

Rapport concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire (8 octobre 1970)

Légende: Le 8 octobre 1970, Pierre Werner, Premier ministre et ministre des Finances luxembourgeois, remet au Conseil des ministres et à la Commission européenne son rapport final sur les conditions de faisabilité d'une Union économique et monétaire (UEM).

Source: Bulletin des Communautés européennes. 1970, n° Supplément 11/70. Bruxelles: Office des publications officielles des Communautés européennes. "Rapport concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire (8 octobre 1970)", p. 5-31.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2013

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_concernant_la_realisation_par_etapes_de_l_union_economique_et_monetaire_8_octobre_1970-fr-80c02a56-a4d7-4043-8db2-935d2b4cbeac.html

Date de dernière mise à jour: 20/12/2013

Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire (8 octobre 1970)

Rapport Werner

Avant-propos

Le présent rapport achève les travaux du groupe placé sous la présidence de Monsieur Pierre Werner, président et ministre des finances du gouvernement luxembourgeois, pour dégager les éléments d'une réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté.

Afin de conserver l'unité de présentation du texte, il a été jugé préférable de fondre dans un seul rapport les éléments considérés dans le rapport intérimaire du 20 mai 1970, et ceux étudiés ultérieurement. Les chapitres I : Introduction ; II : Le point de départ ; et IV : Les principes de réalisation du plan par étapes, ont été repris dans une large mesure du rapport intérimaire. Il en va de même pour le chapitre III : Le point d'arrivée, sauf en ce qui concerne les réformes institutionnelles. Par contre, les chapitres V : La première étape ; VI : La transition vers le point d'arrivée ; et VII : Conclusions, constituent des textes presque entièrement nouveaux. En conséquence, le rapport rend compte à lui seul de l'ensemble des travaux du groupe.

I. Introduction

En exécution des directives données par la conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement tenue à La Haye les 1^{er} et 2 décembre 1969 et conformément au mandat qui lui a été confié par décision du Conseil de ministres du 6 mars 1970, le groupe, placé sous la présidence de M. Pierre Werner, président et ministre des finances du gouvernement luxembourgeois, a présenté au Conseil de ministres, le 20 mai 1970, un rapport intérimaire sur la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté. Pour répondre à l'invitation du Conseil, formulée lors de sa session des 8 et 9 juin 1970, le groupe a l'honneur de présenter son rapport final qui complète et précise le rapport intérimaire, notamment à la lumière des orientations qui se sont dégagées de l'échange de vues ayant eu lieu au cours de cette même session. Le présent rapport ne traduit pas les préférences individuelles des membres du groupe, mais formule des réponses communes. Les idées exprimées sont placées sous la responsabilité personnelle des membres du groupe.

L'élaboration du plan par étapes suppose qu'il soit procédé d'abord à un examen de la situation actuelle, permettant une définition précise du point de départ et que soient développées des conceptions communes relatives à l'état de l'union économique et monétaire à l'issue du plan par étapes. Ainsi, les termes extrêmes de l'évolution étant mieux précisés, le rapport énonce certains principes fondamentaux et des propositions précises pour entamer et développer le processus qui doit mener les Etats membres à l'union économique et monétaire.

Sans négliger pour autant la phase ultérieure du processus, le groupe a cru devoir mettre un accent particulier sur la première étape qui implique des actions concrètes et importantes dans l'immédiat.

II. Le point de départ

Depuis la signature du traité de Rome, la Communauté économique européenne a franchi diverses étapes d'importance capitale dans la voie de son intégration économique. L'achèvement de l'union douanière et la définition d'une politique agricole commune en constituent les jalons les plus significatifs.

Toutefois, les progrès vers l'intégration ont pour conséquence que les déséquilibres économiques généraux dans les pays membres se répercutent directement et rapidement sur l'évolution globale de la Communauté. L'expérience des années a clairement montré que de tels déséquilibres sont susceptibles de compromettre sérieusement l'intégration réalisée dans les domaines de la libération des mouvements de biens, des services et des capitaux. Ceci vaut en particulier pour le marché commun agricole. Compte tenu des divergences

marquées qui subsistent entre les pays membres dans la réalisation de l'objectif de croissance et de stabilité, des déséquilibres risquent de surgir si l'on ne parvient pas à harmoniser de manière effective la politique économique.

L'interpénétration croissante des économies a entraîné l'affaiblissement de l'autonomie des politiques conjoncturelles nationales. La maîtrise de la politique économique est devenue d'autant plus difficile que cette perte d'autonomie au niveau national n'a pas trouvé sa contrepartie dans l'instauration de politiques communautaires. Les insuffisances et le déséquilibre du processus de réalisation du marché commun se trouvent ainsi mis en évidence.

Les efforts déployés ont permis de réaliser des progrès partiels mais ils n'ont pas conduit, en fait, à une coordination ou à une harmonisation efficace des politiques économiques dans la Communauté, qui aurait pourtant répondu à l'esprit du traité de Rome et qui aurait pu être réalisée dans une large mesure par l'application des dispositions fondamentales du traité et en particulier des articles relatifs à la politique économique et monétaire.

Des objectifs quantitatifs suffisamment harmonisés, qui sont l'une des conditions importantes d'une coordination efficace, n'ont pas été dégagés par les deux premiers programmes à moyen terme. Les examens de la situation conjoncturelle dans la Communauté n'ont souvent trouvé leur issue que dans des recommandations formulées en termes tout à fait généraux, même lorsque l'intérêt communautaire aurait exigé des prises de position plus concrètes. En général, les procédures de consultation n'ont pas donné les résultats escomptés, soit qu'elles aient revêtu un caractère purement formel, soit que les Etats membres s'y soient soustraits par recours à des clauses d'exception.

L'extension de la libération des mouvements de capitaux ainsi que la réalisation du droit d'établissement et de la libre prestation des services des entreprises bancaires et financières n'ont pas assez progressé. Ce retard trouve sa cause dans l'absence d'une coordination suffisante des politiques économique et monétaire et dans des particularismes de droit ou de fait.

La libre circulation des personnes n'est pas encore assurée de façon entièrement satisfaisante et des progrès véritables n'ont pas été accomplis en ce qui concerne l'harmonisation des politiques sociales.

En matière de politique régionale, sectorielle et des transports, les réalisations sont restées jusqu'à maintenant assez modestes.

Dans les relations extérieures, et surtout dans les relations monétaires internationales, la Communauté n'a pas suffisamment réussi à affirmer sa personnalité par l'adoption de positions communes, en raison, suivant les cas, de divergences de politique ou de conception.

Tandis que ces lacunes apparaissaient, les agents économiques se sont, au moins partiellement, adaptés aux nouvelles conditions des marchés. Ainsi, a-t-on vu se développer des sociétés multinationales, s'établir et s'élargir considérablement les marchés des eurodevises et des euroémissions. Par ailleurs, les mouvements spéculatifs de capitaux se sont renforcés massivement. Ces développements, dont certains présentent des aspects positifs, contribuent cependant à rendre encore plus difficile la maîtrise de l'évolution économique par les Etats membres, alors que l'interdépendance toujours plus étroite des économies industrialisées pose de manière de plus en plus nette le problème de l'individualité de la Communauté.

La réalisation des actions préconisées dans le mémorandum de la Commission au Conseil du 12 février 1969 peut donner une impulsion nouvelle aux efforts de coordination et d'harmonisation des politiques économiques et monétaires. Cette réalisation ne constitue toutefois qu'une base de départ pour la construction de l'union économique et monétaire qu'il importe de mener à son terme dans les meilleurs délais.

III. Le point d'arrivée

Le groupe n'a pas cherché à construire dans l'abstrait un système idéal. Il s'est plutôt attaché à définir les éléments indispensables à l'existence d'une union économique et monétaire complète. L'union, telle qu'elle est décrite ici, représente le minimum de ce qui doit être fait et un stade dans une évolution dynamique que la pression des faits et la volonté politique pourront modeler de façon différente.

L'union économique et monétaire permettra de réaliser une zone à l'intérieur de laquelle les biens et les services, les personnes et les capitaux circuleront librement et sans distorsions de concurrence, sans pour autant engendrer des déséquilibres structurels ou régionaux.

La mise en œuvre d'une telle union améliorera de façon durable le bien-être dans la Communauté et renforcera la contribution de cette dernière à l'équilibre économique et monétaire du monde. Elle suppose le concours des divers milieux économiques et sociaux pour que, à travers l'effet combiné des forces du marché et des politiques conçues et consciemment mises en œuvre par les autorités responsables, soient atteints à la fois une croissance satisfaisante, un haut degré d'emploi et la stabilité. En outre, la politique communautaire devra tendre à réduire les disparités régionales et sociales et à assurer la protection de l'environnement.

Une union monétaire implique à l'intérieur la convertibilité totale et irréversible des monnaies, l'élimination des marges de fluctuation des cours de change, la fixation irrévocable des rapports de parité et la libération totale des mouvements de capitaux. Elle peut s'accompagner du maintien de signes monétaires nationaux ou consacrer l'établissement d'une monnaie communautaire unique. Du point de vue technique, le choix entre ces deux solutions pourrait paraître indifférent, mais des considérations d'ordre psychologique et politique militent en faveur de l'adoption d'une monnaie unique qui affirmerait l'irréversibilité de l'entreprise.

Dans une telle union, seule importe la balance des paiements globale de la Communauté vis-à-vis du monde extérieur. L'équilibre au sein de la Communauté sera à ce stade réalisé, comme à l'intérieur d'un territoire national, grâce à la mobilité des facteurs de production et aux transferts financiers des secteurs public et privé.

Pour assurer la cohésion de l'union économique et monétaire, des transferts de responsabilité du plan national au plan communautaire seront indispensables. Ces transferts seront maintenus dans les limites nécessaires à l'efficacité de l'action communautaire et concerneront essentiellement l'ensemble des politiques qui déterminent la réalisation de l'équilibre général. En outre, il faudra que dans les divers domaines les instruments de la politique économique soient harmonisés.

Des objectifs quantitatifs à moyen terme, établis sous forme de projections, compatibles entre eux et avec les finalités du marché commun, seront fixés au niveau communautaire pour la croissance, l'emploi, les prix et l'équilibre extérieur. Ces projections seront mises à jour périodiquement.

La politique conjoncturelle sera décidée dans ses grandes lignes au niveau communautaire. A cette fin, pour apprécier et fixer les conditions de l'action sur l'offre et la demande globale, notamment à travers les politiques monétaires et budgétaires, il conviendra d'établir chaque année des budgets économiques normatifs et compatibles et d'en contrôler la réalisation.

Il est indispensable que les principales décisions en matière de *politique monétaire* soient centralisées, qu'il s'agisse de la liquidité, des taux d'intérêt, des interventions sur le marché des changes, de la gestion des réserves ou de la fixation des parités de change vis-à-vis du monde extérieur. La Communauté devra disposer d'un éventail complet des instruments nécessaires, dont l'utilisation pourra cependant, dans certaines limites, rester différenciée par pays. En outre, il faudra assurer une politique et une représentation communautaires dans les rapports monétaires et financiers avec les pays tiers et les organisations internationales de caractère économique, financier et monétaire.

Pour guider le développement général de l'économie, la *politique budgétaire* revêt une grande signification. Le budget communautaire sera sans doute au début de l'étape finale plus important qu'aujourd'hui, mais son poids conjoncturel restera encore faible comparé à celui des budgets nationaux dont la gestion harmonisée

constituera un facteur essentiel de cohésion de l'union.

Les marges à l'intérieur desquelles devront se situer les grandes masses budgétaires, et cela tant pour le budget annuel que pour la programmation pluriannuelle, seront décidées au niveau communautaire en tenant compte de la situation conjoncturelle et des particularités structurelles de chaque pays. L'élément fondamental sera constitué par la détermination de la variation du volume des budgets, de l'ampleur du solde et des modes de financement du déficit ou de l'utilisation des surplus éventuels. Afin de pouvoir infléchir rapidement et efficacement l'évolution conjoncturelle, il sera opportun de disposer au niveau national d'instruments budgétaires et fiscaux pouvant être gérés d'après des directives communautaires.

Dans ce domaine, il faut se garder de tout centralisme excessif. Les transferts de pouvoir aux organes communautaires devront être assurés dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement de l'union et respecter une structure budgétaire différenciée qui s'étage à plusieurs niveaux, communautaire, national, etc.

En vue de permettre l'abolition des frontières fiscales, tout en sauvegardant l'élasticité nécessaire pour que la politique fiscale puisse exercer ses fonctions aux divers niveaux, un degré suffisant d'*harmonisation fiscale* sera réalisé, notamment en ce qui concerne la taxe à la valeur ajoutée, les impôts susceptibles d'exercer une influence sur les mouvements de capitaux et certaines accises.

La suppression des obstacles de nature diverse doit permettre d'aboutir à un véritable *marché commun des capitaux* sans distorsions. La politique financière des Etats membres devra être suffisamment unifiée pour assurer un fonctionnement équilibré de ce marché.

La réalisation de l'équilibre économique global peut être dangereusement menacée par des différences de structure. La coopération entre partenaires de la Communauté en matière de *politique structurelle et régionale* contribuera à surmonter ces difficultés, en même temps qu'elle permettra d'éliminer les distorsions de concurrence. La solution des grands problèmes dans ce domaine sera facilitée par des mesures financières de compensation. Dans une union économique et monétaire, les politiques structurelles et régionales ne pourront être exclusivement du ressort des budgets nationaux. Par ailleurs, les problèmes d'environnement que posent la croissance industrielle et le développement urbain devront être traités au niveau communautaire sous leurs divers aspects techniques, financiers et sociaux. Enfin, le développement continu des échanges intracommunautaires trouvera un stimulant nouveau dans une politique des transports adéquate.

La cohésion de l'union économique et monétaire sera d'autant mieux assurée que les *partenaires sociaux* seront consultés préalablement à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique communautaire. Il importe de mettre au point des procédures permettant d'assurer à de telles consultations un caractère systématique et continu. Dans ce contexte, afin d'éviter l'apparition de divergences excessives, l'évolution des revenus dans les différents pays membres sera suivie et discutée au niveau communautaire avec la participation des partenaires sociaux.

En résumé, l'union économique et monétaire implique les principales conséquences suivantes :

- les monnaies communautaires sont assurées d'une convertibilité réciproque totale et irréversible, sans fluctuation de cours et avec des rapports de parités immuables ou, de préférence, sont remplacées par une monnaie communautaire unique ;
- la création de liquidités dans l'ensemble de la zone et la politique monétaire et du crédit sont centralisées ;
- la politique monétaire à l'égard du monde extérieur est du ressort communautaire ;
- les politiques des Etats membres à l'égard du marché des capitaux sont unifiées ;
- les données essentielles de l'ensemble des budgets publics, et en particulier la variation de leur volume, l'ampleur des soldes et les modes de financement ou d'utilisation de ces derniers sont décidées au niveau

communautaire ;

- les politiques régionales et structurelles ne sont plus exclusivement du ressort des pays membres ;
- une consultation systématique et continue des partenaires sociaux est assurée au niveau communautaire.

Il en résulte que, sur le plan des *réformes institutionnelles*, la réalisation de l'union économique et monétaire exige la création ou la transformation d'un certain nombre d'organes communautaires auxquels devront être transférées des attributions jusque-là exercées par les autorités nationales. Ces transferts de responsabilité représentent un processus de signification politique fondamental qui implique le développement progressif de la coopération politique. L'union économique et monétaire apparaît ainsi comme un ferment pour le développement de l'union politique dont elle ne pourra, à la longue, se passer.

Le groupe n'estime pas devoir formuler des propositions détaillées quant à la forme institutionnelle à donner aux différents organes communautaires ; il indique néanmoins les principales exigences auxquelles devront se conformer deux organes qui lui paraissent indispensables à la maîtrise de la politique économique et monétaire à l'intérieur de l'union : un centre de décision pour la politique économique, un système communautaire des banques centrales.

Le *centre de décision pour la politique économique* exercera de façon indépendante, en fonction de l'intérêt communautaire, une influence décisive sur la politique économique générale de la Communauté. Etant donné que le rôle du budget communautaire comme instrument conjoncturel sera insuffisant, le centre communautaire de décision devra être en mesure d'influencer les budgets nationaux, notamment en ce qui concerne le niveau et le sens des soldes ainsi que les méthodes de financement des déficits ou d'utilisation des excédents. En outre, les modifications de parité de la monnaie unique ou de l'ensemble des monnaies nationales seront du ressort de ce centre. Enfin, pour assurer le lien nécessaire avec la politique économique générale, sa responsabilité s'étendra aux autres domaines de la politique économique et sociale qui auront été transférés au niveau communautaire. Il est essentiel que le centre de décision pour la politique économique soit en mesure de prendre des décisions rapides et efficaces selon des modalités à préciser, notamment quant à la façon dont les Etats membres y participeront.

Le transfert à l'échelon communautaire des pouvoirs exercés jusqu'ici par les instances nationales ira de pair avec le transfert d'une responsabilité parlementaire correspondante du plan national à celui de la Communauté. Le centre de décision de la politique économique sera politiquement responsable devant un Parlement européen. Ce dernier devra être doté d'un statut correspondant à l'extension des missions communautaires, non seulement du point de vue de l'ampleur de ses attributions, mais aussi eu égard au mode d'élection de ses membres.

La constitution du système communautaire des banques centrales pourrait s'inspirer d'organismes du type du « Federal Reserve System » fonctionnant aux Etats-Unis. Cette institution communautaire sera habilitée à prendre, en fonction des exigences de la situation économique, des décisions de politique monétaire interne en ce qui concerne la liquidité, les taux d'intérêts, l'octroi de prêts aux secteurs public et privé. Dans le domaine de la politique monétaire externe, elle sera compétente pour les interventions sur les marchés des changes et pour la gestion des réserves monétaires de la Communauté.

Le transfert à l'échelon de la Communauté d'attributions des centres de décision nationaux soulève un certain nombre de problèmes politiques. A cet égard, il convient de citer notamment les rapports entre le centre de décision de la politique économique et le système communautaire de banques centrales ainsi que ceux entre les organes communautaires et les autorités nationales. Tout en sauvegardant les responsabilités propres de chacun, il faudra garantir que l'organe communautaire compétent pour la politique économique et celui traitant des problèmes monétaires poursuivent les mêmes objectifs.

Une étude plus approfondie des problèmes institutionnels ainsi posés dépasse le cadre de la mission du groupe, qui a cependant estimé nécessaire d'en relever les aspects essentiels.

La mise en œuvre de l'union économique et monétaire exige des réformes institutionnelles qui supposent une modification des traités de Rome. Certes, les dispositions actuelles permettent déjà des progrès substantiels dans la voie de l'union économique et monétaire, mais il faudra ultérieurement une modification des traités pour rendre possibles un développement plus accentué des transferts de responsabilité et la mise en place progressive des institutions finales.

Le groupe estime que l'union économique et monétaire est un objectif réalisable dans le courant de la présente décennie, dès lors que la volonté politique des Etats membres de réaliser cet objectif, exprimée solennellement à la conférence de La Haye, est présente.

IV. Les principes de réalisation du plan par étapes

En décrivant le point d'arrivée, le groupe entendait établir avec clarté et précision l'objectif final à atteindre. Il importe qu'aucune équivoque ne s'établisse à cet égard, car l'unification économique et monétaire est un processus irréversible dans lequel il convient de s'engager avec la ferme volonté de le mener à son terme en acceptant toutes les implications qu'il comporte sur les plans économique et politique.

Le groupe ne veut nullement suggérer que l'union économique et monétaire soit réalisable sans transition. Elle doit, au contraire, être développée de manière progressive, dans le prolongement des actions déjà entreprises pour le renforcement de la coordination des politiques économiques et de la coopération monétaire.

Dans tous les domaines, les actions à entreprendre seront interdépendantes et se renforceront mutuellement ; en particulier, le développement de l'unification monétaire devra être articulé sur des progrès suffisants dans le domaine de la convergence, puis de l'unification des politiques économiques. Parallèlement à la limitation de l'autonomie des Etats membres en matière de politique économique, il faudra développer au niveau de la Communauté des compétences correspondantes.

Tout en poursuivant son unification économique et monétaire, la Communauté devra affirmer, vis-à-vis du monde extérieur, ses propres objectifs de politique économique internationale. Il importe que, en aménageant ses structures internes, elle continue de participer, par l'intermédiaire de ses pays membres ou par elle-même, aux actions de libération des échanges, de coopération économique et monétaire, et d'aide aux pays en voie de développement, qui se décident à l'échelon mondial. Dans ces conditions, l'union économique et monétaire aura servi à renforcer la division internationale du travail et non à établir un nouveau bloc autarcique au sein de l'économie mondiale.

Le communiqué de La Haye prévoit que le plan par étapes pour l'union économique et monétaire soit élaboré «sur la base du mémorandum présenté par la Commission le 12 février 1969». Aussi le groupe a-t-il considéré que les actions préconisées par ce mémorandum constituent le point de départ du processus d'ensemble et qu'il importe, par conséquent, que le Conseil statue avant la fin de 1970 sur les seuls éléments encore en suspens de ce mémorandum, c'est-à-dire, d'une part, le troisième programme à moyen terme comportant des orientations chiffrées et des actions structurelles et, d'autre part, le concours financier à moyen terme.

Sur la base de ces principes, le groupe s'est tout d'abord attaché à clarifier les principales actions à envisager au cours de la première étape, destinée à renforcer les habitudes de travail en commun des autorités nationales et à mettre en place les structures et mécanismes indispensables.

V. La première étape

Les actions proposées pour la première étape appellent déjà de la part des Etats membres et de la Communauté un effort important. Il faudra se garder de toute précipitation excessive, mais la crédibilité et la bonne marche de l'entreprise demandent la fixation d'un délai déterminé ; le groupe estime qu'une durée de trois ans est appropriée.

Les dispositions générales

Le renforcement de la coordination des politiques économiques au cours de la première étape est apparu comme l'une des principales actions à entreprendre. Un des objectifs essentiels à atteindre sera de développer une information réciproque rapide et de permettre la définition en commun des orientations fondamentales de la politique économique et monétaire.

Un certain nombre d'exigences et de limites doivent être signalées. La coordination des politiques économiques signifie nécessairement une contrainte, mais cette dernière ne peut être développée que progressivement. Les dispositifs à mettre en place et les actions à entreprendre devront viser l'efficacité et tenir compte de la vision finale de l'union économique et monétaire. Au cours de la première étape, les mécanismes et les institutions nécessaires seront instaurés et fonctionneront sur la base des dispositions actuelles du traité. Cependant, les décisions prises devront déjà s'inscrire dans le processus d'évolution qui doit déboucher sur la structure prévue pour la fin du plan par étapes.

Les procédures

La coordination des politiques économiques devra s'articuler *sur au moins trois examens* annuels approfondis de la situation économique dans la Communauté permettant d'aboutir à des orientations définies en commun.

Le calendrier indiqué ci-après est resté à dessein relativement souple. Toutefois, les examens auront lieu à dates fixes. Au début, ces dates seront choisies de façon à obtenir la meilleure adaptation possible aux échéances en vigueur actuellement dans les Etats membres pour l'établissement et l'adoption des budgets. Par la suite, ces échéances seront synchronisées afin de permettre une plus grande efficacité dans la coordination des politiques.

Un *premier examen* au printemps permettra de faire le bilan pour la politique économique de l'année écoulée et d'adapter, éventuellement, celle relative à l'année en cours aux exigences de l'évolution économique. En même temps, un premier échange de vues aura lieu afin de préparer la réunion suivante. En outre, les objectifs quantitatifs à moyen terme seront mis à jour, selon la procédure prévue pour l'établissement des programmes de politique économique à moyen terme.

Afin de parvenir à la définition d'orientations quantitatives pour les principaux éléments de l'ensemble des budgets publics de l'année suivante et de permettre aux gouvernements d'être informés des réactions communautaires avant qu'ils n'arrêtent de façon définitive leur projet de budgets, ordinaire et extraordinaire, un *deuxième examen*, peu avant le milieu de l'année, dégagera les premières orientations de la politique à engager pour l'année suivante et fera le point de la politique à mener pendant l'année en cours. Cette analyse s'effectuera dans le cadre des comptes économiques et permettra d'établir des budgets économiques préliminaires.

Enfin, un *examen situé à l'automne* permettra de fixer plus en détail les orientations dégagées au cours de l'été. Des budgets économiques, compatibles entre eux, seront alors établis. Ils contiendront, pour la politique budgétaire, les mêmes éléments que dans l'examen précédent, complétés par les données additionnelles qui n'auraient pu être disponibles auparavant. Les orientations fixées dans les budgets économiques serviront de référence aux autorités compétentes pour la détermination de la politique monétaire et du crédit. A l'occasion de cet examen, le Conseil arrêtera, sur proposition de la Commission, un « *rapport annuel sur la situation économique de la Communauté* » indiquant, en particulier, les orientations de politique économique à court terme pour l'année suivante.

Ces examens réguliers permettront de procéder à une surveillance permanente de la situation. Cependant, comme le prévoit d'ailleurs la décision du Conseil du 17 juillet 1969, des examens « ad hoc » pourront se révéler nécessaires pour recommander ou décider des actions spécifiques; ils seront entrepris à la demande

d'un Etat membre ou de la Commission. Afin de faciliter la détection de situations dangereuses, un système d'indicateurs communautaires sera mis au point.

Les recommandations quant aux orientations de la politique économique à suivre s'adresseront de manière spécifique et détaillée à chaque pays membre. Aussi, pourrait-on envisager un arrangement de portée générale prévoyant que, dans le cas où de telles recommandations donneraient lieu à une procédure de vote, le pays concerné s'abstienne.

Les procédures de consultation seront renforcées par l'abandon de toute restriction quant à leur caractère préalable et obligatoire. Ces consultations couvriront la politique économique à moyen terme, la politique conjoncturelle, la politique budgétaire et la politique monétaire; elles devront conduire à la formation de décisions nationales conformes aux points de vue dégagés en commun.

Pour assurer l'efficacité, la rapidité et la discrétion indispensables, il convient d'envisager des procédures spéciales pour la préparation des travaux, leur déroulement et leurs conclusions. Les procédures actuellement en vigueur ne sont pas adaptées aux nécessités. Le groupe est pleinement conscient des très grandes charges que comporte la procédure proposée. Elle exige de tous les participants de grands efforts et suppose que, tant dans les Etats membres que dans les institutions communautaires, les conditions nécessaires au point de vue personnel et organisation soient remplies.

Les organes

La coordination des politiques économiques au cours de la première étape doit reposer sur une activité accrue des organes communautaires, en particulier du Conseil et de la Commission ainsi que du Comité des gouverneurs des banques centrales.

Au cours de la première étape, le Conseil sera l'organe central de décision pour la politique économique générale. Il fixera les objectifs à moyen terme et, dans ce cadre, déterminera des programmes d'action annuels. Plus généralement, il suivra et orientera la politique économique tout au long de l'année. En particulier, le Conseil traduira les intentions de la politique générale en définissant les grandes lignes de la politique budgétaire.

Le Conseil sera composé des ministres responsables dans chaque Etat membre pour les domaines économiques et financiers avec la participation des membres compétents de la Commission ; les gouverneurs des banques centrales devront assister aux réunions. Ces dernières seront restreintes et auront lieu à date fixe pour les examens réguliers mentionnés auparavant.

Afin d'assurer l'efficacité des travaux du Conseil sur la base d'informations aussi récentes que possible, et de garantir une coordination suffisante, il faudra être en mesure de réunir rapidement des personnalités de haut niveau représentant les gouvernements et les banques centrales. Ces personnalités, qui ne siégeront donc pas à titre d'experts indépendants, auront des responsabilités suffisantes pour faciliter les prises de décisions. En outre, elles pourront aussi procéder aux consultations rendues obligatoires par les décisions du Conseil du 17 juillet 1969 et du 16 février 1970.

Des responsabilités importantes devront être assumées par la Commission à qui il appartiendra, notamment dans le cadre de ses compétences prévues aux traités, de faire au Conseil toute proposition utile afin que celui-ci puisse statuer sur les matières en question. La Commission prendra tous les contacts nécessaires avec les administrations nationales compétentes soit directement, soit à travers les comités ou groupes d'experts.

Une activité plus grande sera également déployée par les différents comités chargés des problèmes de politique économique.

Enfin, le Comité de gouverneurs des banques centrales jouera un rôle de plus en plus important pour ce qui

concerne les problèmes de politique monétaire à la fois interne et externe. La fréquence des réunions et la compétence du comité seront adaptées afin d'assurer la préparation des aspects monétaires des réunions du Conseil envisagées ci-dessus, de réaliser la consultation courante et de permettre, en particulier, la définition des orientations générales de la politique monétaire et du crédit dans la Communauté.

Le Comité des gouverneurs pourra adresser des avis ou des recommandations aux banques centrales des pays membres lorsqu'il entendra promouvoir une orientation déterminée de l'action de ces dernières. Il pourra remettre au Conseil et à la Commission des avis suggérant les mesures communautaires qui lui paraissent s'imposer.

Grâce aux propositions qui viennent d'être faites, la coordination des politiques économiques pourra être mieux assurée, mais il est opportun que, au moins une fois l'an, elle donne lieu à un acte plus formel. Dans ce but, le « rapport annuel sur la situation économique dans la Communauté », mis au point lors de l'examen prévu à l'automne, sera transmis au Parlement européen et au Comité économique et social et les gouvernements le porteront à la connaissance des parlements nationaux afin que ces derniers puissent en tenir compte lors de la discussion des projets de budget. Une procédure analogue sera suivie pour les objectifs quantitatifs à moyen terme fixés au niveau communautaire.

La concertation avec les partenaires sociaux

Pour le succès de la réalisation de l'union économique et monétaire, il importe d'associer les partenaires sociaux à la préparation de la politique économique communautaire ; il convient donc que les grandes orientations de la politique économique ne soient adoptées qu'après les avoir consultés. A cet effet, il faudra établir, dès la première étape, les procédures de concertation régulière au niveau communautaire entre la Commission et les partenaires sociaux.

Les politiques

La politique budgétaire

Dans le cadre des procédures déjà décrites, un accent tout particulier doit être mis sur l'effort à accomplir en vue de la coordination et de l'harmonisation des politiques budgétaires.

En fonction de la situation économique de chaque pays, des orientations quantitatives seront indiquées pour les principaux éléments des budgets publics, notamment les recettes et les dépenses globales, la répartition de ces dernières entre investissement et consommation, le sens et l'ampleur du solde. Enfin, une attention spéciale sera consacrée aux modes de financement des déficits ou d'utilisation des excédents.

Pour faciliter l'harmonisation des politiques budgétaires, des travaux approfondis de comparaison des budgets des Etats membres seront menés à la fois sous l'angle quantitatif et qualitatif. Sous l'aspect quantitatif, la comparaison concernera l'ensemble des budgets publics, y compris les collectivités locales et la sécurité sociale. Il importera d'évaluer, dans l'ensemble, la pression fiscale et le poids des dépenses publiques dans les différents pays de la Communauté et les effets que les recettes et les dépenses publiques exercent sur la demande intérieure globale et sur la stabilité monétaire. Il conviendra également de mettre au point une méthode de calcul qui permette d'évaluer les impulsions que l'ensemble des budgets publics exerce sur l'économie.

Sous l'aspect pratique, il faudra parvenir à une harmonisation des calendriers pour l'établissement et l'adoption des projets de budgets.

Enfin, dès la première étape, des efforts seront accomplis pour mettre au point et développer dans chaque pays des instruments homologues; à titre d'exemple, on peut citer, du côté des recettes, les « régulateurs fiscaux », du côté des dépenses, les « budgets conjoncturels ». Les régulateurs fiscaux autorisent des

modifications rapides des taux d'imposition pour un montant et pour une période limitée; les budgets conjoncturels permettent d'ajouter ou de retrancher des budgets définitifs un certain pourcentage des dépenses.

La politique fiscale

Afin de permettre une suppression progressive et complète des frontières fiscales dans la Communauté, tout en respectant l'élasticité nécessaire pour que la politique fiscale puisse exercer ses fonctions aux divers niveaux, il faudra réaliser dans les divers domaines de la fiscalité les mesures énumérées ci-après.

En ce qui concerne les impôts indirects, le système de la taxe à la valeur ajoutée sera généralisé et un programme de rapprochement des taux adopté. De même, pour les accises un programme conduisant à un alignement suffisant des taux sera élaboré pour celles d'entre elles qui ont une incidence directe sur la libre circulation à travers les frontières.

Les programmes de rapprochement seront exécutés de manière parallèle et le rythme de la mise en œuvre sera tel que, dès la fin de la première étape, les contrôles des particuliers aux frontières intracommunautaires puissent être supprimés.

Dans le domaine des impôts directs, il faudra harmoniser certains types d'impôts qui sont susceptibles d'avoir une influence directe sur les mouvements de capitaux à l'intérieur de la Communauté. En l'occurrence, il s'agit notamment de l'harmonisation du régime fiscal appliqué aux intérêts provenant des valeurs mobilières à revenu fixe et aux dividendes. De même, il faudra entamer et poursuivre activement l'harmonisation de la structure des impôts sur les sociétés.

La politique des marchés financiers

La libération des mouvements de capitaux à l'intérieur du marché commun est restée en deçà des objectifs fixés dans le traité. Dans un certain nombre de pays existent toujours des restrictions de change pour des transactions importantes ; en outre, des législations et pratiques internes empêchent une libre circulation des capitaux au sein de la Communauté. Les inégalités dans le coût et les conditions d'accès au crédit qui en résultent faussent la concurrence et sont en contradiction avec l'instauration de l'union économique et monétaire.

Pour remédier à cet état de chose, il apparaît nécessaire d'engager rapidement des actions dans deux directions: l'abolition des obstacles au mouvement des capitaux et, en particulier, des dispositions résiduelles de contrôle des changes, et une coordination des politiques à l'égard des marchés financiers. Cette double action paraît nécessaire pour que l'ouverture des marchés puisse avoir sa pleine efficacité et contribue au bon fonctionnement du marché commun.

En ce qui concerne l'abolition des obstacles, il sera utile, comme premier pas, de fixer des plafonds de libération dans la limite desquels les émissions d'obligation par les résidents des autres pays membres seront autorisées sans discrimination découlant de la réglementation des changes ou des pratiques administratives. Ces plafonds seront progressivement relevés en vue d'aboutir à une ouverture complète des marchés. Des actions similaires seront engagées pour le financement des investissements par des crédits à moyen et long terme.

L'introduction en bourse des valeurs mobilières provenant des autres pays membres sera dégagée de toute discrimination. Par ailleurs, il conviendra d'aménager les règles régissant les investisseurs institutionnels de façon à leur permettre d'effectuer des placements dans toute la Communauté.

Pour la coordination des politiques à l'égard des marchés financiers, il convient de distinguer entre les aspects courants et les aspects structurels. Pour les aspects courants, les pays membres procéderont à des consultations régulières concernant la politique d'équilibre des marchés, les problèmes que posent à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté les mouvements de capitaux et amorceront une concertation des

politiques nationales en ces domaines. Pour l'aspect structurel, il convient de mener à bonne fin des actions d'harmonisation « technique » dans une série de domaines, comme par exemple la réglementation régissant l'activité des institutions de crédit et des investisseurs institutionnels, l'information et la protection des porteurs de valeurs mobilières, les conditions de fonctionnement des bourses, les incitations à l'épargne et à certaines formes de placement, les instruments juridiques des transactions financières.

La politique intérieure de la monnaie et du crédit

Les orientations générales de la politique de la monnaie et du crédit seront définies en commun. Dans ce contexte, il importe de rendre progressivement cohérents les uns avec les autres les instruments de la politique de la monnaie et du crédit à la disposition des pays membres.

Afin d'assurer la coordination des politiques intérieures de la monnaie et du crédit, il sera procédé à des consultations préalables et obligatoires au sein du Comité des gouverneurs. Ces consultations revêtiront les modalités suivantes : le Comité des gouverneurs examinera périodiquement, au moins deux fois par an, la situation et les politiques de chaque pays membre en matière monétaire. Au terme de chaque examen, et compte tenu des conclusions dégagées par le Conseil pour la politique économique, des orientations seront définies concernant la conduite des politiques monétaires et du crédit, principalement en ce qui concerne le niveau des taux d'intérêt, l'évolution de la liquidité bancaire et l'octroi de crédit aux secteurs privé et public.

Les mesures à prendre devront correspondre aux orientations dégagées par le Comité des gouverneurs et faire l'objet d'une information mutuelle préalable à leur application. Si les autorités compétentes dans un ou plusieurs Etats membres, ou la Commission, estiment que les mesures à mettre en vigueur ne sont pas conformes aux orientations retenues, elles pourront demander une consultation. Au cas où des dispositions s'écartant des orientations définies seraient envisagées dans un Etat membre, celui-ci devra procéder à une consultation préalable.

L'harmonisation des instruments de la politique monétaire est une des conditions nécessaires pour assurer la pleine efficacité de la coordination et le soutien mutuel des politiques monétaires. C'est pourquoi il conviendra d'établir sans tarder un programme d'action en ce domaine. En outre, il importe de poursuivre des travaux d'harmonisation en vue de permettre une meilleure adaptation des structures et des statuts des établissements de crédit aux exigences d'un marché unifié.

La politique monétaire extérieure

Le processus engageant la réalisation de l'union économique et monétaire exige, dès la première étape, une intensification de la coopération en matière de politique monétaire extérieure.

Il est souhaitable que la solidarité des pays membres dans la détermination de leurs parités de change soit concrétisée par un renforcement des procédures de consultation en la matière.

Le renforcement de la concertation en matière de politique monétaire concernera l'utilisation et l'octroi des crédits, comme par exemple les tirages auprès du Fonds monétaire international et les crédits swap, la création de nouvelles liquidités sous forme d'augmentation des quotas ou de développement ultérieur des droits de tirage spéciaux, ainsi que la position en devises des banques. Il sera nécessaire d'accomplir un premier pas vers l'institution progressive d'une unité de représentation de la CEE auprès du FMI et des autres instances financières internationales.

Conformément à la décision du Conseil des 8 et 9 juin 1970, la Communauté devra progressivement adopter des positions communes dans les relations monétaires avec les pays tiers et les organisations internationales ; en particulier, elle ne devra pas se prévaloir dans les relations de change entre pays membres de dispositions éventuelles permettant un assouplissement du système international des changes.

Pour ce qui concerne les relations de change propres à la Communauté, le groupe préconise pour la première étape un certain nombre d'actions dont la réalisation sera conditionnée pour chacune par le résultat de

L'action antérieure afin de permettre une adaptation constante du processus engagé aux circonstances :

- Dès le début de la première étape, à titre expérimental, les banques centrales, agissant de concert, limiteront en fait les fluctuations des cours de change entre leurs monnaies à l'intérieur de marges plus étroites que celles résultant de l'application des marges en vigueur pour le dollar à l'époque de la mise en place du système. Cet objectif sera atteint par une action concertée sur le dollar.
- Après cette période expérimentale, la limitation des marges pourra être officiellement annoncée.
- L'action concertée sur le dollar pourra être complétée par des interventions en monnaies communautaires, d'abord à la limite puis à l'intérieur des marges. Ces interventions devraient être cependant conçues de telle façon que, au cours de la première étape, les facilités de crédit auxquelles elles pourraient donner lieu ne puissent aller au-delà de celles prévues par le mécanisme de soutien monétaire à court terme.
- De nouvelles réductions des marges de fluctuation des cours de change entre monnaies communautaires pourront être décidées.

La première des actions évoquées ci-dessus doit intervenir au début de la première étape, lorsque le Conseil aura adopté le plan pour la réalisation de l'union économique et monétaire ; pour les actions ultérieures, le groupe a estimé préférable de ne pas suggérer un calendrier rigide. C'est pourquoi il propose que le Comité des gouverneurs fasse deux fois par an rapport au Conseil et à la Commission sur le déroulement des actions en cours et sur l'opportunité d'adopter des mesures nouvelles. Sur cette base et en fonction des progrès réalisés dans la convergence des politiques économiques, le Conseil, ou les Etats membres réunis au sein du Conseil, prendront les décisions appropriées. Toutefois, cette procédure ne sera pas nécessaire pour des réductions de fait des marges intracommunautaires pouvant découler de l'action concertée des banques centrales.

Afin de faciliter le déroulement des opérations préconisées, il sera opportun de confier à un « agent » la tâche d'enregistrer les soldes des opérations effectuées sur les marchés des changes des pays membres de la Communauté, d'en informer périodiquement chaque banque centrale et, le cas échéant, de suggérer les transferts ou les compensations possibles en monnaies communautaires et en dollars.

Il importe enfin d'entreprendre une étude approfondie sur les conditions de création et de fonctionnement ainsi que sur les statuts du « Fonds européen de coopération monétaire » esquissé au chapitre VI ci-après et destiné à assurer la transition nécessaire vers le système communautaire des banques centrales prévu pour la phase finale.

Les autres domaines

Il est indispensable de poursuivre l'action entreprise dans les divers domaines, par exemple: suppression des obstacles résiduels aux échanges intracommunautaires ; inventaire des aides et subventions dont l'harmonisation est nécessaire, d'une part, pour assurer le libre jeu de la concurrence et, d'autre part, pour parvenir à développer une politique industrielle et une politique régionale communes; définition d'une politique des transports; application d'une politique commerciale commune conformément au traité; mise en place d'une politique commune en matière d'assurance et de crédit à l'exportation et d'aide aux pays en voie de développement; mise au point et adoption des statuts d'une société européenne.

L'appareil statistique des Etats membres est encore loin d'être satisfaisant et présente des lacunes. Pour faciliter la coordination des politiques économiques, il importe que les efforts déjà entrepris dans ce domaine soient renforcés.

Les dispositions institutionnelles

Au cours de cette première étape, il faudra mener à bonne fin les travaux préparatoires visant à adapter et à

compléter le traité pour permettre, dans un délai suffisant avant la fin de la première étape, et suivant les procédures prévues à l'article 236 du traité de Rome, la convocation en temps utile d'une conférence intergouvernementale qui sera saisie des propositions élaborées en la matière. Ainsi se trouveront engagées les procédures permettant d'établir les bases juridiques nécessaires à la transition vers la réalisation complète de l'union économique et monétaire et à la mise en œuvre des réformes institutionnelles essentielles impliquées par cette dernière.

Au vu d'un bilan permettant de mesurer les progrès réalisés dans tous les domaines, le Conseil sera alors à même d'établir un nouveau programme d'action contenant des mesures qui pourraient être entreprises sur la base du traité et d'autres qui devraient attendre sa révision pour être réalisées.

VI. La transition vers le point d'arrivée

Au cours de cette phase ultérieure, des actions devront être poursuivies sur un ensemble de fronts. Ces actions impliqueront d'abord une coordination encore plus poussée des politiques nationales, puis leur harmonisation par l'adoption de directives ou de décisions communes, enfin le transfert de responsabilités des autorités nationales aux autorités communautaires. Au fur et à mesure que des progrès seront réalisés, des instruments communautaires seront créés pour prendre la relève ou compléter l'action des instruments nationaux.

La *coordination des politiques économiques et monétaires* aura déjà vu ses éléments fondamentaux mis en place ; ultérieurement, elle devra se renforcer par la prise en compte toujours plus intense de l'intérêt commun.

Ceci devra d'abord être le cas en matière de *politique conjoncturelle*. Pour ce faire, il faudra dégager les oppositions et les lignes de convergences des politiques nationales. Il sera alors indispensable de définir des stratégies visant à la réalisation d'un optimum communautaire qui ne sera pas nécessairement une simple juxtaposition des optimums nationaux. Parallèlement, il faudra rendre progressivement plus contraignantes la définition et l'orientation générale de la politique économique et assurer une harmonisation suffisamment poussée des politiques monétaire et budgétaire.

Les programmes de *politique économique à moyen terme* devront être axés de plus en plus sur des objectifs communautaires dont la réalisation sera assurée par des politiques menées, d'une part, au niveau national et, d'autre part, au niveau communautaire, l'accent glissant graduellement des premières aux deuxièmes.

En matière de *politique budgétaire*, les normes fixées pour la variation du volume, pour le sens et l'ampleur des soldes des budgets publics prendront un caractère de plus en plus contraignant. Les instruments homologues de politique budgétaire développés au cours de la première étape seront progressivement appliqués en commun.

La suppression des obstacles de natures diverses et l'harmonisation des structures financières doivent permettre d'aboutir à un véritable *marché commun des capitaux* par l'interpénétration progressive des marchés nationaux.

Dans le cadre d'une union économique et monétaire il ne suffit pas de porter attention aux seules politiques d'équilibre économique global. Il faudra également envisager des actions portant sur les *problèmes structurels* dont l'essence sera profondément modifiée par la réalisation de ce processus. Dans ce contexte, les actions communautaires devront concerner essentiellement la politique régionale et la politique de l'emploi. Leur réalisation serait facilitée par l'accroissement des interventions financières effectuées au niveau de la Communauté. En outre, il faudra progressivement arriver à une orientation communautaire pour les politiques industrielle, des transports, de l'énergie, du logement et de l'aménagement du territoire.

Le renforcement des liens intracommunautaires en *matière monétaire* devra être conçu de manière à faciliter la transition vers l'union économique et monétaire, dans laquelle l'équilibre entre les économies des Etats membres sera assuré par la libre circulation des facteurs de production et par des transferts financiers des

secteurs public et privé.

Les progrès dans la convergence des politiques économiques et monétaires devront être tels au cours de la deuxième étape que les Etats membres n'aient plus à recourir de façon autonome à l'instrument de la modification de parité. En tout cas, il faudra renforcer davantage les procédures de consultation prévues pour la première étape. Ce n'est qu'au moment du passage au stade final que les modifications autonomes de parité seront totalement exclues.

Afin de préparer en temps utile l'étape finale, il faudra constituer aussitôt que possible un « Fonds européen de coopération monétaire » placé sous l'autorité des gouverneurs des banques centrales. Pour autant que les techniques d'intervention sur les marchés des changes prévues pour la première étape et décrites aux pages 23 et 24 auront fonctionné normalement et sans heurt et qu'une convergence suffisante des politiques économiques aura été réalisée, le fonds pourra éventuellement être instauré déjà au cours de la première étape. En tout cas il devra être mis en place au cours de la seconde étape. Ce fonds devra absorber les mécanismes de soutien monétaire à court terme et de concours financier à moyen terme. Au fur et à mesure des progrès réalisés vers l'union économique et monétaire, le fonds deviendra graduellement un organe de gestion des réserves au niveau communautaire pour s'intégrer au stade final dans le système communautaire des banques centrales qui sera alors créé. En outre, il faudra activer l'harmonisation des instruments de politique monétaire afin de faciliter le renforcement de la politique communautaire en ce domaine.

VII. Conclusions

Le groupe, en rappelant que, les 8 et 9 juin 1970 le Conseil a déjà fait siennes les conclusions présentées par le groupe dans son rapport intérimaire, suggère au Conseil de se rallier au contenu du présent rapport et d'approuver les conclusions suivantes:

A. L'union économique et monétaire est un objectif réalisable dans le courant de la présente décennie, dès lors que la volonté politique des Etats membres de réaliser cet objectif, exprimée solennellement à la conférence de La Haye, est présente. Cette union devra permettre d'assurer la croissance et la stabilité à l'intérieur de la Communauté et de renforcer la contribution de cette dernière à l'équilibre économique et monétaire du monde et d'en faire un pôle de stabilité.

B. L'union économique et monétaire signifie que les principales décisions de politique économique seront prises au niveau communautaire et donc que les pouvoirs nécessaires seront transférés du plan national au plan de la Communauté. Ces transferts de responsabilité et la création des institutions communautaires correspondantes représentent un processus de signification politique fondamentale qui entraîne le développement progressif de la coopération politique. L'union économique et monétaire apparaît ainsi comme un ferment pour le développement de l'union politique dont elle ne pourra à la longue se passer.

C. Une union monétaire implique, à l'intérieur, la convertibilité totale et irréversible des monnaies, l'élimination des marges de fluctuation des cours de change, la fixation irrévocable des rapports de parité et la libération totale des mouvements de capitaux. Elle peut s'accompagner du maintien de signes monétaires nationaux, mais des considérations d'ordre psychologique et politique militent en faveur de l'adoption d'une monnaie unique qui garantirait l'irréversibilité de l'entreprise.

D. Sur le plan institutionnel, dans le stade final, deux organes communautaires sont indispensables: un centre de décision pour la politique économique et un système communautaire des banques centrales. Ces institutions, tout en sauvegardant leurs responsabilités propres, devront disposer d'un pouvoir de décision effectif et concourir à la réalisation des mêmes objectifs. Le centre de décision économique sera politiquement responsable devant un Parlement européen.

E. Tout au long du processus, au fur et à mesure que des progrès seront réalisés, des instruments communautaires seront créés pour prendre la relève ou compléter l'action des instruments nationaux. Dans tous les domaines, les actions à entreprendre seront interdépendantes et se renforceront mutuellement; en particulier, le développement de l'unification monétaire devra être articulé sur des progrès parallèles dans le

domaine de la convergence, puis de l'unification des politiques économiques.

F. A ce stade, la définition d'un calendrier précis et rigide pour l'ensemble du plan par étapes ne paraît pas possible. Il est, en effet, nécessaire de conserver une certaine souplesse pour faire place aux adaptations que l'expérience acquise au cours de la première étape pourra suggérer. Un accent particulier doit donc être mis sur la première étape pour laquelle un ensemble de mesures concrètes est présenté. Les décisions sur le détail des étapes ultérieures et le calendrier futur devront être prises à la fin de la première étape.

G. La *première étape* débutera le 1^{er} janvier 1971 et aura une durée de trois ans. Au-delà des actions approuvées par le Conseil dans sa décision des 8 et 9 juin 1970, elle comportera l'adoption des mesures ci-après:

1. Les procédures de consultation auront un caractère préalable et obligatoire et appelleront une activité accrue des organes communautaires, en particulier du Conseil et de la Commission, ainsi que du Comité des gouverneurs des banques centrales. Ces consultations porteront principalement sur la politique économique à moyen terme, la politique conjoncturelle, la politique budgétaire et la politique monétaire.
2. Le Conseil se réunira au moins trois fois par an pour arrêter, sur proposition de la Commission, les grandes lignes de la politique économique au niveau communautaire et les orientations quantitatives pour les principaux éléments de l'ensemble des budgets publics. Une fois par an, à l'automne, la politique économique dans la Communauté donnera lieu à des recommandations contenues dans un rapport annuel sur la situation économique de la Communauté qui sera transmis au Parlement européen et au Comité économique et social et que les gouvernements porteront à la connaissance des parlements nationaux.
3. Afin d'assurer l'efficacité des travaux du Conseil et de réaliser une coordination suffisante, il faudra être en mesure de réunir rapidement des personnalités de haut niveau, représentant les gouvernements et les banques centrales, qui pourront en outre, elles aussi, procéder aux consultations préalables.
4. Avant l'adoption des grandes orientations de la politique économique au niveau communautaire, des consultations auront lieu entre la Commission et les partenaires sociaux suivant des procédures à déterminer.
5. La politique budgétaire des Etats membres sera menée en fonction des objectifs communautaires. A cet effet, dans le cadre des réunions du Conseil mentionnées au paragraphe 2 ci-dessus, un examen communautaire interviendra avant que les gouvernements n'arrêtent de façon définitive leurs projets de budgets. Les procédures budgétaires nationales seront synchronisées. Dans le domaine fiscal interviendra l'harmonisation préconisée dans le présent rapport et l'intégration des marchés financiers sera intensifiée.
6. Le Comité des gouverneurs jouera un rôle de plus en plus important pour la coordination de la politique monétaire et du crédit; en particulier, il définira dans ce domaine les orientations générales de la Communauté. Il pourra adresser des avis et des recommandations aux banques centrales des pays membres ainsi que des avis au Conseil et à la Commission.
7. Pour renforcer la solidarité au sein de la Communauté en matière de change, les banques centrales sont invitées à limiter, dès le début de la première étape, et à titre expérimental, les fluctuations des cours entre les monnaies communautaires à l'intérieur de marges plus étroites que celles résultant de l'application des marges en vigueur sur le dollar. Cet objectif sera atteint par une action concertée sur le dollar. En fonction des circonstances et des résultats constatés dans l'harmonisation des politiques économiques, de nouvelles mesures pourront être prises. Elles consisteront dans le passage d'un régime de fait à un régime de droit, dans des interventions en monnaies communautaires et dans des rétrécissements successifs des marges de fluctuations entre monnaies communautaires.
8. Les actions prévues en matière de change seront facilitées par l'intervention d'un « agent » chargé de tâches d'enregistrement statistique, d'information et d'avis.
9. L'harmonisation rapide des instruments de la politique monétaire est nécessaire. C'est pourquoi il

conviendra aussitôt que possible d'entamer les travaux préparatoires en ce domaine.

10. Les modifications à apporter au traité de Rome afin de rendre possible la réalisation finale de l'union économique et monétaire devront être préparées en temps utile au cours de la première étape.

11. Aux termes de l'article 236 du traité de Rome, une conférence intergouvernementale sera convoquée en temps utile avant la fin de la première étape, en vue d'arrêter les modifications nécessaires à la réalisation complète de l'union économique et monétaire. Une réunion spéciale du Conseil aura pour objet de faire le bilan des réalisations acquises au cours de la première étape et de fixer un programme d'action précis pour les années suivantes.

H. La *deuxième étape* sera caractérisée par la poursuite, sur un ensemble de fronts et dans des formes toujours plus contraignantes, des actions entreprises au cours de la première étape: fixation d'orientations économiques globales, coordination des politiques conjoncturelles par la monnaie et le crédit, par le budget et la fiscalité, adoption de politiques communautaires en matière de structures, intégration des marchés financiers et élimination progressive des fluctuations de change entre monnaies communautaires.

Le renforcement des liens intracommunautaires en matière monétaire devra se traduire aussitôt que possible par l'instauration d'un Fonds européen de coopération monétaire préfigurant le système communautaire des banques centrales de l'étape finale. En fonction de l'expérience acquise en matière de réduction des marges et en matière de convergence des politiques économiques, le Fonds pourra éventuellement être établi au cours de la première étape et, en tout cas, le sera au cours de la seconde. Les travaux préparatoires à cette fin devront être engagés le plus rapidement possible.

*

* *

Le groupe exprime le souhait que le Conseil approuve les suggestions contenues dans le présent rapport et prenne, sur proposition de la Commission, toutes les dispositions destinées à réaliser le plan par étapes et en particulier, avant la fin de l'année, celles nécessaires à la mise en route de la première étape le 1^{er} janvier 1971.