

Communication de la Commission sur l'élaboration d'un plan par étapes vers une Union économique et monétaire (Bruxelles, 27 février 1970)

Légende: Le 27 février 1970, la Commission des Communautés européennes présente quelques lignes d'orientation sur l'élaboration d'un plan par étapes vers une Union économique et monétaire.

Source: Commission des Communautés européennes. Secrétariat Général Élaboration d'un plan par étapes vers une union économique et monétaire, SEC (70) 835. Bruxelles: 27.02.1970.

Copyright: Union européenne

URL:

http://www.cvce.eu/obj/communication_de_la_commission_sur_l_elaboration_d_un_plan_par_etapes_vers_une_union_economique_et_monetaire_bruelles_27_fevrier_1970-fr-a167b413-bab9-4be9-a461-635db9031b3f.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: 22/05/2014

COMMISSION
DES
COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 27 février 1970

Secrétariat Général

SEC (70) 835

Point 13-OJ 113

ELABORATION D'UN PLAN PAR ÉTAPES
VERS UNE UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

(Communication de M. BARRE et M. VON DER GROEBEN)

- M. BARRE et M. VON DER GROEBEN n'ont pu approuver définitivement la présente version du document. En conséquence, ils se réservent d'y apporter d'éventuelles modifications.
- Cette question est inscrite à l'ordre du jour de la 113^{ème} réunion de la Commission, séance du mercredi 4 mars 1970, sous le point 13.

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL
AU SUJET DE L'ÉLABORATION D'UN PLAN PAR ÉTAPES
VERS UNE UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

Le communiqué de La Haye, dans son point 8, prévoit qu'« au sein du Conseil, sur la base du Mémorandum présenté par la Commission le 12 février 1969 et en étroite collaboration avec cette dernière, un plan par étapes sera élaboré au cours de l'année 1970 en vue de la création d'une union économique et monétaire ».

Pour contribuer à l'élaboration de ce plan, la Commission formule, dans la présente communication au Conseil, sa conception des principes qui lui paraissent devoir être pris en considération au cours des discussions prochaines, ainsi que les grandes lignes des étapes qui, à son avis, pourraient être retenues pour parvenir à une union économique et monétaire.

I.

LES PRINCIPES

A. L'OBJECTIF

De l'avis de la Commission, l'objectif à atteindre par étapes est double :

1) à l'intérieur de la Communauté, il s'agit de parvenir, selon un processus irréversible, à un espace économique sans frontière dans lequel :

- les produits s'échangent librement
- la prestation des services (notamment grâce au libre exercice du droit d'établissement) ne rencontrerait pas de restrictions arbitraires;
- les facteurs de production, humains, intellectuels et financiers, auraient une mobilité effective, tant parce qu'ils disposeraient d'une liberté de mouvement très étendue que parce que cette mobilité pourrait être l'objet de certaines incitations.

2) à l'égard de l'extérieur, la Communauté doit devenir progressivement un ensemble économique et monétaire individualisé et organisé. Le rythme de construction de cet ensemble doit cependant tenir compte de la rapidité des transformations qui interviennent dans les relations économiques internationales et donner chance à l'Europe d'apporter à la coopération économique internationale une contribution décisive.

Ce double objectif doit être réalisé par l'effet combiné des forces du marché et des politiques conçues et consciemment mises en œuvre par les autorités responsables au niveau national et au niveau communautaire. Ainsi, conformément au vœu des Chefs d'Etat et de Gouvernement, pourra-t-on réaliser une communauté de stabilité et de croissance.

.../...

B. LA METHODE

Tout plan tendant à la création d'une union économique et monétaire doit prévoir la définition en commun des politiques nécessaires au bon fonctionnement de la Communauté, et à partir de là, introduire la notion de risques communs et de solidarité commune. Ces trois éléments doivent rester constamment équilibrés et progresser parallèlement. Il faut donc que les actions à entreprendre soient décidées par référence à une notion d'intérêt commun, combinant et dépassant la simple juxtaposition des intérêts nationaux.

En effet, un processus visant seulement à abolir, par des moyens juridiques, les obstacles à l'interpénétration des économies et laissant aux seuls Etats membres l'essentiel de la responsabilité d'assurer la cohésion de la Communauté et la compatibilité des différentes évolutions économiques, ne saurait conduire de manière satisfaisante à une union économique et monétaire. Une telle méthode doit même être tenue pour dangereuse parce qu'elle mène tôt ou tard à des situations de crise.

Il est un fait que l'interpénétration des économies entraîne inévitablement un affaiblissement, voire une disparition des instruments de contrôle nationaux, tandis que les impulsions provenant de forces plus ou moins désordonnées peuvent devenir dans certains cas prépondérantes. Il serait donc paradoxal qu'au fur et à mesure que la conduite des économies nationales devient plus délicate du fait de l'intégration, on laisse les instruments de guidage devenir inopérants sans les remplacer. Aussi convient-il de prévoir que, dans chaque cas où des progrès paraissent nécessaires pour l'unification, des instruments communautaires soient créés pour prendre la relève ou pour compléter l'action des instruments nationaux.

Pour que le fonctionnement de l'union économique et monétaire bénéficie du concours de divers milieux économiques et sociaux des pays membres, il serait nécessaire d'établir des procédures de concertation régulière entre les institutions communautaires et les partenaires sociaux dont l'avis devrait être requis dans des formes à déterminer au sujet des décisions auxquelles ils sont plus particulièrement intéressés.

C. LA COHERENCE

La construction de l'union économique doit répondre à un souci permanent de cohérence dans les actions à entreprendre.

1) S'il est exact que l'union monétaire doit reposer sur une base économique solide, caractérisée par la compatibilité des évolutions et la convergence des politiques économiques, sous peine de demeurer précaire, il est non moins vrai que le renforcement de la solidarité monétaire facilite cette compatibilité et encourage cette convergence. L'interaction de l'économique et du monétaire constitue un facteur puissant d'une plus grande cohésion au sein de la Communauté.

De plus, l'évolution internationale actuelle donne à craindre qu'à trop attendre pour donner à la Communauté une plus grande cohésion monétaire, on aboutisse à une situation où l'unification monétaire de la Communauté n'aurait plus sa raison d'être et où l'unification économique perdrait une large part de sa signification.

.../...

Un effort soutenu devra donc être consacré à la régulation globale de l'économie portant sur les politiques monétaire et financière, les politiques budgétaire et fiscale ainsi que sur la politique des revenus.

2) La régulation globale de l'économie sera d'autant plus aisément acquise que des actions structurelles accompagnera la coordination des politiques économiques globales. En effet, une allocation des ressources permettant d'atteindre un optimum communautaire dépend d'une politique visant à réduire les disparités des structures entre pays membres, qui constituent un obstacle à l'élaboration et à l'application des politiques communes.

L'objectif devrait être double : l'un tendrait à pallier les disparités existantes et engloberait les aspects relatifs à l'emploi et à la politique régionale; l'autre tendrait à mieux préparer les conditions de la croissance future.

Pour des raisons d'efficacité, les instruments à utiliser devraient être en nombre réduit.

Le succès de cette politique structurelle dépendra autant des conditions de gestion et d'intervention que du montant des ressources disponibles. Il importe à cet égard de mettre l'accent sur les fonctions d'incitation et d'orientation, voire de démonstration (fonds de concours) plutôt que sur l'idée d'une couverture illimitée et inconditionnelle des besoins manifestés. Ce choix suppose une liaison étroite entre les conditions de financement et le respect d'orientations politiques définies en commun.

(...)

Le recours à un assouplissement du système de change à l'intérieur de la Communauté présente toutefois de graves inconvénients. Par son essence, il conduit à faciliter une divergence dans le développement des économies plutôt qu'à encourager la convergence jugée nécessaire. Il interdit ou freine les adaptations qui s'exercent spontanément par le courant des échanges entre les pays membres, phénomènes d'adaptation qui ont souvent permis de rééquilibrer dans des conditions normales des situations momentanément divergentes. Il risque fort de contrarier l'orientation optimale des mouvements de capitaux à l'intérieur de la Communauté. Enfin, sur un plan psychologique, il affecterait profondément la confiance dans les monnaies du Marché Commun nécessaire au bon fonctionnement de la Communauté et au rôle qu'elle doit jouer comme pôle de stabilité.

L'assouplissement des relations de change doit donc être rejeté en tant que principe; il convient au contraire de retenir le principe de la stabilité des changes, qui implique nécessairement des contraintes, mais qui s'inscrit logiquement dans l'ensemble des efforts visant à développer des politiques, des actions et des instruments communs. L'accent doit être mis sur la création progressive d'un ensemble monétaire organisé, caractérisé par des rapports fixes de parités à l'intérieur de la Communauté.

Dans cet ensemble, le processus d'ajustement sera conditionné par la convergence des échelles de priorité et des politiques économiques, assurant une compatibilité satisfaisante des évolutions économiques et monétaires au sein de la Communauté. Comme la réalisation de cette compatibilité exigera certains délais, il importe que des mécanismes de solidarité monétaire à court et à moyen termes puissent être mis en œuvre pour permettre à un Etat membre de faire face à des difficultés accidentelles ou conjoncturelles de balance des paiements. Tel est d'ailleurs le sens des propositions que la Commission a faites en février 1969 au Conseil.

.../...

Au cas où des déséquilibres plus profonds viendraient à se manifester avant que cette compatibilité soit obtenue, des changements de parité ne pourraient être exclus, mais ils devraient être considérés comme un moyen ultime décidé en commun. Ultérieurement, les rapports de parité entre les monnaies des Etats membres seraient irrévocablement fixés.

2) Afin de marquer au sein du système monétaire international l'individualité de la Communauté, tout en renforçant la cohésion de celle-ci, il apparaît souhaitable d'envisager une réduction progressive des marges de fluctuation entre les monnaies des pays membres.

Le problème des marges de fluctuation peut se poser à brève échéance si les études actuellement menées au sein du Fonds monétaire international conduisaient à un élargissement de ces marges. Dans ce cas, il serait de la plus haute importance pour le fonctionnement et le développement de la Communauté que les limites de variations actuelles ne soient point élargies entre les pays membres. Il convient de remarquer que, dans ce cas, la Communauté aurait à résoudre les mêmes problèmes techniques que ceux que soulèverait une réduction des marges de fluctuation en son sein.

Il serait opportun, en tout état de cause, dans la perspective de l'Union économique et monétaire, de procéder, à une date relativement rapprochée (1972), à une première réduction des marges de fluctuation. Cette mesure peut se justifier pour plusieurs raisons :

- On peut en premier lieu se demander s'il est souhaitable que les variations maximales entre monnaies des pays membres puissent être le double de celles qui peuvent intervenir entre une monnaie de la Communauté et le dollar. En fait, les pays membres se discriminent à l'heure actuelle entre eux sur le plan monétaire par rapport au dollar. Il ne serait point déraisonnable que les pays membres cherchent à établir progressivement entre leurs monnaies la même marge de variation que celle qui peut exister entre leurs monnaies et le dollar;

- Une réduction des marges de fluctuation inciterait par ailleurs les banques centrales à concerter leurs interventions sur le marché des changes et contribuerait ainsi à une meilleure coordination des politiques monétaires au sein des Etats membres;

- Enfin, une telle mesure conduirait les banques centrales de la Communauté à ne plus se servir seulement du dollar comme monnaie d'intervention sur le marché des changes.

Une première réduction des marges de fluctuation visant à réduire de 1,5 à 1 % l'écart maximal au comptant entre les cours des deux monnaies de la Communauté ne semble pas devoir soulever de problème majeur pour les relations de change entre pays membres. Elle n'affecterait pas de manière trop sensible la liberté de mouvement que les banques centrales souhaitent conserver en matière de taux d'intérêt pour des raisons conjoncturelles, d'autant plus que les banques centrales tendent déjà en période normale à ne pas utiliser la totalité de la marge disponible. Comme cette réduction interviendrait alors que la Communauté aurait déjà commencé à appliquer les orientations à moyen terme chiffrées prévues dans le cadre du 3ème programme de politique économique à moyen terme, elle ne constituerait pas une mesure monétaire dissociée de la mise en œuvre de la coordination des politiques économiques au sein de la Communauté.

.../...

Si une réduction des marges de fluctuation peut être amorcée à brève échéance, elle ne saurait cependant être poussée rapidement jusqu'à l'élimination complète de ces marges. Il convient en effet de laisser une certaine souplesse aux relations de changes entre les pays membres tant que la convergence des politiques économiques n'est pas assurée de façon satisfaisante. C'est la raison pour laquelle la Commission suggère de reporter à une date plus éloignée une nouvelle réduction des marges de fluctuation des monnaies. En fin d'application du 3ème programme de politique économique à moyen terme (1975), il serait possible d'apprécier si les résultats obtenus dans l'évolution économique de la Communauté permettent de réaliser une diminution supplémentaire des marges.

D. LES ACTIONS SOUHAITABLES

Pour que la réalisation d'une union économique et monétaire puisse être acquise sans délais excessifs, il est souhaitable d'éviter une dispersion des efforts. De ce point de vue, des choix doivent être effectués à l'égard des domaines où des actions s'imposent, et à l'égard de ces actions elles-mêmes.

Il importe donc de déterminer dans les divers domaines de l'activité communautaire ceux qui ont une importance stratégique tant du point de vue interne que du point de vue extérieur. De l'avis de la Commission, quatre domaines sont fondamentaux :

- la coordination des politiques économiques à moyen et court terme, des politiques monétaires et des politiques budgétaires;
- le développement progressif d'un marché des capitaux communautaires;
- l'harmonisation des fiscalités dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement d'une union économique et monétaire;
- le renforcement de la solidarité monétaire en vue de former un ensemble monétaire, individualisé au sein du système monétaire international, mais s'intégrant dans celui-ci.

II.

LES ETAPES

En fonction des principes qui viennent d'être formulés, la Commission a cherché à définir les diverses étapes qu'il conviendrait d'envisager pour parvenir à une union économique et monétaire.

II. 1) L'horizon temporel

La mise en œuvre des actions conduisant à l'union économique et monétaire doit être accomplie en fonction d'un horizon temporel, qui permette de préciser l'intensité et le rythme des efforts à accomplir.

L'année 1978 paraît à la Commission pouvoir être retenue à titre de première approximation.

Cette date marquera en effet la réalisation complète du financement par ressources propres des dépenses de la Communauté. Elle pourrait d'autre part coïncider avec la fin d'une période de transition qui, en cas d'aboutissement positif des négociations d'adhésion, pourrait être raisonnablement prévue pour les Etats candidats; la réalisation de l'union économique et monétaire favoriserait la solution de certains problèmes que les pays candidats peuvent rencontrer du fait de l'adhésion, en même temps qu'elle éviterait à la Communauté l'affaiblissement que pourrait entraîner l'élargissement. Enfin, une période de huit années est certainement le délai minimum nécessaire à l'application des multiples mesures que requerra le passage de l'union douanière à l'union économique et monétaire. On ne saurait exclure que la date finale envisagée puisse, en cas de nécessité absolue, être reculée de un ou deux ans.

II. 2) Les étapes

Compte tenu de l'horizon ainsi retenu, la Commission estime que trois étapes pourraient être définies : une étape préliminaire à l'instauration d'une union économique et monétaire (1970-1971); une étape préparatoire de l'union économique et monétaire (1972-1975); une étape de mise en place définitive de l'union économique et monétaire (1976-1978).

La fixation d'un calendrier présente certes l'avantage de ne pas laisser planer une trop grande incertitude sur la durée des étapes à franchir et d'exercer une contrainte en vue de la réalisation – dans des délais convenables – des objectifs assignés à la Communauté par les Chefs d'Etat et de Gouvernement. Mais il faut conserver à ce calendrier la souplesse qui lui permettra de s'adapter efficacement aux nécessités de l'action.

A. Première étape (1970-1971)

Le Communiqué de La Haye prescrit que le plan par étapes pour l'union économique et monétaire devra être élaboré « sur la base du mémorandum du 12 février 1969 de la Commission ». Aussi toutes les actions préconisées par ce mémorandum devraient-elles être engagées dès la première étape.

.../...

1) En ce qui concerne la coordination des politiques économiques :

* Adoption, à la fin de 1970, du 3ème programme de politique économique à moyen terme, comportant des orientations chiffrées et des actions structurelles, ainsi que des procédures permettant sa mise en œuvre, en liaison avec la politique conjoncturelle.

* Coordination plus efficace des politiques conjoncturelles grâce notamment à la mise en œuvre d'un système d'indicateurs d'alerte.

* A partir de 1971, confrontation annuelle au niveau des ministres des finances, des projets de budget nationaux.

* Elaboration d'orientations à moyen terme en matière de politique budgétaire.

2) En ce qui concerne les marchés de capitaux :

* Adoption d'une 3ème directive tendant à accroître l'interpénétration des marchés financiers des Etats membres.

* Création auprès du Comité monétaire d'un groupe ad hoc chargé de consultations régulières sur les mouvements de capitaux à l'intérieur de la Communauté.

* Adoption de mesures d'harmonisation fiscale portant sur les intérêts, les dividendes et les bénéfices.

3) En ce qui concerne le domaine fiscal :

* T.V.A. : généralisation de cet impôt et adoption d'un programme pour le rapprochement des taux.

* Adoption d'un programme d'harmonisation en matière d'accises.

4) En ce qui concerne le renforcement de la solidarité monétaire :

* Mise en place du mécanisme de concours financier à moyen terme comportant une utilisation des D.T.S.

* Intensification des consultations régulières au sein du Comité des Gouverneurs des Banques centrales sur les politiques de crédit des Etats membres.

* Application systématique des procédures permettant une prise de position commune des Etats membres au sein des organismes monétaires internationaux.

* En cas de modifications éventuelles du système des changes sur le plan international, établissement de règles uniformes pour la Communauté en tant que groupe et maintien des marges actuelles de fluctuation des monnaies des pays membres.

.../...

Toutes ces décisions – dont certaines sont déjà en cours d'examen au sein des instances communautaires – paraissent pouvoir être prises sans difficultés majeures dans les dix-huit mois à venir si le Conseil « Economie–Finances » peut tenir une session trimestrielle au lieu d'une session semestrielle, comme c'est le cas jusqu'ici.

B. Deuxième étape (1972-1975)

Cette étape, qui sera décisive pour le succès de l'entreprise, serait principalement consacrée à assurer la convergence des évolutions économiques des pays membres, et à amorcer la formation d'un ensemble monétaire individualisé. Les actions à entreprendre s'inscriraient notamment dans le cadre de la réalisation du 3ème Programme de politique économique à moyen terme.

1) En ce qui concerne la coordination des politiques économiques :

* Définition en commun des lignes directrices de la politique économique globale en vue d'orienter les décisions à prendre dans les divers domaines.

* Examen annuel de l'évolution économique de la Communauté par référence aux orientations chiffrées à moyen terme et recours à « des projections glissantes » pour la mise à jour de ces orientations.

* Mise en œuvre des actions structurelles prévues au 3ème programme de politique économique à moyen terme.

* Fixation en commun des orientations de la politique conjoncturelle en vue notamment d'assurer leur conformité aux orientations à moyen terme de la Communauté.

* Définition en commun des orientations de politique budgétaire en ce qui concerne les grandes masses budgétaires et les modalités de financement du solde des budgets.

* Recours par les Etats membres à des instruments homologues de politique budgétaire en vue de favoriser une meilleure régulation conjoncturelle de l'économie de la Communauté.

* Examen régulier, dans le cadre d'une procédure de concertation avec les partenaires sociaux, de l'évolution des revenus en relation avec les perspectives conjoncturelles et la politique économique de la Communauté.

2) En ce qui concerne les marchés des capitaux :

* Elargissement progressif de l'accès des pays membres aux marchés des capitaux de leurs partenaires.

* Harmonisation des réglementations régissant le statut des intermédiaires financiers, et notamment des investissements institutionnels, ainsi que le fonctionnement des Bourses de valeurs.

.../...

* Recours, dans des conditions à déterminer, à une unité de compte communautaire pour l'émission et la circulation de titres de crédit utilisables sur les marchés monétaires et financiers de la Communauté.

3) En ce qui concerne le domaine fiscal :

- * Harmonisation progressive des taux de la taxe à la valeur ajoutée.
- * Harmonisation progressive des accises.
- * Harmonisation du régime fiscal visant à promouvoir certaines espèces de placement.
- * Harmonisation de l'impôt sur les sociétés en ce qui concerne la structure et l'assiette.

4) En ce qui concerne le renforcement de la solidarité monétaire :
[égal à 27) dans la nouvelle version]

* Au début de 1972, limitation à 1 % des écarts de cours au comptant entre les monnaies des pays membres, et mise en œuvre d'une politique d'intervention concertée des Banques centrales sur le marché des changes.

* Elaboration par le Comité des Gouverneurs des Banques centrales des lignes directrices de la politique du crédit en conformité avec les orientations de la politique économique générale au niveau de la Communauté.

* A partir de la nouvelle allocation des Droits de tirage spéciaux (1973), mise en place d'une gestion commune des D.T.S. alloués aux Etats membres.

*
* * *

28) Au terme de la 2ème étape (1975), le Conseil procède à un examen d'ensemble de la situation communautaire et apprécie si la Communauté peut aborder la mise en place définitive de l'union économique et monétaire.

Sur proposition de la Commission, le Conseil peut décider d'ajourner de deux ans – au maximum – le passage à la troisième étape.

C. Troisième étape (à partir de 1976 ou 1978)

29) Il est seulement possible, pour cette troisième étape, d'indiquer les actes par lesquels seraient établis les éléments essentiels de l'union économique et monétaire :

1) Attribution aux institutions communautaires des pouvoirs nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de l'union économique et monétaire.

2) Création d'un Conseil des Gouverneurs des Banques Centrales en vue de la mise en place d'un système communautaire des Banques centrales.

3) Mise en place d'un Fonds Européen de Réserve, alimenté par une fraction croissante des réserves des pays membres, et soumis à l'autorité du Conseil des Gouverneurs.

4) Elimination en deux étapes des marges de fluctuation des monnaies des pays membres et fixation irrévocable des parités.

5) Réalisation de la libre circulation des capitaux au sein de la Communauté.

6) Abolition des frontières fiscales.

Les conditions seront alors remplies pour la création d'une unité monétaire européenne.

CONCLUSION

La mise en œuvre des actions tendant à la création d'une union économique et monétaire devra s'accompagner d'un renforcement des Institutions de la Communauté en matière économique et financière.

Il a semblé à la Commission qu'il serait prématuré de définir les réformes à réaliser dans ce domaine avant que le contenu du plan par étapes ait été précisé.

Les instruments, dont dispose à l'heure actuelle la Communauté, peuvent suffire pour la première étape, s'ils sont pleinement utilisés.

A mesure de la réalisation du plan par étapes, il sera nécessaire de perfectionner ces instruments et de les compléter pour préparer, dans l'étape finale, l'attribution aux institutions communautaires de tous les pouvoirs requis pour un fonctionnement efficace de l'union économique et monétaire.

En cette matière, comme pour toutes celles qui ont été précédemment traitées, la Commission estime que les actions à poursuivre doivent être progressives afin de maintenir le souhaitable dans la mesure du possible et d'avancer sûrement sur la voie de l'union économique et monétaire.