

Exposé de Pierre Werner sur le Benelux et les perspectives de la politique financière européenne (La Haye, 1er avril 1968)

Légende: Commentant l'achèvement de l'union douanière entre les Six, prévu pour le 1er juillet 1968, Pierre Werner, ministre d'État et président du gouvernement luxembourgeois, décrit devant le comité Benelux, qui s'est tenu le 1er avril 1968 à La Haye, les perspectives de la politique financière européenne pour le Benelux.

Source: Bulletin de documentation. dir. de publ. Service Information et Presse - Ministère d'Etat. 30.04.1968, n° 4; 24e année. Luxembourg. "Benelux et les perspectives de la politique financière européenne ", p. 9-10.

Copyright: (c) Service Information et Presse du Gouvernement luxembourgeois

URL:

http://www.cvce.eu/obj/expose_de_pierre_werner_sur_le_benelux_et_les_perspectives_de_la_politique_financiere_europeenne_la_haye_1er_avril_1968-fr-71cbd74f-49d8-43ad-bec3-4c1bfd2a373a.html

Date de dernière mise à jour: 19/12/2013

Benelux et les Perspectives de la Politique Financière Européenne

Le 1^{er} avril 1968, Son Excellence Monsieur Pierre Werner, Ministre d'Etat, Président du Gouvernement et Ministre du Trésor, a fait devant le Comité Benelux de La Haye un exposé sur le thème : « Le Benelux et les perspectives de la politique financière européenne ». Nous reproduisons ci-après le texte de l'exposé de Monsieur Pierre Werner :

Nous approchons de l'importante étape du 1^{er} juillet 1968, date à partir de laquelle les entraves douanières disparaîtront complètement dans les relations entre les six pays, où se réalisera la libre circulation des biens de l'industrie et de l'agriculture. Bien que nous soyons en avance sur les échéances du Traité, il n'en est pas moins vrai que l'édification de ce marché commun, et spécialement pour sa partie agricole, a été laborieuse, semée d'incidents et de crises. Comme l'ombre évolue avec le corps en mouvement, les phénomènes financiers collent à la réalité économique et ils se sont concrétisés au cours des années par la mise en place de règlements et d'organismes dans des secteurs spécifiques à caractère financier, tels que le FEOGA ou le F.E.D. Depuis quelques mois, et sans doute en vue de l'étape du 1^{er} juillet 1968, sous l'influence particulière aussi de facteurs mondiaux, les problèmes d'intégration financière viennent à la surface et tendent à dominer l'évolution prochaine des communautés.

En face de cette évolution il ne paraît pas inutile de commenter quelque peu la position des pays de Benelux à l'égard de l'actualité financière sur le plan des Six.

Trois ordres d'idées retiennent particulièrement l'attention : l'harmonisation fiscale, le marché des capitaux et la coopération monétaire.

1) Le Traité de Benelux, tout comme le Traité de Rome, n'aborde ces matières qu'avec beaucoup de prudence parce qu'elles touchent à des cordes particulièrement sensibles de la souveraineté nationale. C'est ainsi que le Traité de Benelux s'est révélé fort avare de dispositions expresses en matière fiscale en dehors de la réglementation des douanes et des accises. L'unification des régimes de taxes de transmission et de taxes sur le chiffre d'affaires n'était envisagée qu'à long terme. Peu de dispositions en matière d'imposition directe, si ce n'est l'article 59 du Traité qui, fort opportunément d'ailleurs, garantit aux sociétés constituées en conformité de la législation d'une haute partie contractante de ne pas être imposées dans l'autre Etat, pour leurs filiales et succursales, à une charge fiscale plus élevée que celle qui est supportée par les sociétés nationales similaires. Au moment où se multiplient les filiales et les sièges d'exploitation installés dans les pays autres que celui des sociétés mères, une telle disposition mériterait d'être reprise par les Six.

Pour ce qui est de l'harmonisation des accises et autres droits frappant la consommation les auteurs de l'Union Economique Benelux avaient de plus

larges ambitions. D'ailleurs la proximité de leurs marchés respectifs et leurs habitudes de consommation comparables tendaient à conférer à cette harmonisation une importance particulière. Le 18 février 1950 déjà, les trois Gouvernements signèrent à La Haye une convention portant unification des droits d'accises et de la rétribution des ouvrages en métaux précieux. Néanmoins, pour des raisons budgétaires notamment, la majeure partie des stipulations de cette convention n'ont pu entrer en vigueur jusqu'à ce jour. Alertés sans doute par les succès réalisés dans d'autres secteurs fiscaux par la Communauté des Six, les Gouvernements de Benelux ont repris récemment l'étude d'une unification des droits d'accises prélevés dans les trois pays. Différentes hypothèses d'unification ont été soumises aux Ministres des Finances des trois pays. Suivant qu'on s'arrête aux taux les plus bas, aux taux les plus hauts ou à des taux moyens, l'unification continue à soulever des difficultés d'ordre budgétaire ou économique chez l'un ou l'autre des partenaires. Il faut se rappeler en effet que la structure des ressources fiscales varie de pays à pays, avec une nette prédominance des impôts indirects en Belgique. Cela nous donne une idée sur les discussions qui nous attendent sur le plan des Six. Pour cette raison aussi un accord dans le cadre de Benelux constituerait une contribution non négligeable à la solution du futur problème communautaire en ramenant les positions à concilier à quatre au lieu de six.

Il faut considérer comme une grande performance de la Communauté des Six d'avoir su proposer aux partenaires un système uniforme de taxes sur la valeur ajoutée, qui se substituera à nos régimes de taxes sur le chiffre d'affaires. Les pays de Benelux ont abordé cette réforme avec une indiscutable réticence pour des motifs d'ailleurs variés, dont ceux tirés du bouleversement administratif n'étaient pas les moindres. Mais nous avons reconnu finalement les avantages du système unique qui donne les meilleures garanties pour une computation loyale des taxes à l'importation et des ristournes à l'exportation. Par ailleurs avec l'adhésion au système de la France et de l'Allemagne, nous risquons de voir s'établir des barrières unilatérales élevées avec les deux plus grands partenaires sans contrepartie pour nos exportateurs.

Dans la mesure où les directives laissent des marges d'application autonome de certaines dispositions, il serait certainement indiqué que les trois Gouvernements se concertent au sujet des mesures à envisager. Malheureusement, il n'a pas été possible de prévoir la mise en vigueur du nouveau système pour la même date. Effectivement les Pays-Bas réalisent la TVA pour le 1^{er} janvier 1969 alors que la Belgique et le Luxembourg n'en prévoient la mise en place que pour le 1^{er} janvier 1970.

Sur le plan communautaire des Six, ont été développés au cours de l'année dernière des projets d'har-

monisation fiscale régissant la circulation et les formes de rassemblement des capitaux. C'est ainsi qu'il existe une directive tendant à unifier les taxes indirectes perçues sur les rassemblements des capitaux. Il s'agit essentiellement des taxes perçues au moment de la constitution, de la prorogation d'une société de capitaux, ou en cas d'augmentation de son capital. D'un autre côté, et débordant cette fois-ci sur le domaine des impôts directs, un programme d'action a été préconisé au sujet de l'harmonisation des dispositions touchant l'imposition des dividendes ainsi que des intérêts d'obligations, le traitement fiscal des placements opérés par des intermédiaires financiers et celui des sociétés de participations, l'imposition des fusions d'entreprises et des prises de participations.

Les discussions exploratoires sur ce thème en ont démontré la complexité technique d'une part, et, d'autre part, l'impossibilité de dégager la plupart des propositions faites de l'ensemble de leur contexte financier. A cet égard deux tendances se sont manifestées, dont l'une, soutenue avec des nuances par les pays de Benelux, remplace le problème dans son cadre plus général.

2) Le Gouvernement luxembourgeois estime en tout cas qu'il faut concilier l'objectif strictement fiscal, valable comme tel, avec celui d'une large inter-pénétration financière entre les Six, de l'édification d'un marché des capitaux européen favorisant les échanges financiers avec les pays tiers, à telle enseigne que se constitue un réseau de relations financières correspondant au poids économique de la Communauté. Nous estimons aussi qu'il faut réduire par toutes les formules possibles les doubles impositions qui frappent les investissements et les revenus dans une communauté multinationale, et à cet égard une plus large confrontation des procédés utilisés dans les différents pays s'impose. Je regrette que certains commentaires récents de la presse internationale méconnaissent la véritable portée de certaines objections du Grand-Duché, quant à l'application non-discriminée de règles uniformes, notamment aux sociétés de participations dites holdings. Si celles-ci constituaient un pur procédé d'évasion fiscale, nous aurions mauvaise grâce d'en défendre le régime privilégié. Mais l'expérience a montré la valeur économique et fonctionnelle d'organismes de ce genre. Entre autres ils ont servi au cours des dernières années l'interpénétration financière de l'Europe et facilité ce qu'on peut considérer comme un premier essai de marché de capitaux européen, à savoir les émissions en euro-devises. Certaines expériences valent d'être considérées comme définitivement acquises.

En effet, on ne peut pas se dissimuler que, d'une façon générale, les marchés de capitaux des différents pays restent fort compartimentés, des espèces de classes gardées, et que la libre circulation des capitaux ne se réalise que lentement. Le Traité de Benelux a traité cette matière dans une formule lapidaire en déclarant exempter la circulation des capitaux « de toutes prohibitions ou entraves ». Un protocole spécial du 8 juillet 1954 explicite la portée de cette liberté notamment au regard de certaines

règles découlant de la législation sur le change et les émissions de valeurs mobilières. Certaines limitations subsistent cependant. Les trois pays de Benelux ne devraient pas hésiter à souscrire aux exigences du chapitre 4 du Traité de Rome qui impose la suppression progressive des restrictions entre les Etats Membres, non pas sans égards aucuns pour les particularités de chaque législation, mais « dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun ». Pour ce qui est des relations avec les pays tiers, le Traité de Rome enjoint aux partenaires d'atteindre « le plus haut degré de libération possible ». La communauté entend donc s'ouvrir largement au monde extérieur.

Pour la mise en œuvre de l'article 67, le Conseil a déjà arrêté, sur proposition de la Commission, en 1960 et 1962, deux directives visant notamment l'élimination des restrictions de change. Une troisième directive prescrit l'accès non discriminatoire aux marchés nationaux des émissions de valeurs mobilières. L'admission d'émetteurs étrangers sur les marchés nationaux soulève, il est vrai, des problèmes de politique générale, mais consacrerait en définitive le principe de non-discrimination à l'égard des investisseurs et des épargnants. En effet, ceux-ci doivent être placés dans des conditions comparables sinon égales pour tout le territoire de la Communauté.

Les difficultés que rencontre cette directive prouve une fois de plus que l'économie financière est un tout et que les progrès d'harmonisation et d'unification doivent se développer parallèlement dans les différents secteurs financiers. Tout cela suppose que la Communauté définisse, avec une vue réaliste, les objectifs globaux que doit poursuivre sa politique financière. Celle-ci ne pourra ignorer ni les impératifs d'une politique du crédit, ni les flux et reflux de capitaux entre la Communauté et les pays tiers, ni enfin les exigences d'une politique monétaire commune. L'actualité m'impose d'insister sur celle-ci.

3) La dévaluation de la livre sterling et les récents troubles sur le marché de l'or ont entraîné une abondante littérature sur la réforme du système monétaire international, d'une part, sur la position et les possibilités d'une action concertée des Six dans ce domaine, d'autre part.

Toutefois le réveil de l'intérêt pour l'intégration monétaire se fonde aussi sur des développements et des considérations antérieurs à la crise récente. C'est ainsi que la définition de la politique agricole commune avait déjà entraîné un état de choses tel que toute modification non concertée de la parité d'une des monnaies nationales des six pays mettrait en cause l'équilibre général des concessions faites par les partenaires. En rapport avec cet état de choses, un groupe d'études de la Commission est chargé de s'accorder sur une définition de la monnaie de compte dans laquelle devraient se libeller définitivement les prix des produits agricoles. Une solidarité assez spontanée s'est dégagée aussi, au moins pour les positions fondamentales, en faveur d'une attitude commune des Six à propos de la création de nouveaux tirages spéciaux sur le Fonds Monétaire International ainsi que sur les modifications à apporter aux statuts de ce Fonds.

Enfin, ceux qui envisagent avec réalisme les chances et les conditions de l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché Commun savent que l'on ne saurait éluder à ce propos l'examen du rôle des monnaies nationales dans une communauté économique et la confrontation de leur rôle avec celui d'une monnaie de réserve. La Commission de Bruxelles l'a bien souligné dans son mémorandum sur l'adhésion de la Grande-Bretagne. En ce sens une adhésion effective de la Grande-Bretagne accélérerait certainement le processus d'intégration dans le domaine monétaire tout en permettant à la Communauté de prendre toute la mesure de son potentiel financier.

D'aucuns parlent d'une chance de l'Europe qu'elle regretterait plus tard de ne pas saisir en ce moment de recherches et de troubles. Aussi voyons-nous se multiplier les appels à la solidarité et à l'initiative dans un domaine au sujet duquel les dispositions du Traité de Rome sont marquées par la prudence et la réserve.

L'opinion persiste aussi dans beaucoup de milieux que toute tentative d'unification monétaire est condamnée sans la réalisation d'une effective union politique.

Certes, l'autonomie monétaire reste un des attributs les plus jalousement gardés de la souveraineté nationale. Mais il en est de même du droit d'imposer les citoyens et l'autonomie fiscale me paraît au moins aussi importante pour la consistance d'un Etat.

Dans l'un et l'autre cas, nous sommes néanmoins appelés à développer des politiques communautaires, tout d'abord dans l'intérêt du bon fonctionnement de l'union économique, mais aussi pour l'accomplissement des tâches qui requièrent un potentiel supérieur à celui des nations individuelles.

Dans un discours que j'ai prononcé à Saarbrücken en janvier dernier, j'ai fait la tentative d'une approche du problème monétaire en proposant un plan d'action. Je me suis fondé essentiellement sur les nécessités qui se dégagent de l'état du développement actuel de l'union économique comme aussi de la situation internationale. Celle-ci commande entre autres que la Communauté européenne développe un véritable marché des capitaux.

Or, celui-ci ne va pas sans que la politique monétaire commune ne se fixe quelques objectifs plus définis et contraignants que ce qui découle en termes clairs du Traité.

Mes propositions tiennent dans les points suivants :

- 1° Définition des opérations d'ordre monétaire qui ne pourraient être entreprises par les Etats membres sans consultation préalable de leurs partenaires.
- 2° Mise au point de la définition de l'unité de compte européenne prévue dans le Traité de certains règlements.
- 3° Engagement des Etats membres de maintenir des relations fixes entre leurs monnaies nationales.
- 4° Concertation plus poussée de la politique à suivre dans les institutions monétaires internationales et notamment au Fonds Monétaire International.
- 4° Fixation de l'étendue des obligations assumées par chaque pays en matière de concours mutuels prévus par les articles 108 et 109 du Traité et création d'un fonds européen de coopération monétaire.

Quelle est la position de Benelux dans le cadre de cette évolution ?

Eh bien, les protagonistes de Benelux n'ont pas reculé devant des engagements précis en matière monétaire, notamment pour ce que est de la fixité des cours de change. A l'origine de notre union économique se trouve un simple accord monétaire conclu par les Gouvernements en exil, le 21 octobre 1943. Plus tard, les trois Etats se sont engagés, par l'article 12 du Traité Benelux, à ne procéder à des modifications de change que d'un commun accord. Sur ce point notre Traité reste encore en avance sur le Traité de Rome.

Il me semble que notre intérêt commun est de voir garantir la stabilité dans les relations financières entre les Etats membres, ce qui suppose des engagements comparables à ceux pris dans le cadre de Benelux. Mais ils nous faut aussi doter la Communauté de réglementations et d'institutions propres à lui faire assumer les tâches financières correspondant à son potentiel économique.

Je connais fort bien les obstacles politiques et techniques qu'une action dans ce domaine aura à surmonter. Aussi peut-on retrancher ou ajouter aux idées que j'ai développées. Ce que je voudrais surtout, c'est qu'il y eût une prise de conscience, une ouverture dans une direction susceptible de donner un nouvel élan à l'idée européenne.

J'espère qu'il sera donné aux Gouvernements de Benelux de jouer un rôle constructif dans la phase qui s'annonce en proposant à la coopération monétaire des Six des objectifs raisonnables dans le sens de nos traditions de discipline monétaire et de liberté des échanges.