Avant-projet de rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'UEM (Bruxelles, 12 août 1970)

Légende: Le 27 août 1970, en vue de préparer la prochaine réunion, Georges Morelli, secrétaire du groupe Werner, transfère au président du groupe et ministre d'État luxembourgeois Pierre Werner un avant-projet de rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire.

Source: Archives familiales Pierre Werner, Luxembourg.

MORELLI, Georges. Avant-projet de rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire de la Communauté. [s.l.]: Secrétariat du Groupe "Plan par étapes", 12.08.1970.

Copyright: (c) Secrétariat du Groupe "Plan par étapes"

URL:

http://www.cvce.eu/obj/avant_projet_de_rapport_au_conseil_et_a_la_commission_concernant_la_realisation_par_etapes_de_l_uem_bruxelles_12_aout_1970-fr-5bbe9f3e-194b-4b5b-bc90-4628a38b2dff.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

www.cvce.eu

COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

COMMISSION

Secrétariat du Groupe "Plan par étapes"

703719

27 AOUT 1969

Bruxelles, le

Adresse provisoire :
23 à 27, avenue de la Joyeuse Entrée, Bruxelles 4
Tél. 35.00.40 X 35.01.40

Adresse télégraphique :
« MARCOM Bruxelles »

200, rue de la Loi

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint copie de la lettre envoyée aux membres du Groupe "Plan par étapes".

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

G. MORELLI

i. V. G. Lemmi

Monsieur Pierre WERNER
Président du Gouvernement
Ministre du Trésor
3, rue de la Congrégation
LUXEMBOURG

p. 8 réformes institutionnelles.
p. 11. Pays associés.
p. 13 Cond. pol. éco et budg.
p. 17–18 fiscalité.
p. 18 mobilité des capitaux
p. 20 les autres domaines
p. 20 Phase préliminaire.

COMMUNAUTES EUROPEENNES

Secrétariat du Groupe
"Plan par étapes"

Bruxelles, le 27 AOUT 1969
200, rue de la Loi

703719

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint un avant-projet de rapport qui a été élaboré par le secrétariat pour préparer l'échange de vues du Groupe lors de sa prochaine réunion.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma haute considération.

G. MORELLI

www.cvce.eu

COMMUNAUTES EUROPEENNES

Secrétariat du Groupe
"Plan par étapes"

Bruxelles, le 12 août 1970
OR.II/72/70-F

AVANT-PROJET DE RAPPORT AU CONSEIL ET A LA COMMISSION CONCERNANT LA REALISATION PAR ETAPES DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE DE LA COMMUNAUTE

I. INTRODUCTION

En exécution des directives données par la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement tenue à La Haye les Ier et 2 décembre 1969 et conformément au mandat qui lui a été confié par décision du Conseil des Ministres du 6 mars 1970, le Groupe, placé sous la présidence de Monsieur Pierre Werner, Président et Ministre des Finances du Gouvernement luxembourgeois, a présenté au Conseil des Ministres le 20 mai 1970 un premier rapport 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 un rapport final qui complète et précise le premier rapport, notamment à la lumière des orientations qui se sont dégagées de l'échange de vue ayant eu lieu au cours de cette même session et en tenant compte des avis du Comité des Gouverneurs des banques centrales sur des problèmes monétaires spécifiques (1). Le présent rapport s'est fondé également sur l'analyse des suggestions formulées par les gouvernements et de la communication de la Commission au Conseil. Il ne traduit pas les préférences isolées des membres du Groupe, mais formule des réponses communes. Les idées exprimées sont placées sous la seule responsabilité individuelle des membres du Groupe.

faut-il annexer ce rapport ?

.../...

(1) Cf. annexes

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 des principes fondamentaux et certaines propositions concrètes 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 constitue à ses yeux la clef de voûte de la tâche à entreprendre et implique des actions concrètes et importantes dans l'immédiat.

II. LE POINT DE DEPART

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 dernières 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 qui existent toujours entre les pays membres pour la réalisation des objectifs de croissance et de stabilité, le risque subsiste que des déséquilibres surgissent si 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 aurait pu être réalisée par l'application des dispositions fondamentales du Traité et en particulier des articles relatifs à la politique économique et monétaire.

Les deux premiers programmes à moyen terme n'ont pas dégagé des objectifs quantitatifs suffisamment harmonisés, condition première d'une coordination efficace. 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 et la réalisation du droit d'établissement des entreprises bancaires et financières n'ont pas suffisamment avancé. L'absence d'une coordination suffisante au niveau des politiques économique et monétaire et des particularismes de droit ou de fait sont les causes d'un tel retard.

.../...

www.cvce.eu

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

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.

Cependant que ces insuffisances apparaissaient, les agents économiques se sont 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 euro-devises et des euro-émissions. 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.

Consciente de ces problèmes, la Commission a soumis au Conseil, le 12 février 1969, un mémorandum qui souligne la nécessité de progrès en matière de coordination des politiques économiques et de solidarité monétaire.

La réalisation des actions préconisées dans ce mémorandum 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'ARRIVEE

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'état de l'union, tel qu'il est décrit ici, représente 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 oeuvre d'une telle union devra améliorer de façon durable le bien-être dans la Communauté et renforcer la contribution de cette dernière à l'équilibre économique et monétaire du monde. Elle suppose le concours des divers milieux économiques et sociaux pour qu'à travers l'effet combiné des forces du marché et des politiques conçues et consciemment mises en oeuvre par les autorités responsables soient atteints une croissance satisfaisante, un haut degré d'emploi, la stabilité, une réduction des disparités régionales et sociales et la protection de l'environnement.

Une union monétaire implique à l'intérieur la convertibilité des monnaies, la fixation irrévocable des rapports de parité, l'élimination des marges de fluctuation des cours de change 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 garantirait l'irréversibilité de l'entreprise.

Pour assurer la cohésion de l'union économique et monétaire, des transferts de responsabilités 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 concourent à 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, compatibles entre eux et avec les finalités du Marché commun, devront être fixés pour la croissance, l'emploi, les prix et l'équilibre extérieur. Ces objectifs seront mis à jour annuellement par le recours à des projections mobiles.

La politique conjoncturelle devra être décidée dans ses grandes lignes au niveau communautaire. A cette fin, pour apprécier et fixer les conditions d'une régulation de la demande globale, notamment à travers les politiques monétaire et budgétaire, il faudra établir annuellement des budgets économiques normatifs et compatibles et 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, de l'intervention sur le marché des changes ou de la gestion des réserves. La Communauté devra disposer d'un éventail complet des instruments nécessaires, dont l'utilisation pourra cependant rester différenciée par pays. En outre, il faudra assurer une politique et une représentation communes dans les rapports monétaires et financiers avec les pays tiers et les organisations internationales de caractère économique.

Pour orienter le développement général de l'économie, la politique budgétaire revêt une grande signification. Le budget communautaire sera sans doute au début de l'union économique et monétaire 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, devront être 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 l'ampleur du solde et des modalités 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 d'instruments pouvant être gérés d'après des directives communes.

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'étagerait à plusieurs niveaux, communautaire, national, etc...

Un certain degré d'harmonisation fiscale devra être 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. Tout en permettant l'abolition des frontières fiscales, cette harmonisation devra sauvegarder l'élasticité nécessaire pour que la politique fiscale puisse exercer ses fonctions aux divers niveaux.

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. En effet, 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.

.../...

La cohésion de l'union économique et monétaire ne pourra être assurée que si l'évolution des revenus dans les différents pays membres ne conduit pas à des divergences excessives. L'évolution des revenus devra donc être suivie et discutée au niveau communautaire avec la participation des partenaires sociaux. Plus généralement, il importe d'associer étroitement les partenaires sociaux à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique communautaire afin d'assurer le succès des actions entreprises en commun.

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 dans les différents domaines. L'union économique et monétaire apparaît ainsi comme un ferment pour le développement de l'union politique dont elle ne pourrait à la longue se passer.

Comme il a déjà été souligné, l'union économique et monétaire implique les principales conséquences suivantes :

- la création de liquidités dans l'ensemble de la zone et la politique monétaire et du crédit doivent être centralisées;
- les contrôles en matière de devises à l'intérieur de la Communauté sont supprimés;
- la politique monétaire à l'égard du monde extérieur devient du ressort communautaire;
- l'ampleur des impulsions déflationnistes et expansionnistes et les méthodes de financement des budgets nationaux sont des problèmes d'intérêt commun qui ne peuvent plus être laissés au libre arbitre des autorités nationales;
- les politiques des Etats membres à l'égard du marché des capitaux doivent être unifiées;
- une politique commune des revenus doit être mise en place.

.../...

Dans ces conditions, tout en tenant compte de la flexibilité qui devra rester pour sauvegarder certaines particularités nationales, il apparaît essentiel que les organes communautaires puissent s'acquitter de leurs fonctions de manière efficace et dans le respect des règles démocratiques, avec des responsabilités bien définies et un pouvoir de décision effectif.

Le Groupe n'estime pas devoir formuler des propositions détaillées quant à la forme institutionnelle à donner aux différents organes communautaires; il souligne néanmoins les principales exigences auxquelles devront se conformer les 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 devra pouvoir exercer de façon indépendante, en fonction de l'intérêt commun, une influence décisive sur la politique d'équilibre des Etats membres, qui s'exprime notamment par le biais des budgets nationaux, et ce d'autant plus que le rôle du budget communautaire comme instrument de régulation de la conjoncture sera insuffisant. Cette influence devra peser en particulier sur le niveau et le sens des soldes ainsi que sur 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, il devra être également responsable dans les autres domaines de la politique économique et sociale qui auront été transférés au niveau communautaire.

Le système communautaire des banques centrales sera garant de la valeur de la monnaie; il devra contrôler l'évolution de la masse monétaire et gérer les réserves officielles de l'union. Pour la constitution de ce système communautaire de Banque centrale, le "Federal Reserve System" tel qu'il fonctionne aux Etats-Unis pourra servir de référence.

Ces mutations dans le centre de gravité des décisions soulèvent toute une série de problèmes politiques qui concernent les rapports d'une part

.../...

www.cvce.eu

entre le centre de décision pour la politique économique et le système communautaire des banques centrales, d'autre part, entre ces derniers et les autorités nationales. En outre, le transfert des attributions jusque-là exercées par des autorités nationales à des organes communautaires doit s'accompagner d'un transfert correspondant des responsabilités parlementaires du niveau national au niveau européen.

L'analyse de ces problèmes dépassait la mission confiée au Groupe. Il a cru néanmoins nécessaire d'en souligner l'importance.

La mise en oeuvre de l'union économique et monétaire exige donc des réformes institutionnelles qui supposent une modification des Traités de Rome. Si les dispositions actuelles de ces derniers autorisent déjà des progrès substantiels dans la voie de l'union économique et monétaire, la phase ultérieure devra permettre un développement plus accentué des transferts de responsabilité et la mise en place progressive des institutions finales. Il importe que les travaux préparatoires dans ce domaine soient menés à bonne fin dès la première étape.

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 REALISATION DU PLAN PAR ETAPES

En définissant 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 n'entend 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 sont interdépendantes et se renforcent mutuellement; en particulier, 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.

Tout en poursuivant son unification économique et monétaire, la Communauté devra affirmer, vis-à-vis du monde extérieur, ses propres objectifs de politique économique et internationale. Il importe qu'en aménageant des structures internes, la Communauté 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 constituaient 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, la mise en place du 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 destinées à renforcer les habitudes de travail en commun des autorités nationales et à mettre en place les structures et mécanismes indispensables. Ces actions doivent constituer la clef de voûte de la tâche à entreprendre et la manifestation de la volonté politique des Etats membres de s'engager de manière irréversible dans la voie de la réalisation de l'union économique et monétaire.

.../...

Au cours de cette première étape, il faudra mener à bonne fin les travaux préparatoires visant à adapter et compléter le Traité afin qu'au stade ultérieur, des engagements de plus en plus contraignants puissent être assumés et pour que des institutions et des instruments communautaires puissent être mis en oeuvre en vue de la maîtrise de l'évolution économique dans la Communauté. La transition nécessaire vers la réalisation complète de l'union économique et monétaire sera de cette manière assurée.

V. LA PREMIERE ETAPE

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 actions essentielles à entreprendre. L'objectif à atteindre sera de développer une information réciproque rapide et de permettre la définition en commun des orientations essentielles 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, dans un premier stade, cette dernière ne peut être développée que progressivement. Les dispositifs à mettre en place et les actions à entreprendre devront viser à l'efficacité et tenir compte de la vision finale de l'union économique et monétaire. Dès la première étape, les décisions prises devront donc s'inscrire dans le processus d'évolution qui doit déboucher sur la structure prévue pour la fin du plan par étapes; ceci n'implique pas nécessairement une préfiguration complète mais une souplesse suffisante pour permettre des adaptations ultérieures. Enfin, les mécanismes et les institutions nécessaires devront être instaurés et fonctionner sur la base des dispositions actuelles du Traité (1).

Souvenir dans l'annexe ?

.../...

(1) Cf. annexe.

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

Un examen prenant place au début de l'été sera consacré à la détermination des grandes lignes de la politique à suivre pour l'année en cours et aux premières orientations à dégager pour l'année suivante. Cette analyse s'effectuera dans le cadre des comptes économiques et permettra d'établir des budgets économiques préliminaires. Ces derniers contiendront notamment des orientations quantitatives pour l'ensemble des budgets publics en ce qui concerne les dépenses courantes et en capital, les impôts, le solde budgétaire et enfin la méthode de financement du déficit ou d'utilisation de l'excédent qui présente un intérêt majeur et se relie étroitement aux indications générales de la politique monétaire et du crédit.

Un examen situé à l'automne permettra de fixer définitivement et plus en détail les orientations dégagées ~~en juin~~. Des budgets économiques, compatibles entre eux, seront alors établis. Il contiendront les mêmes détails qu'au ~~mois de juin~~ pour la politique budgétaire, complétés par les données additionnelles qui n'auraient pu être disponibles auparavant. Ils fixeront, en outre, des éléments pouvant servir de guide aux autorités monétaires pour la détermination de la politique monétaire et du crédit. Ainsi sera élaboré 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.

Un examen au printemps permettra de faire le point de la situation quant à l'exécution de la politique économique pour l'année écoulée et d'apporter pour l'année en cours les modifications éventuellement imposées par l'évolution économique. A cette occasion, un premier échange de vue aura lieu afin de préparer l'examen de l'été. En outre, les objectifs quantitatifs à moyen terme devront être mis à jour, selon la procédure prévue pour l'établissement des programmes de politique économique à moyen terme.

.../...

Le calendrier ainsi indiqué est resté à dessein relativement souple. Au début, les dates précises devront être choisies de façon à obtenir le meilleur compromis possible avec les échéances fixées actuellement dans les Etats membres pour la préparation et la présentation des budgets. Très rapidement, une synchronisation des procédures budgétaires des différents pays membres devra être réalisée pour permettre une meilleure concordance, et, par là, une plus grande efficacité.

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 devra être mis au point.

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, la politique monétaire et l'utilisation d'autres instruments de la politique économique; elles devront conduire à la formation de décisions nationales conformes aux points de vue dégagés en commun.

Si, d'une manière générale, le champ d'application de la concertation peut être ainsi défini, pour assurer l'efficacité, la rapidité et la discrétion indispensables, il convient d'envisager des procédures spéciales pour la préparation des travaux, le déroulement des examens et leurs conclusions. Les procédures actuellement en vigueur ne paraissent pas adaptées aux nécessités. Les améliorations nécessaires pourront s'inspirer des principes énoncés ci-après.

La coordination des politiques économiques au cours de la première étape doit reposer sur une activité accrue des organes communautaires et notamment du "Conseil des Ministres pour les Affaires économiques et financières", de la Commission et 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 devra fixer les objectifs à moyen terme et, dans ce cadre, déterminer des programmes d'actions annuels. Plus généralement, il devra suivre et orienter la politique économique tout au long de l'année. En particulier, le Conseil devra traduire les intentions de la politique générale en définissant des lignes générales pour la politique budgétaire. Le Conseil devra se réunir à date fixe, au moins trois fois pas an à l'occasion des examens réguliers mentionnés auparavant.

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 devront être restreintes; dans la mesure où un "numerus clausus" ne paraîtrait pas opportun, la limitation des participants devra découler des techniques d'organisation et de l'autodiscipline des délégations.

Pour assurer la rapidité et l'efficacité nécessaires dans la préparation des travaux, une responsabilité importante devra être assumée par la Commission, notamment par le moyen d'une initiative accrue. La Commission prendra tous les contacts nécessaires avec les administrations nationales compétentes, soit directement, soit à travers les Comités ou groupes d'experts.

Dans le but de préparer rapidement et efficacement les travaux du Conseil sur la base d'informations aussi récentes que possible et afin d'assurer une coordination permanente, il sera utile que puissent être réunies rapidement des personnalités de haut niveau représentant les gouvernements ou délégués par les banques centrales. Ces personnalités, qui ne siègeraient donc pas à titre d'experts indépendants, devront avoir des responsabilités suffisantes pour faciliter les prises de décisions. En outre, dans certains cas, elles devront pouvoir assurer les consultations rendues obligatoires par la décision du Conseil du 17 juillet 1969.

[Le Comité des gouverneurs : à rédiger ultérieurement sur la base du texte de MM. Ansiaux et Clappier.]

.../...

Grâce aux propositions qui viennent d'être émises, la coordination des politiques économiques pourra être mieux assurée, mais il est opportun qu'au moins une fois l'an elle se traduise dans un engagement plus affirmé. A cet égard, il est souhaitable que le "rapport annuel sur la situation économique dans la Communauté", mis au point lors de l'examen prévu à l'automne, soit transmis au Parlement européen et au Comité économique et social et que les gouvernements le portent à la connaissance des Parlements nationaux afin que ces derniers puissent en tenir compte lors de la discussion des projets de budgets. Une procédure analogue devra être suivie pour les objectifs quantitatifs à moyen terme fixés au niveau communautaire.

Les recommandations quant aux orientations de la politique économique à suivre devront s'adresser 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.

La concertation avec les partenaires sociaux

Pour le succès de la réalisation de l'union économique et monétaire, il apparaît indispensable que les partenaires sociaux soient associés à l'élaboration de la politique économique communautaire; il convient donc que les grandes orientations de la politique économique et en particulier de la politique des revenus et de la politique de l'emploi ne soient adoptées qu'après les avoir consultés. A cet effet, il faudra établir, dès la première étape, des procédures de concertation régulière entre la Commission et les partenaires sociaux.

Le domaine budgétaire

Dans le cadre des procédures décrites dans les dispositions générales, un effort important de coordination et d'harmonisation des politiques budgétaires devra être accompli. A cet égard, les modes de financement des déficits ou d'utilisation des excédents revêtent une importance primordiale. En fonction de la situation économique de chaque pays, des orientations quantitatives seront fixées pour les principaux éléments des budgets

.../...

nationaux, notamment les recettes et les dépenses globales, la répartition de ces dernières entre investissement et consommation, le sens et l'ampleur du solde.

Pour faciliter l'harmonisation des politiques budgétaires, des travaux approfondis de comparaison des budgets des Etats membres devront être menés à la fois sous l'angle quantitatif et qualitatif. Sous l'aspect quantitatif, la comparaison devra concerner 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 la pression budgétaire dans les différents pays de la Communauté et les effets que les recettes et les dépenses publiques exercent sur la demande intérieure globale, sur la liquidité du système et sur la stabilité monétaire. Il conviendra également de mettre au point une méthode de calcul qui permette d'évaluer a priori les impulsions que les budgets de chaque pays peuvent exercer sur l'économie.

Sous l'aspect pratique, il faudra parvenir rapidement à une harmonisation des calendriers pour l'élaboration et la présentation des projets de budgets.

Enfin, dès la première étape, des efforts devront être accomplis pour mettre au point et développer dans chaque pays des instruments spécifiques 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 limités; les budgets conjoncturels permettent d'ajouter ou de retrancher des budgets définitifs un certain pourcentage des dépenses.

Le domaine fiscal

En vue d'une suppression progressive et complète des frontières fiscales dans la Communauté, 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 sur la valeur ajoutée devra être généralisé et un programme de rapprochement des taux adopté. De même, pour les accises un programme d'alignement des

.../...

taux devra être élaboré pour celles d'entre elles qui ont une incidence directe sur la libre circulation aux frontières.

Les programmes de rapprochement devront être exécutés de manière parallèle et le rythme de la mise en oeuvre devra être 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. Par ailleurs, il faudra entamer l'harmonisation de la structure des impôts sur les sociétés. Les deux mémorandums de la Commission au Conseil en date du 5 mars 1969 constituent une base utile pour la mise en oeuvre des actions préconisées ici.

[La politique intérieure de la monnaie et du crédit : à rédiger ultérieurement sur la base de la note de MM. Ansiaux et Clappier.]

[La politique monétaire extérieure : à rédiger ultérieurement.]

Le marché des capitaux

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, tandis que les législations et pratiques internes des pays membres empêchent une libre circulation des capitaux au sein de la Communauté. Les inégalités dans le coût et dans 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 choses, il apparaît nécessaire d'engager rapidement des actions dans deux directions : l'abolition des

.../...

obstacles et une coordination des politiques à l'égard des marchés financiers. Cette liaison 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'obligations par les résidents des autres pays membres seront autorisées sans ~~contrainte~~ 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 devront être engagées pour les crédits d'investissement.

L'introduction en bourse des valeurs mobilières provenant des autres pays membres devra être 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. Enfin, dans la mesure où les obstacles sur les mouvements de capitaux sont levés, il faudra parallèlement réaliser la liberté d'établissement et de prestations de service des institutions financières, d'autant plus que la coordination des politiques monétaires se sera renforcée.

Pour la coordination des politiques, il convient de distinguer entre les aspects courants et les aspects structurels. Pour les aspects courants les pays membres devront procéder à des consultations régulières concernant les politiques de ~~régulation~~ réglementation des marchés, les problèmes que posent à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté les mouvements de capitaux et amorcer une concertation des politiques nationales en ces domaines. Pour l'aspect structurel, il convient de mener à bonne fin des actions d'harmonisation "techniques" 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.

.../...

Les autres domaines

Il est indispensable de poursuivre l'action entreprise dans 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, application d'une politique commerciale commune conformément au Traité, mise au point et adoption des statuts d'une société européenne.

[Pour obtenir un approfondissement de la connaissance de la situation économique dans la Communauté, il serait souhaitable que les ministres économiques de chaque pays membre disposent d'un service chargé de suivre l'évolution économique des pays partenaires.]

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.

Périodiquement, dans tous les Etats membres, des réformes de structures, juridiques, économiques et financières, sont élaborées. Sans doute, le souci existe-t-il déjà, dans ces occasions, de tenir compte de l'expérience des pays partenaires; néanmoins, ces réformes gardent encore le plus souvent un caractère relativement autonome avec le risque d'introduire de nouvelles distorsions dans les structures communautaires. Il importe donc d'organiser une procédure pour assurer que des consultations systématiques, au niveau communautaire, aient lieu à l'occasion de telles réformes.

VI. LA PHASE ULTERIEURE

Au cours de cette phase ultérieure, des actions devront être poursuivies sur un ensemble de fronts : la fixation d'orientations économiques globables, la coordination des politiques conjoncturelles par la monnaie et le crédit, par le budget et la fiscalité, par la politique des revenus, l'adoption de politiques communautaires en matière de structures, l'élimination des fluctuations de change entre les monnaies communautaires, une

.../...

plus grande stabilité dans les rapports de parité, l'harmonisation de la politique monétaire extérieure, l'intégration des marchés financiers, etc... 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, il faudra s'assurer que des instruments communautaires seront créés pour prendre la relève ou compléter l'action des instruments nationaux.

Toutefois, la mise en oeuvre de ce processus ne signifie pas nécessairement que le développement vers l'union économique et monétaire revêtira un caractère automatique ou même qu'une telle automaticité est souhaitable.

Tout d'abord, une trop grande rigidité dans la formulation ne laisserait pas suffisamment de place aux adaptations que l'expérience acquise au cours de la première étape suggérera certainement. En outre, il faudra éviter qu'un formalisme trop strict ne freine le processus d'intégration. Par ailleurs, suivant les domaines, le découpage en étapes bien déterminées ne revêt pas le même sens. Dans certains cas, il s'agit d'un approfondissement progressif et continu qui découlera spontanément du renforcement de la coordination des politiques économique et monétaire, dans d'autres il s'agit d'un phénomène plus discontinu dont l'évolution est en quelque sorte quantitative et liée à des actions bien précises comme l'était l'abolition des droits de douane intracommunautaires. En ce qui concerne la formation des décisions, on assistera à une mutation profonde, dans la mesure où auront lieu des transferts de responsabilités du plan national au plan communautaire; ce problème se complique par le fait que ces transferts interviendront dans la phase de transition à un moment où les organes communautaires n'auront pas encore forcément pris leur forme définitive.

La durée de cette phase de transition étant fixée de manière générale, il est apparu opportun de dessiner des grandes lignes de forces plutôt que de retenir dès maintenant un calendrier précis comportant des actions spécifiques et détaillées.

La coordination des politiques économiques et monétaires aura déjà vu ses éléments fondamentaux mis en place au cours de la première étape; ultérieurement, elle devra se renforcer par la prise en compte toujours plus intensive 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 introduire progressivement des contraintes dans 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 serait 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 le sens et l'ampleur des soldes des budgets publics prendront un caractère de plus en plus contraignant; avec d'abord l'obligation de consultations en cas de non-respect, puis l'introduction de règles plus impératives ne pouvant être enfreintes que par dérogations décidées au niveau communautaire. Pour le financement des déficits, ou l'utilisation des excédents, des consultations devront avoir lieu dès qu'une déviation des orientations fixées sera prévisible ou constatée. En particulier, le résultat de ces consultations sera déterminant pour le recours d'un Etat membre au marché financier des pays partenaires. Les instruments homologues de politique budgétaire développés au cours de la première étape seront progressivement appliqués en commun. Enfin, une liaison de plus en plus étroite devra être établie entre le budget communautaire et les budgets des Etats membres; dans ces derniers, il conviendra d'identifier les moyens d'actions réservés à la réalisation d'objectifs communautaires.

Les actions à entreprendre dans le domaine fiscal viseront à la réalisation progressive des conditions requises pour un marché intégré dans le sens le plus large où le libre jeu de la concurrence dans la Communauté n'est pas faussé par des divergences dans les régimes fiscaux nationaux et où les frontières fiscales sont abolies. Ces mesures devront toutefois assurer aux Etats membres la flexibilité nécessaire pour

.../...

leur permettre d'influer, le cas échéant, sur l'évolution conjoncturelle et de maîtriser leurs problèmes spécifiques.

[La politique monétaire : à rédiger ultérieurement sur la base du rapport du Comité des Gouverneurs et du document de MM. Ansiaux et Clappier; les points suivants devront être examinés : modalités de décision en cas de modification des parités, élimination des marges de fluctuation, gestion commune des réserves, extension des opérations d'open market à l'ensemble de la Communauté, harmonisation des instruments de la politique de liquidité interne et externe, etc...]

La suppression des obstacles de natures diverses doit permettre d'aboutir à un véritable Marché commun des capitaux par l'interpénétration progressive des marchés nationaux. L'existence d'un tel marché n'implique pas une centralisation des transactions financières en un lieu unique; au contraire, la multiplicité des places financières apparaît nécessaire à un développement équilibré de la Communauté. Par contre, il faudra harmoniser les structures financières afin d'assurer l'absence de distorsions dans le stade final, coordonner efficacement les politiques financières et enfin arriver à une attitude commune dans les relations financières avec les pays tiers.

[On peut se demander si il serait souhaitable de fixer un certain nombre d'objectifs importants qui devraient être atteints à mi-chemin de cette phase de transition. Dans l'affirmative, le Groupe pourrait choisir quelques éléments qui lui paraîtraient particulièrement significatifs. Dans le même ordre d'idées, il pourrait être suggéré de procéder à des examens portant sur les réalisations et cherchant, en cas de nécessité, à donner de nouvelles impulsions. Ces examens devraient revêtir une signification politique importante. Le premier pourrait se situer à la fin de la première étape; sur la base de l'expérience acquise, il pourrait formuler des conclusions sur les actions à mener pour les 3 ou 4 années suivantes. Le deuxième se situerait au milieu de la phase de transition.]

VII. CONCLUSIONS (à rédiger ultérieurement)