-1954*, Université de Lille III, 1979.

l'historiographie du plan Marshall, les motifs de la politique américaine peuvent être expliqués plus aisément. Pourquoi l'Amérique a-t-elle décidé de favoriser l'intégration de l'Europe, alors qu'au cœur de la Seconde Guerre mondiale, l'administration Roosevelt s'était montrée plus que réservée à l'égard d'un tel mouvement ? Bien entendu, l'abondante littérature consacrée au programme de relèvement européen a longtemps été dominée par la controverse entre traditionalistes, révisionnistes et post-révisionnistes. L'intégration européenne, enjeu de la guerre froide ?

L'interprétation révisionniste, apparue à la fin des 1960 et dans les années 1970 avait tendance à insister sur les mobiles stratégiques et politiques qui auraient inspiré les activités « impérialistes » menées par le gouvernement américain pour établir son hégémonie sur l'Europe occidentale. Selon cette thèse, l'offre faite par Marshall à l'Europe s'inscrivait dans une manœuvre tactique destinée à rejeter la responsabilité du partage de l'Europe sur l'Union soviétique. Cette ligne d'argumentation rebondit spectaculairement avec la parution en 1984, de l'étude d'Alan Milward³. Milward réfutait la thèse souvent admise des historiens selon laquelle, l'aide américaine aurait sauvé les économies européennes de l'effondrement. L'un des principaux adversaires de Milward, Michael Hogan, démentit ce scénario qui était certainement inacceptable d'un point de vue politique et social⁴. En effet, l'auteur fait peu de cas de la réalité politique européenne (force du parti communiste en France et en Italie), bref, l'option évoquée par Milward, d'une réduction de la consommation au niveau du seuil de survie pouvait conduire à l'effondrement des systèmes démocratiques.

Dans les années 1980, s'est dessiné un consensus post-révisionniste chez les historiens et les spécialistes des sciences politiques, qui se sont fondés sur les documents d'archives. Selon eux, les dirigeants américains ne cherchaient pas seulement à endiguer le communisme, mais avaient sincèrement à cœur de favoriser la construction européenne. Loin de vouloir imposer leur programme aux nations européennes, loin de répondre uniquement aux impératifs de la guerre froide, l'idée de la construction européenne s'est imposée comme la pierre de touche essentielle de la reconstitution d'un équilibre européen permettant la restauration des prérogatives de l'Allemagne tout en offrant un cadre neutralisateur des nationalismes européens⁵.

³ Milward, A., *The reconstruction of Western Europe*, Berkeley, University of California Press, 1984.

⁴ Hogan, M., *The Marshall Plan : America, Britain and the reconstruction of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

⁵ Voir en particulier, Bossuat, G., *La France, l'aide américaine et la construction européenne, 1944-1954*, Paris, Comité pour l'histoire économique de la France, 1997.

Un coup d'œil sur les travaux plus récents montre que la multiplicité des mobiles américains n'est plus contestée. L'ouverture des archives américaines et européennes a favorisé la production d'études thématiques (personnalités et réseaux transatlantiques) et sectorielles (les politiques communes européennes)⁶. Reste que la connaissance de la période plus récente de la politique américaine à l'égard des Communautés européennes est lacunaire. Il ne fait guère de doute que la prospérité économique des Communautés sème le doute au sein de l'administration américaine, au point de contribuer à la « fin de l'innocence » à l'égard de l'intégration européenne. Cette impression est sous-jacente dans de nombreuses monographies qu'il appartient au chercheur de vérifier avec les méthodes de l'historien.

Les séquences de la politique européenne des États-Unis

En effet, un problème considérable apparaît ici dans la mesure où les études sur la politique américaine à l'égard de l'intégration européenne accordent une place centrale aux considérations diplomatiques. Les thématiques de la défense et de la sécurité (Communauté de Défense Européenne, force nucléaire multilatérale, etc.) y sont abondamment commentées aux dépens des thématiques économiques et financières. D'autre part, les études portent rarement sur la période postérieure à l'administration Kennedy. Bien entendu, l'accès aux archives est plus contraignant, par conséquent, la connaissance de « l'après-première phase de la politique américaine » est plus parcellaire. Un ouvrage qui reste valable, publié au milieu des années 1990 par Geir Lundestad, fait pourtant exception⁷. L'auteur propose la première synthèse de la politique américaine de l'administration Roosevelt jusqu'à l'administration Clinton. Dans cet ouvrage, l'auteur applique au cas européen la thèse de « l'empire par invitation » ou de « l'empire informel » développée par John Lewis Gaddis⁸. Lundestad dépeint un Empire bienveillant, très

⁶ On citera typiquement : Gillingham, J., Heller, F., *The United States and the integration of Europe, legacies of the postwar era*, New York, St Martin's Press, 1996, Helmreich, J., « The United States and the formation of EURATOM », *Diplomatic History*, Summer 1991, p. 387-410, Rappaport, Armin, « The United States and European Integration : The first phase », *Diplomatic History*, Spring 1981, p. 129-141, Storeheir, H., *US Policy towards the European Free Trade Association, 1959-1963*, Norwegian University of Technology and Science, 1996, Winand, P., *Eisenhower, Kennedy, and the United States of Europe*, New York, St Martin's Press, 1996.

⁷ Lundestad, G., *The United States and Western Europe since 1945 : From "Empire by invitation to Transatlantic Drift"*, London, Oxford University Press, 1998, 2005.

⁸ Gaddis, J.L., *Strategies of containment : A critical appraisal of postwar American National Security*, London, Oxford University Press, 1982.

soucieux de rechercher le consentement des nations européennes. On peut regretter que la définition de cet empire ne soit plus précise. Par dessus tout, on peut déplorer que la documentation soit souvent de « deuxième main », l'auteur n'intégrant pas suffisamment les documents d'archives récemment ouverts, en particulier, les fonds Nixon, Ford, et Carter. Reste que l'ouvrage de Lundestad est précieux en ce qu'il met au jour l'étonnante continuité du discours américain. Ce point mérite une attention particulière. Ce « catéchisme » pro-intégrationniste américain est-il le paravent d'une politique moins statique qu'il n'y paraît ? Car l'Amérique a plusieurs raisons de douter : la Grande-Bretagne refuse les constructions supranationalistes, la France du Général de Gaulle met à mal la possibilité d'une Europe politique, bref, l'Europe s'éloigne du concept fédéraliste qui a toujours été la préférence de Washington, tandis que les réussites de l'intégration économique ne manquent pas de semer le doute quant à l'opportunité de favoriser un concurrent de plus en plus redoutable.

Geir Lundestad se risque à proposer une périodisation de la politique américaine. La première phase, de Truman à Johnson, est celle de la conversion et de l'expérimentation de la politique américaine. Washington soutient la coopération et l'intégration européenne dans le cadre Atlantique par conviction et pour des mobiles stratégiques. Une fois assurée la reconstruction économique de l'Europe, la condition de base opposée aux Européens est bien de garantir le développement d'un ensemble ouvert sur l'extérieur (« outward looking »), ce qui signifiait aux yeux de Washington d'insérer les politiques communes de sécurité et de défense, dans le cadre atlantique (Union de l'Europe occidentale : UEO, Communauté européenne de défense : CED). Un retour aux réalités s'impose avec l'échec de la CED et de la première candidature britannique. Il n'est plus question ensuite d'une ingérence directe, visible dans les débats européens. L'ère Nixon est celle du retour aux réalités. Tout le monde reconnaît l'importance du couple Nixon-Kissinger dans l'évolution de la politique américaine. Le témoignage de Robert Schaetzel, l'infatigable promoteur de l'unité européenne, ancien ambassadeur auprès de la Communauté européenne en fournit une remarquable illustration. L'auteur enfonce le clou dans un essai remarqué, en dénonçant le peu d'appétence communautaire de l'administration Nixon⁹. De fait, le soutien américain à l'intégration européenne prend un tour conditionnel : le respect du cadre Atlantique et la défense du cadre économique multilatéral (Bretton Woods et GATT) sont autant de limites aux politiques communes. Avec des inflexions notables :

⁹ Schaetzel, R., *The Unhinged Alliance : America and the European Community*, New York, Harper & Row, 1975.

sympathie affichée de l'administration Carter pour l'œuvre communautaire, indifférence de l'administration Reagan. La chronologie de la politique américaine se referme sur l'aggiornamento entrepris par l'administration Bush. L'Amérique endosse visiblement le Traité sur l'Union européenne et renoue avec l'idée, certes, édulcorée du « nouveau partenariat ».

Rares sont les auteurs qui contestent la périodisation introduite par Lundestad¹⁰. Les conclusions de ce premier bilan historiographique appellent au moins quatre remarques. D'abord sur le traitement de la question : comment expliquer l'absence de synthèse sur la politique américaine ? L'accès aux archives est la première justification qui vient à l'esprit. Reste que de larges segments des archives de l'administration Nixon-Ford sont aujourd'hui accessibles. En outre, d'autres techniques, telles que les dispositifs de déclassification d'archives prévus par la réglementation américaine permettent de combler des lacunes, d'apporter des lumières. Ce catéchisme pro-intégrationniste de l'Amérique est-il trop rapidement pris pour acquis ?

Deuxièmement, l'approche par recoupement des archives américaines et européennes ressort rarement des travaux sur la question. Par ailleurs, poser des ruptures, des césures, c'est aussi se condamner à les expliquer. C'est une chose d'affirmer que l'administration Nixon a conduit une révision de sa politique européenne, mais qu'a-t-on dit une fois posée cette évidence ? En renvoyant dos-à-dos, la vulgate de la mauvaise foi communautaire de Kissinger et la lecture souvent univoque de ses déclarations, il conviendra d'expliquer les sources de cette révision. Par conséquent, la question de la périodisation de la politique américaine à l'égard de l'intégration européenne est essentielle. Il est bon de discerner ce qui est d'origine américaine et d'origine européenne. Il est important de mesurer quelle part le projet d'Union économique et Monétaire a pu jouer. L'inflexion de la politique américaine date-t-il de 1958-1959, c'est-à-dire, au moment de l'apparition du déficit de la balance des paiements comme l'affirment Roméro et Milward ? Que ces données financières aient pesé dans la politique américaine relève de l'évidence, mais ne conduisent-elles pas en la matière, à une écriture rétrospective de l'histoire ? Le problème est de savoir si en 1958 les officiels américains sont convaincus ou non de l'échec de Bretton Woods. Il y a enfin une grande question à soulever : les auteurs

¹⁰ Voir notamment, Featherstone, K., Ginsberg, R., *The United States and the European Community in the 1990*, London, MacMillan, 1993, Larres, K., « West Germany and European Unity in US foreign policy 1969-1990 », *Cercle* 5, 2002, p. 127-145, Smith, M., Woolcock, S., *The United States and the European Community*, London, Pinter Publisher, 1993.

s'accordent sur l'année 1971 comme marqueur de la révision de la politique américaine (Lundestad, Larres). On signale la suspension de la convertibilité en or du dollar comme le signal d'une « guerre monétaire entre l'Amérique et l'Europe » selon Pierre Mélandri, on note le triomphe de « l'imperious economy » selon David Calleo, de la mauvaise foi du secrétaire du Trésor, John Connally¹¹. Or, la question des relations financières euro-américaines est posée bien avant l'arrivée de l'équipe Nixon. On oublie ainsi, sans doute par ce que le débat est technique, les passes d'armes entre l'administration Johnson et le Chancelier Kiesinger. Enfin, un dernier point, essentiel, mérite attention : celui du traitement de la politique à l'égard de l'unification monétaire européenne. On sait que la question n'a jamais fait l'objet d'une étude spécifique. Par conséquent, il convient d'étudier l'apport des ouvrages portant précisément sur les enjeux économiques de la relation transatlantique.

L'UEM et les relations monétaires transatlantiques

Comment l'historiographie des relations monétaires transatlantiques traite-t-elle de l'unification monétaire européenne ? L'historiographie des relations monétaires internationales se caractérise par la multiplicité de ses objets de recherche qui a suscité des controverses sur le contenu même de la discipline. Le diagnostic posé dès 1958 par Robert Triffin sur les défauts de conception du système de Bretton Woods a alimenté tout un courant de recherches sur la définition d'un optimum de changes (système des parités fixes, système des parités flottantes, système de changes concerté). Un deuxième objet de recherches fondamental tient aux vertus de la coopération monétaire internationale (système de changes concertés, accords monétaires bilatéraux, multilatéraux). Un troisième objet de recherches important a trait aux formes de la coopération monétaire intégrée, lequel a été puissamment stimulé par le développement du régionalisme monétaire européen. L'ensemble de ces recherches est marqué par l'état de la pensée économique : pour ne retenir qu'un exemple, les prescriptions des nouveaux monétaristes ne se recoupent pas avec celles des nouveaux keynésiens, ni avec celles de l'économie de l'offre. Pour un sujet de cette nature, l'évolution du « consensus » en matière d'économie monétaire ne pouvait être négligée. Si le chercheur dispose de peu d'ouvrages de synthèse dans le domaine des relations monétaires internationales, certains thèmes ont suscité plus particulièrement l'attention. Devant la multiplication des crises monétaires, la question de la réforme du système monétaire international est de ceux-là. Comment résoudre la question des liquidités

¹¹ Mélandri, P., *Une incertaine alliance*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1988, Calleo, D., *The Imperious Economy*, Cambridge, Harvard University Press, 1982.

internationales, comment régler la question des balances sterling, des balances dollar ? Le SMI peut-il opérer avec une seule monnaie de réserve ? Quel système de change est-il le plus apte à favoriser le développement de l'économie ? L'étude des crises monétaires, et leur règlement politique a aussi été un axe de recherche très actif. Les interprétations sont nombreuses et la recherche continue d'être dynamique. Reste qu'à travers ces divers épisodes et ces multiples interprétations, l'histoire des relations monétaires, et plus spécifiquement des relations monétaires transatlantiques, apparaît fragmentée. Des récits traditionnels voisinent avec des analyses plus proches de l'esprit des sciences politiques. Rares sont les études qui utilisent les témoignages et les documents d'archives, or, ce sont bien ces derniers qui nous intéressent avant tout dans ce bilan historiographique.

Les travaux de Susan Strange, pionnière de l'histoire des relations monétaires internationales doivent nous inciter à rechercher les interactions entre les phénomènes politiques et monétaires¹². Elle est la première à mettre en évidence dans quelle mesure le sterling joue comme une digue de défense du dollar. Dans un autre article, rédigé dans les mois suivant la suspension de la convertibilité or du dollar, Susan Strange propose une interprétation radicale de la décision américaine : loin de figurer le déclin de la position américaine, la rupture de la convertibilité est une prise de conscience de la suprématie des États-Unis dans le jeu monétaire international¹³. Dans des mises au point ultérieures, l'auteur a nuancé son analyse. Reste que la démarche de Susan Strange d'une réintégration de la logique monétaire et financière dans les relations internationales n'est plus contestée. L'auteur a secoué l'éphémère certitude qui voulait que le système de Bretton Woods aurait permis de « dépolitiser » les relations monétaires internationales.

La suspension de la convertibilité or du dollar a suscité tout spécialement l'attention des chercheurs. Suivant la dynamique de recherches introduite par Susan Strange, plusieurs auteurs ont défriché des problématiques connexes. Parmi celles-ci, la relation entre le débat sur la défense de l'Europe et les relations monétaires euro-américaines est capitale pour notre propos. Dans cette perspective, les recherches de Benjamin Cohen méritent une attention particulière¹⁴. L'auteur souligne l'interaction entre le débat sur le niveau des troupes déployées par les États-Unis et dans une moindre mesure, par la Grande-Bretagne en RFA

¹² Strange, S., *The Sterling Problem and the Six*, London, Chatham House, 1967.

¹³ Strange, S., « The Dollar crisis, 1971 », *International Affairs*, vol. 48, April 1972, p. 191-216.

¹⁴ Cohen, B., *Organizing the world's money : The political economy of international monetary relations*, New York, Basic Books, 1977.

et la dynamique des relations financières et monétaires germano-américaines. Cette ligne d'argumentation est reprise par Diane Kunz¹⁵. Dans cette étude, solidement étayée par le dépouillement des archives américaines, Diane Kunz affirme que Bretton Woods était un élément fondamental de la survie de l'empire américain. L'étude de Diane Kunz soulève de nombreuses contradictions : comment expliquer la décision d'août 1971 ? Pour quelles raisons les États-Unis en viennent-ils à la décision qu'ils ne souhaitent plus payer le coût de l'empire ? L'auteur en convient lui-même, l'administration Eisenhower a eu un plan, aussi tôt, qu'en 1958, pour réformer Bretton Woods, comme l'a par ailleurs confirmée l'étude récente de Francis Gavin¹⁶. Certes, les préoccupations électorales de Nixon sont souvent citées comme catalyse de la décision d'août 1971¹⁷. Reste que l'histoire de la décision de 1971 est toujours à écrire. Difficile en effet de ne pas penser aux considérations électorales de Richard Nixon, après tout, la présidence lui a échappé en 1960, à cause du tour de vis monétaire de la Réserve Fédérale, et d'en tirer argument pour justifier la décision américaine par le désir d'une reconquête de son autonomie en matière de politique économique. En même temps, c'est aussi faire peu de cas de la stratégie monétaire internationale : la NEP n'est pas une politique improvisée, elle répond aussi à l'échec enregistré par l'administration Nixon dans la recherche d'un régime des changes flexibles. Il faut par ailleurs souligner combien cette décision, ces sources, sont fondamentales pour notre étude. D'où le constat suivant : si la RFA est constamment appelée à la rescousse de Washington pour sauver Bretton Woods, a-t-elle les mains libres pour construire l'Europe monétaire ? De la même manière, la RFA n'est-elle pas plus qu'un État client de l'Amérique ? Ne montre-t-elle pas la voie elle-même, en mai 1971, lorsqu'elle opte pour le flottement unilatéral du mark ?

Le rôle des États-Unis dans l'unification monétaire européenne

À côté des travaux touchant à l'évolution du système monétaire international et la politique monétaire internationale américaine, il convient de voir comme les interactions entre l'Amérique et l'UEM sont posées dans la littérature portant sur l'histoire de l'unification monétaire européenne.

¹⁵ Kunz, D., *Butter and guns, America's cold war economic diplomacy*, New York, The Free Press, 1997.

¹⁶ Gavin, F., *Gold, Dollars, and power : The politics of international monetary relations, 1958-1971*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2004.

¹⁷ Gowa, J., *Closing the gold window : Domestic politics and the end of Bretton Woods*, New York/Ithaca, Cornell University Press, 1983.

Deux colloques tenus sous les auspices de la Brookings Institution et du Département d'État introduisent à des problématiques que nous utiliserons par la suite¹⁸. Les contributions de Joseph Nye et de William Diebold sur les origines de l'unification monétaire évaluent l'influence des facteurs externes et internes. Or la question est d'importance car il faut savoir si la gestation de l'Union monétaire est dominée par le contexte européen ou par réaction à l'ordre monétaire international. Dès lors, ce raisonnement amène une piste supplémentaire : tout le monde reconnaît le rôle des crises monétaires de 1971, alors que les conséquences de la crise du dollar de 1978 n'ont pas fait l'objet de recherches approfondies. Nos sources nous invitent à poser cette crise comme l'arrière plan des discussions menant au Système monétaire Européen. Cela est justement le propos de l'ouvrage de Peter Ludlow, « *The making of the European Monetary System* »¹⁹. Peter Ludlow apporte le regard du spécialiste des questions européennes. Il pose une problématique familière : le rôle du couple franco-allemand et de la Commission dans la genèse du SME. Son étude rappelle les grandes étapes de la négociation, de l'appel de Roy Jenkins à Florence, jusqu'au Conseil européen de décembre 1978, où est posée la trame définitive du SME. L'ouvrage reste valable aujourd'hui même si l'accès aux documents de la présidence française et aux travaux plus récents permet de préciser le rôle de chacun des acteurs. Qui est le véritable inspirateur du SME, Roy Jenkins, Valéry Giscard d'Estaing, Helmut Schmidt ? Aussi bien, n'y a-t-il pas maladresse en excluant l'Amérique du registre des parrainages de l'UEM ? La volonté de construire l'Europe monétaire d'Helmut Schmidt est-elle si réelle que l'auteur l'affirme ? Ces brèves remarques faites conduisent tout naturellement à s'interroger sur le rapport qui a pu exister entre cet activisme européen du Chancelier Helmut Schmidt et les contradictions de la politique économique de la RFA : serait-ce à cause de la volonté de la RFA d'endiguer l'étoile montante du mark comme monnaie de réserve face à un dollar déclinant qui l'amène à payer le prix de l'intégration monétaire ? Une certaine impuissance de l'Amérique de Carter, qui tente d'exporter sa stratégie de relance économique lors du sommet des sept pays les plus industrialisés G-7 (sommet de Bonn de juillet 1978) aurait-elle poussé l'administration américaine à s'inviter au menu des négociations européennes ? À afficher une position en pleine contradiction avec ses affinités pro-intégrationnistes ?

¹⁸ Krause, L., Salant, W., *European monetary unification and its meaning for the United States*, Washington DC, Brookings Institution, 1973, Trezise, P., *The European Monetary System : Its promises and its prospects*, Washington DC, Brookings Institution, 1979.

¹⁹ Ludlow, P., *The Making of the European Monetary System*, London, Butterworth Scientific, 1982.

Le volontarisme pro-communautaire de Carter cachait peut être une stratégie habile destinée à peser sur l'architecture du SME : se couler dans le moule européen, se poser en défenseur des règles multilatérales pour éviter un « FMI européen » ? Pourquoi pas, nos sources nous invitent à poser le SME comme enjeu de la stratégie américaine de relance économique concertée.

La littérature consacrée aux enjeux de la monnaie unique et au processus d'unification monétaire posé par le Traité Maastricht est considérable. Certes, on peut regretter que ce débat ait été largement accaparé par les politistes et les économistes, reste que l'activisme même de la communauté académique américaine témoigne de l'intérêt suscité par l'UEM. Il donne aussi une coloration toute particulière à l'évaluation du projet européen : c'est en Amérique qu'a été forgé l'essentiel de l'appareil théorique des « zones monétaires »²⁰, dont le projet d'UEM aura fourni un objet d'évaluation en temps réel. D'autre part, on peut situer le regain d'intérêt à l'égard de la construction monétaire européenne, au succès remporté à la fin des années 1980 par le SME en matière de convergence économique. Symétriquement, il ne faut pas perdre de vue qu'au moment où le SME réussit son implantation sur la scène monétaire internationale, la politique monétaire américaine traverse une crise de confiance. Par conséquent, la lecture de la production américaine doit donc être constamment resituée dans son contexte et son environnement.

Dans l'ensemble, trois axes de recherches dominent la littérature sur le sujet : les interprétations politiques du processus d'UEM, la faisabilité de l'unification monétaire, enfin les conséquences internationales de l'UEM²¹. L'étude des implications internationales de l'unification moné-

²⁰ La contribution majeure est celle de Robert Mundell, récompensé par le Prix Nobel d'économie en 1999 pour le développement de la théorie des « zones monétaires optimales », voir, « A Theory of Optimal Currency area », in *American Economic Review* 51, p. 657-665, 1961. La théorie est précisée ensuite par Ronald McKinnon qui étudie spécifiquement le rôle du « fédéralisme budgétaire », « Optimum Currency Areas », in *American Economic Review* 53, p. 717-725, 1963. Kennen, P., « The Theory of Optimum Currency areas : An eclectic view », in *Monetary Problems of the International Economy*, Mundell, R., Swoboda, A., University of Chicago Press, 1969.

²¹ Trois types d'interprétations ressortent de la littérature. L'UEM est une excroissance du Traité de l'Acte unique, sa mise à l'agenda aurait été accélérée par la réunification de l'Allemagne, suivant le schéma mal étayé, et historiquement contestable du marchandage entre François Mitterrand et Helmut Kohl, on citera typiquement Dyson, K., *Elusive Union : The process of Economic and Monetary Union in Europe*, New York, Longman, 1994. Cette ligne d'argumentation est brillamment contestée par le travail minutieux de Bozo, F., *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande de Yalta à Maastricht*, Paris, Odile Jacob, 2005 et par le politiste Moravcsik, A., *The choice for Europe : Social purpose and State power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press, 1998. Une deuxième inter-

taire européenne est la plus importante pour notre sujet : quel est son impact pour l'architecture du SMI, dans quelle mesure le rôle du dollar sera-t-il affecté ? L'UEM est-elle susceptible de dynamiser ou de freiner les économies européennes ? Quel sera le mode de représentation de l'eurozone au sein des enceintes financières internationales ? Ces questions figurent en creux dans une vaste production qui relève tant d'une approche prospective des relations monétaires internationales que d'une analyse raisonnée des mécanismes de l'UEM. Sans mettre en doute le souci d'objectivité des auteurs, on peut constater que rares sont les travaux qui ont su échapper à l'approche binaire du « pour ou contre » la monnaie unique.

À côté d'une vaste production souvent polémique, et dont la plus intéressante pour notre propos émane d'anciens officiels de l'administration américaine, se distinguent quelques études traitant plus particulièrement de la dimension transatlantique de l'UEM²². Bien peu d'auteurs vont au-delà d'une mention de l'attitude des administrations Bush et Carter. Geir Lundestad indique que l'administration Bush a « endossé » le projet de Maastricht. Il en va différemment de la contribution de Bernard Connelly, ancien haut fonctionnaire de la Commission européenne, et auteur d'un pamphlet contre l'Union Monétaire²³. L'auteur souligne que l'administration Clinton et le Département du Trésor ont jugé le dispositif de Maastricht peu fiable. Cette lecture défavorable, et relevant souvent du procès d'intention s'est imposée dans les prises de position américaines après les crises du SME de 1992-1993. Le Dépar-

prétation accorde une place de premier niveau à la question de la souveraineté monétaire. Dans cette littérature, l'instruction est souvent menée à charge : la France tente de reconquérir sa souveraineté monétaire dans le cadre d'une architecture monétaire à souveraineté partagée, quant à la RFA, elle accepte de renoncer à cet instrument essentiel de la souveraineté monétaire pour des mobiles stratégiques. Archétype du modèle fonctionnaliste, cette interprétation traduit l'idée que l'UEM fonctionne comme le « sauveur de l'État nation », voir Milward, A., *The European Rescue of the Nation State*, London, Routledge, 2000. Enfin, une troisième interprétation incorpore le champs des idées et de la philosophie économique : la construction d'un consensus néolibéral en matière de politique économique « ideational consensus » aurait permis de surmonter les querelles entre « économistes et monétaristes », voir à ce propos, MacNamara, K., *The currency of ideas, Monetary Politics in the European Union*, Ithaca, Cornell University Press, 1999.

²² On citera typiquement, Gedmin, J., *European integration and American interests : What the New Europe really means for the United States*, American Enterprise Institute, 2001, et *A single European Currency*, AEI press, 1997, Feldstein, M., « EMU and International Conflict », *Foreign Affairs*, November/December 1997, Quiros, L., « The European Monetary Union : a Political Time Bomb », *Cato Journal*, Spring/Summer 1999.

²³ Connelly, B., *The rotten heart of Europe : the dirty war for Europe's money*, London, Faber and Faber, 1996.

tement d'État s'est efforcé à plusieurs reprises de dissiper cette impression défavorable. Mais le cavalier seul britannique est un adjuvant important de l'évaluation américaine du processus d'UEM. Ce scepticisme a-t-il contaminé le gouvernement américain ? Washington s'est-il désintéressé du débat sur la monnaie unique, dans quelle mesure les préférences américaines ont-elles été prises en compte dans la définition du projet européen ?

Sans répondre précisément à ces questions essentielles pour notre propos, le très informé Institute for International Economics de Washington donne quelques indications sur la posture de l'administration. Dans un article publié en 1996, « *Europe's Monetary Union and the United States* » l'économiste Randall Henning somme l'administration Clinton de prendre toute la mesure des développements européens²⁴. L'article de Randall Henning, ainsi que les analyses de Fred Bergsten, ancien membre de l'administration Nixon et Carter, véritable lobbyiste de la monnaie unique aux États-Unis laissent penser que le Trésor américain y est allé à reculons dans la préparation de l'euro²⁵. Avec la marche vers l'euro, nous entrons dans l'histoire du temps présent, c'est pourquoi, il est impossible de se priver de ces prises de position surtout lorsqu'elles provoquent une réaction des pouvoirs publics américains. Ces travaux de l'Institute for International Economics repris dans un petit ouvrage de synthèse, édité à la veille du lancement de la monnaie unique délimitent des pistes sérieuses pour notre étude²⁶. Pour quelles raisons l'Amérique a-t-elle autant douté de la monnaie unique ? Dans quelle mesure l'absence du Royaume-Uni a-t-elle pesé ? A-t-elle fait preuve de négligence dans ses préparatifs ? Un autre point mérite attention, celui de la représentation extérieure de l'eurozone au sein des institutions financières internationales, de l'absence de consolidation de la représentation européenne au sein du FMI, dans quelle mesure l'Amérique a-t-elle manqué une occasion de participer à la définition des prérogatives extérieures de la Banque centrale européenne (BCE) ?

Des questions pour une problématique

Que conclure de la vision des historiens cités précédemment ? Globalement l'historiographie de la politique américaine à l'égard de l'intégration européenne reste dominée par l'étude des questions de sécurité

²⁴ Henning, R., « Europe's Monetary Union and the United States », *Foreign Policy*, 1996.

²⁵ Bergsten, F., « The dollar and the Euro », *Foreign Affairs* 76, July/August 1997, p. 83-95.

²⁶ Henning, R., *Transatlantic perspectives on the Euro*, Brookings Institution & European Community Studies Association, 2000.

et de défense, quant à la sphère économique, elle est dominée par les relations commerciales et les thématiques de la libéralisation des échanges, des contentieux commerciaux. Elle se préoccupe rarement d'établir des interactions avec la dimension monétaire des relations transatlantiques. L'historiographie de l'unification monétaire fait aussi problème, les États-Unis n'y apparaissent souvent que comme l'un des facteurs externes suscitant la mobilisation européenne, comme si les États-Unis n'avaient pas les moyens d'influencer la définition et l'architecture de l'UEM. Or, le rôle de l'Amérique est souvent central !

Il est essentiel d'envisager la relation entre l'unification monétaire et les États-Unis entre 1968 et 1998. 1968, parce que, le projet européen sort des limbes, les propositions de la Commission commencent à recevoir un écho du côté des États membres de la Communauté. 1998, non, parce qu'il s'agirait de « l'happy end » de la construction monétaire européenne, mais parce que c'est la fin d'un cycle qui voit la monnaie unique remplacer les devises nationales des pays membres de l'Union qui sont parvenus à se qualifier pour l'Euro et qui ont choisi l'ancrage dans l'eurozone. La cohérence de cette période est donc bien la genèse et la maturation de cette politique commune. Autrement dit, l'occasion est précieuse de confronter le discours américain sur l'unité européenne avec les faits, de faire la distinction entre la politique déclaratoire, à usage émotionnel, et la politique opératoire, réelle, dont la finalité est d'assurer la sécurité des intérêts politiques et économiques américains.

C'est dire aussi tout ce que cette étude n'est pas. Bien qu'elles soient omniprésentes, cette étude n'est pas une histoire des relations monétaires euro-américaines. Ni une histoire de la politique monétaire internationale des États-Unis. Ce n'est pas non plus un répertoire thématique des attitudes américaines vis-à-vis de l'Union monétaire. Il ne s'agit pas non plus d'une étude sur les projets d'unification monétaire européenne, c'est là certes un aspect important de cette étude : le débat sur l'architecture de l'UEM, la querelle entre « économistes » et « monétaristes », ne pouvaient que peser sur la politique adoptée. Pour autant, ces questions ne sont pas traitées en tant que telles dans cette étude : elles auraient en effet nécessité une recherche à part entière. Cette présence effacée traduit un choix fondamental dans la démarche, de privilégier les moments clefs de cristallisation euro-américains de l'unification monétaire. Venons-en aux grandes questions posées dans cette étude.

Il s'agit pour commencer de répondre au rôle joué par l'Amérique dans l'unification monétaire, de rétablir le système de filiation entre l'Amérique et le projet européen. Si la détérioration du système de Bretton Woods a constitué un puissant facteur de mobilisation pour l'UEM, comment expliquer que ce mouvement ne se soit pas enraciné

plus tôt ? L'égoïsme des États, les conceptions du Général de Gaulle suffisaient-ils à expliquer la faiblesse de la coopération monétaire dans les années 1960 ? Par conséquent, dans quelle mesure l'UEM a-t-elle pesé dans l'évolution de la politique monétaire internationale des États-Unis ? Est-elle un enjeu du débat de la réforme du SMI ? Dès lors, la diplomatie américaine a-t-elle favorisé, ou inversement tenté de freiner, voire d'entraver le projet européen ? S'agissait-il pour la diplomatie américaine, d'encadrer le processus d'unification ? Reste à savoir du même coup, si cette stratégie a été un succès. La ligne directrice de cet ouvrage consistera donc à poser que les Européens agissent en fonction des données américaines qui déterminent la marche vers l'autonomie monétaire de l'Union européenne, symétriquement, les Américains réagissent à ces évolutions européennes.

Le deuxième paramètre d'étude, lié au précédent s'inscrit davantage dans les réalités du moment : le cycle de la genèse et de la maturation de cette politique commune couvre une période de remaniements de la politique monétaire internationale américaine, un cycle économique bien différent de celui des pays membres de la Communauté, il s'agira par conséquent de mettre au jour l'évolution des préférences américaines en terme d'unification monétaire, sont-elles compatibles avec celles de l'Europe ? Parmi les thèmes de recherche qui en découlent, deux points forts sont perceptibles : quelle type d'Europe, le projet monétaire projette-t-il aux États-Unis, peut-on expliquer les réactions américaines par les seuls facteurs de la politique à l'égard de l'Europe et de la politique monétaire internationale ? Sur le premier point, il faut savoir si le projet européen est appréhendé dans sa dimension économique, ou s'il est cohérent avec les perspectives de l'intégration politique. Sur le deuxième point, rarement abordé par les historiens, il convient de rendre compte des phases d'alternance entre l'intérêt exprimé à l'égard du projet européen, cet intérêt ne gardant parfois pas toutes ses distances avec l'ingérence dans le débat sur l'UEM, et les phases, plus récentes de passivité comme en témoigne le bilan historiographique de l'UEM « version Maastricht ». Dès lors, le débat sur l'UEM implique une discussion sur le rôle du dollar, sur sa perception comme vecteur et reflet de la puissance américaine.

Le troisième paramètre est bien entendu celui de la physionomie de la politique américaine à l'égard de l'intégration européenne. Dans cette perspective, quel peut être notre apport spécifique ? La politique européenne des États-Unis a connu plusieurs ruptures. La plus douloureuse est sans doute celle qui suivit l'échec de la CED en août 1954. Une autre s'est encore produite après l'échec du partenariat euro-américain lancé par Kennedy en 1963. La mise en œuvre de la coopération monétaire américaine coïncide avec le repli de l'Amérique sur ses intérêts écono-

miques. Quelle part la mise en œuvre du régionalisme monétaire européen joue-t-elle dans la réévaluation de la politique américaine ? Telles sont, entre autres, les questions auxquelles cet ouvrage se propose de répondre.

Potentiel et limites des sources

La réussite de cet objectif dépend largement de la disponibilité des sources. Reste qu'avoir accès aux sources, et en particulier aux archives, est une condition nécessaire mais non suffisante : encore faut-il en faire bon usage. Il faut donc ici, en quelques mots, préciser quelle a été la démarche retenue pour écrire cette histoire à partir de la masse documentaire utilisée. Remarquons toutefois que cette stratégie de recherche est contingente de trois types de facteurs. D'abord, la durée de la période étudiée implique inévitablement un accès différencié aux sources. Il ne faut pas perdre de vue, au demeurant, que les archives sont sujettes à un phénomène de plus en plus marqué au fur et à mesure que l'on se rapproche du terme de l'étude : un nombre croissant d'informations s'y trouvent soustraites du fait de l'évolution des moyens de communication ou tout simplement, de part la fermeture aux chercheurs des dossiers d'archives. Nonobstant les possibilités de déclassification qui sous certaines conditions permettent de pallier la fermeture des fonds portant sur le troisième temps de l'unification monétaire européenne (la longue marche vers la monnaie unique, l'UEM version Maastricht) et dont nous avons fait une utilisation extensive, il importait de contourner l'obstacle de l'accessibilité des fonds, et en même temps, de se conformer à l'impératif de l'unité des sources. Ensuite, évaluer l'importance de ces documents au regard de l'organisation de l'administration américaine. L'ampleur et la complexité du système américain de politique étrangère n'est pas le seul obstacle. Il faut aussi intégrer l'évolution de la fonction présidentielle, de l'organisation de l'administration, et du processus administratif de la politique économique internationale²⁷. Le président des États-Unis dirige une énorme bureaucratie. Est-il besoin de rappeler que le gouvernement américain n'est pas un gouvernement de cabinet. L'autorité présidentielle est partagée avec ses proches conseillers à la Maison Blanche et avec le cabinet de la présidence. En second lieu, il

²⁷ Voir la lumineuse synthèse de Cohen, S., *The making of United States International Economic Policy : Problems and Proposals for Reform*, Washington DC, Greenwood Publishers, 1994. Sur l'évolution des fondements de la politique économique étrangère, on citera en particulier, Ikenberry, J., Lake, D., Mastanduno, M., « Introduction : Approaches to explaining American foreign economic policy », *International Organization*, vol. 42, n° 1, Winter 88, p. 1-10.

faut apprécier l'autorité fluctuante des départements ministériels, et concurremment des secrétaires d'État placés à leur tête.

Circuler dans les dédales de l'administration américaine, c'est tenter volontairement d'échapper à la vision d'une organisation monolithique. C'est s'efforcer de saisir la nature des rivalités qui se dessinent entre tels ou tels segments de l'administration, d'identifier les débats qui surgissent sur tel aspect de la politique européenne, ou encore de repérer parfois l'influence décisive, à un moment donné d'un homme dans la politique étrangère, d'une unité administrative (ainsi de Robert Schaetzel en 1969 ou de Deane Hinton en 1978 à la mission américaine auprès des Communautés européennes lors des négociations portant sur le SME, ou de Paul McCracken en octobre 1971, etc.). Enfin, il était évidemment nécessaire de chercher, autant que possible, à reconstituer ce qu'étaient les perceptions des différents acteurs aux différents moments et en fonction de la multiplicité des points de vue : le degré d'information n'est pas le même selon que l'on se trouve à Washington ou en Europe, les grilles d'analyse et les préoccupations politiques ne sont évidemment pas les mêmes entre le Département d'État, et le National Security Council, entre le Département du Trésor et le Cabinet de la Maison Blanche, ces données sont à la fois sources de richesse dans l'analyse du point de vue américain, et justifient la nature souvent polyphonique de l'étude mais également sources de distorsions, ce dont il faut être conscient à tout moment.

Ces impératifs de méthode ont entraîné des choix dans le traitement des sources. Nous avons tenté dans un premier temps d'apprécier l'opinion, les représentations de l'Amérique face à l'unification monétaire européenne. Cette évaluation par les sources secondaires a jeté les prolégomènes du présent travail.

D'abord par une lecture attentive des quotidiens nationaux américains. Là encore, la sélection conserve une part d'arbitraire, c'est pourquoi notre choix s'est porté sur trois quotidiens : le *Washington Post*, le *New York Times*, ainsi que le *Wall Street Journal*, trois quotidiens remarquablement informés et dont la magistrature intellectuelle est rarement contestée. Cette revue exhaustive de ces journaux s'est faite à partir de mots clefs. Notre choix a été d'élargir l'échantillon de ces mots clefs à l'ensemble de la politique monétaire américaine et non aux seuls sujets de l'intégration européenne. Un choix indispensable au vu de la complexité de la matière et de la durée de la séquence temporelle étudiée. Adjuvants ou contradicteurs des discours officiels, véhicules d'opinions minoritaires, médiateurs de sondages, les journaux sont le miroir déformant des principaux débats suscités par tel ou tel événement. Du coup, ils permettent souvent de reconstituer la trame de la politique

européenne et de la politique économique extérieure des États-Unis. Enfin, et surtout, le dépouillement de ces journaux a apporté à cette étude une aide inégalée : s'il est un thème où le débat, voire la polémique fait rage au cours des années 1970 entre économistes et avec l'administration, c'est bien en effet, celui de la politique monétaire. On y voit s'installer puis s'effacer le discours monétariste, on y assiste par corollaire à l'effondrement de l'interprétation américaine du keynésianisme. Pourtant, dans les années étudiées, le traitement de l'Union monétaire, et plus généralement, de l'intégration européenne voit son intensité s'éroder dans les quotidiens américains. L'actualité de l'unification monétaire européenne y est souvent restituée de manière parcellaire. À cela, deux exceptions : la qualité de la couverture média est meilleure lorsque l'actualité de l'UEM se confond avec une crise du dollar (la conjonction de la crise monétaire de 1978 avec les négociations du SME est certainement l'archétype de cette distorsion) ou lorsque l'Amérique traverse une crise d'identité de son modèle économique (période 1989-1991 et intensité du débat sur « le déclin américain »).

De la même manière, l'étude de l'opinion américaine ne pouvait négliger le Congrès américain²⁸. Courroie de transmission privilégiée entre l'administration et le peuple américain, le Congrès produit une multitude de documents. Chargé de l'expression structurée de l'opinion et des divers groupes d'intérêts de la nation, mais également partenaire de l'administration dans l'élaboration de la politique étrangère, le dépouillement de ses publications introduit naturellement à l'étude des positions de l'administration. En revanche, le plus grand reproche que l'on puisse formuler à l'encontre des sources du législatif, est certainement la masse de l'information générée. Un choix préliminaire est nécessaire. Les plus importants documents sont surtout ceux des commissions permanentes : Committee on Foreign Affairs du Sénat et Committee on Foreign Relations de la Chambre des Représentants, ainsi que ceux du Committee on Monetary Policy, Committee on Budget, Committee on Banking, enfin, les rapports du Joint Economic Committee²⁹. Ces documents sont de première qualité s'il s'agit d'obtenir une source homogène. Riches en

²⁸ Pour une approche récente de la recherche des documents du Congrès on se reportera à l'ouvrage de Golbert, R., *How to research Congress*, Indianapolis, Press of the University of Indiana, 1996.

²⁹ On citera en particulier, sur l'organisation et le rôle des commissions permanentes : West, D., « Activists and Economic Policymaking in Congress », *American Journal of Political Science*, vol. 32, n° 3, August 1988, p. 662-680 ; Krehbiel, K., Shepsle, K., Weingast, B., « Why are Congressional Committees so powerful », *The American Political Science Review*, vol. 81, n° 3, September 1987, p. 929-945 ; Wilkerson, J., « Analyzing Committee Power : A critique », *American Journal of Political Science*, vol. 35, n° 3, August, 1991, p. 613-623.

renseignements généraux sur le débat économique américain, les documents n'en souffrent pas moins d'évidentes carences pour notre objet d'étude. Fatalement, les documents révèlent l'érosion de l'intérêt du législateur pour les enjeux de l'intégration européenne. De ce point de vue, le recensement du Congressional Record est très éclairant : pour l'ensemble de la période, nous avons décompté moins de dix entrées sur les différents projets d'UEM. Quant aux commissions du Congrès, elles n'ont tenu que quatre auditions sur la question. Autrement, le thème de l'intégration européenne est abordé en tant que tel au travers de la discussion de la politique commerciale américaine.

Que les enjeux de l'unification monétaire européenne aient peu pesé dans les débats du législateur relève de l'évidence. Mais qu'a-t-on dit une fois posée cette évidence ? Indifférence, négligence, dont il faudra expliciter les sources et les implications, cette donnée témoigne surtout et peut-être de l'érosion des capacités du Congrès dans le domaine monétaire. Il y a d'abord la délégation de pouvoirs du Congrès au système de la Réserve Fédérale³⁰. Et, surtout, un phénomène dont l'ampleur s'affirmera tout au long de l'étude : l'indépendance de mieux en mieux assumée de la Réserve Fédérale sur le plan de la politique monétaire (fixation du taux d'intérêt de base, gestion des agrégats monétaires) et de la valeur externe du dollar, longtemps chasse gardée, indiscutée, du Département du Trésor. En résumé, si les années 1980 ont signalé une reconquête progressive par le Congrès de ses prérogatives monétaires, la suspension de la convertibilité or du dollar lui a soustrait l'un de ses principaux moyens d'action. Dans l'évaluation de la politique américaine face à l'unification monétaire, il semble donc difficile de faire jouer le premier rôle au Congrès.

Ce sont donc bien les archives américaines qui auront constitué le matériel le plus important dans cette étude. La genèse de l'Union monétaire européenne trouve sa force dans la politique américaine bien plus qu'on ne l'a dit. Par conséquent, il nous faut identifier les lieux de décision, les moments clefs, les hommes et les institutions qui ont pu à un moment donné, modeler le processus de l'unification monétaire européenne.

Le Département d'État est un lieu privilégié, il s'agit bien évidemment d'une source majeure pour cette étude. La consultation de ses ar-

³⁰ Sur ce sujet, voir l'analyse, ancienne mais toujours valable de Zecher, R., « Money and Congress : A review of Congressional activity relating to monetary policy », *Journal of Money*, vol. 3, n° 3, August 1971, p. 680-692 ; précisions sur le renouveau du pouvoir monétaire du Congrès à la fin des années 1980 dans Henning, *Currencies and Politics in the United States, Germany and Japan*, Washington, DC, Institute for International Economics, 1994.

chives s'est révélée déterminante, en particulier pour mesurer la validité du processus d'unification monétaire comme « cas pratique » de la politique américaine face à l'intégration européenne. Il est à noter qu'au moment où l'auteur rédigeait la présente étude, seuls les Numeric Files du Département d'État couvrant la période (1966-1973) étaient accessibles en libre consultation. L'utilisation des Numeric Files est difficile. En l'absence d'inventaire complet, il est impossible d'évaluer de manière exhaustive le volume du fonds. Classés par pays et par sujets, les Numeric Files contiennent pour l'essentiel les documents des missions diplomatiques américaines, mais aussi des dossiers émanant du Bureau of European Affairs, du Bureau of Intelligence and Research, et occasionnellement de l'Office of Under-Secretary for Political Affairs et de l'Office of Under-Secretary for Economic and Business Affairs. Ces documents offrent un panorama extrêmement complet du processus de la diplomatie américaine.

En dépit d'une pratique d'accès plus souple et ouverte que les autres départements ministériels américains, les archives du Département d'État ne sont ni publiées (dans la série *Foreign Relations of the United States* éditée par l'Office of the Historian, la publication des volumes relatifs à l'administration Nixon-Ford n'a démarré qu'en 2001), ni consultables pour la période postérieure à 1973. Force est donc de multiplier les efforts et les recherches pour les remplacer. Pour ce faire, nombre de moyens, quoique imparfaits ont au moins le mérite d'exister. Pour commencer, nous avons fait un grand usage des Freedom of Information Act Requests³¹. Cette technique qui se heurte à la fois à de

³¹ Rappelons que la loi sur la liberté d'accès à l'information a été promulguée le 4 juillet 1966 par le Président Lyndon Johnson. L'élaboration de ce mécanisme d'accès à l'information doit beaucoup au travail de lobbying de l'American Society of Newspapers Editors (ASNE). L'association a fondé le comité d'accès à l'information dans le climat post-macarthyste. Si le mécanisme élaboré au début des années 1960 fait toujours figure de modèle aujourd'hui, il n'a pas fait taire la polémique, ravivée, qui plus est, depuis l'introduction du Patriot Act en 2002. Incarnation des principes jeffersoniens du « citoyen informé », le FOIA Act vient compenser l'absence du droit à l'information lequel n'est pas mentionné explicitement dans la constitution des États-Unis. Il faut souligner toutefois les carences du dispositif. De fait, les obligations imposées aux répondants (agences et administrations publiques) sont imprécises, en dépit des corrections apportées par le FOIA & Privacy Act de 1974, et par l'Executive Order du 16 octobre 1995. La législation n'a pas fixé de sanctions financières aux administrations contrevenantes, tandis que les délais fortement variables d'un département à l'autre demeurent très longs. Ici encore, il faut être conscient de l'intérêt mais aussi des limites d'une procédure qui n'a pas été prévue pour la recherche historique. En l'absence d'inventaire précis, le chercheur doit s'en remettre totalement au service gestionnaire. Si la plupart des départements ministériels disposent aujourd'hui de l'équivalent des missions historiques des ministères français, la qualité de service est encore une fois très contrastée. Enfin, les dispositifs de recours pré-

nombreux obstacles techniques, et plus que tout, méthodologiques, et à laquelle nous avons eu recours pour l'examen des fonds du Département d'État, du Département du Trésor, et de plusieurs fonds de la bibliothèque présidentielle Ronald Reagan a néanmoins produit un excellent résultat en ce qui concerne le Département d'État. L'objectif affiché était, à partir de requêtes fonctionnant sur la base de mots ou de personnages clefs, de situer le positionnement du Département d'État dans l'évaluation américaine du processus d'unification monétaire. Dans l'ensemble, les documents recueillis sont des dossiers destinés à alimenter les Numeric Files, à l'exception des dossiers diplomatiques (memorandum of conversation, « background informations » et position papers). La nature des documents collectés sur la période 1973-1993 est variée : télégrammes envoyés et reçus par le Département d'État des ambassades américaines en Europe, télégrammes de la mission américaine auprès des Communautés européennes, notes sur l'historique d'un débat, comptes-rendus de conversations entre le personnel diplomatique américain et le personnel de la Commission européenne, comptes-rendus de conversations entre le personnel diplomatique américain et les représentants des gouvernements européens, mais aussi, très souvent, commentaires à chaud à l'issue de réunions du Conseil des ministres de la Communauté, voire, comptes-rendus des réunions du Conseil des ministres.

Reste que les archives du Département d'État doivent être maniées avec précaution pour au moins deux raisons. La masse de documents produits par le Département d'État a connu une inflation vertigineuse. Par conséquent, toute la difficulté pour l'historien réside dans la difficulté à évaluer justement le rôle des personnalités. Pour compliquer les choses, l'importance du Département d'État dans la définition de la politique étrangère, et plus manifestement dans le cas de la politique économique étrangère est fluctuante³². Les distinctions entre politique étrangère et politique intérieure, entre politique étrangère et politique

vus par le FOIA, section Appeals sont d'un maniement compliqué, et débouchent dans la presque totalité des cas sur un rejet.

Pour une approche de la genèse et des principes de la législation FOIA, on se reportera à l'ouvrage de Foerstel, R., *Freedom of Information and the Right to Know, the origins and the applications of the FOIA*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1999. Par ailleurs, une modeste évolution de la législation FOIA est actuellement à l'examen au Congrès. La législation introduite par les sénateurs John Cornyn, (R-Texas) et Patrick Leahy, (D-Utah), vise essentiellement à renforcer les obligations incombant à l'administration en termes de durée de traitement des requêtes, cf. « Faster FOIA Act législation », (Senate, S. 598), informations disponibles sur le site internet de l'American Civil Liberties Union.

³² Voir à ce sujet, Sorensen, T., « The President and the Secretary of State », *Foreign Affairs*, winter 1987-1988, Clark, D., « Why State can't lead », *Foreign Policy*, 66, Spring 1987, p. 129-143.

économique internationale s'estompent. C'est pourquoi, le monopole du Département d'État dans ces domaines s'est considérablement érodé. Il faut donc être conscient des aménagements institutionnels, des réorganisations administratives qui ont tenté de prendre en compte ce phénomène. Ces nouvelles données de la politique étrangère ont conduit au renforcement du Conseil de la sécurité nationale (NSC)³³. Elles ont favorisé l'essor des structures de coordination interministérielle où tout en conservant une position éminente, le Département d'État n'en a pas moins vu sa suprématie s'effilochoir. Ensuite, il y a la personnalité, le style et les rapports entre le président et son secrétaire d'État qui constituent un adjuvant supplémentaire de l'équation des rapports de force au sein de l'administration. L'action du Département d'État étant de plus en plus insérée dans un réseau diffus de la « communauté diplomatique », il était essentiel de cerner les autres lieux d'expression de la position américaine face à l'unification monétaire.

Ces archives fondamentales sont donc complétées par celles d'un autre centre de décision important de la politique étrangère, le National Security Council, créé en 1947. Le Conseil a sa raison d'être du fait que le Congrès et les présidents ont reconnu la nécessité de considérer la politique étrangère comme un tout. Les principaux conseillers du président se trouvent ainsi réunis au sein d'un organe consultatif où ils prennent part aux décisions les plus importantes. Depuis la loi sur la sécurité nationale de 1947 qui autorisa la création du Conseil, la manière dont le président l'utilise et dont il le compose a sensiblement évolué. Si l'accès aux archives du NSC est régi par la règle des trente ans, la majorité des documents est classée confidentiel, secret, voire top secret, limitant du même coup les possibilités de consultation. Par ailleurs, il faut préciser qu'en dépit des fluctuations connues par cet organe de la politique étrangère et de sécurité américaine, le NSC demeure une structure légère qui produit relativement peu d'archives. La tradition, confirmée par le mode de conservation des documents de la Présidence Johnson, Nixon, Carter et Reagan, veut que les documents du NSC soient déposés au sein des bibliothèques présidentielles (l'ère Nixon figure l'exception, car en l'absence de bibliothèque présidentielle, les documents sont conservés au NARA, dans une collection *ad hoc*, le « Nixon Project », sorte de préfiguration de la Nixon Library). L'essen-

³³ Pour une analyse du NSC, on retiendra typiquement : Shoemaker, C., *The NSC Staff : Counseling the Council*, Westview Press, 1991, chapter 2, p. 21-48. Lowenthal, M., Best, R., *The National Security Council : An Organizational Assessment*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, August 11, 1992, 38 p. Daadler, I., Destler, I., « How National Security Advisers See Their Role », in Wittkopf, E., McCormich, J., *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, Rowman and Littlefield, 2004, p. 171-181.

tiel des collections NSC est donc à retrouver dans les fonds déposés par le Conseiller à la Sécurité Nationale lui-même, ou de l'un de ses adjoints (ainsi de Francis Bator pour Johnson, de Henry Kissinger pour Nixon, de Zbigniew Brezinski pour Carter, de David McFarlane pour Reagan) ou dans les dossiers déposés au nom de la structure (ainsi des « NSC summary meetings » de la présidence Johnson, des « NSC Files, SRG meeting Files » pour la présidence Nixon). Avec les documents du NSC, on entre véritablement dans les premiers cercles du pouvoir, ce qui permet d'autant mieux de mesurer l'audience des questions européennes dans la politique américaine.

Mais si la consultation des collections du Département d'État et du NSC permettait de mesurer la place de l'UEM comme enjeu de la politique européenne des États-Unis, il était tout autant indispensable d'accéder aux collections des ministères techniques. Pour au moins trois raisons ; d'abord parce que les vues des administrations économiques dans le domaine de la politique européenne ne sont pas homothétiques de celles du Département d'État, ni dans une moindre mesure du NSC. Les ministères techniques, avec plus ou moins d'insistance, reflètent les positions et les intérêts économiques américains dont ils sont les défenseurs naturels. Ensuite, la politique d'unification monétaire européenne achoppe avec le dollar, son statut, et son cadre d'évolution, le système monétaire international. Il y avait donc nécessité de mesurer comment la « donnée UEM » est-elle appréciée ? Enfin, un troisième niveau d'analyse apparaît : les réactions des administrations économiques à l'égard des politiques communautaires sont faites de méfiance à la fin des années 1960. L'UEM apparaît-elle crédible, comment les divergences d'appréciation sont-elles résolues lorsque l'administration est contrainte de « se positionner » ? On peut regretter dans l'ensemble, de ne pas avoir eu un accès direct aux documents du Trésor, et ce parce que la majorité des collections de ce département ministériel n'ont pas encore été déposées au NARA, enfin, parce que les Freedom of Information Requests se sont heurtées au refus des administrations sollicitées.

Ces difficultés ont pourtant été largement atténuées par le recours à des sources complémentaires. Il s'agit des fonds déposés par d'anciens secrétaires ou membres du Trésor, dans les bibliothèques présidentielles (fonds Fowler à la bibliothèque Lyndon Johnson, fonds Schultz au Nixon Project, fonds Burns et fonds Simon à la bibliothèque Gerald Ford, fonds Solomon à la Bibliothèque Jimmy Carter) et fonds Reagan à la bibliothèque du Congrès. Au total, même si l'on ne peut prétendre à l'exhaustivité en cette matière, la consultation cumulée de ces différents fonds d'archives nous paraît constituer une base solide pour mener l'enquête avec les méthodes de l'historien. Trois fonds se distinguent dans cette catégorie de documents. Le fonds Arthur Burns, classé méti-

culeusement par la bibliothèque Ford, permet de cerner le rôle clef joué par le Président de la Réserve Fédérale. Véritable commandeur en chef de la politique économique sous Nixon, l'influence de Burns dépasse largement le cadre de son rôle à la tête du système de la Réserve Fédérale. La documentation est riche, et permet de retracer l'évolution de la position américaine au regard de la question de la réforme du système monétaire international tout en évaluant l'importance accordée à l'UEM. La consultation, qui a porté sur un très grand nombre de cartons, et qui n'a donné lieu à aucune restriction, s'est révélée particulièrement utile du point de vue de la question de la réforme du système monétaire international. Le fonds Solomon est moins complet même s'il a beaucoup contribué à la restitution de la stratégie américaine face aux négociations sur le SME. La confrontation de ce fonds avec les FOIA du département d'État, ainsi qu'avec le Fonds NSC donne l'impression d'une gêne parfois mal contenue à l'égard de l'unification monétaire. Enfin, avec le fond Reagan, on explore une dimension inconnue de la politique américaine à l'égard de l'UEM : l'expérience du SME peut-elle valider les choix de politique économique de l'Amérique ? Le fonds Donald T. Regan est d'une richesse exceptionnelle pour qui souhaite pénétrer dans les entrailles des « reaganomics ». La machinerie complexe de l'administration américaine, l'inertie des départements ministériels face à une équipe d'idéologues s'y déploie tout en constituant l'arrière-plan du discours américain sur l'UEM. Les deux questions sont inséparables tant le discours sur l'UEM est alors dépendant de la liturgie des « reaganomics ».

Un dernier type de sources a été constamment utilisé lorsqu'elles étaient disponibles. Il s'agit des volumes de la série « foreign relations of the United States ». La vénérable collection des FRUS a servi de documentation de référence pour toute une génération d'historiens jusqu'au début des années 1970, où elles ont semble-t-il failli à l'éthique de la recherche historique. Obstacles techniques en premier lieu : si les volumes de l'année 1911 furent publiés en 1917, il faut attendre 1996 pour consulter les volumes sur la crise de Suez. Plus grave encore, la publication des volumes sur l'Iran au début des années 1950 a jeté le discrédit sur la collection. Qualifiés de « fraude »³⁴ par l'American Historical Association, l'affaire a contribué à un effort évident du Département d'État dans le but de restituer la trame de la politique étrangère américaine dans son intégrité et sa diversité. Ensuite, les bouleversements de la fin des années 1980 ont accéléré une forme de « glasnost » sur les conditions de publication de cette série. Deux volumes ont plus particulièrement attiré notre attention. Il s'agit des volumes « internatio-

³⁴ Cohen, W., « At State Department, Historygate », *New York Times*, May 8, 1990.

nal trade policy » et « international monetary policy » portant sur l'administration Nixon. Si la « glasnost »³⁵ ne semble pas avoir joué à plein en termes de délai (8 volumes publiés en 2008 sur l'administration Nixon Ford, sur la série des 32 volumes prévus), l'échantillon des documents assemblés par le Département d'État se révèle infiniment plus riche que les volumes plus anciens. En effet, l'office of Historians a tenté un équilibre entre les sources propres au Département d'État tout en donnant la parole aux autres composantes de l'administration. Pour les praticiens des collections numeric et alpha-numeric files, l'échantillon reconstitué pour les FRUS semblera fruste. *A contrario*, il révèle toute son importance en incorporant des documents non déposés au NARA mais émanant du Washington National Record Center (WNRC), tels des extraits du fonds Paul Volcker, ou George Schultz (administration Nixon).

Une dernière question : les FRUS continuent-elles de pratiquer l'autocensure ? Le volume portant sur la politique monétaire internationale rénove sans conteste la lecture des choix américains dans ce domaine. On regrette pourtant que les collections Burns n'y tiennent quasiment aucune place, on peut aussi s'étonner du traitement du sujet phare du volume : la suspension de la convertibilité or du dollar. En effet, le volume consacre près de cinquante documents à la négociation internationale de la Nouvelle politique économique (NEP), mais fait preuve de cécité lorsqu'il s'agit de documenter la phase active des négociations, c'est à dire, rien ou presque rien sur le sommet crucial du G-10 de Rome (29-30 novembre 1971). D'où l'impératif de compléter ces ressources documentaires par deux autres moyens encore à la disposition du chercheur : les interviews et les archives européennes.

En dépit des défauts qui lui sont inhérents, le rôle de l'histoire orale comme instrument de recherche en histoire contemporaine n'est plus contesté aujourd'hui. Certes, plus que tout autre démarche, elle peut être décevante, voire trompeuse. Justification rétrospective de choix, reminiscence parcellaire des événements, ces inconvénients dont il faut être conscient à tout moment n'ôtent en rien l'intérêt unique qu'elles présentent souvent. Il faut donc préciser ici quels ont été les objectifs de l'auteur en matière d'histoire orale. Souvent, il s'agissait de vérifier une hypothèse ou de combler un vide d'information embarrassant. Mais pourtant, lorsque ce cas de figure se présentait, l'interview a été retenue lorsqu'il était possible d'obtenir un faisceau de témoignages sur un sujet donné. Dans la mesure où notre sujet couvre aussi la période la plus contemporaine de l'unification monétaire, nous avons tenté l'interview

³⁵ Hanhn, P., « Glasnost in America Foreign Relations of the United States and the Middle East, 1955-1960 », *Diplomatic History*, vol. 2, 1996.

comme complément à la littérature grise, lorsque les archives se révélèrent complètement inaccessibles. Enfin, l'interview a pu trouver toute sa pertinence, lorsqu'il s'agissait de sonder un groupe pour lequel l'archive n'a pas sa raison d'être : le cas de figure le plus évident étant le rôle des milieux d'affaires américains. Nous avons mené au total, un peu plus d'une quinzaine d'interviews en face à face qui ont permis à l'auteur d'interroger les témoins et les acteurs de cette histoire, d'anciens responsables américains, des membres des milieux des affaires, le plus souvent américains. Outre ces entretiens menés en direct, nous avons aussi consulté les collections d'interviews rassemblées par les bibliothèques présidentielles aux États-Unis ainsi que par le Miller Institute, l'institut américain leader dans ce domaine³⁶.

Enfin, il se posait la question de l'accès et de la consultation des sources européennes. À ce sujet, la démarche de l'auteur a été de poser l'intérêt de ces ressources comme complément aux sources américaines. On peut trouver en effet, dans les sources européennes des comptes-rendus de conversation avec les autorités américaines, mais aussi de précieux renseignements sur des événements, des négociations qui n'apparaîtraient pas, de toutes façons, dans les documents américains. Il n'était pas question dans le cadre imparti à cette étude de consulter l'ensemble des documents se rapportant au processus de l'unification monétaire. Outre le fait que la majorité des fonds portant sur ce sujet est souvent d'un accès plus difficile qu'outre-Atlantique, l'examen de la position américaine ne le justifiait pas. Notre choix s'est donc porté sur les fonds ouverts aux chercheurs et qui étaient susceptibles d'alimenter la réflexion. Dans les discussions européennes, quel rôle la stratégie américaine peut-elle jouer ? Dans quelle mesure les préférences américaines sont-elles prises en compte par les négociateurs européens ? Au total, le prisme du chercheur consistait à exploiter les archives européennes non pas seulement comme matériau de l'histoire de l'unification monétaire, mais lorsqu'une histoire à double voix, euro-américaine, pouvait être établie. Parfois, une collection éclaire un aspect limité mais important du sujet : il en est ainsi des dossiers de la présidence Valéry Giscard d'Estaing. Nous avons ainsi consulté les dossiers des conseils restreints. Ces derniers donnent des indications supplémentaires sur la genèse du Système monétaire européen (SME). Ces dossiers révèlent aussi l'ampleur de la « brouille » germano-américaine au temps de Jimmy Carter et du Chancelier Helmut Schmidt. S'il fallait une preuve supplémentaire que l'entreprise de l'unification monétaire joue quelquefois comme une

³⁶ Sur ce thème, voir l'excellent article de Ritchie, D., « Oral History in the Federal Government », *The Journal of American History*, Volume 74, September 1987, p. 587-595.

réaction contre l'Amérique, qu'elle peut susciter le désarroi, voire l'agacement de l'administration, c'est bien dans les dossiers de cette année 1978, qu'on peut aller la chercher. De la même manière, les documents de la présidence Pompidou, largement consultables aux Archives nationales permettent de reconstituer la trame de la genèse de l'UEM, de fournir parfois le compte-rendu d'une réunion que l'on ne retrouve pas dans les archives américaines.

En confrontant résolument les données américaines avec les indices européens, en recoupant aussi les sources américaines entre elles, on peut enfin sortir d'une lecture uniquement européenne de l'unification monétaire. Toutes ces sources ne sauraient évidemment remplacer l'accès aux archives fermées. L'histoire de l'unification monétaire européenne et l'exploration de sa rive américaine n'est pas finie d'écrire. Elles permettent néanmoins d'aboutir à des résultats que l'on ne saurait négliger.

Ces impératifs de méthode ont entraîné des choix dans le traitement du sujet et donc dans la facture même de l'étude, celui d'abord d'une écriture narrative où la description des mécanismes monétaires occupe une place secondaire. Ce choix était indispensable. La priorité était bien de restituer le regard américain sur le cycle de trente ans où se joue la genèse de la monnaie unique. C'est pourquoi l'étude, tout en respectant rigoureusement un plan chronologique et d'une progression linéaire des chapitres, le traitement thématique intervenant au sein de ces derniers, accorde néanmoins une place privilégiée aux phases de cristallisation euro-américaine de l'unification monétaire : 1970-1972 et 1977-1979. Ceci explique la disproportion entre certains de nos chapitres. Ces choix nous paraissent conformes à l'ambition de l'étude : il s'agit avant tout d'une étude sur la politique européenne des États-Unis. En effet, au delà du « cas particulier » de l'UEM, et de ses spécificités, l'étude vise par là-même à éclairer le débat historique d'ensemble sur la politique américaine à l'égard de l'intégration européenne en conduisant à remettre en cause les interprétations par trop univoques qui ont parfois prévalu, en continuant à creuser le sillon d'une histoire que l'on connaît raisonnablement bien jusqu'au début des années 1960, mais dont le fil se détend après.

L'étude est organisée selon un plan chronologique synchronisé avec le cycle de vie de l'unification monétaire. Il se dégage ainsi quatre moments dans cet ouvrage :

- les années 1960 où les Américains cherchent à défendre le système de Bretton Woods. Un premier chapitre pose le décor de la politique européenne des États-Unis, les questionnements de l'administration Johnson, la révision de la doctrine communautaire par l'administration

Nixon (Chapitre 1). La relance de La Haye donne un coup d'accélérateur au projet d'UEM, l'Europe prépare une première version d'unification monétaire, Washington évalue ses chances de réussite, au vu de la résistance des États, au vu des vicissitudes du système monétaire international. Bientôt, l'Amérique rebat les cartes de l'UEM (Chapitre 2). L'Union monétaire est mise à l'épreuve des politiques américaines, de la volonté politique des États : une phase d'attente et d'illusions (Chapitre 3).

– Le deuxième moment est celui de la relance de l'unification monétaire européenne. Il se produit alors même que l'emporte le flottement non concerté des monnaies. Il s'ouvre dans un moment de fortes tensions germano-américaines. Il met au défi une administration qui affiche ouvertement ses convictions pro-intégrationnistes, et pourtant, l'UEM suscite un contentieux d'une rare intensité, comment expliquer ce paradoxe (Chapitres 4 et 5) ?

– Le troisième moment de l'étude correspond aux perceptions et à l'analyse que font les Américains de l'apprentissage de la coopération monétaire européenne grâce au SME. L'administration tarde à comprendre les mérites de cette convergence administrée. Les difficultés internes de l'Europe constituent des éléments de validation de la politique économique et monétaire sous Reagan (chapitres 6 et 7).

– L'étude se prolonge jusqu'à l'introduction de l'euro. C'est ici que surgissent les écueils de l'histoire immédiate. Dans cette phase finale, les sources se transforment. Les distinctions classiques entre archives, sources imprimées et bibliographie sont de moins en moins pertinentes. La période 1988-1998 voit la longue marche vers la monnaie unique, la fin du cycle de gestation de l'unification monétaire européenne. On dit que l'Amérique fait preuve d'indifférence, voire de désinvolture. L'UEM apparaît-elle à ce point inévitable qu'elle suscite moins de débats ? (Chapitres 8 et 9).