

Note de Ugo Mosca sur l'état de l'Union économique et monétaire à l'issue du plan par étapes (Bruxelles, 3 avril 1970)

Légende: Le 3 avril 1970, en vue de préparer la deuxième réunion du comité Werner du 7 avril 1970, le groupe de travail interdirections rédige une note confidentielle sur l'état de l'Union économique et monétaire à l'issue du plan par étapes.

Source: Archives familiales Pierre Werner

MOSCA, Ugo. Note - Objet : L'état de l'union économique et monétaire à l'issue du plan par étapes, OR II/24/70-F. Bruxelles: 03.04.1970.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/note_de_ugo_mosca_sur_l_etat_de_l_union_economique_et_monetaire_a_l_issue_du_plan_par_etapes_bruelles_3_avril_1970-fr-ca6836ed-0515-4317-bee1-0e10d68b7b0b.html

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

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

Bruxelles, le 3 avril 1970
OR II/24/70 - F

C O N F I D E N T I E L

M. de K.

N O T E

Objet : L'état de l'union économique et monétaire à l'issue du plan par étapes

1. Introduction

En matière d'union économique et monétaire, le raisonnement abstrait ne constitue pas un guide auquel il convient d'accorder une large confiance lorsqu'il s'agit de chercher à cerner de façon précise et détaillée la configuration d'une construction dont la complexité constituera sans doute une des marques les plus caractéristiques.

La progression envisagée vers l'union économique et monétaire comportera sans doute à un certain stade des actions relevant du domaine politico-institutionnel sur lesquelles les instances compétentes devront se pencher dans la perspective ouverte par le Communiqué de La Haye.

Les divers "plans" de construction d'une union économique et monétaire au sein de la C.E.E. ne fournissent jusqu'ici que des esquisses dont les traits comportent des détails sans cesse réduits à mesure que l'on avance dans la période couverte par les étapes, le libellé des ultimes mesures suggérées se présentant sous la forme d'indications extrêmement générales bien que dénuées d'ambiguïté. Il est difficile à ce stade de faire mieux et cela ne sera sans doute possible qu'à la fin des travaux du Groupe. Pour répondre cependant au mandat donné, le document s'efforce de présenter une synthèse aussi cohérente que possible des divers éléments qui figurent dans les plans en cherchant parfois à les préciser ou à les détailler. Il reste entendu que ce document n'exprime pas forcément l'opinion de la Commission.

Pour obtenir une image du contenu de l'union économique et monétaire, telle qu'elle pourrait se dessiner à l'issue du plan par étapes, il a paru souhaitable de se fixer un certain nombre d'objectifs fondamentaux et de chercher ensuite quelles étaient les conditions nécessaires à leur réalisation.

./.

En ce qui concerne les objectifs, le plan par étapes doit permettre la réalisation d'une zone à l'intérieur de laquelle circuleraient librement les biens, les services, les personnes et les capitaux, tandis que les opérations monétaires effectuées par les agents économiques ne seraient soumises à aucune entrave ni à des risques de change.

Pour assurer la cohésion de cet ensemble et lui permettre d'atteindre une croissance soutenue dans la stabilité, les politiques économiques devraient être décidées ^{deux à deux} en commun, qu'il s'agisse, suivant les domaines, d'une simple coordination, d'une harmonisation plus poussée ou de politiques communes. Dans cette conception, l'union économique et monétaire est créée et maintenue par la politique économique et non uniquement par l'absence de mesures faussant ou interdisant la libre circulation des biens, services et facteurs de production. Cette notion de l'union économique et monétaire implique une monnaie commune, mais elle serait aussi cohérente, dans un premier stade, avec un régime assurant la fixité irrévocable des rapports de parité entre les monnaies des Etats membres. Elle implique également la création d'un marché des capitaux au niveau européen et un degré suffisant d'harmonisation de la fiscalité. Elle suppose enfin un certain transfert des pouvoirs de décision en matière de politique économique du niveau national au niveau communautaire, notamment dans le domaine budgétaire, et une centralisation dans le domaine de la politique monétaire.

Afin de préciser ces différentes notions, les paragraphes suivants examinent plus en détail quatre domaines particulièrement importants : la monnaie, le marché des capitaux, la fiscalité et enfin les politiques économiques.

2. La monnaie

2.1 Ainsi que le prévoient tous les plans présentés, la consécration d'une union économique et monétaire serait l'introduction d'une monnaie unique. Cette dernière aurait pu être précédée par une monnaie commune coexistant avec les monnaies nationales. En tout état de cause, avant la fin du plan par étapes, un certain nombre de conditions devront être réalisées. Les rapports de parité entre les monnaies de la Communauté devraient être fixés irrévocablement et les fluctuations de change autour des rapports de parité éliminées. Un Fonds de réserve européen devrait gérer les réserves de change de la Communauté.

2.2 La fixation irrévocable des rapports de parité entre les monnaies de la Communauté exclut toute possibilité de dévaluation ou de réévaluation isolée d'une de ces monnaies, mais elles pourraient toujours, en bloc, faire l'objet de modifications de parité.

En ce qui concerne les relations monétaires internationales, la Communauté s'exprimerait et agirait comme entité.

Les monnaies de la C.E.E. ne pourraient plus fluctuer entre elles, mais pourraient encore le faire de manière uniforme vis-à-vis des autres monnaies. En outre, les coûts et les délais de conversion entre les monnaies de la Communauté devraient être réduits à un strict minimum.

2.3 Fonds européen de réserve

La solidarité totale à l'égard des conséquences d'un déséquilibre extérieur est indispensable au respect de la première condition d'une union monétaire, c'est-à-dire la fixation irrévocable des parités des monnaies de la Communauté l'une par rapport à l'autre. Il en résulte que les réserves de change de la Communauté devraient être disponibles pour couvrir tous les besoins de règlement avec l'extérieur, suivant des modalités à déterminer en commun. Cet objectif serait le plus aisément réalisé par un fonds européen de réserve. Ce fonds aurait la charge, en tant qu'agent d'exécution, de la gestion des réserves de change de la Communauté et notamment de la politique d'intervention sur le marché des changes et des choix en matière de composition et d'utilisation des réserves.

3. La fiscalité

Dans le domaine de la fiscalité, les conditions nécessaires à la libre circulation des biens et services et des mouvements de capitaux devraient être assurées. Ceci implique notamment une certaine harmonisation de la taxe à la valeur ajoutée, des accises, des impôts sur les sociétés et les valeurs mobilières.

Pour laisser une certaine flexibilité à la fiscalité, tout en permettant l'abolition des contrôles aux frontières, les taux de la taxe à la valeur ajoutée ne devraient pas s'écarter de plus de 2 à 3 % des taux moyens fixés en commun;

cet écart pourrait être plus limité pour certains biens particulièrement sensibles. Le rapprochement des taux devrait être accompagné dans une large mesure d'une uniformité de l'assiette.

4. Marché des capitaux

Pour les mouvements de capitaux, il faudrait assurer une libre circulation à l'intérieur de l'union et par conséquent, après un stade d'interpénétration et d'ouverture progressive, arriver à un marché unifié qui, toutefois, pourrait rester multipolaire.

En particulier, toutes les entreprises pourraient faire appel à ce marché pour couvrir leurs besoins financiers ; pour éliminer les discriminations, les règles de placement des investisseurs institutionnels pour les titres privés devraient être suffisamment assouplies. Dans la mesure où une partie de la politique budgétaire - incluant au sens large certaines institutions parastatistiques ou entreprises publiques - restera du domaine propre des Etats membres, il serait nécessaire de garder encore certains circuits de financement privilégiés existant dans les pays.

Le bon fonctionnement de ce marché des capitaux et l'insertion du volume des émissions dans le contexte de l'économie globale implique une surveillance au niveau communautaire même si l'uniformisation des taux d'intérêt devrait réduire le risque de biais systématiques. Ainsi, une instance communautaire devrait veiller au bon fonctionnement du marché et assurer la concertation nécessaire.

5. Les politiques économiques

5.1 Les principes généraux

A l'intérieur de la Communauté, un degré accru de libéralisation pour la circulation des biens, des services et des facteurs de production, accompagné d'une rigidité en matière de change, ne peut se concevoir avec une conduite de l'économie qui demeurerait exclusivement du ressort de chaque Etat membre. Pour que soient atteints les objectifs de politique économique et sociale dont les

./.

grandes orientations seraient fixées en commun, il est nécessaire que certaines responsabilités qui s'exercent actuellement au niveau national viennent se fondre à l'échelle communautaire dans un centre unique de décision. Ce processus n'étant pas un but en soi, la fusion de certaines responsabilités nationales à une échelle européenne devrait s'effectuer seulement dans la mesure indispensable au bon fonctionnement de l'union économique et monétaire et préserver les degrés de liberté nécessaire pour rencontrer les problèmes spécifiques que les particularités de chaque pays laisseront encore longtemps subsister. Aussi, suivant les domaines, l'intensité de cette fusion des responsabilités devrait être plus ou moins accentuée. Un certain nombre d'exigences devraient cependant être remplies :

- Il faudrait d'abord assurer une cohésion de l'ensemble ainsi constitué, ce qui introduit la notion de risques communs à partir du moment où les politiques ont été définies en commun, et donc la nécessité d'une solidarité commune. Ainsi, en cas de déséquilibre grave dans l'un des Etats membres, qui pourrait notamment résulter d'un accident brutal et imprévisible, il en résulterait d'une part que l'Etat membre concerné pourrait être contraint de prendre toutes les mesures correctrices nécessaires et, d'autre part, que la solidarité communautaire devrait jouer à plein.
- L'appartenance à un ensemble intégré suppose une définition en commun des principaux objectifs de politiques économiques : sur le plan interne, développement, emploi, prix, répartition des revenus; sur le plan externe, affirmation d'une personnalité propre, notamment en ce qui concerne le domaine monétaire, les échanges extérieurs et la promotion des pays en voie de développement.
- Les politiques économiques devraient être souples et efficaces et être assurées d'effets rapides. Pour cela il serait nécessaire de déterminer sur le plan communautaire des procédures permettant d'arriver à un degré d'efficacité comparable à celui qui existe sur le plan national.

5.2 Les orientations économiques globales

Le Conseil de Ministres devrait fixer les objectifs globaux de politique économique tant à moyen qu'à court terme pour la Communauté dans son ensemble et pour chacun des pays membres. Les objectifs devraient être concrétisés de manière

quantitative, d'une part, dans un programme à moyen terme et, d'autre part, dans un budget économique annuel, qui devraient contenir tous les éléments nécessaires pour fixer et apprécier les conditions d'une régulation de la demande globale compatible avec la cohésion de l'union économique et monétaire et permettre ainsi la détermination en termes concrets des orientations de la politique monétaire, budgétaire et des revenus.

La conformité de l'évolution économique aux orientations arrêtées devrait faire l'objet d'un examen permanent de la part de la Commission et, en cas de divergence notable, une procédure devrait être déclenchée conduisant à une reconsidération des objectifs ou à la prise des mesures nécessaires pour corriger l'évolution dans le sens souhaité.

5.3 Les politiques de structure

Il existe une interdépendance étroite entre les objectifs à établir au niveau des évolutions globales d'une part et des actions structurelles d'autre part. En effet, l'efficacité d'une régulation globale des économies dépend en partie du pouvoir d'adaptation structurelle de celles-ci, en particulier en ce qui concerne la mobilité géographique et sectorielle des facteurs de production et le comportement des agents économiques en matière de coût et de prix. De l'autre côté, une régulation globale de l'économie exerce un impact sensible sur l'évolution des structures, notamment sur le plan régional et sectoriel.

En particulier, après la mise en place de l'union économique et monétaire, des déséquilibres pourraient encore se créer entre le niveau de développement des régions à l'instar de ce qui se produit au plan national. Le caractère encore partiel de l'intégration politique et psychologique et la disponibilité de données plus rapides et plus précises créeront sans doute une sensibilité assez grande pour ces problèmes. Il est donc nécessaire de prévoir des péréquations financières efficaces au niveau de la Communauté. Ces dernières pourraient être fortement aidées par une adaptation suffisante des institutions financières mais devraient aussi certainement découler d'interventions directes. Certes, ces interventions vont continuer de se faire essentiellement au plan national, mais elles devraient être appuyées par des actions communautaires, et faire l'objet d'une concertation effective.

Pour les politiques structurelles plus globales, comme la politique de l'emploi, des infrastructures, de la recherche, etc., il serait nécessaire de prévoir la définition en commun des grandes orientations à adopter, étant bien entendu que certains projets de grande ampleur ne pourraient être traités qu'au niveau communautaire.

5.4 La politique monétaire

Sur le plan institutionnel, la politique monétaire serait couverte par un Conseil des Gouverneurs des Banques centrales des pays membres, dont le statut serait à définir. Ce Conseil serait, à l'échelle de la Communauté, l'organe unifié de direction de la politique monétaire dans le cadre des orientations précises de politique économique générale fixées au niveau de la Communauté.

Ce Conseil aurait notamment comme compétence de décider de la politique de création de la monnaie pour l'ensemble de la Communauté dans ses différents aspects, à savoir le contrôle du crédit et de la liquidité des banques, le financement monétaire des déficits budgétaires et la gestion commune des réserves de change. Sur la base d'une harmonisation suffisante des instruments de politique monétaire et de leur usage, réalisée pendant la période transitoire, le Conseil des Gouverneurs déciderait de l'utilisation à faire de ces instruments dans les différentes situations qui peuvent se présenter. L'usage de ces divers instruments ne devrait d'ailleurs pas nécessairement être à tous moments uniforme dans les pays de la Communauté, mais devrait être harmonisé en vue de concourir à la réalisation des objectifs communs. Enfin, le Conseil des Gouverneurs orienterait et superviserait la gestion du Fonds européen de réserve.

5.5 La politique budgétaire

Des procédures devraient être élaborées et un organe communautaire créé au niveau ministériel pour assumer de manière efficace et rapide les responsabilités concernant les grandes orientations des budgets, leur exécution et leur financement ainsi que la concertation avec les autorités monétaires.

Le domaine de la politique budgétaire est complexe en raison des tâches multiples incombant au budget et qui reflètent souvent des choix plus politiques

qu'économiques. Pour faire face aux nécessités ressenties au niveau communautaire, il a paru opportun d'envisager des actions sur plusieurs plans : fixation en commun d'enveloppes globales pour les grandes masses budgétaires, décisions communes quant aux modalités de financement des déficits, création et gestion communes d'instruments homologues dans les Etats membres, rôle actif d'un budget communautaire.

La fixation en commun d'enveloppes globales pour les grandes masses budgétaires devrait se traduire, tant pour l'élaboration des budgets annuels que pour la programmation pluriannuelle, par l'établissement de marges de tolérance en ce qui concerne la variation des dépenses et des recettes ainsi que le sens et l'ampleur du solde; en outre, les modalités de financement des déficits budgétaires éventuels seraient déterminées en commun. Dans ce cadre, il faut noter que les décisions prises devraient tenir compte de la situation sur les marchés monétaires et financiers et des impulsions qu'il convient de donner à l'économie à un niveau global; de ce fait, elles ne seraient pas nécessairement identiques pour tous les pays.

Pour renforcer et rendre plus efficace l'action budgétaire en lui permettant notamment de pouvoir s'adapter rapidement à la situation conjoncturelle, des instruments spécifiques homologues auraient été créés et seraient gérés en commun. Du côté des recettes, il pourrait s'agir d'un "régulateur fiscal" et du côté des dépenses, d'un "budget éventuel". Le "régulateur fiscal" pourrait être obtenu en permettant, par une délégation de pouvoir des Parlements, des modifications rapides des taux d'imposition, mais d'ampleur et de durée limitée, pour une série d'impôts directs et indirects. Les "budgets éventuels" impliquent que, de part et d'autre du budget définitif, un certain pourcentage des dépenses, par exemple 5 à 10 % du total, puisse être ajouté ou retranché. Cette action conjoncturelle entreprise au niveau communautaire devrait naturellement compléter les orientations nationales en matière d'exécution du budget qui viseront les mêmes objectifs.

Au début de la période choisie pour référence, le rôle du budget communautaire en tant qu'instrument de régulation de la conjoncture est difficile à apprécier; il serait d'autant plus important que les mécanismes prévus précédemment se révéleraient insuffisants. En tout état de cause, le budget

communautaire devrait assumer des tâches de plus en plus grandes en matière structurelle dans la mesure où des politiques communes se développeront, bien qu'il puisse s'agir le plus souvent de simples fonctions d'incitation.

5.6 Politique de concertation avec les partenaires sociaux

En union économique et monétaire, un rôle important serait joué par un organisme communautaire composé des partenaires sociaux et des responsables de la politique économique dans la Communauté. En effet, cet organisme aurait pour mission d'associer les partenaires sociaux à l'élaboration de la politique économique communautaire. La collaboration de cet organisme serait tout particulièrement indispensable pour assurer une évolution satisfaisante des revenus et des patrimoines, nécessaire tant du point de vue social, que de celui de la compatibilité avec les objectifs économiques communautaires.

6. Conclusions

La description faite ci-dessus de l'état de l'union économique et monétaire à l'issue du plan par étapes s'est bornée aux lignes générales du problème en s'efforçant toutefois d'explicitier les éléments contenus dans les divers plans proposés. Ces notions ont été développées et explicitées de façon à déterminer les conditions nécessaires pour le fonctionnement de l'union à une époque où, si la tendance actuelle se poursuivait, plus de 60 % du commerce des pays membres se fera entre eux et où plus d'un quart de la production industrielle pourra être déterminé par la demande des pays partenaires. D'autres procédures pourraient être envisagées et les solutions proposées ne sont certainement pas forcément les seules, mais il a paru utile de les décrire à titre de première approche pour que soient rendus plus clairs les problèmes à résoudre. Enfin, il va de soi que l'état de l'union tel qu'il a été décrit doit être considéré comme un stade dans une évolution qui restera dynamique et que la pression des faits pourra modeler de façon différente.
