

Depuis toujours les journaux financiers ont coutume de soutenir que la hausse des cours à la bourse dépend de la confiance du public. De la même manière, on s'efforce aujourd'hui, dans certains milieux, de se persuader que la croissance économique peut se poursuivre indéfiniment pourvu que les chefs d'entreprises aient foi en la croissance.

C'est là, nous semble-t-il un moyen de masquer les vrais problèmes, et en particulier le fait que le rythme de croissance des principaux pays européens, à l'heure actuelle, est commandé par l'essor de leurs exportations industrielles. Un facteur aussi « exogène » est évidemment difficile à incorporer aux modèles mathématiques de croissance. Mais, sans doute, convient-il de se demander si la méthode des modèles, utile en une certaine étape de l'analyse, peut véritablement permettre, à elle seule, de donner une interprétation satisfaisante de l'histoire concrète du développement économique dans le monde occidental.

La fin du rôle dominant des États-Unis et l'avenir d'une politique économique mondiale (1)

QUELQUES dates charnières divisent l'histoire économique, depuis la première guerre mondiale, en périodes bien distinctes : 1929, l'année du krach, et 1939, qui marque le début des hostilités.

Depuis la deuxième guerre mondiale les périodes ne sont heureusement pas aussi clairement partagées. On admet que la guerre de Corée, en 1950, ou encore Suez en 1957 constituent des points de retournement. Mais il est probablement impossible de trouver une année qui indique le changement le plus important intervenu dans les relations économiques internationales des États-Unis : le passage de ce pays de la position d'« économie dominante » à celle d'une des principales puis-

(1) Nous sommes heureux de pouvoir reproduire ici, en traduction française, un texte inédit du professeur C.P. KINDLEBERGER. Le ton en est très différent de celui des ouvrages qui ont été si souvent commentés en France comme dans le reste du monde, notamment *The Dollar Shortage, International Economics, The Terms of Trade*. Il s'agit ici d'un memorandum à but pratique : les vues exprimées dans ce document étaient destinées à un groupe d'étude américain préoccupé de définir, dans les circonstances qui caractérisent le tournant des années 1959-60, les buts à long terme de la politique économique extérieure des États-Unis. C'est d'ailleurs pourquoi la première personne du pluriel, « nous », se rapporte aux États-Unis.

Le professeur C.P. Kindleberger nous demande de bien souligner l'origine de ce texte qui explique à la fois son ton général et l'absence de précision technique (N.D.L.R.).

sances industrielles — qui fait des U.S.A. la principale puissance peut-être, mais certainement plus la seule puissance dominante.

La domination économique des Etats-Unis a été étudiée par plusieurs auteurs sous ses différents aspects. François Perroux a appelé domination le fait que le monde subissait les conséquences de toute modification interne de l'économie des Etats-Unis alors que ceux-ci pouvaient parfaitement négliger ce qui se passait à l'étranger (2). Sir Dennis Robertson ne va pas aussi loin, quand il dit : « lorsque les Etats-Unis étrennent, le monde attrape une pneumonie ». Robertson envisage alors la naissance et la propagation des cycles économiques ainsi que leur impact sur la balance des paiements. Mais l'asymétrie entre la position des Etats-Unis et celle des autres pays va beaucoup plus loin. Les Etats-Unis ont pris à leur charge la création et le fonctionnement d'organismes internationaux, de l'U.N.R.R.A. à la B.I.R.D.

L'initiative du Plan Marshall leur revient (3). Les réductions mutuelles des droits de douane selon les prescriptions du G.A.T.T. furent l'œuvre des Etats-Unis et furent complétées par des réductions quantitatives des autres pays. Le reste du monde détient en majeure partie des dollars parmi ses réserves monétaires ; les Etats-Unis, quant à eux, limitèrent leurs réserves à l'or. De plus, les autres pays ont dû tenir compte de l'influence de leur politique monétaire et fiscale sur leurs balances de paiement, tandis que les réserves des Etats-Unis les ont mis à l'abri des influences extérieures et leur ont permis de se consacrer entièrement à des objectifs de politique interne.

(2) Il n'est pas nécessaire d'insister ici sur le caractère très libre de cette référence. On pourra se reporter aux articles fondamentaux de François Perroux, Esquisse d'une théorie de l'économie dominante, de *Economie Appliquée*, 1948, nos 2-3, p. 248 ; Note sur le dynamisme de la domination, *Economie Appliquée*, 1950, n° 2, p. 245 ; The Domination Effect and Modern Economic Theory, *Social Research*, juin 1950 ; L'Anglo-Iranian Company et les effets de domination, *Economie Appliquée*, janv.-mars 1952.

(3) Il est intéressant de rappeler que lorsque Mrs. Clayton et Douglas se rendirent à Londres au cours de l'été 1947 pour discuter du plan Marshall, Ernest Bevin proposa aux Etats-Unis de mettre une somme importante à la disposition du Royaume-Uni, les deux pays devant s'associer pour être, « ensemble », les bienfaiteurs de l'Europe occidentale ; la proposition fut accueillie sans enthousiasme.

Les innovations sous forme de production de nouvelles marchandises et de diminution sensible des prix de revient des produits existants sont venues principalement des Etats-Unis. Et ce sont eux qui ont porté le poids de la défense collective — en Corée et à l'O.T.A.N. ainsi que celui de l'aide économique aux pays sous-développés.

La domination économique des Etats-Unis a amené d'importants changements. Ceux-ci ne se manifestent ni dans les réductions des droits de douane depuis que Cobden avait pris la tête d'un tel mouvement vers 1860, ni dans la coopération économique (voir la Société des Nations) mais bien dans les prêts intergouvernementaux du temps de paix, pour la reconstruction et le développement économique. L'intérêt porté par le gouvernement au bien-être public, qui se manifeste par des transferts internes de revenus à des fins sociales, a été étendu au domaine international.

Les dons occasionnels de charité pour soulager les victimes d'un tremblement de terre ou pour aider à combattre un fléau traçaient la voie, sous la domination économique des Etats-Unis, à une assistance intergouvernementale régulière et efficace — sous forme de dons et prêts, en nature et en espèces, afin d'aider les contrées défavorisées à atteindre leurs dispositifs nationaux. Cette domination économique, qui était le fait essentiel de la fin des années 40 et de la majeure partie des années 50, a subi un changement. Comme on l'a dit plus haut, aucune année de référence ne permet de repérer le changement. Mais l'affaiblissement évident de la balance des paiements des Etats-Unis en 1958 et 1959 caractérise aussi bien la politique que la situation économique des Etats-Unis dans les affaires internationales. Cette modification, qui aboutit à une diminution relative du rôle des Etats-Unis, a pour cause l'accès des autres pays industriels (Allemagne, France, Grande-Bretagne, Japon, en particulier) à une situation qui leur permet de définir et de poursuivre en toute indépendance leurs propres objectifs. On peut dire en conséquence que la domination américaine a pris fin.

Ce résultat, il faut le souligner, marque l'aboutissement heureux de la politique des Etats-Unis. Le passage de l'isolement des années 20 à la domination pendant la guerre et dans l'immédiate après-guerre fut rude et engendra de délicates responsabilités. Inévitablement, cependant, il créa le goût de

l'autorité et du *leadership*. En ce sens, il peut y avoir une rupture entre les vieilles traditions isolationnistes et les nouveaux moyens nécessaires à l'élaboration d'une politique dans la prochaine phase de non-dominance de notre vie économique internationale. En particulier, la fin de l'ancienne prépondérance qui conduisait le monde à réagir d'une manière irréversible aux impulsions venant des Etats-Unis, doit nous inciter à chercher les moyens de prendre d'autres types d'initiatives. La position de *leader* est encore défendable mais la « domination » touche bien à sa fin.

Ce changement fondamental peut utilement être illustré par un bref exposé des problèmes qui découlent, premièrement, de la faiblesse de la balance des paiements des Etats-Unis en 1958-1959 et, ensuite, de la nécessité soulignée par bon nombre d'observateurs de renforcer la situation des réserves internationales.

Le problème de la balance des paiements

L'unanimité n'est pas faite sur les causes du récent changement dans la balance des paiements des Etats-Unis, mais on devrait faire admettre à la majorité des étudiants qu'il s'agit là d'un changement structural provoqué par un certain nombre d'éléments interdépendants : un mouvement ascendant dans la courbe de la demande des biens de consommation importés ; une conscience accrue de l'intérêt d'investissements directs et de portefeuille ; à l'étranger, le développement de la production à des prix compétitifs ainsi que les progrès de l'imitation et l'apparition d'une impressionnante capacité d'innovation ; enfin un succès des autres pays, au moins égal à celui des Etats-Unis, dans le contrôle de l'inflation résultant des augmentations de salaires ou de la croissance de la demande d'exportations, d'investissement ou de biens de consommation. Les anciennes liaisons asymétriques ont disparu dans la mesure où elles permettaient aux innovations américaines de stimuler les exportations tout en réduisant les importations, et à notre balance des paiements, de réagir efficacement pour éliminer les déficits et non les excédents tandis que les pays étrangers destinaient à la dépense toute augmentation des réserves sans arriver à résorber les déficits. Les pays sous-développés ont certes, dans l'ensemble, tendance à gas-

pillier les disponibilités provenant des exportations et à ne pas pouvoir diminuer suffisamment les importations pour faire face au déclin des exportations ; mais cette tendance à dépendre peut être aussi bien à l'avantage de l'Europe occidentale ou du Japon qu'au détriment des Etats-Unis. Les Etats-Unis ne sont plus les seuls vendeurs de biens d'équipement ni, nécessairement, les plus avantageux. Notre ancienne habitude de surexporter et de sous-importer, si elle a vraiment existé, a favorisé une tendance à trop prêter et à trop dépenser à l'étranger pour des motifs de défense et à trop aider le développement économique, toutes ces tendances étant exprimées ici non en termes absolus, mais par rapport aux autres pays. La faiblesse croissante de la balance des paiements des Etats-Unis depuis 1950 — et plus spécialement depuis 1957 — s'est traduite par une augmentation des engagements à court terme, égaux pour la première fois à notre réserve d'or. Cette situation ne présente pas, comme on le croit naïvement, un véritable danger. Nos avoirs à long terme à l'étranger sont abondants et un rapport des engagements à court terme aux avoirs à long terme, du passif à l'actif, de 3 à 1 n'est pas anormal pour un centre bancaire international quand la situation de l'économie est saine. Nous sommes, à mon avis, et malgré ce qu'a dit Robert Triffin, bien loin de la dangereuse pénurie de liquidités dans laquelle s'est trouvée la Grande-Bretagne dans les années 1920 quand les disponibilités à court terme étaient formées de fonds de spéculateurs français utilisés comme capital circulant en France une fois le franc stabilisé.

Mais il est sans doute très important de tenir compte de notre situation internationale et d'équilibrer notre balance des paiements. Un petit déficit (4) de 1 à 1,5 milliard par an fait ciller le fonctionnement du système international d'échanges et de paiements en augmentant les réserves des pays étrangers. Il n'est pas nécessaire que les Etats-Unis maintiennent ce déficit ; la même chose pourrait être faite par une autre puissance

(4) Par déficit, dans ce contexte, on entend les prêts à long terme en excédent sur les surplus de comptes courants. Il peut être provoqué, par exemple, en prêtant à long terme à l'étranger dans le seul but d'augmenter les réserves des emprunteurs au lieu de procéder à des investissements de capital de longue période. L'intention de l'emprunteur dans ce genre de transactions serait d'arriver à un plus haut niveau de réserves.

industrielle. Mais des déficits plus importants que cette somme ne pourraient pas être couverts par cette puissance. Le passage des liaisons asymétriques aux fluctuations du commerce international avec mécanisme d'ajustement suppose l'abandon des asymétries dans la politique économique internationale. A titre d'exemple, citons, sur le plan de la balance des paiements, le maintien des restrictions quantitatives dans les pays développés, mais non aux Etats-Unis ; la contribution disproportionnée de notre pays aux charges (dépenses et prêts) de la défense et du développement économique internationaux ; la tradition établie depuis la mise en route, en 1947, du Fonds Monétaire International afin de permettre aux autres pays, mais non aux Etats-Unis, de faire face aux déficits de leurs balances de paiement.

Nous trouverons sans doute pénible — en tant que nation — d'être obligés de prendre notre position internationale en considération pour définir notre propre politique interne. Au cours de certaines périodes, des conflits surgiront entre les impératifs des secteurs de l'économie consacrée à la production interne et ceux des secteurs de biens exportables. Quelques-uns de ces conflits pourront être résolus en fonction d'avantages attendus sur le plan international, certains se traduiront par des compromis, mais d'autres entraîneront la compensation des effets adverses sur notre position internationale par le recours à la coopération des autres pays dans l'adoption, par exemple, de mesures anti-cycliques.

Mais ces trois formes d'action présupposent, pour les U.S.A., une rupture avec le passé, la nécessité d'adopter un comportement commun avec d'autres pays et, dans ce dernier cas, la nécessité de discuter plutôt que d'imposer leurs décisions (5).

(5) Il est intéressant d'observer que nous avons beaucoup à apprendre dans cet ordre d'idées. J'ai appris qu'à la "Germany Authority", les propositions du Dr Müller-Arnack concernant la promulgation d'un code de « bon voisinage » dans la politique économique — dans le but principal de coordonner les mesures anti-cycliques — furent rejetées par Raymond Saubier, du *staff* des conseillers économiques, après leur approbation par les principaux pays industriels d'Europe. Le prétexte invoqué en serait que les Etats-Unis ne pourraient pas accepter à l'avance de tenir compte des vues des organismes internationaux dans la politique de stabilisation locale. Il importe aussi d'observer que l'action récente du *Federal Reserve*

Le problème des réserves internationales

Le professeur Triffin considère que les changements survenus dans la position extérieure des Etats-Unis sont *l'illustration* d'une situation générale qui requiert un remède spécifique. Quand un pays est, à l'origine, assez fort pour que sa monnaie soit accumulée comme « réserves internationales », celle-ci devient si importantes au regard de ses propres réserves que l'on voit se modifier l'idée qu'on s'était faite d'une accumulation sans danger, les créances ne devant plus être gagées sur une seule monnaie vulnérable mais sur les monnaies de l'ensemble du monde.

Le temps et la place ne permettent pas une critique détaillée du plan de Triffin. Ce plan est, à mon sens, ingénieux, mais souffre de certaines faiblesses techniques et il est trop travaillé pour avoir des chances d'utilisation pratique. L'augmentation de 50 % des quotas du Fonds Monétaire International a permis de pallier l'insuffisance des réserves soulignée par des observateurs tels que Sir Oliver Franks et l'*Economist*, du moins pour le moment. Mais Triffin a certainement raison, dans la longue période, de dire que la responsabilité du fonctionnement de l'étalon monétaire international ne devrait pas incomber principalement aux Etats-Unis, aidés par le Fonds Monétaire International.

Des voix se sont élevées en Grande-Bretagne pour demander l'abandon du mécanisme de la zone sterling qui oblige l'économie britannique à constituer des réserves alors même que les causes de leur diminution se trouvent dans le Commonwealth. La responsabilité du maintien de l'équilibre des paiements internationaux devrait reposer d'abord sur chaque pays en particulier qui lutterait pour équilibrer sa propre balance de paiements, ensuite sur le Fonds Monétaire International, enfin sur une plus large coopération internationale, et non pas sur les Etats-Unis uniquement.

Board dans l'abaisssement du taux de l'escompte à la suite d'une légère amélioration de la conjoncture, au moment où la *Bundesbank* resserrait le marché allemand, témoigne de la prééminence des conditions intérieures sur la conjoncture internationale. A mon avis, il aurait été bon de permettre de plus larges facilités de crédit pour améliorer la position de la balance des paiements.

Cela veut dire qu'à l'occasion d'une crise grave, trop lourde à supporter pour les ressources du Fonds, les grandes banques centrales pourraient prévenir une pénurie de liquidités en réduisant la circulation de la devise menacée grâce à son achat et à sa conservation à titre de réserve. Une telle attitude impliquerait une rupture avec le passé. Les Etats-Unis n'ont jamais accepté de garder des sterlings, des francs ou des marks plus de vingt-quatre heures, bien que la Banque d'Angleterre, la Banque de France et la Banque d'Allemagne (6) aient été résolues à conserver des comptes en dollars ou des bons du trésor des Etats-Unis. Mais l'ancienne asymétrie n'est plus possible dans un monde où le dollar peut se déprécier au même titre que toute autre devise-clé.

Le projet comporte des écueils techniques qui devront être surmontés, notamment quant à la manière dont la monnaie faible sera garantie contre la dévaluation. Mais dans un monde où les Etats-Unis ont contribué pour plus de 40 milliards de dollars dans l'après-guerre au titre de l'aide à la reconstruction et au développement, il serait quelque peu absurde de permettre de nouveaux krachs (*Kredit-Anstalt*, ou *moral-toire Hoover...*) et des chutes de la livre, du yen, du dollar et des monnaies du bloc-or, avec leur cortège de chômage et de désintégration économique mondiale — ceci uniquement parce qu'on n'aurait pas, devant les difficultés du problème, envisagé les moyens de faire face à des pertes éventuelles de caractère limité. Une coopération étroite des banques centrales avec le Fonds monétaire, l'action conjointe des U.S.A. et d'autres pays, rendront possible la prévention des crises internationales de liquidités résultant de la croissance cumulative des réserves de la monnaie la plus saine. Elle la

(6) Les autorités allemandes ont favorisé d'une manière indirecte (négative) le *dollar exchange standard* en décourageant l'afflux de capital liquide. Cette politique semblable à celle de la Suisse peut avoir pour effet, cependant, de causer un abandon du sterling et du dollar en faveur de l'or plutôt que d'une autre monnaie et de détruire la base du crédit international. Il eût été plus avantageux, sous un régime de large coopération internationale, d'être prêt à accepter le capital liquide étranger et, si besoin est, de compenser ses effets expansionnistes. La perte possible d'intérêt et les inconvénients sont fondés des coûts de l'abandon du système des réserves internationales qui, jusqu'à ce jour, a été soutenu par les Etats-Unis.

permettra sans qu'il soit besoin de modifier profondément la structure juridique du fonds.

Les accords régionaux

La politique économique extérieure d'application régionale a une place limitée dans cette construction. Un certain nombre de rapports récents — celui du comité patronné par Mr. W.Y. Elliott et celui des frères Rockefeller en particulier — nous pressent d'abandonner la tentative faite dans l'après-guerre de mettre en œuvre une politique économique étrangère « mondiale » et d'œuvrer sur une base régionale en Europe, en Amérique Latine, en Afrique, au Moyen-Orient, en Extrême-Orient. Mais aucun d'entre eux n'a suggéré que les Etats-Unis élaborent leur politique économique extérieure comme s'ils étaient membres d'une région déterminée. Certes, toute politique économique doit, en raison de buts précis ou de certaines exigences, tenir compte des conditions de telle ou telle région suivant le cas. Mais, malgré leurs importants intérêts dans les affaires de l'Europe, de la zone sterling, du Canada, de l'Amérique Latine et de l'Afrique, les Etats-Unis ne peuvent donner une place privilégiée à aucune de ces régions. « intégrer » aucune de ces régions.

Nous serions prêts, je suppose, à absorber le Canada en lui réservant dans les décisions une place proportionnelle à sa population, le Canada ayant, pour sa part, absorbé Terre-Neuve. Mais le Canada n'a montré aucun désir d'agir dans ce sens. Envisageons les pays de la communauté atlantique, ou du moins les pays industriels de l'Amérique du Nord et de l'Europe occidentale (mais que dire pour le Danemark, l'Irlande, la Grèce, l'Islande, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Turquie ? Et pour les Neutres ?) A divers titres, ces pays ont des intérêts communs, mais ils ne les ont pas tous dans la même mesure.

Les marchés communs d'Amérique latine et d'Amérique du Sud sont, à mon sens, des erreurs, comme en principe en est une la Banque de Développement interaméricaine, qui ne mérite pas une existence indépendante de la section de prêts à l'Amérique latine de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement.

Mais nous avons ouvert là la « boîte de Pandore » des arrangements régionaux et je vois peu de chance de pouvoir la refermer avec tous les monstres qu'elle contient.

Si des pays, dans une zone déterminée, désirent une intégration économique totale et une certaine intégration sociale et politique, dernier moyen pour eux de dépasser les souverainetés nationales, nous ne pouvons y faire objection. Mais nous n'avons pas plus à nous faire les défenseurs de ces mesures que l'Europe n'a pour mission de nous encourager à nous « intégrer » avec le Canada ou avec le Mexique.

Il est certain que le marché commun européen exercera plus d'effets de création que d'effets de détournement des courants commerciaux et pourra promouvoir ainsi le bien-être économique. Il est certain également que l'Union Européenne des Paiements a travaillé avec efficacité, malgré une certaine faiblesse théorique. Elle y est parvenue parce que les économies européennes étaient, en fait, concurrentes, de sorte que leurs courants commerciaux étaient élastiques. En outre, les Etats-Unis renflouaient les débiteurs chroniques. Enfin, avec l'inclusion de la zone sterling et des territoires d'Outre-Mer, sa sphère d'activité était plus mondiale que régionale. Mais il est contraire à la poursuite du bien-être d'inclure les anciennes colonies françaises et belges dans le marché commun, même si leurs préférences européennes restent évidentes.

L'Association Européenne de Libre Echange représente une curieuse réunion de pays économiquement peu liés, quoique la plupart aient d'importantes relations d'échanges avec la Grande-Bretagne. Le Portugal, pays sous-développé, n'y trouve pas une place logique. Le plan de Colombo est une tentative sans contenu réel et qui semble avoir été faite sans enthousiasme. Quant au mouvement latino-américain, le plus faible de tous, il ne peut plus être arrêté alors qu'on peut être certain qu'il élèvera fortement les barrières douanières. Les Etats-Unis risquent d'être tenus pour responsables de l'échec du projet, soit pour s'y être opposés, soit pour n'avoir pas accordé leur aide, soit encore pour l'avoir fait d'une manière inadéquante.

A mon avis, nous devrions réaffirmer notre foi dans le multilatéralisme sur la base de droits non élevés et non discriminatoires, en saluant les mouvements naturels en faveur des unions douanières reposant sur des liens politiques étroits,

peut-être en décourageant catégoriquement toute tentative de freiner tels mouvements, mais en désavouant l'« approche » régionaliste comme voie de salut. La coopération régionale pour la réalisation de projets déterminés est virtuellement impossible à attendre comme l'ont d'ailleurs montré MM. Black et Clapp. Et la politique américaine sur l'intégration régionale, telle qu'elle fut énoncée par le Congrès dans le préambule de la charte de coopération européenne de 1948, ou par Paul Hoffman le 31 octobre 1949, aura été dans l'ensemble naïve et romantique.

L'intégration demeure une nécessité vitale pour les Etats-Unis, pour le Japon et pour d'autres pays. Mais c'est l'intégration à l'économie mondiale et non à un régionalisme inutile cloisonnant le monde et dû surtout au désir de dépasser les antagonismes nationaux.

Traitement national des étrangers

Peut-être faudrait-il dire que le but final de la politique étrangère des Etats-Unis devrait être, dans la très longue période, d'agir avec les étrangers comme nous le faisons pour nos propres nationaux : d'appliquer la règle du traitement national, qui est beaucoup plus favorable que notre règle actuelle du traitement de la nation la plus favorisée. Une telle règle est impossible à adopter dans la courte période puisqu'elle implique la liberté du commerce et de l'immigration. Mais ses affinités philosophiques avec l'imjonction du Christ d'aimer son prochain comme soi-même et l'impératif kantien d'agir seulement dans un sens profitable à tous témoigne de l'indiscutable force de ce précepte.

Le traitement national existe dans une partie du monde seulement et uniquement pour les capitaux. Plusieurs pays imposent des restrictions à l'entrée du capital étranger, alors que d'autres ne le font pas. Mais tous les pays accordent une nette préférence aux marchandises nationales sur les étrangers, limitant le droit au travail des étrangers et fréquemment, comme les Etats-Unis, croient à la valeur d'un système pour l'étranger et à celle d'un autre pour le marché intérieur. Il n'est pas toujours évident que le traitement des étrangers puisse être modifié de manière à être mis en harmonie avec celui des nationaux. Dans des domaines tels que le soutien des

prix des produits agricoles aux Etats-Unis ou la distribution de l'essence, l'impossibilité d'appliquer les politiques nationales actuelles à l'échelle mondiale témoigne de leur faiblesse sur le plan intérieur. Chaque système a ses contradictions, mais comment concilier le fait que le reste du monde devrait être régi par la libre concurrence alors que nous intervenons massivement sur le marché intérieur ? Serait-il plus facile d'étendre aux autres pays notre système de soutien des prix agricoles ou de fixation du prix de l'essence que de s'acheminer lentement vers des échanges plus libres et, finalement, vers l'application du traitement national et vers le libre échange en éliminant à travers le monde les producteurs agricoles marginaux et les petits producteurs de pétrole à 20 barils par jour ? Nous nous heurtons alors à de grandes difficultés de transition : la surproduction mondiale du pétrole résultera des bas prix du pétrole hors des Etats-Unis et d'une différence plus importante que celle de 1 dollar par baril, entre le prix du pétrole à l'intérieur et hors des Etats-Unis.

Le déclin des revenus pétroliers des pays du Moyen-Orient et du Venezuela y précipitera les difficultés économiques et suscitera des politiques auxquelles nous devons nous préparer à faire face par des mesures d'assistance destinées à compenser les déséquilibres. Mais, dans la longue période, je suis persuadé qu'il serait défavorable d'étendre notre présent système de production et de contrôles commerciaux à l'étranger comme le reste du monde s'y attendrait.

Il vaut mieux modifier le présent système aux Etats-Unis et persuader d'autres pays de s'acheminer dans la voie d'une complète liberté commerciale vers laquelle nous les avons constamment poussés. Et cela s'applique aux marchés du blé, du coton, du sucre, du charbon, des métaux non ferreux aussi bien qu'à celui du pétrole.

Les pays sous-développés nous pressent plus particulièrement d'agir en sens contraire en les aidant à stabiliser les prix des matières premières. Si la science économique était capable de prévoir permettant le maintien d'un équilibre de longue période, il y aurait beaucoup à dire quant à l'élimination de certaines fluctuations de courte période dues aux cycles économiques et aux effets déstabilisants de la spéculation.

Cependant, pouvons-nous dire que la fixation des prix, soit par un oligopole privé comme pour le pétrole et peut-être quel-

ques métaux non ferreux, soit par le gouvernement pour les produits agricoles, n'engendrera pas une instabilité de longue durée ? Le cours élevé des produits pétroliers de 1945 à 1957 a conduit actuellement à une prospection excessive et à la surproduction. Il serait déplorable que tous les marchés de matières premières soient aussi compartimentés que celui du sucre pour lequel les principaux courants commerciaux s'inscrivent dans les cadres de marchés isolés sous le régime des tarifs préférentiels.

Il y a certainement des choses à dire contre le recours aux prescriptions héroïques — telles que le dirigisme mondial et le libre échange — et en faveur du pragmatisme et de l'empirisme qui consistent à louver dans le sens d'un compromis entre le libéralisme et l'étatisme qui se plierait aux circonstances. Les recettes d'économie fondamentale semblent médiocres en politique quotidienne. Mais les objectifs à long terme ont leur place dans l'élaboration des décisions pour montrer où se trouvent les obstacles et la direction à prendre en cas de doute.

La raison d'un argument de ce genre réside dans le fait que notre plaidoyer en faveur du mécanisme des prix en politique internationale, en dépit de sa rectitude, est resté lettre morte tant que nous n'avons pas respecté la même attitude dans nos interventions empiriques sur les mécanismes du marché intérieur. De même, il serait préférable qu'une politique à long terme de traitement national des étrangers conduise à une modification graduelle du comportement national plutôt que de voir l'élaboration d'une politique économique internationale selon le modèle national, satisfaire le désir de beaucoup de producteurs étrangers.

Quelques mots, maintenant, sur l'immigration. La formule d'évolution lente vers le traitement national, dont la voie reste ouverte, ne signifie nullement que les Etats-Unis aient eu tort de limiter l'immigration en 1919 et en 1921, ni, à l'inverse, qu'il soit impossible d'en arriver à la liberté de l'immigration maintenant ou dans un avenir prévisible.

De sérieuses raisons sociales ont joué dans le sens d'un freinage du mouvement d'immigration vers ce pays qui, en s'accroissant, aurait pu donner naissance à des enclaves irréductibles. De plus, il est contraire au bien-être économique de

favoriser l'immigration des communautés pauvres qui n'ont pas accompli le mouvement démographique de limitation de la famille. Tandis que les immigrants réduisent le niveau moyen de revenu dans le pays d'accueil, ils sont immédiatement remplacés par un processus malthusien dans leur pays d'origine. La libre immigration ne devrait seulement être permise qu'entre pays où les différences de revenu national ne sont pas trop considérables.

La marge autorisée dépend du coût de l'immigration et de l'affinité culturelle entre deux pays considérés. Ainsi, une nette différence de revenu par tête peut persister entre la France et les Etats-Unis sans pour cela conduire à un épuisement du quota français. En revanche, une libre immigration peut s'effectuer entre le Canada et les Etats-Unis où le revenu est sensiblement le même et entre la Grande-Bretagne et les Dominions où les similitudes sont moindres mais où les coûts d'immigration sont substantiels.

Les Etats-Unis sont plus réceptifs que jamais à la culture de races telles que celles de l'Inde, du Japon et de la Chine. Jusqu'à ce que se produise une augmentation du revenu par tête dans ces pays, et la limitation de la famille qu'un tel développement implique, il ne peut être question de permettre une libre immigration sur une plus grande échelle. Mais poser la question du traitement national en ce domaine, c'est suggérer que l'un des buts de la politique économique étrangère des Etats-Unis devrait être une aide au développement économique à l'étranger assez forte pour rendre possible l'abaissement des barrières à l'immigration à l'échelle mondiale. Le but ne serait pas tant l'immigration elle-même qu'une situation où un abaissement des barrières, qui ne provoquerait pas un large afflux d'immigrants, apporterait la preuve de la réussite de la politique de développement. Les moyens, évidemment, en sont l'assistance effective au développement économique, dans les voies que la discussion publique a rendues familières et sur lesquelles il n'est pas nécessaire de revenir.

L'aide au développement économique, il faut le rappeler, ne devrait pas être de la responsabilité exclusive des Etats-Unis, mais ceux-ci ont à prendre leur part entière dans ce qu'on reconnaît de plus en plus comme une obligation pour tous les pays développés — et qui doit le devenir effectivement.

Conclusion

Il existe comme une contradiction entre cette dernière section consacrée au traitement national des étrangers comme but politique et notre introduction qui soulignait le rôle des Etats-Unis, passés de la domination économique mondiale exclusive au partage des responsabilités avec d'autres pays industriels, dans la direction des affaires économiques mondiales.

Au cours de la période de domination des Etats-Unis, nous allons vers un Code de commerce international fondé sur le traitement de la nation la plus favorisée et c'est ce dont témoigne l'article VII de l'Accord de Prêt-Bail, la Charte des Nations Unies, l'Accord financier anglo-américain et les accords bilatéraux sous l'égide du Plan Marshall.

Si nous devons en arriver à modifier tant soit peu les rapports économiques dans le sens du traitement national des étrangers, il peut être utile d'avoir derrière soi la période de domination économique internationale. Mais il est évident que la contradiction signalée est plus apparente que réelle. Dans un monde de domination économique, le dilemme de base tenait au fait que l'économie dominante n'avait pas besoin d'orienter les autres économies. Dans les relations asymétriques entre le professeur et l'étudiant, le *do as I say* est suffisant. L'exercice du *leadership* sur une base d'égalité et avec rapports économiques symétriques constitue, de loin, la tâche la plus délicate de la politique économique des Etats-Unis. Toutes nos attitudes impliquent le *do as I do*. La tâche à laquelle la politique économique étrangère des Etats-Unis devra s'astreindre est d'orienter le *leadership* économique vers l'objectif de longue période du traitement national, en l'imposant de plus en plus dans le pays même, aussi bien qu'en le préconisant à l'étranger.

C.P. KINDLEBERGER.