

Projet de rapport intérimaire de la commission économique du Parlement européen sur la création d'une Union économique et monétaire (15 octobre 1970)

Légende: Le 15 octobre 1970, la commission économique du Parlement européen publie un projet de rapport intérimaire sur la création d'une Union économique et monétaire.

Source: Archives historiques de la Commission européenne, Bruxelles, Avenue de Cortenbergh 1. Union Economique et Monétaire (UEM) : consultation et rapport du Parlement européen et du Comité Economique et Social (CES) sur les propositions de la Commission relatives à l'institution par étapes de l'Union économique et monétaire, BAC 375/1999 580 (1970).

Commission économique – Projet de rapport intérimaire sur la réalisation d'une union économique et monétaire, PE 25.221/rev. rapporteur: M. Bousch. Strasbourg: Parlement européen, 15.10.1970. 24 p.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/projet_de_rapport_interimair_de_la_commission_economique_du_parlement_europeen_sur_la_creation_d_une_union_economique_et_monetaire_15_octobre_1970-fr-b79ba7c9-6dea-4d0a-ae3b-417b2f54449e.html

Avertissement: Ce document a fait l'objet d'une reconnaissance optique de caractères (OCR - Optical Character Recognition) permettant d'effectuer des recherches plein texte et des copier-coller. Cependant, le résultat de l'OCR peut varier en fonction de la qualité du document original.

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

PARLEMENT EUROPÉEN

COMMISSION ECONOMIQUE

Projet de rapport interimaire

sur

la création d'une union économique et monétaire

Rapporteur : M. J.E. BOUSCH

15 octobre 1970

PE 25.221/rev.

- II -

SOMMAIRE

	<u>Page</u>
PROPOSITION DE RESOLUTION	2
EXPOSE DES MOTIFS	
I. LA DECISION DE LA HAYE	
Sens d'une union économique et monétaire	3
Etat des travaux	5
Conséquences de la décision de La Haye	7
II. HARMONISATION DES POLITIQUES ECONOMIQUES ET MONETAIRES	
Interaction entre la politique économique et la politique monétaire	8
Réduction des marges de fluctuation	9
Etat de la coordination des politiques économiques.....	10
Maîtrise de l'évolution économique	11
III. ACCOMPAGNEMENT DE L'HARMONISATION DES POLITIQUES ECONOMIQUES	
Politique structurelle	13
Consultation des partenaires sociaux	14
Transferts de pouvoirs	15
Contrôle démocratique	16
IV. NECESSITE DE LA CENTRALISATION DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE ET DE L'HARMONISATION DE LA FISCALITE	
Politique budgétaire	17
Harmonisation fiscale	18
V. MODIFICATION EVENTUELLE DU TRAITÉ	20
VI. LA LIVRE STERLING ET L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE	
Procédure de négociation	21
Avenir de la livre sterling en tant que monnaie de réserve	22

-- 3 --

B.

EXPOSE DES MOTIFS

I. LA DECISION DE LA HAYE

Sens d'une union économique et monétaire

1. Entreprise de grande envergure, qui touche le bien-être de tous les citoyens de la Communauté, la création d'une union économique et monétaire est une oeuvre politique par excellence (1) qui, si elle ne peut se fonder sur le traité de Rome qu'au début de sa mise en oeuvre, est cependant inscrite dans la logique des traités européens. L'union économique et monétaire lierait davantage entre eux les Etats membres et scellerait leur solidarité. Elle ne pourrait dès lors plus être rompue qu'au détriment de tous les intéressés. Ce n'est que si la Communauté s'engage dans la voie de l'union économique et monétaire que l'on pourra véritablement parler d'un point de non retour possible, dont le Parlement affirmait la nécessité dès le 28 mars 1968 (2).

Le besoin de poursuivre le développement de la Communauté européenne par l'union économique et monétaire apparaît de plus en plus dans la pratique communautaire. Les problèmes qui ont entouré, l'an dernier, la politique agricole commune, ont montré qu'une politique commune sectorielle ne pouvait avoir de caractère durable lorsqu'elle doit se développer dans un cadre économique et monétaire spécifiquement national.

(1) Le 8 juillet 1970, M. MALFATTI, nouveau Président de la Commission européenne, a clairement affirmé, dans sa première allocution devant le Parlement européen, le caractère politique des plans d'union économique et monétaire : "Personne ne peut nier le caractère éminemment politique d'une oeuvre d'aussi vaste portée. Personne ne peut imaginer qu'un problème politique aussi important puisse être résolu par le seul recours à des techniques plus ou moins sophistiquées et la simple mobilisation des forces rassemblées au sein des administrations nationales et communautaires". (débat de la session de juillet 1970).

(2) J.O. n° C 27 du 28 mars 1968, p. 28.

Inversement, il est apparu que l'unité économique et monétaire ne pouvait se réaliser par le seul biais des politiques sectorielles. L'union économique doit reposer sur une base large, sur une harmonisation voire sur une centralisation de la politique économique et monétaire.

Une circulation des capitaux libre à l'abri des aléas des taux de change des monnaies se traduira par une augmentation des échanges dans la Communauté et pourra ainsi accroître le bien-être. Une circulation des marchandises entièrement libre et sans distorsions de la concurrence aura un effet semblable. Élément tout aussi important, la Communauté sera, en tant qu'union monétaire, un facteur de stabilité dans la politique monétaire internationale. Les crises monétaires seront moins fréquentes et la Communauté sera moins dépendante des monnaies des pays tiers :

"En dernière analyse, l'union économique et monétaire de l'Europe doit lui permettre d'assumer dans le monde une fonction dont la nécessité se fait de plus en plus ressentir profondément : constituer un pôle supplémentaire d'équilibre et de développement dans les relations économiques et financières internationales" (1).

S'il est nécessaire de fixer dès maintenant les grandes étapes de la réalisation de l'union économique et monétaire, il n'apparaît pas opportun d'établir un calendrier rigoureux qui, par la suite, se révélerait irréalisable ou, au contraire, insuffisamment ambitieux. En effet, des événements, actuellement imprévisibles, peuvent survenir, obligeant les Six à ralentir le rythme de l'harmonisation de leurs politiques économiques et monétaires ou, au contraire, leur permettant d'accélérer la marche vers l'union économique et monétaire.

(1) Discours de M. MALFATTI, Président de la Commission des Communautés européennes, devant le Parlement européen, session de septembre 1970.

Etat des travaux

3. Ces considérations et les propositions faites par la Commission Economique Européenne aux Chefs d'Etat ou de gouvernement réunis à La Haye en décembre 1969, ont incité ces derniers à recommander l'établissement d'un plan de création par étapes d'une union économique et monétaire (1). Leur déclaration a trouvé un écho favorable auprès des ministres des finances et des affaires économiques des Etats membres. De son côté, la Commission européenne a fait parvenir au Conseil une communication concernant l'élaboration d'un plan de création par étapes d'une union économique et monétaire (2).

4. Le 6 mars 1970, le Conseil a institué un comité composé des présidents du Comité monétaire, du Comité des gouverneurs des Banques centrales, du Comité de politique économique à moyen terme, du Comité de politique conjoncturelle et du Comité de politique budgétaire ainsi que d'un représentant de la Commission européenne, et présidé par le Premier Ministre du Grand-Duché de Luxembourg, qui est, en même temps, ministre des finances de son pays. A la fin du mois de mai, ce comité, dit "groupe Werner" a présenté au Conseil et à la Commission européenne un premier rapport, sur lequel le Conseil a procédé à un échange de vues au début de juin, après que les ministres des finances des Six, réunis à Venise peu de temps auparavant, en eurent pris connaissance. Le Conseil a pris "acte avec satisfaction" des conclusions du rapport intérimaire (3) du groupe Werner et invité celui-ci

(1) § 8 du Communiqué final de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres de la Communauté européenne, des 1er et 2 décembre 1969, à La Haye. En vue de cette Conférence, la Commission européenne avait remis aux chefs des délégations un document dans lequel elle avait particulièrement insisté sur la nécessité de poursuivre le développement de la Communauté jusqu'à l'union économique et monétaire.

(2) Cf., entre autres, PE 24.605 et doc. COM(70) 300.

(3) Publié au J.O. n° C 94 du 23 juillet 1970.

- 6 -

à préciser ses propositions, en collaboration avec le Comité des gouverneurs des Banques centrales, dans un second rapport qui sera publié courant octobre 1970.

Les conclusions provisoires du groupe werner peuvent être résumées comme suit : il est unanime à reconnaître qu'une union monétaire peut être créée dans la Communauté pendant la décennie 1970-1980, à condition que les gouvernements des six Etats membres fassent preuve de la volonté politique nécessaire. L'unité économique et monétaire signifie que les décisions de politique économique les plus importantes seront prises au niveau communautaire, les gouvernements nationaux renonçant à certains pouvoirs. Pendant la première étape, qui pourrait commencer le 1er janvier 1971 et durer trois ans, les consultations économique-monétaires devraient être intensifiées. Les Etats membres devront progressivement adopter des points de vue communs dans leurs relations monétaires extérieures. Les opinions divergent encore sur le point de savoir si la Communauté doit se doter d'un régime de change spécifique dès la première étape. Si une modification du traité de Rome paraît inévitable par la suite, des progrès peuvent déjà être accomplis sans plus attendre sur la seule base des traités existants.

Le déroulement des consultations a donné jusqu'ici satisfaction : en acceptant les conclusions du rapport intérimaire du Comité Werner, le Conseil a pris position sur un certain nombre de points importants. A la fin du mois d'octobre, le Conseil examinera le rapport définitif du groupe Werner.

5. La Commission européenne peut faire elle-même des propositions concrètes sur la base des délibérations qui ont lieu et qui auront lieu au sein du Conseil ; elle s'en est d'ailleurs formellement réservé le droit. Si les travaux préliminaires effectués par les ministres des finances, le Conseil, le groupe Werner et le Comité des gouverneurs des

PE 25.221/rév.

- 7 -

Banques centrales fournissent à la Commission européenne des éléments très utiles, celle-ci reste toujours libre de faire des propositions qui pourraient même s'écarter du résultat de ces travaux préparatoires. Le droit d'initiative de l'Exécutif paraît être intégralement maintenu.

Conséquence de la décision de La Haye

6. La Communauté deviendra une union monétaire au moment où les monnaies des Etats membres feront place à une monnaie commune. On peut également imaginer que l'on ne franchisse pas la dernière étape, celle du passage des monnaies nationales à une monnaie commune et que l'on se contente de libérer complètement les mouvements de capitaux, de rendre les six monnaies totalement convertibles entre elles et d'éliminer les fluctuations de cours de change et les modifications des rapports de parité. Le passage de cette situation à la phase de l'union monétaire a surtout une valeur symbolique ; il donnera toutefois à la construction un caractère plus définitif.

7. Si les Etats membres souhaitent une union économique et monétaire, ils devraient accepter une coordination et une harmonisation suffisante de la politique économique et monétaire, la mise sur pied d'une politique des structures d'une certaine envergure et le transfert à des organes communautaires de certains pouvoirs sous le contrôle du Parlement européen. Sur ces trois points un accord préalable s'impose ; après la première étape, les pouvoirs des organes communautaires devront être ajustés en conséquence. Comme le disait M. MALFATTI le 15 septembre 1970 à Strasbourg : "L'union économique et monétaire signifie notamment que la responsabilité des décisions les plus importantes de la politique économique sera assumée progressivement par les institutions communautaires" (1).

(1) Discours MALFATTI du 15.9.1970.

II. HARMONISATION DES POLITIQUES ECONOMIQUES ET MONETAIRES

Interaction entre la politique économique et la politique monétaire

8. La question de savoir si la priorité doit être donnée à l'unification monétaire ou à l'unification économique a été qualifiée de faux problème. Cela est juste en ce sens qu'il existe une interaction indéniable entre les mesures d'harmonisation économique et celles d'harmonisation monétaire. L'harmonisation des politiques monétaires n'est pas possible sans une politique économique harmonisée et, inversement, des mesures d'harmonisation de la politique monétaire obligent à une discipline communautaire en politique économique. Si un Etat membre menait par rapport aux autres Etats membres une politique budgétaire relativement inflationniste après fixation irrévocable des cours de change et suppression des marges de fluctuation, l'impulsion inflationniste dégagée par semblable politique budgétaire se transmettrait librement aux autres Etats membres : par une augmentation inflationniste de la demande, un recours excessif des pouvoirs publics au marché des capitaux, un financement inflationniste du déficit budgétaire ou encore par une combinaison de ces différents facteurs. La concertation des politiques budgétaires des Etats membres est une des conditions préalable à la suppression des marges de fluctuation et à la fixation définitive des cours de change dans la Communauté.

9. Cette interdépendance étroite entre la politique économique et la politique monétaire apparaît clairement à votre commission, qui partage cependant la conception selon laquelle "le développement de l'unification monétaire doit être articulé sur des progrès suffisants dans le domaine de la coordination, puis de l'unification des politiques économiques" (1). L'harmonisation monétaire n'est pas un moyen

(1) Rapport intérimaire du groupe Werner, J.O. n° C 94/70, p. 4

- 9 -

suffisant pour imposer l'unification économique. Ainsi, la politique agricole commune n'a pu empêcher la modification des rapports de parité dans la Communauté, de même la fixation des rapports de parité ou la réduction des marges de fluctuation des cours ne pourra faire progresser longtemps la Communauté, si ces mesures ne s'appuient sur une évolution convergente des économies des Etats membres. Les phénomènes monétaires sont et demeurent essentiellement des manifestations de la réalité économique.

Réduction des marges de fluctuation

10. D'autre part, la Communauté devra renforcer dès que le permettra l'harmonisation croissante de leurs économies, la solidarité monétaire entre les Etats membres. Aussi, votre commission estime-t-elle nécessaire de réduire parallèlement à l'harmonisation des politiques économiques, les marges de fluctuation au sein de la Communauté, ce qui vaudrait aux Etats membres d'occuper une position particulière dans le système monétaire international.

A cet égard, votre commission note avec satisfaction que, lors de l'Assemblée générale du F.M.I., qui s'est tenue au mois de septembre à Copenhague, les représentants des Six ont tous exprimé l'avis que, au cas où dans le cadre du F.M.I. des mesures seraient prises afin d'accroître la flexibilité des taux de change, les relations intracommunautaires ne devraient pas être affectées par ces mesures. Les responsables de la politique monétaire admettent qu'une évolution dans la Communauté devrait uniquement se faire dans le sens d'un resserrement des liens monétaires.

Une réduction des marges signifie, en fait, l'acceptation dans le domaine de la politique économique, d'une discipline communautaire. Toutefois, en cas de rupture de cette discipline -éventualité toujours possible- la stabilité des cours de change ne peut être maintenue que par une

procédure d'assistance monétaire. C'est pourquoi il apparaît raisonnable de demander de faire d'abord la preuve du fonctionnement pratique de la procédure proposée pour une coordination plus étroite des politiques économiques et de réduire^{ensuite}/seulement les larges de fluctuation.

11. Si tout le monde reconnaît généralement la nécessité d'un parallélisme entre l'harmonisation économique et l'harmonisation monétaire, encore faut-il préciser le contenu concret du mot "parallèle". A cet égard deux remarques fondamentales doivent être faites :

- 1) la coordination des politiques économiques dans la Communauté est à peine entamée ;
- 2) dans nos pays à économie mixte, les autorités responsables de la politique économique ne maîtrisent que très partiellement l'évolution de l'économie.

Etat de la coordination des politiques économiques

12. En ce qui concerne la coordination des politiques économiques, les délibérations qui ont lieu semestriellement au Conseil sur la politique conjoncturelle sont certainement utiles. Toutefois, les engagements pris dans ce domaine par le Conseil en se déclarant d'accord sur les conclusions d'un mémorandum établi deux fois par an par l'Exécutif, ont été jusqu'ici formulés d'une façon générale.

13. On ne peut donc dire, en l'état actuel des choses, que la politique économique à moyen terme préconisée par la Communauté influence de façon décisive l'évolution économique des Etats membres. Il n'en ira différemment que lorsque les objectifs seront quantifiés. La Commission européenne s'en est rendu compte ; dès le mois de décembre 1969, elle a soumis au Conseil un mémorandum concernant les orientations globales à moyen terme (1971-75) de la politique économique dans la Communauté (1). On ne peut que se féliciter qu'à sa session du

(1) Document COM(69) 1250

- 11 -

9 juin 1970, le Conseil ait décidé de fournir cette année encore une base à l'exécution du plan d'union économique et monétaire, en se proposant d'adopter, d'ici au 1er janvier 1971, l'ensemble des propositions que la Commission européenne lui avait présentées dans son document du 12 février 1969 (1). Cela signifierait l'adoption non seulement de la proposition faite par la Commission européenne en juin 1970 relativement à la mise en place d'un mécanisme de concours financier à moyen terme (2), mais aussi du règlement relatif à la coordination des politiques économiques à moyen terme. Ce faisant, les gouvernements se seraient engagés à faire converger leurs politiques à moyen terme et donc aussi, du même coup, à coordonner étroitement leurs politiques conjoncturelles.

La commission économique souhaiterait que les Etats membres accomplissent cette année encore cette étape importante sur la voie d'une réelle harmonisation des politiques économiques et que cette harmonisation des politiques économiques s'accompagne d'une série de mesures que nous examinerons en détail aux paragraphes 17 et suivants du chapitre III.

Maîtrise de l'évolution économique

14. Pour ce qui est du second des points cités au § 11, la maîtrise de l'évolution économique, il existe une différence essentielle entre l'harmonisation des politiques économiques et l'harmonisation des politiques monétaires. Dans une économie mixte, en effet, les pouvoirs publics n'ont qu'une prise limitée sur l'évolution de l'activité économique. Dans son mémoire de décembre 1969, la Commission européenne a proposé de faire converger l'évolution des économies des Etats membres en fixant des orientations chiffrées pour quatre indicateurs économiques importants : la croissance en volume du produit national brut, le chômage, le solde de la balance

(1) Document COM(69) 150

(2) Document COM(70) 634 final.

- 12 -

des paiements et la hausse des prix. Grâce aux pouvoirs dont les organes publics disposent actuellement dans les Etats membres, ces derniers peuvent corriger et canaliser l'évolution de l'économie ; mais ils ne la maîtrisent que partiellement. Des facteurs aussi divergents que l'évolution des revenus, l'existence d'entreprises multinationales, les mouvements spéculatifs de capitaux, l'existence d'un marché des euro-devises et des euro-émissions peuvent faire évoluer la politique économique tout en échappant au contrôle des Etats membres.

15. Il en va différemment des mesures de politique monétaire extérieure, qui sont entièrement aux mains des pouvoirs publics. A une décision éventuelle des gouvernements de réduire la marge de fluctuation des cours, tous les sujets économiques devraient se conformer ; il en irait de même si les Six décidaient d'accorder un secours financier à court ou à moyen terme à un pays partenaire dont la balance des paiements serait en difficulté.

16. Par suite de cette différence essentielle, votre commission estime que la décision en elle-même d'harmoniser les politiques économiques n'est pas suffisante, seul le résultat pratique de cette décision peut être considéré comme une étape sur la voie de l'harmonisation des politiques économiques.

o

o

o

III. ACCOMPAGNEMENT DE L'HARMONISATION DES POLITIQUES ECONOMIQUES

17. L'harmonisation des politiques économiques appelle un certain nombre de mesures d'accompagnement dans différents secteurs tels que : la politique régionale et la politique structurelle, la consultation des partenaires sociaux sur les objectifs de la politique économique à moyen terme, le transfert progressif de certains pouvoirs au plan communautaire et l'amélioration consécutive du mécanisme de contrôle parlementaire.

Politique structurelle

18. Au fur et à mesure que l'on se rapprochera du stade de l'union économique et monétaire, la Communauté sera confrontée avec des problèmes structurels et régionaux. Plus encore que précédemment, les capitaux auront tendance à se déplacer vers les grandes régions industrielles. Cette tendance se prolongera tant que l'on n'introduira pas dans la Communauté une législation mettant à la charge des responsables les effets négatifs externes des activités économiques (1).

D'une manière générale il faudra considérer comme une réduction du bien-être général dans la Communauté toute accentuation des différences entre les régions, même celles susceptibles d'accroître la production communautaire. Aussi, la réalisation progressive de l'union économique et monétaire devra-t-elle se doubler, dès le départ, d'une politique régionale de grande envergure (2) tendant à favoriser le rapprochement structurel des économies. A cet effet, il faudra renforcer les moyens d'action du Fonds social européen d'une

(1) Ce que la commission économique a déclaré récemment, à ce sujet, dans son avis sur la pollution des eaux vaut aussi pour l'ensemble des problèmes que pose l'hygiène du milieu ambiant. Cf. PE 24.868/déf., § 5.

(2) Cf. le rapport de M. MITTERDORFER sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant une décision relative à l'organisation de moyens d'action de la Communauté en matière de développement régional (doc. 29/70).

part et de la Banque européenne d'investissement d'autre part. Il ne fait pas de doute que le projet de créer une union économique et monétaire n'est viable que si sa réalisation progressive est accompagnée d'une action vigoureuse sur le plan social. Votre commission craint même qu'à défaut d'une telle action, des mesures d'harmonisation économique et monétaire finirait par avoir des effets de désintégration.

Votre commission aura prochainement l'occasion d'examiner de façon plus détaillée la politique structurelle, lors de l'examen des propositions de politique économique à moyen terme que la Commission européenne présentera bientôt.

Consultation des partenaires sociaux

19. Une condition tout aussi importante du succès de l'harmonisation des politiques économiques est l'association aussi étroite que possible des partenaires sociaux à l'élaboration des objectifs d'une politique économique commune à moyen terme. Celle-ci risque, en effet, d'être vouée à l'échec, si les partenaires sociaux ne sont pas d'accord sur la répartition des fruits de l'expansion économique exprimée en pourcentages et objectifs. Semblable programme ne pourrait pas sérieusement garantir l'évolution convergente des économies des Etats membres. A ce propos, votre commission rappelle un passage d'une résolution adoptée par le Parlement le 10 juillet 1970 : "Le Parlement ... considère ... que la nouvelle Commission européenne aura à accomplir la tâche importante d'organiser, en étroite coopération avec le Parlement européen, des consultations régulières avec les représentants des partenaires sociaux, afin de parvenir, dans le domaine de la politique conjoncturelle, à une action plus communautaire, qui s'accorde mieux avec les critères d'une répartition équitable des fruits de l'expansion économique, à définir dans le cadre de la politique des structures" (1).

(1) Résolution sur l'évolution de la conjoncture dans la Communauté, doc. 79/1970, p. 3, § 8.

- 15 -

Transfert de pouvoirs

20. En troisième lieu, la réalisation de l'union économique et monétaire implique le transfert progressif de certains pouvoirs du plan national à celui de la Communauté. Sans une certaine centralisation de la politique économique, la convergence de six économies mixtes, avec six gouvernements et organes de direction n'est guère possible. Une politique commune exige sans aucun doute une certaine procédure de décision commune.

Au terme de la réalisation de l'union économique et monétaire -et c'est là d'ailleurs une conclusion du groupe Werner- "les principales décisions de politique économique seront prises au niveau communautaire et les pouvoirs nécessaires seront transférés du plan national au plan de la Communauté" (1).

21. Dans sa communication au sujet de l'élaboration d'un plan par étapes vers une union économique et monétaire (2), la Commission européenne suppose, à partir de la deuxième phase de la réalisation de l'union économique et monétaire, la "fixation en commun des lignes directrices" de la politique économique globale, de la politique conjoncturelle et de la politique budgétaire. Cette formulation ne précise pas quelles seraient les responsabilités des divers organes communautaires, ni comment s'effectuerait le contrôle démocratique de semblable politique "définie en commun". Lorsque la Commission soumettra au Conseil des propositions concrètes, ses conceptions en la matière devront être précisées. Le plan par étapes qui sera élaboré au cours des mois prochains devra comporter des indications sur la répartition des pouvoirs dans les domaines de la politique économique et monétaire, non seulement au stade final de l'union, mais aussi pendant les étapes intermédiaires (3).

(1) J.O. n° C 94/70, p. 8

(2) Doc. COM(70) 300, pp. 15 et 16.

(3) Doc. COM(70) 300, p. 19.

Contrôle démocratique

22. Enfin, le transfert de pouvoirs du plan national à celui de la Communauté n'est concevable qu'à la condition qu'il soit assujéti à un contrôle démocratique. En effet "un gouvernement peut soumettre au Parlement national un plan économique pluriannuel avec des chiffres indicatifs concordant avec ceux du programme économique à moyen terme de la Communauté, mais ce Parlement peut modifier certains points essentiels de ce plan, en sorte que la réalisation du programme communautaire de politique économique à moyen terme peut s'en trouver compromise. Il peut en aller de même pour d'autres décisions importantes, relatives à la politique économique et sociale. Ce problème ne pourra être résolu que par un contrôle démocratique au niveau communautaire. L'avis dépourvu de contrainte obligatoire du Parlement européen serait insuffisant" (1).

Une meilleure coordination est possible sur la base des traités européens. mais le transfert de pouvoirs économiques et monétaires du plan national à celui de la Communauté doit être assorti de mesures garantissant un contrôle démocratique.

o

o

o

(1) Extraits du rapport sur la situation économique de la Communauté en 1969 et les perspectives pour 1970 ; doc. 5/1970, § 27.

IV. NECESSITE DE LA CENTRALISATION DES POLITIQUES BUDGETAIRES ET DE L'HARMONISATION DE LA FISCALITE

Politique budgétaire

23. Même dans une union économique et monétaire, un degré assez élevé de décentralisation des décisions politiques est souhaitable et demeure possible. Point n'est besoin d'examiner déjà dans ce rapport pour quelles parties de la politique une harmonisation peut suffire et pour quelles autres l'unification ou la centralisation est indispensable. Votre commission estime avec le groupe Werner que les transferts de responsabilités "seront maintenus dans les limites nécessaires à l'efficacité de l'action communautaire et concerneront essentiellement l'ensemble des politiques qui concourent à la réalisation de l'équilibre général" (1). Ce n'est déjà pas peu de chose. La centralisation de la politique monétaire est nécessaire.

Dans l'harmonisation des politiques économiques des Etats membres, la politique budgétaire jouera un rôle essentiel. C'est surtout par les budgets que devra être réalisée la convergence des économies. Aussi, une première condition indispensable est-elle la synchronisation des procédures budgétaires des Etats membres et la concertation communautaire intensive aux différents stades de leur élaboration.

En ce qui concerne le volume et, pour une part, la composition des budgets nationaux, la décentralisation est possible. Dans une union économique et monétaire, le maintien des équilibres fondamentaux exige principalement la fixation, au niveau communautaire, de l'ampleur du solde budgétaire et du mode de financement des déficits ou d'utilisation des excédents éventuels. Il faudra aussi des directives concernant le rapport entre les dépenses de consommation et les investissements. L'exemple de la Suisse nous confirme qu'une certaine décentralisation des décisions concernant les recettes et les dépenses est possible dans une union économique et monétaire.

(1) J.O. n° C 94/70, p. 3.

Harmonisation fiscale

24. Dans sa communication (1), la Commission européenne signale que l'harmonisation fiscale doit être menée de pair avec les autres mesures tendant à instaurer l'union économique et monétaire. Peu de temps avant de quitter la Commission européenne, M. von der GROEBEN a présenté un mémorandum dans lequel les aspects fiscaux de l'union économique et monétaire sont analysés. Votre commission espère que ce document lui sera soumis prochainement.

25. L'harmonisation de la fiscalité n'impose pas une uniformisation totale des charges fiscales dans les six pays. La possibilité d'une appréciation variable d'un pays à l'autre doit demeurer, d'une part, en ce qui concerne l'utilité des équipements collectifs, l'aide au développement, l'amortissement des dettes publiques etc., d'autre part, pour ce qui est de l'accroissement de la consommation privée et des investissements. Mais un certain degré d'harmonisation est nécessaire : cela vaut en particulier pour les impôts sur le capital. Dans une union économique et monétaire, les capitaux doivent pouvoir aller librement là où leur rendement sera le plus élevé et là où, du point de vue de politique sociale et régionale, ils trouveront la meilleure utilisation. Les mouvements de capitaux ne doivent pas être influencés par des facteurs fiscaux.

26. Les écarts entre les taux de la T.V.A. et les accises dans les Etats membres, devront être réduits avant la fixation des cours de change. En effet, si un Etat membre entreprend de compenser par une augmentation des impôts directs la perte de recettes entraînée par un abaissement de la T.V.A., cette opération se répercutera défavorablement sur le taux des échanges de ce pays. C'est là une conséquence de la méthode devenue courante, tendant à appliquer à un produit le taux de la T.V.A. du pays de destination. L'harmonisation des taux de la T.V.A. est donc un des facteurs susceptibles de rendre nécessaire la révision de la parité d'une monnaie.

- 19 -

L'harmonisation complète des taux de la T.V.A. n'est pas nécessaire. Il sera vraisemblablement possible d'abolir les frontières fiscales dans la Communauté tout en gardant un certain écart entre ces taux. Si l'écart entre les taux de la T.V.A. est minime, les compensations à l'importation ou à l'exportation peuvent disparaître : de plus en plus l'effet pratique, pour le consommateur, d'une augmentation des impôts directs est à peine inférieur à celui d'une hausse de la T.V.A. et des accises. Aussi, n'y a-t-il plus guère de raisons de compenser aux frontières les impôts indirects plutôt que les impôts directs (lorsque les écarts ne sont pas trop importants).

o

o o

V. MODIFICATION EVENTUELLE DU TRAITE

27. Le traité instituant la C.E.E. va certes au-delà de la simple union douanière, mais il ne va toutefois pas jusqu'à l'union économique et monétaire. Une modification de ce traité devra donc être envisagée.

les
28. Quels sont alors/progress qui peuvent encore être accomplis sur la base des traités existants? Le traité instituant la C.E.E. souhaite une coordination des politiques économiques en vue du maintien d'un équilibre global. Cette coordination doit être le fruit d'une coopération où la Commission européenne doit jouer le rôle de stimulant. L'article 104 du Traité laisse intacte la souveraineté des Etats membres en matière de politique économique et monétaire mais aux termes des articles 103 et 107, les Etats membres doivent traiter comme "une question d'intérêt commun" leurs politiques conjoncturelles et leurs politiques en matière de taux de change. Les Etats membres demeurent donc responsables de leur politique économique, mais lorsqu'ils définissent cette politique, ils doivent tenir compte des intérêts supérieurs de la Communauté. Il n'est nulle part question d'une politique commune, mais les dispositions du Traité ne s'opposent pas à une coordination étroite de ces politiques

La libération des mouvements de capitaux accuse certes un retard important (1) sur le calendrier prévu par le traité. Mais dans ce domaine, le Traité n'impose aucune limite à une action communautaire. Aussi votre commission tient-elle à souligner une fois de plus que les restrictions, qui subsistent sur le marché de devises de certains pays, devront être abolies le plus rapidement possible.

L'harmonisation des législations relatives aux impôts indirects ressortit de l'article 999, mais le traité ne parle pas d'une harmonisation des impôts directs.

(1) Rapport DICHGANS sur l'établissement d'un marché européen des capitaux; Doc. 108/1969.

VI. LA LIVRE STERLING ET L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

Procédure de négociation

29. Les premières discussions sur des projets d'union économique et monétaire coïncident avec le début des négociations sur l'entrée du Danemark, de l'Irlande, de la Norvège et du Royaume-Uni dans le Marché commun. Pour les Etats candidats, il est d'un grand intérêt de savoir s'ils négocient avec une Communauté qui s'arrêtera à mi-chemin de l'union douanière et de l'union économique ou avec une Communauté qui poursuivra son évolution jusqu'à l'union économique et monétaire.

Trois méthodes sont possibles :

- 1) Attendre pour examiner les projets d'union économique et monétaire la conclusion (positive ou non) des négociations sur l'adhésion. Ce faisant, on laisserait s'écouler des années précieuses, voire décisives, au cours desquelles des tendances désintégrantées pourraient se manifester. A juste titre le Conseil a décidé de ne pas suspendre le "renforcement" de la Communauté pendant la durée des négociations.
- 2) Poser en principe que, les Chefs d'Etat ou de gouvernement réunis à la Conférence au sommet de La Haye, en décembre 1969, étant convenus de réaliser une union économique et monétaire, cette union est devenue un objectif officiel de la Communauté. Les Six s'efforcent de s'accorder entre eux, et les pays candidats, tenus à l'écart de l'élaboration d'un plan par étapes pour la création d'une union économique et monétaire, auront à^{sc} conformer au plan ainsi arrêté.
- 3) Considérer que les pays candidats devront accepter la décision de principe des Chefs d'Etat ou de gouvernement de transformer la Communauté en une union économique et monétaire, mais qu'ils seront tenus informés des décisions que le Conseil se propose de prendre avant la fin de l'année. Ces décisions devront tenir compte, dans une très large mesure, des intérêts des pays candidats. Les Six poursuivent leurs délibérations sur la réalisation progressive de l'union, étant cependant entendu que les pays

- 11 -

candidats seront consultés sur les modalités plus précises de la réalisation par étapes de cette union. Cette consultation ne devrait pas ralentir le déroulement des négociations sur l'adhésion, sauf si les Etats membres de la Communauté ne pouvaient eux-même s'accorder entre eux.

Votre commission estime que la Communauté doit choisir cette troisième possibilité. Les questions relatives à l'union économique et monétaire se trouveront donc au centre des négociations d'adhésion. Telle semble aussi être l'opinion du Conseil, qui, le 21 juillet dernier, est parvenu à la conclusion que les problèmes économiques et financiers devaient être discutés aussi rapidement que possible avec les pays candidats.

Avenir de la livre sterling en tant que monnaie de réserve

30. A cet égard, la question essentielle est de savoir comment devra évoluer le rôle de monnaie de réserve de la livre sterling pendant la période comprise entre l'entrée du Royaume-Uni dans le Marché commun et l'introduction d'une monnaie européenne unique.

31. Dans les pays de la zone sterling autres que le Royaume-Uni, des soldes importants en livres anglaises sont encore conservés par des banques centrales, des firmes et des particuliers. Les obligations à court terme contractées à ce titre s'élèvent à quelque 10 à 12 milliards de dollars. Grâce à la garantie de change dont bénéficient des avoirs importants en livres sterling, grâce à l'appui monétaire que, par les "accords de Bâle", un certain nombre de pays se sont engagés à accorder à la livre sterling, grâce aussi au taux élevé d'intérêt pratiqué sur le marché financier de Londres et aux caractéristiques que confère à cette ville sa qualité de principal centre financier d'Europe, la livre sterling a pu garder, malgré la dévaluation de 1967, sa fonction de monnaie de réserve. Cependant les deux premiers, du moins, de ces facteurs ne peuvent que contribuer à maintenir artificiellement à leur niveau les soldes en livres sterling.

- 23 -

Après une restauration vigoureuse en 1969, la balance britannique des paiements inspire de nouveau, depuis quelques mois, de sérieuses inquiétudes (1). Pour votre commission, qui avait déjà signalé au début de cette année, dans son rapport sur la situation économique de la Communauté (2), le caractère passager d'un certain nombre des facteurs du rétablissement de la balance britannique des paiements, cette évolution ne fut pas une surprise. Il reste à savoir si la balance britannique des paiements sera en mesure de supporter une plus forte croissance de l'économie et s'il sera possible prochainement de lever les dernières restrictions de devises et de libérer la circulation des capitaux. L'augmentation rapide des salaires a ramené à néant l'avance que la dévaluation de 1967 avait donnée à l'industrie britannique d'exportation. Le cercle vicieux - balance des paiements précaire, politique de restrictions, manque d'investissements productifs, faible croissance pour une demande en augmentation perpétuelle, difficultés de la balance des paiements - n'est pas encore conjuré.

Les mécanismes d'assistance monétaire, existants ou projetés, ne pourront, une fois le Royaume-Uni entré dans le Marché commun, amortir complètement les difficultés que risque de soulever l'existence des soldes en livres sterling, si la position britannique en matière d'exportation ne s'améliore pas.

32. Votre commission estime que la Communauté peut et doit contribuer à la stabilité du système monétaire international en assumant progressivement une partie de la responsabilité liée à la fonction de monnaie de réserve de la livre sterling. Il est indispensable, à cet effet, que cette fonction repose sur une base saine. Cet assainissement suppose la suppression progressive des mesures de soutien de la livre sterling citées au paragraphe précédent et l'établissement progressif d'un rapport plus équilibré entre les réserves monétaires du Royaume-Uni et ses obligations à court terme.

(1) La balance commerciale de la Grande-Bretagne accusait, pour le deuxième trimestre de 1970, un déficit qui, pour l'année, s'élèverait à 372 millions de livres. Bien que les transactions invisibles laissent subsister un excédent important, les données dont on dispose, n'excluent malheureusement pas la possibilité d'un déficit de la balance des paiements de 1970.

(2) Doc. 5/1970, par. 4.

- 24 -

Mais l'objectif final de la Communauté ne doit pas être d'arriver, en utilisant l'infrastructure financière unique de la City, à créer une monnaie de réserve, ayant une position comparable à celle du dollar. Les reproches aussi répétés que justifiés que l'on fait à la position de cette monnaie s'appliqueraient tout aussi bien à une monnaie de réserve européenne. Votre commission demeure d'avis que le besoin de liquidités internationales supplémentaires doit surtout être satisfait par la création de liquidités indépendamment des disponibilités en or ou en monnaies de réserve. C'est pourquoi d'ailleurs le Parlement, à l'instar de votre commission, s'est, dès le mois de mars 1968, déclaré favorable à la création de droits de tirage spéciaux dans le cadre du F.M.I. (1).

(1) J.O. no. C 27 du 28 mars 1968, p. 28.