Avis du Groupement des Caisses d'épargne de la CEE sur la réalisation d'une Union économique et monétaire (Bruxelles, 7 septembre 1970)

Légende: Le 7 septembre 1970, le Groupement des Caisses d'épargne de la Communauté économique européenne (GCECEE) donne son avis sur la communication de la Commission au Conseil du 4 mars 1970 sur le plan par étapes d'une Union économique et monétaire.

Source: Archives historiques de la Commission européenne, Bruxelles, Avenue de Cortenbergh 1. Groupe de travail "Plan par étapes" (Groupe Werner) - prise de position du Groupement des Caisses d'épargne de la CEE, BAC 436/2006 351 (1970-1975).

Groupement des Caisses d'épargne. Avis sur l'union économique et monétaire, Doc F 31/70 revu. Bruxelles: 07.09.1970. 13 p.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:
http://www.cvce.eu/obj/avis_du_groupement_des_caisses_d_epargne_de_la_cee_sur_la_realisation_d_une_union_economique_et_monetaire_bruxelles_7_septembre_1970-fr-7c68cc98-5ad1-4a57-a102-880d54b8db27.html

Date de dernière mise à jour: 05/11/2012

GROUPEMENT DES CAISSES D'EPARGNE DE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE
GRUPPO DELLE CASSE DI RISPARMIO DELLA COMUNITA ECONOMICA EUROPEA
SPAARBANKENVERENIGING VAN DE EUROPESE ECONOMISCHE GEMEENSCHAP
SPARKASSENVEREINIGUNG DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT

SECRETARIAT : 1040 BRUXELLES - SQUARE EUGÈNE PLASKY, 92-94 - TÉL. 35.79.72 ET 35.79.50

le 7 septembre 1970
ZIM/MAG - 67

664

SECRÉTARIAT du CONSEIL
des
COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
Reçu 11 SEP. 1970
Index :
N Contrôle : 100798

Monsieur Christian CALMES
Secrétaire Général du
Conseil de Ministres des
Communautés Européennes
Rue Ravenstein, 2
1000 B r u x e l l e s

Monsieur le Secrétaire Général,

Par la présente, j'ai l'honneur de vous transmettre en annexe, un avis du Groupement des Caisses d'Epargne de la CEE portant sur la Communication de la Commission au Conseil du 4 mars 1970 au sujet de l'élaboration d'un plan par étapes pour la réalisation d'une union économique et monétaire (DOC COM (70)300). Un avis semblable a déjà été formulé par le Groupement au sujet du Mémorandum de la Commission du 12 février 1969 relatif à la coordination des politiques économiques et à la coopération monétaire au sein de la Communauté, mieux connu sous le nom de "Plan Barre".

Dans l'espoir que cette nouvelle prise de position des caisses d'épargne de la Communauté retiendra votre bienveillante attention, je vous prie de croire, Monsieur le Secrétaire Général, à l'assurance de mes sentiments très distingués,

H. MEYER-HORN
Secrétaire Général

ANNEXE : DOC F 31/70 revu 2
DOK D 31/70 rev. 2

GROUPEMENT DES CAISSES D'EPARGNE DE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE
GRUPPO DELLE CASSE DI RISPARMIO DELLA COMUNITA ECONOMICA EUROPEA
SPAARBANKENVERENIGING VAN DE EUROPESE ECONOMISCHE GEMEENSCHAP
SPARKASSENVEREINIGUNG DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT

SECRETARIAT : 1040 BRUXELLES - SQUARE EUGÈNE FLASKY, 92-94 - TÉL. 35.75.72 ET 35.75.60

DOC F 31/70 revu 2

Le 7 septembre 1970
BE/FO/ADB

AVIS

sur l'union économique et monétaire

LE GROUPEMENT DES CAISSES D'EPARGNE DE LA CEE,

VU la Communication de la Commission au Conseil du 4 mars 1970 au sujet de l'élaboration d'un plan par étapes vers une union économique et monétaire (DOC COM (70) 300),

VU l'article 4 des statuts du Groupement des Caisses d'Epargne de la CEE selon lequel celui-ci se fixe pour objet l'étude, la recherche et la diffusion d'informations ainsi que la prise de toute initiative sans but lucratif dans tous les domaines, en vue de promouvoir les fins de la CEE dans le champ d'action des caisses d'épargne,

VU l'avis dudit Groupement du 12 juin 1964 sur la stabilité monétaire, son Mémorandum du 16 avril 1964 sur les causes et les conséquences de l'inflation rampante (Rapport 1963-1966, pages 59 à 69) et sa prise de position du 1er décembre 1969 sur le Mémorandum de la Commission du 12 février 1969 relatif à la coordination des politiques économiques et à la coopération monétaire au sein de la Communauté,

VU l'approbation du Conseil du Groupement des Caisses d'Epargne de la CEE et les délibérations de son Comité d'experts en économie et statistique des 18 et 19 juin ainsi que du 9 juillet 1970,

CONSIDERANT que la réalisation d'une union économique et monétaire pose les fondements de la stabilité et de la croissance dans la CEE,

CONSIDERANT que la proposition de la Commission emporte l'adhésion générale des caisses d'épargne de la CEE, mais que certaines observations peuvent être formulées, en particulier du point de vue du maintien de la stabilité monétaire,

EMET L'AVIS SUIVANT

sur la Communication de la Commission relative à l'élaboration d'un plan par étapes vers une union économique et monétaire :

1. CONSIDERATIONS GENERALES

Le Groupement des Caisses d'Epargne de la CEE manifeste sa pleine satisfaction de pouvoir constater le puissant mouvement de relance que la Conférence au sommet des 1er et 2 décembre 1969 à La Haye a imprimé aux Communautés Européennes. Il exprime son espoir et sa conviction que les nouvelles initiatives prises conduiront à la création d'une Communauté des peuples européens ouverte sur le monde extérieur, garantissant un mieux-être généralisé, la stabilité financière et sociale et la paix intérieure et extérieure.

Les espérances qui viennent de se lever se sont déjà traduites récemment par des propositions, des plans et des programmes de plusieurs gouvernements des Etats membres, de la Commission des Communautés Européennes, mais aussi d'organisations économiques, de groupes privés et même de particuliers, qui sont tous destinés à tracer la voie malaisée d'une union économique et monétaire européenne. Parmi les prises de position de groupes d'experts, il convient de mettre en exergue l'avis émis sous forme de questions et réponses par un Groupe présidé par Mr. DELL'AMORE, Membre du Conseil du Groupement des Caisses d'Epargne de la CEE, à la demande du Mouvement Européen. Cet avis publié en janvier 1970 emporte une très large adhésion de la part du Groupement des Caisses d'Epargne de la CEE.

Ledit Groupement n'a nullement l'intention d'ajouter son plan à tous ceux qui ont déjà été diffusés, mais ayant analysé ceux-ci, il estime devoir, dans l'intérêt de l'épargnant qui s'identifie généralement à celui de la stabilité et de la croissance économique, attirer l'attention sur certains problèmes économiques et politiques posés par une union économique et monétaire. Les observations concernent

- l'aspect général de l'entreprise, et
- les suggestions techniques à l'effet de sa réalisation, telles qu'elles sont présentées par la Commission Européenne (Communication de la Commission au Conseil en date du 4 mars 1970 - DOC COM/70/300).

Le Groupement des Caisses d'Epargne de la CEE espère par là apporter une modeste contribution à la réalisation du voeu formulé par les Chefs d'Etat et de Gouvernement d'établir une "Communauté de stabilité et de croissance".

1. Objectif de l'intégration et procédure adéquate

Les articles 2 et 3 du Traité de Rome définissent l'objectif de l'intégration économique des six Etats membres actuels comme étant l'instauration d'un marché intérieur européen. Ce type d'intégration se présente tel un processus dans lequel toutes les conditions qui caractérisent un marché intérieur sont interdépendantes. C'est pourquoi, du seul point de vue économique, il serait indiqué de susciter en totale simultanéité l'ensemble des conditions nécessaires à l'existence d'un marché intérieur (uno actu). En dépit des inévitables secousses que provoquerait une solution aussi radicale, les difficultés et les résistances seraient sans doute moindres que dans un dispositif par étapes. Un dispositif graduel en effet exige constamment de nouvelles adaptations toujours douloureuses et souvent désenchantées.

Il est toutefois évident qu'une solution uno actu de l'intégration ne ralliera pas les suffrages pour des motifs politiques. L'intégration sera donc un long processus de plusieurs étapes. Mais il n'est pas recommandable d'arrêter par avance le contenu matériel ou le délai de chaque étape. Ni les fluctuations de l'histoire ni un ordre préétabli d'étapes ne permettent de prévoir ou de déterminer le processus le plus correct ou le moins mouvementé. Cette règle vaut également pour tous les plans de réalisation d'une union monétaire. Plus que la solution uno actu, le processus graduel (politiquement inévitable) comporte donc de nombreux risques. Mais en revanche, il faut admettre que la fixation de délais a l'avantage de soumettre les forces politiques à une certaine pression, à condition toutefois que leur attention ne soit pas détournée de l'intégration par des problèmes nationaux. Une politique rationnelle d'intégration doit par conséquent tenir compte de ce qui précède tout en réduisant à leur plus simple expression les risques d'une intégration graduelle.

Dans cette optique, il est certain que l'addition d'une série d'intégrations partielles ne conduira pas à un marché intérieur européen. Les retours de manivelle de ces intégrations partielles - aussi longtemps que les Etats membres pratiqueront une convertibilité illimitée et n'harmoniseront pas leurs politiques conjoncturelles, fiscales et monétaires - aboutiront à une désintégration dans d'autres secteurs.

Car les actions compensatoires jugées indispensables par les politiques économiques nationales devront se concentrer sur les secteurs délaissés par l'intégration. L'on ne peut par conséquent être taxé d'excessif lorsqu'on prétend que des intégrations partielles actuelles contrecarreront l'objectif du marché intérieur européen, parce que les politiques économiques et monétaires ne s'accordent pas encore.

L'on ne veut pour preuve de la justesse de cette thèse que les événements des deux dernières années et l'évolution de la Communauté. Tout autre facteur politique mis à part, ce sont principalement les craintes des répercussions sur le marché commun agricole qui ont incité plusieurs Etats membres à maintenir très longuement le taux de change de leur monnaie à un niveau "désintégrationniste" ou/et à rétablir des cloisonnements "anti-intégration" à l'encontre de la liberté de mouvement des marchandises et des capitaux. Si pareille politique fut réalisable, on le doit en particulier au retard pris par le marché monétaire et financier sur le marché agricole et d'autres secteurs en matière d'intégration.

Pour réaliser l'union monétaire européenne, il s'impose donc de mener ce processus au même rythme (pari passu) que l'intégration de tous les autres secteurs. Il est indubitable qu'une union monétaire requiert des politiques d'imposition et de balances de paiements communes ainsi que des politiques de revenus coordonnées. C'est la seule méthode de s'assurer que l'union monétaire ne deviendra pas un jour un facteur de désintégration tel le marché agricole commun en 1968 et 1969. Ni le marché agricole commun, ni l'union monétaire, ni d'autres intégrations partielles ne sont des objectifs en soi; ils n'acquièrent leur véritable dimension que dans l'interdépendance du processus intégrationniste global.

Les considérations qui précèdent sur l'objectif de l'intégration et sur la procédure adéquate s'appliquent également à l'élargissement de la CEE à d'autres Etats. En fonction de la finalité poursuivie, il convient que ces Etats pénètrent aussi rapidement que possible dans le processus d'intégration; ils pourraient effectuer ce saut uno actu, tant dans l'intérêt bien compris de ces pays que dans celui de la Communauté des Six. Mais l'on ne peut guère espérer un acte aussi "héroïque"; les pays candidats tenteront plutôt d'obtenir un délai pour réaliser les adaptations nécessaires qui les amèneront à hauteur des Six; ils se trouveront alors dans la même situation que s'ils avaient appartenu à la CEE dès l'origine. Logiquement, les Six devraient au cours de ce délai soit suspendre toute progression de l'intégration, soit exiger que toute action nouvelle soit appliquée dans l'immédiat par les nouveaux pays membres. La deuxième solution ne pourrait que multiplier les difficultés d'adaptation de ces pays; il est donc de l'intérêt de tous de fixer pendant les négociations d'adhésion une période de transition aussi brève que possible. Par ailleurs, les étapes des divers plans d'union monétaire doivent tenir compte de la situation objective des Etats qui demandent à entrer dans la CEE.

2. De l'union douanière à l'union monétaire

L'histoire économique européenne de l'après-guerre est un exemple frappant de la détermination des peuples à rechercher la coopération économique afin d'accroître la productivité et le bien-être au profit de tous les Européens. Mais il est évident que la voie de la coopération est d'autant plus complexe que le type d'intégration se rapproche d'une union monétaire. En dix ans dans le cadre de l'OCDE, l'on est parvenu à libéraliser les échanges de biens et de services, ce qui signifie qu'on a réussi à éliminer l'obstacle matériel le plus important à l'intégration et à la croissance de la productivité. Mais les complications surgirent lorsqu'on s'est avisé de supprimer les droits de douane et les contingentements de devises; à l'heure actuelle, ces derniers n'ont pas totalement disparu. Quoi qu'il en soit, la collaboration au sein de l'Union Européenne des Payements avait permis à la fin de 1958 de progresser vers le rétablissement de la convertibilité interne et externe des monnaies européennes. Pour la suppression des droits de douane intracommunautaires et l'établissement d'un tarif extérieur commun, tâches moins malaisées du point de vue national, la CEE a eu besoin de douze années. Le degré d'intégration atteint aujourd'hui est déjà toutefois au-delà d'une simple union douanière. C'est indubitablement une réussite qu'il convient de saluer.

Les difficultés croissantes du processus d'intégration résultent des pressions nouvelles d'adaptation qui dans un système graduel pèsent, comme nous l'avons dit, sur les divers secteurs économiques nationaux à chaque modification des conditions liées à l'intégration. Ces adaptations souvent douloureuses et durables provoquant normalement des oppositions à de nouvelles actions. Il faut des crises sévères comme l'on en a connu en1968 et 1969 pour ramener les hommes politiques sur le sentier bordé d'épines de l'intégration.

Et aux oppositions économiques se joindront plus que jamais des difficultés politiques. La poursuite de l'intégration en direction d'une union monétaire supposa le transfert concret et spécifique de droits souverains nationaux à des instances supranationales. Dans les publications favorables à l'intégration, l'on incite depuis vingt ans à renoncer à une certaine souveraineté nationale et on en débat intellectuellement,mais aujourd'hui il s'agit de passer aux actes. C'est la lourde pierre d'achoppement politique de toutes les futures décisions intégrationnistes. En outre les instances européennes qui auront à exercer la souveraineté supranationale doivent encore être développées ou tout simplement instituées, parce que le Traité de Rome n'y fait guère allusion.

Toutes ces circonstances extérieures et conditions politiques laissent à penser qu'il faut se résigner à parcourir une très longue route avant de déboucher sur l'union monétaire européenne. Il n'empêche que les répercussions provoquées par les événements de 1968 et de 1969 doivent être exploitées afin de conclure rapidement des engagements sur la procédure à suivre.

3. L'union monétaire européenne

Les caractéristiques d'une politique monétaire dans un marché intérieur sont les suivantes :

- *La monnaie ou les monnaies sont convertibles entre les pays membres en unités de compte constantes, ou en d'autres termes : les taux de change sont immuables.*

- *Les politiques conjoncturelles dans le domaine monétaire et fiscal (°) suivent une direction et une action parallèles dans tout le marché intérieur et la politique des balances de paiements est uniformisée. Tous les écarts de croissance ou d'emploi ne peuvent et ne doivent être effacés par une politique conjoncturelle commune, et les instruments conjoncturels ne doivent pas être identiques dans chaque région du marché intérieur. Mais il faut s'accorder sur les objectifs globaux.*

- *Dans une certaine mesure qui dépend d'objectifs tels que la stabilité des prix, l'expansion, le plein emploi, etc..., l'on s'efforce dans un marché intérieur de compenser les écarts d'expansion et de niveau de vie procédant de motifs politiques, sociaux, démographiques et structurels, par des transferts centralisés interrégionaux de capitaux, globalement pour une part et sériés en fonction d'objectifs d'autre part (péréquation financière horizontale et verticale). Ces transferts équilibrent les soldes des "balances de paiements" régionales et contribuent généralement au financement des investissements publics dans les régions déficitaires.*

Si les trois conditions qui précèdent ne sont pas remplies, un marché intérieur n'est pas en mesure de fonctionner et par voie de conséquence il est vain de parler d'union monétaire. Il convient donc de souligner très nettement qu'une union monétaire européenne ne peut être sommairement confondue avec un problème technique d'unification des politiques monétaire, financière et du crédit. C'est bien plus le problème central du processus d'intégration qui affectera tous les secteurs de la politique économique et que l'on ne solutionnera qu'à l'aide d'une stratégie globale prenant en considération l'interdépendance des données économiques, sociales et politiques de la Communauté Européenne. La mise en oeuvre des trois conditions précitées réalise l'objectif immédiat de l'intégration économique :

(°) Par politique conjoncturelle fiscale, l'on entend la politique des recettes et celle des dépenses, a.à.d. la politique budgétaire au sens large.

- irrévocabilité des parités de change entre les monnaies européennes,

- politiques monétaires, conjoncturelles et fiscales concertées et politique commune des balances de paiements,

- péréquation financière intraeuropéenne.

La cohérence de ces actions présuppose des démarches parallèles (pari passu dans la mesure du possible).

Du point de vue de l'économie, une monnaie européenne commune en revanche ne fait pas partie des conditions indispensables à la création d'une union monétaire. En réalité, un système monétaire à convertibilité illimitée, à taux de change fixes et à péréquation organisée des soldes des balances de paiements remplit exactement la fonction d'une monnaie unique. L'introduction d'une unité monétaire commune n'en serait pas moins un acte symbolique qui matérialiserait la solidarité européenne et constituerait un obstacle majeur à d'éventuels retours en arrière. Si donc économiquement parlant, une monnaie unique n'a pas grande portée, il ne faut toutefois pas en mésestimer l'impact symbolique. Mais l'on admet qu'il faut remplir les trois conditions susmentionnées avant d'examiner cette question. A leur défaut, l'introduction d'une unité monétaire commune dans tous ou certains secteurs économiques entraverait l'intégration plutôt qu'elle ne l'aiderait. La preuve en a été administrée par le rôle joué par l'"unité de compte" du marché commun agricole dans les complications monétaires de 1968 et 1969.

4. Suggestions de réalisation pratique

a) Observation générale-

Pour résumer, constatons que la réalisation d'une union monétaire européenne dépendra de la volonté des populations et des gouvernements de céder effectivement et quelles que soient les circonstances d'importants droits souverains en politique monétaire interne et externe, en politique conjoncturelle et en politique fiscale à des organes supranationaux. Les déclarations officielles du 2 décembre 1969 fournissent pour l'instant une réaction positive, mais l'expérience, récente en particulier, démontre la nécessité d'étayer cet optimisme de pouvoirs attribués à la Commission Européenne de prendre des mesures de contrainte pratiques et morales.

L'on pourrait songer encore à d'autres mécanismes de sanctions pratiques, telle l'obligation de rémunérer au taux normal du marché le soutien monétaire obtenu à court terme de ses partenaires. Lorsqu'on s'attend à la dévaluation de la monnaie du pays ou à la réévaluation d'une monnaie étrangère, on assiste à des achats spéculatifs de devises. L'achat exige de recourir aux avoirs bancaires auprès de la banque d'émission, c.à.d. que, hormis le cas de vente d'autres devises à la banque d'émission, l'achat se réalise par endettement auprès de celle-ci; cet endettement doit être payé d'un loyer (taux d'escompte ou d'avance sur titres) que la banque d'émission fixera à un niveau tel que toute chance de gain sur dévaluation ou réévaluation sera annihilée. (Lorsque la probabilité mathématique d'une dévaluation de 10 % s'élève à 50 % au cours d'un mois, les chances de gain sont égales à 5 % par mois ou 60 % par an, auxquels s'ajoute le revenu du placement à 1 mois des devises. Le taux de réescompte annuel devrait théoriquement être fixé légèrement au-dessus de 60 %; dans les faits, il suffit de fixer un taux nettement moins élevé).

Orienté sur le marché, le taux d'intérêt de la banque d'émission a une double fonction :

- il évite les pertes sur les réserves monétaires centrales et
- assure une influence monétaire très restrictive sur l'évolution conjoncturelle.

Le maintien de taux d'escompte aussi élevés ne durera pratiquement jamais longtemps. Il suffira fréquemment de mettre en oeuvre, outre d'autres actions conjoncturelles, une politique adéquate de stabilisation dans le pays à monnaie suspecte pour éliminer rapidement les espoirs de dévaluation, ce qui permet de réduire tout aussi rapidement le taux d'escompte. Des propositions concrètes ont déjà été faites pour établir pareil dispositif, qui exigera l'établissement d'un pool des réserves spéciales de liquidités des banques d'émission (ex: droits de tirage spéciaux) afin qu'aucune de celles-ci ne puisse échapper à l'obligation d'adapter ses taux à la tendance du marché. Dans leur convention du 2 janvier 1970, les Gouverneurs des Banques Centrales ont tenu compte de ces principes pour définir le soutien monétaire à court terme; en effet ce soutien sera octroyé au taux normal du marché; mais il eût été moins équivoque d'exiger que ces crédits soient empruntés sur le marché. La proposition de la Commission du 10 juin 1970 d'instituer un mécanisme de concours financier à moyen terme ne prévoit en revanche pas le recours aux conditions du marché. Si bien entendu en période d'assainissement, supporter le loyer normal des crédits à moyen terme constitue une lourde charge, ce n'est pas un motif pour renoncer à une certaine contrainte pour obtenir une allocation des investissements conforme à l'intégration grâce au mécanisme des taux d'intérêt. L'obligation de consulter la Commission et les autres Etats membres lorsqu'un Etat souhaite obtenir une aide à moyen terme en dehors de la Communauté répond en quelque sorte déjà à la thérapeutique souhaitable des taux d'intérêt. Une meilleure solution toutefois constituerait à réunir les plafonds d'engagements individuels des Etats membres afin de n'en disposer qu'en commun.

Un moyen de contrainte morale qui a fait ses preuves depuis la libéralisation des marchandises dans l'OCDE a consisté en l'examen des politiques économiques nationales par des experts d'autres pays. Il serait utile de faire appel à cette expérience à l'aube d'une phase d'intégration politiquement et psychologiquement difficile à réaliser. L'on pourrait prévoir des examens semestriels, dont les résultats seraient résumés et publiés dans des recommandations. A soumettre à la loupe des experts par exemple seraient les projections de politique à moyen terme ainsi que d'autres objectifs chiffrés. A cet effet, il conviendrait notamment de définir en commun un certain nombre d'indicateurs d'alarme. En cas de nécessité, les recommandations pourraient être appuyées de contraintes pratiques telles que définies plus haut.

Les actions contraignantes de nature matérielle et morale démontreront au surplus au grand public et aux gouvernements que dans le processus d'intégration la phase de transfert de pouvoirs concrets de souveraineté en matière de politique économique aux autorités et organes européens a réellement été engagée. Cette démonstration ne se heurtera vraisemblablement pas à l'opposition des administrations nationales. Ce ne sont généralement pas les gouvernements ou les administrations, mais de puissants groupes nationaux de pression qui sont tentés de sacrifier les projets d'intégration à des avantages à court terme. Doter la Commission de certains pouvoirs de contrainte libérerait les gouvernements des pressions de ces groupes.

b) <u>Problèmes matériels</u>

Comme on l'a dit plus haut, la tâche réelle consistera à atteindre par une politique d'intégration pari passu :

- des taux de change fixes à l'intérieur de la CEE,
- une politique économique globale commune,
- une péréquation financière intraeuropéenne.

Sur cette base une politique européenne sera réalisable, qui assurera une forte croissance de l'économie en maintenant la stabilité du niveau des prix.

Le premier pas indispensable sur la voie de l'union monétaire européenne est l'instauration ou la restauration de la convertibilité totale des monnaies pour les nationaux et les étrangers.

L'absence de convertibilité est actuellement un des obstacles majeurs à la création d'une union monétaire européenne. L'existence de restrictions à la libre circulation des devises et des capitaux ne permet pas de savoir si les interrelations des monnaies des Six entre elles sont justes, conformément au but de l'intégration (art. 2 du Traité de Rome). L'existence de ces restrictions fait plutôt penser qu'elles sont faussées. Par conséquent la possibilité doit être donnée aux Etats membres de revoir les taux de change après la réalisation de la convertibilité totale. L'équilibre des balances de paiements ne pourrait plus dès lors être poursuivi que par la politique des taux d'intérêt ou par des mesures de politique conjoncturelle. A ce stade la manipulation des réglementations (par ex. fiscales ou juridiques) ne devrait plus servir à cet effet.

C'est alors seulement, et la politique économique étant unifiée, que les points supérieurs et inférieurs des cours, auxquels les banques centrales sont tenues d'intervenir, devraient être rapprochés progressivement jusqu'à ce qu'ils correspondent.

Entretemps, des directives obligatoires et uniformes doivent être introduites en matière de politique économique. La fourchette des fluctuations des cours ne peut être rétrécie que dans la mesure où les politiques conjoncturelles, fiscales et de balance de paiements des Etats membres correspondent (et vice-versa). Les données globales nécessaires de la politique conjoncturelle commune doivent être quantifiées et projetées lors de consultations permanentes. Toute déviation de la projection doit faire l'objet d'un examen et d'une motivation. Un examen aurait lieu à cet effet deux fois l'an (Cfr. supra).

Même une politique économique complètement unifiée et des taux de change fixes n'empêcheraient certaines régions (qui ne concorderont pas nécessairement avec les frontières nationales) d'évoluer de façon divergente. Dans l'union économique européenne il y aura, comme actuellement dans chaque pays, des zones plus développées et des zones moins développées. Celles-ci tendent à être des régions de "balances de paiements négatives". La raison de ces inégalités résulte du fait qu'il n'est pas possible d'égaliser les conditions naturelles, sociales, démographiques et structurelles de toutes les régions. Dans les économies nationales, ces inégalités sont compensées par des transferts de capitaux d'origine fiscale des régions prospères aux régions déficitaires, en signe de solidarité nationale. A cela s'ajoutent le financement d'investissements et d'autres mesures de politique régionale. Sans ces mesures, la compétitivité et le niveau de vie des régions moins favorisées marqueraient un retard croissant par rapport au développement économique général. De même sur le plan européen et en tant qu'expression de la solidarité européenne, une péréquation financière intraeuropéenne devrait être instaurée. Au début les Etats membres seraient probablement donneurs et bénéficiaires d'aides, mais les régions s'y substituraient progressivement dans le cadre d'une politique régionale européenne; il conviendra à ce propos de savoir quelle sera la part à financer par le secteur public et la part à supporter par les entreprises et les particuliers. Cette compensation financière sera d'autant plus efficace que la fourchette de fluctuation des cours de change aura été rétrécie.

Lorsque la dernière phase sera atteinte (c.à.d. taux de changes fixes, politique économique unifiée, péréquation financière), l'union monétaire européenne sera réalisée avec ou sans monnaie commune. La question des relations de cette union monétaire avec les monnaies des pays tiers se posera dès lors. La tâche consistera à préserver la politique de stabilité et de croissance européenne d'influences extérieures incontrôlables et de conserver en même temps la convertibilité et les principes de la division internationale du travail. Plusieurs considérations incitent à penser que les cours des devises européennes devront être fixés par rapport aux devises de pays tiers de façon plus flexible sur base de règles communes. Les objections actuelles contre des cours de change plus flexibles perdent toute valeur pratique, lorsqu'il s'agit d'un ensemble monétaire de l'importance de la Communauté. Il s'avérerait probablement que des cours de change plus flexibles de la CEE en tant qu'ensemble seraient en réalité relativement plus stables qu'actuellement.

c) Problèmes d'organisation

Des institutions importantes ne seraient probablement par requises pour l'unification des politiques monétaires, fiscales et de balances de paiements. Il suffirait de créer un secrétariat permanent pour la préparation technique et l'organisation des examens. Les examinateurs seraient des fonctionnaires nationaux qualifiés et de rang supérieur, n'appartenant pas au pays dont on étudierait la situation. On pourrait proposer qu'après chaque examen la répartition nationale des examinateurs soit fixée par tirage au sort pour l'examen suivant.

Le problème de la politique monétaire commune au sens strict pourrait être traité par la Conférence permanente des Gouverneurs des Banques Centrales. Graduellement, celle-ci devrait donner naissance à un organe de décision liant les banques centrales nationales. A ce sujet il y a lieu de se référer particulièrement aux questions et réponses énumérées aux points 9 à 12 de la prise de position des experts monétaires du Mouvement Européen. (*)

L'élaboration d'une politique fiscale européenne propre sera d'autant plus requise que la Commission des CE disposera de ressources et de dépenses propres. Les conditions techniques doivent encore être réalisées, particulièrement en ce qui concerne une instance responsable du management des paiements et/ou dettes dans une perspective économique et de la péréquation financière intraeuropéenne.

d) Problèmes politiques

La création d'une union monétaire européenne aura comme conséquence que des prérogatives de souveraineté devront dans une mesure croissante être soustraites aux gouvernements nationaux, par exemple en matière budgétaire, en ce qui concerne les droits et obligations émanant de traités internationaux, etc. Au plus on se rapprochera de l'union monétaire, au plus se posera la question de la légitimité démocratique des instances communautaires. La seule solution politique consistera à les soumettre au contrôle d'un parlement supranational, comme dans le cadre national.

On peut prétendre que les temps ne sont pas encore mûrs pour de telles considérations. Il est néanmoins dès à présent indispensable de résoudre les problèmes politiques, si on veut accélérer l'intégration sur la voie de l'union monétaire. Les problèmes politiques posés par la création d'une union monétaire réquièrent également qu'on progresse pari passu.

(*) Ce Groupe d'experts était composé des personnalités suivantes : MM. G. DELL'AMORE, Président de l'Association des Caisses d'Epargne Italiennes, Rome; F. COLLIN, Président de la Kredietbank, Bruxelles; le Comte de CROMER, Ancien Gouverneur de la Bank of England, Londres; P. URI, Directeur de l'Institut Atlantique, Paris.

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES CONCERNANT LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DANS SA COMMUNICATION AU CONSEIL DU 4 MARS 1970 (DOC COM (70) 300)

Considérant les réflexions et conclusions exposées sous I, le Groupement des Caisses d'Epargne de la CEE estime utile d'exprimer son opinion en partant des propositions que la Commission a transmises au Conseil dans sa communication du 4 mars 1970. Il précise néanmoins qu'il ne faut pas y voir une prise de position pour l'un ou l'autre des plans connus ou futures. Le Groupement estime au contraire que la diversité des propositions est utile, parce qu'elle démontre la participation de l'opinion publique aux problèmes en question. La Communication de la Commission ne doit donc être considérée que telle une simple référence pour les observations qui suivent.

Points 3 et 4 (La méthode)

Il y a d'abord lieu de constater que le programme de la Commission - ainsi que les autres plans - ne prévoit pas de mesures organisées ni de mécanisme de sanction, dont il résulterait une certaine obligation de respecter la procédure prescrite. Ne saurait en effet conduire de manière satisfaisante au but proposé "un processus visant seulement à abolir, par des moyens juridiques, les obstacles à l'interpénétration des économies et laissant aux seuls Etats membres l'essentiel de la responsabilité d'assurer la cohésion de la Communauté et la compatibilité des différentes évolutions économiques". La solution préconisée "d'établir des procédures de concertation régulière entre les institutions communautaires d'une part, les partenaires sociaux et autres organisations représentatives de la vie économique et sociale, d'autre part", ainsi que de s'appuyer sur leurs "avis concernant les lignes directrices" des objectifs politiques communs, n'est en rien suffisant. Comme mentionné précédemment (I 4a), le Groupement des Caisses d'Epargne de la CEE considère ces mesures ou mécanismes d'autant plus nécessaires que le processus d'intégration empiètera inévitablement sur les droits souverains nationaux. C'est là un des moyens de garantir la progression vers l'intégration contre les manoeuvres et obstructions nationales.

Points 5 à 7 (La cohérence)

Le Groupement appuie vigoureusement l'appel à la cohérence dans les actions de politique économique dans la Communauté. Dans le domaine de la politique de conjoncture monétaire et fiscale, il propose pour assurer la cohérence (dans le sens d'une politique d'intégration pari passu) des examens publics réguliers des actions et évolutions nationales.

Le Groupement s'accorde avec la Commission pour dire que l'on facilitera la cohérence des politiques économiques par l'élimination des disparités extrêmes des structures économiques. L'on allègera pareillement la politique structurelle si les indispensables investissements sont assurés et même partiellement financés par des établissements financiers locaux comme les caisses d'épargne, dont le premier souci n'est pas de rechercher des bénéfices maximaux. C'est pourquoi le développement des caisses d'épargne locales et régionales de certains Etats membres en institutions "universelles" mérite que la Communauté s'y arrête dans l'intérêt de politiques économiques cohérentes.

Le Groupement partage en outre l'avis de la Commission selon lequel il convient de préserver la spécialisation régionale de l'économie. Des structures économiques uniformes ne sont ni nécessaires, ni désirées, ni souhaitables. Lors du jugement sur les structures de production il faut bien plus tenir compte du théorème de l'avantage des coûts comparatifs. En aucun cas la suppression des disparités structurelles ne peut être menée de façon parfaite. On doit plutôt se demander jusqu'à quel point une certaine disparité entre les régions les plus différentes d'une union monétaire est soutenable. Il faut s'opposer au préjugé estimant que toute différenciation fait augmenter les coûts.

Des exemples de zones monétaires nationales montrent que ni en matière de technique de production, ni en politique de structure, d'aménagement ou culturelle, des conditions uniformes ne sont requises. Même dans le cadre national, la politique générale ne s'oriente pas exclusivement sur des points de vue d'optimalité économique. L'accord sur certaines règles de fonctionnement d'une politique monétaire commune amènerait probablement plus rapidement qu'il n'est possible par des décisions individuelles la suppression des disparités structurelles requises. La pression politique vers une adaptation de la constitution politique (impôts, droit des sociétés, etc.) deviendrait plus manifeste et le devoir de décisions claires plus impératif. L'harmonisation des impôts n'est également indispensable dans une union monétaire européenne que dans une certaine mesure.

Points 8 et 9 (Cours de change)

La Commission estime que l'assouplissement des relations de change doit en principe être rejeté. Si l'on entend par là le passage à des parités glissantes en permanence ou à un système permanent de "crawling-peg" au sein de la Communauté, le Groupement donne son entière approbation. Mais la Commission n'a pas mis l'accent sur la nécessité de permettre les changements de parités intracommunautaires aussi longtemps que les politiques économiques n'auront pas largement convergé et que par conséquent, des déséquilibres fondamentaux pourront se manifester. Le souhait de la Commission de voir s'établir dans les plus brefs délais des rapports fixes de parités à l'intérieur de la Communauté est donc susceptible de fausses interprétations. Ce souhait n'est acceptable que lorsque l'intégration est très avancée, quand tous les Etats membres sont prêts à supporter en commun les risques de la politique économique et sociale concernant les principaux objectifs (croissance, emploi, stabilité des prix, répartition équitable des revenus et des richesses) et qu'il existe une unanimité sur les objectifs prioritaires. En outre, les corrections devront préalablement avoir été apportées aux cours de change (Cfr. I 4b).

Par contre dans les premières phases de l'intégration, la possibilité de changements de parités doit être maintenue au moins pour le cas où la politique économique d'un pays servirait manifestement les intérêts nationaux et serait ainsi en contradiction avec celle des autres Etats membres. En comparaison avec des parités fixes garanties, il existe même dans ce système un mécanisme de sanctions spéciales, qui ramènent à une politique économique unifiée. Si on part de l'hypothèse que le risque de change disparait dans un système de taux fixes, les déficits de balance de paiements peuvent être éliminés par des augmentations de taux d'intérêt relativement minimes dans le pays déficitaire. Si par contre des modifications de parités sont toujours possibles, le risque de change rend le financement du déficit si cher, qu'il en résulte une puissante contrainte de solidarité. La condition est qu'on se procure les moyens de financement du déficit exclusivement sur le marché ou qu'ils soient en tout cas fournis aux taux prévalant sur le marché; cette condition est absolument déterminante.

Points 10 à 14 (Intégration monétaire)

Le Groupement partage l'opinion de la Commission selon laquelle l'unité d'action des Six au F.M.I. serait utile. L'efficacité des sanctions prévues dans le mécanisme de soutien monétaire exige la constitution d'un "pool" des droits de tirages ordinaires et spéciaux des Etats membres (Cfr. I, 4a).

Le problème des marges de fluctuation des cours intracommunautaires dépend par contre de l'existence de cours de change ajustés à l'intégration et du degré d'harmonisation de la politique économique. Au reste, le problème des marges de fluctuation déjà réduites (dans l'absolu) ne revêt pas une importance très grande.

La comparaison entre l'ampleur des modifications de parités de monnaies d'Etats membres que l'on a connues depuis l'institution de la CEE et la marge de fluctuation d'1,5 % des cours permet de conclure qu'en matière de spéculation, cette dernière joue un rôle mineur. Il est bien plus important de préserver jusqu'au moment décrit au chapitre I, 4,b, la possibilité de corriger les relations de change, avec ou sans marges de fluctuation d'ailleurs.

Le Groupement regrette le silence de la Commission au sujet des rapports de parités des monnaies (ou éventuellement de la monnaie unique) des Etats membres à l'égard des pays tiers après l'achèvement de l'union économique et monétaire (Cfr. I, 4,b).

Point 15 (actions)

D'après la Commission, pour réaliser l'union monétaire des actions fondamentales doivent être entreprises dans quatre domaines :

- la politique économique à moyen et court terme (notamment politique monétaire, budgétaire et du crédit);
- le marché des capitaux européen;
- l'harmonisation fiscale;
- le renforcement de la solidarité monétaire.

Le Groupement constate qu'il s'agit là de conditions préalables pour le fonctionnement d'une union monétaire. Le premier pas important consistera néanmoins à prendre des mesures pratiques pour renforcer la solidarité monétaire afin de garantir l'orientation donnée par les Etats membres aux autres domaines. (Cfr. I, 4c)

Points 16 à 29 (étapes)

Il y a lieu de se référer ici au chapitre I, 1 à 3. Le Groupement est d'avis pour des raisons analytiques et historiques que la mise sur pied d'une union monétaire européenne devrait s'effectuer non par étapes, mais sans étapes, c.à.d. pari passu. Si pour des motifs politiques et/ou psychologiques des plans par étapes étaient insitutionnalisés, il doivent demeurer souples dans le temps et dans la combinaison des actions. Des propositions de procédure pratique ont été exposées ci-dessus (Cfr. I, 4a à c). Ils se basent moins sur un enchaînement formel que fonctionnel.

En outre les observations suivantes peuvent être faites au sujet du plan proposé par la Commission :

19 b : Des indicateurs d'alerte constituent une aide importante dans l'harmonisation de la politique conjoncturelle. Ils appartiennent également aux données significatives auxquelles on se réfère lors de l'examen de la politique conjoncturelle. Il en résulte la nécessité d'harmoniser très rapidement les principales statistiques de politique conjoncturelle.

20 b, 25 et: 29(5) Ainsi qu'il a été mentionné plus haut, le Groupement estime que le premier pas dans tous les Etats membres est l'instauration ou la restauration de la convertibilité absolue des monnaies. A cela s'ajoute la libération du marché des capitaux, qui ne doit pas intervenir à l'achèvement, mais au début de la réalisation de l'union monétaire.

22a et 27 : L'inclusion des droits de tirages spéciaux dans un mécanisme de concours financier à moyen terme est juste. Ce pool peut devenir un point de départ pour la constitution d'une autorité monétaire européenne. Au début de la deuxième étape, toutes les demandes de soutien des Etats membres devraient être transférées des autorités monétaires nationales au fonds monétaire européen (c.à.d. droits de tirages, droits de tirages spéciaux, accords de soutien multilatéraux, accords swap entre banques centrales, etc.). C'est la seule garantie de renforcement de la discipline monétaire dans la Communauté par des "règles de soutien" correspondant à la situation du marché. Dans le cas contraire, ces règles seraient contournées par le recours des pays déficitaires aux réserves de secours officielles à bas niveau d'intérêt.

24 f : En matière de politique budgétaire, ainsi qu'en général, il ne s'agit pas d'utiliser des instruments semblables; l'essentiel est que les instruments existants fonctionnent dans la même direction.

III. PROGRAMME EVENTUEL

Le Conseil de Ministres ayant formulé le voeu d'établir une Communauté de stabilité et de croissance, le Groupement prend la liberté, compte tenu des leçons du passé ainsi que des circonstances et perspectives présentes, de suggérer la définition d'une procédure de réalisation d'une quasi union monétaire à mettre en oeuvre au cas où la Communauté serait soumise à de puissantes impulsions inflationnistes de l'extérieur avant l'achèvement de l'union monétaire.

En d'autres termes: une politique clairvoyante d'intégration doit se demander ce qu'il y aurait lieu de faire si les circonstances exigeaient une politique commune des balances de payements avant une harmonisation suffisante des politiques économiques intracommunautaires. L'on devra se limiter ici à fournir quelques indications.

La réglementations du F M I n'autorise pas l'application par un pays de cours de change différents, par exemple à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté. Il ne peut être question de modifier ce principe, qui constitue l'un des piliers de la convertibilité internationale. Dans le cas présent, une politique discriminatoire des taux de change n'est d'ailleurs d'aucune utilité pour l'intégration européenne. La modification simultanée, dans la même direction et d'un même taux des parités des Etats membres n'aurait guère de répercussions sur la politique d'intégration, hormis des problèmes de comptabilité, puisque les rapports de prix entre les Etats de la Communauté demeureraient inchangés.

A l'égard de pays tiers exportateurs d'inflation, pareille politique commune des cours de change signifie que tous les Etats de la CEE recevraient une protection relativement identique contre les influences extérieures. Le processus intégrationniste de la CEE pourrait donc se poursuivre sans être altéré par des pressions extérieures sur les prix et l'emploi. Et l'on peut pour le moment laisser sans réponse la question de savoir si les cours modifiés de concert doivent être fixes ou flexibles à l'égard des pays tiers.

Il ne convient pas d'attendre pour définir une démarche commune en matière de politique des balances de payements que la Communauté soit menacée ou soit déjà tombée dans une situation critique; la négociation en catastrophe deviendrait en pareil cas inéluctable, encore qu'indésirable parce qu'elle favoriserait la spéculation. C'est pourquoi il apparaît utile de prévoir dès l'entrée en matière sur l'union monétaire des conventions qui définiront la marche à suivre dans le cas où des événements imprévisibles commanderaient de pratiquer avant l'achèvement complet de l'union monétaire une politique commune des cours de change et des balances de payements.