

Note secrète de la Commission européenne sur les problèmes financiers du Royaume-Uni (Septembre 1969)

Légende: En septembre 1969, une note secrète de la Commission européenne analyse la politique monétaire du Royaume-Uni et dresse une liste des questions financières à résoudre avant d'envisager toute adhésion britannique au Marché commun.

Source: Archives historiques des Communautés européennes, Florence, Villa Il Poggiolo. Dépôts, DEP. Edoardo Martino, EM. EM 175.

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/note_secrete_de_la_commission_europeenne_sur_les_problemes_financiers_du_royaume_uni_septembre_1969-fr-afbc9c89-0774-45b6-8f14-2c78cc264fad.html

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

Note secrète de la Commission européenne sur les problèmes financiers du Royaume-Uni (Septembre 1969)

Problèmes Economiques et Financiers

1. Dans son Avis du 29 septembre 1967, la Commission avait indiqué que parmi les pays candidats, la Grande-Bretagne méritait, au point de vue économique et financier, une analyse particulière. Elle avait mis en relief trois problèmes "qui devraient être résolus pour que le Royaume-Uni puisse respecter les objectifs définis par le Traité de Rome en matière de politique économique et de balance des paiements" :

- le problème du déficit de la balance des paiements britannique, dont le rétablissement durable commande l'aptitude de la Grande-Bretagne à assumer les obligations qui s'imposent à l'heure actuelle aux pays membres de la Communauté et à supporter les charges additionnelles qui, dans un premier temps, s'imposeront à la Grande-Bretagne du fait de son adhésion ;

- le problème des fluctuations des balances sterling, qui peuvent exposer la monnaie britannique à subir de brusques à-coups, constituer un facteur de déséquilibre pour l'économie du Royaume-Uni et, dans l'hypothèse d'une adhésion de ce pays à la Communauté, être pour celle-ci une source de difficultés ;

- le problème du rôle international de la Livre Sterling, d'une part au regard des difficultés que ce rôle peut faire naître en ce qui concerne la convergence des objectifs de politique économique entre la Grande-Bretagne et les autres membres d'une Communauté élargie, d'autre part à l'égard de la constitution dans l'avenir d'un système monétaire communautaire.

Depuis la communication au Conseil de l'avis de la Commission, des événements se sont produits dans l'évolution de l'économie britannique, qui ont une incidence sur les problèmes ci-dessus indiqués. Ce sont principalement :

- la dévaluation de la livre sterling d'un montant de 14,3 % survenue en novembre 1967 et ses conséquences pour la balance des paiements de la Grande-Bretagne ;

- la mise en oeuvre d'un système institué dans le cadre de la Banque des Règlements Internationaux et destiné à limiter les ponctions sur les balances en livres détenues par les autorités officielles des pays de la Zone Sterling.

2. La dévaluation de la livre a fait l'objet de certains commentaires dans une communication orale de la Commission au Conseil au cours de la session du 11 décembre 1967.

A cette époque, il apparaissait que, compte tenu du nombre peu élevé de monnaies ayant suivi la livre, le taux de la dévaluation était susceptible de procurer à l'économie britannique des avantages concurrentiels plus importants que ceux dérivés de la dévaluation de 1949, bien que celle-ci fût d'un taux considérablement plus élevé (30,5 %). Toutefois, la Commission soulignait que le succès de l'opération ne dépendait pas seulement d'un changement dans les prix et coûts nominaux vis-à-vis de l'extérieur, mais aussi et surtout, de l'efficacité de la mise en oeuvre d'une politique destinée à assurer une nouvelle répartition des ressources entre les emplois intérieurs et extérieurs.

Les effets attendus de la modification de la parité de la livre et des mesures de politique économique annoncées par le Gouvernement britannique dans une lettre d'intention adressée au Fonds Monétaire International en novembre 1967, au moment où, pour soutenir ces mesures, un crédit supplémentaire de 1,4 milliard de dollars était obtenu de cette institution, ont tendu à se manifester avec retard.

Devant les difficultés qu'il éprouvait à satisfaire les objectifs qu'il s'était assignés, et les problèmes soulevés par le remboursement de certaines dettes aux échéances initialement prévues, le Gouvernement britannique décida, dans les premiers mois de l'année 1969, de procéder à un réexamen de la politique suivie après la dévaluation et de modifier l'énoncé des objectifs de balance des paiements.

C'est ainsi qu'une nouvelle lettre d'intention adressée au Fonds Monétaire International le 23 juin 1969 formula de nouveaux engagements, traduits en termes quantitatifs précis, notamment dans le domaine de la politique monétaire qui, dans le passé, avait été sujette à une rigueur moins grande que la politique budgétaire. Ces engagements furent pris en fonction d'un objectif de la balance des paiements, sans doute plus modeste que ceux énoncés dans le passé, mais exprimé cette fois-ci de façon plus précise. Il consiste à obtenir pendant l'année budgétaire se terminant le 31 mars 1970, un excédent de la balance des paiements de base d'au moins 300 millions de livres.

3. Il n'est pas exclu que cet objectif puisse être atteint pendant la période indiquée. Les exportations se développent à un rythme satisfaisant et elles seront dans l'avenir stimulées par la restructuration de l'industrie britannique vigoureusement menée au cours de ces deux dernières années sous l'impulsion de l'I.R.C. Les "recettes invisibles" se sont fortement accrues, mais on ne peut à ce sujet faire des pronostics sûrs. Au cours du premier semestre de 1969, la balance des paiements britannique a enregistré un surplus global de 100 millions de livres. Il est cependant difficile à l'heure actuelle de se prononcer de façon catégorique sur la nature et l'ampleur exacte des améliorations notées dans l'évolution de la balance des paiements. L'interprétation des chiffres pose des problèmes de caractère technique délicats. En outre, cette évolution favorable est intervenue pendant une période marquée par une expansion rapide du commerce international et par certaines restrictions temporaires aux importations en Grande-Bretagne (système de dépôts obligatoires à l'importation). Enfin, il convient de noter que pendant le premier semestre 1969, période pendant laquelle l'amélioration comptable a été particulièrement nette, le taux d'expansion de l'économie a été faible, puisqu'il s'élève sur base annuelle à 1,3 % (chiffre provisoire).

4. Un redressement durable de la balance des paiements britannique est d'autant plus souhaitable que le service régulier des dettes contractées par le Royaume-Uni, autres que celles libellées en livres sterling, exigera que ce pays enregistre un excédent notable de la balance des paiements pendant une période assez longue. En 1969, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, le service de l'endettement, à long et à moyen terme, notamment en raison de certaines échéances importantes à l'égard du F.M.I., a présenté des difficultés considérables. En effet, selon les informations officielles publiées en début d'année, le total de cet endettement (balances sterling et dettes à court terme vis-à-vis des Banques centrales partenaires exclues) se montait à plus de 3 milliards de livres, et le paiement d'un montant de l'ordre de 630 millions de livres (intérêts compris) aurait dû intervenir lors de la présente année ; une partie des échéances fût différée comme suite aux négociations intervenues. Les montants des remboursements à intervenir lors des prochaines années n'ont pas fait l'objet de publication récente ; conformément aux calculs opérés à partir de renseignements puisés à diverses sources, il semble que, en 1970 et 1971, ces montants devraient être, en moyenne annuelle, de l'ordre de 300 millions de livres (intérêts compris). Les chiffres concernant l'endettement total à court terme (autre que les balances sterling) ne sont pas disponibles ; ils sont d'ailleurs sujets à fluctuations parfois brusques. Selon une déclaration en date du 15 septembre 1969 d'une autorité de la Fédéral Reserve Bank of New York, l'endettement de la Banque d'Angleterre au titre de l'accord de "swap" avec l'institution d'Outre-Atlantique serait de 975 millions de dollars.

Il ressort de cette analyse que les contraintes, que constitueront au cours des prochaines années pour l'économie britannique le rétablissement durable de la balance des paiements et le remboursement des dettes contractées depuis 1965, ne devraient pas être éludées lorsqu'il s'agira, au cours d'éventuelles négociations, de fixer la nature et les modalités d'une période de transition.

5. En ce qui concerne les balances sterling, la Commission avait estimé que les arrangements en vigueur à l'époque, destinés à pallier ce risque, étaient insuffisants. La question se pose aujourd'hui de savoir si les nouveaux accords conclus en septembre 1968 répondent aux préoccupations que l'on peut concevoir à cet égard.

Les arrangements intervenus comportent deux volets dont les traits essentiels sont les suivants. D'une part, le Royaume-Uni donne aux pays de la zone sterling une garantie de change en valeur dollar sur la fraction de leurs avoirs officiels en livres dépassant 10 % de leurs réserves. En contrepartie, ces pays s'engagent à maintenir une fraction minimum de leurs réserves en livres. La plupart de ces accords, conclus

bilatéralement entre le Royaume-Uni et chacun des pays de la zone sterling portent sur une durée de 3 ans ; ils feront l'objet d'un réexamen six mois avant leur expiration.

D'autre part, la B.R.I. en accord avec 12 banques centrales accorde au Royaume-Uni une facilité de crédit de 2 milliards de dollars (c'est-à-dire moins du tiers de l'encours des dettes en sterling vis-à-vis des pays de la zone sterling). Ce montant est destiné à compenser l'effet immédiat qu'exercerait sur les réserves britanniques, une baisse éventuelle, en dessous du niveau minimum convenu, des balances sterling détenues par le secteur officiel et privé des pays d'outre-mer de la zone. Des tirages peuvent être effectués jusqu'en septembre 1971 ; les remboursements devront avoir lieu entre la sixième et la dixième année suivant la signature de l'accord.

Dans la mesure où l'on considère que l'objet principal des arrangements en question était, en enrayant un mouvement de "diversification de leurs réserves dans les pays détenteurs de balances sterling" d'apporter une solution temporaire à un problème présentant un caractère d'urgence, il ne fait pas de doute que leur mise en oeuvre a jusqu'ici été couronnée de succès. En effet, non seulement le mouvement de retrait a-t-il été arrêté, mais encore, les balances concernées se sont accrues, passant de 1.506 millions de livres en fin septembre 1968, à 1.847 millions en fin mars 1969 et à 1.906 million à fin juin. Il est beaucoup plus difficile de se prononcer sur la portée de la contribution de ces accords à la solution du problème posé dans l'avis de la Commission. A l'heure actuelle, en constatant l'effet produit par les accords de Bâle sur l'encours des balances sterling, il semble que ces accords aient tendu à consolider le rôle déclinant de la livre comme monnaie de réserve. Si cette tendance devait se poursuivre, il en résulterait indubitablement à court terme un allègement pour le Royaume-Uni du financement de sa balance des paiements. A plus long terme, le sort d'un montant accru de balances sterling dépendrait, en l'absence d'un renouvellement indéfini des accords dont il est fait état ici, de la confiance que les créanciers réserveraient à la livre, c'est-à-dire en fin de compte de l'équilibre de la balance des paiements britannique.

Aux accords de Bâle de septembre 1968, les Banques centrales des pays de la Communauté ont apporté une contribution importante, mais partielle. Une solution durable et efficace du problème des balances sterling excède en effet les possibilités financières des seuls pays de la Communauté. D'ailleurs ce problème, qui par essence est international puisque les réserves en sterling constituent une part des liquidités mondiales, ne pourrait être correctement traité que dans le cadre des institutions monétaires internationales. Il ne semble pas que l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté puisse profondément modifier, par rapport à ce qui a eu lieu jusqu'ici, l'ampleur, les conditions et les limites du concours que la Communauté pourrait ultérieurement apporter à une solution à long terme du problème des balances sterling. Cependant le problème et son éventuelle solution ont suffisamment d'importance pour le fonctionnement d'une Communauté élargie pour qu'ils fassent l'objet d'une discussion approfondie entre la Communauté et la Grande-Bretagne afin de préciser certaines orientations en ce domaine ainsi que les conditions d'une participation de la Communauté à une éventuelle action internationale.

6. Si la dévaluation de la Livre a ouvert la voie à la solution de certains problèmes posés dans l'Avis du 29 septembre 1967 et peut contribuer à l'adaptation que rendrait nécessaire pour le Royaume-Uni une adhésion à la Communauté, il est en revanche plus difficile d'entrevoir les perspectives qui peuvent se dessiner dans le domaine de l'endettement en devises de la Grande-Bretagne et dans celui des balances Sterling. Aussi leur examen avec le Gouvernement du Royaume-Uni pourrait-il être souhaitable.

De divers côtés, on a parfois été tenté d'imaginer des solutions rapides à des problèmes qui revêtent une extrême complexité. Ainsi, il ne suffit pas, en regard des dettes en devises du Royaume-Uni, de dresser la liste des actifs privés et publics de ce pays à l'étranger pour que les premières s'estompent, car entre les dettes et les actifs en question, il existe des différences considérables de nature et de liquidité. De même, il semble téméraire d'envisager que le recours - même temporaire - à des artifices divers dans le domaine de la gestion des cours de change serait de nature à faire disparaître des difficultés, dont la solution dépend avant tout du respect par chaque pays des disciplines qui assurent la réalisation des équilibres fondamentaux et, à l'intérieur de la Communauté, d'une coordination plus efficace des politiques économiques.

A cet égard, l'idée exprimée dans l'Avis du 29 septembre 1967 selon laquelle "il ne serait pas suffisant, pour

les pays candidats à l'adhésion, de donner leur accord à des objectifs généraux, mais qu'il conviendrait qu'ils acceptent également les priorités que les progrès de la coordination communautaire ont permis de définir sur le plan interne comme sur le plan international", demeure pour la Commission fondamentale.

Elle prend une importance particulière après les résultats obtenus par la Communauté dans les négociations monétaires internationales qui ont abouti à la réforme des Statuts du F.M.I. et à la création du système des D.T.S.

Elle s'impose davantage encore au lendemain des décisions prises par le Conseil le 17 juillet 1969, en vue de réaliser une meilleure concertation des politiques économiques à moyen terme des Etats membres, d'assurer une coordination plus efficace des politiques économiques courantes et de mettre en oeuvre par des moyens appropriés une coopération monétaire communautaire. Aussi serait-il possible de prévenir de trop graves déséquilibres entre les pays membres de la Communauté et de mieux remplir les conditions permettant de maintenir entre eux la stabilité des taux de change, que requièrent non seulement l'existence de prix communs agricoles, mais encore et surtout la sécurité et le développement des transactions au sein du Marché Commun.

En s'engageant sur cette voie, les Etats membres de l'actuelle Communauté abordent une nouvelle phase de la construction communautaire, qui doit aboutir à terme à la mise en place d'un système monétaire communautaire. De cette entreprise dépendent non seulement la consolidation de l'actuelle Communauté, mais son aptitude à s'élargir sans qu'elle s'en trouve par là affaiblie. De l'acceptation par les pays candidats des buts et des moyens de cette entreprise, dépendent à plus long terme pour une grande part la cohésion et le dynamisme d'une Communauté élargie.