

Rapport de Robert Triffin sur les problèmes de l'adhésion de la Grande-Bretagne (Bruxelles, 16 juillet 1969)

Légende: Le 16 juillet 1969, le Belge Robert Triffin, spécialiste des questions monétaires auprès du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe, publie un rapport sur les implications monétaires de l'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés européennes.

Source: Archives historiques des Communautés européennes, Florence, Villa Il Poggiolo. Dépôts, DEP. Edoardo Martino, EM. EM 168.

Copyright: (c) Archives Historiques de l'Union européenne-Florence

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_de_robert_triffin_sur_les_problemes_de_l_adhesion_de_la_grande_bretagne_bruelles_16_juillet_1969-fr-de868945-85d2-46b0-862f-76d407903e87.html

Date de dernière mise à jour: 13/09/2013

Rapport de M. Robert Triffin sur les problèmes de l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché Commun en ce qui concerne les questions monétaires

[...]

L'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté économique européenne

Problèmes et solutions

14. Le problème monétaire posé à la Communauté par l'entrée du Royaume-Uni résulte essentiellement des déficits persistants de la balance des paiements de ce pays, que les pays de l'actuelle Communauté ont financé très largement au cours des cinq dernières années, mais qu'ils ne peuvent envisager de continuer de financer indéfiniment à l'avenir.

Il importe de distinguer dans ces déficits deux aspects totalement distincts: les déséquilibres courants entre recettes et dépenses d'une part (paragraphe 15 à 17 ci-dessous) et, d'autre part, l'incidence d'un endettement excessif à court et moyen terme, accumulé au cours d'une longue période d'années (paragraphe 18 à 20).

15. L'entrée de l'Angleterre dans la Communauté n'implique nullement pour celle-ci un engagement - politiquement inacceptable - de financer indéfiniment les déficits éventuels de ce pays. Bien au contraire, elle impliquerait du côté anglais l'acceptation des mécanismes d'"harmonisation" des politiques économiques, fiscales et financières inscrits au Traité de Rome et que la Communauté a besoin de renforcer. Ainsi que le soulignait encore récemment le Comité Monétaire, lors de son dernier débat sur le mémorandum de M. Barre, les méthodes d'une telle harmonisation ne diffèrent guère de celles qui découlent des règles et pratiques du F.M.I et qui conditionnent le soutien financier accordé dans le passé à l'Angleterre par cet organisme et par le groupe des Dix. Leur renforcement demeure indispensable pour pallier à des échecs dont la conséquence ne pourrait être qu'une dépréciation continue de la monnaie britannique bien que plutôt que la répétition indéfinie des opérations de soutien financier qui seules permettraient de concilier la perpétuation des déficits anglais avec le maintien de la stabilité des taux de change.

16. L'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché Commun devrait améliorer la balance courante britannique en ayant pour effets:

a) - d'accroître les pressions exercées par la concurrence internationale sur les firmes anglaises, les incitant à accroître leur productivité pour être à même:

- de soutenir la concurrence sur le marché intérieur d'importations communautaires qui ne seront plus soumises aux protections tarifaires;

- de profiter des marchés nouveaux ouverts aux exportations britanniques sur les marchés continentaux par l'abolition des restrictions qui limitent aujourd'hui ces exportations.

b) d'attirer vers la Grande-Bretagne en conséquence des effets ci-dessus certains capitaux étrangers - en provenance des Etats-Unis comme du continent européen lui-même - permettant d'accroître les investissements et moderniser l'appareil industriel britannique;

c) par suite, de diminuer les taux d'intérêt excessifs qui paralysent ces investissements.

A ces effets de l'entrée dans un vaste marché s'ajoutent les réformes structurelles entreprises par le gouvernement britannique et qui devraient contribuer à soulager la balance des paiements et à accroître la capacité d'exportation. On soulignera en particulier:

a) la décision de réduire progressivement les engagements militaires à l'est de Suez, c'est à dire à la fois le maintien des troupes et l'entretien des bases, qui représentent une charge de 1 milliard de dollars par an et qui doivent être éliminés pour 1973.

b) la vigoureuse restructuration de l'industrie britannique par des fusions menées sous l'impulsion de l'Industrial Reorganisation Corporation et qui doivent avoir pour effet de constituer des groupes particulièrement puissants et dynamiques en face de l'industrie des Six comme de l'industrie américaine ou japonaise.

c) un abandon progressif, à la fois pour s'aligner sur les pratiques du Marché Commun et pour rendre son dynamisme à l'économie britannique, du système de salaires directs relativement bas fondé sur un abaissement systématique des prix des produits alimentaires, mais qui diminue les incitations à l'investissement, en particulier aux opérations de modernisation et d'automatisation visant à l'économie de main-d'œuvre.

Toutefois aussi bien l'incidence de ces mesures structurelles que celle d'une concurrence extérieure élargie prendra du temps à se faire pleinement sentir. On ne peut donc sous-estimer les difficultés initiales que la Grande-Bretagne, avec une balance des paiements en déficit, une épargne trop faible, des progrès de productivité trop lents, peut éprouver dans un premier temps à s'ajuster au Marché Commun. Son accession risque d'accroître les importations en provenance du continent plus que les exportations vers le continent, et la politique agricole commune comportera inévitablement, quels que soient les aménagements convenus, des charges supplémentaires pour la Grande-Bretagne.

Il est donc indispensable de prévoir une période de transition d'une durée raisonnable, qu'on peut estimer à cinq ans. Ce serait d'ailleurs une complication inutile que d'envisager des délais différents, par exemple pour l'élimination des droits de douanes, l'application du Tarif Extérieur Commun, l'adhésion pleine à la politique agricole commune.

Il est non moins nécessaire de prévoir certains mécanismes financiers qui permettent à la Grande-Bretagne une transition ordonnée vers la situation nouvelle d'équilibre à un niveau de production et d'échanges plus élevé qui doit finalement se dégager pour elle. Ces mécanismes font l'objet des paragraphes suivants de ce rapport. Ils ne feront pas peser sur la Communauté des charges plus lourdes que les pratiques qui sont déjà en vigueur; mais ils seront organisés de telle sorte que la part prise par les pays européens dans le soutien de la livre apparaisse plus clairement et soit assortie d'une influence plus grande sur les changements de politique que, dans son intérêt propre, comme en vue de son intégration, la Grande-Bretagne est dans l'obligation d'opérer.

Il faut reconnaître d'autre part que la libéralisation des sorties de capitaux par la Grande-Bretagne devra sans doute être étalée dans le temps pour freiner les mouvements spéculatifs qui risquent de persister - bien que dans une mesure moindre - jusqu'à ce que puisse être affermie la confiance dans le succès des efforts de rétablissement du pays.

Cet élément spéculatif explique certes pour partie la lenteur des progrès réalisés dans l'année qui a suivi la dévaluation de la livre à raison de ses incidences non seulement sur les mouvements de capitaux, mais aussi sur l'accroissement anormal des dépenses de consommation reflétant probablement une fuite devant la monnaie.

A plus long terme, cependant, la dévaluation, les mesures adoptées en matière fiscale et budgétaire et les engagements précis pris vis-à-vis du Fonds Monétaire International devraient porter leurs fruits. Ils devront être complétés, s'il s'avère nécessaire, par les engagements nouveaux vis-à-vis de la Communauté elle-même, qui seront inscrits au traité d'adhésion.

17. Mais la participation de l'Angleterre au Marché Commun ne modifierait pas de façon radicale les données d'un problème auquel la Communauté n'a jamais pu échapper dans le passé et ne peut échapper davantage à l'avenir. Elle ne ferait que clarifier le rôle prépondérant exercé déjà au cours des cinq dernières années par les six pays membres de l'actuelle Communauté dans la manière dont les problèmes ont été traités. Ces pays ont financé en fait, soit directement par l'accroissement de leurs créances sur le Royaume-Uni, soit indirectement par l'accroissement de leurs avoirs dollars et de leurs créances nettes sur le FMI, la

majeure partie des \$ 6,4 milliards d'aide financière reçue par l'Angleterre des banques centrales étrangères et du FMI et qui a financé 80 % de ses pertes de réserve des années 1965-1968. La Communauté assumerait plus directement et ouvertement le rôle et les responsabilités politiques correspondant aux charges qu'elle assume déjà en fait et acquerrait en conséquence une influence plus déterminante dans les décisions définissant les conditions, l'ampleur et les limites de telles opérations.

Le succès des politiques d'harmonisation inscrites au Traité de Rome conditionnera d'autre part la possibilité de répéter occasionnellement à l'avenir - au bénéfice d'autres pays membres aussi bien que de l'Angleterre - des opérations de soutien qui ne se justifient que par ce succès même. Les échecs que rencontrerait encore à cet égard la Communauté se solderont inévitablement, à l'avenir comme dans le passé, par des rajustements de change dont la répétition indéfinie serait incompatible avec la survie de la Communauté elle-même.

18. L'endettement britannique excessif à court et moyen terme soulève un problème tout différent, qui joue un rôle considérable dans les difficultés des dernières années et les politiques de soutien financier mentionnées plus haut.

Les déficits en compte courant de l'Angleterre n'ont absorbé, au cours des cinq dernières années que moins de \$ 1 milliard des \$ 6,4 milliards d'aide financière obtenue par l'Angleterre des banques centrales et du FMI et des \$ 8 milliards de pertes de réserves totales de ce pays. Les exportations de capitaux à long et à court terme ont absorbé les \$ 7 milliards restant.

Les chiffres du bilan extérieur du Royaume-Uni confirment que le problème essentiel posé par les dettes extérieures est un problème de liquidité plutôt que de solvabilité. Les déficits en compte courant et les transferts unilatéraux vers l'étranger ont été compensés, au cours de ces années, par l'accroissement de valeur des investissements nets à l'étranger. Les actifs nets extérieurs du pays se retrouvent à fin 1967 à un niveau presque identique (\$ 4 1/2 milliards) à celui de fin 1964. Mais l'accroissement des investissements nets à long terme (\$ 1 milliard, passant de \$ 10,4 milliards à \$ 11,4 milliards) et la réduction de l'endettement à court terme (\$ 1,7 milliards) ont été financé par une baisse excessive des réserves monétaires nettes (y compris le porte-feuille dollar du Gouvernement), déjà fortement négatives en 1964. Une partie importante du soutien financier extérieur (reflété dans la baisse des réserves nettes) a d'autre part été absorbée par le remboursement de l'endettement excessif représenté par les balances sterling gonflées par la deuxième guerre sous le régime dit d'étalon de change-or.

19. La solution de ce problème devrait résider dans la transformation des réserves sterling qui font aujourd'hui partie intégrante des réserves monétaires internationales des autres pays - et particulièrement de la zone sterling - en réserves sur le Fonds Monétaire International et/ou un Fonds Monétaire Européen.

Le FMI est d'ailleurs entré déjà dans cette voie. Il détenait au 30 avril dernier plus de \$ 2 milliards de créances nettes sur le Royaume-Uni, financées par l'accroissement des réserves, parfaitement liquides, détenues au Fonds Monétaire par les pays excédentaires, et notamment par les pays de la Communauté. En pure logique, les réserves sterling détenues par les banques centrales, et excédant leurs fonds de roulement, pourraient continuer à être transférées au FMI, et transformées de même en un véritable instrument international de réserves, approprié aux critères de placement des banques centrales.

Les pays du continent européen ont eux-mêmes accumulé de fin 1963 à fin 1968, en résultat de négociations continues et d'accords aussi complexes que précaires, plus d'un milliard et demi de dollars de créances sur le Royaume-Uni, et l'Amérique du Nord environ \$ 2,8 milliards, largement refinancés par l'accumulation de balances dollars par l'Europe.

Enfin, les accords annoncés à Bâle en septembre dernier prévoient le maintien par les pays de la zone sterling d'une large proportion de leurs réserves monétaires globales sous forme de balances sterling affectées d'une garantie dollar et l'octroi de \$ 2 milliards de lignes de crédit au Royaume-Uni par d'autres pays - et notamment les principaux pays d'Europe continentale - utilisables aux remboursements de balances sterling qui seraient néanmoins demandés par leurs détenteurs actuels.

20. Ces multiples crédits et engagements devraient être intégrés dans un plan d'ensemble qui reflète mieux la réalité des contributions réelles à la solution du problème, qui éponge à l'avance les balances sterling excédentaires - sans attendre les mouvements spéculatifs qu'elles déclenchent et amplifient -et qui ajustent de façon plus réaliste les échéances de remboursement attendus du Royaume-Uni.

La constitution d'un Fonds Européen de Réserves ouvrirait à cet égard des possibilités et des options nouvelles, permettant à l'Europe d'organiser de façon plus efficace sa coopération à travers le Fonds Monétaire et de suppléer aux interventions du FMI par des opérations du Fonds Européen lui-même dans la mesure qui s'avèrera nécessaire ou préférable, à la lumière des négociations futures sur l'adhésion anglaise à la Communauté et de l'expérience acquise par le Fonds.

La mise en place du Fonds Européen de Réserves est nécessaire en tout état de cause pour mettre en oeuvre les mécanismes indispensables à l'Europe pour appuyer son unité économique face aux problèmes internes de la Communauté Economique et aux graves problèmes externes que la situation de la livre et du dollar lui posent déjà et auxquels elle ne peut échapper. Les réserves en devises nationales (sterling et dollar) de l'étalon de change-or sont appelées à être transformées progressivement en réserves véritablement internationales, assorties de garanties appropriées, mais non à être soudainement liquidées au prix de la déflation ou de la dislocation du régime monétaire international. Le Fonds Européen de Réserves et le Fonds Monétaire International sont appelés à jouer dans cette réorganisation le rôle fondamental de tout système bancaire: rendre liquides et transférables dans les paiements des obligations n'imposant pas au débiteur des remboursements soudains, massifs et intempestifs.

Ce n'est pas ici que peuvent être discutées les modalités précises d'une telle réforme - indispensable à la solution tant du problème monétaire international que du problème anglais - ni la distribution des responsabilités qu'elle comporte entre le Fonds Européen et le FMI. Il s'agit là de problèmes de pure technique et de négociation, parfaitement solubles si les principaux pays en cause sont convaincus de sa nécessité et des conséquences redoutables que font de plus en plus évidemment courir au monde la succession de crises de plus en plus graves et fréquentes qui sont, depuis des années, le résultat prévisible et inévitable de la lenteur et de l'inertie des négociations interminables dans lesquelles nous nous enlisons depuis bientôt dix ans.

21. L'entrée de l'Angleterre dans le Marché Commun est particulièrement indispensable pour mettre fin aux crises répétées provoquées par les déficits persistants de la balance des paiements anglais.

a) Elle incitera l'Angleterre à faire face à la concurrence internationale par la modernisation et l'adaptation de son appareil industriel et lui en donnera les moyens en attirant demain vers l'Angleterre - comme hier vers les pays de l'actuelle Communauté, les investissements privés nécessaires à cet effet.

b) Elle appliquera à l'Angleterre les mécanismes de consultation et d'harmonisation des politiques nationales prévues au Traité de Rome et nécessaires à la correction de déséquilibres fondamentaux et persistants.

c) Elle permettra, à cette condition, d'éliminer à travers les opérations d'un Fonds Européen de Réserves les éléments spéculatifs et fuites de capitaux qui jouent un rôle majeur dans les déficits globaux de la balance des paiements.

Contrairement à une opinion trop répandue, les interventions du Fonds de Réserves Européens devraient réduire et éliminer rapidement la nécessité des opérations répétées de soutien financier – 6 1/2 milliards en cinq ans - dont l'Europe assume en fait, sans s'en rendre pleinement compte, la charge presque entière par ses crédits indirects à travers les Etats-Unis et le FMI aussi bien que pour son aide directe aux Anglais.

Le Fonds Européen de Réserves en coopération avec le FMI permettrait de consolider à long terme le poids excessif de balances sterling, accumulées au cours de 56 ans et notamment pendant la dernière guerre, et dont la liquidation par les détenteurs a déclenché les crises répétées auxquelles nous assistons. Au lieu de financer les pertes de réserves découlant pour l'Angleterre de ces crises dues à la spéculation, on les préviendrait en épongeant à l'avance les balances sterling excédentaires par leur transfert au FMI et au Fonds

Européen, et la transformation des créances détenues aujourd'hui par les pays créanciers en dépôts de réserves affectés de garanties appropriées, et pleinement liquides et transférables dans les règlements internationaux entre banques centrales des pays participants.

Au lieu d'être détenue directement en sterling, une partie correspondante des réserves globales de chaque pays serait simplement détenue sous forme de dépôts au FMI ou au Fonds Européen, utilisables dans tous les règlements de balances de paiement par simple transferts sur les livres du FMI et du Fonds, au lieu d'être exposés, comme c'est aujourd'hui le cas, à des conversions massives et soudaines en or ou en devises tierces.