

DISCOURS DE M. RAYMOND BARRE, VICE-PRESIDENT
DE LA COMMISSION
DEVANT LE PARLEMENT EUROPEEN

Luxembourg, le 22 septembre 1971

DISCOURS DE M. RAYMOND BARRE, VICE-PRESIDENT DE
LA COMMISSION, DEVANT LE PARLEMENT EUROPEEN

(Luxembourg, 22 septembre 1971)

Dans les circonstances actuelles, la confusion est grande. Aux incertitudes créées au sein de la Communauté par la crise monétaire de mai, sont venues s'ajouter celles qu'ont provoquées les décisions annoncées le 15 août par le Président Nixon. Les problèmes communautaires ne peuvent plus désormais être isolés du nouveau contexte économique et monétaire international.

Une telle conjoncture impose un effort de clarification et de réflexion. C'est cet effort que je voudrais tenter de faire aujourd'hui devant le Parlement, afin de mettre en relief les lignes directrices de l'action de la Commission à l'égard, tant des problèmes monétaires internationaux que des relations monétaires au sein de la Communauté.

I - Les mesures décidées par le Président des Etats-Unis ont provoqué une grande inquiétude dans le monde. Dans le domaine commercial, elles entraînent un recul par rapport à la libération des échanges patiemment étendue depuis de nombreuses années et, plus récemment à l'occasion du Kennedy Round. Dans le domaine monétaire, elles portent un grave atteinte aux règles de fonctionnement du système des paiements internationaux. Les craintes qui se manifestent de toute part, sont donc loin d'être exagérées.

Il serait cependant irréaliste de méconnaître l'ampleur du problème auquel les Etats-Unis ont à faire face. Au cours du premier semestre de 1971, le déficit des paiements extérieurs de ce pays peut être évalué, sur une base annuelle, à 9 milliards de dollars pour la balance de base, à 17 milliards de dollars pour la balance des liquidités, à 23 milliards pour la balance des règlements officiels. On sait par ailleurs que la balance commerciale des Etats-Unis enregistrée, elle aussi, un déficit.

Les autorités américaines ont chiffré à 13 milliards de dollars le retournement de position qui permettrait aux Etats-Unis d'obtenir à la fin de 1972 un léger surplus de la balance de base. Le Directeur général du F.M.I. a pour sa part indiqué que l'ordre de grandeur de l'amélioration requise pour la balance américaine était de 8 milliards de dollars. On peut, bien entendu, discuter les chiffres. Mais ce qui est indiscutable, c'est que ces chiffres ne peuvent être que substantiels. Pour cette raison, l'ajustement ne saurait s'effectuer dans un délai très bref.

Parce que le problème est considérable et parce qu'il doit être résolu pour restaurer le bon fonctionnement du système commercial et monétaire international, tous les pays devront contribuer sur une base équitable à sa solution. Il ne serait pas logique de demander aux Etats-Unis de rétablir l'équilibre de leur balance des paiements et d'en refuser en même temps les conséquences inéluctables. Il ne serait pas raisonnable de penser que la nécessaire remise en ordre des relations monétaires internationales, après de longues années de déséquilibre, pourra s'effectuer sans sacrifices pour tous.

Si l'on s'efforce de juger avec objectivité la situation actuelle, quelques considérations essentielles s'imposent.

Il est tout d'abord juste de reconnaître que le Gouvernement des Etats-Unis a mis en oeuvre au cours de ces dernières années une politique rigoureuse de lutte contre l'inflation, dont les conséquences pour le niveau de l'activité économique et l'emploi ont été pénibles. On ne peut ignorer les contraintes, auxquelles se heurte la politique économique américaine, mais il ne fait pas de doute que le retour à une expansion sans inflation demeure une condition nécessaire de l'assainissement de la balance des paiements des Etats-Unis.

Il est ensuite exact que les Etats-Unis supportent dans le domaine de la défense et de l'aide au développement des charges très lourdes. Sans doute, ce pays a-t-il, pour des motifs qui lui sont propres, assumé de telles charges; mais on ne peut pas dire qu'il en ait été fortement dissuadé et que le confort procuré par sa politique au monde occidental n'ait pas été largement apprécié. Le problème du "burden sharing" posé par les Etats-Unis existe; sa discussion dans les instances appropriées ne pourra être éludée par les pays concernés.

En ce qui concerne les échanges commerciaux, la Communauté ne saurait pour sa part, accepter d'être taxée de protectionnisme. Les faits, à cet égard, sont difficilement contestables, tant pour les échanges de produits manufacturés que pour les échanges de produits agricoles. La Communauté est donc en droit de demander l'abolition des mesures qui affectent les importations des Etats-Unis et de celles qui constituent des subventions déguisées aux exportations des Etats-Unis.

Dans le domaine monétaire, un réaménagement différencié des parités est un élément de toute solution internationale. La Commission a indiqué dans sa communication au Conseil du 9 septembre, qu'un tel réaménagement ne saurait exclure le dollar.

Cette position, que le Conseil a fait sienne, n'a rien à voir avec les discussions plus ou moins métaphysiques sur le prix de l'or, mais se fonde sur trois raisons :

- la première est d'ordre économique : un pays, dont la balance des paiements est en état de déséquilibre fondamental et dont la monnaie est reconnue comme surévaluée, doit modifier sa propre parité. On peut certes soutenir qu'une réévaluation des autres monnaies équivaldrait à une dévaluation du dollar, puisque les effets sur les prix et les échanges commerciaux seraient les mêmes, dans un cas comme dans l'autre. Cependant, un changement de parité entraîne toujours des adaptations structurelles et nécessite toujours des modifications de politique économique. Le pays débiteur qui pourrait éviter de procéder à une dévaluation se trouverait par là-même incité à ne point mettre en oeuvre les politiques d'accompagnement nécessaires au rétablissement de sa balance des paiements. De plus, les pays créditeurs qui, dans cette même hypothèse, réévalueraient leur monnaie, le feraient non seulement par rapport au dollar, mais encore par rapport aux monnaies de tous les autres pays. L'incidence d'un tel mouvement sur leurs relations commerciales avec le reste du monde serait plus forte que celle qui résulterait d'une dévaluation du dollar.
- La seconde raison est d'ordre politique : l'opinion publique des autres pays, et notamment des pays de la Communauté, admettrait mal que ceux-ci soient seuls à supporter la charge de l'ajustement, alors qu'ils ne sont pas responsables des déviations, qui ont conduit aux difficultés monétaires actuelles.

Cette situation serait d'autant moins tolérable que ces changements de parités se produiraient dans une conjoncture incertaine, qui ne saurait justifier pour ces pays une réévaluation de grande ampleur.

- La dernière raison est d'ordre moral : dans une communauté internationale, aucun pays, fut-il le plus puissant, ne peut détenir le privilège de se soustraire aux règles et aux obligations en vigueur. Je ne partage pas l'opinion de ceux qui soutiennent qu'un tel argument est dénué de signification en matière économique-monnaire. Je suis de plus convaincu que l'importance de cet argument ne saurait échapper au peuple américain, qui a toujours montré son attachement aux valeurs fondamentales dont dépend l'ordre international.

Si j'ai tenu à expliciter la position de la Commission, c'est pour qu'il soit clair qu'elle n'est inspirée par aucune agressivité à l'égard des Etats-Unis, pour lesquels l'Europe éprouve amitié et gratitude.

La Commission se félicite de ce que ses conceptions rejoignent celles qui ont été formulées par le Directeur général du FMI, M. SCHWEITZER a fait à la récente réunion du Groupe des Dix une analyse lucide et courageuse des questions à débattre et présenté une proposition de procédure. Il a recommandé que dans une première étape, la négociation s'engage sur les points, qui requièrent une décision urgente : réalignement des monnaies, prix des diverses monnaies en termes d'or, de D.T.S. et de positions dans le FMI, élargissement des marges de fluctuation des cours du change, abolition de la surtaxe. Dans une seconde étape, un accord serait recherché sur un nouveau régime de convertibilité du dollar, sur les mesures autres que le réalignement des parités, susceptibles d'améliorer la balance des paiements des Etats-Unis, ainsi que sur les méthodes permettant d'effectuer une régulation des flux internationaux de capitaux. Une troisième étape serait consacrée à la réforme du système monétaire international. Il faut souhaiter qu'une telle procédure puisse être mise en oeuvre sans délais excessifs.

Comme on le voit, un réaménagement des parités n'est qu'un élément d'un ensemble. S'il est en effet une condition nécessaire d'un retour à un système monétaire international ordonné, il ne suffirait pas, à lui seul, à permettre ce résultat. Son efficacité dépendra en effet de la mise en oeuvre dans tous les pays, et notamment aux Etats-Unis, de politiques économiques internes qui contribuent au processus d'ajustement de la balance des paiements. Elle dépendra également des dispositions qui seront prises pour éviter les effets perturbateurs des mouvements internationaux de capitaux, et notamment des mouvements de capitaux à court terme. N'oublions pas enfin que des modifications de parité n'auront pas d'influence directe sur certains facteurs non économiques du déficit de la balance américaine des paiements.

A plus long terme devra intervenir une réforme du système monétaire international. S'il serait dangereux de renoncer aux principes fondamentaux des Accords de Bretton-Woods : parités fixes et libre convertibilité des monnaies, il est nécessaire d'adapter les dispositions de ces accords à la lumière de l'expérience. Cette adaptation pourrait se faire selon les lignes esquissées par le Rapport présenté en 1970 par les Directeurs exécutifs du FMI : prompt modification des parités en cas de déséquilibre fondamental, de telle sorte qu'un trop long délai de réaction n'aggrave point ce déséquilibre; léger élargissement (slight widening) des marges de fluctuation des cours du change autour de la parité.

De plus, le système monétaire international de l'avenir ne devra plus admettre que des monnaies nationales servent d'instruments internationaux de réserve. A côté de l'or, dont il s'agit d'attendre une démonétisation rapide, il conviendra de développer l'usage des D.T.S. Je voudrais faire cependant observer que la décroissance du rôle du dollar dans les réserves internationales ne pourra être que graduelle : aussi est-il nécessaire que les solutions

convenables soient apportées au problème de la consolidation des balances dollars et à celui des conditions futures de convertibilité du dollar.

L'importance et la complexité des problèmes internationaux à résoudre sont telles qu'on ne peut raisonnablement s'attendre à leur règlement rapide. La crise actuelle est en effet une manifestation de la profonde mutation qui est en train de s'opérer dans le système international en vigueur depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Nous connaissons encore des moments difficiles avant qu'un nouvel équilibre global puisse s'établir de façon durable.

Il était cependant nécessaire qu'avant que s'engagent les négociations internationales, les pays de la Communauté puissent définir une attitude commune. L'accord réalisé à Bruxelles le 13 septembre - que nous devons notamment à l'action persévérante du Président en exercice du Conseil, M. Ferrari-Aggradi - est important parce qu'il a permis à la Communauté de se présenter au Groupe des Dix avec une position de négociation. Cet accord est satisfaisant, parce qu'en dépit des doutes exprimés ici ou là, il a un contenu précis qui répond aux intérêts des pays membres.

La conclusion de cet accord a enfin incité plusieurs autres pays, et notamment la Grande-Bretagne, à adopter une attitude très proche de celle de la Communauté.

Il convient maintenant de poursuivre avec calme les discussions internationales qu'invient de s'engager. Il ne saurait s'agir d'isoler les Etats-Unis, mais bien plutôt de parvenir avec eux à un règlement d'ensemble qui épargne à l'économie mondiale et aux échanges internationaux de trop graves perturbations et qui soit inspiré de l'esprit de la coopération internationale.

x

x x

II - J'en viens maintenant aux problèmes monétaires intra-communautaires. Ils n'ont point leur source dans les mesures américaines prises en août, puisqu'ils remontent aux événements de mai. Ils ne s'en trouvent pas moins compliqués par la crise monétaire internationale, qui est en même temps une incitation puissante à leur rechercher une solution.

Je rappellerai brièvement où nous en sommes à l'heure actuelle. A la suite de l'impossibilité où s'est trouvé le Conseil le 19 août de se mettre d'accord sur un régime de change commun, des régimes différents sont en vigueur sur les marchés des changes des divers pays de la Communauté.

En Allemagne fédérale, le DM flottant s'est apprécié régulièrement par rapport au dollar. Son taux de réévaluation de fait vient d'approcher 10 %. On comprend que la Bundesbank ait jugé nécessaire hier d'intervenir sur le marché des changes pour enrayer un mouvement dont les conséquences pourraient être graves pour l'économie allemande.

Aux Pays-Bas, la libre fluctuation du florin se poursuit et sa revalorisation par rapport au dollar atteint 5,75 %. Pour décourager les entrées de capitaux spéculatifs et freiner l'appréciation de sa monnaie, le Gouvernement des Pays-Bas a institué des comptes spéciaux pour les transactions portant sur les obligations libellées en florins; le taux de l'escompte a été ramené de 5,5 à 5 %.

La France a institué un double marché des changes, dont le fonctionnement s'est révélé jusqu'ici satisfaisant; sur le "marché réglementé", le dollar se maintient au-dessus du niveau d'intervention de la Banque Centrale, tandis que

sur le marché libre, où s'effectuent environ 20 % des opérations de change, la prime du "franc financier" sur le dollar fluctue un peu au-dessous de 4 %.

La Belgique, tout en maintenant le double marché, a laissé flotter le "franc belge commercial" qui s'est revalorisé de 5 %. Les pays du Benelux ont décidé de maintenir entre leurs monnaies, sur la base des parités en vigueur avant le 3 mai, une marge de fluctuation de 0,75 %; ce système a entraîné jusqu'ici de fortes interventions des Banques centrales intéressées,

En Italie, les marges de fluctuation de la lire ont été suspendues, mais la fluctuation de cette monnaie est surveillée par la Banque centrale; l'appréciation de la lire n'a pas dépassé jusqu'ici 2 %.

Dans la plupart des pays étrangers, c'est aussi un régime de fluctuation étroitement contrôlé qui a été mis en vigueur. La Grande-Bretagne a introduit le 26 août des contrôles rigoureux pour décourager les entrées de capitaux et a abaissé le taux de l'escompte d'un point; les autorités monétaires britanniques ont fait savoir qu'elles s'emploieraient à prévenir une appréciation trop forte de la livre pour préserver la compétitivité de l'économie britannique. Cette appréciation vient cependant de dépasser 3 %.

En Suisse, le Gouvernement a demandé au Parlement des pleins pouvoirs pour éviter une nouvelle réévaluation de la monnaie nationale, qui s'est déjà appréciée sur le marché libre de plus de 2 %.

Au Japon enfin, la fluctuation du yen a été contrôlée de manière à maintenir la revalorisation de cette monnaie bien au-dessous de celle qui était généralement attendue : l'appréciation du yen atteint 7,5 %.

Ce rapide tour d'horizon conduit à constater que toutes les monnaies qui flottent, tendent à s'apprécier de façon régulière et continue et que les taux de réévaluation enregistrés sur le marché des changes n'ont pas grand rapport avec la situation économique présente et prévisible des pays concernés. L'influence des mouvements de capitaux spéculatifs est à cet égard déterminante. Dans de telles conditions, flotter, c'est accepter d'avance une réévaluation à un taux imprévisible, en tout cas à un taux supérieur à celui qui pouvait paraître supportable au départ.

C'est la raison pour laquelle la quasi-totalité des pays, qui ont choisi de laisser flotter leur monnaie, limitent assez étroitement la fluctuation du change par un ensemble de moyens, dont ils disposaient avant la libération du taux de change ou qu'ils ont introduits depuis cette libération. Des mains plus ou moins visibles s'efforcent de contrecarrer l'action de la "main invisible", car il s'agit de sauvegarder à terme le rythme de croissance et le niveau de l'emploi.

Mais ce qui importe désormais, c'est l'avenir. La Communauté a pu jusqu'ici s'accommoder de la situation présente parce que les marchés des changes ont pu être préservés de perturbations trop profondes. Cependant, si cette situation se prolongeait trop longtemps, le bon fonctionnement du marché commun lui-même s'en trouverait affecté et le processus qui, depuis quinze ans, assure le développement de la Communauté risquerait de se trouver profondément atteint parce qu'il n'apparaîtrait plus irréversible.

Il est donc dans l'intérêt de tous les pays de la Communauté de surmonter, en dépit des différences de leur situation économique, les difficultés actuelles et de parvenir à une normalisation des relations monétaires intra-communautaires.

En outre, un accord monétaire entre les Six pourrait conduire d'autres pays européens à se joindre à eux et un tel développement pourrait ultérieurement favoriser le règlement international d'ensemble dont j'ai précédemment parlé.

C'est parce que la Commission en est convaincue qu'elle ne ménage pas ses efforts en ce sens, même s'ils sont ignorés dans certains propos officiels qu'il faut sans doute imputer à une information insuffisante de leur auteur.

Dès le 30 juin dernier en effet, la Commission avait saisi les Ministres des finances de certaines suggestions qui reçurent un accueil favorable et amorcèrent un premier rapprochement des thèses en présence.

Au lendemain des décisions annoncées par le Président des États-Unis, trois possibilités s'offraient aux pays de la Communauté :

- une libre fluctuation de chaque monnaie : elle semblait l'issue la plus dangereuse du point de vue communautaire;
- une fluctuation libre, mais concertée des monnaies de la Communauté : certains pays excluaient cette formule par crainte d'être entraînés dans une réévaluation dont le niveau se fixerait en fonction de l'appréciation de la monnaie considérée comme la plus forte de la Communauté et la plus exposée à la pression de la spéculation;
- l'établissement d'un double marché des changes, qui assurerait la stabilité des changes indispensables au bon fonctionnement du marché commun et notamment du marché agricole, tout en permettant au libre jeu des lois de marché d'orienter les transactions en capital. La Commission avait demandé dès le mois de mai que cette méthode fût étudiée. En dépit de ses imperfections, elle pouvait apparaître comme un moindre mal dans une situation où il faut reconnaître qu'il n'y a pas de bonne solution; mais elle fut exclue par certains pays de la Communauté.

Dans ces conditions, la Commission soutint devant le Conseil, le 19 août la formule technique élaborée par les experts du Comité monétaire, qui visait à harmoniser, pour ce qui concerne les transactions courantes, les divers régimes de change que les pays membres avaient adoptés ou se proposaient d'adopter. Cette formule lui paraissait en effet la seule qui avait quelques chances de servir de base à un accord.

À cette occasion, j'ai indiqué au Conseil les principes fondamentaux qui, de l'avis de la Commission, pouvaient inspirer une harmonisation des régimes de change à l'intérieur de la Communauté. Ces principes ont été repris dans la Communication adressée par la Commission au Conseil le 9 septembre. Leur importance et leur intérêt se confirmeront au cours des prochains mois.

Je voudrais en tout cas redire devant le Parlement ce que j'ai déclaré au Conseil le 19 août : ces principes constituent les éléments nécessaires et indissociables d'une solution communautaire aux problèmes actuels.

Trois conditions doivent en particulier être remplies pour qu'un système de change communautaire puisse fonctionner sans tensions excessives et sans risque d'explosion rapide :

- il faut en premier lieu que les taux de change fixes à établir entre les pays membres soient réalistes, c'est-à-dire tiennent compte de ce qui s'est passé sur les marchés des changes depuis le 10 mai dernier; qu'on l'admette ou qu'on le regrette, il serait dangereux de chercher à revenir sur ce qui est difficilement réversible;

- une certaine flexibilité doit être établie à l'égard de l'extérieur, notamment par un élargissement modéré des marges de fluctuation, qui n'apparaisse pas comme un stratagème pour effectuer des changements de parité, mais comme une technique pour pallier les conséquences des mouvements de capitaux induits par des différences de taux d'intérêt;
- tous les Etats membres doivent disposer d'instruments efficaces permettant d'assurer la mise en oeuvre d'une politique concertée à l'égard des afflux excessifs de capitaux et permettant de limiter leurs effets sur la liquidité interne.

Dans cette affaire aussi grave que complexe, il faut se garder de se précipiter sur n'importe quelle solution, sous prétexte qu'elle serait communautaire. L'expérience montre d'ailleurs souvent que l'application hâtive de formules insuffisamment étudiées conduit à des mécomptes.

En revanche, ce que nous devons préparer avec le plus grand soin, et en dehors de toute agitation, c'est une solution communautaire qui soit efficace et durable et qui permette à la Communauté de reprendre sa marche vers l'union économique et monétaire.

x
x x

M. Le Président, Mesdames, Messieurs, ce n'est pas la première fois que j'ai à traiter devant le Parlement européen des difficultés monétaires de la Communauté. Ce n'est pas la première fois que je lui dis que toute action dans le cadre monétaire exige la discrétion, la patience et la volonté. Ne nous dissimulons pas que nous connaissons aujourd'hui une grave crise communautaire et internationale et que nous ne sommes certainement pas au bout de nos peines. Mais je ne doute pas que la Communauté finisse par sortir de cette nouvelle épreuve plus solide et plus forte.