

1973 Trade Negotiations and Monetary

RECOMMENDATIONS FOR EC POLICY

RAYMOND BARRE, *Vice President, European Communities Commission*

The enlarged Community will next year face the opportunities and risks presented by multilateral trade negotiations and talks on the reform of the international monetary system. Both major negotiations will be decisive tests of Community policy and solidarity.

For the past two years the United States has insisted that correction of the American balance-of-payments deficit would benefit both the United States and the rest of the world. This view is gaining strength in certain international circles, even within the Community.

When he signed the law increasing the price of gold, President Richard M. Nixon reaffirmed his country's desire to obtain trade concessions from other countries to make American products more competitive abroad. The Americans expect concessions from Japan, Canada, and especially from the Community. The Community's trade policy, especially for farm produce, is constantly criticized as discriminatory. In the US view, the Community's enlargement only extends discriminatory trade policies to more countries. The Community's industrial free trade agreements with non-candidate European Free Trade Association (EFTA) countries are seen as a ready-made justification for the United States to ask for similar treatment.

US Wants to Link Trade and Monetary Problems

The United States, therefore, sees a need for "global" international negotiations, linking monetary with economic and trade problems. To facilitate such negotiations, the United States advocates establishing an *ad hoc* body including representatives of the world's principal economic and monetary groups and of the developing countries. This body would deal with matters usually handled by the International Monetary Fund (IMF) and the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

No one objects to the United States' protecting and seeking to further its interests. Nevertheless, other countries and the Community have every reason to reject certain aspects of the US point of view, despite their close and friendly relations with the United States.

The rest of the world cannot be expected to solve single-handedly the US balance of payments problem. Both the Community countries and Japan have made a contribution by accepting the devaluation of the dollar, by revaluing their own currencies, and by giving the United States trade preferences. Exchange rate realignment will help the American trade balance if the United States adopts appropriate budgetary and credit policies.

The US balance of payments will also benefit from the increasing revenue of US investments overseas. Since 1958 the book value of US direct investment in the Community has more than sextupled, rising from \$1.9 billion to \$11.7 billion in 1970.

Capital Outflows Increase US Deficit

The outflow of long-term capital, particularly in the form of direct investment, has seriously affected the US balance



of payments. US net direct investment amounted to an annual average of \$1.8 billion between 1960 and 1964, \$3.3 billion between 1965 and 1969, and \$4.5 billion by 1971. In a period when its balance of payments showed a huge deficit, the United States continuously built up assets abroad. Investments were financed by accumulating dollar balances in central banks, especially in Community countries. Are European countries expected to allow the United States to achieve a trade surplus at the expense of their industry and agriculture, when the United States makes no effort to reduce the imbalance in its capital operations?

EC Trade Policies Severely Criticized

In the forthcoming international trade negotiations, the enlarged Community's world trade policies will face attacks from all sides, not just from the United States. The new Community, however, need not fear freer world trade. Its attitude should be based on the following principles:

- No concessions should be made without genuine reciprocity, not merely promises, from the other side.
- Tariff reductions should be accompanied by the dismantling of non-tariff barriers (NTB's) since in some countries, especially the United States, NTB's are an effective substitute for tariff protection.
- The Common Agricultural Policy should not be discussed without considering the non-member countries' agricultural policies.
- The common customs tariff should be maintained. It is an aid to Community solidarity, a weapon against unemployment in some cases, and an international negotiating instrument.

Unless these principles are followed, the Community risks dilution into an Atlantic free-trade zone.

Countries Must Maintain Payments Equilibrium

The Community should also follow a few simple principles in approaching the reform of the international monetary system. Here, too, essentials could become submerged in a plethora of technical argument.

The first principle concerns the adjustment of balances of payments. No international monetary system can function unless participating countries consider

This article was adapted from a speech Mr. Barre delivered before the French Senate Finance Committee on April 27, 1972.

it their duty to maintain equilibrium in their balance of payments. They must adopt the necessary internal policies, using international credit sources, if necessary. In the event of a deep-seated disequilibrium in the balance of payments, they may resort to a parity change. If the international community allows a country to forego setting its house in order, the entire system will sooner or later be threatened with collapse.

The second principle is based on fixed parities which may be altered in the event of deep-seated imbalance. Investment and trade depend on stable exchange rates. Unstable exchange rates cause uncertainty and expense and may pave the way for competitive devaluations and monetary anarchy. A fixed parity system does not mean that a country's exchange rate cannot be altered if it is no longer realistic. Neither does it prevent reasonable rate flexibility maintained by moderate increases in the fluctuation margins above and below parity. A fixed parity system will save the Community from shouldering other countries' — particularly America's — balance of payments adjustments.

The third principle concerns providing, as reserve media, international liquid assets which do not belong to any state or group of states. Such neutral exchange media now existing are gold, the only central bank asset which is not someone else's liability, and Special Drawing Rights (SDR's), which were created and are managed collectively.

Gold's Role Still Essential

Several projects on the agenda of the forthcoming international discussions would base a future international monetary system on SDR's alone, without setting their value with reference to gold. One does not have to be a gold fetishist to believe that gold cannot be excluded from the international monetary system, given the current state of international monetary and political relations.

If the use of SDR's in international settlements were extended without precautions, the development of the system might be jeopardized. The international monetary system should be based on both gold and SDR's, with agreed rules about the conditions under which international liquidity would be allowed to increase to meet the reserve requirements of both developed and developing countries. SDR's should then replace national reserve currencies as international liquid assets, not supplement them as has been the case since 1969.

Ceilings on Reserve Currency Balances

Another important topic for the forthcoming international monetary negotiations will be the future of dollar and sterling balances, both of which, for different reasons, greatly concern the Community. Sterling balances increased by 50 per cent from June 1969 to December 1971. At the end of June 1971 dollar balances totaled \$64 billion, of which \$48 billion were maintained by state authorities.

Ceilings must be set for these balances. From a specified date, dollars and sterling would be retained by central banks only as running capital. If dollar and

sterling holdings exceeded the agreed ceiling, these currencies would have to be changed into reserve media.

Financing the balances in existence before this date should involve debt settlement, not just exchange of credits payable as medium-term or long-term loans. This adjustment would have to be carried out gradually so that excessive burdens would not be placed on debtor countries' economies and balances of payments.

Effective regulation of short-term capital movements must also be included in the reform of the international monetary system. Individual governments and central banks must ensure that the behavior of the banking and other sectors on international capital markets does not harm their countries' economies. During recent months, it has become clear that the Euromoney market must be guided and checked through collective action by monetary authorities. Unfortunately, the interests of certain financial quarters have so far prevented progress along these lines.

The direction and consequences of international monetary reform will be determined by the choices and policy stands of the enlarged European Community. The alternatives are either the creation of an international monetary system based on cooperation and rules accepted and enforced by all, or the implicit acceptance of a Western dollar standard.

"Ten" Agree on Basis of Monetary Reform

The finance ministers of the six member and four candidate countries agreed on eight basic guidelines for reform of the world monetary system during their meeting in London on July 17-18. Though not yet a common policy, the agreement represents a joint point of departure for discussions during the International Monetary Fund's annual meeting in Washington in September. The 10 ministers agreed that the reformed international monetary system should

- continue to be based on fixed but adjustable currency parities
- be designed to reestablish general convertibility of currencies
- provide for effective international regulation of world liquidity
- secure the necessary adjustments in the balance of payments of participating countries
- respect the need to reduce the destabilizing effects of short-term capital flows
- conform to the principle of equal rights and obligations for all countries
- take into account the interests of developing countries
- be compatible with the gradual achievement of economic and monetary union of the enlarged Community.

Discours

prononcé par Monsieur Raymond BARRE, Vice-Président

de la Commission des Communautés européennes

devant la Commission des Finances du Sénat

Paris, 27 avril 1972

Speech file
Eng. version
in Bull. # 159
October 1972
'European Community'

Je voudrais d'abord remercier la Commission des Finances du Sénat de l'honneur qu'elle me fait en m'invitant à venir traiter devant elle des problèmes économiques et monétaires de la Communauté.

La conjoncture présente confère à l'examen de ces problèmes un intérêt particulier. En effet la situation monétaire internationale, partiellement clarifiée par les Accords de Washington, demeure incertaine et le comportement de la Communauté n'en acquiert que plus d'importance. Mais, plus encore, nous nous trouvons dans une période-charnière de la construction européenne. Dans quelques mois, la Communauté des Six cèdera la place à la Communauté des Dix. Combien a-t-on raison de parler d'une "Europe nouvelle" !

Un nouvel ensemble apparaîtra sur la scène mondiale : la population, les ressources, les capacités, les traditions de ses membres peuvent lui permettre d'exercer une influence considérable, pourvu qu'il soit cohérent, organisé et qu'il ait une politique à la mesure de ses possibilités et de ses responsabilités.

Il est cependant difficile de prévoir les lignes probables de son évolution. Cette difficulté tient en premier lieu à ce que la Communauté des Dix sera fort différente de la Communauté des Six : non seulement plus étendue, mais aussi plus diverse et plus hétérogène dans ses structures économiques, sociales et politiques. Cette difficulté résulte ensuite de ce que l'organisation de l'Europe nouvelle dépendra de l'accord

.../...

de dix pays, dont les intérêts sont variés, et qu'on ne peut déceler à l'avance les nouveaux équilibres qui s'instaureront au sein de la Communauté élargie. Quels que soient les mérites et les résultats des négociations d'adhésion, l'élargissement de la Communauté entraînera novation. Les solidarités acquises seront plus malaisées à maintenir, les solidarités nouvelles plus malaisées à construire, d'autant plus que la solution et parfois même l'examen de certains problèmes fondamentaux pour l'avenir de la Communauté ont été renvoyés aux institutions de la Communauté élargie.

Il serait donc hasardeux de se livrer à des prévisions, ou même à un essai de prospective. Il serait en tout cas périlleux de s'adonner à la prophétie.

Ceci est particulièrement vrai des développements que connaîtra la Communauté sur le plan économique et monétaire. Dans ce domaine l'évolution dépend non seulement de facteurs extérieurs à la Communauté, mais aussi des solutions qui seront apportées aux problèmes particuliers liés à l'adhésion des nouveaux membres.

J'ai donc pensé que la meilleure démarche à adopter pour cet exposé - qui ne peut exprimer que des vues personnelles - consiste à partir de l'objectif que déclarent s'assigner les responsables politiques de cette nouvelle Communauté - une Europe qui s'unit pour affirmer son indépendance dans la fidélité à ses amitiés et pour assurer la maîtrise de son destin - et à rechercher dans quelles conditions la Communauté devrait faire face aux problèmes internationaux et internes qui se posent dans le domaine économique et monétaire pour accomplir ce grand dessein.

.../...

I

Dès 1973, la Communauté élargie devra affronter les risques que présentent pour elle les négociations commerciales acceptées il y a quelques mois et celles qui concernent la réforme du système monétaire international. Ces deux grandes négociations seront un test décisif de sa cohésion et de l'orientation qu'elle entend prendre.

+
+ +

Les Etats-Unis développent avec constance depuis deux ans une argumentation, qui trouve audience dans certains milieux internationaux, et même dans la Communauté.

Selon cette argumentation, il serait non seulement de l'intérêt des Etats-Unis, mais de celui du reste du monde, que la balance des paiements américaine se redresse. La dévaluation du dollar et les réévaluations de certaines monnaies intervenues en décembre 1971 contribueraient à ce redressement, mais n'y suffiraient pas à elles seules. Il faudrait encore que la balance commerciale des Etats-Unis dégage un surplus tel que l'équilibre de la balance globale des paiements puisse être assuré, compte tenu des sorties nettes de capitaux à long terme qui caractérisent la situation des paiements extérieurs des Etats-Unis.

Dans une déclaration faite à l'occasion de la signature de la loi portant augmentation du prix de l'or, le Président Nixon a confirmé la volonté des Etats-Unis d'intensifier leurs efforts en vue d'obtenir des autres pays des concessions commerciales tendant à rendre les produits américains plus compétitifs

à l'étranger. "Les résultats éventuels de ces efforts, ajoutait-il, seront de restaurer un surplus commercial vigoureux et une forte position financière pour les Etats-Unis."

Les Etats-Unis attendent des concessions du Japon et du Canada, mais surtout de la Communauté. Sa politique commerciale est constamment dénoncée comme discriminatoire, notamment en ce qui concerne les échanges agricoles. Son élargissement est présenté comme un facteur supplémentaire de discrimination. La conclusion d'accords de libre-échange industriel avec la Suisse, la Suède et les autres pays non-candidats de l'Association européenne de libre-échange fournit aux Etats-Unis un argument supplémentaire pour demander un traitement analogue.

Les Etats-Unis souhaitent donc une négociation internationale "globale", liant les problèmes monétaires aux problèmes économiques et commerciaux. Pour faciliter cette "globalisation", ils marquent leur intérêt pour la création d'une instance ad hoc regroupant les représentants des principaux ensemble économiques et monétaires du monde ainsi que des pays en voie de développement, instance qui se substituerait aux institutions internationales jusqu'ici compétentes pour les problèmes à traiter : F.M.I. et G.A.T.T.

Que les Etats-Unis défendent leurs intérêts et recherchent leur avantage, personne ne peut trouver à y redire. Les autres pays et, d'abord la Communauté, ont pour leur part les meilleures raisons de ne pas accepter l'argumentation développée, ni les méthodes préconisées, quelle que soit par ailleurs l'amitié qui les lie aux Etats-Unis.

En premier lieu, il n'appartient pas au reste du monde de résoudre seul les problèmes de la balance des paiements des Etats-Unis. Les pays de la Communauté et le Japon ont déjà apporté une contribution notable à la solution de ces problèmes,

les uns en acceptant une dévaluation du dollar, les autres en procédant à une réévaluation de leurs propres monnaies, et tous, en concédant aux Etats-Unis des avantages commerciaux, qui ne sont pas négligeables. Les effets du réaligement des taux de change sur la balance commerciale des Etats-Unis seront importants si les Etats-Unis mettent en oeuvre une politique budgétaire et une politique du crédit mieux adaptées aux exigences de leur équilibre extérieur. Certes personne n'attend ni ne souhaite que les Etats-Unis rétablissent cet équilibre par une politique de déflation brutale ; mais ceci n'autorise pas une douce insouciance en la matière.

On doit ensuite rappeler que la balance des paiements courants des Etats-Unis bénéficiera au cours de ces prochaines années d'un montant croissant de revenus des investissements américains à l'étranger. Ces revenus, qui s'élevaient à environ 5 milliards de dollars en moyenne pendant la période 1960-1964, se sont rapprochés de 10 milliards de dollars en 1970 et sont estimés à 16 milliards de dollars en 1980.

Peut-on enfin admettre d'ignorer le rôle que les sorties de capitaux à long terme, notamment sous forme d'investissements directs, ont eu dans le déséquilibre de la balance américaine des paiements depuis une dizaine d'années ? Les investissements directs nets des Etats-Unis sont passés de 1,8 milliard de dollars en moyenne par an dans la période 1960-1964, à 3,3 milliards de dollars en moyenne par an de 1965 à 1969 ; ils ont atteint 4,5 milliards de dollars pour l'ensemble de l'année 1971. Ainsi, dans la période où leur balance des paiements enregistrait des déficits massifs, les Etats-Unis ne cessaient de se constituer des actifs à l'extérieur, qu'ils finançaient par l'accumulation de balances-dollars dans les banques centrales,

notamment dans celles de la Communauté. Les pays européens peuvent-ils accepter la formation d'un surplus commercial des Etats-Unis aux dépens de leurs industries et de leurs agricultures alors que les Etats-Unis se dispenseraient de tout effort pour réduire le déséquilibre de leurs opérations en capital ?

Il ressort de cette analyse qu'il n'y a aucune raison de lier la discussion des problèmes commerciaux à celle des problèmes monétaires internationaux. Il convient d'éviter une confusion, qui n'aurait d'autres résultats que de faire payer la Communauté dans tous les domaines. Ces problèmes doivent être traités dans les instances normales et selon les procédures qui ont régi jusqu'ici les relations commerciales et monétaires internationales.

+

+

+

En ce qui concerne les négociations commerciales internationales à venir, il serait illusoire de penser que la Communauté élargie puisse y échapper. Sa place dans le commerce mondial sera telle qu'on peut s'attendre, sans crainte excessive de se tromper, à ce qu'elle soit l'objet de tous les assauts, et pas seulement des Etats-Unis.

La Communauté élargie sera d'ailleurs assez puissante pour ne pas redouter une plus grande libération des échanges commerciaux.

Mais son attitude devrait s'inspirer de quatre principes étroitement liés entre eux :

- 1) ne consentir aucune concession qui ne soit assortie de contreparties réelles, c'est-à-dire effectivement données et non seulement promises ;
- 2) veiller à ce que le désarmement tarifaire s'accompagne de la réduction des obstacles non tarifaires aux échanges, qui, dans certains pays et en particulier aux Etats-Unis, sont un substitut efficace de la protection douanière ;
- 3) n'accepter aucune discussion sur la politique agricole commune qui ne soit liée à l'examen des politiques agricoles menées dans les pays tiers ;
- 4) maintenir un tarif extérieur commun, qui est à la fois un facteur de cohésion, un instrument éventuel de protection de l'emploi, et une arme de négociation internationale.

Si ces principes n'étaient pas respectés, la Communauté se diluerait rapidement dans une zone de libre-échange atlantique ; on peut défendre cette évolution au nom des avantages de l'intensification des échanges, de la répartition optimale des ressources sur le plan international et de l'inefficacité des droits de douane dans les échanges contemporains ; mais nul ne peut en ignorer la signification et les conséquences tant sur le plan économique que sur le plan politique ; on s'apercevrait en effet assez vite que ce n'est pas le commerce seul qui est en cause.

Ce sont également quelques principes simples qui devraient guider la Communauté à l'égard de la réforme du système monétaire international. Ici encore, les discussions techniques risquent de faire perdre de vue l'essentiel.

Le premier de ces principes concerne le processus d'ajustement des balances des paiements. Aucun système monétaire international ne peut fonctionner de manière durable si les pays qui y participent ne considèrent pas comme une obligation fondamentale d'assurer l'équilibre de leurs paiements extérieurs. Il leur appartient de respecter cette obligation en pratiquant des politiques internes appropriées, en recourant, le cas échéant, aux mécanismes du crédit international, en procédant, s'ils ont à faire face à un déséquilibre fondamental de leurs balances des paiements, à un changement de parité. L'expérience montre que si la Communauté internationale reconnaît à un pays le privilège d'échapper à la contrainte du processus d'ajustement, c'est le système tout entier, qui, tôt ou tard, est menacé d'effondrement.

Le second principe est celui des parités fixes, susceptibles de changements en cas de déséquilibre fondamental. La stabilité des changes est une condition essentielle de la sécurité des échanges, donc de leur expansion, ainsi que du développement des investissements. Les raisonnements les plus brillants et les modèles les plus séduisants ne prévalent pas contre le fait que l'instabilité des changes est une source de coûts et d'incertitude et qu'elle peut ouvrir la voie à des surenchères et à l'anarchie monétaire. Un système de parités fixes n'exclut pas que le taux de change d'un pays soit modifié, lorsque celui-ci n'est plus réaliste. Il n'interdit pas une certaine flexibilité dans les relations de change par un élargissement modéré des marges de fluctuation des cours du change autour des parités ; encore faut-il que cet élargissement soit conçu

./...

comme le moyen de limiter les mouvements de capitaux induits par les différences de taux d'intérêt, et non comme le substitut discret de réévaluations ou de dévaluations, ouvrant la voie à des parités glissantes. Un système international de parités fixes, qui n'est pas, je tiens à le préciser, un système de parités rigides et irrévocables, est le seul qui puisse sauvegarder les intérêts d'une Communauté participant largement aux échanges internationaux et lui éviter d'avoir à supporter de façon unilatérale la charge de l'ajustement des balances de paiements d'autres pays, et notamment des Etats-Unis.

Le troisième principe est celui de la constitution des réserves de change internationales en instruments neutres, c'est-à-dire indépendants de l'emprise d'un Etat quel qu'il soit. Tels sont l'or, seul actif des banques centrales qui ne soit le passif de quiconque, et les D.T.S., créés par une décision collective et gérés de façon collective. Certes des monnaies nationales peuvent être détenues par les banques centrales à titre de fonds de roulement ; mais les balances ainsi détenues ne sauraient atteindre le montant de celles qui ont été accumulées jusqu'ici en certaines monnaies dites de réserve : dollar et livre sterling.

Les prochaines discussions internationales auront à préciser le rôle respectif de l'or et des D.T.S. dans les liquidités internationales. Divers projets sont à l'heure actuelle présentés, qui proposent de construire le système monétaire de l'avenir sur les seuls D.T.S. ; ceux-ci ne seraient plus définis par référence à l'or. Ce n'est pas pratiquer le fétichisme de l'or que de penser qu'en l'état actuel des relations monétaires et politiques internationales, il ne serait pas raisonnable de chercher à éliminer le métal précieux du système monétaire international.

.../...

D'ailleurs, si la thèse de la démonétisation de l'or se prête à des exercices intellectuels brillants, elle ne paraît pas encore près d'entrer dans les faits. M. Burns, Président du Federal Reserve Board, déclarait lui-même récemment devant le Banking Committee du Sénat des Etats-Unis : "Je ne suis pas sûr que nous aurons une démonétisation de l'or. En fait, j'en doute sérieusement". On risquerait, par ailleurs, de compromettre le développement souhaitable des D.T.S., si leur usage était étendu sans précautions dans les règlements internationaux. Il apparaît préférable de fonder le système monétaire international de l'avenir sur l'or et les droits de tirage spéciaux, des dispositions internationales fixant les conditions dans lesquelles les liquidités internationales pourraient croître en fonction des besoins en réserves des pays développés aussi bien que des pays en voie de développement. Les droits de tirage spéciaux devraient se substituer aux liquidités constituées par des monnaies nationales de réserve, non s'y ajouter, comme cela a été le cas depuis 1969.

Un autre aspect fondamental des prochaines négociations monétaires internationales concernera l'avenir des balances dollars et des balances sterling, qui présentent, pour des raisons diverses, un grand intérêt pour la Communauté européenne.

Rappelons que les balances sterling s'élevaient en décembre 1971 à 3 milliards de livres, leur montant s'étant accru de juin 1969 à décembre 1971 de 1 milliard de livres. Les balances dollars atteignaient fin juin 1971 un montant total de 64,2 milliards, dont 47,5 détenus par les autorités officielles.

.../...

Deux questions se posent à l'égard de ces balances :

- la première est celle de leur plafonnement à une date à déterminer : ceci implique qu'à partir de cette date, les dollars et les livres sterling ne soient plus détenus par les banques centrales qu'à titre de fonds de roulement ; ces devises devraient être transformées en instruments de réserve lorsque leur montant excèderait les plafonds fixés ;

- la seconde question est celle de la consolidation des balances existant avant cette date. Diverses modalités techniques peuvent être conçues à cette fin. Ce qui importe est que la consolidation comporte un règlement effectif des dettes par les pays qui les ont contractées, et ne se limite pas à la transformation de créances à vue en créances à moyen ou long terme. Le règlement devrait évidemment s'effectuer dans des délais tels qu'une charge excessive ne pèse pas sur les économies et les balances des paiements des pays débiteurs.

Le quatrième principe de la réforme du système monétaire international est celui d'une régulation efficace des mouvements de capitaux à court terme. Il appartient certes aux gouvernements et aux banques centrales de mettre en oeuvre des mesures destinées à éviter les conséquences indésirables pour leurs économies des comportements du secteur bancaire et du secteur non-bancaire sur le marché international des capitaux. Mais la nécessité d'orienter et de contrôler le marché des euro-monnaies par une action collective des autorités monétaires est devenue évidente au cours de ces derniers mois. On peut regretter que les intérêts de certaines places financières

.. / ...

aient jusqu'ici empêché des progrès en ce domaine. Il est souhaitable que des dispositions pratiques et efficaces puissent être adoptées pour harmoniser le fonctionnement du marché des euro-devises avec les exigences de la stabilité du système monétaire international.

La réforme du système monétaire international sera une oeuvre de longue haleine. La Communauté élargie orientera, par ses choix et par les positions qu'elle adoptera, cette réforme, mais plus encore elle lui donnera sa signification : ou bien la création d'un ordre monétaire international, fondé sur la coopération et défini par des règles valables pour tous et acceptées par tous ; ou bien l'acceptation explicite ou implicite d'un étalon-dollar occidental, dont les conséquences ne seraient point seulement économiques et monétaires, mais aussi politiques.

II

L'unité de vues et d'action de la Communauté élargie sur le plan international dépendra pour une très grande part du succès avec lequel sera progressivement établie au cours des prochaines années l'union économique et monétaire que les Chefs d'Etat ou de Gouvernement ont décidé d'instituer au cours de la présente décennie.

L'objectif est ambitieux et la tâche difficile. Ainsi s'explique le contraste que l'on peut observer depuis 1970 entre l'audace des propos et la prudence de la démarche.

.../...

Dans une affaire qui est de la plus grande importance pour l'avenir de la Communauté et de chacun des pays qui la composent, il importe avant tout d'éviter les approximations et les équivoques.

L'union économique et monétaire, dans son sens technique précis, signifie que les taux de change entre les monnaies des pays participant à l'union sont fixes et irrévocables : la création d'une véritable monnaie commune serait la simple expression de cette réalité fondamentale. Les problèmes essentiels à résoudre ne sont donc pas, comme on le dit parfois, des problèmes de superstructure (création d'une banque centrale unique ou d'un système communautaire de banques centrales - institution d'un centre de décision de politique économique et financière) mais des problèmes d'infrastructure : quelles sont les conditions structurelles et de politique économique qui doivent être remplies pour que l'union puisse fonctionner sans tensions intolérables et ne soit pas exposée à voler en éclats à la première crise venue ?

Je ne sous-estime pas l'importance des institutions pour le bon fonctionnement d'une union économique et monétaire. Je veux simplement dire que l'existence d'institutions ne suffit pas à elle seule à résoudre les problèmes fondamentaux. En tout cas, il ne serait pas fondé de soulever des préalables institutionnels rigoureux car il est possible de faire fonctionner correctement une union économique et monétaire dans un ensemble multinational, où les gouvernements des pays membres et des institutions communes assureraient conjointement la responsabilité de la gestion de cette union selon des procédures qui seraient déterminées au fur et à mesure de sa mise en place.

.../...

Au sein d'un tel ensemble l'irrévocabilité des taux de change ne pourrait être acquise qu'à trois conditions :

- il faut en premier lieu que les politiques économiques conduites par les gouvernements des pays membres de l'union assurent la stabilité des monnaies, c'est-à-dire des économies. Faute de pouvoir recourir à l'instrument d'adaptation qu'est la variation du taux de change, les gouvernements doivent utiliser les instruments de politique économique intérieure, et notamment la politique du crédit et la politique budgétaire, pour éviter une évolution des prix incompatible avec le maintien de l'équilibre intra-communautaire.

- il faut en second lieu que les processus d'ajustement conjoncturels et structurels auxquels devraient éventuellement se soumettre un pays membre de l'union, soient facilités par un concours communautaire se manifestant par des transferts financiers : subventions, prêts et investissements, aide en devises. Ceci implique l'existence de mécanismes communautaires de solidarité financière et monétaire, alimentés par des contributions des Etats membres et/ou par des ressources propres communautaires, et dont le fonctionnement doit nécessairement échapper à ce que l'on appelle "la loi du juste retour".

- il faut enfin que soit mise en oeuvre une politique monétaire et financière internationale commune, concernant la balance des paiements de l'union et assurant la gestion des réserves de change de cette union ; en même temps devrait être assurée l'unité de représentation de l'union dans les institutions monétaires et financières internationales.

Ces conditions pourront-elles être remplies d'ici la fin de la présente décennie ? Je ne saurais pour ma part préjuger

la réponse. Je dois à la vérité de dire que de nombreuses réticences se sont toujours manifestées jusqu'ici à l'égard de ce qui est l'essentiel d'une union économique et monétaire. Lorsque j'ai proposé naguère au nom de la Commission que les taux de change des pays membres ne puissent être modifiés que d'un commun accord, tous les gouvernements ont formellement refusé de se soumettre à une règle de ce genre. On pouvait néanmoins la considérer comme justifiée au sein d'une Communauté où existe notamment une politique agricole fondée sur des prix communs. Et l'on a vu les pays membres, au cours de ces dernières années, dévaluer, réévaluer ou flotter de la manière la plus parfaitement unilatérale. La conception d'une solidarité financière plus étendue et plus active rencontre la limitation explicite des clauses de prudence. En ce qui concerne les vues relatives à une politique monétaire internationale de la Communauté, on ne peut pas dire pour le moment - en dépit des progrès suscités par la crise récente - qu'elles coïncident pleinement. On ne peut nier enfin que l'élargissement de la Communauté soulève des problèmes spécifiques, qui peuvent influencer sur les modalités et les délais de réalisation de l'union économique et monétaire : or leur examen n'a pas été effectué au cours des négociations d'adhésion.

+

+ +

En dépit des réticences de fait et des incertitudes, il vaut mieux préparer dès maintenant l'avenir plutôt que dissenter sans fin sur ce qui pourrait bien se passer en 1980. Rien n'empêche en effet la Communauté de développer une coopération économique, monétaire et financière organisée. Une telle

.../...

coopération est une pré-condition de la réalisation de l'union économique et monétaire, sans parler des mérites propres qu'elle présente.

Comment concevoir une telle coopération au sein de la Communauté élargie ? Au cours des cinq prochaines années, se déroulera la période de transition prévue par les traités d'adhésion. Cette période ne pourrait-elle pas être mise à profit pour mener un certain nombre d'actions concrètes qui auraient un double but : d'une part affermir la cohésion interne de la Communauté en un temps où celle-ci risque de perdre en intensité ce qu'elle gagnera en extension ; d'autre part, sortir du monde des intentions à long terme, des discussions abstraites et des programmes trop vastes pour être opérationnels afin d'entrer dans celui des réalisations tangibles ? C'est la seule façon d'intéresser l'opinion publique à la construction communautaire.

1) En premier lieu, la coordination des politiques économiques à moyen terme et à court terme devrait être poursuivie de façon systématique au sein des instances communautaires spécialisées. En dépit de grandes difficultés, des progrès sensibles ont été accomplis en ce domaine dans la Communauté des Six au cours de ces dernières années. Il importe que les nouveaux membres puissent s'insérer rapidement dans les mécanismes et les procédures de consultation qui fonctionnent déjà et que, dès le départ, les Dix considèrent ensemble la convergence de leurs évolutions économiques comme un objectif permanent de leurs politiques.

La coordination des politiques économiques doit être mise au service du développement économique de la Communauté et de la meilleure utilisation de ses ressources. La croissance des économies de la Communauté demeure en effet une exigence pour

les prochaines années. Elle peut seule permettre de satisfaire à la montée des besoins, surtout collectifs ; elle peut seule répondre à l'aspiration des travailleurs de la Communauté au plein emploi ; elle peut seule faciliter les importantes mutations auxquelles la plupart de nos pays devront faire face ; elle est la condition des réformes sociales que réclament de larges secteurs de l'opinion ; elle est enfin nécessaire à une contribution effective de la Communauté aux tâches de développement dans le Tiers Monde.

Cependant, dans les sociétés contemporaines, la croissance est un moyen et ne saurait constituer une fin. Aussi la Communauté devrait-elle rechercher plutôt qu'une croissance purement quantitative, anarchique dans ses modalités et ses effets, un développement ordonné, qui évite les injustes redistributions entraînées par l'inflation, qui couvre les coûts sociaux et humains des inévitables mutations, qui assure la sauvegarde d'un environnement menacé, qui garantisse enfin un juste partage des fruits de l'expansion. Ainsi la Communauté donnerait-elle l'exemple d'un développement qui respecte la double exigence de l'efficacité et de la justice sociale.

2) Il conviendrait en second lieu de développer les actions structurelles et sociales nécessaires à la réalisation d'un meilleur équilibre au sein de la Communauté. Certes, de telles actions sont en priorité du ressort des gouvernements nationaux. Mais le développement équilibré de la Communauté exige, outre une concertation et une coordination des politiques nationales en ces domaines, une intervention spécifique de la Communauté.

.../...

Que serait en effet une Communauté, où ne s'affirmerait pas une certaine solidarité à l'égard des régions moins développées, des secteurs soumis à de profondes transformations, ou des travailleurs pour lesquels se posent des problèmes de formation, d'adaptation ou de conversion ?

La Communauté dispose déjà de certains instruments d'intervention : Section Orientation du F.E.O.G.A., Fonds Social réformé en 1971, Banque Européenne d'Investissement.

L'efficacité de ces instruments pourrait être renforcée par un accroissement des ressources mises à leur disposition. La volonté d'action de la Communauté pourrait être clairement démontrée si dans les cinq années à venir :

- les crédits inscrits au budget des Communautés au titre du Fonds Social étaient progressivement portés de 100 millions d'U.C. (crédits pour 1971) à 200 millions d'U.C. ;

- une partie des prêts consentis à des fins de développement régional par la Banque Européenne d'Investissement pourrait, dans des conditions déterminées par les institutions de la Communauté, faire l'objet d'une benification d'intérêt, dont le financement serait assuré, soit par une contribution des Etats, soit par les ressources propres de la Communauté.

De plus, dans le but d'éviter un saupoudrage des interventions et une dispersion des efforts, certaines régions où se posent des problèmes particulièrement pressants, pourraient bénéficier de programmes spéciaux d'aide comportant l'intervention conjointes du F.E.O.G.A. (Section orientation), du Fonds Social et de la B.E.I.. Ces expériences-pilotes exprimeraient d'une manière concrète le concours de la Communauté à la solution des problèmes économiques et sociaux qui se posent aux pays membres.

3) Dans le domaine monétaire d'importants résultats ont été obtenus il y a quelques semaines. La fixation à 2,25 % de l'écart instantané maximum entre la monnaie la plus appréciée et la monnaie la moins appréciée de la Communauté, la mise en place d'un système d'interventions des banques centrales en monnaies communautaires, l'adoption par tous les pays membres, et notamment la République Fédérale, de mesures tendant à décourager les afflux de capitaux spéculatifs, constituent les bases d'un régime de change spécifique à la Communauté.

Ce régime devra être renforcé par la création d'un Fonds Européen de Coopération monétaire. Dans un premier stade, ce Fonds pourrait servir à la multilatéralisation des mécanismes établis entre les banques centrales de la Communauté pour le financement des interventions en monnaies communautaires. L'institution du Fonds pourrait être une des importantes décisions du prochain Sommet.

Ainsi prend forme une zone monétaire individualisée dans le système monétaire international, mais dont la structure interne est suffisamment souple pour tenir compte de la diversité des situations économiques des pays qui y participent. Il s'agira dans les prochaines années de consolider cette construction monétaire et, notamment, de revenir à des marges intra-communautaires moins amples que celles qui sont maintenant admises.

Les décisions prises en mars ont permis de faire disparaître la discrimination qui existait entre les monnaies communautaires au profit du dollar et ont ouvert la voie à des interventions en monnaies communautaires sur le marché des changes : elles sont importantes sur le plan international. Mais elles ont abouti à un élargissement des marges entre monnaies de la Communauté par rapport

à la situation qui existait en mai 1971. Du point de vue interne, elles ne favorisent pas la convergence des politiques économiques, qui est une condition essentielle de la réalisation de l'union économique et monétaire.

Les pays du Benelux ont pour leur part maintenu des marges de 1,50 % entre leurs monnaies. Cet exemple mériterait d'être suivi par les autres pays de la Communauté dès que les circonstances le permettront.

4) Enfin la Communauté devrait s'engager sans retard sur la voie d'une libération progressive des mouvements de capitaux entre les pays membres, de manière à favoriser la formation d'un marché financier européen; celui-ci bénéficierait tout particulièrement au développement des industries communautaires. La Communauté devrait dans le même temps définir une politique concertée à l'égard des mouvements internationaux de capitaux et plus particulièrement à l'égard des investissements directs provenant de l'extérieur, dont certaines conséquences peuvent se révéler incompatibles avec ses objectifs de développement industriel et de stabilité monétaire.

Si les diverses actions que je viens d'évoquer étaient conduites avec succès au cours des prochaines années, il serait possible, au terme de la période de transition accordée aux nouveaux membres, de fonder sur des bases solides de nouveaux progrès vers l'union économique et monétaire.

+

+ +

.../...

