

Henry Kissinger, A la Maison Blanche

Légende: Dans ses Mémoires, Henry Kissinger, ancien secrétaire d'État américain, rappelle les difficiles relations commerciales entre les États-Unis et la Communauté économique européenne (CEE) au début des années soixante-dix.

Source: KISSINGER, Henry. A la Maison Blanche, 1968-1973. Volume 1. Paris: Fayard, 1979. 736 p. ISBN 2-213-00817-5. p. 443-447.

Copyright: "A la Maison Blanche, 1968-1973"

de Henry Kissinger

(c) Librairie Arthème Fayard, 1979

URL: http://www.cvce.eu/obj/henry_kissinger_a_la_maison_blanche-fr-af5d7ac9-fd20-4ac7-bbae-800ed83bff43.html

Date de dernière mise à jour: 16/03/2015

Henry Kissinger, *A la Maison Blanche*

[...]

Certes, une Europe économiquement forte dépendrait davantage d'elle-même ; mais il faudrait en payer le prix. Comme l'union douanière, manifestation la plus tangible de la Communauté, commençait à affecter les exportations américaines, et que l'Europe se mettait à nous faire concurrence dans d'autres parties du monde, nos milieux d'affaires s'agitèrent, et leurs grondements affectèrent bientôt les décisions gouvernementales. Pour la première fois, les relations atlantiques devenaient sujettes à controverses. Au printemps 1970, j'ordonnai un examen interministériel officiel des relations atlantiques.

Quant vint l'automne, les craintes à propos des effets d'une expansion de la Communauté européenne commencèrent à soulever des clameurs, en particulier dans nos services économiques. Les ministères des Finances, du Commerce et de l'Agriculture suivant point par point la méthode éprouvée du Pentagone, avaient réalisé une analyse « du pire » exposant les conséquences d'un élargissement du Marché commun à la Grande-Bretagne et à la Norvège (ce qui était envisagé à ce moment-là). Ils voyaient en effet le Marché commun comme un monstre économique dominant le commerce mondial et les accords monétaires, excluant les produits agricoles et manufacturés américains, et étendant progressivement ses tentacules vers le Tiers-Monde. Cette dernière crainte était née des accords préférentiels grâce auxquels les nations du Marché commun pouvaient entretenir des relations commerciales spéciales et exclusives avec leurs voisins méditerranéens et leurs anciennes colonies. Si toutes les anciennes colonies britanniques se joignaient à présent à ce réseau d'accords commerciaux exclusifs, le danger deviendrait plus grand. Une étude préparée à l'intention du C.N.S. notait :

« A long terme, nous pourrions nous trouver face à une « Europe élargie » formée d'un Marché commun d'au moins dix membres à part entière, avec des pays neutres de l'A.E.L.E. (Association européenne de libre échange), jouissant d'accords commerciaux préférentiels avec au moins les pays méditerranéens et la plus grande partie de l'Afrique. Ce bloc assurerait environ la moitié du commerce mondial, alors que notre participation n'y est que de 15 pour 100 ; il posséderait des réserves monétaires faisant près du double des nôtres, et serait même capable de nous mettre constamment en minorité au sein des organisations économiques internationales. »

Le courroux des services économiques redoubla devant un passage du Rapport sur la politique étrangère du Président de février 1970. Pour ceux qui n'avaient pas participé à la rédaction de ce rapport, ce passage paraissait donner carte blanche au nationalisme économique européen :

« Notre soutien au renforcement et à l'élargissement de la Communauté européenne n'a pas diminué. Nous savons que nos intérêts seront nécessairement affectés par l'évolution de l'Europe, et il nous faudra peut-être faire des sacrifices dans l'intérêt général. Nous considérons que les pénalités économiques que nous aurons à souffrir du fait d'une réelle unification de l'Europe seront compensées par le regain de vitalité politique de l'Ouest pris dans son ensemble. »

Le ministère des Finances, ainsi que d'autres services, pensait que ce passage encourageait les pressions économiques européennes contre nous. Mais c'eût été bien inconsidéré de la part du gouvernement de définir une politique aussi susceptible de s'attirer la colère américaine en une phrase ambiguë et isolée. Ce passage donna lieu à un débat interministériel fort utile. Ce que les services économiques voulaient, et proposèrent sérieusement lors d'une réunion interministérielle qui eut lieu le 13 mai, c'était une « réinterprétation » officielle du rapport du Président – en fait, une déclaration de guerre contre le système des préférences et peut-être même contre la notion de Communauté européenne. Les services économiques insistaient pour que

nous profitons des négociations prochaines sur l'admission de la Grande-Bretagne dans la Communauté pour ouvrir le combat.

Le ministère des Affaires étrangères (qui ne se sentait pas une obligation irrésistible de défendre un rapport rédigé par mon équipe et moi-même) fut néanmoins scandalisé de cet assaut contre ce qui avait été l'une des constantes de la politique étrangère américaine. L'expansion et l'intégration future de la Communauté européenne avaient été notre objectif, et nous l'avions parfois poursuivi, en particulier dans les années 1960, avec plus d'ardeur que les Européens eux-mêmes. La politique envers l'Europe avait été le domaine incontesté du Bureau européen des Affaires étrangères, et elle écartait toute solution pour la Grande-Bretagne autre que son entrée dans l'Europe. Maintenant que celle-ci était si près de se réaliser, voilà qu'elle était remise en question, non par un Français autoritaire, mais par les dernières personnes auxquelles on aurait pensé à l'intérieur du gouvernement des Etats-Unis, qui menaçaient non seulement sa prééminence politique mais aussi sa prééminence administrative. Le Bureau européen résista avec ses bonnes vieilles méthodes : la temporisation et la ratiocination. On discuta pendant des heures pour savoir si un rapport interministériel sur l'admission de la Grande-Bretagne devrait dire que l'intégration européenne « poserait » ou « pourrait poser » des problèmes. Les Affaires étrangères se battirent vaillamment contre toute évaluation d'ensemble des conséquences économiques négatives qu'entraînerait un élargissement de la Communauté. Elles craignaient que l'opposition américaine ne fournît un bouc émissaire pratique si, pour une raison ou une autre, les négociations sur l'admission de la Grande-Bretagne échouaient.

Cependant, alors que le ministère des Affaires étrangères avait raison dans l'abstrait, il négligeait les réalités politiques, en particulier celles d'une année d'élections au Congrès. Il risquait, comme d'habitude, de se voir finalement accuser de « mollesse » dans la défense des intérêts américains. L'humeur du Congrès trouva bientôt son expression dans une loi sur le commerce extrêmement discriminatoire et visant directement l'Europe et le Japon. Elle avait pour partisan acharné le très influent président de la Commission budgétaire de la Chambre, Wilbur Mills. Cette loi aurait dressé de hautes barrières protectionnistes contre certaines importations, en particulier celles des textiles et de la chaussure. Pendant l'été et l'automne 1970, une guerre commerciale menaçait. Les pays du Marché commun répliqueraient probablement en fermant leurs frontières à nos exportations de produits agricoles. Le 2 juillet, Paul MacCracken avertit le Président du danger et lui demanda d'intervenir auprès de Mills.

J'étais, en gros, du même avis que MacCracken et que les Affaires étrangères: je n'avais jamais pensé qu'une Europe unifiée se précipiterait automatiquement pour nous soulager de nos fardeaux. De mon point de vue, nous avons fait un choix stratégique trop unilatéral dans les années 1950 et 1960. En poussant à l'unification économique de l'Europe, nous avons ouvert à l'Europe un domaine d'une telle dimension qu'elle avait toutes les chances de devenir notre rivale. En décourageant la formation d'une Communauté européenne dans le domaine de la défense – du moins jusqu'à l'échec du projet initial en 1954 – nous avons dévalorisé une dimension dans laquelle les intérêts atlantiques avaient toutes les chances de coïncider. Cependant, je préférerais l'unité européenne, sous une forme ou une autre, à un chœur discordant de nations antagonistes que leur impuissance mènerait tôt ou tard à se désintéresser de la politique étrangère, et donc à devenir des neutralistes, si ce n'est officiels, du moins dans leurs actions. Nous ne pouvions prendre le risque de saborder l'unité européenne sans briser l'influence politique de ces mêmes groupes qui, en Europe, avaient appuyé l'idée d'une Alliance Atlantique forte. L'association, avec l'Europe de l'Ouest, de la plus grande part de l'Afrique, de pays méditerranéens tels que l'Espagne, le Maroc et la Tunisie, sans parler d'Israël, était dans l'intérêt géopolitique de l'Ouest. Empêcher la formation de liens entre ces pays clés et l'Europe serait la dernière des folies politiques.

Le 30 juin, dans un rapport au Président, j'attaquai carrément les objectifs de notre politique étrangère. En pénalisant les textiles et les chaussures, nous affecterions gravement les pays se trouvant dans des situations intérieures délicates : l'Espagne, ce qui ruinerait nos négociations pour l'installation d'une base et nuirait à nos liens avec l'Espagne d'après Franco ; l'Italie, où le communisme s'étendait, et le Japon. Cependant, il ne suffit pas d'influer sur une décision présidentielle : il faut aussi proposer une alternative. Sur le plan international, je proposai donc des négociations où nous exposerions nos inquiétudes à la Communauté européenne ; sur le plan intérieur, je proposai de mettre en place un mécanisme permettant aux services économiques de présenter leur point de vue au Président. La Commission des adjoints aux ministres du

C.N.S. serait augmentée de représentants des services économiques d'« avoir gain de cause » pour la réinterprétation du rapport présidentiel, mais aussi de traiter cette réinterprétation comme un problème relevant davantage de la politique étrangère que de l'économie, puisque la commission serait présidée par les Affaires étrangères. En outre, l'exigence selon laquelle les problèmes débattus seraient portés devant le Président - condition à laquelle tenaient tant les services économiques inquiets de la prédominance des Affaires étrangères - m'assurait la possibilité d'intervenir (si ce n'est pas d'avoir le dernier mot) si des considérations d'ordre purement commercial menaçaient de l'emporter sur les impératifs de politique étrangère.

Les Etats-Unis entrèrent en négociation avec la Communauté européenne le 10 octobre. La délégation européenne était dirigée par Ralf Dahrendorf, un libéral ouest-allemand (ce qui, dans le langage européen, signifie un représentant d'un parti du centre défendant la libre entreprise). Le 15 octobre, lors d'une entrevue avec moi, Dahrendorf souligna « sa profonde inquiétude » devant certaines tendances de la politique commerciale américaine. Cependant, son analyse des perspectives de la Communauté n'était guère rassurante. Dahrendorf prévoyait l'admission de la Grande-Bretagne, mais, à son avis, la Communauté ne pensait plus en termes d'unité politique : l'intégration économique serait un objectif en soi. C'était ce que j'avais décrit, lors de la réunion interministérielle du 13 mai, comme étant le pire des résultats pour nous. Si elle ne se doublait pas d'un progrès sur le plan politique, une intégration économique entraînant une féroce concurrence et des représailles américaines ne manquerait pas de faire naître le doute dans les esprits des partisans de l'Alliance, de part et d'autre de l'Atlantique.

La fragilité et l'acrimonie croissante des relations entre les Etats-Unis et l'Europe apparaissent dans une note griffonnée par le Président sur un rapport que je lui remis le 13 novembre pour le mettre au courant des négociations avec la Communauté. « K. Il me semble que nous « protestons » mais ne faisons guère de progrès dans nos contacts avec la Communauté. Nous en avons un exemple parfait dans le domaine de l'agriculture. Le Congrès ne va certainement pas tolérer l'attitude trop passive de nos représentants dans ces négociations. » Nixon était trop atlantique pour ne pas intervenir dans cette bataille destructrice. Il intervint auprès de Wilbur Mills, sans résultat. La tendance protectionniste était trop forte : Mills ne fut pas convaincu, et les mesures commerciales restrictives restèrent en attente au Congrès pendant tout l'été et tout l'automne 1970. Dans une certaine mesure, la majorité silencieuse se vengeait de la façon dont l'Amérique était « maltraitée » dans le monde. Nos négociations commerciales avec l'Europe s'éternisèrent sans résultat pendant près d'un an, jusqu'au moment où Nixon les vida, du moins temporairement, de leur objet en décidant brutalement, le 15 août 1971, d'imposer une surtaxe de 10 pour 100 sur toutes les importations, de supprimer la convertibilité du dollar en or, et de contrôler les salaires et les prix.

[...]