

Le rapport Marjolin (Bruxelles, mars 1975)

Légende: En 1974, la Commission européenne marque son souhait de faire appel à un groupe de réflexion afin d'élaborer une étude sur l'état d'avancement de l'Union économique et monétaire. Le 8 mars 1975, le groupe d'experts, appelé «Groupe de réflexion Union économique et monétaire 1980» et présidé par Robert Marjolin, présente son bilan. Ce document, dit rapport Marjolin, distingue les principaux facteurs ayant contribué à la mise entre parenthèses du plan Werner.

Source: Rapport du groupe de réflexion "Union économique et monétaire 1980", II/675/3/74-F. Bruxelles: Direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne, 08.03.1975. 105 p.

Archives familiales Pierre Werner, Luxembourg.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2014

URL: http://www.cvce.eu/obj/le_rapport_marjolin_bruelles_mars_1975-fr-93d25b61-6148-453d-9fa7-9e220e874dc5.html

Date de dernière mise à jour: 20/10/2014



COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

COMMISSION

Direction générale des affaires économiques et financières

RAPPORT
DU GROUPE DE REFLEXION
«UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE 1980»

Bruxelles • Mars 1975

COMMISSION
DES
COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

UEM - 63

II/675/3/74-F
final

Direction générale des affaires
économiques et financières

Bruxelles, le 8 mars 1975

RAPPORT DU

GROUPE DE REFLEXION "UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE 1980"

PREFACE

Au début de l'année 1974, la Commission européenne a demandé à un groupe d'experts provenant de domaines scientifiques différents (économistes, juristes, sociologues) d'élaborer une étude sur l'Union économique et monétaire. Le groupe d'experts appelé "Groupe de réflexion Union économique et monétaire 1980" s'est réuni sous la présidence de Monsieur MARJOLIN, ancien vice-président de la Commission, chargé des affaires économiques et financières (la liste des membres du groupe se trouve à la fin de cette préface).

Un des membres du groupe, Monsieur CLAPPIER, a été appelé à assumer d'autres responsabilités qui l'ont empêché de continuer à participer aux discussions du groupe. Le groupe le remercie vivement pour l'importante contribution qu'il a apportée à ses travaux.

Conformément au mandat de la Commission, afin de poursuivre et d'approfondir les réflexions sur le développement de l'UEM dans le cadre de la formation d'une union européenne, cette étude avait pour objet d'effectuer une analyse des problèmes soulevés par la réalisation de l'UEM compte tenu des grands changements qui interviendraient d'ici l'année 1980.

Compte tenu de l'originalité des problèmes que pose l'élaboration de cette politique, le groupe a disposé d'une très grande liberté, tant dans le choix des problèmes à traiter, que des modalités envisageables pour leur solution.

Le groupe a approuvé son rapport dans son ensemble même s'il ne reflète pas dans toutes leurs nuances les opinions de chacun des membres. La cohérence de l'ensemble du programme est plus importante que chaque proposition prise individuellement.

Le rapport est réparti en quatre chapitres. Le premier dresse un bilan du passé et une analyse du mouvement vers l'Union économique et monétaire. Le deuxième traite les problèmes urgents qui menacent l'existence de la Communauté européenne. Ce chapitre est suivi par un programme à court terme (chapitre III)

.../...

II

II/675/3/74-F
final

qui, vue l'évolution que la Communauté a subie les dernières années, est encore consacré, pour une grande part, à la politique monétaire. D'une façon générale, ce programme peut, cependant, être considéré comme une épreuve de la volonté politique des gouvernements des pays membres. Le chapitre IV, enfin, examine plus en détail les premiers pas vers l'Union économique et monétaire.

Au rapport, deux annexes sont ajoutées : l'annexe I contient des spécifications à la proposition du groupe concernant un système communautaire d'allocation de chômage qui a l'agrément de tous les membres du groupe. L'annexe II rassemble certaines contributions personnelles.

*

III

II/675/3/74-F
final

LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE REFLEXION
"UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE 80"

Président :

R. Marjolin - Ancien Vice-Président de la Commission de la Communauté économique européenne

Membres :

F. Bobba - Président de "Acqua Pia Antica Marcia", Roma

H.W.J. Bosman - Professeur dans les domaines : "Monnaie, crédit, banques" à l'Université de Tilburg

G. Brouwers - Président de la Chambre de commerce et d'industrie de La Haye

L. Camu - Président de la Banque de Bruxelles

B. Clappier (jusqu'en juin 1974) - Directeur général du crédit national, Paris

I. Feighel - Professeur de droit à l'Université de Copenhague

F. Forte - Vice-Président de l'ENI, Roma

H. Giersch - Directeur de l'"Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel"

P. Lynch - Professeur d'économie à l'Université nationale d'Irlande

Sir Donald Mac Dougall - Conseiller principal pour les affaires économiques de la "Confederation of British Industry", London

H. Markmann - Directeur de "Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des DGB"

T. Peeters - Professeur d'économie à l'Université de Louvain

A. Shonfield - Directeur du "Royal Institute of International Affairs", London

N. Thygesen - Professeur d'économie à l'Université de Copenhague

Secrétariat de la Commission :

J-C. Morel
J. Schüller
H.C.A. Tieleman

TABLE DES MATIERES

	<u>page</u>
<u>I. LE MOUVEMENT VERS L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE</u> <u>- BILAN ET PERSPECTIVES</u>	1
1. Où en sommes-nous ?	1
2. Les raisons de l'échec	3
3. L'objectif	5
<u>II. LES PROBLEMES URGENTS</u>	7
1. L'inflation	7
2. Le chômage	8
<u>III. UN PROGRAMME A COURT TERME</u>	11
<u>A. Les lignes générales</u>	11
1. Le soutien des investissements	11
2. La promotion de l'épargne financière	13
3. La politique régionale	14
4. Participation des partenaires sociaux à l'esquisse des politiques communautaires	15
<u>B. Les problèmes monétaires et financiers</u>	17
1. Un système communautaire pour les politiques monétaires internes et externes	17
2. Endettement extérieur et Fonds de stabilisation des changes pour la Communauté	19
3. Unité de compte européenne et moyens officiels de règlement	25

.../...

IV. <u>PREMIERS PAS VERS L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE</u>	27
1. <u>Les conditions d'une union économique et monétaire</u>	27
2. <u>Les premiers pas</u>	29
a) La politique industrielle	29
b) Politique énergétique	31
c) Politique en matière de marchés des capitaux	32
d) La politique budgétaire de la Communauté	32 bis
e) Une caisse communautaire d'allocation de chômage	34
 <u>ANNEXE</u>	
<u>SYSTEME COMMUNAUTAIRE D'ALLOCATION DE CHOMAGE</u>	1 *
Tableaux	

I. LE MOUVEMENT VERS L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE -- BILAN ET PERSPECTIVES1. Où en sommes-nous ?

Il est apparu au groupe que pour pouvoir parler utilement de l'avenir, il était essentiel de dresser d'abord un bilan du passé et en particulier du résultat des efforts entrepris depuis le Sommet de La Haye en 1969 en vue de créer une Union économique et monétaire de l'Europe (1).

Pour éviter tout malentendu, le groupe tient à souligner qu'il reste profondément attaché à l'idée de l'unité européenne et que celle-ci lui paraît plus nécessaire que jamais pour que les Etats d'Europe occidentale puissent continuer à jouer un rôle dans les affaires du monde et se protéger contre les dangers qui les menacent de toutes parts. Isolés, leur impuissance apparaît chaque jour plus évidente; seule l'unité pourrait leur rendre l'influence qu'ils ont perdue.

Mais sans méconnaître certains progrès de caractère technique, notamment en matière de coopération des banques centrales entre elles, le groupe est d'avis que les efforts entrepris depuis 1969 se sont soldés par un échec. Le "serpent" a éclaté et le "rétrécissement des marges de fluctuation" ne subsiste plus qu'entre les monnaies qui sont plus ou moins étroitement liées au Deutsche Mark; le Fonds de coopération monétaire ne joue qu'un rôle mineur dans les affaires monétaires de l'Europe.

L'Europe n'est pas plus avancée dans la voie de l'UEM qu'en 1969. En fait, s'il y a eu mouvement, ce mouvement a été un recul. L'Europe des années 60 présentait un ensemble économique et monétaire relativement harmonieux qui s'est défait au cours des dernières années; les politiques économiques et monétaires nationales n'ont jamais été, depuis 25 ans, plus discordantes, plus divergentes qu'elles ne le sont aujourd'hui.

Tout ce qu'on peut dire, c'est que chacune des politiques nationales cherche à résoudre les problèmes et à surmonter les difficultés qui se présentent dans chaque pays particulier, sans référence à l'ensemble que constitue l'Europe. Le diagnostic est à l'échelle nationale; les efforts se déploient à l'échelle nationale. La coordination des politiques nationales est un vœu pieux, qui n'est pratiquement jamais suivi d'effet.

.../...

(1) Désignée ci-après par le sigle UEM.

Le résultat est que lorsque l'on parle de l'Europe, on parle essentiellement d'un ensemble géographique situé entre les Etats-Unis et l'U.R.S.S. composé d'Etats qui commercent entre eux d'une façon intense, mais qui, dans la plupart des cas, se comportent dans leurs affaires nationales et dans les affaires du monde chacun selon ses tendances et ses affinités particulières.

Cette situation est ressentie plus ou moins clairement par les habitants de cette zone. L'idée de l'Europe unie, tout en bénéficiant de la sympathie passive de la majorité de la population dans la plupart des pays de la Communauté, n'est plus une idée-force. La bienveillance avec laquelle elle est généralement accueillie est le plus souvent accompagnée de scepticisme faute d'un engagement politique clairement défini par les autorités politiques.

Les institutions européennes remplissent le rôle qui leur a été attribué par les Traités de Paris et de Rome et veillent, d'une façon aussi efficace que possible, à l'exécution de ces traités et des décisions d'application qui ont été prises depuis leur mise en vigueur. L'absence de tout progrès sensible depuis quelques années dans la voie de l'unification de l'Europe fait cependant que leur autorité s'est affaiblie et que l'on a cessé de les considérer comme la préfiguration des institutions qui veilleraient aux destinées d'une Europe unie.

Les chefs d'Etat ou de gouvernement ont décidé de se réunir régulièrement trois fois par an en Conseil des Communautés. Il est encore trop tôt pour porter un jugement sur la portée d'une telle innovation.

*

* *

Le mouvement centrifuge, qui caractérise les politiques nationales, a profondément affecté l'acquis communautaire.

La politique agricole commune est en état de crise. Les troubles monétaires qui se sont produits depuis 1969 et le refus fréquent des gouvernements de procéder aux ajustements de prix en monnaie nationale, qui auraient dû normalement en résulter, ont conduit à la création d'un système de montants compensatoires d'une complexité telle qu'il est incompréhensible pour les

.../...

non initiés. L'unité des prix agricoles dans la Communauté est atteinte et le marché unique scindé en plusieurs tronçons dont on ne voit pas comment, étant donné l'attitude des uns et des autres, ils pourraient être "recollés" dans un avenir prévisible.

Le degré de libération des mouvements de capitaux à l'intérieur de la Communauté est inférieur à ce qu'il était au début des années 60. Par la suite des décisions plus ou moins unilatérales prises par un certain nombre de gouvernements, la situation des différents pays est très variée; alors que certains pays ont maintenu le degré de libéralisation atteint antérieurement, d'autres ont rétabli des restrictions. Aucune stratégie commune vis-à-vis des capitaux externes n'a pu être dégagée ni ne semble pouvoir être réalisée dans un avenir proche.

L'union douanière pour les produits industriels et produits assimilés est l'élément vraiment vivant de la Communauté. Les déficits considérables de balance des paiements, auxquels plusieurs pays membres ont à faire face, constituent cependant une menace pour la libre-circulation des marchandises. Si la situation n'est pas bien maîtrisée, et elle ne pourrait l'être que par un ensemble cohérent de politiques nationales appropriées, d'actions communautaires et de mesures de coopération à l'échelle du monde occidental (Japon compris), le danger est sérieux de voir tel ou tel pays membre rétablir des restrictions à l'importation ou recourir à d'autres moyens empruntés à l'arsenal protectionniste.

2. Les raisons de l'échec

Le groupe pense que les causes de cet échec peuvent se ramener à trois principales : des événements contraires, une défaillance de la volonté politique, une compréhension insuffisante de ce qu'est une UEM et des conditions qui doivent être remplies pour qu'elle voie le jour et puisse fonctionner.

Les événements adverses, c'est la crise monétaire internationale qui secoue le monde occidental depuis la fin des années 60, ainsi que la crise financière provoquée par la hausse brutale des prix du pétrole en 1973. Ces troubles profonds n'avaient pas été prévus quand la décision de créer une UEM européenne fut prise. Ils n'étaient pas prévisibles, au moins quant à la forme qu'ils ont prise et au moment où ils se sont produits.

.../...

Comme toute crise, ils auraient pu être l'occasion d'un progrès, en provoquant une cristallisation des volontés latentes. Les grandes choses se sont presque toujours faites dans les crises. Celles des dernières années auraient pu être l'occasion d'un bond en avant.

Pourquoi ont-elles au contraire provoqué un recul ? C'est qu'à aucun moment, les gouvernements n'ont essayé réellement de faire face ensemble à ces circonstances difficiles. Leur volonté ne s'est pas manifestée comme une volonté européenne, mais comme une série de volontés nationales s'ignorant plus ou moins les unes les autres, chacun essayant comme il le pouvait de tirer son épingle du jeu. Les essais de faire face aux différentes crises par une action commune ont été timides et sans lendemain.

Les conséquences de cet état de choses ont été aggravées par le fait que l'on avait décidé en 1969 de créer une UEM au cours des dix années qui suivraient, sans avoir une idée précise de ce que l'on entreprenait. Au niveau gouvernemental, il n'y a pas eu d'analyse même approximative des conditions à remplir. Tout s'est passé comme si les gouvernements s'étaient engagés dans l'affaire avec la croyance naïve qu'il suffirait de décréter la formation d'une UEM pour que celle-ci se constitue au terme de quelques années, sans grand effort ni transformations difficiles et pénibles économiques et politiques.

On ne s'est pas rendu suffisamment compte, de la différence essentielle qui existe entre une Union douanière, telle qu'elle est définie par le Traité de Rome et une Union économique et monétaire.

L'Union douanière suppose simplement que les gouvernements renoncent sauf circonstances exceptionnelles, à utiliser dans la poursuite des intérêts nationaux, les instruments de la politique commerciale, droits de douane et restrictions quantitatives notamment; tous les autres instruments de politique économique et monétaire restent à la disposition de chacun d'entre-eux.

Dans une Union économique et monétaire, les gouvernements nationaux remettent à des institutions communes l'emploi de tous les instruments de la politique monétaire et de la politique économique dont l'action doit s'exercer dans l'ensemble de la Communauté. Ces institutions doivent en outre disposer d'un pouvoir discrétionnaire similaire à celui dont les gouvernements nationaux disposent maintenant pour être en mesure de faire face à des événements imprévus.

.../...

Il est pratiquement impossible de décrire dans le détail ce que devraient être de telles institutions et leur fonctionnement. On peut dire cependant qu'elles devraient comporter un pouvoir politique européen, un budget communautaire important et un système intégré de banques centrales. Elles seraient appelées à fonctionner dans leur domaine de compétence, d'une façon semblable à celles d'un Etat fédéral.

Ce qui est remis en question, c'est l'idée qui a servi de fondement pendant vingt ans aux réflexions de beaucoup d'Européens, à savoir qu'une union politique européenne, notamment en matière économique et monétaire, se constituerait d'une façon presque insensible. C'était l'Europe des "petits pas". Il est clair que l'expérience jusqu'à présent ne montre rien qui pourrait soutenir la validité de cette idée. On peut légitimement se demander aujourd'hui si ce qui serait requis afin de créer les conditions pour une union économique et monétaire ne serait pas au contraire une transformation profonde et quasi instantanée, intervenant certes après de longues discussions, mais faisant apparaître à un point précis du temps des institutions politiques européennes.

Pour cette raison, au vue de l'analyse ci-dessus, et étant donné les circonstances générales politiques et économiques qui existent en Europe aujourd'hui, il n'a pas paru utile au groupe d'élaborer un plan d'UEM présentant un degré de crédibilité suffisant.

3. L'objectif

Le groupe, sans sous-estimer les résultats obtenus par plus de vingt ans d'efforts pour intégrer l'Europe, est convaincu que de nouveaux progrès exigent la manifestation d'une volonté politique. Cette volonté est aujourd'hui incertaine et a besoin de s'éprouver et de se fortifier dans l'action. A un moment où l'Europe se trouve confrontée avec de redoutables dangers, qui s'appellent "inflation", "déficits massifs des balances des paiements", "chômage", la seule voie raisonnable et possible pour les pays membres est de faire face ensemble, et en coopération avec l'Amérique du Nord et le Japon, à ces périls, sans trop se poser de questions quant aux problèmes à plus long terme.

Si en présence de ces graves menaces, un minimum d'unité et de cohésion ne peut être créé, il ne semble pas très utile de poursuivre la discussion sur l'UEM ou l'Union européenne. Mais si, par contre, une

.../...

volonté commune émerge dans l'année ou les deux années qui viennent, à propos de problèmes concrets, précis et urgents, l'Europe se trouvera au terme de cette courte période, dans une situation telle que les grands projets qui ont été discutés par les Sommets des dernières années pourront apparaître de nouveau concevables. De nouveaux plans pourront être alors établis avec des chances de réalisation,

C'est pour ces raisons que le groupe a consacré une part considérable du temps dont ils disposait à analyser les dangers qui menacent non seulement l'Europe, mais encore chacun des pays membres considéré isolément, et à dresser la liste des actions qui devront être entreprises pour écarter ces dangers et empêcher la disparition de ce qui subsiste de l'acquis communautaire.

En outre, il estime que les gouvernements devront sans tarder, au cours de la phase d'un ou deux ans dont il est parlé ci-dessus, prendre un certain nombre de décisions à effet plus éloigné qui accroîtraient le degré d'interpénétration des économies communautaires, renforceraient leur unité vis-à-vis des menaces qui pèsent sur elles et rapprocheraient le moment où la création d'une UEM pourrait être sérieusement envisagée. Ces décisions concernent principalement l'abolition des obstacles aux mouvements des marchandises et services et des capitaux, le développement de la solidarité financière et la constitution d'un budget communautaire à une échelle telle que puissent s'opérer les transferts importants qu'exigera le maintien de l'UEM et qui soit alimenté par une fiscalité communautaire.

.../...

II. LES PROBLEMES URGENTS

Trois foyers de difficultés menacent la Communauté : l'inflation, le chômage et le déficit des paiements. Ces menaces se profilent dans une atmosphère de crise où chacun s'interroge sur les mutations structurelles nécessaires, sur le niveau futur de la croissance et même sur sa nature.

1. L'inflation

La hausse des prix n'a cessé de s'accroître dans la Communauté au cours des dernières années. Alors que pour les prix à la consommation privée, le taux annuel d'inflation se situait de 1958 à 1968 aux environs de 3 %, en moyenne pondérée, pour la Communauté; pour les années 1969 à 1972 il atteignait 5,6 %; mais l'augmentation était de 8,2 % en 1973 et de plus de 13 % en 1974. Cette accélération s'explique, en partie, par des mesures expansionnistes prises d'une façon excessive et parallèle dans les pays industrialisés, suite à la récession mineure de 1970-1971. D'autre part, les gouvernements et les banques centrales ont laissé l'expansion s'installer en 1972 et 1973, sans prendre à temps les mesures restrictives qui s'imposaient tant en matière monétaire qu'en matière fiscale et budgétaire. En particulier, une augmentation de la masse monétaire dans les pays membres de l'ordre de 9 à 29 % par an entre fin 1970 et fin 1974, était de toute évidence incompatible avec l'objectif de stabilité des prix.

Les prix des matières premières industrielles, dans un tel climat de forte demande, voire de spéculation, ont monté très vivement. La Communauté a été en partie préservée de la hausse de prix des produits alimentaires grâce à la politique agricole commune. A partir de l'été 1974, les effets de la hausse des matières premières sur le niveau général des prix se sont fortement estompés.

L'augmentation des prix du pétrole, intervenue à la fin de 1973 a été beaucoup plus brutale et ses conséquences plus profondes; par ses seuls effets mécaniques (1); l'enchérissement de l'énergie explique le quart, voire le tiers des hausses observées en 1974 pour les prix à la consommation privée.

.../...

(1) sur la base d'un tableau entrées-sorties

En ce début de 1975, il y a tout lieu de croire que la plupart des facteurs inflationnistes, aussi bien la pression de la demande que des facteurs exogènes comme l'enchérissement des matières premières et de l'énergie, ont disparu mais il ne faut pas ignorer qu'un temps assez long est nécessaire pour que ces effets se répercutent entièrement.

La pression des coûts salariaux demeure forte bien que la situation varie beaucoup de pays à pays. Dans ces conditions, on peut attendre un ralentissement de l'inflation dans la plupart des pays, sans pouvoir espérer pour autant qu'il soit très sensible. La vitesse acquise est trop forte pour que les comportements changent du jour au lendemain.

La poursuite de la lutte contre l'inflation demeure donc nécessaire dans la Communauté. Elle est parfois rendue difficile par la complexité de la situation dans les Etats membres ainsi que par leurs positions très différentes y compris celles des relations industrielles. En effet, quelques pays qui ont pris des mesures de freinage suffisamment tôt dans la phase d'expansion connaissent un avantage quant à l'objectif de la stabilité des prix. Néanmoins, il s'agit actuellement de lutter à la fois contre les pressions inflationnistes, bien qu'à des degrés différents et contre un ralentissement de l'activité économique trop accentué qui s'accompagne d'un chômage croissant.

2. Le chômage

A la fin de 1974, la Communauté comptait environ trois millions et demi de chômeurs; rapporté à la population active, ceci représente un taux de 3,3 %, chiffre jamais atteint depuis la création de la Communauté. Dans quelques pays, la part relative des chômeurs dans la population active a dépassé actuellement 5 % (Italie) et a même atteint 8 % (Irlande) tandis que d'autres pays connaissent ce problème à une échelle plus faible, à savoir entre 3 et 4 %. (1)

En temps normal, une telle situation appellerait sans doute des mesures de relance des économies par la demande globale. Dans les circonstances actuelles, cette appréciation doit cependant être nuancée. La reprise doit mettre l'accent sur les investissements et être plus prononcée dans les pays qui sont en position excédentaire de balance des paiements. Les pays en déficit doivent prendre les mesures nécessaires pour adapter leur structure de production à la nouvelle demande des pays producteurs de pétrole. .../...

(1) Selon des prévisions des services de la Commission pour l'année 1975, (moyenne annuelle) il apparaît une légère diminution de l'ensemble du taux de chômage par rapport à la situation de décembre 1974 (Irlande 7,5 %, Italie 3,9 %, les autres pays autour de 3 %).

Par ailleurs, il importe de souligner qu'au stade actuel, le chômage s'explique en partie par des phénomènes structurels. Des mutations dans l'appareil de production sont rendues inévitables pour faire face notamment à la nouvelle structure de la demande induite par la hiérarchie différente des prix relatifs (en particulier par la hausse du prix du pétrole) et par la modification de la distribution des richesses au plan international. Compte tenu des frictions, il pourrait en résulter au cours des prochaines années une croissance ralentie et un chômage structurel plus important et de plus longue durée. Une politique active du marché du travail deviendra donc d'autant plus nécessaire comprenant la formation professionnelle et une aide aux travailleurs pour se reconvertir accompagnée éventuellement par des modifications appropriées dans la structure des salaires. De telles actions seraient également de nature à augmenter la flexibilité des économies par rapport aux besoins de restructuration.

3. Les déficits de balance des paiements

Le retour à un équilibre satisfaisant de la balance des paiements courants et cela dans des conditions ordonnées, tel est bien le problème central pour la préservation de la Communauté.

Le transfert massif de liquidités aux pays producteurs de pétrole a secoué les structures fragiles du système monétaire international et modifié la répartition géographique des ressources financières.

La détérioration des termes de l'échange au profit des pays producteurs de pétrole implique que la Communauté dégage progressivement les ressources intérieures nécessaires pour compenser cette détérioration par des exportations additionnelles. En fait, les pays producteurs de pétrole ne sont pas en mesure de transformer immédiatement tous leurs gains additionnels en importations supplémentaires. Pendant plusieurs années, ils disposeront de surplus non absorbés dont une part trouvera son équivalent dans des déficits courants de la Communauté.

En 1974, le déficit extérieur en biens et services de la Communauté aura atteint environ 13 à 14 mrd\$ de dollars. Si l'on peut espérer une diminution progressive, ce n'est pas avant quelques années qu'une position équilibrée sera retrouvée. D'ici 1978, l'endettement cumulé de la Communauté pourrait

.../...

dépasser nettement 50 mrds et même atteindre 100 mrds de dollars (1). Ce phénomène est d'autant plus préoccupant que les situations sont très différentes d'un Etat membre à l'autre, allant d'un excédent considérable pour l'Allemagne (14 mrds de dollars) à des déficits très sensibles pour l'Italie (environ 11 mrds), le Royaume-Uni (environ 13 mrds) ou la France (environ 5 mrds). Ces trois pays à eux seuls auraient donc enregistré en 1974 un déficit de l'ordre de 29 mrds de dollars (2).

Dans ces circonstances, il est à craindre que les pays connaissant les difficultés les plus graves, ne soient tentés d'adopter des mesures commerciales restrictives ou de recourir à des dépréciations compétitives, créant une situation cahotique sur le marché des changes et entraînant une crise de l'union douanière.

Un des problèmes dont l'Europe devra s'occuper est d'éviter que des tensions excessives ne se créent entre pays excédentaires et pays déficitaires quant aux balances de paiements courants. Dans certains cas il pourrait s'avérer inévitable d'établir des plans de financement cohérents et ordonnés. Ces problèmes ne pourront trouver leur solution uniquement à l'intérieur de la Communauté, mais sur un plan plus large en incluant la stratégie adoptée par les trois groupes de pays concernés : pays grands producteurs de pétrole, pays industrialisés, pays en voie de développement.

.../...

(1) Source : Rapport au Conseil et à la Commission sur la situation et les perspectives économiques à moyen terme de la Communauté, document des Communautés européennes (Comité de politique économique) n° II/562/74 du 18 décembre 1974, p. 36 et ss., notamment 50 à 53. Les chiffres calculés dans cette source se réfèrent à l'année 1978.

(2) Estimations des services de la Commission

III. UN PROGRAMME A COURT TERME

Nombre de recommandations formulées s'adressent encore aux gouvernements nationaux. En effet, sauf en matière commerciale, l'Europe n'est pas parvenue à un degré d'intégration des politiques économiques suffisant pour que l'on puisse parler de politique économique commune. Néanmoins, le rôle de la Communauté et de ses institutions peut être déterminant. Tout d'abord en assurant la nécessaire cohérence des politiques nationales, ensuite en prenant l'initiative d'un certain nombre d'actions dont l'efficacité requiert qu'elles soient menées au niveau européen. A cet effet, le groupe propose la création ou le développement d'instruments spécifiquement communautaires.

Tout ce programme à court terme forme un ensemble. Chaque partie ne prend son sens véritable que par rapport au tout. Il est donc exclu que quelques éléments en soient séparés. L'application des propositions peut varier d'un pays à l'autre.

A. Les lignes générales

1. Le soutien des investissements

Il importe d'encourager les investissements productifs, de façon à faciliter la restructuration industrielle, à développer de nouvelles sources d'énergie et à accroître en général les capacités de production pour faire face à une augmentation de la demande extérieure.

Des mesures fiscales seront nécessaires dans certains pays, mais il importe surtout que le taux de profit en termes réels cesse de se dégrader et se rétablisse progressivement à un niveau approprié pour couvrir les taux d'intérêts réels et les risques des investissements. C'est à cette condition que les entreprises seront désireuses et auront les moyens de financer les investissements qui vont être nécessaires au cours des prochaines années.

Une hausse trop rapide des revenus compromettrait cet objectif et conduirait inévitablement à une aggravation du chômage. Dans ces conditions il est nécessaire qu'au cours de l'année 1975, les revenus réels par tête (y compris les prestations sociales), croissent à un rythme inférieur au progrès de la productivité et même, dans certains cas, soient stabilisés à leur niveau actuel et ceci pour tenir compte de la dégradation des termes de l'échange, due notamment à l'enchérissement du pétrole.

.../...

Ce résultat ne pourra être obtenu que si gouvernements et partenaires sociaux font un effort pour conduire leurs discussions en termes réels. Une solution pour y arriver serait une indexation des salaires, en droit ou en fait, sur le coût de la vie. Néanmoins, l'indexation en elle-même n'est pas un moyen de lutte contre l'inflation. Il faut l'accompagner de mesures restrictives de politiques économique et monétaire. Toutefois, l'indexation doit exclure la partie de la hausse des prix qui est causée par l'augmentation des impôts indirects et l'enchérissement des produits importés. Pour le cas où la lutte contre l'inflation connaîtrait un succès, le pouvoir d'achat étant assuré par des clauses d'indexation, les travailleurs pourraient se contenter d'augmentations de salaires, en termes monétaires, plus basses. En effet, il ne serait alors plus justifié de vouloir anticiper les taux d'inflation dans les négociations salariales. Par contre, l'indexation pourrait s'avérer nocive si elle conduisait à des augmentations des salaires réels dépassant les gains de productivité. Il en résulterait un chômage comme dans le cas où avec des contrats collectifs sans indexation les taux d'inflation anticipés dépassent ceux effectivement réalisés.

Afin d'assurer une répartition équitable des sacrifices, une modification dans la répartition des revenus devra être recherchée au moyen de mesures fiscales sauf dans les pays où les impôts directs sont déjà très élevés, voire excessifs. Cette répartition pourrait être obtenue par exemple en imposant davantage les revenus ou les gains en capital des personnes physiques les plus aisées ou en luttant contre l'évasion fiscale.

Pour faciliter les ajustements pendant la période intermédiaire, la contrepartie de ce pacte social doit être une augmentation des indemnités versées aux salariés en cas de chômage, partout où ces indemnités sont fixées à un niveau trop bas, ainsi qu'une augmentation des efforts pour améliorer la qualification professionnelle et faciliter les adaptations d'emploi.

A un moment où l'inflation par la demande et l'inflation importée se sont considérablement affaiblies ou ont disparu, une telle politique doit conduire à une réduction des taux d'inflation. Les actions restrictives des gouvernements et des banques centrales pourraient alors être graduellement

.../...

abandonnées, hâtant ainsi la reprise de l'activité économique. Il faudrait toutefois tenir compte du fait que dans quelques Etats membres les rigidités internes pourraient compromettre un ralentissement de la hausse des prix et un ajustement des comportements à une plus grande stabilité des prix.

2. La promotion de l'épargne financière

L'accélération de l'inflation a provoqué une dégradation continue des marchés de capitaux, qui s'est traduite en particulier par un raccourcissement de la structure des échéances et par des taux d'intérêt réels souvent négatifs malgré la hausse, parfois considérable, des taux nominaux.

Dans presque tous les pays, cette évolution a abouti à une fuite vers des valeurs refuges, achats immobiliers, or, etc...

Dans ces conditions, une approche consisterait à expérimenter l'émission d'emprunts publics indexés et à encourager une action similaire de la part du secteur privé.

Une telle action pourrait soulever des problèmes dans plusieurs domaines y compris celui de l'imposition, néanmoins elle impliquerait les avantages suivants :

- Il serait mis fin à l'incertitude qui pèse actuellement sur les marchés de capitaux nationaux et internationaux et ceci notamment grâce à un allongement de la structure des échéances.
- A condition qu'une politique de stabilité efficace soit menée au cours des prochaines années, les autorités publiques pourraient emprunter à des conditions nettement plus avantageuses.
- Le secteur privé serait protégé contre une crise de surendettement. En effet, en l'absence d'une indexation, dans la mesure où des engagements seraient encore établis en période inflationniste à des taux d'intérêt nominaux relativement élevés, la réalisation progressive d'une plus grande stabilité des prix impliquerait une augmentation parallèle des taux d'intérêt réels. La fonction des clauses d'indexation serait au contraire de stabiliser les taux d'intérêt réels en ajustant les taux nominaux vers le bas.

.../...

Certes l'indexation ne constitue pas la seule formule pour favoriser l'épargne à long terme des ménages. En général, il pourrait se révéler utile de destiner une partie des profits aux salariés sous forme de distribution d'actions réservées au personnel. Dans certains pays, une telle politique pourrait faciliter la compréhension des syndicats pour une modération des hausses des salaires et constituerait, là où elle n'existe pas encore, le début d'une politique des patrimoines.

3. La politique régionale

Les actions visant à atténuer l'inflation et à augmenter l'emploi ne peuvent réussir sans mesures d'accompagnement dans le domaine des structures régionales.

Les disparités régionales dans la Communauté sont, en effet, demeurées sensibles, quoiqu'elles aient subi une légère réduction au cours des dernières années dans quelques Etats membres. A titre indicatif, les écarts entre les régions les plus riches et les plus pauvres dans la Communauté, sont maintenant de l'ordre de 1 à 5 en termes de revenus ou de valeur ajoutée par tête. Dans certaines régions, ce sont les taux de chômage et le sous-emploi qui se trouvent au centre des préoccupations, le Mezzogiorno et l'Irlande connaissent les problèmes les plus aigus. Ces disparités constituent une contrainte permanente pour la politique de régulation macro-économique.

Les raisons expliquant l'accroissement de la concentration industrielle sont nombreuses. C'est ainsi que dans les régions en retard, les revenus de facteurs sont trop élevés par rapport aux niveaux de productivité. La rentabilité des investissements et, en conséquence, le caractère attirant de ces régions pour des investisseurs potentiels en souffrent.

D'autres raisons tiennent aux désavantages que ces régions connaissent dans le domaine de l'infrastructure, aux conditions de production propre à l'agriculture et aux nécessités de reconversion des anciennes industries. Enfin, les Etats membres où les problèmes régionaux sont les plus graves, se trouvent handicapés pour entamer des actions qui contribueraient à rétablir des structures équilibrées. Tel est le cas pour les dépenses de sécurité sociale et les facilités de formation professionnelle.

.../...

L'ensemble de ces raisons s'est traduit dans la structure régionale actuelle et a conduit à une concentration des richesses au détriment de certaines régions périphériques.

La nécessité d'une politique régionale à l'échelle européenne est donc urgente. Cette politique devrait être conçue, au-delà du Fonds de développement régional, comme un ensemble d'incitations à infléchir les mécanismes du marché notamment ceux du marché des capitaux afin de permettre les mouvements de capitaux souhaitables. A cette fin, les activités de la Banque européenne d'investissement revêtent une importance particulière. Sans entrer dans les détails, le groupe considère qu'il est important que la marge de manoeuvre de cette Banque soit augmentée notamment pour ce qui concerne les aides aux taux d'intérêts.

Le groupe prend acte des efforts entrepris pour une meilleure coordination des instruments communautaires (transferts des Fonds de la partie "orientation" du FEOGA vers le Fonds européen de développement régional et liaison plus étroite entre ce dernier et la Banque européenne d'investissement) et de l'importance que le projet de règlement du Fonds attribue à l'établissement de programmes de développement régional. Cette programmation devrait être mise en oeuvre rapidement pour qu'un ordre de priorités communautaires des actions envisagées soit assuré.

En attendant, il est clair que certaines différenciations dans les relations des revenus des facteurs continueront à se présenter aussi longtemps que la productivité, dans les régions les plus en retard, ne rejoint pas celle des régions plus favorisées.

En général, il y a lieu d'indiquer que la panoplie des instruments préconisés dans le chapitre IV est inspirée, entre autres, par le souci que les aspects régionaux soient pris en considération.

4. Participation des partenaires sociaux à l'esquisse des politiques communautaires

Les actions proposées requièrent le soutien des partenaires sociaux. C'est dans chaque pays que l'essentiel du dialogue devra se dérouler : néanmoins, afin de promouvoir une convergence des lignes politiques et pour que les partenaires sociaux réalisent mieux le caractère solidaire de l'entreprise et puissent tirer les enseignements des expériences des autres pays, une

.../...

concertation au niveau communautaire est également souhaitable.

Cette concertation devrait assurer, dans un cadre restreint, un échange de vues régulier sur la politique économique menée dans la Communauté.

A cette concertation participeraient :

- les présidents ou secrétaires généraux des organisations syndicales centrales. Le secrétaire de la confédération syndicale européenne serait membre de droit;
- les présidents des organisations patronales centrales des Etats membres. Le président de l'UNICE serait membre de droit à moins qu'il ne soit président d'une organisation nationale.

Les pouvoirs publics seraient représentés par la Commission qui tiendrait régulièrement informés les gouvernements nationaux.

En ce qui concerne les procédures, une tâche importante incomberait à la Commission qui pourrait :

- assurer l'organisation de réunions régulières - si possible tous les trimestres au moins;
- assumer les travaux de secrétariat;
- guider les discussions par l'intermédiaire de son Président ou du membre responsable des affaires économiques.

Afin de créer un climat de confiance, il faudrait éviter toute sorte de formalisme encombrant tel que des compte rendus officiels, des communiqués de presse, etc.

Il importerait cependant que la circulation des informations entre les délégués et leurs organisations soit assurée d'une façon suffisamment rapide et souple.

.../...

B. Les problèmes monétaires et financiers

Les problèmes financiers et monétaires de l'Europe entraînés par la de l'énergie doivent être considérés dans le contexte plus large des ^{crise} changements intervenus dans le système monétaire international. Les Etats membres de la Communauté ont dans ce domaine des intérêts propres en commun qui ne pourront être protégés que si une coopération étroite s'instaure entre eux.

Cette coopération devrait être fondée sur les éléments suivants :

1. des orientations pour les politiques monétaires intra et extra-européennes,

et pour les appuyer :

2. la création d'un fonds de stabilisation des changes,
3. l'introduction d'une nouvelle unité de compte européenne.

1. Un système communautaire pour les politiques monétaires internes et externes

C'est une tradition bien établie de traiter comme des instruments séparables de la politique monétaire, l'offre de monnaie et les taux de change. C'est une tradition qui a contribué à la création du système de taux de change intra européen connu sous le nom de "serpent". Le mécanisme retenu pour rapprocher les marges de fluctuation des taux de change à l'intérieur de la Communauté a été lancé sans le support d'un ensemble minimum d'engagements sur la gestion/ de la masse monétaire et d'autres politiques internes.

Il y a eu une tendance à sous-estimer l'effet de la politique de taux de change sur la politique monétaire interne. Si les autorités monétaires interviennent sur le marché des titres pour défendre les cours des valeurs publiques, il y a création de monnaie additionnelle. La même chose se produit si la banque centrale se porte sur le marché des changes pour acheter une monnaie étrangère dans le but de maintenir un niveau déterminé du taux de change. Même en l'absence d'un système de change parfaitement flexible une relation sous-jacente entre politique monétaire nationale interne et externe est ainsi établie. Ce simple fait ne doit être négligé dans toute proposition tendant à instaurer des relations plus stables entre les taux de change à l'intérieur de la Communauté. Une coopération intra-communautaire sur

.../...

les taux de change doit être combinée avec un programme de coopération sur les politiques monétaires internes. Bien que les variations de l'offre de monnaie soient en principe soumises au contrôle des autorités monétaires, elles sont naturellement largement influencées par d'autres décisions économiques et politiques.

Une politique monétaire nationale cohérente est telle que les opérations monétaires internes (open-market, escompte, réserves obligatoires) et les opérations monétaires externes (ventes ou achats sur le marché des changes au jour le jour, ou interventions sur les marchés à terme pour influencer les flux de capitaux privés) se renforcent mutuellement plutôt qu'elles ne s'opposent dans leurs effets sur la base monétaire nationale.

Ceci impliquerait premièrement, que les interventions sur les marchés de change de n'importe quel pays doivent avoir un impact significatif sur la base monétaire de ce pays. Deuxièmement, que des opérations symétriques réalisées par des pays en excédent et des pays en déficit assurent un déplacement adéquat sur la base monétaire de la Communauté prise dans son ensemble (1).

La stabilité à long terme des taux de change dépendrait principalement de la compatibilité des taux d'expansion de la base monétaire interne et du taux d'inflation entre les différents pays. L'évaluation d'une politique de taux de change nécessite la détermination d'une norme à moyen terme pour les taux de change effectifs entre pays membres. Cette norme serait, par analogie avec le concept similaire développé par le FMI, une estimation de la structure des taux de change effectifs cohérents avec les balances de paiement courantes déterminées en commun. Dans ce but, il sera nécessaire d'avoir périodiquement au niveau communautaire une révision des projections à moyen terme (3 ou 5 ans) des balances de paiements, en supposant qu'il n'y ait pas de changements majeurs dans les taux de change et sur les niveaux de demande correspondant approximativement aux objectifs à moyen terme de chaque pays. Il est important de souligner que l'approche devrait être effectuée au niveau de chaque pays plutôt que d'essayer de fixer un objectif moyen pour l'ensemble de la Communauté.

.../...

(1) Les projections à moyen terme des taux de croissance du produit national brut en termes réels, associés aux taux d'inflation attendus ou projetés permettront une approximation de l'objectif à retenir à long terme du taux d'expansion de la masse monétaire.

2. Endettement extérieur et Fonds de stabilisation des changes pour la Communauté

La contrepartie financière des déséquilibres importants des balances des comptes courants 1974-75 se retrouve dans la croissance rapide de l'endettement de la Communauté et en particulier de certains de ses Etats membres. Le recyclage des soldes excédentaires des producteurs de pétrole s'est effectué de façon plus souple qu'on ne pouvait le penser bien qu'il eût tendance à s'appuyer sur le court terme plus qu'il n'est souhaitable et qu'il n'ait pas joué en faveur de tous les pays.

Il s'est développé néanmoins dans la Communauté l'impression que la situation était devenue dangereuse. Ce sentiment s'est manifesté dans la décision du Conseil des ministres d'octobre 1974 d'autoriser un emprunt communautaire de 3 milliards de \$ (y compris les charges d'intérêts). De ce fait, on a assisté à un début de mise en place d'un appareil permettant de mobiliser à l'échelle de la Communauté les crédits nécessaires. La capacité de prêts liée aux "Oil Facility" du FMI est en train d'être substantiellement élargie en 1975; néanmoins, la plus grande partie de ces prêts devront aller au pays en voie de développement. Plus récemment, un nouveau Fonds a fait l'objet d'un accord dans le cadre de l'OCDE qui devrait constituer un "filet de sécurité" pour les pays industrialisés (1).

.../...

(1) Lorsque le groupe considéra pour la première fois le problème du recyclage au début de 1974, il s'orienta vers la proposition d'un mécanisme d'aide important aux pays membres de la Communauté éprouvant des difficultés de balance de paiements. Bien que la disponibilité de prêts d'après les trois possibilités mentionnées dans le §. précédent, ainsi que les critères sur lesquels ils seront attribués ne soient pas tous nets, il y a des espoirs sérieux qu'à moyen terme, c'est-à-dire de 5 à 7 ans, des ressources financières soient disponibles pour les Etats membres.

Du point de vue de la Communauté, il est néanmoins douteux que ces initiatives soient suffisantes. En effet, la barre est particulièrement haute pour les Etats membres de la Communauté. Les résultats des 17 années passées d'intégration aussi bien en matière industrielle qu'en matière agricole, seront en danger aussi longtemps que l'extrême vulnérabilité actuelle de plusieurs de ses Etats membres persistera. La Communauté a des objectifs plus ambitieux que les autres pays industriels, pris dans leur ensemble, en matière de coordination des politiques économiques et elle ne peut pas se permettre de laisser s'aggraver les tendances centrifuges qui se développent en matière d'évolution des taux de change. Les disponibilités totales devraient être très importantes et le groupe souhaite souligner deux possibilités d'actions pour renforcer l'élément communautaire dans la solidarité financière internationale.

La première est un élargissement de la possibilité d'emprunter à l'échelle communautaire. Le plafond actuel devrait être au moins doublé en 1975 de telle sorte que le mécanisme devienne une seconde ligne de défense efficace, après qu'un Etat membre ait tiré sur les "Oil Facility".

du Fonds monétaire international, mais avant qu'il ne s'adresse en dernier ressort au Fonds OCDE. Il serait aussi utile d'avoir la possibilité d'emprunter avant de recevoir une demande de la part des Etats membres. Ceci pourrait être atteint en donnant le pouvoir de le faire au Fonds de coopération monétaire européen (FECOM). On devrait envisager la possibilité d'effectuer ces emprunts en "Europa" comme défini plus bas.

Le second type d'actions auquel le groupe attache la plus grande importance, serait d'élargir considérablement les possibilités d'aides à court terme entre Etats membres à travers un fonds de stabilisation des changes. Un domaine dans lequel la Communauté a des objectifs plus ambitieux et plus précis que les autres membres du groupe des pays industrialisés est la politique du taux de change. Il serait intolérable que les relations de changes intra communautaires soient perturbés par d'importants mouvements de fonds intervenant entre les Etats membres de la Communauté (1).

.../...

(1) De tels mouvements pourraient intervenir du fait des préférences des pays exportateurs de pétrole entre différentes monnaies européennes ou entre une ou plusieurs de ces monnaies et le dollar. Mais il pourrait aussi, dans la situation très instable du marché des changes que nous connaissons actuellement (suite page suivante)

Il y a déjà des mécanismes d'aides qui fonctionnent entre les banques centrales de la Communauté. Le mécanisme de financement à très court terme est toujours en activité dans le "mini serpent". Cet arrangement est inadapté dans les circonstances actuelles essentiellement parce qu'il maintient en dehors de son action quatre monnaies de pays membres. L'accord sur le soutien monétaire à court terme qui est géré par le Fonds de coopération monétaire européen a un éventail d'application plus large mais ses procédures se sont montrées trop lourdes pour permettre des opérations rapides et efficaces. Le groupe suggère qu'une tâche urgente pour la Communauté devrait être d'explorer les conditions d'une suppression de ces défauts et d'un renforcement de la coopération communautaire, en matière de mouvements de capitaux à court terme et de pressions sur les taux de changes, dans le cadre d'une solidarité financière plus étroite à l'intérieur de la Communauté comme dans des groupes plus larges. Le Fonds proposé est destiné à aider les pays membres dès l'apparition des premières conséquences d'une crise financière; si les causes de la crise ne se renversent pas d'elles-mêmes, suffisamment rapidement, le pays devra s'adresser aux facilités à moyen terme.

Le groupe a envisagé que le Fonds pourrait intervenir de la façon suivante : les ressources devraient être mises à la disposition du Fonds par chaque Etat membre dans leur propre monnaie (1). Le total disponible devrait être très important, de l'ordre de 10 milliards de dollars pour commencer : il conviendrait de l'augmenter parallèlement au stock croissant de créances éventuellement flottantes. Néanmoins, le volume d'argent engagé par le Fonds ne devrait pas demeurer d'une grande ampleur, car le Fonds ne luttera pas contre les tendances à moyen ou long terme du marché des changes et parce que ces montants seront consolidés à court terme.

.../...

résulter des changements soudains, réels ou apparents, dans les politiques suivies par tel ou tel Etat membre ou par l'évolution politique que certains pourraient connaître. Les conséquences de tels mouvements seraient dommageables aussi bien pour les monnaies les plus fortes de la Communauté qui pourraient s'apprécier au-delà de leurs perspectives à moyen terme en matière de balance courante ou de balance de base, que pour les monnaies plus faibles qui pourraient se déprécier d'une façon telle qu'elles détruiraient leurs espoirs de diminuer la pression inflationniste.

- (1) Dans la proportion qui a été acceptée pour répartir les garanties de l'emprunt communautaire, c'est-à-dire Allemagne, Grande-Bretagne, France : 22,02 %; Italie : 14,68 %; Union belgo-luxembourgeoise et Pays-Bas : 7,34 %; Danemark : 3,30 % et Irlande : 1,28 %.

Les expériences d'intervention pour le "serpent" permettent de penser que les montants réels pourraient être faibles même en période de crise apparente (1). Les contributions des membres du Fonds et les règlements seraient libellés dans la nouvelle unité de compte communautaire, décrite dans le chapitre suivant récemment proposé par la Commission.

Le Fonds interviendrait en monnaies communautaires et probablement en dollars, afin de coordonner les rôles des huit banques centrales de la Communauté. Il coordonnerait des accords de "swap" avec les autres centres financiers et principalement avec New-York; de tels accords seraient également organisés avec d'autres centres financiers se créant au Moyen-Orient. Ainsi, le Fonds pourrait compléter son stock d'avoirs utilisables internationalement. Si les contributions des Etats membres étaient limitées, le Fonds aurait besoin de moyens supplémentaires afin de compléter ses ressources au moyen d'emprunts à court terme sur le marché, à l'intérieur ou à l'extérieur de la Communauté sinon les avoirs en D.M. ou en autres devises sûres pourraient se raréfier. Les autorités nationales pourraient soulager le Fonds en émettant des titres à court terme ou en lui donnant la possibilité de tirer sur le montant des emprunts communautaires.

Deux critères guideraient le Fonds pour ses interventions de stabilisation des taux de change communautaires.

1. Les fluctuations journalières devraient être en général assez limitées; normalement le changement du taux de change croisé ne devrait pas dépasser 1,5 % du taux de clôture du dernier jour ouvrable.

.../...

(1) L'existence même du Fonds européen de stabilisation contribuerait grandement à inspirer confiance et stabilité. On pense donc que les montants réellement requis pour les opérations du Fonds seraient inversement proportionnels à ceux qui seraient disponibles nominalement.

De telles interventions, effectuées en monnaies communautaires (ou si cela est plus pratique, en dollars), contrôlèrent les pressions à court terme sur une monnaie, dues aux changements d'attitude des détenteurs de grandes quantités de monnaie.

2. Les changements hebdomadaires et mensuels ne pourraient pas se cumuler jusqu'à distordre la structure intra-communautaire des taux de change.

Le critère "au jour le jour" est le plus simple à appliquer; en fait, les banques centrales de la Communauté se dirigent vers l'adoption d'un système similaire bien que plus souple d'intervention sur le dollar. L'utilité du deuxième critère est plus discutable, il s'articule sur le concept quelque peu imprécis d'une structure de taux de change communautaire normal ou souhaité. En pratique, on doit mettre au point quelques règles approximatives pour évaluer les divergences maximales, analogues à celle proposée par le FMI comme les limites entre lesquelles peuvent flotter les monnaies, constituant une partie de l'accord sur la réforme du système monétaire international en 1974. Une de ces règles pourrait être que la différence entre le taux d'inflation de deux Etats membres dans le passé serait pris comme limite supérieure de changement des taux de change croisés entre ces deux monnaies (1).

Les modalités précises de l'intervention du Fonds ne devraient pas être rendues publiques de manière à éviter que les spéculateurs ne puissent en tirer des gains trop faciles. Toutefois, pour orienter les marchés, les analyses conduisant à la fixation d'une norme à moyen terme de même que son ampleur devraient être portées à la connaissance du public.

.../...

(1) Une telle règle tendrait à accentuer le rôle des modifications de taux de change en tant que seconde ligne de défense et mettrait un frein aux tendances que l'on a pu observer récemment d'ajuster les taux de change au-delà de ce que l'inflation justifierait.

En dehors d'une plus grande stabilité sur le marché des changes, la création d'un Fonds de stabilisations des changes procurerait d'autres avantages. Elle permettrait de promouvoir une attitude plus positive en matière de libéralisation des mouvements de capitaux, élément considéré depuis longtemps comme essentiel de l'intégration européenne. Elle permettrait également de renforcer une plus étroite coordination des politiques monétaires selon les principes évoqués dans la section précédente. Il est évident, cependant, que le Fonds ne remplacera pas la nécessité pour les Etats membres de prendre des mesures d'ajustement réel à moyen terme. La nature conjoncturelle des opérations du Fonds doit être soulignée; les échéances fixées pour le remboursement des crédits octroyés à travers les opérations du Fonds devraient être suffisamment espacées pour permettre le financement au moyen des "Oil Facility" du FMI, de l'emprunt communautaire et du Fonds de l'OCDE si les pressions à court terme qui ont provoqué l'intervention du Fonds de stabilisation des changes, n'ont pas disparu entretemps.

Sous l'angle institutionnel, les deux étapes proposées : extension des emprunts communautaires et établissement d'un Fonds de stabilisation des changes, ne sont pas fondamentales. Elles n'impliquent pas la création de nouveaux organismes. Dans le premier cas, il suffirait d'une décision du Conseil des ministres, suivie d'une ratification par les Etats membres, procédure qui s'est révélée être assez rapide dans le passé. Dans le deuxième cas, les opérations pourraient être assurées par le FECOM qui existe depuis 2 ans sans que cela n'implique une modification substantielle de ses fonctions. Les règles d'intervention suggérées pour le Fonds envisagé sont telles qu'elles pourraient être appliquées par une agence autonome sur la base d'une ligne de conduite clairement formulée par un Comité de membres des autorités monétaires nationales. Toutefois, ceci pourrait signifier que la structure actuelle du FECOM pourrait ne pas lui permettre de remplir cette fonction (1).

En ce qui concerne les conditions dont sont assorties les interventions du Fonds, la discipline nécessaire s'imposera en grande partie au travers des échéances de remboursement aussi rapprochées que celles que l'on envisage. Ou bien le pays dont la monnaie a été soutenue par le Fonds, doit rembourser dans un laps de temps court, ou bien il est contraint de financer son endettement aux conditions imposées par le soutien à moyen terme auquel il a recours. La discipline est renforcée par l'adhésion à des lignes de conduite communes en matière de taux de change et de politique monétaire interne.

.../...

(1) Le groupe n'a pas eu le temps d'aborder une discussion détaillée de cette question: une des possibilités est évoquée dans la contribution du professeur

3. Unité de compte européenne et moyens officiels de règlement

Une unité de compte européenne accélérerait les progrès dans la stratégie de politique monétaire interne et externe de même qu'elle faciliterait la création d'un Fonds de stabilisation des changes.

Une décision fondamentale est de choisir, parmi les différents types de définition d'une unité monétaire européenne. A cet égard, définir la nouvelle unité par rapport à un panier de monnaies européennes reliées entre elles selon une clé paraît la solution la plus appropriée. Dans une première étape et pour remplir la fonction de moyen de règlement, la définition d'une unité monétaire européenne par rapport à un panier de monnaies nationales pourrait être limitée à ce qu'il est convenu d'appeler la formule du panier fixe. Cette formule du panier fixe a déjà fait l'objet d'une application, en l'occurrence la nouvelle définition des DTS, après de longues discussions menées au niveau international. C'est la même méthode qui vient d'être proposée par la Commission pour la définition d'une unité de compte applicable aux opérations du Fonds européen de développement de la Banque européenne d'investissement (1). Le groupe est d'avis que la création d'une unité de compte de ce type constituerait un pas nouveau par rapport aux anciennes pratiques mais que son utilisation devrait s'étendre aux opérations du FECOM, ce que la proposition de la Commission ne prévoit pas dans sa forme actuelle.

Cette formule qui se fonde sur la somme d'un nombre invariable d'unités de monnaies nationales est essentiellement un instrument de répartition des risques de change. Au contraire de la situation actuelle où tout le risque de change est supporté par le débiteur, l'utilisation de cette formule comme unité de compte et moyen de règlement dans les opérations du FECOM impliquerait une répartition des risques de change.

La confiance en cette unité de compte par rapport à celle que l'on peut avoir dans les différentes monnaies qui la composent et dans les autres monnaies dépend évidemment du poids relatif des monnaies dans le panier. Composé de monnaies de force inégale, une unité panier fixe aurait tendance à s'apprécier par rapport aux monnaies faibles et à se déprécier par rapport aux monnaies fortes.

.../...

(1) Cf. doc. COM 75 (102) fin.

Des taux d'intérêts sur les avoirs en unité européenne, différents de ceux sur les avoirs en monnaies nationales pourraient aider à compenser les écarts dans les anticipations de taux de change.

Pour alimenter les opérations du FECOM visant à stabiliser les taux de change à l'intérieur de la Communauté, chaque Etat membre fournirait une quantité de sa propre monnaie en échange d'un montant équivalent en nouvelle unité de compte européenne.

L'introduction de cette unité européenne dans un premier temps en tant que monnaie de réserve et de règlements officiels implique inéluctablement que sa fonction de création de liquidité internationale soit strictement maîtrisée. Elle ne doit pas constituer un moyen d'augmentation incontrôlée des réserves. Un tel panier de monnaies européennes soulève des difficultés techniques. Toutefois les problèmes que la nouvelle unité de compte européenne rencontrerait en tant que numéraire ne seraient pas très différents de ceux auxquels se heurterait n'importe quelle monnaie numéraire en système de flottage généralisé. L'unité européenne, définie comme une moyenne du panier, aura par contre une valeur plus stable par rapport à la plupart des autres monnaies que ne le feraient apparaître les taux de change de chaque monnaie prise individuellement.

Le groupe s'est par ailleurs intéressé aux possibilités de faire progressivement de cette unité de compte une monnaie parallèle, l'EUROPA, qui peu à peu s'implanterait dans le marché, notamment au travers d'emprunts sur le marché européen des capitaux. Elle devrait, dans ce but, être aussi solide que la monnaie la plus solide du panier, ce qui impliquerait que la pondération des monnaies entre elles soit revue périodiquement, par exemple une fois par an.

.../...

IV. PREMIERS PAS VERS L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

Le programme à court terme n'est pas sans ambition, mais il ne doit pas être le seul à requérir l'attention des gouvernements. Sans attendre la réalisation complète de ce programme il est indispensable que sa mise en oeuvre s'accompagne de la poursuite de certaines actions déjà engagées; de surcroît, il serait nécessaire de concevoir d'autres actions à un horizon plus éloigné. A cette fin, il y aurait lieu de préciser les conditions d'une union économique et monétaire.

1. Les conditions d'une union économique et monétaire

Sans pouvoir faire une description complète, ces unions se caractérisent par un nombre limité de critères communs, à savoir :

- de larges couches de la population partagent le sentiment d'appartenir à l'union;
- sur base de ce consensus social, ces unions disposent d'un centre de décision dans lequel sont représentés les trois pouvoirs classiques : législatif, exécutif et judiciaire. De surcroît, ce centre de décision est en mesure de réagir rapidement à des situations changeantes et de distinguer l'intérêt propre de l'union de la somme des intérêts de ses composantes;
- une seule banque centrale ou un système centralisé de banques fédérales est responsable de la gestion d'une monnaie unique;
- les personnes, les biens, les services et les capitaux circulent librement;
- les autorités centrales sont dotées d'un budget relativement important (RFA : part relative des dépenses du "Bund" dans le PNB : 13 %, Canada : part relative des dépenses fédérales 16-19 % du PNB);
- il existe des systèmes fiscaux et des régimes de sécurité sociale assurant un certain degré de redistribution, y compris une redistribution entre les régions;
- le degré d'ouverture entre les régions est très poussé, en d'autres termes pour chaque région, la part du commerce extérieur dans la production est très élevée;
- la propriété du capital des entreprises est largement distribuée dans l'ensemble du territoire de l'Union.

.../...

Ces critères ont comme dénominateur commun qu'ils impliquent un haut degré d'interdépendance politique et économique des régions et, ce qui est important à l'égard du projet de l'Union économique et monétaire, que des mécanismes de rééquilibrage automatique pour des cas de différenciation trop prononcés dans l'évolution économique soient établis.

Néanmoins, il est clair que des unions économiques et monétaires peuvent exister avec des degrés d'intégration très différents. Les Etats-Unis, le Canada, l'Australie, la République fédérale d'Allemagne par exemple le montrent pour ce qui concerne :

- les systèmes d'impositions;
- l'autonomie budgétaire des pouvoirs publics régionaux et locaux;
- l'accès de ces pouvoirs aux marchés des capitaux et monétaires nationaux;
- de nombreuses différences dans les prescriptions juridiques d'ordre social, culturel, technique, médical, pharmaceutiques, etc.

Toutefois, dans toutes ces unions, il existe des mécanismes automatiques importants de compensation des fluctuations économiques. Ainsi, par exemple, une diminution de l'activité économique dans une région est compensée dans une large mesure par :

- une forte réduction des importations de la région concernée;
- une diminution des versements de dividendes à l'extérieur de cette région;
- une augmentation des investissements directs dans la mesure où une offre excédentaire de main-d'oeuvre s'avérerait être attractive à cet égard;
- une augmentation des transferts provenant directement du budget central ou bien d'autres systèmes de financement centralisés tels que :
 - . des allocations de chômage,
 - . des transferts de politique régionale,
 - . des aides budgétaires pour compenser une diminution des recettes fiscales des régions,

et vice-versa, une diminution des contributions pour les mêmes systèmes.

.../...

Il est bien évident que de telles conditions ne peuvent être établies dans un délai de cinq années. En tout état de cause, il apparaît ainsi clairement que l'Union économique et monétaire exige :

- quant à la répartition des compétences :

- . une politique monétaire commune,
- . une politique économique commune,
- . une politique sociale commune;

- dans le domaine des institutions :

- . une banque centrale communautaire ou un système de banques centrales chargé de la politique monétaire européenne,
- . un centre de décision compétent pour les politiques économiques et sociales et en mesure d'agir à travers un budget d'une ampleur importante,
- . le contrôle démocratique par un Parlement européen élu au suffrage universel et doté de vrais pouvoirs législatifs.

A ce stade de réflexion, il est apparu au groupe qu'il était impossible et même inutile de prévoir ce que devrait être la répartition des compétences nécessaires pour le bon fonctionnement d'une union économique et monétaire.

2. Les premiers pas

Au cours des années à venir, les Etats membres auront à faire face à un nombre de problèmes qui requerront des solutions dans un contexte plus large que celui de l'Etat-nation. C'est ainsi que les structures industrielles devront être adaptées de façon profonde suite à la crise de l'énergie. C'est ainsi qu'on peut craindre une augmentation encore plus forte des taux de chômage et un cloisonnement progressif des marchés de capitaux.

a) La politique industrielle

Il est d'une importance primordiale que la Communauté continue à valoriser la dimension du grand marché.

Une priorité devrait être attachée aux mesures visant les industries de la Communauté. A cet effet, il faudrait d'abord que la création d'une même

.../...

assise industrielle pour l'ensemble de la Communauté soit poursuivie en :

- éliminant les obstacles, notamment juridiques, fiscaux et techniques, à la libre-circulation des marchandises;
- ouvrant d'une façon progressive et effective les marchés publics;
- rapprochant et faisant coopérer les entreprises au niveau européen.

Toutefois, une telle approche devrait s'accompagner d'initiatives du même ordre que la Communauté aurait avantage à prendre au niveau international non seulement pour l'abaissement des droits de douane mais aussi pour les autres entraves au commerce mondial.

En outre, dans un avenir immédiat, la politique industrielle devrait être conçue comme un ensemble de mesures facilitant les ajustements d'importants secteurs industriels. A cet égard, il s'agit notamment de promouvoir les investissements en vue de :

- la création de nouvelles ressources énergétiques et le développement de mesures de plus grandes économies d'énergie;
- la restructuration nécessaire des industries qui sont exposées à la nouvelle demande extérieure ressortissant des pays producteurs de pétrole.

Le groupe suggère donc qu'un nouveau programme de politique industrielle soit élaboré, dans lequel devraient s'incorporer :

- des programme de politique énergétique (cf. chapitre b) ci-après);
- des mesures de recherche technique et scientifique notamment pour répondre aux problèmes des ajustements.

Les orientations d'un tel programme devraient servir de toile de fond pour guider les mesures prises par le biais du budget communautaire; les actions du Fonds régional en particulier, devraient en être influencées.

.../...

b) Politique énergétique

La politique de l'énergie constitue un des principaux domaines dans lequel l'unité européenne sera testée au cours de la prochaine période et dans lequel une action commune est fortement nécessaire. La plupart des pays membres, sauf la France, ont adhéré à l'agence internationale de l'énergie constituée à Paris par l'OCDE. En tout cas, il semble important que là, les pays européens parlent d'une seule voix, de même qu'il apparaît approprié que l'activité des Etats membres dans cette agence soit organisée au niveau communautaire et reliée avec celle des pays partenaires n'appartenant pas à l'Agence internationale de l'énergie. Il conviendrait d'agir de façon similaire pour toutes les autres initiatives impliquant des pays membres dans le domaine pétrolier au niveau international qu'il s'agisse de relations entre pays consommateurs ou entre pays consommateurs et pays producteurs. La Communauté européenne devra mettre en oeuvre une autorité européenne de l'énergie qui aura les pouvoirs maintenant donnés aux institutions européennes pour le charbon et pour l'énergie atomique aussi bien que des pouvoirs supplémentaires nécessaires à l'exécution de ses tâches esquissées ci-dessous.

- a) constitution de stocks de ressources énergétiques (pétrole brut, gaz naturel, charbon, uranium);
- b) enregistrement et surveillance du prix de l'énergie (pour maintenir des rapports acceptables entre les différentes formes d'énergie et entre les différents produits dérivés du pétrole, ainsi que pour encourager le fonctionnement d'un système de prix unifié dans la Communauté);
- c) collecte d'informations sur les importations et les exportations de pétrole et produits pétroliers par enregistrement obligatoire de toutes les importations et exportations de pétrole et de tous les accords sur la fourniture de pétrole;
- d) économie d'énergie et des produits incorporant beaucoup d'énergie;
- e) développement d'une nouvelle production de charbon, mettant en oeuvre des procédés de sécurité et l'amélioration des conditions de travail dans ce secteur à l'intérieur de la Communauté;
- f) encouragement à l'exploration de nouveaux champs pétrolifères et riches en gaz naturel par des accords appropriés de caractère européen;
- g) encouragement des investissements dans les installations de centrales nucléaires, également en ce qui concerne le "cycle de l'uranium", la sécurité des procédés et les développements scientifiques et techniques les accompagnant

.../...

ainsi que promotion d'une coopération européenne dans ces domaines par des projets communautaires;

- h) développement de règlements communs sur la pollution;
- i) développement de la recherche et de l'exploitation des nouvelles sources d'énergie - en particulier solaire et géothermique - à travers des projets communautaires;
- j) promotion de nouvelles initiatives des pays membres vis-à-vis des pays producteurs de pétrole et des pays producteurs d'uranium.

Ces actions seront mises en oeuvre avec différents instruments disponibles au niveau européen tels que, les facilités de crédit, les subventions sur le budget communautaire, réglementations sur l'harmonisation des objectifs, recommandations aux gouvernements. Il y a là un puissant intérêt européen; d'importants investissements doivent être entrepris dans le secteur de l'énergie et les décisions dans ce domaine auront certainement de grandes implications politiques, qui influenceront la forme future de la Communauté. La poursuite active de politiques communes tenant compte des intérêts propres de la Communauté européenne est indispensable si l'on ne veut pas que le bien-être individuel des pays membres soit relégué au rang d'objectif secondaire au cours de la négociation internationale sur l'énergie à la fois avec les super-puissances et ensuite avec les pays producteurs de pétrole.

c) Politique en matière de marchés des capitaux

Le groupe attache la plus grande importance à une libéralisation rapide des mouvements de capitaux afin que la Communauté profite des avantages d'un marché de grande dimension. Les événements récents font penser, cependant, que c'est plutôt un renforcement des contrôles auxquels les gouvernements songent actuellement. Il faut en tout cas que ceci n'empêche pas la libéralisation des mouvements^{des}/capitaux entre les résidents de la Communauté. Les suggestions concernant le FSC et l'Europa sont de nature à faciliter de nouvelles actions en cette matière en tâchant de rendre superflues les réglementations en vigueur. Les investissements directs devraient être une des premières catégories à connaître une liberté plus grande.

.../...

d) La politique budgétaire de la Communauté

Il est clair qu'au stade final de l'Union, la Communauté doit remplir, par son budget, les trois fonctions classiques de toute autorité publique à savoir :

- fourniture de biens publics (fonction d'allocation);
- politique de stabilisation.
- politique de redistribution.

Vu l'ampleur minime du budget communautaire (environ 0,5 pourcent du PNB de la Communauté en 1973), il est évident que ces fonctions ne peuvent qu'être remplies progressivement à un horizon relativement éloigné. Par conséquent, ce sont les budgets nationaux qui doivent, encore longtemps, en être chargés.

.../...

En ce qui concerne plus particulièrement les fonctions de stabilisation, l'expérience a montré l'insuffisance de la seule coordination non obligatoire des politiques budgétaires nationales. Afin d'effectuer les premiers pas vers une politique conjoncturelle commune, une discipline plus stricte des gouvernements dans leurs décisions budgétaires est donc indispensable. A plus longue haleine, cette approche doit s'appuyer sur le développement de la fonction propre de stabilisation du budget communautaire.

Par contre, la fonction de distribution du budget communautaire pourrait plus facilement être élargie dès à présent. Dans l'immédiat, il s'agirait donc que ce budget contribue à une diminution des inégalités économiques dans la Communauté, notamment des déséquilibres structurels et régionaux; car ce sont ces disparités qui suscitent des mouvements migratoires des régions moins développées vers des régions à forte concentration aboutissant à une répartition des facteurs de production socialement moins souhaitable et à un ralentissement dans le progrès du bien-être de la Communauté dans son ensemble.

En ce qui concerne les recettes, le système des ressources propres se composent des impôts indirects (droits de douane, prélèvements et parts relatives à la TVA). Ces recettes courantes sont de nature neutre, voire régressive, mesurées par rapport aux revenus individuels. Il faudrait donc envisager, au cours des prochaines années, l'établissement de taxes à caractère progressif et veiller à ce que les dépenses soient au moins à caractère neutre. L'introduction d'un impôt foncier communautaire sur les terrains industriels dans les régions à forte concentration (congestion tax) pourrait constituer un pas important (1).

De surcroît, pour que le budget de la Communauté soit à même de remplir progressivement les trois fonctions des pouvoirs publics, il apparaît particulièrement utile de compléter dès à présent la capacité d'imposition de la Communauté par une capacité d'emprunt. A cet égard, la voie de l'emprunt communautaire devrait être développée pour en faire une procédure normale dans la gestion du budget selon l'exemple de la CECA (2). Une telle action

.../...

-
- (1) Pour des actions à plus longue haleine le groupe attire l'attention sur les réflexions développées dans le "Rapport sur l'intégration économique et l'unification monétaire", Bruxelles, 1973, p. 53 et ss.
 - (2) Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, art. 49 et ss.

serait, d'ailleurs de nature à faciliter la mise en oeuvre de la restructuration industrielle et de la promotion de nouvelles ressources énergétiques. A plus longue portée, il sera inévitable de doter la Communauté d'un pouvoir de gestion de la dette communautaire à court et à long termes.

Au-delà de ces aspects budgétaires, le groupe estime que les possibilités de rééquilibrage entre pays de la Communauté doivent être considérablement renforcées. A son avis, une approche efficace consisterait en l'introduction d'un système communautaire d'allocation de chômage.

e) Une caisse communautaire d'allocation de chômage

Une intervention communautaire dans le domaine du chômage est particulièrement opportune car elle aura des effets bénéfiques sur l'ensemble de l'économie et de la société. Sans attendre la mise en oeuvre de programmes ambitieux d'harmonisation généralisée, un pas concret dans ce domaine pourrait prouver à l'opinion publique que la solidarité communautaire est une réalité. D'ailleurs, l'ampleur des problèmes que le chômage pose aux Etats membres en ce moment justifie que l'on s'efforce de rechercher sur le plan communautaire les moyens appropriés permettant à la Communauté d'accorder une aide en cette matière.

Un système communautaire d'allocation de chômage pourrait être un instrument efficace. Au stade actuel, la création d'une telle caisse paraît particulièrement opportune pour les raisons suivantes :

- L'ouverture des marchés et les phénomènes de spécialisation et de relocalisation géographique ont atteint un niveau qui se traduit souvent par un chômage frictionnel; ce chômage doit relever de la responsabilité de la Communauté.
- L'interdépendance des économies s'accompagne de plus en plus d'une transmission rapide des fluctuations de l'activité, ces fluctuations se trouveraient amorties pour le bénéfice de tous, grâce aux mouvements compensatoires automatiques d'un tel système.

Il n'est certes pas possible de réaliser rapidement une caisse complètement intégrée, ce qui nécessiterait une harmonisation des régimes nationaux. Toutefois, compte tenu de l'ampleur des problèmes que le chômage pose et va poser encore pendant quelques années aux Etats membres, et dans la perspective d'un progrès vers l'Union économique et monétaire, le groupe est d'avis qu'une solution transitoire devrait être mise en oeuvre à échéance relativement rapprochée.

.../...

Ce système provisoire (1) fonctionnerait d'après les principes suivants :

- La caisse communautaire serait une unité administrative indépendante gérée avec la participation des partenaires sociaux (par exemple dans le cadre du Comité permanent de l'emploi), l'administration, le contrôle et la gestion de la caisse devront être simples et efficaces.
- Chaque chômeur, inscrit aux bureaux de placement nationaux, recevrait à titre de première tranche de versement, une allocation communautaire qui apparaîtrait clairement comme telle. Dans une période initiale, cette allocation pourrait être fixée à un montant forfaitaire, par exemple deux unités de compte par jour.
- Sur base de cette première tranche, les gouvernements nationaux seraient libres d'ajuster à leur discrétion des contributions et des prestations versées selon leurs systèmes nationaux.
- La caisse serait alimentée par des prélèvements en pourcentage sur les rémunérations, supportés pour partie par les salariés, pour partie par les entreprises. Ces prélèvements devraient clairement apparaître comme destinés à cette caisse.

Dans une deuxième étape on pourrait concevoir un système qui constituerait une combinaison du montant forfaitaire et un pourcentage de la dernière rémunération en période active avec toutes ces variantes.

Dans une troisième étape, plus lointaine, il serait nécessaire d'établir un système communautaire uniforme.

Les actions dans le domaine de l'emploi ne peuvent évidemment pas être limitées à ce seul aspect de l'allocation de chômage. Un accompagnement indispensable consiste en une politique active de l'emploi et de la formation professionnelle. Il faut en effet éviter de perpétuer les déséquilibres structurels actuels et faciliter d'une part les possibilités d'adaptation et de rééducation professionnelle et d'autre part créer des emplois dans les régions en retard.

Ce principe devrait guider au niveau communautaire, aussi bien les actions du Fonds social rénové que celles de la politique régionale.

.../...

(1) Cf. Annexe I

1 *

II/675/3/74-F
finalANNEXESYSTEME COMMUNAUTAIRE D'ALLOCATION DE CHOMAGELe problème

L'ampleur des problèmes que le chômage pose aux Etats membres en ce moment justifie que l'on s'efforce de rechercher, sur le plan communautaire, les moyens appropriés d'accorder une aide en cette matière, car en soulageant les Etats membres les plus touchés par des taux de chômage élevés des charges budgétaires impliquées, il serait possible d'obtenir un rapprochement dans la priorité des objectifs de plein-emploi et de la stabilité des prix.

Dans le passé une partie du chômage, en effet, a pu être attribuée directement ou indirectement au fait de la suppression de la protection douanière. Certaines régions, et notamment les industries en déclin, ont été ultérieurement affectées par la nécessité de l'intégration économique. En outre, l'introduction successive des taux de change flottants et ses implications pour le calcul des coûts et les effets sur la compétitivité se sont également répercutés sur la structure d'emploi. Cependant, la responsabilité de la Communauté en matière de chômage n'a été reconnue que dans une mesure limitée, principalement sous la forme d'une assistance du Fonds social en vue de la rééducation et du recyclage professionnel. La charge financière des allocations de chômage en tant que telle est supportée entièrement par les employeurs et les travailleurs de chaque Etat membre.

Ce sont de telles conditions qui ont amené le groupe d'experts à examiner les possibilités de mettre en oeuvre un système communautaire d'allocations de chômage, organisé au niveau communautaire. Ce système aurait comme objectif de :

- . contribuer à une diminution des déséquilibres structurels et régionaux par des transferts de revenus entre les zones à chômage structurel élevé et celles où il est plus faible,
- . garantir un minimum commun des prestations en faveur des chômeurs dans la Communauté,

.../...

- . posséder une flexibilité régionale automatique pour répondre aux changements du développement régional et du niveau de vie,
- . contribuer à une manifestation concrète de la solidarité communautaire,
- . laisser aux pays membres une grande liberté de maintenir leurs systèmes nationaux actuels, qui sont effectivement très différents sur le plan des institutions, du niveau des prestations et des modalités de financement.

En principe, le système devrait être conçu comme une caisse communautaire qui serait une unité administrative indépendante et dont les fonds ne transiteraient pas par le budget communautaire. La gestion serait assumée avec la participation des partenaires sociaux (par exemple dans le cadre du Comité permanent de l'emploi). En général, l'administration, la gestion et le contrôle de la caisse devraient être simples et efficaces.

Situation actuelle

Dans la situation actuelle les systèmes nationaux d'allocation de chômage sont organisés de différentes manières et prévoient, d'après le pays, l'intervention de l'Etat, des partenaires sociaux ou de caisses spéciales de chômage.

Outre l'indemnisation pour chômage total, il est prévu dans tous les pays une indemnisation de chômage partiel résultant d'une réduction de l'horaire normal de travail, la notion de chômage partiel étant plus ou moins large selon les pays.

Les prestations ne sont accordées que lorsque sont remplies certaines conditions de durée d'emploi ou d'assurance au cours d'une période de référence précédant le chômage; ces conditions sont plus ou moins sévères selon les pays. Les prestations ne sont versées qu'après un délai de carence (sauf en Allemagne, en Belgique, aux Pays-Bas et au Danemark) variant entre 2 et 7 jours et, sauf en Belgique, en France et au Danemark, pendant une durée limitée variant entre trois et douze mois. Les indemnités sont forfaitaires en France (assistance) et en Italie. Dans les autres cas, elles sont fixées en pourcentage d'un salaire de référence, défini de diverses façons et plafonné à des niveaux très différents. Les taux s'échelonnent entre 35 et 80 %.

.../...

3.*

II/675/3/74-F
final

Dans tous les pays les chômeurs conservent le droit aux allocations familiales ainsi qu'aux prestations en nature de l'assurance maladie (cf. tableaux comparatifs des régimes de sécurité sociale applicables dans les Etats membres des Communautés européennes, ci-annexés).

Quels système choisir ?

Il est évident dans une situation décrite ci-dessus que la réalisation progressive de l'harmonisation complète de l'allocation de chômage, aussi bien du côté des charges que du côté des prestations se heurte à des obstacles considérables. Les nombreuses différences entre le régime de financement et des prestations dans les différents Etats membres pourraient être résumées comme suit :

- . l'écart considérable entre le niveau moyen le plus élevé de l'allocation et celui le moins élevé,
- . les quantités de ressources consacrées par les Etats membres pour cette allocation de chômage,
- . le partage du financement entre charges des travailleurs, charges des employeurs, et financement public.

Un premier pas à faire dans ce domaine devrait être une confrontation préalable des systèmes de financement des allocations de chômage dans les différents pays membres, ainsi que des conditions d'octroi, mais cela sera un travail de plus longue haleine.

Il importe au contraire, de trouver une solution transitoire qui pourrait être mise en oeuvre à une échéance relativement rapprochée, qui ne rencontre pas de grandes résistances économiques et politiques, qui ne compromette pas les efforts menés par ailleurs et les progrès ultérieurs et qui n'exige pas de charges budgétaires insupportables pour financer le système.

Dans un premier stade, la création d'une caisse communautaire pour les prestations de chômage alimentée par une contribution de la Communauté venant de nouvelles ressources propres, semble être plus opportune qu'une mise en commun, même partielle, des recettes et des dépenses des systèmes nationaux.

.../...

Dans une perspective plus large, une certaine harmonisation des régimes et des prestations de sécurité sociale pourrait être envisagée, tout au moins pour les éléments essentiels.

Très schématiquement, on pourrait distinguer deux systèmes :

- a) un système de quote-part, garantissant aux chômeurs un certain niveau de revenus exprimé par un pourcentage de la dernière rémunération perçue;
- b) un système d'aide forfaitaire minimale garantissant à tous les chômeurs le même niveau d'allocation.

Les prestations (par exemple deux unités de compte par jour pour 300 jours = 600 uc par an) sont accordées à tous les chômeurs dans la Communauté inscrits aux bureaux de placement nationaux. Cette allocation communautaire devrait être considérée comme un minimum absolu, garantissant à tous les chômeurs le même niveau d'aide qui forme une première tranche des prestations sociales. Les pays qui pratiquent aujourd'hui une allocation de chômage plus généreuse ajouteront à l'allocation communautaire un montant complémentaire pour atteindre le niveau de l'indemnité désirée.

Il est évident que dans le système proposé, les prestations versées ne devraient pas dépasser le niveau de la dernière rémunération.

Dans une deuxième étape on pourrait élargir le système en appliquant une combinaison du système de l'aide forfaitaire et le système de quote-part : par exemple 3 uc par jour plus 10 % de la dernière rémunération en période active.

Dans une troisième étape, plus lointaine, il faudra établir un système communautaire uniforme.

Financement

En ce qui concerne le financement des prestations par une caisse spéciale de la Communauté, le groupe est d'avis qu'un prélèvement sur les rémunérations des salariés est préférable à, par exemple, la méthode d'une affectation des recettes de la TVA.

Un impôt direct sur le salaire, supporté pour partie par les salariés et pour partie par les entreprises, qui apparaîtrait sur la fiche de rémunération comme une contribution directe au fonds communautaire de l'allocation de

.../...

chômage présenterait un élément de solidarité communautaire et un sentiment positif de pouvoir contribuer à un soulagement de la position financière des travailleurs en chômage.

Le groupe a donné sa préférence au système forfaitaire qui semble être à ce stade et pour une période initiale, plus réaliste, plus progressif et plus opérationnel et présente, en outre, de plus grands avantages administratifs (1).

Insertion méthodologique - Problèmes statistiques

a) Les chômeurs

Bien qu'il existe, dans tous les pays de la Communauté, des statistiques sur l'emploi et le chômage, il s'est avéré à maintes reprises qu'une comparaison des séries chiffrées nationales est rarement possible au niveau de la Communauté car ces dernières n'ont pas de base méthodologique commune et reposent sur des principes, des définitions et des dates de référence différents selon les pays. Des législations divergentes empêchent, en ce qui concerne le chômage, toute comparaison des niveaux. Par ailleurs, certains phénomènes ne peuvent être analysés faute de données pour plusieurs pays.

Les données figurant dans le tableau I. Chômeurs A. sont des estimations annuelles établies par les services statistiques des Etats membres. Dans la plupart des pays, les instituts nationaux de statistiques sont chargés de ces estimations; pour la Belgique et le Royaume-Uni, elles proviennent du Ministère du Travail.

Pour cette notion du chômage, la définition suivante a été utilisée : sont considérés comme chômeurs toutes les personnes qui, au cours de la période de référence, se trouvaient sans emploi et en recherchaient un. Ce groupe inclut d'une part les personnes étant en chômage après la perte d'un emploi précédent et d'autre part, les personnes à la recherche d'un premier emploi.

.../...

(1) En se basant sur différentes hypothèses concernant le mécanisme et le niveau d'une allocation communautaire, un programme a été élaboré qui a donné les résultats retenus dans les tableaux I, II et III.

Une deuxième source de renseignements relatifs au chômage est constituée par les statistiques mensuelles du nombre de chômeurs enregistrés par les bureaux de placement nationaux. La valeur de ces statistiques dépend du développement des bureaux de placement ainsi que de l'habitude qu'ont les travailleurs de s'y inscrire et de l'intérêt qu'ils ont à le faire. Etant donné que l'activité des bureaux de placement est régie par des pratiques administratives et des dispositions légales différentes entre pays, ces données ne peuvent être utilisées à la comparaison du niveau entre pays, mais uniquement en tant qu'indication d'évolution dans le temps à l'intérieur d'un pays.

Comme chômeurs sont considérées toutes les personnes sans emploi et recherchant un emploi et qui sont inscrites auprès des bureaux de placement. Les chiffres figurent dans le tableau I. Chômeurs B.

Une troisième source de renseignements, établie afin de pallier les lacunes mentionnées ci-dessus, est celle des enquêtes communautaires par sondage sur les forces de travail (y inclus les chômeurs) effectuées par l'Office statistique des Communauté européennes (à partir d'octobre 1960).

En résumé, on considère comme étant en chômage toutes les personnes :

- n'ayant pas d'emploi mais qui ont déjà travaillé antérieurement et qui, au moment de l'enquête, recherchent un emploi salarié;
- n'ayant jamais eu d'emploi et recherchant un premier emploi;
- n'ayant pas d'emploi au moment de l'enquête, mais qui ont déjà pris les dispositions nécessaires pour travailler à une date postérieure;
- mises à pied temporairement ou pour une durée indéfinie, sans rémunération.

Les derniers chiffres reflètent probablement le mieux la situation réelle du chômage; toutefois, les résultats de l'enquête prévue pour l'année 1973 ne sont pas encore connus.

Il est évident que, dans tout système proposé, le problème d'une définition cohérente du chômeur applicable indifféremment dans tous les pays membres demeurera.

.../...

7 *

II/675/3/74-F
finalb) Les allocations

En ce qui concerne les allocations payées au titre du chômage, l'Office statistique des Communautés européennes dispose de la répartition fonctionnelle des prestations sociales établie dans le cadre des comptes sociaux. Il s'agit-là de données extraites des comptes des organismes nationaux habilités à verser les prestations aux bénéficiaires. Ceci a pour conséquence une globalisation du financement des dépenses, dans le cas où les institutions ont simultanément pour activité la couverture d'autres risques que le chômage. En effet, lorsque des cotisations sont prévues pour couvrir plusieurs risques sans distinction et des subventions publiques pour compléter le montant de ces cotisations à concurrence de celui des prestations versées, chacun des deux types principaux de ressources est rarement, en totalité ou en partie, affecté à un risque déterminé. Il convient donc de conclure à l'impossibilité de déterminer quelles recettes ou quelle part de celles-ci ont financé les prestations relatives au seul chômage.

Il est possible de faire trois constatations :

- Pour des pays où les institutions concernées sont en quelque sorte spécialisées, il n'y a aucun problème. C'est notamment la situation de la France.
- Du fait de la modicité relative des prestations perturbatrices qui les caractérisent, on peut considérer que le cas de l'Italie, de la Belgique et du Luxembourg, autorise la même conclusion.
- Pour quelques pays membres et notamment les pays adhérents, il en va tout autrement. Chez ces derniers, en particulier, les assurances sociales couvrent, par exemple, outre le chômage des salariés, une partie des risques maladie et vieillesse de toute la population; il va de soi, dans ces conditions, qu'il serait hasardeux de se risquer à des estimations et d'affecter à priori au seul chômage une proportion des cotisations et des contributions publiques déterminées.

D'autre part, il convient de signaler que la fonction "chômage" des comptes sociaux inclut, en plus des allocations de chômage, d'autres prestations : indemnités compensatoires, allocations complémentaires, voire prestations pour formation professionnelle de personnes sans travail.

II/675/3/74-F-E

Tableau I

Table I

en milliers
in thousands

		NOMBRE DE CHOMEURS (hommes et femmes)		- UNEMPLOYED PERSONS (men and women)							
		Allemagne	France	Italie	Pays-Bas	Belgique	Luxemb.	Royaume Uni	Irlande	Danemark	EUR-9
		Germany	France	Italy	Netherl.	Belgium	Luxemb.	U.Kingd.	Ireland	Denmark	EUR-9
1967	Chômeurs A. 1)	459	365	679	90	92	0	503	56	28	2272
	Unemployed 2)										
	Chômeurs B.	459	196	1024	90	101	0
	Unemployed										
1968	Chômeurs A	323	428	684	84	110	0	542	60	26	2257
	Unemployed										
	B	323	254	961	84	119	0	586	58	39	2424
1969	A	179	337	655	66	88	0	513	56	26	1920
	B	179	223	887	66	98	0	581	57	31	2122
1970	A	149	363	609	56	76	0	556	65	17	1891
	B	149	262	888	56	83	0	618	65	24	2145
1971	A	185	456	609	69	75	0	724	65	27	2210
	B	185	338	1038	68	83	0	799	62	30	2603
1972	A	246	509	697	115	92	0	806	71	23	2559
	B	246	383	1048	115	101	0	886	72	30	2881
1973	A	273	450	668	117	96	0	576	66	21	2267
	B	273	394	1005	117	106	0	630	67	20	2612

Note : 1) nombre de chômeurs selon les séries nationales, moyennes de l'année

Number of unemployed according to national series, yearly average

2) personnes sans emploi inscrites auprès des bureaux de placement, moyenne mensuelle

Unemployed registered at employment agencies, monthly average

Source : OSCE : Statistiques sociales 2/1973 - Population et emploi.

SOEC : Social Statistics 2/1973 - Population and Employment

Tableau IV-1

ASSURANCE CHOMAGE
dans les pays des Communautés européennes

11/675/3/74-F

(Situation au 1er juillet 1974) *

	ALLEMAGNE	BELGIQUE	FRANCE
REGIMES EXISTANTS	a) Assurance-chômage b) Assistance-chômage	Assurance-chômage	a) Assistance-chômage b) Assurance-chômage complémentaire (1)
LEGISLATION Première loi Textes fondamentaux	a) et b) 16 juillet 1927. Loi du 25 juin 1969.	28 décembre 1944. Arrêté du 20 décembre 1963 (modifié).	a) Loi du 11 octobre 1940 et décret du 12 mars 1951. b) Convention du 31 décembre 1958, ordonnance du 7 jan- vier 1959, ordonnance du 13 juillet 1967.
CHAMP D'APPLICATION	a) Tous les travailleurs salariés (ouvriers, employés et travail- leurs en formation professionnelle). b) Tous les travailleurs salariés.	Tous les travailleurs assu- jettis à la sécurité sociale.	a) Tous les travailleurs salariés. b) Tous les travailleurs sala- riés liés par un contrat de travail aux employeurs com- pris dans le champ d'appli- cation du régime (1).

(1) France - D'origine contractuelle, ce régime a été étendu pratiquement à l'ensemble des salariés sauf certaines catégories spéciales (comme les salariés agricoles, les gens de maison ...)

* pour la plupart des pays

Tableau IV-2

ASSURANCE CHOMAGE
dans les pays des Communautés européennes

11/675/3/74-F

	ALLEMAGNE	BELGIQUE	FRANCE
PRESTATIONS EN CAS DE CHOMAGE PARTIEL			
Définition du chômage partiel	Assurance uniquement: réduction inévitable de la durée du travail, affectant au début au moins un tiers, ensuite au moins 10 % du personnel (1).	Journées ou demi-journées au cours desquelles l'exécution du contrat est suspendue.	a) Assistance: fermeture temporaire ou réduction de l'horaire (moins de 40 h/sem.) affectant au moins 20 % du personnel. b) Assurance: versement d'une indemnité horaire complémentaire.
Conditions d'attribution	cf. Chômage total et suppression de plus de 10 % de la durée normale de travail.	cf. Chômage total.	cf. Chômage total.
Indemnisation	Par heure de chômage, taux proportionnel comme en cas de chômage total (barème officiel)	cf. chômage total.	a) Indemnité horaire: 1/80e de l'allocation servie par quatorzaine à un chômeur total. b) Indemnité horaire :2,80F.

(1) Dans le bâtiment, en cas de chômage dû aux conditions atmosphériques (1er novembre - 31 mars), pour chaque journée entière perdue, indemnisation comme pour le chômage partiel et, en outre, par heure de chômage, supplément équivalent à 5 % du salaire horaire du maçon.

Tableau IV-3

ASSURANCE CHOMAGE
dans les pays des Communautés européennes

1/675/3/74-F

	ALLEMAGNE	BELGIQUE	FRANCE
PRESTATIONS EN CAS DE CHOMAGE TOTAL (involontaire)			
A. CONDITIONS D'ATTRIBUTIONS			
Condition principale	a) et b) Etre à la disposition du bureau de placement, s'être déclaré chômeur et demandeur de prestations.	Etre apte au travail et inscrit comme demandeur d'emploi.	a) et b) Etre à la disposition du bureau de placement.
Stage	a) Au moins 6 mois d'emploi assujetti à l'assurance pendant les trois dernières années. b) Pendant la dernière année au moins 10 semaines d'emploi assujetti à l'assurance ou avoir touché (pour 1 jour au moins) l'indemnité de chômage.	Stage variable selon l'âge de l'assuré entre : 75 jours de travail au cours des 10 derniers mois et : 600 jours de travail au cours des 36 derniers mois.	a) Au moins 150 jours d'emploi salarié pendant la dernière année. b) Au moins 91 jours d'appartenance ou 520 heures de travail pendant 12 mois.
Age maximum	a) 65 ans b) 65 ans	65 ans : hommes 60 ans : femmes	a) et b) 65 ans
Ressources	a) - b) Etat d'indigence.	-	a) maximum ressources + allocations par mois. Pas de maximum pendant les 3 premiers mois.
B. DELAI DE CARENCE	Néant	Néant	a) 3 jours b) Néant

U/675/3/74-F

Tableau IV-4

ASSURANCE CHOMAGE
dans les pays des Communautés européennes

	ALLEMAGNE	BELGIQUE	FRANCE												
C. JOURS D'ATTRIBUTION DE L'INDEMNITE	a) et b) 6 jours par semaine.	Jours ouvrables et jours fériés non payés.	a) et b) Tous les jours.												
D. DUREE DU VERSEMENT	<p>a) Fonction des périodes d'emploi au cours des 3 dernières années.</p> <table style="margin-left: 20px;"> <tr> <td>Emploi</td> <td>indemnité</td> </tr> <tr> <td>6 mois</td> <td>78 jours</td> </tr> <tr> <td>9 mois</td> <td>120 jours</td> </tr> <tr> <td>12 mois</td> <td>156 jours</td> </tr> <tr> <td>18 mois</td> <td>234 jours</td> </tr> <tr> <td>24 mois</td> <td>312 jours</td> </tr> </table> <p>b. Illimitée.</p>	Emploi	indemnité	6 mois	78 jours	9 mois	120 jours	12 mois	156 jours	18 mois	234 jours	24 mois	312 jours	<p>Illimitée. (sauf pour certains cas où le chômage se prolonge ou se renouvelle anormalement ainsi que pour handicapés occupés en atelier protégé et travailleurs à temps réduit).</p>	<p>a) Pas de limitation mais réduction de l'indemnité de 10 % après un an, et de 10 % pour chaque année supplémentaire (réduction maximum de 30 % pour travailleurs âgés de plus de 55 ans; pas de réduction lorsque la perte d'emploi intervient après 55 ans).</p> <p>b) 365 jours - avec prolongation variable selon l'âge du travailleur.</p>
Emploi	indemnité														
6 mois	78 jours														
9 mois	120 jours														
12 mois	156 jours														
18 mois	234 jours														
24 mois	312 jours														

Tableau IV-5

ASSURANCE CHOMAGE
dans les pays des Communautés européennes

11/675/3/74-F

	ALLEMAGNE	BELGIQUE	FRANCE
E. MONTANT			
Salaire de référence	a) et b) Rémunération nette des 20 derniers jours	Rémunération moyenne brute.	a) - b) Salaire cotisable des 3 derniers mois.
Plafond	a) et b) 2.500 DM par mois.		b) 9.280 F par mois
Taux	<p>Selon situation familiale:</p> <p>a) de 80 % à 62,5 % du salaire net.</p> <p>b) de 80 % à 52,5 %</p> <p>Maximum pour un isolé :</p> <p>a) 228,60 DM par semaine</p> <p>b) 192 DM par semaine</p>	<p>60 % de la rémunération pendant la 1^{ère} année réduits ensuite à 40 % pour ceux qui ne sont pas chefs de ménage</p> <p>Maximum : 452 Fb. par jour.</p> <p>Minimum : chef de ménage 345 Fb.</p> <p>isolé : 276 Fb.</p> <p>(semaine de 6 jours).</p>	<p>a) Forfait: 9,10 F (1) par jour.</p> <p>b) 35 % du salaire de référence. (2)</p> <p>Minimum: 13,92 F par jour. (3)</p> <p>Depuis décembre 1974 l'indemnité totale a été portée à 90% du salaire brut pour une période maximale de 1 année</p> <p>a) Pour le conjoint et chaque personne à charge : 4,-F par jour.</p>
Supplément familiaux	a) et b) 12 DM par semaine par personne à charge - cumulables avec les allocations familiales jusqu'à un maximum de 348 DM par semaine.		
F. ALLOCATIONS FAMILIALES	Oui.	Oui.	Oui.

(1) Pendant les premiers mois, 10 F

(2) Majoration de 15 % au cours des 3 premiers mois.

(3) Pendant les 3 premiers mois, 16 F

1/675/3/75-F

Tableau IV-6

ASSURANCE CHOMAGE
dans les pays des Communautés européennes

	ALLEMAGNE	BELGIQUE	FRANCE
CUMUL	<p>Pensions : en principe pas de cumul.</p> <p>Indemnité maladie : pas de cumul.</p> <p>Revenus :</p> <p>a) Dans une certaine mesure, décomptés de l'indemnité (assurance) pour autant que l'activité dont ils proviennent soit compatible avec la réglementation.</p> <p>b) Le droit à l'assistance suppose un état de besoin.</p>	<p>- Pensions (avant 60 ou 65 ans): allocation chômage supprimée ou réduite selon taux de pension.</p> <p>- Revenus : pas de clause de ressources.</p>	<p>a) Assistance :</p> <ul style="list-style-type: none"> - avec allocation aux vieux travailleurs et pensions d'invalidité : pas de cumul; - plafond de ressources journalières : <ul style="list-style-type: none"> célibataire : 17,74 F ménage : 33,40 F <p>b) Assurance complémentaire : avec allocation de l'assistance-chômage : cumul jusqu'à concurrence de 90 % (95 % si personnes à charge) du salaire.</p>

675/3/75-F

Tableau V-1

ASSURANCE CHOMAGE
dans les pays des Communautés européennes

(Situation au 1er juillet 1974)

	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS
REGIMES EXISTANTS	a) Assurance-chômage b) Allocation extraordinaire de chômage	a) Assistance-chômage	a) Indemnité d'attente b) Assurance-chômage c) Assistance-chômage
LEGISLATION Première loi Textes fondamentaux	Décret-loi du 19 octobre 1919 a) et b) Décret-loi du 4 octobre 1935 (plusieurs modifications).	Loi du 6 août 1921 Arrêté du 24 mai 1945 et du 17 décembre 1952.	a) et b) Loi du 9 septembre 1949 (modifiée) c) Loi sur l'assistance chômage du 10 décembre 1964.
CHAMP D'APPLICATION	a) Tous les travailleurs salariés. b) Travailleurs de certaines catégories et localités ne satisfaisant pas aux conditions exigées pour a).	Travailleurs salariés à l'exclusion de certaines catégories dont les salariés de l'agriculture.	a) et b) Tous les travailleurs salariés. c) Salariés qui ne remplissent pas ou plus les conditions nécessaires pour l'octroi des indemnités de l'assurance-chômage.

11/675/3/75-F

Tableau V-2

ASSURANCE CHOMAGE
dans les pays des Communautés européennes

	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS
PRESTATIONS EN CAS DE CHOMAGE PARTIEL			
Définition du chômage partiel	Compléments de salaires : - fermeture temporaire ou réduction de l'horaire (moins de 40h/sem.); - pour les ouvriers industriels dont l'entreprise est admise au système de compléments de salaires; dans certains cas également les employés.	Réduction de l'horaire normal ou introduction de plusieurs journées de chômage dans la semaine ordinaire de travail.	Réduction de l'horaire en dessous de 48 h/sem. ou bien chômage "alternatif". Nécessité d'une autorisation de l'Office régional de placement.
Conditions d'attribution	Néant	Cf. Chômage total.	Cf. Chômage total (indemnité d'attente).
Indemnisation	2/3 de la rétribution globale dans la limite de 16 heures par semaine, sans limite de durée en cas de réduction d'horaire et jusqu'à 4 semaines (prolongation possible) en cas de fermeture temporaire.	Cf. Chômage total.	Cf. Chômage total.

(1) Dans le bâtiment, en cas de chômage dû aux conditions atmosphériques (1er novembre - 31 mars), pour chaque journée entière perdue, indemnisation comme pour le chômage partiel et, en outre, par heure de chômage, supplément équivalent à 5 % du salaire horaire du maçon.

U/675/3/75-F

Tableau V-3

ASSURANCE CHOMAGE
dans les pays des Communautés européennes

	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS
PRESTATIONS EN CAS DE CHOMAGE TOTAL (involontaire)			
A. CONDITIONS D'ATTRIBUTIONS			
Condition principale	a) et b) Etre à la disposition du bureau de placement	Etre à la disposition du bureau de placement	Etre à la disposition du bureau de placement
Stage	a) Au moins deux ans d'assurance, et 52 semaines de cotisation pendant les 2 dernières années. b) Au moins cinq semaines de cotisation avant 1949 ou pendant les 2 dernières années.	Au moins 200 jours d'emploi pendant la dernière année.	a) Au moins 130 jours dans la même branche professionnelle d'emploi salarié pendant les 12 derniers mois (2). b) et c) 65 jours d'emploi salarié pendant les 12 derniers mois ou emploi salarié au cours des 36 derniers jours (2).
Age maximum	--	65 ans	65 ans
Ressources	--	--	a) et b) Néant c) Réduction des allocations en cas de revenus accessoires
B. DELAI DE CARENCE	a) 7 jours b) 1 jour	2 jours si durée du chômage inférieure à 1 semaine	Néant

II/675/3/75-F

Tableau V-4

ASSURANCE CHOMAGE
dans les pays des Communautés européennes

	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS
C. JOURS D'ATTRIBUTION DE L'INDEMNITE	a) et b) tous les jours	Tous les jours	5 jours par semaine
D. DUREE DU VERSEMENT	a) 180 jours par an. Un régime transitoire permet cependant l'octroi des prestations pendant 360 jours dans le bâtiment.	26 semaines pendant 12 mois.	a) indemnité d'attente: 40 jours par an près: indemnité de chômage (1) b) 130 jours par an. c) 2 ans.

(1) Pays-Bas - les travailleurs bénéficiant de l'indemnité d'attente sont considéré comme étant encore attachés à la branche professionnelle. Les associations professionnelles sont habilitées à accorder cette indemnité pendant une plus longue période. Les travailleurs peuvent ensuite dans la même année, percevoir l'indemnité de chômage pendant 78 jours.

(2) Semaine de 5 jours.

Tableau V-5

ASSURANCE CHOMAGE
dans les pays des Communautés européennes

1/675/75-F

	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS
E. MONTANT			
Salaire de référence	-	Salaire cotisable pour l'assurance-maladie	Salaire journalier perdu.
Plafond	-	42.267 FL par mois	a) et b) 155,70 fl. par jour. (semaine de 5 jours)
Taux	a) et b) Forfait 800 Lit. par jour.	60 % du salaire de référence	a) et b) 80 % du salaire de référence; c) 75 % du salaire de référence; (Minimum pour chefs de ménage et isolés de 40 ans et plus): a) et b) 80 % de fl.72,38 c) 75 % de fl.76,15
Suppléments familiaux	-	-	-
F. ALLOCATIONS FAMILIALES	Oui	Oui	Oui

- (1) Pendant les premiers mois, 10 F.
(2) Majoration de 15 % au cours des 3 premiers mois.
(3) Pendant les 3 premiers mois, 16 F.

11/675/3/75-F

Tableau V-6

ASSURANCE CHOMAGE
dans les pays des Communautés européennes

	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS
CUMUL	<p>a)- Pas de cumul entre allocations chômage et allocations extraordinaires. - Pas de cumul avec l'indemnité de maladie.</p> <p>b) Pas de cumul avec les pensions.</p>	Revenus : déduits en partie de l'indemnité	<p>a) et b) Déduction des compensations éventuelles accordées par les employeurs.</p> <p>c) Les revenus accessoires sont déduits en partie, de l'indemnité.</p>

Tableau VI-1

ASSURANCE CHOMAGE
dans les pays des Communautés européennes

11/675/3/75-F

(Situation au 1er juillet 1974)

	DANEMARK	IRLANDE	ROYAUME-UNI
REGIME EXISTANT	Assurance	Assurance Assistance	Assurance
LEGISLATION Première loi Textes fondamentaux	Loi du 4 avril 1907. Loi de 1970.	Loi de 1911. Loi de 1952 à 1974 sur la prévoyance sociale.	Loi de 1911. Loi de 1965 (prestations unifor- mes) et lois de 1966 (supplé- ments proportionnels), 1971 et 1973 et règlements.
ORGANISATION	57 caisses de chômage agréées par le Ministre du travail - en règle générale limitées selon les emplois et affi- liées aux syndicats des tra- vailleurs.	Ministère de la Prévoyance sociale et Bureaux locaux.	Le Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale est respon- sable de la politique et de l'administration générale des prestations de chômage. Le Ministère du Travail est responsable de l'administration et du paiement des prestations.
CHAMP D'APPLICATION	Les travailleurs salariés de 18 à 65 ans peuvent être ad- mis dans une caisse de chô- mage comme membres.	A quelques exceptions près, toute parsonne de 16 ans ou plus, employée en vertu d'un contrat de travail ou d'ap- prentissage.	a) <u>Prestations uniformes</u> : Tous les salariés. Assurance facultative pour femmes mariées. b) <u>Suppléments proportionnels</u> Tous les salariés de 18 ans ou plus et en dessous de l'âge minimum de pension (65 hommes; 60 femmes) qui bénéficient des prestations uniformes et ayant un revenu salarial d'au moins £ 500 de l'année fiscale en question.

Tableau VI-2

ASSURANCE CHOMAGE
dans les pays des Communautés européennes

675/3/75-F

	DANEMARK	IRLANDE	ROYAUME-UNI
AFFILIATION	Non obligatoire	Obligatoire	Obligatoire (facultative pour les femmes mariées).
PRESTATIONS			
A. <u>CONDITIONS D'ATTRIBUTION</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Etre apte au travail - Etre disponible pour travail - Inscrit au bureau de placement - Période minima d'emploi 26 semaines au cours des 3 dernières années - 12 mois d'assurance à une caisse 	<p>a) <u>Assurance</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Apte au travail - Etre disponible pour travail - Inscrit au bureau d'emploi <p>1) <u>Prestations uniformes</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 26 cotisations obligatoires - 48 cotisations obligatoires versées ou créditées pendant l'année de cotisation précédant l'année de prestation. <p>Si moins de 48 cotisations mais 26 cotisations ou plus, prestations réduites.</p> <p>2) <u>Prestations proportionnelles</u></p> <p>Avoir droit aux prestations uniformes.</p> <p>Avoir eu un revenu salarial supérieur à £ 14, par semaine pendant l'année fiscale en question.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Apte au travail - Etre disponible pour travail chez employeur - Inscrit au bureau d'emploi - Ne pas être en état d'incapacité <p>1) <u>Prestations uniformes</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 26 cotisations obligatoires versées depuis l'affiliation d'une caisse d'assurance - 50 cotisations versées ou créditées au cours de l'année de cotisation en question. <p>Si entre 26 et 49 cotisations : prestations réduites.</p> <p>2) <u>Supplément proportionnel</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Avoir droit aux prestations uniformes et avoir un salaire supérieur à £ 500 pendant l'année fiscale en question.

II/675/3/75-F

Tableau VI-3

ASSURANCE CHOMAGE
dans les pays des Communautés européennes

	DANEMARK	IRLANDE	ROYAUME-UNI
B. <u>DELAI DE CARENCE</u>	Néant	1) <u>Prestations uniformes</u> 3 jours 2) <u>Prestations proportionnelles</u> 12 jours	1) <u>Prestations uniformes</u> 3 jours 2) <u>Supplément proportionnel</u> 12 jours
C. <u>JOURS D'ATTRIBUTION</u>	6 jours par semaine.	6 jours par semaine.	6 jours par semaine.
D. <u>DUREE DE VERSEMENT</u>	2 $\frac{1}{2}$ ans maximum. Pour l'assuré ayant droit à une pension de vieillesse ou d'invalidité ou âgé de 67 ans ou plus : limitée à 78 jours au cours d'une période de 12 mois.	a) <u>Assurance</u> 1) <u>Prestations uniformes</u> - illimitée si le requérant âgé de 65 à 68 ans a payé au moins 156 cotisations. - limitée à 156 jours si âgé de moins de 18 ans ou femme mariée à charge de son mari - limitée à 312 jours dans les autres cas. 2) <u>Prestations proportionnelles</u> - limitée à 147 jours.	a) <u>Assurance</u> 1) <u>Prestations uniformes</u> - limitée à 312 jours (sans compter les dimanches) par période de chômage. 2) <u>Supplément proportionnel</u> - limitée à 156 jours (sans compter les dimanches) par période de chômage.
E. <u>MONTANT</u> salaire de référence	La rémunération jusqu'ici normalement calculée comme moyenne des dernières 5 semaines.	<u>Prestations proportionnelles</u> Revenu salarial brut lors d'une année fiscale précédente.	Salaire hebdomadaire moyen (pour supplément proportionnel) obtenu en divisant par 50 le salaire annuel de l'année fiscale en question.

D/675/3/75-F

Tableau VI-4

ASSURANCE CHOMAGE
dans les pays des Communautés européennes

	DANEMARK	IRLANDE	ROYAUME-UNI
plafond	90% du salaire moyen, mais avec un maximum de 132 kr par jour.	Les prestations uniformes et prestations proportionnelles ensembles ne peuvent pas dépasser le salaire hebdomadaire de l'individu.	Limité à une somme nécessaire (maximum 85 % du salaire hebdomadaire moyen) d'assurer des prestations hebdomadaires totales (y inclus prestations uniformes, suppléments familiaux et suppléments proportionnels).
périodicité	Indemnité hebdomadaire	Indemnité hebdomadaire	Indemnité hebdomadaire
taux	Taux maxima fixés pour un an par chaque caisse (maximum : 132 kr par jour).	<p>a) <u>Assurance</u></p> <p>1) <u>Prestation uniforme</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Femme mariée dépendant de son mari : £ 6.55 par semaine - Homme ou femme autre que ci-dessus: £ 7.75 par semaine <p>2) <u>Prestations proportionnelles</u> 40% du salaire hebdomadaire entre £ 14 et £ 50.</p> <p>b) <u>Assistance</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Zone urbaine £ 6.35 maximum Ailleurs £ 6.05 maximum par semaine. 	<p>a) <u>Prestation uniforme</u></p> <ul style="list-style-type: none"> £ 8.60 (1) par semaine (assurés de moins de 18 ans) £ 4,75 (1) par semaine (femmes mariées) £ 6.05 (1) par semaine <p>b) <u>Prestation proportionnelle</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 33 $\frac{1}{2}$% du salaire moyen hebdomadaire entre £ 9 et £ 30. Maximum de £ 8.47 par semaine plus 15 % du salaire hebdomadaire moyen entre £ 30 et £ 42.

(1) à partir du 25 juillet 1974



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES
KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Direction générale des affaires économiques et financières
Directorate-General for economic and financial affairs
Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen

**Rapport du groupe de réflexion
«Union économique et monétaire 1980»**

**Report of the Study Group
«Economic and Monetary Union 1980»**

**Bericht der Studiengruppe
»Wirtschafts- und Währungsunion 1980«**

Contributions individuelles / Individual contributions / Individuelle Beiträge

Annexe II • Annex II • Anlage II

TABLE DES MATIERES

CONTENTS

- A) H.W.J. BOSMAN, Professeur dans les domaines : "Monnaie, crédit, banques" à l'Université de Tilburg
1. What does an Economic and Monetary Union include ? (UEM-7)
- B) G. BROUWERS, Président de la Chambre de Commerce et d'industrie de la Haye
1. Analyse critique du passé et enseignements pour l'avenir (UEM-38)
- C) L. CAMU, Président de la Banque de Bruxelles
1. La recherche d'une unité de compte européenne par les opérateurs (UEM-60)
- D) I. FOIGHEL, Professeur de droit à l'Université de Copenhague
1. The Institutional and Legal Problems in connection with an External Borrowing and an Exchange Stabilization Fund for the Community (UEM-62)
- E) F. FORTE, Vice-président de l'ENI, Roma
1. A Fiscal Framework for European Union (UEM-10)
 2. Energy scenario and European Energy Institutions (UEM-12)
- F) H. GIERSCH, Directeur de l'"Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel"
1. The Case for a European Parallel Currency (UEM-13)
- G) P. LYNCH, Professeur d'économie à l'Université nationale d'Irlande, Dublin
1. Monetary integration - A note on the Irish experience (UEM-26)

H) Sir Donald MAC DOUGALL, Conseiller principal pour les affaires économiques de la "Confederation of British Industry", London

1. Discussion paper submitted for the second meeting of the Group on 29/30 March 1974 (UEM-8)

J) H. MARKMANN, Directeur de "Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des DGB"

1. The Policies of Social Security in a future Economic and Monetary Union (UEM-24)
2. Concerted Action in the Economic and Monetary Union (UEM-50)
3. Measures to fight Unemployment (UEM-52)

K) T. PEETERS, Professeur d'économie à l'Université de Louvain

1. EMU and Employment, Price and Income Policies (UEM-9)
2. The Link between Internal Monetary Policies and a Credible Intra-European Exchange Rate System (UEM-54)

L) A. SHONFIELD, Directeur du "Royal Institute of International Affairs"

1. The Aims of the Community in the 1970's (UEM-11)
2. A European Community Balance - of-Payments Fund (UEM-34)

M) N. THYGESEN, Professeur d'économie à l'Université de Copenhague

1. Community Coordination of Exchange Rate Policy (UEM-43)

A

Document rédigé par H.W.J. BOSMAN

Document written by H.W.J. BOSMAN

1. What does an Economic and Monetary Union include ?

7

What does an economic and monetary union include?

The monetary aspect of an economic and monetary union can be more easily defined than the economic aspect. According to the Werner-report a monetary union implies full and irrevocable internal convertibility of the currencies at fixed definite rates of exchange and full liberalization of capital movements. Because the money-supply or the liquidity of a member-state can in that situation no longer be controlled by the national central banks, monetary policy at least in its main decisions must shift from these authorities to authorities at the community level. What monetary policy implies is also clear: discount policy, open-market-policy, liquidity ratios, ceilings to bank lending, exchange-rate-policy (of the community towards the outer world). Not only the final situation is rather clear, it is also possible to suggest stages in which co-ordination between central banks will be gradually replaced by a common system of central banks, which could be based on the European Fund of Monetary Co-operation. The narrowing of the margins of fluctuation of the European currencies also follows logically from the definition.

The authorities who should combine their efforts and ultimately must form a new body, are also clearly to define. They are the central banks under a certain general authority from the Government. The ultimate relation between the Federal Reserve System of the Community and the Political Authority of that Community will not be easy to find as this relation now changes from country to country but the negotiations on this point will not differ fundamentally from the negotiations concerning the political organs of the Community such as a Government and a Parliament.

That the monetary aspect is in more precise terms to define is proven by the Werner-report and also by the report "European Economic Integration and Monetary Unification" of the Study Group on Economic and Monetary Union.

Though the ultimate transfer of power in the monetary field to a supra-natural organ will be a very decisive but also

A-1

difficult step in the process towards a European union, from the technical point of view the obstacles will be smaller than in the fields of social and economic policy. The authorities (central bank people and ministry of finance people) know each other and often meet. They have a great expertise that is shared only by a few people outside their offices. The only important economic group that is directly influenced by the decisions of the monetary authorities is the banking system that is generally well organized and with which contacts are relatively easy. There also seems to be a general tendency that the banking system as a rule follows recommendations of central banks. Of course the structure of the banking systems is rather different in the various member-states, but that points to the conclusion that the implementation of the broad decisions of the European monetary authority should be decentralized and for the time being remain in the hands of the central banks.

In the broad field of economic and social policy far more pressure groups are involved and parliamentary control is much stricter than in the case of monetary policy. These issues are more debated in press, t.v. and radio than in the case of monetary policy. Wage policy for instance has a direct bearing on the income and welfare of the people; the same applies to tax policy. A budget policy that is restrictive for macro-economic reasons, will always hurt some groups and interests and whereas within the nation-state it is already difficult to formulate and implement a sound policy, e.g. to stabilise the business-cycle, it will be far more difficult to harmonize those policies between nation-states. Moreover to reach a certain objective there are many possible instruments.

One instrument can from an economic, social and political point of view be better applied in country A and another instrument in country B but implementing both in their respective countries may threaten equilibrium between these states. The same can happen of course in the field of monetary policy but as pointed out before, fewer and less broad interests are involved and a compromise that prevents a conflict can be more easily reached.

A-1

The Werner-report rightly stresses that in the final stage two community organs should be established : a "centre of decision for economic policy" and a "community system for the central banks". When it comes to lay down what should happen during the first stage the report, besides recommending smaller margins between currencies than follows from the margin towards the U.S. dollar, does not mention precise measures of economic policy but relies on : consultations, meetings, big lines of economic policy, recommendations, harmonization. More precise is the idea of a survey at community level before governments draw up their budgetary proposals. Most of these proposals have been taken over by the Council of Ministers, but the experience of the past few years taught us that these procedures have proved to be failures. One can safely assert that these procedures and the deliberations within the Council have never been effective in influencing national decisions. For that reason, some power should be given to Community authorities, even if it were only a right of approval or veto and it should be rather precisely laid down in what fields this power may be executed and how detailed this power will be.

In order to reach agreement between the present member-states this power can not be too detailed but it should be effective - not to harmonize economic policy in all its aspects - but to prevent effectively tendencies that would separate the development of the economies still more than is now already the case. This could bring us to an action of the community authorities to narrow the discrepancies that exist at present between member-states.

The report of the Study Group says (p. 4) :

"Autonomy of national economic policy objectives and the lack of homogeneity of attitudes in particular towards the trade-off between unemployment and inflation are at the origin of the familiar adjustment problem which has been plaguing the functioning of the international monetary system for more than a decade now. It is also the central issue in the process of creating a monetary union".

A-1

It should be the aim of the Community supra-national body of which the Commission of the European Communities is the logical predecessor, to judge whether measures proposed by the national authorities would strengthen the differences in attitudes towards the trade-off. In that case one could imagine that e.g. a wagefreeze, or other measures of income policy, proposals pointing to a broadening of the budget deficit (according to national accounts following the O.E.C.D. pattern), with more than say 10 %, tax measures which amount to more than certain percentages, should be judged before by the Commission. In case a right of approval or of veto would be thought to go too far for the moment, a right to postpone the measure or just the right to give the "European" opinion would already be interesting. In the latter case the opinion would have to be published in order to influence public opinion. The present difficulty is that it is not known whether a concrete measure of economic policy is against the broad community interest. Following my proposal the European authority must gradually form a wealth of material and exercises on which later to base an economic policy of their own. I have limited myself to what could be done in the time to come and what should be the minimum measures to be taken in the field of procedures. The efforts to reach fundamental solutions for problems like a community budget, a European corporation, harmonization of social security etc. should of course go on. We cannot, however, wait for those issues to be solved to gain some experience in dealing with a European social and economic policy.

J.W.J. Bosman
Tilburg, 4th March 1974

B

Document rédigé par G. BROUWERS

Document written by G. BROUWERS

1. Analyse critique du passé et enseignements pour l'avenir

G. BROUWERS

ANALYSE CRITIQUE DU PASSE ET ENSEIGNEMENTS POUR L'AVENIRIntroductionLa crise actuelle

1) La crise que traverse actuellement la Communauté européenne est plus grave et plus vaste que les précédentes. Par le passé, des obstacles spécifiques ont maintes fois freiné le développement de la Communauté, mais un effort conjoint a le plus souvent permis de les surmonter. Cette fois-ci, cependant, son unité encore inachevée est menacée par un malaise plus général qui éprouve davantage sa force de résistance et partant sa cohésion. Ce malaise trouve son origine dans un ensemble de causes.

Une cause récente et importante est la crise de l'énergie. Celle-ci a provoqué dans une série d'Etats membres un déficit de la balance des paiements qui a profondément perturbé leur équilibre économique. En outre, coïncidant avec une pénurie exceptionnelle sur le marché des matières premières, elle a porté l'inflation en Europe, qui était déjà vive, à un niveau jamais atteint. Aussi grave soit-elle en elle-même, la crise de l'énergie n'a somme toute fait que mener à son apogée un mouvement en cours depuis quelques années. Par d'importants mouvements de capitaux spéculatifs, le désordre monétaire international a non seulement rompu la stabilité relative qui caractérisait les rapports monétaires en Europe mais a également contrecarré les tentatives timides visant à une politique conjoncturelle communautaire et sapé la résistance à l'inflation.

L'ébauche encore fragile de l'unité monétaire de la Communauté n'a pas pu résister à de telles pressions. Les pays de la Communauté connaissent actuellement une inflation démesurée et un chômage accru qui affaiblissent sa force de croissance déjà atténuée par des causes internes. Ces tensions économiques provoquent des tensions politiques. Ensemble, elles conduisent les gouvernements des Etats membres à se concentrer davantage sur leurs problèmes strictement nationaux.

.../...

B-1

2) Il ne s'agit pas seulement pour les Etats membres de sauvegarder à court terme leurs intérêts personnels immédiats. L'impuissance de la Communauté d'influer sur le cours des événements accrédite de plus en plus la thèse que, en adoptant le rythme qui était le sien, la Communauté a surestimé ses possibilités pratiques et que les disparités nationales sont encore trop grandes pour être surmontées par des spéculations technocratiques. Avant qu'on puisse songer à une relance de la Communauté, il conviendrait d'abord de triompher des difficultés concrètes sur le plan national, fût-ce par la concertation ou la coopération. Dans une telle optique, la Communauté n'a de chances réelles de réussir que si le climat est favorable, c'est-à-dire, si les problèmes nationaux sont en bonne partie résolus.

Toutefois, "reculer pour mieux sauter" est un principe qui ne convient pas dans la situation actuelle. Reculer n'a un sens que si l'on dispose d'une assise solide sur laquelle on peut se replier. Or, l'assise nationale est aujourd'hui devenue trop étroite pour la solution des problèmes auxquels les Etats membres de la Communauté sont confrontés. Afin de sortir de l'impasse, il est donc indispensable de renforcer la Communauté plutôt que de la figer pour un temps dans l'immobilisme. Sur le plan national on peut tout au plus encore essayer de se protéger tant bien que mal des effets des influences perturbatrices. Tenter de se maintenir pendant longtemps sur l'assise trop étroite de l'économie nationale serait retourner vers un passé dont les leçons nous ont amenés il y a un quart de siècle à nous engager résolument dans la voie d'une coopération nouvelle.

3) Il est d'ailleurs illusoire de vouloir revenir temporairement à des solutions nationales. Non seulement parce que, en raison de l'intégration de fait de l'économie européenne, les problèmes ne seront résolus que sur le plan national et donc de manière partielle seulement et que leur solution demandera par conséquent un temps de plus en plus long, mais aussi parce qu'on se heurtera sans cesse à de nouveaux problèmes auxquels s'appliquera ce qui vient d'être dit à propos des problèmes actuels. Le monde ne s'arrête ni économiquement ni politiquement. Dans les multiples discussions sur le choix de la société de demain, c'est à peine si l'on mentionne encore l'idée de l'unité

.../...

B-1

européenne, alors que tout ce que nous avons appris au cours de ce siècle démontre que cette unité est bien le fondement indispensable à l'équilibre politique et économique de notre continent. Si la Communauté marque le pas, la société de demain se fera sans elle.

Il serait évidemment foncièrement erroné de croire qu'une Communauté mieux cimentée serait en mesure de surmonter à court terme les difficultés dont souffrent actuellement les Etats européens. Cela vaut tout particulièrement pour l'inflation. La persistance et l'accélération croissante de celle-ci, problème économique à l'origine, en ont fait un problème politique dont les données sont de plus en plus liées à la question, de politique sociale, de la répartition des revenus. Il n'empêche que, grâce à une action plus efficace face à l'ensemble de nos problèmes économiques, une Communauté consolidée sera mieux en mesure qu'un Etat isolé d'apporter à ce problème crucial une réponse économiquement et socialement justifiée. Il est évident que les bases de départ d'une Communauté plus solide devront être établies d'un commun accord par des mesures préliminaires concernant les problèmes qui se posent avec acuité, tels que les déficits particuliers des balances des paiements résultant de la crise de l'énergie, l'hyper-inflation due en partie à cette même crise et les rapports de parités entre les Etats membres. Mais les meilleures techniques sont vouées à l'échec si on s'avise une fois de plus à vouloir les appliquer par la voie qui s'est révélée tant de fois infructueuse de la coordination non obligatoire.

4) Le marasme actuel de la Communauté ne vient pas de ce qu'elle aurait surestimé son importance. La cause profonde en est que les Etats membres ont bien trop hésité à tirer les conséquences politiques concrètes des principes politiques qui ont présidé à sa création. C'est cette faiblesse organique qui a empêché la Communauté de jouer un rôle positif face aux problèmes des dernières années.

Alors qu'à l'époque du plan Schuman, l'aspect politique et l'aspect économique de l'intégration européenne étaient équivalents, la valeur attachée au premier n'a cessé de se déprécier au fil des ans.

Aujourd'hui, la Communauté en est arrivée au point que pour poursuivre son intégration économique et éviter que les Etats membres ne reviennent à des politiques exclusivement nationales, il faut des mesures concrètes,

.../...

B-1

d'ordre politique, par-là entendez également d'ordre institutionnel. L'objet de la présente introduction est d'illustrer brièvement la thèse développée ci-dessus en prenant pour point de départ le développement politique et économique de la Communauté et de dégager ainsi l'orientation principale des propositions précises, à court et à plus long terme, qui sont exposées dans les chapitres suivants.

Les débuts de l'intégration européenne

5) La volonté d'écartier à tout jamais les divisions politiques et économiques des années trente a été le point de départ de l'intégration européenne. Dans un premier temps, les efforts ont avant tout porté sur l'intégration politique; les menaces de la guerre froide opposant très rapidement l'Est et l'Ouest n'y étaient pas entièrement étrangères. Ces efforts ont abouti à une double initiative : la création de la Communauté du charbon et de l'acier, d'une part, et de la Communauté européenne de défense, de l'autre. Dans les deux cas, l'objectif était de créer des garanties contre une renaissance de la rivalité franco-allemande, rivalité qui avait été si longtemps au centre des divisions en Europe.

La première initiative avait pour but de dénationaliser l'assise industrielle de la guerre en intégrant l'industrie européenne du charbon et de l'acier dans une Communauté supra-nationale. La seconde visait à dénationaliser l'appareil militaire en l'intégrant dans une communauté supra-nationale de défense. La première fut couronnée de succès, la seconde échoua. Un système militaire intégré apparaissait prématuré et l'on chercha, dès lors, à mettre sur pied une coopération militaire dans le cadre atlantique.

6) Si le succès rencontré par la CECA constituait une première épreuve importante de la force des tendances à l'intégration européenne, ce succès restait limité à la "petite" Europe des Six. Le reste de l'Europe occidentale ne semblait pas encore disposé à franchir le pas décisif de la supra-nationalité même si celle-ci n'était présente dans la CECA qu'à un degré relativement modeste. Cette supra-nationalité apparaissait dans les pouvoirs de la Haute Autorité qui lui permettaient a) moyennant un budget propre obtenu grâce à des prélèvements mis à charge de l'industrie communautaire du charbon et de l'acier, de promouvoir la modernisation des secteurs considérés et de faire face aux éventuelles conséquences sociales d'une telle modernisation; b) d'empêcher

.../...

B-1

la formation d'ententes et donc de positions dominantes dans ces industries. La Haute Autorité était directement responsable devant l'Assemblée pour tout ce qui avait trait à ses compétences propres. Lorsque des problèmes plus graves se sont posés, comme la crise charbonnière de 1957, il est apparu que les pouvoirs de la Haute Autorité étaient insuffisants et elle a dû se soumettre aux décisions du Conseil des ministres où les intérêts nationaux étaient encore prépondérants.

7) A l'origine, on oeuvrait avant tout dans le sens d'une intégration "fonctionnelle" de la vie politique et économique, c'est-à-dire d'une intégration d'objectifs spécifiques tels qu'incarnés dans la CECA et la CED. Outre l'aspect très important de la sécurité dans ces deux domaines, l'idée qui présidait à ces efforts était qu'une intégration de fait des économies des Etats européens ne constituait pas une base suffisante pour appliquer à une plus grande échelle le principe de la supra-nationalité. Après l'échec de la CED en 1954 et la stagnation relative de l'OECE, la force des tendances à l'intégration européenne s'est cependant révélée suffisamment grande pour faire accomplir à l'Europe des progrès beaucoup plus considérables dans le domaine économique.

La Communauté économique européenne

8) En mettant en oeuvre le plan Marshall, l'OECE - dont l'éventail des tâches s'élargira ultérieurement - avait accompli pour l'Europe un travail important dans le domaine de la libération des échanges économiques. Elle avait mis fin aux restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation et multilatéralisé les opérations de paiement entre les Etats européens. Ces deux mesures avaient favorisé au plus haut point le redressement et la croissance de l'économie européenne. Il était apparu cependant impossible de poursuivre dans le cadre de l'OECE le processus de libéralisation et d'aboutir à un démantèlement systématique des tarifs douaniers. Il fallait pour cela des impulsions politiques plus fortes qui, en définitive, n'ont pu être trouvées qu'à l'intérieur de l'Europe des Six désireuse d'une intégration totale. Ainsi est née la Communauté économique européenne.

9) La CEE a été conçue en tant qu'union économique à caractère supra-national provisoirement limité. Si on excepte les compétences propres de la Commission européenne en matière de politique de concurrence et de politique

B-1

commerciale, c'est au niveau du Conseil des ministres, composé des représentants des gouvernements des Etats membres, que se situe le centre de décision concernant la politique socio-économique. Sur la base des objectifs définis dans le Traité, la Commission européenne a pour tâche de soumettre des propositions au Conseil qui, dans certains cas, décide à la majorité qualifiée. Ces décisions auraient dû conduire, après une période de transition de 12 ans, à une union complète avec libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux et/à une politique commune dans la mesure où, d'après le Traité, celle-ci était indispensable au bon fonctionnement de l'union considérée. Pour cela, le budget communautaire, limité à l'origine, serait doté des moyens nécessaires selon des modalités qui étaient également déterminées par le Traité.

La politique commune couvre également les cinq domaines suivants :

- a) L'union douanière et la politique commerciale commune qui s'y rattache;
- b) la politique agricole commune;
- c) l'harmonisation des politiques économiques et la politique commune en matière de concurrence en vue d'assurer un marché totalement libre;
- d) la politique structurelle, y compris la politique régionale, afin d'assurer à la Communauté une structure économique équilibrée et efficace;
- e) la politique conjoncturelle et monétaire.

10) Le succès des débuts fut prometteur. L'union douanière fut réalisée pendant la période de transition prévue pour son achèvement. Il en fut de même pour la politique agricole commune. L'agriculture s'était vue attribuer une place toute particulière dans le Traité parce qu'à l'image de la politique menée dans les différents Etats membres on la considérait comme un secteur où la formation des prix ne pouvait être abandonnée au libre jeu de l'offre et de la demande. Le fondement de la politique agricole fut la mise en place d'un mécanisme de formation de prix aussi uniformes que possible et, s'y rattachant, une politique d'importation et d'exportation vis-à-vis des pays tiers, qui seule, pouvaient garantir une libre circulation des produits agricoles. Aussi, cet élément de l'union économique était-il défini avec précision dans le Traité. Cette définition précise et le fait que les Etats membres, fût-ce à des degrés divers, avaient particulièrement intérêt à ce que la politique agricole commune se fasse ont grandement contribué à ce succès.

.../...

B-1

11) En vue de réaliser la circulation totalement libre des marchandises, des services, des personnes et des capitaux, la Communauté a déployé pendant la période de transition une très grande activité pour harmoniser les dispositions législatives nationales et notamment les régimes fiscaux. Mais, les progrès furent lents parce qu'on se heurtait à de nombreuses traditions et particularités nationales auxquelles les Etats membres se raccrochaient souvent avec acharnement, parfois sous l'influence de groupes de pression. C'est pourquoi ce chapitre l'union économique n'est pas encore achevé.

12) Cela vaut dans une plus forte mesure encore pour la politique structurelle. Cette politique comporte deux aspects. Le premier est l'harmonisation des mesures nationales destinées à venir en aide aux régions en retard et aux secteurs défavorisés en vue, d'une part, d'éliminer les distorsions de concurrence à l'intérieur de la Communauté, et, d'autre part, de renforcer la structure économique de celle-ci. Une politique énergétique commune revêtirait ici une importance particulière. Le deuxième aspect est l'encouragement des activités qui ne peuvent s'épanouir pleinement que sur le plan communautaire. L'utilisation de techniques modernes et la recherche nécessaire à cet effet présentent sur ce point un intérêt exceptionnel.

Le développement de l'industrie nucléaire était considéré comme un exemple particulier de ce type. C'est dans cette optique que, parallèlement à la CEE et sur les traces de la CECA, que fut créée une nouvelle Communauté : EURATOM. Cependant, les intérêts nationaux à court terme apparurent tellement plus importants que ceux de la Communauté dans son ensemble qu'EURATOM se solda pratiquement par un échec.

Bien que les pays de la Communauté aient manifesté pendant la période de transition une croissance relativement forte et diversifiée, on ne peut affirmer que la politique structurelle de la Communauté en fut un facteur important. Les tentatives visant à coordonner les politiques nationales des Etats membres se sont encore trop heurtées à des conflits souvent imaginaires d'intérêts nationaux. Cette coordination a notamment failli sur le plan important de la politique régionale; la Communauté devait payer chèrement cette carence lorsqu'à la fin des années soixante, sa croissance et sa stabilité furent ébranlées par l'inflation et par le dérèglement du système monétaire mondial.

.../...

B-1

Stagnation dans la CEE

13) La gravité de ces difficultés est imputable dans une large mesure à la carence de la partie de la politique de la Communauté qui aurait précisément dû en être l'élément central, à savoir la politique conjoncturelle et monétaire. Contrairement à la politique commune qu'il prévoyait dans de nombreux autres secteurs, le Traité préconisait dans ce domaine la coordination des politiques nationales des Etats membres. Il posait donc en principe que ceux-ci, en premier lieu responsables de leur croissance et de leur équilibre propre, assureraient la croissance et l'équilibre de la Communauté dans son ensemble en coordonnant leurs politiques, tout en acceptant d'éventuelles différences d'orientation imposées par des circonstances divergentes. Il sous-estimait donc les limites que la dépendance réciproque et l'interpénétration croissante des économies allaient imposer aux politiques conjoncturelles nationales. Il méconnaissait la nécessité d'une politique conjoncturelle et monétaire commune rendue indispensable par l'intégration elle-même. En conséquence, les institutions de la Communauté n'y étaient pas préparées. A mesure que les tensions internationales s'aggravèrent, cette carence organique se fit de plus en plus sentir.

14) La Commission européenne, consciente de la nécessité d'une coordination aussi effective que possible, déploya dès le début une grande activité dans ce domaine. Cinq comités consultatifs compétents dans les différents secteurs de la politique économique et financière préparèrent les débats périodiques du Conseil des Ministres au cours desquels les directives élaborées par la Commission européenne en matière de politique conjoncturelle étaient examinées. Ces débats portèrent bien vite également sur des programmes à moyen terme et permirent de recueillir de précieuses informations sur la politique suivie par chacun des pays membres. Toutefois, ils ne débouchèrent pas sur de réelles confrontations et n'influencèrent donc pas concrètement la politique des gouvernements nationaux. Sur ces points essentiels, ceux-ci étaient trop préoccupés par la situation économique et politique dans leurs pays respectifs pour accepter l'idée d'en débattre encore au sein du Conseil des Ministres.

15) Au début, il n'y avait pas lieu de s'en inquiéter, compte tenu de la forte expansion économique et de la progression du taux d'inflation encore assez lente à cette époque. Avec un peu d'optimisme, on pouvait considérer

B-1

qu'il s'agissait du démarrage d'une procédure qui, à la longue, deviendrait plus efficace. Toutefois, à mesure que l'inflation s'accélérait, le contraste entre la gravité des problèmes et l'inefficacité de la coordination au sein du Conseil devint plus manifeste. Les rapports et les recommandations de la Commission européenne se firent plus pressants, surtout lorsque les symptômes de crise monétaire internationale s'aggravèrent dans la seconde moitié des années soixante. La nécessité de faire front en commun contre les dangers qui menaçaient la stabilité de la Communauté de l'extérieur apparut de façon évidente. Toutefois, il était tout aussi évident qu'une action communautaire plus vigoureuse sur le plan extérieur resterait théorique en l'absence d'une politique économique et financière commune sur le plan intérieur. L'insistance de la Commission afin qu'il soit tenu compte des intérêts de la Communauté dans la définition des politiques nationales apparaissait comme un exigence à laquelle il était impossible de satisfaire dans la pratique.

16) L'échec de la coordination dans le domaine de la politique macro-économique a coïncidé avec le moment où l'idée d'ériger la supra-nationalité en principe directeur de la politique étrangère était la plus discréditée. Dans la Communauté, les oppositions qui se manifestèrent à ce sujet eurent pour effet d'entraîner l'abandon provisoire dans la pratique de la règle des délibérations à la majorité au sein du Conseil de Ministres, qui n'avait d'ailleurs jamais été appliquée. Les dissensions au sujet de l'élargissement achevèrent de plonger la Communauté dans l'impasse. Il fallut attendre la conférence au sommet de La Haye de décembre 1969 et les deux décisions de principe qui y furent prises concernant l'élargissement de la Communauté et son renforcement interne par la création d'une union économique et monétaire pour débloquer la situation.

L'Union économique et monétaire

17) Le groupe Werner, chargé de présenter un rapport sur l'élaboration de cette Union, résume de la manière suivante le contenu de celle-ci :

- les monnaies communautaires sont assurées d'une convertibilité réciproque totale et irréversible, sans fluctuation de cours et avec des rapports de parités immuables ou, de préférence, sont remplacées par une monnaie communautaire unique;

.../...

B-1

- la création de liquidités dans l'ensemble de la zone et la politique monétaire et du crédit sont centralisées;
- la politique monétaire à l'égard du monde extérieur est du ressort communautaire;
- les politiques des Etats membres à l'égard du marché des capitaux sont unifiées;
- les données essentielles de l'ensemble du budget public, et en particulier la variation de leur volume, l'ampleur des soldes et les modes de financement ou d'utilisation de ces derniers sont décidés au niveau communautaire;
- les politiques régionales et structurelles ne sont plus exclusivement du ressort des pays membres;
- une consultation systématique et continue des partenaires sociaux est assurée au niveau communautaire.

18) Le rapport Werner estimait que l'exercice de ces compétences nécessitait l'institution de deux organes communautaires : un centre de décision pour la politique économique et un système communautaire de banques centrales. Alors que ce dernier serait responsable de la politique monétaire interne et externe, à l'exclusion de la fixation de la parité de la monnaie communautaire, le premier exercerait de façon indépendante une influence décisive sur la politique économique générale à l'égard des autres points cités plus haut.

En ce qui concerne notamment la politique régionale et structurelle, le budget de la Communauté devrait être majoré de façon adéquate. Une autre conséquence de ce transfert de compétences serait le transfert d'une responsabilité parlementaire correspondante au parlement de la Communauté. Le statut de ce dernier devrait refléter ce transfert de responsabilités, non seulement du point de vue de l'ampleur de ses attributions, mais aussi eu égard au mode d'élection de ses membres.

19) Une période de 10 ans était jugée nécessaire pour la réalisation complète de l'Union. Elle pourrait être accomplie en deux étapes, éventuellement davantage. La première étape de trois ans était décrite de façon détaillée. Elle devrait, grâce à une coordination intensive de la politique monétaire et budgétaire et à l'harmonisation des instruments monétaires suivant un calendrier précis et sous le contrôle du Conseil des Ministres, mettre en oeuvre une harmonisation telle que le transfert de compétences à la Communauté et la création d'organes communautaire puissent être entamés au cours de la deuxième étape.

B-1

Un rapport sur les réformes institutionnelles sera élaboré en temps utile avant la fin de la première étape, afin que les propositions en la matière puissent être soumises à une conférence intergouvernementale qui sera convoquée conformément aux dispositions de l'article 236 du Traité.

20) Dans sa résolution du 20 mars 1971, le Conseil des Ministres a adopté pratiquement toutes les propositions du Groupe Werner quant au fond. Toutefois, il ne s'est pas prononcé sur la question essentielle des organes communautaires qui seraient chargés d'exercer les compétences nationales qui devraient être transférées à la Communauté. Il s'est borné provisoirement à affirmer que les institutions de la Communauté, à savoir le Conseil, la Commission et le Parlement, seraient mises en mesure d'exercer leurs responsabilités en matière économique et monétaire avec efficacité et rapidité. De plus, il a déclaré expressément que les politiques communautaires mises en oeuvre dans le cadre de l'Union économique et monétaire seraient soumises aux délibérations et au contrôle du Parlement européen.

La résolution exigeait certes le dépôt, avant la fin de la première étape, d'un rapport sur les modifications institutionnelles nécessaires, mais elle restait muette sur la nature des modifications à apporter au Traité. En effet, le transfert de compétences pourrait s'opérer soit sur la base des dispositions existantes du Traité, soit sur la base de dispositions non prévues au Traité, arrêtées conformément à l'article 235, soit sur la base d'une révision du Traité conformément à l'article 236. L'avis favorable d'une conférence intergouvernementale ne serait requis que dans le dernier cas. L'incertitude sur ce point fondamental n'a pas manqué d'affecter le dynamisme de l'harmonisation.

21) Après une période au cours de laquelle peu de progrès sensibles furent enregistrés, la conférence au sommet de Paris d'octobre 1972 confirma expressément la résolution dans tous ses éléments. Elle décida également, pour permettre officiellement le passage à la deuxième étape conformément au texte de la résolution de février 1972, d'instituer un Fonds monétaire européen, doté provisoirement de compétences encore très limitées, et un Fonds de développement régional, financé par des ressources propres de la Communauté. Enfin,

.../...

B-1

les chefs d'Etat ou de gouvernement participant à la conférence se donnèrent comme objectif majeur de transformer l'ensemble des relations des Etats membres en une Union européenne. Ils prièrent les institutions de la Communauté d'élaborer un rapport sur ce sujet avant la fin de 1975, retardant ainsi jusqu'à cette date le dépôt du rapport institutionnel qui, en vertu de la résolution de 1971, devait être prêt pour la fin de 1973.

Le faux départ de l'Union européenne

22) La Commission européenne et le Conseil de Ministres de la CEE durent constater à la fin de 1973 que, pratiquement, aucun résultat important n'avait été atteint en ce qui concerne l'ensemble du programme prévu pour la première étape. Pour ce qui est de la coordination des politiques économiques à court terme, les procédures et les instruments prévus ont été respectés. Les consultations préalables et obligatoires à toute mesure importante n'ont réellement jamais eu lieu. Les réunions du Conseil des Ministres ont eu un intérêt surtout académique. Les Comités ont certes permis un échange fructueux d'informations, mais ils n'ont pu guère aller au-delà. Les recommandations de politique économique et notamment de politique budgétaire adoptées par le Conseil étaient de caractère conventionnel, mais sans grande portée pratique. La convergence des politiques économiques n'a été que très imparfaitement réalisée. Même avant l'impact de la crise de l'énergie, des divergences importantes se manifestaient dans le rythme de l'inflation et la balance des paiements.

23) En matière de politique monétaire, certains progrès réels ont pu être réalisés, mais ils se sont avérés précaires. La Résolution de 1971 prévoyait que les monnaies communautaires fluctueraient à l'intérieur de marges plus étroites. Ceci devait se faire d'abord à titre expérimental, avec comme monnaie d'intervention le dollar. En cas de succès de l'expérience, on devait passer d'un régime de fait à un régime de droit, puis à des interventions en monnaies communautaires et à de nouveaux rétrécissements des marges.

Dans le même temps, la coordination des politiques monétaires devait être intensifiée entre les banques centrales, un fonds européen de coopération monétaire créé et, enfin, la libre circulation des capitaux progressivement instaurée à l'intérieur de la Communauté.

.../...

B-1

24) La suspension de la convertibilité du dollar ne permit pas la mise en place du mécanisme prévu; néanmoins après une période d'incertitude où le Mark et le Florin devinrent "flottants", un système d'interventions coordonnées fut mis en place au printemps 1972. Les marges de fluctuation admises étaient très supérieures à celles initialement retenues et par là la résolution de 1971 n'était pas respectée formellement, mais elles restaient inférieures de moitié à celles qui auraient pu être obtenues sans un tel système. Les marges vis-à-vis du dollar furent d'abord respectées ("serpent dans le tunnel") puis abandonnées ("serpent seul"). Ainsi les monnaies de la Communauté conservaient entre elles des écarts relativement réduits; les interventions avaient lieu en principe en monnaies communautaires; un mécanisme de crédit à très court terme relayé par un soutien à court terme devait permettre un fonctionnement sans heurt. En juin 1972, le Royaume-Uni et l'Irlande se sont provisoirement retirés de ce système, suivis par l'Italie en mars 1973 et par la France en janvier 1974.

25) En matière de coordination des politiques monétaires, aucun résultat spectaculaire n'a été obtenu. Les consultations préalables, notamment en matière de manipulation de taux ou de système de change, n'ont pas été respectées.

Le fonds européen de coopération monétaire a été créé par un "acte solennel" en avril 1973. Il s'agit d'un organisme doté de très peu de pouvoirs et de moyens. Le soutien monétaire à court terme qui vient d'être élargi est en théorie incorporé au Fonds. C'est un mécanisme lourd qui n'a été utilisé jusqu'à présent qu'une seule fois. Ses ressources sont d'ailleurs très limitées.

En ce qui concerne la libre circulation des capitaux, il y a eu recul. Des dérogations nombreuses au Traité ont été accordées. Aucune philosophie commune n'a pu être dégagée sur la stratégie à adopter vis-à-vis des capitaux extérieurs.

26) Dans le domaine de la politique régionale, aucun progrès n'a été accompli au cours de la première étape. Les discussions continuent sur le Fonds régional ou plutôt sur les montants dont il pourra être doté. Mais on peut se demander si les orientations suivies reflètent un début de conception d'une véritable politique régionale dans la Communauté.

.../...

B-1.

Il apparaît alors bien que la première étape de l'Union économique et monétaire n'a pas offert ce que l'on pouvait espérer. Le passage morose à une deuxième étape sans relief ni grande signification renforce ce sentiment.

27) Il faut admettre que, conçue à un moment où le système monétaire international restait fondé sur des parités fixes et la convertibilité, au moins de principe, du dollar en or, l'Union économique et monétaire ne pouvait qu'être gravement affectée par les désordres multiples survenus depuis trois ans dans le fonctionnement des mécanismes monétaires du monde. Et il est indéniable que les différences de mentalités, de structures, de niveaux de vie, etc. étaient de nature à rendre difficile l'approche initialement retenue d'une réduction rapide des marges de fluctuation entre les monnaies, en l'absence d'un rapprochement suffisant des structures et d'une redistribution importante des revenus. D'autre part, le bloc communautaire représente par rapport à l'extérieur un ensemble relativement homogène, si l'on tient compte du rapprochement géographique et d'une intégration de fait des économies notamment entre les six pays fondateurs, à la faveur de plus de dix ans d'union douanière complète. Une plus grande flexibilité dans l'approche monétaire et financière et un effort plus grand pour réduire les disparités structurelles devaient avoir été à la mesure des difficultés à résoudre.

28) Au contraire, la CEE n'est jamais parvenue à définir une position commune claire sur la réforme du système monétaire international et par conséquent sur la place qu'une organisation monétaire propre à l'Europe pourrait occuper dans le schéma d'ensemble des relations monétaires mondiales. Cette situation de fait, ne pouvait manquer d'affecter la crédibilité du mécanisme monétaire européen et sa capacité de résister au moindre trouble dans le fonctionnement du système des paiements mondiaux.

Le mécanisme des règlements intracommunautaires s'est alors avéré inadapté à son objet. Il n'a pas été possible en pratique de faire fonctionner un dispositif de crédits réciproques entre les pays européens, et ceci surtout du fait de l'absence d'un accord satisfaisant sur les modalités de remboursement de ces crédits. A partir du moment, en effet, où ni l'or au prix officiel, ni

.../...

B-1

le dollar inconvertible ne constituaient plus des instruments mutuellement acceptables pour le règlement de déficits ou d'excédents intra-européens, il devenait très difficile de maintenir un régime de parités fixes impliquant des transferts de réserves. Dans ces conditions, le "serpent" communautaire ne pouvait être maintenu intégralement que dans trois hypothèses : une parfaite coordination des politiques conjoncturelles éliminant par avance toute possibilité de déséquilibre durable dans les paiements intra-européens, l'acceptation par les partenaires européens d'un financement réciproque illimité en montant comme en durée, la définition d'un instrument de réserves adapté aux règlements intra-européens et servant de base aux règlements des soldes ou des concours intra-communautaires.

29) A partir de mars 1973, le mécanisme du rétrécissement des marges a changé de nature à la suite de l'abrogation de l'accord de Washington et de l'entrée dans une ère de flottement généralisé des monnaies. A ce moment-là les pays participant au "serpent" ont cessé d'exclure l'idée d'intervenir sur le dollar des Etats-Unis, mais ils n'ont cependant prévu aucune règle pour la fixation d'un cours communautaire du dollar. Les interventions en monnaies communautaires ont alors pris une ampleur très grande et les pays à monnaie faible ont dû supporter non seulement, comme cela était le cas auparavant, les conséquences de leur faiblesse relative par rapport aux autres monnaies européennes, mais également celles de tout mouvement de spéculation contre le dollar, créant ainsi une tendance à la réévaluation des monnaies européennes les plus appréciées. Faute d'avoir défini des règles permettant d'agir, en fonction des circonstances, sur l'ampleur des fluctuations du dollar par rapport à l'ensemble des monnaies européennes, la Communauté a exposé certains de ses membres au risque de tensions insupportables. Certes, les instituts d'émission étaient capables de s'informer de leurs actions, et éventuellement de leurs intentions, mais ils n'étaient pas en mesure de négocier, au jour le jour, l'attitude commune à l'égard du dollar qui seule eût pu permettre de parler d'un flottement concerté et qui aurait, en les égalisant, rendu plus acceptables les tensions imposées par l'accord sur le rétrécissement des marges.

.../...

B-1

La cause fondamentale

30) Il faut en résumé conclure que les éléments externes ont joué un rôle dans l'échec du début d'union économique et monétaire européenne, mais ce rôle n'était pas fondamental. Si ces éléments n'avaient pas joué, l'Union économique et monétaire européenne aurait peut-être enregistré des débuts moins heurtés. Mais sauf les conditions qui viennent d'être mentionnées ci-dessus, la construction ébauchée serait restée fragile et surtout les limites à son développement seraient bien vite apparues évidentes. Cela tient à la nature même des mécanismes mis en place, à leur incapacité à s'adapter rapidement à des situations éminemment changeantes, à leur impuissance à distinguer l'intérêt de la Communauté de la somme des intérêts nationaux.

Il en aurait été autrement si certaines dispositions institutionnelles nouvelles avaient été prises.

31) a) On aurait pu créer un organe, investi de pouvoirs propres et agissant en fonction des intérêts d'un système européen de paiements, chargé notamment de :

- fixer le cours communautaire du dollar;
- veiller à la coordination véritable (c'est-à-dire consultation préalable et non simple information à posteriori) des interventions des banques centrales;
- autoriser les aménagements nécessaires temporairement;
- proposer un dispositif de contrôle des mouvements de capitaux à court terme entre l'Europe et les pays tiers et surveiller sa mise en oeuvre.

32) b) Mais le progrès sur cette voie est conditionné par une réforme profonde des mesures prises depuis 1972 pour assurer la coordination des politiques économiques internes, notamment de la politique du crédit et de la politique budgétaire. Une conjoncture plus homogène ainsi que la politique conjoncturelle qui doit permettre de la réaliser exigent une double coordination celle du développement et du financement des

.../...

B-1

dépenses publiques et celle du développement et du financement des dépenses privées. La liberté des mouvements de capitaux dépend des mêmes conditions.

Le rapport Werner avait mis l'accent sur une conception claire des politiques à suivre dans la phase finale de l'Union économique et monétaire et des organes communautaires chargés de les mettre en oeuvre. La Résolution du Conseil des Ministres de 1971, comme indiqué ci-dessus, n'a pas repris ce point. Là se trouve une raison principale d'échec de l'harmonisation des politiques économiques et de la lutte commune contre l'inflation.

Les procédures de consultation devraient, pour être efficaces, déboucher sur une instance de décision capable d'infléchir, dans l'intérêt général, la conduite de la politique économique de chaque Etat membre. Cela n'est possible qu'au prix d'une modification du contenu actuel des traités. L'expérience montre qu'il ne serait pas suffisant, à cet effet, d'introduire la règle de vote majoritaire au niveau du Conseil. Pour que des décisions majoritaires puissent être imposées aux Etats minoritaires, il faudrait encore que ceux-ci puissent compter sur une large solidarité financière à l'échelle de la Communauté.

33) c) Il n'est en effet pas possible d'imposer à l'un des membres de la CEE des décisions contraires à ses intérêts économiques immédiats ou susceptibles de l'exposer à des difficultés politiques internes, si cet Etat ne peut compter sur une solidarité financière effective de ses partenaires, permettant de répartir, de façon équitable, entre tous les membres de la Communauté, les sacrifices imposés par l'intérêt général. Pour que les pays de la CEE puissent suivre une ligne commune en matière économique et monétaire, il est indispensable de pouvoir procéder, par l'intermédiaire du budget de la CEE, à des transferts importants de ressources réelles.

C'est en définitive, une mutation de caractère politique et institutionnel qui aurait été nécessaire pour surmonter les difficultés

.../...

B-1

rencontrées par l'Union économique et monétaire depuis 1971. Les chefs d'Etat ont pris conscience de cette nécessité lorsqu'ils ont évoqué la création d'une véritable Union européenne. Mais ils n'en ont pas précisé le contenu et en ont renvoyé l'étude à une date ultérieure.

34) Cependant, si l'on veut éviter que l'Union économique, et peut-être même la politique agricole commune et l'Union douanière, ne régressent à l'avenir, il est probable que le saut doit être effectué dès maintenant. Il pourrait être limité à trois secteurs bien déterminés qui n'exigent en aucune façon une union politique complète.

- Le premier concerne les responsabilités des banques centrales qui, tant dans le domaine des changes que dans celui des taux d'intérêt, devraient être soumises par le moyen d'une banque centrale européenne à une supervision communautaire dans la mesure nécessaire à la réalisation des objectifs de l'Union économique et monétaire.

- Le deuxième concerne surtout les politiques budgétaires qui, au double point de vue de l'importance des masses budgétaires et du mode de financement des soldes, devraient également être soumises à une supervision communautaire par le moyen d'une instance de décision communautaire en matière de politique économique et qui sera nécessaire beaucoup plus rapidement qu'on le pensait à l'origine.

- Le troisième concerne le budget de la CEE qui, doté de ressources propres élevées, devrait, sous le contrôle d'un Parlement européen, être l'instrument d'une égalisation des charges que la réalisation de cette union impose aux Etats membres.

35) Ces mesures semblent néanmoins nécessaires pour relancer non seulement l'Union économique et monétaire, mais par l'intermédiaire de celle-ci, également la Communauté dans son ensemble. La stagnation, qui a commencé vers la fin de la période de transition, était due avant tout à la carence de la coordination des politiques conjoncturelles et monétaires. Toutefois, la réalisation d'un marché communautaire absolument libre et l'élaboration d'une politique structurelle commune se sont également heurtées à une résistance souvent opiniâtre. A mesure que

.../...

B-1

l'attention se concentrerait sur les problèmes économiques et financiers, on enregistra même de moins en moins de progrès dans ces deux secteurs. Rien ne permet de penser qu'il en sera autrement à l'avenir si de meilleures perspectives ne devaient pas s'ouvrir à l'Union économique et monétaire.

Cette dépendance est double. Si essentielles que soient les réformes examinées plus haut pour la relance de l'Union économique et monétaire, son développement futur qui, sans aucun doute, n'en restera pas moins parsemé d'embûches, sera également tributaire de l'activité qui sera déployée dans les autres secteurs de l'Union économique. Enfin, il est difficile d'imaginer une coopération européenne plus active dans le domaine de la politique étrangère si des progrès sensibles ne sont pas réalisés dans celui de l'intégration économique. Pour toutes ces raisons, un nouveau départ mieux préparé de l'Union économique et monétaire est le seul moyen d'atteindre l'objectif majeur que constitue l'Union européenne, que les Chefs d'Etat ou de gouvernement réunis à Paris en 1972 ont inscrit au programme de la prochaine conférence au sommet prévue pour 1975.

C

Document rédigé par L. CAMU

Document written by L. CAMU

1. La recherche d'une unité de compte européenne par les opérateurs

UEM-60

C-1

LA RECHERCHE D'UNE UNITE DE COMPTE EUROPEENNE
PAR LES OPERATEURS

Louis Camu, Président
de la Banque de Bruxelles

L'abandon du régime des parités fixes, les fluctuations désordonnées des cours des changes, et en particulier le délabrement récent du dollar, ont considérablement accru les risques liés aux placements en devises étrangères, et donnent ainsi un regain d'actualité aux techniques de couverture contre les risques de change.

Pour les opérations commerciales, les méthodes ordinaires, basées sur le recours aux marchés à terme des devises suffisent généralement. Mais pour les placements en obligations, il faut rechercher d'autres formules, en raison de la durée plus longue de ces opérations, que ne peuvent couvrir les marchés à terme : c'est ainsi que sont nées les différentes "Unités de compte" utilisées depuis 1961 dans des émissions des secteurs public et privé. Trouvaient-elles leur place dans les efforts d'intégration monétaire européenne, à l'instar des unités de compte officiellement employées dans le cadre de la politique agricole commune, et constituaient-elles une réponse valable des opérateurs devant l'échec des politiques européennes ? Peut-on y trouver, moyennant les modifications appropriées, l'esquisse d'une solution au problème actuel du placement et du recyclage des pétrodollars, que la mauvaise tenue du dollar risque de porter à s'investir en DM., en francs suisses ou en francs français, éventuellement contre le gré des autorités monétaires de ces pays ?

I.- Résultats des tentatives d'intégration monétaire

Ces résultats sont - dans les faits - décevants.

Entre le premier plan d'unification monétaire, émis par M. Raymond Barre en 1969 et la fin 1974, on a enregistré plus de changements de parités officielles déclarées (et de variations des cours entre monnaies de la C.E.E. plus amples) qu'entre 1953 et 1968.

C-1

c'est-à-dire pendant les premières années de l'existence du Marché Commun. Le Mark allemand, le florin, le franc suisse et le franc belge ont été réévalués, tandis que se dévaluaient la livre sterling, la lire et le franc français. Ces trois dernières monnaies sont restées en fait dans l'orbite du dollar et ont abandonné l'appartenance à la zone monétaire européenne, rétrécie à une zone Mark, à laquelle s'attachaient quelques monnaies extra-communautaires.

En 1970, la Commission Werner rédigeait un rapport comportant un calendrier dont l'aboutissement était prévu pour 1980. Ce plan, qui comportait notamment l'abaissement progressif des marges de fluctuation, de façon "définitive et irrévocable" fut adopté le 9 février 1971. Il n'excluait pas la modification des parités ou taux centraux dans certains cas graves. En mai de la même année, la marge de fluctuation du DM., puis du florin, sautait comme un verrou trop faible.

En avril 1972, un nouvel accord, toujours pour la réduction des marges de fluctuation, et une concertation sur les opérations de secours mutuelles entre banques centrales, était conclu. En juin de la même année déjà, la livre décrochait, la France renforçait le contrôle des changes, la couronne danoise prenait du champ.

En 1974, le flottement des trois monnaies parmi les plus importantes de la C.E.E. a détruit l'illusion de cohérence et de stabilité de l'ensemble. Même à l'intérieur de la concertation dénommée "serpent", la possibilité de modification des taux centraux entretient une inquiétude, qui rend le système fragile.

La limitation déclarée des mouvements de change continus n'annonce guère de confiance ou de garantie, lorsque l'on sait que des mouvements discontinus plus substantiels sont possibles. Au moindre indice ou commentaire indiquant cette possibilité, le risque de change augmente et avec lui la chance de voir se réaliser la modification du taux prévu.

Le scepticisme des opérateurs aurait pu être atténué par l'existence d'un organisme central, le "Fond Européen de Coopération Monétaire", (FECOM), qui eût disposé de moyens suffisants pour intervenir en monnaies de pays membres de la Communauté. Mais cet organisme est anémique, et même ses interventions utiles n'inspirent aucune confiance en raison de l'étroitesse de ses moyens. Il en va de même des concours à court terme entre Banques Centrales.

C-1

Aujourd'hui, la zone monétaire du Nord - la zone DM. - ne correspond plus à la C.E.E. et sa monnaie dominante est trop forte pour faire croire à la stabilité.

Par ailleurs, la politique monétaire commune n'a apporté aucune amélioration à la liberté de circulation des capitaux, ni même à la coordination des limitations imposées à cette liberté. Aucune distinction ne fut faite en faveur de la libre circulation intra-communautaire, et les suspicions ou spéculations d'origine extra-communautaire ont pu amplifier les sentiments d'instabilité déjà suffisamment gênantes à l'intérieur de la C.E.E. La mise en oeuvre d'activités financières communautaires (budgets, fonds divers, gestion d'instruments communs) sur des bases rationnelles, devient elle-même une impossibilité depuis plusieurs années.

La conclusion est évidente ; les opérateurs estiment que l'intégration monétaire de la zone C.E.E. - zone optimale pour toutes les raisons décrites par Mundell - n'existe que dans l'Europe des discours.

II.- Les solutions pratiques trouvées par les opérateurs

La remise en question du dollar - la monnaie la plus utilisée en matière d'euro-émissions et la clé de voûte du système - et les échecs des projets d'unification monétaire européenne, ont incité les banquiers à imaginer des formules susceptibles de procurer à l'investissement international une protection contre les risques de change. Cette protection a pris la forme d'unités composites englobant les principales monnaies européennes, ou d'aggrégats de devises nationales de la Communauté.

L'unité de compte (U.C.), créée en 1961 par la Kredietbank, après de longues études au sein de l'Institut International d'Etudes Bancaires, constitue une adaptation originale au domaine privé d'unités utilisées dans les relations entre Etats, d'abord dans le cadre de l'Union européenne des paiements, puis au sein du Marché Commun. La formule initiale utilisée en 1961 reposait en effet, sur les monnaies des 17 pays membres de l'U.E.P. à présent dissoute. La formule modifiée, utilisée depuis le début de 1973, et fort proche de la notion de l'unité de compte agricole de la Communauté, est fondée sur les monnaies des 9 Etats membres de la C.E.E., pour autant qu'elles remplissent deux conditions : a) avoir une parité ; b) voir ses cours sur les marchés des changes maintenus à l'intérieur des marges de fluctuation établies par le Conseil

des Ministres de la C.E.E. (c'est-à-dire à l'intérieur du serpent). Si ces monnaies sortent du serpent ou n'ont plus de parité, elles perdent automatiquement le statut de monnaie de référence. La conséquence pratique, à l'heure actuelle, c'est que le franc français, la lire, la livre sterling et la livre irlandaise ont perdu ce statut, et que l'U.C. est momentanément liée aux cinq monnaies restantes. En cas de flottement de toutes les monnaies (hypothèse d'abandon du "petit serpent") l'U.C. serait assimilée à la plus stable d'entre elles, depuis la date d'émission jusqu'au moment où il y aurait à nouveau des monnaies de référence.

En dehors de quelques différences dans l'application, les techniques des deux formules d'U.C. sont identiques.

L'U.C. est égale à un poids de 0,888761 gramme d'or fin et peut ainsi être exprimée dans les monnaies participantes par le biais des définitions officielles ou des taux centraux. Les relations entre U.C. et monnaies la composant, existantes au moment d'une émission en unités de compte, constituent les "parités de base" : une modification de la définition-or de l'U.C. ne peut intervenir que si deux conditions sont simultanément remplies : toutes les monnaies ont de nouvelles définitions officielles différentes de leurs parités de base, et une majorité de modifications (les deux-tiers dans la première formule, la majorité des 5 monnaies restantes dans la seconde) interviennent dans le même sens. C'est le plus petit changement constaté dans le groupe majoritaire qui sera appliqué à l'U.C.

L'application de ces règles dans la pratique signifie que l'U.C. est restée inchangée pour tous les emprunts, sauf les trois premiers (2 emprunts SACOR et un emprunt de la Banque Communale de Norvège, qui étaient soumis à des règles spéciales de modification).

La résistance au changement de l'U.C. est donc telle que le porteur d'obligations libellées en unités de compte n'y trouve une protection que dans des conditions bien précisées : c'est essentiellement l'investisseur dont la monnaie nationale est faible qui y trouve une protection (contre la dévaluation de sa propre monnaie) ; en revanche, pour un investisseur dont la monnaie est forte, une réévaluation se traduit par une diminution de ses revenus exprimés dans sa monnaie nationale.

C-1

L'investisseur dont la monnaie nationale a été réévaluée ou dévaluée, se trouve donc dans une situation identique à tout investisseur en devises étrangères. Par contre, le risque lié à une modification de parité d'une monnaie étrangère se trouve limité, étalé en principe sur les neuf monnaies européennes.

Le prêteur trouvait dans cette formule un avantage psychologique, et l'emprunteur sophistiqué un avantage de taux : elle eut donc un certain succès dans le domaine des émissions internationales, puisqu'elle fut employée, entre 1961 et janvier 1975, dans 54 émissions publiques totalisant 729 millions d'U.C. (équivalant à 877 millions de dollars). Des entreprises publiques et privées de pays aussi différents que le Danemark, l'Afrique du Sud, l'Autriche, la Norvège, l'Irlande, l'Italie, la France, le Portugal l'ont employée. Ce qui prouve l'étendue géographique du besoin de stabilité. Mais le total de ces émissions reste insignifiant (3,2 % seulement) par rapport à celui des émissions internationales en euro-dollars ou en euro-devises qui a atteint quelque 33 milliards de dollars.

Conscients des limites de la protection offerte par l'U.C., les banquiers imaginèrent une autre Unité Monétaire Européenne l'E.C.U. La différence essentielle réside dans le fait que pour un emprunt libellé en E.C.U., les parités de base existant au moment de l'émission restent valables pendant toute la durée de l'emprunt. L'E.C.U. ne constitue rien d'autre qu'une application spécifique de la formule classique d'option de change, rattachée à une nouvelle dénomination. L'investisseur ne se trouve plus seulement protégé contre une dévaluation de sa propre monnaie, mais il profite également de toute réévaluation d'une des monnaies de référence.

Les parités utilisées étaient celles appliquées entre les 6 monnaies de la C.E.E. et le dollar au moment où l'émission avait lieu;

La C.E.E. ne comptait encore que 6 membres. Au cas où de tels emprunts seraient émis aujourd'hui, les neuf monnaies de la C.E.E. devraient normalement être prises en considération.

C-1

L'E.C.U. fut utilisé quatre fois, et détail amusant, par le Brésil et la C.E.C.A., pour un total de 165 millions de dollars. Comme le libre choix de la monnaie est donné au souscripteur, tant pour le paiement des intérêts que le remboursement du capital, il s'agissait d'une formule coûteuse pour le débiteur, qui devait assumer, à plein, toute modification du taux de change d'une monnaie de référence. A ce titre, un emprunt en E.C.U. constituait de sa part un acte de foi dans la stabilité des parités à l'intérieur de la C.E.E. C'est sans doute pourquoi cette formule fut rapidement abandonnée ; et aussi longtemps que sera maintenu le système des monnaies flottantes, il n'y a pas lieu de s'attendre à de nouvelles émissions en E.C.U.

Par contre, les titres libellés en E.C.U., négociés sur le marché secondaire, font largement prime : les cours ont déjà considérablement devancé les événements monétaires ; de ce fait, le gain de change pour un investisseur désirant aujourd'hui entrer dans le marché est fortement limité.

Le European Composite Unit ou EURCO, également fondé sur les 9 monnaies de la Communauté, est composé d'un nombre fixe d'unités de chacune d'entre elles. La valeur de l'EURCO est calculée en fonction des cours effectifs du marché, et se modifie par conséquent d'un jour à l'autre.

Etant un cocktail de 9 monnaies, son originalité, comme dans un cocktail, réside dans le dosage. Dans sa composition, on a essayé de tenir compte du poids respectif des pays dans l'économie européenne (commerce extérieur et PNB) tout en augmentant quelque peu la part des monnaies "fortes" en vue de renforcer l'attrait de la formule.

- Pondération du DM	29 %
du FF	20 %
de la £ sterling	15 %
de la lire ital.	10 %
du florin néerl.	11 %
du FB	10 %
de la couronne D.	3 %
de la £ irland.	1 %
du F.R. luxemb.	1 %
	<u>100 %</u>

C-1

Cette dernière particularité a rendu l'EURCO difficilement acceptable politiquement par les autorités officielles des pays dont la monnaie était jugée faible, et imposait des changements répétés de la pondération, déroutantes pour le marché, chaque fois que les spéculateurs modifiaient leur attitude quant à la force ou à la faiblesse des monnaies de référence. En outre, dans cette formule les conséquences de modifications de la parité d'une monnaie individuelle n'étaient pas éliminées. Les investisseurs des pays dont les monnaies sont peu ou sous-représentées courent presque intégralement le risque de réévaluation de leur propre monnaie.

Les investisseurs importants (institutionnels) ont quelque peu boudé un cocktail de monnaie qui leur était imposé alors qu'ils étaient en mesure de réaliser, en diversifiant leurs placements à leur gré, un dosage de leurs investissements répondant à leur propre jugement. De plus, les difficultés posées au marché secondaire ont également constitué un frein à la généralisation de l'EURCO (sa valeur varie chaque jour, sur base des cours pratiqués à la Bourse de Luxembourg et la prévision d'évolution de cette "valeur abstraite" parce que composite, nécessite un travail de réflexion évidemment plus compliqué que s'il s'agissait d'une prévision sur la valeur future d'une seule monnaie).

Les investisseurs ont donc accueilli cette formule avec des sentiments partagés : trois émissions ont vu le jour - dont deux pour la Banque Européenne d'Investissements (B.E.I.) - pour un montant total de 110 millions d'EURCO, équivalant à 138 million de dollars.

Au-delà des formules déjà appliquées dans des émissions internationales, d'autres propositions d'unités de compte sont dans l'air, qui tentent de pallier les inconvénients des systèmes existants.

Le Professeur Triffin, de l'Université Yale, a lancé l'idée de l'EUROPA, qui combinerait les avantages de l'U.C. seconde formule et de l'EURCO, en évitant leurs inconvénients : il la définit comme un cocktail de monnaies, mais avec une pondération permanente. Elle ne varierait pas chaque fois qu'une seule monnaie s'apprécierait ou se déprécierait, mais sa valeur courante resterait équivalente à celle de la monnaie dont le cours effectif de

C-1

marché serait resté stable ou aurait bougé le moins. Calculé de cette manière, l'EUROPA maintiendrait, par définition, le maximum de stabilité vis-à-vis des monnaies de la Communauté prises dans leur ensemble.

L'adoption d'une unité de change communautaire paraît particulièrement opportune au moment où la Communauté envisage d'émettre des emprunts internationaux, notamment pour recycler les pétrodollars. On aurait le choix entre 17 formules différentes qui ont été analysées, entre autres, dans le rapport du Comité des Onze experts auprès de la Communauté, réunis en 1973. Parmi ces différentes propositions, la préférence des théoriciens va à une unité de compte qui conserverait un pouvoir d'achat constant.

Cette idée est notamment avancée par Monsieur Jacques Riboud, qui propose, sous le vocable d'EUROSTABLE, une formule nouvelle, consistant en un agrégat des monnaies de la Communauté et qui posséderait la propriété de maintenir, à travers le temps, la constance du pouvoir d'achat des monnaies de référence. Techniquement, les taux de conversion des monnaies européennes en EUROSTABLES seraient calculés chaque jour, de manière à respecter les rapports entre eux des taux de change de ces monnaies nationales, tels qu'ils résultent des marchés. En même temps, on ferait en sorte que le même nombre d'EUROSTABLES permette de se procurer un "panier" européen constant de biens et de services.

Cette idée figure également au nombre des propositions faites récemment par le Professeur Triffin, qui envisage la possibilité d'émettre des obligations indexées sur le coût de la vie ou sur un "panier" de matières premières ou de produits manufacturés importants.

III.- Conclusions

Les efforts des opérateurs et des banquiers pour trouver des solutions pratiques aux problèmes posés par le retard d'intégration monétaire n'ont guère été ratifiés par les marchés. Le dollar domine toujours par les volumes traités tant dans les émissions

C-1

internationales à long terme que dans les crédits financiers à moyen terme, qui tendent aujourd'hui à en prendre le relais.

Néanmoins, le succès partiel de l'U.C., de l'E.C.U. et de l'EURCO mérite d'être retenu, face au manque de soutien officiel, gouvernemental ou communautaire. L'approbation du souverain a fait défaut, et le support courageux de deux grands vassaux - la C.E.C.A. et la B.B.I. - n'a pas suffi, dans un climat d'incertitude monétaire grandissant, à créer l'adhésion du public.

La condition de réussite d'une unité de compte européenne est donc sa consécration par la C.E.E. elle-même : une simple déclaration à cet égard est insuffisante ; il est nécessaire qu'une formule précise soit adoptée par la Communauté tant pour ses opérations internes (budget, agriculture (FECOM)) que pour ses relations financières externes (emprunt communautaire, par exemple). C'est la Communauté seule qui peut cristalliser la définition de l'unité de compte et en généraliser l'emploi.

L'actuelle faiblesse du dollar, ou son instabilité, et l'importance du problème du recyclage des pétrodollars ajoutent aux chances de voir se dégager une unité de compte européenne. Non seulement, elle se substituerait à cet étalon-fantôme, ce que tout le monde souhaite, y compris les américains eux-mêmes, mais elle transcenderait les monnaies européennes existantes, ces monnaies nationales concurrentes qui, par calcul ou par faiblesse, s'effacent lorsqu'il est question de leur faire jouer le rôle d'instruments de réserve.

Quant à l'opinion publique, elle accueillerait mieux qu'aujourd'hui une Europe dont la monnaie serait plus stable, donc immunisée en quelque sorte contre l'inflation, cette maladie angoissante qui n'épargne aucune monnaie.