

Communication de la Commission au Conseil relative au bilan des progrès accomplis au cours de la première étape de l'Union économique et monétaire (Bruxelles, 19 avril 1973)

Légende: Le 19 avril 1973, la Commission des Communautés européennes fait parvenir au Conseil des Communautés européennes une communication relative au bilan des progrès accomplis au cours de la première étape de l'Union économique et monétaire. Elle y présente les enseignements à tirer de la première étape et formule les grandes lignes d'un programme d'action pour la deuxième étape.

Source: Commission des Communautés européennes. Communication de la Commission au Conseil relative au bilan des progrès accomplis au cours de la première étape de l'Union économique et monétaire, COM(73) 570 final.

Bruxelles: 19.04.1973.

Copyright: Union européenne

URL:

http://www.cvce.eu/obj/communication_de_la_commission_au_conseil_relative_au_bilan_des_progres_accomplis_au_cours_de_la_premiere_etape_de_l_union_economique_et_monetaire_bruelles_19_avril_1973-fr-7ce12a55-0597-42be-b34f-cfb05c28d1b3.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

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

COM(73) 570 final

Bruxelles, le 19 avril 1973

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

relative au bilan des progrès accomplis au cours de la première étape de l'Union économique et monétaire, à la répartition des compétences et des responsabilités entre les Institutions de la Communauté et les Etats membres que nécessite le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, et aux mesures à adopter au cours de la deuxième étape de cette union

COM(73) 570 final

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

COM(73) 570 final

Bruxelles, le 19 avril 1973

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

relative au bilan des progrès accomplis au cours de la première étape de l'Union économique et monétaire, à la répartition des compétences et des responsabilités entre les Institutions de la Communauté et les Etats membres que nécessite le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, et aux mesures à adopter au cours de la deuxième étape de cette union

COM(73) 570 final

TABLE DES MATIERES

- I. Introduction

- II. Le bilan des progrès accomplis au cours de la première étape
 - A. Les résultats obtenus en regard des objectifs poursuivis
 - B. Les enseignements de la première étape

- III. Les grandes lignes d'un Programme d'action pour la deuxième étape
 - A. Les lignes directrices de l'action
 - B. Les propositions concrètes
 - 1. les politiques économiques globales
 - 2. les politiques de structure

- IV. Les aspects institutionnels
 - A. Les compétences et les responsabilités de la Communauté
 - B. L'efficacité et la rapidité de l'action communautaire
 - C. La participation du Parlement Européen à l'action communautaire

I. INTRODUCTION

Au point IV de sa résolution du 22 mars 1971, le Conseil avait pris acte de la volonté exprimée par la Commission de lui soumettre, avant le 1er mai 1973, d'une part, "une communication faisant le bilan des progrès accomplis au cours de la première étape", d'autre part, "un rapport sur la répartition des compétences et des responsabilités entre les Institutions de la Communauté et les Etats membres que nécessite le bon fonctionnement d'une Union économique et monétaire". Dans cette même résolution, il était prévu que le Conseil adopterait, sur proposition de la Commission, avant la fin de la première étape les mesures conduisant, après la passage à la deuxième étape, à la réalisation complète de l'Union économique et monétaire".

Au cours de la Conférence au sommet, tenue à Paris, les 19 et 20 octobre 1972, les chefs d'Etat ou de Gouvernement des Communautés européennes élargies ont affirmé leur résolution de renforcer la Communauté en établissant une union économique et monétaire" et de "prendre les mesures nécessaires pendant l'année 1973 pour permettre le passage à la deuxième étape de l'Union économique et monétaire au 1er janvier 1974".

Il est apparu à la Commission qu'il n'était guère possible de dissocier le bilan de l'action passée des propositions pour l'avenir. Le bilan du passé était nécessaire pour concevoir la structure de l'étape suivante et définir les mesures à adopter qui font ressortir en même temps les transferts de compétences et de responsabilités nécessaires. A partir de là, les conclusions peuvent être tirées sur le plan institutionnel.

Pour cette raison, la Commission a choisi de présenter au Conseil une communication unique, qui comprend trois parties:

- un bilan des progrès accomplis au cours de la première étape;
- une esquisse des actions à entreprendre au cours de la deuxième étape de l'Union économique et monétaire, qui mette parallèlement

- 2 -

en évidence une première appréciation sur la répartition des compétences et des responsabilités entre les Institutions de la Communauté et les Etats membres que nécessite le bon fonctionnement d'une Union économique et monétaire;

- les principales conclusions à tirer sur le plan institutionnel.

Toutes les mesures proposées tendent à la réalisation de l'objectif final, dont les éléments essentiels sont décrits dans la Résolution du Conseil du 22 mars 1971 et dans les conclusions de la conférence du Sommet d'octobre 1972 :

- une libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, sans distorsion de concurrence;
- des politiques structurelles d'accompagnement pour corriger les déséquilibres sectoriels et régionaux, ainsi que pour tirer le meilleur parti des dimensions du Marché Commun ;
- la convertibilité inconditionnelle réciproque des monnaies de la Communauté, la fixité de leurs rapports de change et l'élimination complète des marges de fluctuation entre elles, et tout ceci de façon irréversible;
- une atténuation de la disparité des conditions de vie, car l'expansion économique n'est pas une fin en soi; ce problème ne peut être séparé de celui de la qualité de la vie;
- la détention par la Communauté des compétences et des responsabilités permettant à ses Institutions d'assurer la gestion de l'Union.

- 3 -

Les Chefs d'Etat ou de Gouvernement ont confirmé que l'Union économique et monétaire devait être réalisée au plus tard le 31 décembre 1980. Ils sont d'autre part convenus que les Institutions de la Communauté élaboreraient, avant la fin de 1975 et en vue d'une conférence au sommet ultérieure, un rapport sur la transformation de l'ensemble des relations des Etats membres en une Union Européenne. Prenant en considération ces deux échéances dont la proximité impose des contraintes et requiert des progrès sensibles, la Commission met l'accent, dans la présente communication, sur les mesures qu'il lui paraît à la fois possible et nécessaire de mettre en oeuvre au cours d'une étape de trois ans, qui commencerait le 1er janvier 1974 pour s'achever le 31 décembre 1976. Avant la fin de 1975, la Commission présentera un rapport sur les résultats obtenus et fera des nouvelles propositions, en vue de la réalisation complète de l'Union économique et monétaire.

Compte tenu des limites et des contraintes qui pèsent encore sur les possibilités de réalisation de l'Union économique et monétaire, la Commission a jugé avisé de chercher, sur la base de l'expérience, à définir les actions qui lui paraissent devoir être impérativement réalisées dans un avenir proche, plutôt que de s'attacher, dans un effort de prospective nécessairement abstraite, à enrichir la description du stade final d'une Union économique et monétaire.

C'est en raison des limites de cette perspective proche que les aspects institutionnels sont traités dans la partie IV essentiellement en liaison avec les besoins de la mise en place de la 2e étape de la réalisation de l'Union économique et monétaire. Il va de soi que la recherche de formules institutionnelles adaptées aux nécessités de la réalisation complète de l'Union économique et monétaire doit être et sera poursuivie parallèlement par la Commission, afin d'être en mesure de les présenter en temps utile.

II. LE BILAN DES PROGRES ACCOMPLIS AU COURS DE LA PREMIERE ETAPE

A. LES RESULTATS OBTENUS EN REGARD DES OBJECTIFS POURSUIVIS

Aux termes de la Résolution du Conseil du 22 mars 1971, les actions à prendre au cours de la première étape devaient porter sur les éléments suivants:

- le renforcement de la coordination des politiques économiques à court terme **et à moyen terme**;
- l'harmonisation de la fiscalité;
- l'accélération de la libre circulation des capitaux;
- l'adoption de mesures visant à donner un début de solution aux problèmes structurels et régionaux;
- la coordination dans le domaine de la politique monétaire et du crédit, ainsi que l'individualisation progressive de la Communauté dans le système monétaire international.

1) Les résultats

Pour la coordination des politiques économiques à court terme, toutes les dispositions prévues par la Résolution du 22 mars 1971 ont été effectivement mises en place. Dès 1971, et à nouveau en 1972, le Conseil s'est réuni trois fois par an pour dégager des orientations générales de politique économique. Les politiques budgétaires ont été confrontées et des objectifs communs, notamment en matière de solde, adoptés. La Communauté dispose ainsi d'un appareil qui permet aux responsables de la politique économique des Etats membres de se concerter régulièrement. Un groupe de coordination a été créé pour compléter le réseau des Comités existants et faciliter l'information et la coordination au niveau du Conseil. **Cependant, au-delà des recommandations de caractère très général, peu de mesures concrètes ont pu être ado**

Les orientations budgétaires acceptées par le Conseil ont davantage reflété les soucis nationaux que l'intérêt communautaire considéré dans son ensemble.

- 5 -

Les orientations quantitatives globales fixées dans le troisième programme de politique à moyen terme, surtout en matière de prix, n'ont pas été respectées; ainsi, la Communauté, loin de s'affirmer comme un pôle de stabilité, a été, elle aussi, entraînée dans l'inflation.

Les consultations monétaires, notamment en matière de parité, n'ont presque jamais pris le caractère préalable et obligatoire prévu et la coordination des politiques monétaires est demeuré insuffisante.

L'expérience a ainsi montré que le dispositif juridique et institutionnel mis en place ne permettait d'arriver qu'à des résultats insuffisants et que l'emprise sur les décisions nationales était faible. Même à l'occasion du plan de lutte contre l'inflation, si une certaine convergence de vue a pu se manifester, cette convergence dans l'appréciation ne s'est pas en général suffisamment exprimée dans des actions efficaces.

En matière d'harmonisation fiscale, les résultats ne sont pas aussi satisfaisants que l'on avait pu l'imaginer lors de l'établissement du plan par étapes en vue de réaliser l'Union économique et monétaire. Le retard enregistré s'explique, entre autres, par l'entrée de nouveaux Etats membres (1).

Le montant des franchises fiscales accordées aux particuliers lors du passage des frontières intracommunautaires a cependant pu être élargi et un montant minimum de franchise a été instauré pour les frontaliers. Par ailleurs, une proposition a été faite au Conseil en vue d'instaurer un régime de franchise fiscale à l'importation des petits envois de marchandises destinés à des particuliers.

Tous les pays de la Communauté, y compris les nouveaux adhérents, appliquent depuis le 1er avril 1973 le système de la T.V.A. Mais d'importantes différences subsistent selon les Etats aussi bien pour la définition de l'assiette que pour le niveau des taux.

En matière d'accises, des propositions ont été présentées par la Commission et sont actuellement en discussion au Conseil.

(1) Les propositions qui devaient être présentées en matière d'impôts directs (taxation des dividendes et des intérêts d'obligations) et dans le domaine des impôts indirects (harmonisation de l'assiette T.V.A.) ont accusé un certain retard mais seront soumises prochainement au Conseil.

La libération des mouvements de capitaux et la coordination des politiques des Etats membres à l'égard des marchés financiers n'ont marqué aucun progrès au cours des dernières années. Bien au contraire, des dérogations aux directives d'application de l'article 67 du Traité ont dû être accordées aux Etats membres, afin de leur permettre, sans beaucoup de succès, de se protéger contre les conséquences de flux et de reflux massifs de liquidités internationales.

Dans le domaine des politiques structurelles, les progrès ont été peu significatifs. Le rôle de ces politiques dans le processus de l'intégration n'a pas toujours été conçu de façon analogue par les Etats membres. Pour la politique régionale, la Commission a présenté au Conseil une série de propositions concernant notamment la création d'un Fonds européen de bonifications d'intérêts et l'utilisation de la section orientation du FEOGA pour des opérations de développement dans les régions agricoles prioritaires. Ces propositions ont été largement discutées par le Conseil, mais aucune décision n'a été prise.

En matière de gestion des marchés de change, le maintien des fluctuations des cours entre monnaies communautaires à l'intérieur de marges plus étroites que celles résultant des marges en vigueur pour le dollar USA ne put être assuré comme prévu au printemps de 1971, par suite des difficultés que rencontra le dollar et qui amenèrent le flottement du mark, puis les décisions du Gouvernement américain. Après les accords de Washington de décembre 1971, la décision fut prise de mettre en place un système d'intervention coordonné permettant la réduction des marges de fluctuation entre monnaies communautaires, de telle sorte que ces marges ne soient pas plus élevées que celles possibles entre une monnaie communautaire et le dollar. Après y avoir d'abord adhéré, le Royaume-Uni et l'Irlande ont cessé d'y participer. De plus, les accords en matière de règlement furent remis en cause, puis modifiés. En février 1973, et à la suite d'une nouvelle crise du dollar, l'Italie a suspendu provisoirement sa participation au système de change communautaire. Enfin, lors de la dernière crise

système monétaire international, en mars 1973, un accord complètement satisfaisant entre tous les pays de la Communauté n'a pu être trouvé. Trois Etats membres ont leur monnaie qui continue de flotter isolément, alors que les autres maintiennent ensemble un flottement conjoint de leur monnaie. Cette dichotomie présente des risques non négligeables. Elle pourrait d'abord conduire à rendre plus difficiles les progrès en matière économique tant qu'une position monétaire commune n'aurait pas été retrouvée. A plus long terme, elle risquerait de fractionner l'Europe suivant les domaines et de mettre en cause la cohésion politique essentielle à l'accomplissement de la construction européenne.

2) Les difficultés à surmonter

L'impression que l'on doit tirer de ce bref bilan doit être tempérée. En effet, la réalisation de l'Union économique et monétaire est une entreprise difficile.

Il s'agit de fusionner progressivement des économies dont les caractéristiques générales étaient suffisamment proches pour permettre l'entreprise mais dont les différences structurelles étaient au départ et restent encore sensibles. De plus, en fonction du déroulement des cycles économiques, et compte tenu de la perméabilité encore imparfaite des marchés, des contrastes conjoncturels ont pu se manifester de façon plus ou moins aiguë. Le rapprochement des situations économiques des Etats est ainsi un objectif à poursuivre en permanence au fur et à mesure que l'union s'élabore.

A cette fin, les politiques structurelle et régionale doivent jouer un rôle important, mais il est vrai qu'au cours de la première étape, peu de pays se sont montrés disposés à consentir des transferts de nature à faciliter les ajustements des partenaires.

Toutes ces difficultés d'ordre interne ont été fortement avivées par l'instabilité de l'environnement monétaire international quand ce dernier n'a pas été à lui seul à l'origine des problèmes rencontrés.

L'ensemble de ces difficultés conduit à apprécier à leur juste valeur, malgré les échecs, les efforts considérables qui ont été accomplis. Ainsi, au total, la substance communautaire a été préservée. Il paraissait cependant nécessaire d'établir un bilan sans complaisance, afin de pouvoir en tirer des enseignements utiles pour le passage à la deuxième étape et notamment pour prendre conscience de la nécessité de progrès plus marqués dans l'harmonisation des politiques économiques.

B. LES ENSEIGNEMENTS DE LA PREMIERE ETAPE

La première étape a constitué, pour la Communauté, une phase d'apprentissage. On peut en tirer pour l'avenir les leçons suivantes:

1) L'intégration de fait des économies à l'intérieur de la Communauté s'est poursuivie en dépit des difficultés, mais cette intégration est encore très diversifiée suivant les secteurs. Au total cependant, bien que s'exerçant de façon non homogène, les effets d'interaction entre les économies sont très puissants. Plus généralement, il faut tenir compte de la perméabilité réciproque des économies des pays industrial

Face à cette intégration de fait des phénomènes économiques, l'harmonisation des politiques économiques a été insuffisante et le transfert des responsabilités au niveau communautaire trop timide ou trop lent, compte tenu en particulier du fait que l'efficacité des instruments de politique économique dont disposent individuellement les Etats membres, est all s'affaiblissant. Un effort doit donc être fait pour combler ce décalage entre l'activité économique et sa maîtrise par les autorités responsables. Faute de cet effort, il ne resterait comme perspective, qu'un développement économique en partie incontrôlé, en partie imposé par l'extérieur, ou le repli des économies nationales sur elles-mêmes, au travers d'un réseau de contrôle de plus en plus serré.

2) Les mesures adoptées pour la première étape étaient essentiellement centrées sur les politiques de régulation globale. En fait, cette approche doit être complétée. La cohésion nécessaire à la réalisation de l'Union économique et monétaire ne peut être obtenue à travers les seules politiques globales. Les politiques régionales et sectorielles sont tout aussi importantes pour aider les adaptations économiques nécessaires et pour faciliter la convergence des économies. Ce point de vue a été clairement reconnu lors de la Conférence au sommet des 19 et 20 octobre 1972, au cours de laquelle un accent tout particulier a été mis sur la politique régionale et sur la politique sociale. Il sera nécessaire, dès la deuxième étape, d'introduire un élément de solidarité communautaire effective, notamment pour les problèmes d'emploi et de développement régional.

- 9 -

3) Devant l'ampleur des problèmes posés, on ne peut parvenir à une coordination réellement satisfaisante des politiques économiques à travers la seule concertation.

La concertation est une méthode qui a des mérites mais aussi des limites très nettes. Elle ne fonctionne réellement que lorsque les intérêts fondamentaux des Etats membres convergent, ou quand il s'agit de problèmes ne portant pas en eux-mêmes de conflits vitaux. Ceci ne signifie pas que la coordination doive être abandonnée, dans bien des cas elle représente précisément le niveau optimum de partage des responsabilités, dans d'autres elle apparaîtra comme insuffisante mais cependant encore nécessaire pour un certain temps, en vue d'assurer la transition. Néanmoins, pour quelques phénomènes essentiels, le moment paraît venu d'envisager des contraintes et des moyens supplémentaires.

4) L'ampleur des influences extérieures a pris des proportions de plus en plus grandes. Ces influences s'exercent à travers le développement considérable des échanges de biens et de services, l'intensité croissante des flux monétaires et financiers et l'extension du rôle des firmes multinationales. Chaque Etat membre, pris isolément, se trouve désarmé. La situation a atteint un degré tel que les zones monétaires nationales apparaissent comme de moins en moins praticables, tandis que le dollar, malgré ses avatars récents, demeure la monnaie internationale. Il importe donc que la Communauté constitue au plus tôt une zone monétaire individualisée.

5) Le succès de l'action entreprise exige non seulement une volonté sans faille des Gouvernements et des Institutions communautaires, mais encore un engagement déterminé des agents économiques, et, d'une façon générale, des peuples européens.

Malgré les efforts faits, l'association des partenaires sociaux aux grandes décisions de la Communauté a été insuffisante. Ceci est d'autant plus préoccupant à un moment où la construction européenne, en tant que finalité propre, ne recueille plus automatiquement l'adhésion mais où on exige d'en connaître les objectifs dans des domaines essentiels, comme par exemple celui de la qualité de la vie ou de l'équilibre des forces sociales.

o o

- 10 -

Les conclusions à tirer de la première étape de l'Union économique et monétaire peuvent donc se résumer ainsi :

- au-delà de leur respect formel, les actions décidées pour cette première étape doivent être consolidées et appliquées rigoureusement, notamment celles concernant l'harmonisation des politiques économiques ;
- les problèmes structurels et régionaux doivent recevoir une attention prioritaire, pour assurer la convergence des économies des États membres et par cette voie, l'achèvement de l'Union économique et monétaire ;
- dans certains domaines importants, le stade de la simple coordination de politiques économiques doit être dépassé et des responsabilités effectives doivent être exercées au niveau communautaire ;
- les zones monétaires nationales apparaissent comme de moins en moins praticables et la Communauté doit constituer au plus tôt une zone monétaire individualisée ;
- pour mieux faire comprendre les objectifs de l'entreprise et la rendre plus acceptable pour tous, les principales forces économiques et sociales doivent y être davantage associées.

r
qu'
par
au

- 11 -

III. LES GRANDES LIGNES D'UN PROGRAMME D'ACTION POUR LA DEUXIEME ETAPE

A. LES LIGNES DIRECTRICES DE L'ACTION

1) Les actions à entreprendre au cours de la deuxième étape doivent répondre à une finalité précise : la réalisation progressive de l'Union économique et monétaire. Leur choix devra donc s'inspirer des principes suivants :

- apparaître comme nécessaire au bon fonctionnement de l'Union, notamment pour assurer une meilleure maîtrise collective sur les influences extérieures, pour inscrire dans un effort de réalisation commun les actions qui ont des répercussions importantes sur les pays partenaires et pour contribuer au mieux à la convergence des économies des Etats membres;

- respecter le principe du parallélisme des progrès à accomplir dans les différents domaines pour assurer la cohésion de l'action en évitant cependant de tomber dans l'excès qui consisterait à proposer systématiquement des mesures dans toute une série de domaines simplement pour donner une apparence de parallélisme à la démarche ;

- assurer la solidarité communautaire nécessaire pour que le processus de l'Union puisse se dérouler sans heurt, conformément aux objectifs généraux mentionnés dans l'introduction;

- s'inscrire dans une continuité à la fois vis-à-vis des actions déjà engagées ou décidées et vis-à-vis de celles qui seront ultimement nécessaires pour la réalisation finale de l'Union;

- améliorer les processus de décision au niveau communautaire notamment en dotant la Communauté d'instruments propres à travers lesquels les mécanismes de coordination se trouveront en même temps renforcés.

2) Au cours de la deuxième étape, un effort accru devrait être fait pour conduire au niveau communautaire la politique économique globale par des soutiens temporaires en cas de difficultés passagères mais aussi

- 12 -

par des processus d'ajustement automatiques ou volontaires qui viendraient aid ou remplacer les variations de change. Il sera en même temps nécessaire de s'attaquer aux différences structurelles existant entre Etats membres et de me au point une conception commune générale de la croissance. Il en résulte que l de la Communauté, qui s'exercera notamment par le budget communautaire, devra particulier faciliter les modifications structurelles nécessaires et assurer p gressivement une péréquation financière équilibrante. Cette double fonction s'effectuera à travers tout un ensemble de politiques fiscale, sociale, région agricole et industrielle.

Quelques objectifs fondamentaux seraient en même temps assignés à l'action communautaire. Trois paraissent particulièrement importants pour le futur immédiat et qui, d'ailleurs, ont entre eux des liens étroits :

- la lutte contre l'inflation, dont la permanence pourrait remettre en cause le système économique sur lequel est fondé la Communauté;
- la recherche d'une politique de développement et de croissance qui offre une motivation humaine à la construction européenne;
- l'individualisation vis-à-vis de l'extérieur, condition nécessaire à la cohésion et au développement interne.

Dans le processus d'élaboration des décisions communautaires, tant pour les politiques globales de régulation que pour les politiques structurelles, il importe que la consultation des partenaires sociaux s'intensifie et prenne place à un moment où les décisions sont encore dans un stade préparatoire.

Ces consultations devraient concerner les politiques macro-économiques, en particulier dans leur aspect à moyen terme, et les politiques structurelles notamment celles liées à la réalisation de l'Union économique et monétaire.

Actuellement des consultations ont déjà lieu entre autres au sein du Comité économique et social et au sein du Comité de l'emploi. En outre, des contacts informels sont établis entre la Commission et les principaux groupes socio-économiques.

- 13 -

Afin de renforcer encore l'efficacité du dispositif en place, le Comité de politique à moyen terme devrait collaborer étroitement avec les partenaires sociaux. Pour sa part, le Comité permanent de l'emploi, dont l'effort principal porte sur la politique sociale, devrait être aussi associé aux réflexions sur la réalisation de la deuxième étape de l'Union économique et monétaire.

Cet aspect global de la concertation ne suffit pas, il faut aussi que les destinataires des actions ponctuelles soient associés à la préparation des décisions et à leur exécution.

Pour améliorer la connaissance des problèmes liés à l'intégration économique en Europe et favoriser à l'intérieur de la Communauté le développement coordonné des études et des prévisions économiques sur ces problèmes, un Institut des Communautés européennes pour l'analyse et la recherche économique doté d'un statut indépendant devrait être créé dans le courant de l'année 1974.

B. LES PROPOSITIONS CONCRETES

Pour la deuxième étape, la Commission présente seulement en termes généraux, un programme d'action qui se traduira ultérieurement par des propositions pour les différentes suggestions envisagées. Dans certains domaines des engagements ont déjà été pris et des dates fixées (1).

Pour exposer les premières suggestions, il a paru utile de séparer d'une part celles qui concernaient les politiques économiques globales et d'autre part celles relatives aux politiques de structure.

(1) Mise en place d'un Fonds régional avant le 31 décembre 1973 (pt. 5 du Communiqué de la Conférence des chefs d'Etat ou de Gouvernement), Programme d'action social à arrêter avant le 1er janvier 1974 (pt. 6 du Communiqué de la Conférence des chefs d'Etat ou de Gouvernement), rapport sur l'aménagement du soutien monétaire à court terme et les conditions d'une mise en commun progressive des réserves, au plus tard le 30 juin 1973 (conclusion du Conseil du 14 février 1973).

- 14 -

1) Les politiques économiques globales

Les procédures générales de coordination

Pour fixer un axe de référence à la coordination des politiques économiques, des prévisions quantitatives mobiles à 5 ans seront établies chaque année pour les principales grandeurs économiques en particulier pour les recettes et les dépenses des administrations publiques. Elles devraient éclairer les décisions prises dans le cadre de la coordination des politiques à court terme. Pour cette dernière, la décision du Conseil du 22 mars 1971 relative au renforcement de la coordination des politiques économiques à court terme des Etats membres apparaît un instrument adéquat, pourvu qu'il soit fait usage de la faculté dont dispose le Conseil, en vertu de l'article premier de prendre des décisions ou directives en vue d'actions concrètes.

Pour mettre en oeuvre certaines des actions qui sont préconisées plus loin, il sera fait recours à une directive visant à promouvoir la stabilité, la croissance et le plein emploi dans la Communauté, telle qu'elle a été prévue au paragraphe I-(3) de la Résolution du Conseil du 21 mars 1972. Cette directive sera soumise au Conseil avant la fin de l'année 1973.

Le renforcement de la coordination des politiques budgétaires nationales

Durant la deuxième étape, le budget communautaire ne peut pas encore jouer un rôle significatif pour la politique de régulation de la demande dont tout le poids portera ainsi sur la coordination des politiques nationales. Pour rendre celle-ci plus efficace, une harmonisation des instruments nationaux sera entreprise et des instruments de nature communautaire

La coordination en matière de politique budgétaire devra être renforcée dans le cadre des dispositions existantes et porter sur les aspects les plus importants pour tenir compte de l'action complexe que les budgets des Administrations publiques exercent sur l'économie. En outre des mesures nouvelles seraient adoptées :

- 15 -

- a) après la fixation des orientations générales annuelles, l'exécution des budgets sera désormais suivie régulièrement;
- b) en matière de financement, l'examen devra être particulièrement attentif. Pour le financement à court terme du déficit budgétaire, des plafonds pourront être fixés, au-delà desquels des procédures de consultation, assorties de règles particulières, devront être respectées. Dans le cadre général de la concertation sur les politiques à l'égard des marchés de capitaux, il devrait y avoir consultation, avant tout lancement d'emprunt national, notamment en vue de coordonner des actions similaires éventuelles ou d'élargir le champ de l'emprunt à d'autres pays de la Communauté;
- c) chaque Etat membre devra disposer de certains instruments de politique budgétaire utilisables dans des délais rapides (par exemple modifications du rythme des dépenses publiques, aménagements fiscaux pour les entreprises, variation de la charge fiscale directe ou indirecte, réserves conjoncturelles);
- d) des procédures communautaires seront instituées pour la mise en oeuvre dans chaque Etat membre de certains des instruments nationaux, mentionnés au point C.

Le domaine monétaire

Dans ce domaine, la Communauté se caractériserait par les éléments suivants:

- 16 -

a) La coordination des politiques monétaires

La coordination des politiques monétaires constitue un élément essentiel du dispositif à mettre en place.

Les efforts engagés pour l'harmonisation des instruments et pour leur possibilité d'utilisation rapide et coordonnée seront poursuivis et renforcés.

Il importe en outre de réaliser graduellement une régulation de la liquidité interne des pays membres, régulation qui doit être naturellement modulée en fonction des situations diverses de chaque pays. Dans cet esprit des normes seraient fixées qui concerneraient notamment l'évolution de la liquidité bancaire, les conditions de la distribution du crédit et le niveau des taux d'intérêt. En cas de déviation par rapport à ces normes, la situation du pays considéré serait examinée. Si nécessaire, des mesures communes ou coordonnées seraient adoptées.

Il devrait être convenu que, pour les relations monétaires internationales, les Etats membres mèneraient une action commune, avec un porte parole unique. Une telle attitude s'impose notamment pour les négociations en cours sur la réforme du système monétaire international.

b) Le système de change

Le système de change communautaire, tel qu'il fut défini ces dernières années, se caractérise par le maintien entre les monnaies des Etats membres parités fixes mais ajustables et de marges de fluctuation plus étroites que celles pratiquées sur le plan international.

Actuellement, l'écart instantané maximum entre six monnaies de la Communauté est de 2,25 %. Il est essentiel que ce système soit généralisé à toutes les monnaies de la Communauté.

- 17 -

Les marges de fluctuation, qui disparaîtront au stade final de l'Union économique et monétaire, pourront être réduites progressivement au cours de la deuxième étape, dans la mesure où le fonctionnement du marché des changes et la convergence des politiques économiques et structurelles le permettront. Ainsi une certaine marge de manoeuvre reste disponible, pour chaque Etat membre, notamment pour des divergences momentanées ne correspondant pas à des déséquilibres fondamentaux.

De plus, pour éviter, dans toute la mesure du possible, le recours à la modification des rapports de change, le processus de rééquilibrage entre les économies devra être favorisé par la mise en oeuvre de politiques structurelles adéquates et par l'octroi de crédit. En outre, pour éviter que des ajustements de parités dérivent de phénomènes purement spéculatifs, les dispositifs mis en place pour contrôler les mouvements perturbateurs de capitaux à court terme devront être perfectionnés et harmonisés afin d'en accroître l'efficacité et pour qu'ils portent le moins possible atteinte à la liberté de circulation des capitaux à l'intérieur de la Communauté.

Néanmoins, dans une zone monétaire en voie de formation, il ne peut être encore renoncé à des ajustements de parité mais ces ajustements devront s'effectuer sous un contrôle communautaire et ceci par plusieurs moyens :

- en assurant un droit de regard communautaire sur les modifications de rapports de change. Ceci peut être obtenu, d'une part en instaurant une procédure discrète et rapide d'avis du Conseil, d'autre part en conférant au Fonds européen un rôle important de surveillance et de conseil;
- en créant une réelle solidarité communautaire en matière de crédits consentis par le Fonds, car les deux aspects crédit et mesures de rééquilibrage ne peuvent être traités isolément;
- en menant une action commune vis-à-vis des monnaies des pays tiers.

c) Le Fonds européen de coopération monétaire

Les fonctions attribuées au Fonds devraient consister à :

- exercer une action, directe ou indirecte, permettant des interventions coordonnées sur les marchés des changes, afin que la zone monétaire conserve, voire accentue, son caractère individualisé;

- 18 -

- préfigurer les fonctions nécessaires à une "organisation communautaire des banques centrales", fonctions qui devraient être développées progressivement. Le rôle du Fonds devrait notamment devenir de plus en plus important en matière de régulation des mouvements de capitaux, de coordination des politiques monétaires internes et externes et pour ce qui concerne les rapports de change.

Pour remplir ces fonctions, le Fonds devra être doté de ressources en monnaies communautaires et en éléments de réserve.

Les caractéristiques de l'unité de compte utilisée actuellement par le Fonds permettent d'assurer le fonctionnement immédiat de celui-ci. Cette unité de compte devra être développée pour lui conférer progressivement des fonctions monétaires plus étendues.

2) Les politiques de structure

Pour assurer leur cohérence globale, les politiques structurelles à réaliser doivent s'inscrire dans le cadre des perspectives économiques à moyen terme de la Communauté. Ces dernières devront permettre de mieux explorer les problèmes liés à l'Union économique et monétaire, ce qui signifie que leur horizon temporel devra à l'avenir coïncider avec celui des étapes de l'Union économique et monétaire.

Les politiques structurelles nationales devront être confrontées dès leur stade préparatoire, de manière à permettre une meilleure information et une coordination plus étroite. Pour faciliter ce processus, les Etats membres aménageront les procédures relatives à leur programmation à moyen terme de manière à en rapprocher les calendriers.

Le champ d'application des politiques structurelles ne peut toujours être défini en termes de régions. Il est donc nécessaire pour l'efficacité de ces actions de les concevoir dans un cadre plus large. Toutes les politiques structurelles, qu'il s'agisse d'agriculture, d'industrie, de transports ou de formation professionnelle, ont toutefois un impact régional important. Un effort accru doit donc être fait, tant au niveau communautaire qu'au niveau national, pour que ces différentes politiques soient cohérentes à la fois sous leur aspect global et sous leur aspect régional.

Dans deux domaines, la politique sociale et la politique régionale, la Commission va prochainement soumettre au Conseil des

propositions détaillées. Néanmoins, comme ces deux politiques s'imbriquent de façon étroite dans le processus général de réalisation de l'Union économique et monétaire, il a paru indispensable de fournir ici un premier aperçu de ces propositions ainsi que des précisions sur les vues de la Commission dans d'autres domaines.

a) La politique sociale

Dans tous les pays membres, un certain nombre d'options de politique sociale feront l'objet de débats et de choix importants au cours des prochaines années. En vue d'éviter que les choix faits dans les différents pays membres n'introduisent un facteur de déséquilibre au niveau de la Communauté, il importe, là aussi que les décisions des pays soient précédées par une confrontation au plan communautaire.

Les propositions, que la Commission fera prochainement dans le domaine social, comporteront des aspects plus spécifiques à cette politique mais certains points paraissent importants du point de vue de la réalisation de l'Union économique et monétaire.

Tout d'abord, un accent devrait être mis sur la garantie de revenu au moment de la réadaptation professionnelle. Cette opération devrait être liée dans une certaine mesure avec la création locale d'emplois ce qui introduit un lien direct entre la politique régionale et la politique sociale. Certains pays ne disposent pas de moyens suffisants pour mener à bien ces réadaptations (manque d'éducateurs qualifiés ou d'infrastructure), des aides additionnelles devraient leur être fournies pour leur permettre de surmonter ces difficultés.

Il pourrait être souhaitable de concevoir qu'à terme une caisse d'allocation de chômage soit organisée au niveau communautaire. Il pourrait s'agir d'une caisse indépendante dont les fonds ne transiteraient donc pas le budget communautaire. Un tel mécanisme permettrait un transfert de revenu rééquilibrant entre les zones avec un chômage structurel élevé et celles où il est plus faible. Il constituerait une manifestation concrète de la solidarité communautaire. La situation est très différente à l'heure actuelle entre les pays membres et, au cours de la deuxième étape, une mise en oeuvre qui suppose une harmonisation des charges et des prestations serait très difficile. Il faudrait donc pendant cette étape mettre à l'étude des solutions transitoires et, éventuellement, en réaliser progressivement l'application.

- 20 -

b) La politique régionale

Dans la Communauté élargie, engagée dans la construction de l'Union économique et monétaire, l'ampleur des problèmes régionaux s'est accrue, ce qui rend encore plus évident la nécessité d'interventions communautaires, plus incisives que par le passé.

Conformément aux résolutions antérieures du Conseil, et dans la ligne des conclusions de la Conférence au Sommet, la Commission va déposer des propositions qui vont dans le sens suivant :

- création du Fonds de développement régional, dont les moyens devront être suffisants pour réaliser le mandat donné par les Chefs d'Etat et de Gouvernement, selon lequel son intervention, coordonnée avec les aides nationales, devra permettre, au fur et à mesure de la réalisation de l'Union économique et monétaire, de corriger les déséquilibres régionaux principaux dans la Communauté élargie. Pour ce faire, les ressources du Fonds devront être concentrées en grande partie dans les régions de la Communauté qui en ont le plus besoin;
- coordination des politiques régionales nationales et création d'un Comité de développement régional, en vue d'arriver au niveau de la Communauté, à une convergence dans la définition des objectifs et des moyens à mettre en oeuvre, tant nationaux que communautaires. Cette coordination concernera aussi bien les régions de surconcentration que les régions à développer, qui posent les unes comme les autres des problèmes de déséquilibres régionaux dans la Communauté.

c) L'harmonisation fiscale

Les progrès en matière d'harmonisation des impôts indirects peuvent désormais s'organiser sur base du système commun de T.V.A. que tous les Etats ont adopté.

Il y a lieu de mettre en place, après l'adoption des propositions que la Commission fera prochainement en matière d'harmonisation de l'assiette de perception de la T.V.A., une réglementation communautaire relative au recouvrement et au contrôle.

Le rapprochement des taux en matière de T.V.A. qui constitue l'étape principale pour la suppression des frontières fiscales, devra être réalisé progressivement par des dispositions visant à réduire le nombre de taux dans les Etats membres, et à établir la liste commune des biens et de services soumis à chacun de ces taux.

En matière d'accises, il faut réaliser l'harmonisation progressive de celles qui doivent être maintenues, notamment sur les huiles minérales et sur les boissons.

Des progrès dans l'harmonisation des impôts directs doivent être réalisés surtout dans le domaine de l'impôt des sociétés (rapprochement de l'assiette de l'impôt frappant les bénéficiaires des entreprises) et par l'adoption des propositions de la Commission en ce qui concerne le régime fiscal applicable respectivement aux fusions intracommunautaires, y compris celles qui aboutissent à la constitution des sociétés européennes, et au régime régissant les sociétés mères et filiales d'Etats membres différents. En ce qui concerne les impôts sur le revenu des personnes physiques, des mesures devront être prises pour faciliter la libre circulation des travailleurs frontaliers et des travailleurs migrants.

En outre, il devient de plus en plus urgent d'établir, au niveau communautaire, une réglementation visant à contrecarrer la fraude et l'évasion fiscale.

- 22 -

d) Le marché des capitaux

La libre circulation des mouvements de capitaux à l'intérieur de la Communauté est un élément essentiel du développement de la Communauté. Elle constitue une contribution importante à l'unification des politiques économiques des Etats membres et permettra une utilisation coordonnée des ressources financières disponibles. En dépit des difficultés rencontrées dans le passé, il convient de poursuivre l'unification du marché européen des capitaux.

Pour parvenir progressivement à la libre circulation une condition nécessaire est l'application par la Communauté dans son ensemble du même type de stratégie vis-à-vis de l'extérieur. Il faut viser un degré de protection des Etats membres analogue à l'égard des mouvements de capitaux avec le reste du monde. Cela permettra de différencier progressivement les réglementations intra et extra CEE, notamment en réduisant au minimum les contrôles administratifs pour les premières et en préférant dans leur cas des systèmes de dissuasion.

Il convient d'assurer une concertation permanente sur l'évolution des marchés de capitaux et sur les mesures que les Etats membres adoptent pour la régulation de ces marchés. Il faut également réaliser l'action déjà prévue pour la première étape, qui visait à établir les modalités d'une libération progressive de l'accès aux marchés financiers nationaux pour les résidents des autres Etats membres. Les structures des marchés financiers (régime de bourses, lois bancaires etc.) devraient être rapprochées, en particulier les nouvelles réformes au niveau national ne devraient être adoptées que dans la mesure où elles prendraient en compte les objectifs communautaires.

e) Achèvement du marché intérieur et la politique industrielle

Les objectifs généraux de l'Union, tels que définis dans la Résolution du Conseil de mars 1971, prévoient "que les actions à mener à bien doivent être telles que la Communauté constitue une zone à l'intérieur de laquelle les personnes, les biens, les services et les capitaux circulent librement". L'achèvement du marché intérieur paraît donc une condition nécessaire à la mise en oeuvre de l'Union.

A cette fin, les objectifs suivants doivent être considérés dans les prochaines années comme prioritaires dans la Communauté:

- élimination des entraves techniques aux échanges. Au fur et à mesure que s'abaissent les barrières douanières et contingentaires, les entraves techniques aux échanges ont pris une importance croissante pour la libre circulation des marchandises. L'ensemble des directives prévues par le programme général et son complément devraient être adoptées avant la fin de l'année 1977;
- l'ouverture progressive et effective des marchés publics et semi-publics. Les fournitures destinées au secteur public représentent une part considérable et toujours croissante dans la consommation de la Communauté. La Commission entend poursuivre son action normative en vue de supprimer toute préférence ou réservation à la production nationale, d'une part, et à atténuer le pouvoir discrétionnaire des acheteurs, d'autre part. Diverses actions complémentaires seront proposées pour vaincre les obstacles psychologiques qui échappent à l'emprise des règles communautaires;
- rapprochement du droit des sociétés. Les actions communautaires continueront à éliminer progressivement les différences qui existent entre les États membres concernant la structure des formes de sociétés à but lucratif. De nouvelles formes juridiques communautaires telles que le statut pour les sociétés européennes devraient en outre pouvoir être appliquées dans les meilleurs délais en vue d'éliminer les barrières qui s'opposent au rapprochement et aux concentrations des entreprises dans la Communauté.

- 24 -

La création d'une assise industrielle européenne est également pensable au succès de l'union économique et monétaire. Elle constitue l'un des aspects essentiels de l'union économique.

La réalisation de nouvelles dimensions industrielles, suite au rapprochement et aux concentrations des entreprises dans la Communauté, devra comporter des mesures d'accompagnement et de promotion concernant tant l'industrie dans son ensemble que certains secteurs confrontés à des problèmes spéciaux afin de permettre la poursuite d'un processus de croissance mieux équilibré. Une intégration plus poussée doit également assurer la compétitivité interne et externe des entreprises.

L'ampleur des mutations en cours, les difficultés qu'elles comportent, les incertitudes quant à l'avenir, sont autant de facteurs qui en l'absence d'une politique industrielle communautaire, pourraient conduire, par des mesures non coordonnées des autorités publiques et par des restructurations dans le seul cadre national, à compromettre les avantages découlant de la réalisation du Marché Commun.

f) Le budget communautaire

Le budget communautaire doit constituer un des éléments stratégiques du dispositif mis en place pour la deuxième étape. Ceci implique le passage effectif au régime intégral des ressources propres le 1er janvier 1975 par l'adoption préalable d'une assiette uniforme pour la T.V.A. Au cours de cette deuxième étape c'est essentiellement au plan de la mise en oeuvre de certaines politiques structurelles que le budget communautaire sera appelé à avoir un impact significatif.

- 25 -

Afin que le budget communautaire puisse jouer le rôle qui devrait lui être imparti, il convient de lui donner une flexibilité accrue et d'intégrer dans une approche unique au sein d'un budget-programme la réalisation des politiques et la gestion des crédits. Le budget communautaire devra appuyer les efforts entrepris par les pays membres dans le domaine structurel, surtout pour ceux d'entre eux qui sont aux prises avec les problèmes les plus graves.

Au cours de la deuxième étape, les nouvelles fonctions attribuées au budget communautaire devront par priorité concerner les transferts sociaux et d'équilibre, c'est-à-dire principalement la politique régionale et la politique de l'emploi. Progressivement d'autres domaines pourraient être retenus ou développés

Avec l'utilisation des ressources prévues dans la décision du Conseil du 21 avril 1970, les recettes communautaires pourraient avoisiner 1% du produit national brut de la Communauté. Compte tenu des dépenses déjà acquises sur la base des réglementations en vigueur, une marge de manoeuvre resterait disponible pour la mise en oeuvre des politiques qui ont été esquissées. En outre, on peut envisager le recours éventuel à des emprunts, ne serait ce qu'à court terme en vue de régler le problème de Trésorerie que pose le régime des ressources propres.

IV. ASPECTS INSTITUTIONNELS

Les données essentielles de ce problème peuvent être ainsi analysées.

1. Dans le cadre de ce rapport, il s'agit avant tout de tirer, sur le plan institutionnel, les conséquences des actions qui sont proposées pour la 2ème étape de l'Union économique et monétaire dont la durée sera relativement brève (du 1.1.1974 au 31.12.1976). Il faut donner à la Communauté les moyens institutionnels de faire face à des tâches et à des responsabilités accrues sans qu'il soit nécessaire pour autant de remettre en cause les structures de la Communauté.
2. Mais on ne saurait en même temps perdre de vue que, plus généralement, la Communauté est engagée dans un développement institutionnel plus ample auquel les chefs d'Etat et de Gouvernement, lors du sommet de 1972, ont assigné comme objectif "de transformer avant la fin de l'actuelle décennie et dans le respect absolu des Traités déjà souscrits, l'ensemble des relations des Etats membres en une Union Européenne". A cet effet, les institutions de la Communauté ont été invitées à élaborer un rapport avant la fin 1975.

Par ailleurs, d'autres échéances institutionnelles attendent les Communautés : c'est ainsi que conformément aux engagements déjà souscrits, la Commission doit prochainement présenter des propositions tendant à un nouveau renforcement des compétences budgétaires du Parlement Européen.

Dans une telle perspective, le renforcement du caractère démocratique du système institutionnel des Communautés ne s'impose pas seulement pour des raisons juridiques : il constitue un des aspects essentiels de l'évolution qui doit conduire à l'établissement de l'Union Européenne.

Ces réflexions liminaires ont guidé la Commission dans le choix des propositions explicitées ci-dessous. Elles en expliquent les aspects limités, mais elles permettent également de comprendre qu'en faisant de telles suggestions, la Commission n'entend pas épuiser un aussi vaste problème sur lequel elle se réserve de revenir dans un stade ultérieur de réflexion.

A. LES COMPETENCES ET LES RESPONSABILITES DE LA COMMUNAUTE

I. Le chapitre précédent a mis en évidence les nouvelles responsabilités qui devraient être assumées par la Communauté au cours de la deuxième étape et qui préfigurent celles nécessaires pour la réalisation finale de l'Union économique et monétaire.

Il convient de souligner que ces nouvelles responsabilités n'exigent pas de procéder à un véritable transfert de compétences des Etats membres à la Communauté. L'ensemble des mesures proposées peut en effet être arrêté en vertu des dispositions existantes du Traité CEE et notamment des articles 70, 99, 100, 103, 105, 116, 145 et 235. Il n'est dès lors pas nécessaire de réviser le Traité CEE, conformément à son article 236. Il suffit de faire un usage plus intensif des compétences déjà prévues par le Traité.

Une partie des mesures proposées élargira les moyens d'action de la Communauté, sans enlever pour autant aucun pouvoir aux Etats membres. A titre d'exemple, on peut citer l'utilisation des ressources propres pour la mise en oeuvre de politiques structurelles d'appui.

D'autres mesures imposeront aux Etats membres des obligations nouvelles, par exemple, pour la mise en place de nouveaux instruments de politique budgétaire, ou limiteront leur liberté d'action, par exemple l'avis du Conseil avant toute modification des rapports de change. De telles obligations et limitations sont toutefois la conséquence logique de la mise en oeuvre des compétences communautaires prévues au Traité; elles se manifestent déjà dans d'autres domaines.

- 28 -

Pour aucune des nouvelles mesures évoquées, la Communauté n'aura besoin d'une compétence globale et exclusive.

II. L'exercice des nouvelles responsabilités de la Communauté posera en premier lieu le problème de l'efficacité et de la rapidité de l'action communautaire. Ce principe, repris dans la Résolution du Conseil du 21 mars 1971 pour la phase finale de l'Union économique et monétaire, doit manifestement être aussi valable pour la deuxième étape.

Par ailleurs, lors de la Conférence au sommet d'octobre 1972, "les chefs d'Etat ou de Gouvernement ont constaté que les procédures de décision et de fonctionnement des Institutions devaient être améliorées afin d'en augmenter l'efficacité". A cette fin, ils ont invité le Conseil à prendre "avant le 30 juin 1973 des mesures pratiques visant à améliorer ses procédures de décision et la cohérence de l'action communautaire". La Commission entend apporter sa contribution à cet effort.

D'ores et déjà, dans le cadre du présent rapport, elle tient à présenter les trois remarques suivantes :

- 1) L'expérience a montré qu'il fallait accélérer la procédure d'adoption des textes présentés par la Commission. A cette fin, la Commission estime qu'elle devra à l'avenir présenter certaines de ses propositions avec une procédure préfixée et un projet de calendrier sur lesquels elle demandera l'accord préalable du Conseil.
- 2) L'accroissement des tâches et des responsabilités de la Communauté pour la réalisation de l'Union économique et monétaire entraînera une multiplication de mesures d'application des actes de base. Selon la logique du développement institutionnel des Communautés, la responsabilité de ces mesures devrait être largement laissée à la Commission. La Commission fera le moment venu dans chaque domaine considéré les propositions appropriées. D'une manière générale, il

- 29 -

devrait s'agir de formules qui assurent un dialogue permanent et constructif entre la Commission et les responsables de la politique économique des Etats membres et qui permettent, en cas de conflit, l'intervention du Conseil.

- 3) Enfin, le problème d'efficacité se pose aussi dans les relations monétaires internationales. Le développement de l'Union économique et monétaire doit s'accompagner d'une application plus stricte des dispositions de l'article 116 relatives à l'action commune des Etats membres dans les organisations internationales. Le rôle de porte-parole unique pourrait être dévolu, selon les cas, au représentant de l'Etat membre exerçant la présidence du Conseil ou à la Commission. Par ailleurs, il doit être clair qu'au fur et à mesure que seront établies dans le domaine monétaire des règles communes, l'action communautaire se substituera à celle des Etats membres.

B. LE RENFORCEMENT DU ROLE DU PARLEMENT EUROPEEN

Dans la résolution du 22 mars 1971, le Conseil et les Représentants des Gouvernements des Etats membres ont tenu à préciser que "les politiques communautaires mises en oeuvre dans le cadre de l'union économique et monétaire sont soumises aux délibérations et au contrôle de l'Assemblée". D'autre part, lors de la Conférence au Sommet d'octobre 1972, les Chefs d'Etat ou de Gouvernement ont exprimé le désir de "renforcer les pouvoirs de contrôle de l'Assemblée parlementaire européenne ... et de contribuer ... à améliorer les conditions de son fonctionnement".

Dans certains cas, les mesures prévues pour la deuxième étape de l'Union économique et monétaire porteront sur des matières relevant de la compétence des Parlements nationaux. Dans d'autres cas - qui seront probablement les plus nombreux -, c'est la liberté d'actes des Gouvernements nationaux et des Banques centrales qui se trouvera réduite. Par là même sera également réduite en pratique l'étendue du contrôle politique exercé par les Parlements nationaux. Il paraît donc nécessaire d'associer de plus en plus étroitement le Parlement Européen au processus communautaire de décision. Ceci se justifiera particulièrement pour toutes les décisions-cadre de portée générale par lesquelles s'accroîtra l'emprise communautaire sur les affaires économiques et monétaires.

Dans cette perspective, la Commission estime que deux pas importants pourraient être faits dans la voie du renforcement du rôle du Parlement Européen.

1. Tout d'abord, pour les réglementations importantes de portée générale, il paraît souhaitable et possible de mettre en oeuvre par entente entre les Institutions, une procédure de double lecture devant le Parlement Européen chaque fois que le Conseil s'écarterait de manière notable de l'avis donné en première lecture.

Plus concrètement, cette procédure répondrait aux caractéristiques suivantes :

a) Quant aux décisions auxquelles s'appliquerait une telle procédure, il paraît difficile de le délimiter de manière très précise dès le départ par référence à tel ou tel article du Traité. Il pourra d'ailleurs se trouver des cas où la procédure de double lecture doit jouer sur la base d'articles du Traité qui ne prévoient même pas la consultation du Parlement (cf. par exemple l'article 103).

Dans une approche pragmatique et constructive, il serait plus indiqué de laisser aux Institutions communautaires le soin d'apprécier dans chaque cas si la décision envisagée est d'une importance et d'une portée telles qu'elles justifient le recours éventuel à la double lecture. Il semble toutefois qu'il y aurait intérêt à ce que le principe du recours à la double lecture soit posé dès le début de la procédure, par exemple par la Commission, au moment où elle adresse sa proposition au Conseil. Car la perspective même d'une double lecture pourrait influencer sur le déroulement des travaux du Parlement et du Conseil.

b) Le recours à la double lecture devrait être de règle dans le cas où le Conseil entendrait s'écarter de manière notable de l'avis donné par le Parlement Européen en première lecture. Il appartiendra à la Commission de demander au Conseil de constater dans chaque cas d'espèce que tel est bien le cas.

c) Ces mêmes soucis d'efficacité et de rapidité devraient commander le choix du délai dans lequel devrait être opérée la seconde lecture. Il semble que ce délai devrait être fixé de telle façon que la double lecture s'opère à la plus proche session du Parlement Européen. En cas d'urgence, on pourrait prévoir des délais plus brefs nécessitant la réunion spéciale du Parlement Européen.

2. Par ailleurs, la Commission estime qu'un recours de plus en plus fréquent aux dispositions de l'article 235 du Traité C.E.E. pose un problème particulier. On se trouve en effet ici aux limites de l'application du Traité et de sa révision (qui nécessiterait le recours à la procédure de l'article 236 et l'intervention des Parlements nationaux). Il s'agit donc de matières dans lesquelles il est particulièrement important d'associer plus étroitement encore le

- 32 -

Parlement au pouvoir de décision.

Telles sont les raisons essentielles pour lesquelles la Commission estime nécessaire qu'une attention toute particulière soit accordée aux positions du Parlement Européen pour l'adoption de toute réglementation nouvelle tendant à élargir les moyens d'action de la Communauté sur la base de l'article 235. Dans de tels cas, le Conseil devrait se déclarer disposé à prolonger le dialogue avec le Parlement Européen en vue de dégager un accord entre les deux institutions. Lorsqu'après double lecture subsisterait un désaccord se traduisant côté du Parlement Européen par un vote particulièrement significatif, la Commission devrait proposer des solutions permettant au Conseil de tenir compte des opinions du Parlement.

3. Par ailleurs, comme on l'a déjà noté plus haut, il convient de rappeler que les pouvoirs du Parlement seront, dans le domaine budgétaire, élargis à partir de l'exercice relatif à l'année 1975 par les dispositions du Traité du 22 avril 1970, renforcées sur la base des propositions que la Commission s'est engagée à faire et qu'elle déposera au plus tard le 30 juin de cette année.

Plus généralement, la Commission se réserve de revenir plus amplement sur ces problèmes institutionnels tant dans le cadre de sa contribution au rapport sur l'Union Européenne que dans celui des nouvelles initiatives à prendre pour la réalisation de l'Union économique et monétaire.