

Discours de Monsieur Raymond BARRE
Vice-Président de la Commission des Communautés européennes

dévant le Parlement Européen

Luxembourg, le 18 mai 1971

Les événements qui viennent de se produire dans la Communauté sont à la fois une cause de déception et une source d'inquiétude.

La crise monétaire actuelle affecte le climat de confiance et d'espoir qu'avaient fait naître les décisions prises en février dernier par le Conseil des Ministres pour la mise en place progressive d'une union économique et monétaire.

+

+

+

Cette crise ne peut être dissociée des difficultés chroniques que connaît depuis plusieurs années le système monétaire international. A diverses reprises, j'ai attiré l'attention du Parlement sur l'instabilité de ce système, qui est miné dans ses profondeurs par le déficit massif et persistant de la balance globale des paiements des Etats-Unis et qui est périodiquement agité à sa surface par les mouvements spéculatifs de capitaux, qu'amplifie le marché de l'euro-dollar.

Dans les derniers mois de 1970, la disparité dans la rémunération des capitaux provoquée par la baisse rapide des taux d'intérêt aux Etats-Unis avait entraîné des afflux de capitaux dans tous les pays européens et plus particulièrement dans certains pays de la Communauté. Ces pays avaient, les uns après les autres, abaissé leur taux d'intérêt. En mars dernier, l'Allemagne Fédérale, en dépit des exigences de sa situation économique intérieure, avait dû prendre la même mesure, tandis que les autorités monétaires des Etats-Unis lançaient sur le marché des euro-dollars des emprunts destinés à éponger partiellement les liquidités excessives qui s'y trouvaient.

On pouvait s'attendre au début du mois d'avril à une certaine accalmie dans la situation monétaire internationale, lorsqu'à partir des

tout derniers jours du mois d'avril et surtout dans les premiers jours du mois de mai, pour une série de raisons diverses, les capitaux se mirent à déferler sur la République Fédérale d'Allemagne et sur d'autres pays européens, dont l'évolution économique et monétaire est assez étroitement liée à celle de l'Allemagne Fédérale.

Le mercredi 5 mai, les marchés des changes étaient fermés en Allemagne Fédérale, aux Pays-Bas et en Belgique, ainsi qu'en Suisse. Il convenait de faire face de toute urgence à cette vague de spéculation si l'on voulait que les opérations de change puissent reprendre.

La Commission des Communautés Européennes était convaincue qu'il fallait éviter, dans cette situation, des mesures unilatérales. Outre que de telles mesures présenteraient de graves inconvénients techniques pour le fonctionnement du marché commun - nous en avons fait dans le passé l'expérience à diverses reprises - elles risquaient d'avoir des incidences politiques et psychologiques regrettables alors que la Communauté venait de s'engager sur la voie de l'union économique et monétaire. Aussi le premier souci de la Commission fut-il de provoquer des consultations communautaires préalables sur les mesures à prendre pour faire face à la situation.

Le 5 mai dans la matinée, le Président de la Commission des Communautés européennes adressait un message en ce sens au Chancelier de la République Fédérale. "La Commission, précisait ce message, est convaincue qu'une action concertée des six Etats Membres de la Communauté est la meilleure façon d'apporter rapidement des remèdes durables aux dérèglements constatés, sans compromettre le bon fonctionnement du marché commun, ni la réalisation de l'union économique et monétaire. Elle se propose en conséquence de demander la convocation immédiate du Comité Monétaire". C'est en effet au sein du Comité Monétaire que doivent se dérouler les consultations préalables. C'est au vu des résultats de ces consultations que le Conseil délibère ensuite.

.../...

De son côté, le Gouvernement des Pays-Bas demandait une réunion du Conseil pour le jeudi 6 mai.

Tandis que le Comité Monétaire était convoqué pour le jeudi 6 mai dans l'après-midi, la réunion du Conseil était fixée au samedi 8 mai.

Le Gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne donna son accord aux consultations préalables et fit savoir qu'il ne prendrait aucune décision définitive avant la session du Conseil.

+
+ +

A l'occasion de ces consultations, il apparut indispensable que la Commission ne se borne point à chercher à éviter des actions unilatérales, mais qu'elle définisse et défende une alternative communautaire. Il était nécessaire de proposer une action énergique de caractère communautaire, qui puisse venir en aide aux pays de la Communauté aux prises avec de graves difficultés.

Dès le jeudi 6 mai, la Commission saisissait le Comité Monétaire, au sein duquel se déroulaient les premières consultations, d'une note sur les mesures susceptibles d'être prises pour faire face à la situation monétaire actuelle.

La Commission faisait d'abord valoir que, pour résoudre cette crise de nature purement spéculative, certaines mesures qui étaient préconisées de divers côtés, n'apparaissaient pas souhaitables du point de vue de la Communauté.

En premier lieu, une réévaluation de toutes les monnaies de la Communauté ne semblait pas opportune. En effet, il n'existe à l'heure actuelle entre les pays de la Communauté et leurs partenaires

extérieurs, au premier rang desquels les Etats-Unis, aucun déséquilibre fondamental pouvant justifier un tel changement de parité. C'est ainsi, par exemple, qu'en 1970, les exportations américaines de produits industriels vers la Communauté ont augmenté de 21 %, celles de produits agricoles de 23 % ; l'excédent commercial des Etats-Unis sur la Communauté a atteint 2 milliards et demi de dollars environ. Pourquoi, dans de telles conditions, donner une prime aux exportations des pays tiers, et notamment des Etats-Unis, et pénaliser les activités exportatrices de la Communauté ? Au surplus, l'évolution des coûts et des prix dans tous les pays de la Communauté au cours de ces derniers mois et les perspectives de cette évolution pour les mois à venir pouvaient faire craindre qu'une réévaluation défavorisât les exportations et détériorât le rythme de l'activité économique et l'emploi. Par ailleurs, une réévaluation ne paraissait pas susceptible d'exercer rapidement, à l'intérieur des pays de la Communauté, un effet de modération appréciable sur les coûts de production et les prix, dont la hausse est due principalement à des facteurs autonomes. Enfin, accepter un changement de parité sous la pression de la spéculation, c'était s'engager sur une voie qui, d'accidents en accidents dans un système monétaire international déséquilibré, aurait toutes chances d'être jalonnée de réévaluations successives, dangereuses pour le développement économique et la position concurrentielle internationale de la Communauté.

Une seconde solution préconisée était une libre fluctuation de toutes les monnaies de la Communauté par rapport au dollar. Cette mesure ne semblait pas non plus se recommander. Interprétée comme une simple transition vers une réévaluation des monnaies communautaires, elle eût abouti à une issue qui n'était pas souhaitable ; les opérateurs sur les marchés de change auraient patiemment attendu le résultat qu'ils escomptaient. Si la libre fluctuation des monnaies de la Communauté était apparue au contraire comme une arme utilisée de façon durable contre la spéculation, les monnaies européennes auraient risqué d'être constamment orientées à la hausse sous l'effet

de l'afflux persistant des capitaux extérieurs et quelle que soit l'évolution intérieure des économies des pays membres. De plus cette situation aurait créé dans les relations commerciales internationales une incertitude d'autant plus grande que la Communauté y tient une place importante. Enfin, une considération technique n'était pas dépourvue d'importance : il était difficile d'organiser immédiatement une fluctuation concertée de nos monnaies, car les mécanismes permettant une telle concertation n'existent pas encore. Il aurait donc fallu, pour la mettre en oeuvre, que les Etats membres confient à l'une des banques centrales de la Communauté le soin d'intervenir pour le compte de toutes les autres sur le marché des changes. Ce qui n'allait pas sans poser un certain nombre de problèmes.

Une troisième solution préconisée était le recours à un élargissement modéré des marges de fluctuation des monnaies de la Communauté. Il a semblé à la Commission que, dans la situation présente, l'élargissement des marges devrait prendre une ampleur telle que l'on aboutirait en fait à un système de libre fluctuation. En tout état de cause, un élargissement modéré des marges ne pouvait avoir une certaine efficacité que s'il était assorti de mesures de dissuasion puissantes à l'égard de la spéculation. Le mettre en oeuvre comme mesure isolée dans la période troublée que nous traversons n'aurait eu d'autre effet que d'attiser la spéculation et d'accroître les pressions en faveur d'une réévaluation des monnaies qui se trouveraient durablement au plafond des marges élargies.

Je rappelle à ce sujet ce que j'ai déjà dit au Parlement européen au nom de la Commission. Si le maintien, puis la réduction progressive des marges existant entre les monnaies des pays membres, sont nécessaires, on ne saurait a priori exclure le recours éventuel, dans le cadre d'un accord international, à un élargissement modéré des marges de fluctuation des monnaies de la Communauté à l'égard de l'extérieur, à condition que cet élargissement ne conduise pas automatiquement à des changements de parité et ne fasse pas supporter à la

Communauté seule le fardeau du processus international d'ajustement. La Commission a toujours partagé les vues exprimées en 1970 par les directeurs exécutifs du Fonds Monétaire International selon lesquelles il convenait de rejeter tout régime de taux de change flottant, tout régime fondé sur un élargissement substantiel des marges, ainsi que tout régime selon lequel les parités seraient adaptées à des intervalles fixes sur la base d'une formule prédéterminée et automatiquement applicable.

En se fondant sur cette analyse des trois types de solutions communes que je viens d'indiquer - analyse que j'ai voulu reprendre en détail pour que le Parlement européen sache bien les motifs qui ont inspiré la Commission - la Commission estimait que l'action communautaire devait être menée dans une autre direction.

Elle recommandait que les Etats membres affirment solennellement leur détermination absolue de ne pas modifier, sous la pression de la crise spéculative actuelle, leurs parités et qu'ils mettent en oeuvre, de concert, un ensemble de mesures capables d'étayer cette détermination.

- Tout d'abord, une régulation du marché de l'euro-dollar, par une intervention conjointe des Banques Centrales de la Communauté, qui retireraient progressivement les créances détenues directement ou indirectement par elles sur ce marché et s'abstiendraient de provoquer des placements de la part des banques commerciales sur ce marché ; dans le même temps, les autorités monétaires de la Communauté entreprendraient une démarche commune auprès des autorités monétaires des Etats-Unis afin d'obtenir que celles-ci renforcent leur action en vue de diminuer l'offre de ressources monétaires sur le marché de l'euro-dollar.

- Ensuite une régulation des liquidités internes de la Communauté. A cet égard, divers moyens peuvent être mis en oeuvre, dont certains pays, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Communauté, ont déjà apprécié l'efficacité : stérilisation, de la contrevaieur

des excès de devises extérieures offerts sur le marché ; réglementation de la position extérieure nette des banques commerciales, comme l'a, dès 1968, recommandé le Comité des Gouverneurs des Banques Centrales ; contrôle de l'endettement international des organismes non bancaires qui sont de plus en plus, par la manipulation experte de leurs trésoreries, les agents principaux de ce que l'on appelle la spéculation ; suppression des intérêts pour les comptes de résidents des pays tiers ouverts dans les banques de la Communauté, ou même, comme la Suisse le fit naguère, institution d'intérêts négatifs sur de tels comptes.

Pour donner une certaine souplesse aux relations de change des Pays de la Communauté avec l'extérieur, les marges de fluctuation envers le dollar seraient élargies de 0,75 à 1 % parallèlement à la réduction des marges de fluctuation à l'intérieur de la Communauté.

Il apparaissait à la Commission que l'annonce de l'application immédiate ou à très bref délai par tous les pays membres de toutes ces mesures aurait pu avoir des effets techniques et psychologiques puissants.

En vue d'éviter à l'avenir la réapparition sur les marchés des changes de perturbations provoquées par les mouvements de capitaux, la Commission demandait en outre aux autorités compétentes d'examiner l'opportunité d'instaurer dans les délais appropriés un système de double marché des changes, comportant un cours "réglementé" pour les transactions courantes et un cours "libre" pour les transactions en capital. Un tel système, complétant les mesures proposées pour la régulation des liquidités internes et externes, contribuerait en effet à assurer la stabilité des changes nécessaires au développement du commerce international, mais permettrait au libre jeu de l'offre et de la demande de régir les mouvements de capitaux et de décourager les afflux excessifs de capitaux à long terme comme à court terme.

Telle fut la position prise par les représentants de la Commission au Comité Monétaire et défendue par la Commission au cours de la session du Conseil.

Je tiens à souligner que cette position n'était pas inspirée par une préférence plus grande pour les contrôles que pour les mécanismes du marché. Mais quelle peut être l'efficacité de ces mécanismes quand le marché est en permanence faussé du côté de l'offre de devises et que l'ajustement ne peut se faire que dans une seule direction ? Comme l'indique un rapport bien connu des directeurs exécutifs du Fonds Monétaire International publié en 1970 sur le rôle des taux de change dans l'ajustement des paiements internationaux, "peut-on s'attendre à ce que des autorités nationales adoptent, dans les conditions modernes de l'économie, une politique de neutralité à l'égard des mouvements d'une variable économique d'une aussi grande importance pour l'économie intérieure que le taux de change avec leurs effets sur les prix, les revenus, l'ampleur, la structure de l'industrie et les rapports entre le secteur domestique et le secteur externe" ?

La position de la Commission a été dictée par quatre préoccupations fondamentales :

- ne pas abdiquer devant la spéculation, à laquelle une réévaluation ou une fluctuation en hausse du taux de change accorde sans coup férir les profits escomptés ;

- ne pas compromettre le développement du commerce international par l'incertitude des relations monétaires ;

- sauvegarder la capacité concurrentielle de la Communauté, c'est-à-dire les intérêts de nos industries, de notre agriculture, de nos travailleurs ;

- doter la Communauté des instruments d'une politique concertée à l'égard des mouvements de capitaux, instruments sans lesquels la Communauté sera toujours réduite à corriger les conséquences des crises au lieu d'avoir les moyens de les prévenir.

Je voudrais aussi indiquer au Parlement que, dans toute cette affaire, la Commission n'a pas perdu de vue l'exigence de la

stabilité à l'intérieur des pays membres. Il est loin d'être prouvé, notamment par l'expérience récente, qu'une modification - de droit ou de fait - des parités apporte automatiquement, rapidement et à elle seule, une contribution efficace à la sauvegarde ou au rétablissement de la stabilité intérieure. La mise en oeuvre des instruments variés de la politique du crédit, le recours à une politique budgétaire rigoureuse, sont des moyens autrement efficaces et toujours nécessaires. Ce sont ceux que depuis juin 1969 la Commission, toujours appuyée par votre Assemblée, a recommandé sans relâche aux Etats membres d'utiliser. Au mois de mars dernier, j'ai renouvelé publiquement cette recommandation devant vous et vous l'avez une fois de plus approuvée. Il faut aujourd'hui encore répéter que l'évolution des rémunérations et des prix reste préoccupante au sein de la Communauté, qu'une politique stricte du crédit et des finances publiques s'impose et qu'elle doit s'accompagner de l'acceptation par tous les partenaires sociaux de disciplines en matière de revenus et de prix, sans lesquelles l'économie de la Communauté ne pourra éviter des ajustements de son taux de croissance et de son niveau d'emploi. J'ajoute que les mesures préconisées par la Commission pour faire face aux afflux spéculatifs de capitaux sont de nature à protéger l'autonomie de la politique économique des pays de la Communauté des forces extérieures qui l'ont jusqu'ici compromise.

+

+ +

Comme le Parlement ne l'ignore pas, le Conseil a été saisi le 8 mai par le Gouvernement de la République Fédérale d'une proposition d'instituer une libre fluctuation de toutes les monnaies de la Communauté à l'égard du dollar, assortie d'une offre de soutien monétaire pour les pays auxquels l'adoption de cette mesure n'aurait pas manqué de poser des problèmes délicats.

.../...

Tandis que certains pays membres estimaient ne pouvoir se rallier à cette proposition, d'autres jugeaient possible d'accepter une fluctuation de leurs monnaies à condition qu'elle soit modérée et limitée dans le temps. Mais une divergence se manifestait alors sur l'ampleur acceptable de la fluctuation commune.

Pour ce qui est des suggestions défendues par la Commission, il apparut que, si tous les Etats membres reconnaissaient qu'il n'y avait aucune raison de modifier leurs parités, ils étaient divisés sur le détail des mesures proposées par la Commission. La diversité des attitudes tenait soit à des raisons de doctrine, soit à la difficulté que l'on trouvait à mettre en oeuvre rapidement certaines mesures, admises cependant dans leur principe, soit à l'incidence que certaines d'entre elles auraient eue sur des intérêts précis. Or il était clair que les mesures préconisées par la Commission valaient en tant qu'ensemble et perdraient beaucoup de leur efficacité si elles étaient choisies "à la carte". Tel fut d'ailleurs le sentiment exprimé, au nom de leurs comités respectifs, par le Président du Comité Monétaire et le Président du Comité des Gouverneurs des banques centrales.

Dans ces conditions, c'est sans gaité de coeur que la Commission s'est rangée à l'avis exprimé par les diverses délégations au Conseil que certains pays, qui avaient à faire face à une situation exceptionnelle, pouvaient laisser fluctuer leur taux de change. Mais elle s'est efforcée de faire accepter par le Conseil une série de précautions.

Elle a demandé :

- que les Etats membres confirment leur détermination de maintenir leurs actuelles parités ;
- que la Communauté se dote au plus tôt des instruments nécessaires pour faire face aux mouvements spéculatifs de capitaux ;
- que le Conseil réaffirme publiquement la position qu'il avait prise en octobre 1969, à savoir que le système des taux de change

flottants est incompatible avec le fonctionnement normal du marché commun et ne saurait être utilisé que de façon exceptionnelle et temporaire, conformément d'ailleurs aux accords monétaires internationaux en vigueur,

- que dans une telle éventualité, on évite des mesures unilatérales perturbant le fonctionnement du marché commun agricole.

Ce sont ces divers éléments qui, après de longues discussions, ont été introduits dans la Résolution finalement adoptée par le Conseil.

Depuis le lundi 10 mai, le D.M. et le Florin néerlandais flottent ; rien n'est changé en ce qui concerne le franc français et la lire, tandis que la Belgique fait fonctionner son double marché des changes. Dans ces conditions, les Gouverneurs des Banques Centrales ont décidé de suspendre à titre provisoire leur décision antérieure qui prévoyait qu'à compter du 15 juin 1971 les marges de fluctuation entre les monnaies de la Communauté seraient réduites à titre expérimental de 1,5 à 1,20 %.

+

+ +

Je voudrais maintenant tirer quelques conclusions des événements qui viennent d'être retracés.

Il faut tout d'abord reconnaître que les procédures de consultation communautaires ont été respectées. Cependant la concertation n'a pu aboutir à définir une action communautaire, mais à prendre acte dans un cadre communautaire de mesures unilatérales et à en limiter l'incidence sur la Communauté.

.../...

Cette situation ne résulte pas de la mauvaise volonté des uns ou des autres, ni d'arrière-pensées. Elle tient à l'hétérogénéité des situations nationales, donc des intérêts, à l'intérieur de la Communauté, à des divergences de doctrine économique entre pays membres, à une conception différente des solutions qu'il convient d'apporter aux problèmes monétaires internationaux.

Tant qu'à l'égard de quelques grands problèmes, un certain consensus politique ne se sera pas dégagé entre les Etats membres, nous enregistrerons toujours, en dépit des déclarations de principe exprimant de bonnes intentions, des engagements réservés et, dans des situations difficiles, des décisions tendant à sauvegarder avant tout les intérêts que chaque pays considère comme vitaux.

Nous devons tenir compte de cet état de choses pour apprécier avec lucidité et sans passion la situation présente, pour mesurer les obstacles que nous aurons encore à surmonter dans l'avenir, et notamment dans la Communauté élargie, et pour rechercher les méthodes qui permettront au processus de l'union économique et monétaire de se développer progressivement sur des bases solides. En tout cas, c'est vers ce consensus de base que nous devons tendre et que la Commission exercera ses efforts pour parvenir à un rapprochement des points de vue des Etats membres.

Le Parlement sait que j'ai toujours attiré son attention sur les difficultés considérables de l'édification d'une union économique et monétaire, tout en affirmant avec conviction que les obstacles n'étaient pas insurmontables et que l'objectif n'était pas hors de portée. On peut regretter que les événements actuels surviennent dès le départ vers l'union économique et monétaire, mais ils peuvent aider à dissiper certaines illusions et à inciter la Communauté à se saisir des problèmes de fond et, s'il est possible de les résoudre, à mettre en place les moyens adaptés à la politique qu'elle a décidé de mener.

Il serait en tout cas prématuré de soutenir que l'avenir de l'union économique et monétaire est hypothéqué. Ce que nous avons de mieux à faire, c'est de confirmer notre dessein et de continuer à construire pierre à pierre l'édifice, sans nous laisser décourager par les difficultés actuelles.

S'il faut aujourd'hui s'abstenir de faire preuve, comme certains en ont la tendance, d'un pessimisme systématique, il convient néanmoins d'éviter tout optimisme de commande. On ne doit pas en effet se dissimuler que non seulement l'union économique et monétaire, mais le marché commun lui-même pourrait être compromis si la fluctuation des taux de changes se poursuivait à l'intérieur de la Communauté pendant une trop longue période. Dans ce cas, les faits eux-mêmes contraindraient à une révision profonde d'une organisation dont le fonctionnement suppose des taux de change fixes et stables, et provoqueraient cette dilution qu'à l'occasion de l'élargissement, la Communauté a toujours déclaré vouloir éviter.

Si, comme je l'espère à la suite des déclarations des Gouvernements intéressés, certaines monnaies de la Communauté ne flottent que pour une période limitée et si des relations de change normales sont rétablies aussi rapidement que possible à l'intérieur de la Communauté, celle-ci pourra poursuivre sa marche vers l'union économique et monétaire. L'épreuve peut se révéler salutaire parce qu'elle peut favoriser les progrès plus rapides de l'intégration.

A cet égard, il est indispensable que les pays de la Communauté disposent sans retard des instruments qui leur permettront de faire face aux mouvements spéculatifs de capitaux. Les comités compétents sont déjà au travail sur les propositions de la Commission. La Commission fera en sorte, pour sa part, que le Conseil puisse, dans les délais prévus par sa résolution du 10 mai, se prononcer, en dehors de tout dogmatisme, sur les mesures à prendre et que les Etats membres s'y conforment. Ainsi la Communauté pourra-t-elle mener une politique concertée à l'égard des mouvements de capitaux. C'est à cette condition que le retour à une situation normale ne se révélera pas précaire. De la crise présente, nous aurions alors fait sortir un bien.

Quant au grand problème, qui domine l'avenir de l'économie occidentale - celui du système monétaire international - il conviendra

de le résoudre dans un esprit de coopération, ce qui n'exclut pas la fermeté dans la défense des intérêts de la Communauté. Ainsi pourrait encore être évité un bouleversement des relations économiques internationales qui serait néfaste à tous.

On peut regretter que jusqu'ici rien n'ait été fait, en dépit de tous les avertissements, pour maîtriser la composante spéculative du déséquilibre actuel du système monétaire international. Souhaitons que les autorités monétaires de tous les pays intéressés parviennent à établir des méthodes de régulation satisfaisantes du marché des euro-dollars. Quant à l'autre composante de ce déséquilibre, c'est-à-dire le déficit de la balance de base des paiements des Etats-Unis, il est grand temps que soient examinés au sein des institutions monétaires internationales, les moyens d'y faire face.

En tout cas, les pays de la Communauté défendront leurs intérêts légitimes et feront entendre leur voix d'autant mieux qu'ils seront unis.

En dépit des circonstances et au-delà des apparences, je crois que nous devons faire confiance au principe qui est le fondement de notre Communauté et qui lui a permis de se développer et de se renforcer : la solidarité.

-:-:-:-:-