

Mémorandum de la Commission au sujet de la politique susceptible d'être poursuivie au sein de la Communauté pour faire face aux problèmes économiques et monétaires actuels (5 décembre 1968)

Légende: Le 5 décembre 1968, la Commission des Communautés européennes transmet au Conseil des ministres un mémorandum sur les problèmes économiques et monétaires et l'orientation qui pourrait être prise par la Communauté pour y faire face.

Source: Communauté économique européenne - Commission. Mémorandum de la Commission au sujet de la politique susceptible d'être poursuivie au sein de la Communauté pour faire face aux problèmes économiques et monétaires actuels. Bruxelles: Service des publications des Communautés européennes, 1968. 26 p.

Archives historiques de l'Union européenne, Florence, Villa il Poggiolo. Fonds des institutions communautaires européennes, EC. Conseil des ministres CEE et Euratom, CM2. 1964. 444.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2013

URL:

http://www.cvce.eu/obj/memorandum_de_la_commission_au_sujet_de_la_politique_susceptible_d_etre_poursuivie_au_sein_de_la_communaute_pour_faire_face_aux_problemes_economiques_et_monetaires_actuels_5_decembre_1968-fr-bda348d3-3fba-4b80-8652-445042978871.html

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

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

SEC(68) 3958 final

Bruxelles, le 5 décembre 1968

*confidentiel***MEMORANDUM DE LA COMMISSION AU CONSEIL**

au sujet de la politique susceptible d'être poursuivie
au sein de la Communauté pour faire face aux problèmes
économiques et monétaires actuels

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
<u>I. La situation dans la Communauté</u>	2
1. <u>Vue d'ensemble</u>	2
2. <u>La situation dans les pays membres</u>	2
a. Allemagne	2
b. France	3
c. <u>Autres pays de la Communauté</u>	5
Italie	5
Pays-Bas	5
Belgique	6
Luxembourg	6
<u>II. Les problèmes pour l'année 1969</u>	6
1. <u>La conjoncture mondiale</u>	7
2. <u>Les problèmes propres à la Communauté</u>	9
<u>III. Les orientations de la politique conjoncturelle</u>	12
1. <u>Les impératifs</u>	12
2. <u>La politique conjoncturelle dans les pays de la Communauté autres que la France</u>	13
a. Le maintien de l'expansion	13
b. Politique des structures	14
c. Politique des revenus	14
d. Politique monétaire et budgétaire	15
e. Politique de la balance des paiements	16
3. <u>La politique conjoncturelle en France</u>	17
<u>IV. Les enseignements de la crise récente</u>	18
<u>V. Conclusions</u>	22

ANNEXE : Les indicateurs de la conjoncture dans la C.E.E.

- 1 -

Au moment où le Conseil examine les problèmes conjoncturels de la Communauté, celle-ci vient de subir un choc d'une grande gravité.

Alors que l'activité économique y avait retrouvé au cours de l'année 1968, après le ralentissement qui avait caractérisé les deux années précédentes, un dynamisme nouveau, alors qu'en dépit des pertes importantes de production encourues en France à la suite des grèves de mai et de juin, le produit brut en termes réels augmentait au taux de 5.5 %, la Communauté a connu des bouleversements monétaires qui ont ébranlé une fois de plus l'ordre monétaire international. Mais - et cela est nouveau dans les relations internationales de paiements - ces bouleversements ont eu pour origine un dérèglement à l'intérieur même du Marché Commun, provoqué par une vague de spéculation d'une ampleur rare affectant principalement le Deutsche Mark et le Franc français.

Ainsi sont apparus en toute clarté certains problèmes qui commandent le développement ultérieur de la Communauté, en même temps que se manifestait l'importance que revêtiront au cours de 1969 l'évolution conjoncturelle des pays membres et les politiques qu'ils mettront en oeuvre.

°
° °

I. La situation dans la Communauté

1. Vue d'ensemble

Au début de l'automne 1968, la situation économique dans la Communauté se présentait sous un jour très favorable. La production se développait à un rythme qui, depuis l'institution du Marché Commun, n'avait été atteint que dans les phases d'essor conjoncturel des années 1958 et 1965. Alors que l'expansion de la demande extérieure s'était légèrement ralentie, la demande intérieure montrait en revanche une nette tendance à l'accélération. Les investissements augmentaient très rapidement et les dépenses de consommation, dont l'allure avait manqué de fermeté au début de l'année, devenaient de plus en plus fortes. Dans la plupart des pays membres une régression conjoncturelle se manifestait dans le chômage.

Il est vrai que cette situation d'ensemble favorable recouvrait certaines divergences entre les pays membres, notamment en ce qui concerne l'évolution des prix et de la balance des paiements courants. Toutefois, les politiques mises en oeuvre permettaient d'escompter un retour progressif à un développement plus harmonieux.

2. La situation dans les pays membres

a. Allemagne

En Allemagne, l'essor conjoncturel s'est poursuivi à un rythme rapide en 1968. A l'automne, la production dépassait largement le niveau conjoncturel record qu'elle avait atteint en 1966. Toutefois, l'expansion économique n'avait pas encore porté l'utilisation des capacités de production à un degré tel que la stabilité des prix fût compromise. Grâce à l'amélioration de sa position concurrentielle, l'Allemagne enregistrait des excédents considérables de sa balance commerciale et de sa balance des paiements courants. Afin de compenser ces excédents, les autorités allemandes avaient poursuivi, avec succès, une politique d'exportation systématique de capitaux à long terme.

./...

- 3 -

Les troubles monétaires survenus dans le courant du mois de novembre ont amené le Gouvernement allemand à prendre une série de mesures visant essentiellement à endiguer la spéculation et à permettre un développement plus équilibré de la balance des paiements courants.

A cet effet, une loi a été adoptée par le Parlement, appliquant aux importations un taux de taxe à la valeur ajoutée réduit généralement de 4 points et diminuant d'un même montant les restitutions de la taxe à l'exportation. Ces mesures sont prises pour une durée de 15 mois. En outre, le Gouvernement a soumis à autorisation préalable la constitution par les non-résidents d'avoirs auprès des institutions de crédit, ainsi que le recours des résidents au crédit étranger. Enfin la Banque centrale applique depuis le 21 novembre un taux de réserves obligatoires de 100 % aux avoirs constitués par des non-résidents auprès des banques allemandes après le 15 novembre 1968.

b. France

La crise sociale qu'a traversée la France en mai et juin 1968 a soudainement interrompu la phase de croissance équilibrée qui était en cours depuis plusieurs mois. Elle a eu pour conséquences immédiates des pertes importantes de production, une augmentation massive des revenus salariaux et des transferts, l'apparition de difficultés de trésorerie dans les entreprises et une dégradation sensible des transactions monétaires avec l'étranger. Les nombreuses mesures prises à la fois à l'échelon national et dans le cadre de la Communauté eurent pour objectif de rétablir rapidement la situation économique.

En fait, la normalisation des circuits de production et d'échanges s'effectua de façon très prompt. La production industrielle progressait de nouveau fortement depuis juillet ; la tendance à l'extension du chômage s'était renversée; le développement des exportations était satisfaisant.

- 4 -

A plus longue échéance la politique économique définie après les événements de mai et à laquelle la Commission des Communautés européennes avait apporté son soutien, visait à restaurer la stabilité des prix et l'équilibre des paiements extérieurs, tout en permettant une croissance économique suffisamment rapide pour absorber l'augmentation des coûts de production et pour assurer une réduction graduelle du chômage. Depuis le mois de juillet 1968 cette politique se poursuivait dans des conditions relativement satisfaisantes et les tendances prévisibles de l'économie française ne permettaient pas d'inférer que la réalisation des objectifs fixés se heurterait à des obstacles insurmontables. A cet égard, il convient de remarquer que d'autres pays de la Communauté - l'Italie et les Pays-Bas notamment - pour lesquels la part du commerce international dans l'économie est encore plus importante qu'en France, avaient connu au cours des dernières années des hausses annuelles de salaires aussi sensibles, voire plus fortes, que celles qui viennent d'être enregistrées en France et qu'ils avaient pu en maîtriser les conséquences.

Divers facteurs d'ordre interne et international ont provoqué à partir de novembre une spéculation qui a entraîné une détérioration rapide de la position du franc sur les marchés internationaux. Ainsi se sont trouvées brutalement modifiées les conditions dans lesquelles se poursuivait le rétablissement de l'économie française depuis la fin de la crise sociale de mai. En vue de maintenir la parité du franc, le Gouvernement français a été amené à prendre des mesures rigoureuses qui ne peuvent manquer de se répercuter sur l'évolution conjoncturelle de la France.

Le 24 novembre 1968 a été introduit un contrôle des changes plus rigoureux que celui qui avait été instauré le 29 mai 1968 et abrogé au début de septembre. Le Gouvernement a fait adopter par le Parlement, dans le cadre d'un rectificatif au projet de Loi de Finances pour 1969, une série de dispositions qui infléchissent la politique budgétaire dans un sens nettement plus restrictif. Le découvert initialement prévu pour 1969, qui s'élevait à 11,5 milliards de francs, a été réduit à 6,35 milliards. Cette réduction a été obtenue par une compression des dépenses d'un montant de 2,8 milliards de francs, notamment grâce à une diminution des subventions aux entreprises publiques et à des économies portant essentiellement sur des dépenses de fonctionnement civiles et militaires. Des recettes supplémentaires ont été dégagées par un réaménagement du système fiscal : la

./...

- 5 -

taxe forfaitaire sur les salaires ainsi que la taxe sur la circulation des viandes ont été supprimées à dater du 1er décembre 1968 ; des majorations des taux de la taxe à la valeur ajoutée et un recouvrement accéléré de cette taxe permettront de réaliser un accroissement net de 2,5 milliards de francs des recettes fiscales. Pour compenser la réduction des subventions aux entreprises nationales, certains tarifs publics ont été augmentés ; il s'agit notamment de ceux des transports ferroviaires de marchandises ainsi que de l'électricité et du gaz à usage industriel. En ce qui concerne les prix, aucun blocage n'a été introduit - sauf en ce qui concerne certains services -, mais la politique de surveillance a été renforcée. Enfin, l'expansion du crédit bancaire a été strictement limitée.

C. Autres pays de la Communauté

En Italie, l'expansion économique a été très modérée pendant la première partie de l'année 1968. Ce n'est que dans le cours de l'automne qu'une certaine reprise s'est dessinée sous l'effet d'un dynamisme accru de la demande intérieure ; ce raffermissement s'est manifesté notamment du côté de la consommation privée, mais il paraît aussi avoir concerné les investissements productifs. En revanche, les exportations, en dépit d'une progression soutenue, ont accusé une certaine décélération. Le rythme de croissance plus rapide observé depuis peu a surtout permis la mobilisation d'une part plus large des capacités techniques de production ; il ne semble guère jusqu'ici avoir amélioré la situation de l'emploi. Malgré une croissance sensible des importations à partir du printemps, la balance des paiements courants a continué d'accuser des excédents élevés. Les prix sont restés stables. Dans ces conditions, le Gouvernement a arrêté, dès le mois de juillet 1968, une série de dispositions destinées à utiliser davantage les ressources de production disponibles, qui demeurent importantes. Ces mesures apportent notamment des stimulants à l'investissement des entreprises et tendent à accélérer les équipements d'infrastructure économique et sociale du pays.

Aux Pays-Bas, l'expansion économique s'est poursuivie, à l'automne de 1968, au rythme relativement rapide qui la caractérise depuis le milieu de 1967. Tous les éléments de la demande ont continué de se développer. Les investissements des entreprises, en particulier, ont eu tendance à se renforcer. La production industrielle a, dès lors,

- 6 -

continué de s'accroître à un rythme annuel de l'ordre de 9 à 10 %. Le taux de chômage était tombé à 1,7 % en octobre, mais des diversités existent sur le plan régional dans la situation de l'emploi. Le dynamisme de la conjoncture a davantage affecté l'équilibre extérieur que le climat des prix intérieurs. C'est ainsi que la tendance à l'amélioration de la balance des paiements courants semble s'être renversée depuis le milieu de l'année.

En Belgique, la conjoncture a continué de s'améliorer au cours des derniers mois, sous l'effet d'un raffermissement de la demande intérieure et de l'accroissement des exportations vers les autres pays membres. Le développement de la production industrielle atteignait, au début de l'automne, un rythme annuel d'environ 6 %; en même temps, l'activité dans le secteur du bâtiment marquait une certaine reprise. Après avoir augmenté sans interruption pendant plus de quatre ans, le chômage a amorcé une régression conjoncturelle depuis le milieu de 1968. La hausse des prix intérieurs est demeurée faible. Cependant, sous l'effet notamment d'une détérioration des termes de paiements, la balance des opérations courantes a continué de se dégrader.

Au Luxembourg, le développement continu des exportations, notamment de produits sidérurgiques, ainsi que le redressement de la demande intérieure, ont accéléré la progression de la production industrielle, dont l'indice marquait, au début de l'automne, une augmentation de 10 %, la plus forte enregistrée depuis trois ans. Les prix intérieurs n'ont guère monté et le plein emploi a été maintenu.

+

+

+

II. Les problèmes pour l'année 1969

Les problèmes qui se poseront à la Communauté au cours de l'année 1969 seront à la fois d'ordre externe et d'ordre intérieur.

1. La conjoncture mondiale.

Depuis le milieu de 1968, la conjoncture mondiale, qui avait été caractérisée au second semestre de 1967 et dans les premiers mois de 1968 par une vive expansion, connaît une évolution un peu moins dynamique. Cette tendance risque de s'accroître pendant le premier semestre de l'année 1969.

Aux Etats-Unis, le renforcement de la lutte contre les tendances inflationnistes et l'adoption de mesures budgétaires restrictives affecteront le développement des échanges mondiaux. Certes, l'activité économique dans ce pays, et notamment la consommation, n'ont pas encore réagi sensiblement à ces mesures, mais il semble bien que la cause principale en réside dans une réduction très forte du taux d'épargne des ménages, qui pourrait difficilement demeurer au niveau relativement bas auquel il se situait au troisième trimestre de 1968. En outre, la majoration des contributions à la sécurité sociale et le versement des arriérés d'impôts au début de 1969 réduiront le revenu disponible des ménages, et l'expansion des dépenses publiques devrait se ralentir sensiblement au premier semestre de 1969. En même temps, le développement des investissements des entreprises risque d'être hésitant. Au total, la demande intérieure, la production et les importations des Etats-Unis devraient avoir tendance à plafonner pendant un certain temps.

Au Royaume-Uni, le Gouvernement vient de renforcer de manière sensible sa politique de limitation de la demande intérieure et d'introduire des mesures réglementaires qui auront pour conséquence de décourager les importations.

Dans la plupart des autres pays de l'A.F.L.F., l'expansion économique semble devoir être modérée et la demande d'importation relativement faible.

Enfin, les pays en voie de développement, dont les achats sont déjà freinés par l'exiguité de leurs disponibilités en devises, n'accroîtront pas leurs importations dans des proportions sensibles, puisqu'ils seront sans doute privés du soutien d'une demande dynamique dans de nombreux pays industriels.

- 8 -

Toutes ces raisons conduisent à penser que, malgré la forte position concurrentielle de la plupart des pays membres, les exportations de la Communauté n'augmenteront pas en 1969 à un rythme aussi rapide qu'en 1968. Il en résultera un certain freinage de l'expansion économique.

Si cette évolution n'était pas compensée, selon les possibilités des pays membres, par un accroissement plus important de la demande intérieure, non seulement les niveaux de production et d'emploi s'en trouveraient affectés, mais le processus d'ajustement des balances des paiements dans les pays non membres serait rendu plus difficile.

La Communauté, qui est le principal importateur dans le commerce mondial, assume de ce fait des responsabilités particulières. Le rythme de sa croissance économique doit donc être suffisamment rapide en 1969 pour éviter un processus cumulatif de ralentissement des échanges mondiaux, dont elle ressentirait elle-même les conséquences dans une phase ultérieure.

Enfin, compte tenu de la sensibilité du système monétaire international, qui a encore été mise en évidence au mois de novembre, le risque de nouvelles perturbations n'est pas à exclure.

1.

2. Les problèmes propres à la Communauté.

Si une certaine compatibilité des politiques conjoncturelles a pu être réalisée au sein de la Communauté durant une période assez longue, des divergences sensibles se sont fait jour au cours des deux dernières années; elles n'ont pas été sans exercer des conséquences défavorables sur les conditions d'équilibre et de croissance à l'intérieur de la Communauté. Il importe d'analyser les disparités existantes et les perspectives qui se dessinent, notamment à la lumière des mesures prises récemment en Allemagne et en France.

A la veille des troubles monétaires, l'Allemagne se trouvait confrontée avec le problème de concilier une expansion rapide et la stabilité des prix dans des conditions permettant de réduire sensiblement l'excédent des paiements courants.

Les ajustements de la taxe à la valeur ajoutée accroissent désormais la marge de manoeuvre de la politique conjoncturelle. En effet, ces mesures devraient réduire en 1969, selon une première estimation, l'excédent de la balance des opérations courantes à concurrence de 2 à 3 milliards de marks. Elles devraient augmenter l'offre potentielle sur le marché intérieur et contribuer ainsi à la stabilité du niveau des prix. Dans de telles conditions, de nouvelles possibilités seraient ouvertes à une expansion de la production.

En France, le Gouvernement s'efforçait de restaurer progressivement la stabilité interne et externe grâce à une utilisation accrue des facteurs de production. Toutefois, les récents événements monétaires ont fortement réduit la marge de manoeuvre de la politique conjoncturelle à cet égard.

Les dispositions rigoureuses adoptées en matière de réglementation des changes pour assurer, dans l'immédiat, la protection de la monnaie et la mise à la disposition de la France d'importants crédits en devises, devraient permettre d'écarter le risque d'une nouvelle dégradation de la balance des capitaux. Les mesures d'encadrement du crédit, restreignant la trésorerie des entreprises, joueront dans le sens d'une amélioration des termes de paiements.

A échéance plus longue, le relèvement de la taxe à la valeur ajoutée, combiné avec la suppression de l'impôt sur les salaires, devrait améliorer le solde extérieur, en stimulant notamment les exportations. Enfin, la réduction du déficit budgétaire devrait modérer sensi-

- 10 -

blement l'expansion de la demande intérieure, et, par suite, celle des importations. Ainsi les conditions sont-elles réunies pour un redressement de la balance des paiements au cours de 1969.

En revanche, le retour à une plus grande stabilité des prix et des coûts et la réalisation d'une croissance soutenue posent des problèmes dont la solution implique une vigilance particulière et une grande souplesse d'adaptation aux tendances effectives de la conjoncture. En effet, l'aggravation de la charge fiscale indirecte pèsera fortement sur les prix, notamment dans les secteurs où le jeu de la concurrence est faible. D'autre part, s'il est vrai que les mesures adoptées sur le plan budgétaire et fiscal peuvent donner une structure plus harmonieuse à l'expansion, en freinant notamment l'accroissement du volume de la consommation privée et en modérant les dépenses de l'Etat, il n'est pas certain que le développement des exportations et des investissements productifs soit suffisamment vigoureux pour éviter un ralentissement trop marqué de la croissance de la production. Selon de premières estimations des services de la Commission, le produit national brut augmenterait en volume d'environ 5,5 % entre 1968 et 1969, alors que récemment l'on escomptait encore un taux supérieur à 6,5 %. La nouvelle prévision implique, compte tenu des pertes de production encourues du fait des grèves en 1968, une progression relativement lente de la production au cours de l'année 1969. Dans ces conditions, il paraît difficile de s'attendre à une amélioration sensible de l'emploi.

Les répercussions des mesures allemandes et françaises, considérées dans leur ensemble, sur les paiements courants des autres pays de la Communauté ne devraient pas être très sensibles. Ces pays se ressentiront d'une concurrence accrue des produits français sur leurs marchés nationaux et enregistreront un ralentissement de leurs ventes à la France ; mais les mesures allemandes auront pour effet de compenser - et au-delà - la détérioration de la balance commerciale de ces pays vis-à-vis de la France. Leur croissance pourrait s'en trouver stimulée.

.../...

- 11 -

Si les décisions prises en novembre par les Gouvernements allemand et français apportent une contribution importante à la correction des déséquilibres actuels et atténuent, dans l'immédiat, les dangers d'une nouvelle vague de spéculation, il n'en reste pas moins que, selon les pays, la réalisation des équilibres fondamentaux se présente dans des conditions différentes.

L'expansion attendue pour 1969 dans les pays membres entraînera, dans l'ensemble de la Communauté, un relèvement de l'emploi. Le chômage se situera néanmoins à un niveau encore assez élevé en Italie et peut-être en Belgique, alors qu'en Allemagne et aux Pays-Bas des tensions pourraient apparaître sur le marché du travail, en raison notamment de la distribution régionale très inégale des réserves de main-d'œuvre. En France, le rythme de la croissance risque de n'être pas suffisant pour améliorer la situation sur le marché de l'emploi autant qu'il avait été escompté.

En Allemagne et en Italie la balance des paiements courants accusera encore en 1969 un excédent élevé, mais celui-ci sera davantage concentré sur les pays non membres que sur les pays de la Communauté. En France, la situation des paiements courants, tout en s'améliorant graduellement, pourrait rester difficile dans un premier temps. Enfin, les pays du Benelux devraient enregistrer, comme en 1968, un solde positif des transactions courantes.

Dans le domaine des prix et des coûts, les divergences d'évolution qui se manifestaient depuis deux ans à l'intérieur de la Communauté se sont brusquement accentuées à la suite des événements survenus en France et ont créé des disparités importantes entre pays membres. En dépit du développement vigoureux des échanges intracommunautaires et des achats de produits finis à l'extérieur, il n'est pas exclu que, dans certains de ces pays, le climat des prix se détériore au cours de 1969. En particulier, les risques de dérapage des prix restent grands en France.

.../...

- 12 -

A ces problèmes concernant la réalisation d'une croissance harmonieuse au sein de la Communauté s'ajoutent des préoccupations relatives au fonctionnement normal du Marché Commun. En effet, certaines des mesures récemment adoptées, dont l'application se justifie en raison de la soudaineté et de la gravité de la crise monétaire, ne peuvent pas être considérées comme des solutions durables pour régir les relations économiques à l'intérieur de la Communauté ; du fait de leur caractère exceptionnel, il serait nécessaire de veiller, dans le cadre d'une politique étroitement coordonnée, à ce que les conditions permettant leur suppression soient réunies dans des délais raisonnables.

III. Les orientations de la politique conjoncturelle

1. Les impératifs

Les considérations qui viennent d'être exposées permettent de dégager plusieurs impératifs quant à l'orientation des politiques économiques dans la Communauté :

- Il est, en premier lieu, nécessaire d'éviter une réapparition des mouvements spéculatifs. Parallèlement à la mise en oeuvre d'une coopération monétaire plus étroite dont il est question plus loin (voir IV), il importe de poursuivre une politique économique, en particulier une politique de régulation de la demande globale, tendant à maintenir la confiance dans la stabilité des monnaies de la Communauté. Cette confiance dépend dans une large mesure du retour, dans des délais assez brefs à une situation plus satisfaisante des balances des paiements des pays membres.

./...

- 13 -

- Le second impératif est le maintien d'une croissance rapide de la Communauté considérée dans son ensemble. Il est d'autant plus aisé à respecter qu'il existe encore dans la plupart des pays membres d'importantes ressources disponibles. Il prend toute sa valeur, eu égard à l'affaiblissement de la conjoncture mondiale prévu pour 1969.
- Le troisième impératif est d'assurer, dans les années à venir, une évolution plus harmonieuse des prix et des coûts de production à l'intérieur de la Communauté afin d'atteindre les objectifs définis à l'article 104 du Traité. Certes, ces éléments ne déterminent pas, à eux seuls, les positions relatives des divers pays membres dans les échanges, tant à l'intérieur de la Communauté que vis-à-vis des pays tiers. Néanmoins, la persistance de divergences substantielles ne manqueraient pas de maintenir ou de créer des déséquilibres importants qui pourraient, à la longue, acquérir un caractère fondamental et mettre en cause le maintien des parités. Si en Allemagne et en Italie les prix et les coûts unitaires sont, dans un passé récent, restés quasiment stables, il n'en a pas été de même dans les autres pays de la Communauté.

2. La politique conjoncturelle dans les pays de la Communauté autres que la France

a) Le maintien de l'expansion

En vue de respecter ces impératifs, l'expansion dans les pays autres que la France doit se poursuivre à un rythme qui peut être rapide, sans pour autant mettre en cause la stabilité. Un accroissement d'au moins 5 % du produit brut à prix constants de la Communauté devrait être réalisé en 1969. En effet les pays membres disposent selon les cas de réserves de main-d'oeuvre, de capacités techniques utilisables ou d'une marge de manoeuvre en matière d'importations. En outre, les tendances actuelles de l'investissement permettent d'escompter un élargissement important des capacités de production. Ce potentiel de croissance doit être exploité dans des conditions optimales.

.../...

En raison de son poids dans la Communauté et du retard qu'elle a pris par rapport aux orientations quantitatives du premier programme de politique économique à moyen terme, notamment en ce qui concerne la croissance du PNB, celle des investissements, et celle de la consommation, il importe que la République Fédérale d'Allemagne réalise au moins, en 1969, un taux de croissance voisin de celui retenu pour la Communauté dans son ensemble. Le niveau d'activité déjà atteint à la fin de 1968, les capacités techniques de production encore disponibles et la marge d'action offerte au gouvernement par les mesures récemment prises permettent de le réaliser.

Si, en Italie, où le potentiel de croissance semble le plus large, la propension à investir des entreprises ne s'accroissait pas suffisamment dans les prochains mois, malgré les dispositions déjà arrêtées par le gouvernement, de nouvelles mesures de stimulation de l'activité économique devraient être adoptées.

b. Politique des structures

Dans les pays considérés, l'expansion de la production devrait se trouver facilitée du fait que, dans la phase actuelle de la conjoncture, la solution de certains problèmes structurels peut être recherchée avec plus de vigueur. Une politique industrielle et régionale visant à améliorer les structures économiques, et appuyée par une politique de formation et de réadaptation professionnelles, permettrait en effet de transférer de la main-d'oeuvre à des emplois plus productifs. Les pays disposant de réserves de main-d'oeuvre assez limitées, mais dont la répartition géographique et sectorielle est très inégale, pourraient ainsi les utiliser de façon plus efficiente.

En Allemagne, où les risques de tensions sur le marché de l'emploi semblent les plus immédiats, de nouveaux efforts devraient être déployés pour accentuer l'appel à la main-d'oeuvre étrangère.

c. Politique des revenus

La poursuite d'une expansion économique rapide, dans la mesure où elle se fonde sur une mobilisation des réserves de croissance, est elle-même un facteur favorable au maintien de la stabilité des coûts

- 15 -

unitaires et des prix, en raison des progrès de productivité qu'elle permet de réaliser. Les impulsions nécessaires à une telle expansion dans les pays membres autres que la France devraient émaner essentiellement de la demande intérieure. Il serait souhaitable qu'elles résultent, dans une proportion plus forte qu'en 1968, du développement de la consommation des ménages.

Il est néanmoins nécessaire de maintenir l'évolution des salaires dans les limites des possibilités réelles de l'économie. Une politique active des revenus, agissant notamment sur les prix et les salaires et recourant à la concertation avec les partenaires sociaux, devrait être menée à cet effet. Dans les pays où les majorations de salaires ont été très modérées en 1967 et en 1968, elle devrait permettre d'accorder des augmentations de rémunérations plus substantielles. Il conviendrait de rechercher, par ailleurs, les moyens de faire participer les travailleurs aux fruits de l'expansion, sous forme de constitution de patrimoines; cette formule aurait également l'avantage de favoriser un meilleur équilibre entre l'épargne et l'investissement.

En ce qui concerne les prix, une importance particulière devrait être attachée à la lutte contre les pratiques restrictives sur le marché intérieur et au renforcement du jeu de la concurrence étrangère, notamment par la suppression d'obstacles administratifs aux échanges.

d. Politiques monétaire et budgétaire

La stabilité des prix devra cependant procéder essentiellement d'une régulation appropriée de l'expansion de la demande globale, régulation dont l'efficacité dépendra d'une utilisation adéquate des politiques monétaire et budgétaire.

À cet égard, l'instrument monétaire ne pourra jouer qu'un rôle d'appoint dans les circonstances actuelles. En effet, étant donné la situation particulière de la France, il apparaît nécessaire que les autres pays membres maintiennent autant que possible les taux d'intérêt au niveau relativement bas où ils se situent actuellement, afin d'éviter les perturbations que provoquerait sur les marchés internationaux une hausse des taux d'intérêt dans la Communauté.

.../...

- 16 -

Ce sera, par conséquent, le rôle de la politique budgétaire de fournir l'"encadrement" nécessaire de l'expansion, soit pour éviter que celle-ci ne devienne trop rapide par rapport aux possibilités de l'offre, soit, comme ce pourrait être le cas en Italie, pour donner une impulsion plus vive à l'activité économique.

e. Politique de la balance des paiements

En Italie et en Allemagne, les exportations de capitaux à long terme ont connu un développement considérable en 1968 et ont compensé, parfois au-delà, l'excédent des paiements courants.

En Italie, compte tenu des besoins de capitaux importants qu'implique notamment le développement de certaines régions, des mouvements d'une telle ampleur ne devraient pas avoir un caractère durable.

En Allemagne, l'excédent prévisible de la balance des paiements courants pour 1969 rend souhaitable le maintien d'un volume important de sorties de capitaux à long terme, en particulier sous forme d'investissements directs. Ces exportations constitueront notamment un facteur de stabilisation très actif sur les marchés internationaux des capitaux, qui subissent les effets des programmes d'assainissement de la balance des paiements appliqués aux États-Unis et au Royaume-Uni.

.../...

3. La politique conjoncturelle en France

Les mesures que vient d'adopter le Gouvernement français répondent aux exigences de la situation actuelle.

Une politique de rigueur budgétaire et financière est, en effet, indispensable si l'on veut restaurer à bref délai la confiance dans la monnaie. La réduction du découvert budgétaire au niveau qui vient d'être fixé, doit être, en tout état de cause, menée à bonne fin.

Il apparaît également opportun, dans une économie saturée de liquidités, d'appliquer un strict encadrement du crédit et de le maintenir, au-delà du 31 janvier 1969, en veillant cependant à ce que les investissements les plus productifs ne soient pas atteints. L'évolution du crédit à la consommation doit, pour sa part, être suivie avec une particulière attention et toute expansion en ce domaine freinée.

Le rétablissement des équilibres fondamentaux requiert une évolution modérée des salaires, ce qui suppose une vigilance particulièrement grande en ce qui concerne les prix et une action systématique en faveur de la concurrence. Ces conditions sont particulièrement importantes en vue du "rendez-vous social" prévu pour mars 1969.

La Commission souligne à nouveau tout l'intérêt que présente actuellement une intensification de l'encouragement à l'épargne, telle que l'évoque sa recommandation du 5 juillet 1968. Plus particulièrement, l'intérêt des travailleurs serait, au même titre que celui de l'économie tout entière, davantage sauvegardé par l'édification d'une politique active de patrimoine que par des hausses excessives de salaires nominaux.

D'une manière plus générale, le succès de la politique entreprise en France dépend de la prise de conscience par tous les agents économiques des exigences de l'évolution conjoncturelle, de la nécessité des adaptations structurelles de l'économie au regard de la compétition internationale, ainsi que des disciplines nécessaires à la défense de la monnaie.

Si, dans le cadre de la politique poursuivie aux niveaux national et communautaire, les tendances effectives des flux économiques et monétaires permettaient de constater, vers la fin du printemps de 1969, un retour manifeste à des conditions satisfaisantes d'équilibre interne

.../...

- 18 -

et externe, il conviendrait d'examiner la possibilité d'infléchir la politique conjoncturelle actuelle, de manière à éviter l'apparition d'une tendance déflationniste dans l'économie française.

Le rétablissement rapide de l'activité économique en France depuis la crise sociale de mai-juin, le retour à un fonctionnement normal des circuits de production et de commercialisation, l'adoption récente de diverses mesures fiscales tendant à alléger les coûts de production et à accroître la capacité concurrentielle des entreprises, rendent inutile le maintien au-delà des dates prévues de toutes les mesures exceptionnelles autorisées par les décisions de la Commission des 6 et 23 juillet 1968. Enfin, la Commission considère qu'il y aura lieu d'abolir les mesures de contrôle des changes dès que la situation économique générale le permettra.

+

La Commission estime que les orientations de la politique conjoncturelle, qui viennent d'être définies, sont de nature à permettre aux divers Etats membres de faire face, d'une façon cohérente, à leurs propres problèmes, tout en favorisant pour la Communauté dans son ensemble la croissance requise pour des raisons d'ordre interne et international. Les difficultés qui résultent de la situation des paiements extérieurs de la France et de l'Allemagne peuvent en particulier être aplanies dans le cadre d'une action coordonnée.

+

+ +

IV. Les enseignements de la crise récente

1. Le premier enseignement de la crise que vient de traverser la Communauté est la nécessité absolue d'une meilleure coordination des politiques économiques des Etats membres. Cette coordination est essentielle si l'on veut que la stabilité des parités de change entre leurs monnaies ne se trouve pas directement menacée. Au stade de développement actuel du

.../...

- 19 -

Marché Commun, des modifications de parité comporteraient de graves répercussions sur la mise en oeuvre des politiques communautaires en particulier de la politique agricole, augmenteraient l'incertitude des agents économiques, affecteraient sans doute durablement les perspectives d'expansion économique des pays membres et mettraient en péril leur interpénétration progressive. Il convient donc de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir une telle éventualité.

De ce point de vue, un renforcement rapide de la coordination des politiques économiques à court et à moyen terme apparaît fondamental. Celle-ci doit viser à définir en commun, de manière plus précise les objectifs de croissance et de stabilité interne et externe. Elle doit permettre de fixer les grandes lignes des orientations à suivre et d'arriver à un accord sur les actions à mettre en oeuvre tant à l'échelon national que sur le plan communautaire. Une telle coordination, nécessaire en toutes circonstances se justifie plus encore dans les périodes difficiles, comme celle que la Communauté traverse actuellement, si l'on veut éviter de mettre en cause les progrès déjà réalisés et faire en sorte que les mesures prises dans les divers pays membres ne se contrecarrent pas mais soient au contraire modulées de façon à obtenir un résultat optimum. L'absence d'une concertation suffisamment étroite et menée en temps opportun conduit inévitablement à des tensions à l'intérieur de la Communauté et, par suite d'une orientation trop discordante des politiques nationales à des pertes de croissance ; le rétablissement de l'équilibre nécessite en effet le plus souvent l'alignement de tous les pays sur la politique nationale la plus restrictive.

Pour obtenir cette meilleure coordination des politiques économiques il importe moins de créer des institutions ou des procédures nouvelles que de recourir effectivement aux instances communautaires existantes, d'utiliser les procédures déjà établies et de procéder à des consultations préalables sur les grandes options de la politique économique des Etats membres ou sur les décisions importantes à prendre dans le domaine économique et financier. A cet égard, on doit noter que les procédures de consultation existantes n'ont pas été suivies avec toute l'efficacité désirable dans la période ayant immédiatement précédé la crise récente. Certes, la rapidité des événements a soulevé certaines difficultés, mais il est regrettable que les consultations communautaires aient eu lieu seulement au moment où la solution aux problèmes posés était déjà recherchée dans un cadre international plus large et qu'en particulier le Comité Monétaire n'ait pu se réunir comme la Commission l'avait demandé.

./...

- 20 -

Selon l'article 103 § 1 du Traité de Rome : "les Etats membres considèrent leur politique de conjoncture comme une question d'intérêt commun. Ils se consultent mutuellement et avec la Commission sur les mesures à prendre en fonction des circonstances". Il serait paradoxal qu'au moment où les circonstances rendent ces consultations particulièrement nécessaires, l'impression soit donnée que cette disposition du Traité est tenue pour désuète ou périmée.

2. Si l'efficacité de la coordination des politiques économiques exige en premier lieu que les Etats membres aient la volonté de se concerter selon les procédures déjà prévues, le succès de cette entreprise repose également sur la mise en place d'un mécanisme de coopération monétaire entre ces Etats.

La Commission considère, depuis quelques années déjà, que les progrès effectués dans l'interpénétration des économies des Etats membres rendent souhaitable la création d'un tel mécanisme. C'est avec une particulière insistance qu'au cours de l'année 1968 elle a attiré l'attention - notamment celle du Conseil et du Parlement européen - sur la nécessité de plus en plus pressante de tirer des dispositions de l'article 108 du Traité de Rome des conséquences pratiques conduisant à la mise en place d'un système permanent de concours mutuel dans le domaine monétaire. La Commission a même, dans les instances plus particulièrement concernées, fait des propositions à cet égard. Les développements qui se sont produits au cours de cette année ont montré que cette attitude n'était ni déraisonnable ni inopportune.

Certes, comme par le passé, il a été possible à un Etat membre en difficulté de faire appel aux concours nécessaires dans un cadre plus large que celui de la Communauté. Mais ni les possibilités offertes par le Fonds Monétaire International, ni la mise en oeuvre d'accords de swap n'ont permis jusqu'ici de prévenir les crises successives du système monétaire international ni la crise récente au sein de la Communauté. Toutes les améliorations qui pourront être apportées aux mécanismes de la coopération monétaire internationale dans un proche avenir, quelque nécessaires et souhaitables qu'elles soient, risquent de n'être pas suffisantes en l'absence d'une coordination effective des politiques économiques des pays participants.

Or, une telle coordination peut s'effectuer au sein de la Communauté, d'autant plus qu'elle est l'un des objectifs fondamentaux fixés par le Traité de Rome. Il s'agit pour la Communauté de prévenir efficacement les bouleversements plutôt que d'en corriger les effets après qu'ils se soient produits. L'inté-

gration de fait croissante des économies des pays du Marché Commun, la rapidité actuelle des communications, l'amélioration des techniques de gestion financière et le nombre de plus en plus élevé d'entreprises exerçant leur activité au-delà des frontières nationales, multiplient les possibilités de voir se développer, pour des motifs divers et parfois imprévisibles, des mouvements considérables de capitaux. Ceux-ci ne trouvent pas nécessairement leur origine dans la situation économique des pays membres ou dans les politiques suivies par eux.

C'est pourquoi la coordination de ces politiques, au sein d'un ensemble tel que la Communauté, ne peut revêtir toute son efficacité que si elle prend appui sur un mécanisme propre à cette Communauté, qui soit permanent et souple et permette aux Etats membres, après que les grandes options de l'action économique auraient été discutées en commun, de poursuivre les politiques adéquates sans que des accidents de parcours ne les remettent en question.

Ainsi seulement pourrait-on épargner à la Communauté l'apparition de situations dans lesquelles un Etat membre, faisant appel à l'article 109, prend des mesures de sauvegarde apportant des perturbations au fonctionnement du Marché Commun. Celles-ci, dans la mesure où elles constituent une enfreinte durable à la libre circulation au sein de la Communauté, risquent, comme l'a déjà souligné le Comité Monétaire, de compromettre gravement la réalisation d'une des conditions essentielles du succès de l'entreprise communautaire, c'est-à-dire la conviction de la part des agents économiques que les progrès accomplis dans ce cadre sont irréversibles.

La Commission souligne que le mécanisme envisagé ne saurait en aucun cas constituer un moyen permettant à un des Etats participants de poursuivre une politique de facilité qui s'écarterait de la ligne tracée en commun. Etabli pour faire face aux nécessités propres de la Communauté, ce mécanisme ne saurait, par ailleurs, constituer un obstacle à l'élargissement de celle-ci: il ne préjuge en rien la solution de ce problème. Enfin, il devrait pouvoir s'insérer dans les mécanismes plus larges de la coopération internationale.

Les perturbations intervenues en 1968, les risques accrus qui en résultent pour 1969 et qui pourraient compromettre l'avenir même de la Communauté, amènent la Commission à attirer une fois de plus l'attention du Conseil sur la nécessité de ne plus différer une prise de position claire sur les problèmes qui viennent d'être évoqués.

*

*

*

- 22 -

Telles sont, de l'avis de la Commission, les orientations de politique conjoncturelle susceptibles d'être poursuivies au sein de la Communauté pour faire face aux problèmes économiques et sociaux qui se posent à elle au cours de l'année 1969.

La Commission souhaite que le Conseil, après en avoir délibéré, les approuve et invite les Etats membres à prendre les mesures nécessaires pour rendre leur politique économique conforme à ces orientations.

La Commission se propose par ailleurs de présenter au Conseil, d'ici le 15 février 1969, des propositions concrètes au titre des articles 105 et 108 du Traité de Rome, en vue de la création d'un mécanisme communautaire de coopération monétaire. Conformément à l'article 105 du Traité, elle recueillera l'avis du Comité Monétaire sur ce point.

*

* *